

De overheid investeert de komende vijf jaar tientallen miljarden euro's in de activering en reïntegratie van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten. Dit thema, gekoppeld aan het concept van een 'activerende sociale zekerheid', blijft dus actueel. Dat geldt ook voor de discussie over effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid. Burgers spreken de overheid nadrukkelijk aan op de resultaten van beleid. Hierdoor komen onderwerpen zoals effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit van beleidsmaatregelen steeds meer in de belangstelling te staan.

Verraderlijk effectief anticipeert op deze ontwikkeling. Het gaat dan in de eerste plaats om de vraag of het arbeidsmarktbeleid effectief is, en zo ja voor wie? Hebben de criticasters wellicht gelijk in hun afkeuring van het activerende arbeidsmarktbeleid? Kan de overheid beter niets doen of liever iets anders? Wat werkt dan beter, subsidies of sancties? Maar er is meer. Deze publicatie gaat ook in op wanneer arbeidsmarktbeleid effectief is, en vooral wat de kritieke succesfactoren zijn in het uitvoeringsproces. Dit blijkt lastig te beantwoorden nu de uitvoering gestalte krijgt in een ingewikkeld samenspel tussen publieke en private partijen. Deze publicatie richt zich ook op de inhoud van de maatregelen. Waarom zijn interventies effectief? Helpt reïntegratiedienstverlening een individuele werkloze om naar werk te gaan zoeken, te solliciteren en werk te accepteren, en welke psychologische aspecten zijn daarbij van belang?

Bij TNO is binnen het onderzoeksthema Arbeidsparticipatie ruime aandacht voor beleidsondersteunende evaluatiemethoden. Daarom verricht TNO empirisch wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit, kosten en kwaliteit van activeringsmaatregelen. Verraderlijk effectief is geschreven met het oog op de verdere theorieontwikkeling, en bedoeld voor beleidsmakers en uitvoerders die willen aantonen dat activerend arbeidsmarktbeleid en instrumenten daadwerkelijk effectief zijn. Maar, het laat ook de verraderlijke valkuilen zien.



TNO-Rapport
Verraderlijk effectief

TNO-Rapport

Verraderlijk effectief

Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2

A photograph of a person in a dark suit and tie balancing on a unicycle. The person has their arms raised and is juggling several colorful balls (red, green, blue, yellow). The background is a warm, reddish-brown gradient.

E.L. de Vos en
J. van Genabeek (red.)
R.W.B. Blonk
V. Brenninkmeijer
B.M.F. Fermin
A.O.J. Heyma
P.W.C. Koning
W.S. Zwinkels

Verraderlijk effectief

Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2



Nederlandse Organisatie voor toegepast-
natuurwetenschappelijk onderzoek TNO

E.L. de Vos en J. van Genabeek (red.),
R.W.B. Blonk, V. Brenninkmeijer, B.M.F. Fermin,
A.O.J. Heyma, P.W.C. Koning, W.S. Zwinkels

Verraderlijk effectief
Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2

TNO Kwaliteit van Leven

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

T 023 554 93 93

F 023 554 93 94

www.tno.nl/arbeid

Deze publicatie is te bestellen via:

F 023 55493 94

E receptie@arbeid.tno.nl

Prijs: EUR 21 excl.BTW

ISBN-nummer 90-5986-148-5

© 2005 TNO

Auteurs:

E.L de Vos en J. van Genabeek (red.),
R.W.B. Blonk, V. Brenninkmeijer, B.M.F. Fermin,
A.O.J. Heyma, P.W.C. Koning, W.S. Zwinkels

Druk: PlantijnCasparie Amsterdam

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van TNO.

Woord vooraf

TNO Kwaliteit van Leven besteedt binnen het onderzoeksthema Arbeidsparticipatie ruime aandacht aan beleidsondersteunende evaluatiemethoden. Daarom verricht TNO empirisch wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit, kosten en kwaliteit van activeringsmaatregelen. Dit boek is geschreven met het oog op de verdere theorieontwikkeling, en bedoeld voor beleidsmakers en uitvoerders die willen aantonen in hoeverre activerend arbeidsmarktbeleid en instrumenten daadwerkelijk effectief zijn. De redactiecommissie vertrouwt erop dat de artikelen en stellingen in deze publicatie aanleiding geven voor discussies, voor beter evaluatieonderzoek, meer fundamenteel onderzoek, betere modellen en voor beter beleid.

Deze bundel is tot stand gekomen dankzij de inzet van velen. In de eerste plaats gaat dank uit naar de auteurs die aan deze bundel hebben meegewerkt: Arjan Heyma van de Stichting voor Economisch Onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, Pierre Koning van het Centraal Planbureau en Roland Blonk, Veerle Brenninkmeijer, Bruno Fermin en Wim Zwinkels van TNO Kwaliteit van Leven. Daarnaast willen wij de leden van de redactiecommissie Jan Besseling, Bruno Fermin en Cees Wevers bedanken voor hun kritische commentaar op eerdere versies van de bijdragen. Tot slot zijn wij veel dank verschuldigd aan Cootje Buisman, Astrid Schoone, Caroline Swart, Evrim Yüksel en Lesley Wuite die met veel geduld en energie de opmaak en het uitgavenproces hebben verzorgd.

De redactie
Joost van Genabeek
Edwin de Vos

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Inleiding | 9 |
| 1.1 | Waarom dit boek? | 10 |
| 1.2 | Is het arbeidsmarktbeleid effectief en zo ja, voor wie? | 13 |
| 1.3 | Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief en wat zijn de kritieke succesfactoren? | 14 |
| 1.4 | Waarom is een interventie effectief? | 16 |
| 1.5 | Een activerend arbeidsmarktbeleid gestoeld op kennis. | 17 |
| | Literatuur | 18 |
| 2 | Reïntegratie instrumenten voor WW-gerechtigden: behoefte, inzet en effecten | 19 |
| 2.1 | Inleiding | 20 |
| 2.2 | Reïntegratie activiteiten bij WW-gerechtigden | 24 |
| 2.3 | Welke werklozen hebben behoefte aan ondersteuning bij reïntegratie? | 29 |
| 2.4 | Bij wie worden reïntegratie-instrumenten ingezet? | 39 |
| 2.5 | Hoe effectief is de inzet van reïntegratie-instrumenten? | 40 |
| 2.6 | Hoe gevoelig zijn de resultaten voor gemaakte modelveronderstellingen? | 46 |
| 2.7 | Conclusie en discussie | 50 |
| | Literatuur | 53 |
| | Bijlage I: Analysebestand | 54 |
| | Bijlage II: Technische beschrijving gebruikte methode | 56 |
| | Bijlage III: Schattingsresultaten | 58 |
| 3 | Prestaties van reïntegratiebedrijven vergeleken: Benchmarking van effectiviteit | 61 |
| 3.1 | Inleiding | 62 |
| 3.2 | Prestaties van het reïntegratiebedrijf | 64 |
| 3.3 | Data | 67 |
| 3.4 | Modellering | 69 |
| 3.4.1 | Modellering van effectiviteit van reïntegratietrajecten | 70 |
| 3.4.2 | Presentatie van resultaten in een benchmark | 72 |
| 3.5 | Empirische resultaten | 73 |
| 3.5.1 | Effectiviteit van trajecten | 73 |
| 3.5.2 | Benchmark van effectiviteit | 75 |
| 3.6 | Conclusie | 78 |
| | Literatuur | 81 |
| | Bijlage A: Variabelen | 82 |
| | Bijlage B: Populatiegemiddelden met en zonder traject | 86 |
| | Bijlage C: Schattingsresultaten | 88 |
| | Bijlage D: Technische specificatie | 92 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4 | Het spook van afroming ontmaskerd? | 95 |
| 4.1 | Inleiding | 95 |
| 4.2 | Prestatieprikkelers in de VS | 97 |
| 4.3 | Wat is afroming? | 99 |
| 4.4 | Wordt de ruimte tot afroming benut? | 100 |
| 4.5 | Hoe kwalijk is afroming? | 102 |
| 4.6 | Conclusie: hoe nu verder? | 104 |
| | Literatuur | 105 |
| 5 | Kritieke succesfactoren voor ketensamenwerking | 107 |
| 5.1 | Ketensamenwerking en -informatisering | 107 |
| 5.2 | Het Inlichtingenbureau (IB) | 109 |
| 5.3 | Wat kunnen we leren van de IB-applicatie in de praktijk: de kritieke succesfactoren | 112 |
| 5.4 | Slotbeschouwing | 116 |
| | Literatuur | 119 |
| 6 | Inzicht in reïntegratie | 121 |
| 6.1 | Korte beschrijving van het onderzoeksmodel | 122 |
| 6.2 | Bevindingen casestudie | 123 |
| 6.2.1 | Doelstelling Remon | 123 |
| 6.3 | Omgeving: externe condities Remon | 125 |
| 6.3.1 | Inhoud en ontwerp van de Remon | 127 |
| 6.3.2 | Implementatie en organisatie van Remon | 130 |
| 6.3.3 | ICT Infrastructuur van de Remon | 131 |
| 6.3.4 | Performance van de Remon | 133 |
| 6.3.5 | Tussentijdse evaluaties en bijstellingen | 135 |
| 6.4 | Kritieke succesfactoren voor monitoren van reïntegratie | 136 |
| 6.5 | Tot slot | 139 |
| 7 | Experimenteren in activering | 141 |
| 7.1 | Werkloosheid noopt tot interventie | 141 |
| 7.2 | Wat bepaalt effectiviteit interventie? | 142 |
| 7.3 | Het JOBS programma | 144 |
| 7.4 | Het experiment | 147 |
| 7.5 | Opzet van het experiment | 148 |
| 7.5.1 | Werving van de deelnemers | 148 |
| 7.5.2 | Procedure | 151 |
| 7.6 | Interventies | 151 |
| 7.6.1 | JOBS+ | 151 |
| 7.6.2 | Persoonsgebonden Reïntegratie Budget | 151 |
| 7.7 | Controlegroep | 152 |
| 7.8 | Meetinstrumentarium | 152 |
| 7.9 | Resultaten: de effectiviteit gemeten | 153 |
| 7.9.1 | Analyses | 153 |
| 7.9.2 | Korte termijn effecten | 154 |
| 7.9.3 | Lange termijn effecten | 156 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7.10 | Discussie en conclusies | 157 |
| | Literatuur | 162 |
| 8 | Evaluatie binnen een publiek-privaat activeringsnetwerk | 165 |
| 8.1 | De noodzaak van een activerend arbeidsmarktbeleid. | 166 |
| 8.2 | Centrale onderzoeksvragen | 172 |
| 8.3 | Onderzoek naar vraag 1. Is het arbeidsmarktbeleid effectief en zo ja, voor wie? | 172 |
| 8.3.1 | Metten wat effectief is met de juiste micromodellen, methodiek en verklaring | 174 |
| 8.3.2 | Metten voor wie wat effectief is | 175 |
| 8.3.3 | Is afroaming effectief? | 177 |
| 8.4 | Onderzoek naar vraag 2. Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief? | 178 |
| 8.4.1 | Aandacht voor het proces en de netwerkketen | 178 |
| 8.4.2 | Monitoren van processen in de reïntegratienetwerkketen | 180 |
| 8.4.3 | Oplossen van knelpunten bij de informatisering van de SUWI reïntegratienetwerkketen | 181 |
| 8.5 | Onderzoek naar vraag 3. Waarom zijn interventies effectief? | 181 |
| 8.6 | Wat is nodig om de kosteneffectiviteit van SUWI te meten? | 182 |
| 8.7 | Werken aan een effectieve reïntegratiemarkt | 185 |
| 8.8 | Wat verder nodig is | 186 |
| 8.9 | Ontwikkelen van een evaluatietraditie | 187 |
| | Literatuur | 189 |
| | Over de auteurs | 193 |

1 Inleiding

Effect meten als opmaat voor effectief reïntegratiebeleid

Edwin de Vos¹

De miljoenen Euro's die het rijk en de gemeenten jaarlijks uitgeven aan activeringsbeleid leiden niet tot werk voor werklozen of het vervullen van vacatures. Deze conclusie trekken de populaire media, die eind 2004 meldden dat de miljoenen ingezet voor de reïntegratie in Groningen geen enkele arbeidsplaats opleverde en ook dat de in 2003 groots opgezette Banenmarkt in Amsterdam een fiasco was.² Ook onder bestuurders en politici is het bon ton om te beweren dat het activeringsbeleid van de overheid faalt.³ Zij baseren zich op publicaties van het CPB en van het SCP waarin op wetenschappelijke wijze wordt uiteengezet dat de reïntegratiesubsidies in de afgelopen 10 jaren niets uithaalden.⁴ De planbureaus pleiten in plaats van subsidies voor strengere criteria en sancties om uitkeringsgerechtigden te prikkelen om werk te zoeken.⁵ Maar hebben deze criticasters van het arbeidsmarktbeleid ook gelijk?

Er zijn academici die beweren dat de methoden van de planbureaus onvoldoende onderbouwd zijn of verkeerd worden gebruikt.⁶ Met een andere methodiek tonen zij aan dat subsidies voor de scholing en bemiddeling van werklozen en arbeidsgehandicapten wel degelijk effectief en zinvol zijn.⁷

Burgers en media spreken de overheid aan op de kwaliteit en de effectiviteit van het beleid. De meting van prestatie, productiviteit (output) en effectiviteit (outcome) in het domein van de sociale zekerheid is daarom een centraal kennisissue. De overheid blijkt echter niet in staat om duidelijkheid te scheppen over de kwaliteit en effectiviteit van het activerend arbeidsmarktbeleid. Dit wordt klemmender nu de werkloosheid vanaf het jaar 2001 weer stijgt na een eerder decennium van toenemende werkgelegenheid.

Binnen het TNO onderzoeksthema Arbeidsparticipatie is ruim aandacht voor beleidsondersteunende evaluatiemethoden. Daarom verricht TNO

¹ Edwin de Vos is als onderzoeker verbonden bij TNO Kwaliteit van Leven.

² Uitzending Zembla, december 2004, respectievelijk NRC, 14-1-2005.

³ IBO (2001).

⁴ CPB (2000), respectievelijk SCP (2003).

⁵ Koning (2003).

⁶ De Koning (2003).

⁷ Theeuwes (2002), Heyma en De Vos (2002).

empirisch wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit, kosten en kwaliteit van activeringsmaatregelen.

Vanwege dit thema publiceerden wij in 2002 het boek 'Daadwerkelijk effectief'.⁸ Ook het onderhavige boek is vooral geschreven met het oog op de verdere theorieontwikkeling. Het gaat vooral om het destilleren van theorieën en om aan te tonen dat effecten van beleid en instrumenten daadwerkelijk meetbaar zijn, maar ook wat de verraderlijke valkuilen zijn. In dit eerste hoofdstuk introduceren we de thema's die de auteurs van dit boek uitvoerig aan de orde stellen. Allereerst gaan we nader in op het waarom van dit boek en op de vragen waarop wij een antwoord zoeken.

1.1 Waaronder dit boek?

Kwalitatief goed reïntegratiebeleid behoeft wetenschappelijke theorie en kennisontwikkeling...

De overheid investeert de komende 5 jaar tientallen miljarden euro's in de activering van werklozen en in trajecten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Het thema activering van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten⁹, gekoppeld aan het concept van een 'activerende sociale zekerheid', blijft dus de komende jaren actueel. Dat geldt ook voor de discussie over effectiviteit van reïntegratiebeleid. Omdat burgers de overheid aanspreken op de resultaten krijgen effectiviteit, doelmatigheid en kwaliteit, van deze maatregelen steeds meer aandacht. De vraag luidt dus in de eerste plaats: Is het arbeidsmarktbeleid effectief en zo ja, voor wie? Mogelijk kan de overheid beter niets doen of wat anders? Wat werkt dan beter, subsidies of sancties? De voor beantwoording van deze vragen noodzakelijke onderzoeksmethoden worden besproken door de auteurs van hoofdstuk 2, hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

Wij willen echter niet alleen weten *of* het arbeidsmarktbeleid effectief is. Wij willen ook weten: Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief en wat zijn de kritieke succesfactoren in het uitvoeringsproces? Dat blijkt lastig te achterhalen nu de uitvoering gestalte krijgt in een ingewikkeld samenspel tussen publieke en private partijen. Informatie over wat er in werkelijkheid gebeurd is fragmentarisch. Dit komt deels omdat opdrachtgevers en uitvoerders om vele redenen niet in staat zijn om onderling de

⁸ De Vos (2002).

⁹ Met 'activering', 'terugkeer naar werk', 'werkhervatting' en 'het vinden van werk' worden in dit boek zowel hervatting van de oude functie bij de oude werkgever, een nieuwe functie bij de oude werkgever, een nieuwe functie bij een nieuwe werkgever als werkhervatting als zelfstandige bedoeld.

noodzakelijke informatie uit te wisselen. Dit is fruikend voor inzicht in kwaliteit omdat een optimaal ingerichte reïntegratieketen veronderstelt dat alle informatie voor alle partijen eenvoudig toegankelijk is. De auteur van hoofdstukken 5 en 6 behandelt dit thema door nader in te gaan op de informatisering van processen en van de keten. Wij willen echter nog meer weten, en dat is: waarom zijn interventies effectief? In hoeverre draagt de reïntegratiedienstverlening ertoe bij dat individuele werklozen naar werk gaan zoeken, solliciteren en werk accepteren en welke psychologische aspecten zijn daarbij van belang? Op deze vragen gaan de auteurs van hoofdstuk 7 in bij de beschrijving van het door hen uitgevoerde experimentele onderzoek. Antwoorden op de bovengenoemde vragen vereisen de juiste theorieontwikkeling. In dit boek bespreken diverse auteurs hoe zij door empirisch onderzoek meer zicht krijgen op de kwaliteit en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid. Het boek is een vervolg op de eerdere publicatie *'Daadwerkelijk effectief'*. Daarin kwam de vraag aan de orde of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht. Deze eerste bundel was de aanleiding tot meerdere bijeenkomsten waarin over de inhoud werd gediscussieerd. Eén van de conclusies van deze bijeenkomsten was dat verschillende evaluatiestudies naar reïntegratie-instrumenten ofwel onderling uiteenlopende uitkomsten opleveren, ofwel gebaseerd zijn op onvoldoende betrouwbare onderzoeksmethoden. De overheid werd geadviseerd te werken aan een betere informatievoorziening en eenduidiger onderzoeksmethodiek. Ook werd voorgesteld te komen tot een standaard voor de methodiek van beleidsevaluatie. Door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt inmiddels gewerkt aan een evaluatiemethodiek. Ook de verbetering van de informatievoorziening is ter hand genomen.

De kernvraag waarop wij in deze bundel een antwoord willen geven is: *Wat is nodig om de kwaliteit en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid te meten?*

De doelstelling daarbij is een bijdrage te leveren aan de theorieontwikkeling voor het meten van beleidseffecten en beleidsinstrumenten.

Onderzoeksvragen

Bij de beantwoording van de kernvraag richten wij ons dus op drie centrale onderzoeksvragen:

1. *Is het arbeidsmarktbeleid effectief? En voor wie is het al dan niet effectief? (Het gaat hierbij om het meten van de toegevoegde waarde van reïntegratiedienstverlening.).*

2. *Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief en wat zijn de kritieke succesfactoren? (Hierbij wordt aandacht besteed aan het belang van een goede ketensamenwerking en informatievoorziening tussen partijen in de keten.).*
3. *Waarom is een interventie effectief? Hierbij wordt op microniveau geanalyseerd waarom reïntegratiedienstverlening kan helpen om werklozen aan het werk te krijgen.*

Niet alleen de overheid wil inzicht in de prestaties van (de uitvoering van) het beleid gericht op vergroting van de arbeidsdeelname van personen. Voor de private en publieke uitvoerders geldt hetzelfde ten aanzien van de inzet van het (re-)activeringsinstrumentarium en reïntegratietrajecten.¹⁰ De thema's effectiviteit en kwaliteit in de 'Sociale zekerheid' kunnen zowel bestudeerd worden op het microniveau van individuen, als op het macroniveau van bijvoorbeeld professionele organisaties of van het landelijke werkgelegenheidsbeleid. De auteurs in deze bundel richten hun studies voornamelijk op het microniveau. In de volgende paragraaf beschrijven we in het kort de inhoud van hun bijdrage en aan welke van de onderzoeksvragen deze wordt opgehangen.

In het volgende kader staat een overzicht van de onderzoeksvragen en de hoofdstukken vermeld.

Is het arbeidsmarktbeleid effectief?

- | | |
|-------------|--|
| Hoofdstuk 2 | Reïntegratie instrumenten voor WW-gerechtigden: behoefte, inzet en effecten (Arjan Heyma) |
| Hoofdstuk 3 | Prestaties van reïntegratiebedrijven vergeleken: Benchmarking van effectiviteit (Wim Zwinkels) |
| Hoofdstuk 4 | Het spook van afroming ontmaskerd? (Pierre Koning) |

Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief?

- | | |
|-------------|---|
| Hoofdstuk 5 | Kritieke succesfactoren voor ketensamenwerking (Bruno Fermin) |
| Hoofdstuk 6 | Inzicht in reïntegratie (Bruno Fermin) |

Waarom is een interventie effectief?

- | | |
|-------------|--|
| Hoofdstuk 7 | Experimenteren in activering (Roland Blonk en Veerle Brenninkmeijer) |
| Hoofdstuk 8 | Evaluatie binnen een publiek-privaat stelsel (Edwin de Vos). |

¹⁰ Reïntegratietrajecten bestaan onder meer uit hulp bij het vaststellen van arbeidsmogelijkheden (oriëntatie op de arbeidsmarkt), het verbeteren van sociale, communicatieve en sollicitatievaardigheden (aanbodersterking), het verbeteren van kwalificaties (scholing) en begeleiding van werklozen bij het zoeken en aanvaarden van werk (bemiddeling).

1.2 Is het arbeidsmarktbeleid effectief en zo ja, voor wie?

...omtrent het meten van effecten...

Een voorbeeld van een onderzoek naar de effectiviteit op basis van bestaande administratieve gegevens van organisaties is het onderzoek dat Heyma uitvoerde in samenwerking met TNO. In hoofdstuk 2 geeft Heyma antwoord op de vraag of de inzet van reïntegratie-instrumenten bij WW-gerechtigden effectief is. De methode van analyse die hij hierbij allereerst gebruikt, is die van berekening van individuele werkhervattingkansen. Deze verklaart hij uit objectieve achtergrondkenmerken van werklozen, zoals leeftijd en opleiding. Ook de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten verklaart hij uit deze achtergrondkenmerken. Hij toont daarbij aan dat de behoefte aan instrumenten en de daadwerkelijke inzet van reïntegratie-instrumenten niet altijd corresponderen. Vervolgens berekent hij de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten door werkhervattingkansen van werklozen met reïntegratie-instrumenten te vergelijken met de kansen van werklozen zonder reïntegratie-instrumenten.

Heyma presenteert dus niet alleen een methode om de toegevoegde waarde (het netto-effect) vast te stellen van verschillende reïntegratiediensten. Hij laat eveneens zien hoe op grond van objectieve en persoonlijke kenmerken van werklozen kan worden vastgesteld wat de kans is op werkhervatting op verschillende momenten na instroom in de WW. Daarbij geeft hij aan bij wie verschillende reïntegratietrajecten worden ingezet en of dat, gezien de verwachte werkhervattingkansen, een optimale allocatie van middelen is.

Met de recente introductie van marktwerking ontstaan mogelijkheden om te kijken wat de toegevoegde waarde van reïntegratiebedrijven is. Hoe deze kan worden vastgesteld wordt onderzocht door Zwinkels (hoofdstuk 3). De probleemstelling van zijn onderzoek is tweeledig: Wat is de toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf in het reïntegratieproces? Hoe zijn de prestaties van reïntegratiebedrijven om te zetten in een benchmark? Van dit laatste geeft hij een voorbeeld.

...omtrent prikkels zoals subsidies en sancties...

De markt voor reïntegratiediensten bestaat al een aantal jaren. Toch is er nog maar weinig bekend over de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten bij het aan het werk helpen van werkzoekenden, aldus Koning in hoofdstuk 4. In evaluatiestudies voor opdrachtgevers (UWV en gemeenten) en opdrachtnemers (reïntegratiebedrijven) wordt vaak volstaan

met een inventarisatie van het aandeel cliënten dat na het volgen van een reïntegratietraject het werk hervat. Onduidelijk blijft dan of die werkherhaving te danken is aan de inzet van het juiste reïntegratietraject, de inzet van de betrokken consulent, aan de beloningstructuur van beambten of de economische prikkels voor de werkloze. Koning baseert zijn verhaal mede op de econometrist J. Heckman en zijn *Amerikaanse lessen*. Het doel van Koning is om een aantal misverstanden over afoming te ontzenuwen. Hij stoelt zijn betoog op de situatie in de VS, waar (semi-) publieke reïntegratiekantoren wél worden geprikkeld om cliënten te plaatsen in reguliere banen. Koning begint bij de vraag hoe afoming gemeten kan worden. En hij stelt vast dat het in Nederland niet meetbaar is of er te veel trajecten zijn ingezet voor eenvoudig plaatsbare werklozen. Verder betwijfelt hij of reïntegratiebedrijven voldoende kennis hebben om af te romen. En tenslotte acht hij in de eerste plaats UWV verantwoordelijk voor afoming zover deze zou plaatsvinden. Een belangrijk verschil met Nederland is dat de Nobelprijswinnaar Heckman voor de VS heeft kunnen onderzoeken hoe afoming en prestatieprikkels zich tot elkaar verhouden. Vanwege onvoldoende informatie is dergelijk onderzoek in Nederland dus helaas niet mogelijk.

Uiteindelijk zijn wij, met Heyma, Zwinkels en Koning, op zoek naar de antwoorden op de vragen of het zin heeft om reïntegratietrajecten in te zetten, bij wie dat moet gebeuren, wat voor soort trajecten het best kunnen worden ingezet en op welk moment. Hoofdstukken 2, 3 en 4 helpen ons daarbij een eind op de goede weg.

1.3 Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief en wat zijn de kritieke succesfactoren?

... omtrent processen, ketensamenwerking en informatievoorziening ...

Inzicht in de effectiviteit en processen in de sociale zekerheid, reïntegratie en arbodienstverlening vereist allereerst de juiste informatie. Gezien de vele actoren en databronnen is het beschikbaar maken van deze juiste informatie een immense opgave.¹¹ Ketensamenwerking en –informatisering zijn fenomenen die in de publieke sector steeds meer aan terrein winnen, hierin de marktsector volgend. In de publieke sector zijn deze zaken nog onvoldoende transparant. Ketensamenwerking in de sociale zekerheid houdt in dat een aantal partijen hun dienstverlening rond een klant aan elkaar koppelen. Idealiter ontstaat voor de klant een naadloos

¹¹ De in hoofdstuk 5 beschreven partijen die een rol spelen in de relevante informatie (overdracht) zijn onder meer CWI, UWV, meer dan 400 gemeenten, SVB, AKO, PPI, BKWI, het coördinatiepunt ICT gemeenten, VNG, Divosa, het Inlichtingenbureau, Rinis, Gemnet, de Belastingdienst en IBG.

aaneensluitend ketenproces waarin vragen maar eenmaal behoeven te worden gesteld en de klant slechts eenmaal antwoord hoeft te geven. Voor ketensamenwerking zijn sluitende afspraken tussen ketenpartners over opslag en informatie-uitwisseling noodzakelijk. Fermin toont ons in hoofdstuk 5 de weerbarstige praktijk. Fermin gaat daarbij in op de werking van het Inlichtingenbureau (IB). Hij beschrijft vervolgens de gevonden kritieke succesfactoren voor ketensamenwerking en –informatisering in de sociale zekerheid. Volgens Fermin dient de aandacht te worden verlegd van registratie en beheer naar het communicatieproces tussen organisaties. Hij toont aan hoe organisaties die een centraal aangestuurde keten vormen een betere informatie-infrastructuur tot stand kunnen brengen en zich tot efficiënte ketenpartners kunnen ontwikkelen. Een volgende stap is dan om ook de uitwisseling van informatie tussen publieke opdrachtgevers en private reïntegratiebedrijven tot stand te brengen.

...en onderzoekstechnieken en -methoden die goed aansluiten bij de uitvoeringsprocessen ...

Het domein van de sociale zekerheid kenmerkt zich door een grote informatie-intensiteit. Het bemiddelen van werkzoekenden, het afhandelen van uitkeringsclaims of het heffen en innen van premies, zijn processen waarbinnen grote hoeveelheden gegevens *door mensen* worden uitgewisseld. De veranderingen in dit domein hebben mede betrekking op een fundamentele vernieuwing van de informatiehuishouding. Het ‘activerend beleid op afstand van het Rijk’ (Strategisch Akkoord 2002) veronderstelt dat prestatie-afspraken worden gemaakt met gemeenten en uitvoeringsorganisaties. Prestaties moeten daarom gemeten worden. Tegelijkertijd wenst men de administratieve lasten van de betrokken actoren te beperken. Daarom moet het verzamelen van informatie nauw aansluiten bij de bedrijfsprocessen in de organisaties.

Als reïntegratie geen complex te monitoren proces was, was dit boek niet geschreven. De complexiteit schuilt met name in de noodzaak om cliënten over een langere periode ‘continu’ te volgen. De huidige keuze van de overheid voor een publiek-private uitvoering maakt het er niet eenvoudiger op. Hierdoor is een knip ontstaan tussen de uitvoering en de informatievoorziening; tussen publieke en private partijen. Zo zijn de uitkeringinstanties afhankelijk van meerdere private partijen, wanneer het gaat om de aanlevering en registratie van de resultaten van reïntegratietrajecten. Deze private partijen hebben bovendien belang bij het schetsen van een zo’n rooskleurig mogelijk beeld. Zowel van arbodiensten als van reïntegratiebedrijven wordt verteld dat zij hun prestaties oppoetsen (Al-

gemene Rekenkamer, 2004). Om de verschillende publieke en private partijen efficiënt en effectief te laten samenwerken is het van cruciaal belang om tot een goed sluitend informatienetwerk te komen; zowel voor de aansturing van de uitvoering als voor het genereren van informatie over die uitvoering.

Naast de publiek-private knip is een tweede handicap dat de sociale zekerheid wordt gekenmerkt door een voortdurende ontwikkeling van nieuw beleid en vele reorganisaties binnen de uitvoering. Dit brengt lacunes in data, definitiewijzigingen en expertwisselingen met zich mee. Gebrek aan data maakt grondige analyses van de beleidsuitvoering onmogelijk evenals om van daaruit tot verbetering te komen. Volgens ons is het daarom ook zinvol om stil te staan bij pogingen van de overheid en publieke uitvoerders om inzicht te krijgen in de (resultaten van de) uitvoering. In hoofdstuk 6 beschrijft Fermin de resultaten van een TNO-studie naar de opkomst en ondergang van de Reïntegratiemonitor en welke lessen we daaruit kunnen trekken.

1.4 Waaron is een interventie effectief?

...evenals gedurfde experimenten met activeringsprogramma's...

Omdat de informatievoorziening in veel landen beter op orde is dan in Nederland wordt er veel geleerd van de toepassing van buitenlandse methodes van effectevaluatie. Daaruit is duidelijk geworden dat effectmeting op basis van administratieve bestanden niet voldoende is. Men kan door middel van econometrische analyses wel de toegevoegde waarde van beleid vaststellen (netto effectiviteit), maar daarmee kan men nog niet verklaren waarom dat zo is. Hiertoe moet men theorieën en modellen bouwen en vervolgens testen. Daarvoor zijn experimenten nodig waarin de effectiviteit van specifieke trajecten en interventies worden onderzocht.

In hoofdstuk 7 beschrijven Blonk en Brenninkmeijer een van de weinige studies in Nederland naar effectiviteit van een reïntegratieprogramma met behulp van een experimentele opzet. Zij besteden onder meer aandacht aan wat we van het experiment kunnen leren over het doen van interventie-onderzoek onder werklozen. De auteurs geven antwoord op de vraag hoe men de groep mensen die langdurig werkloos zijn en bij wie demoralisatie en gezondheidsschade zijn opgetreden naar de arbeidsmarkt kan (terug)leiden. Met het experimenteel onderzoek naar hun JOBS-programma's willen zij bepalen welk type interventie of type be-

geleiding effectief is in het ondersteunen van langdurig werklozen bij het zoeken, vinden en behouden van werk.

1.5 Een activerend arbeidsmarktbeleid gestoeld op kennis.

Het onderzoek naar effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid is dus van groot belang. Dat belang is niet alleen economisch, maar raakt aan het veel bredere thema van *Kwaliteit van Leven*. Dit heeft te maken met de rol van arbeid in de moderne samenleving. Betaald werk is een paspoort geworden voor veel meer dan inkomen: namelijk voor sociale contacten, persoonlijke ontplooiing, integratie, participatie et cetera. Daardoor kon het hebben van (een vooruitzicht op) werk de centrale norm worden ter realisatie van de waarde ‘bestaanszekerheid’. In aansluiting daarop stellen we dat beleid niet alleen vanuit economisch perspectief moet worden geëvalueerd, maar evengoed op basis van sociologische of antropologische wetenschappen. Dat is ook één van de conclusies van de internationale conferentie beschreven in hoofdstuk 8. Tijdens die conferentie is gediscussieerd over de vragen: *Welke effecten zijn meetbaar, Waarom heeft Nederland geen traditie van beleidsevaluatie en Waarom is de impact van onderzoek op beleid zo beperkt?* Het is duidelijk dat meten alleen weinig grond biedt voor beleidsontwikkeling. Daarvoor is theorievorming noodzakelijk. Wij illustreren dit aan de hand van de door de econoom Ciborra beschreven transactiekostentheorie. Er is bij beleidsmakers behoefte aan verklarende modellen die aangrijpingspunten bieden voor ‘evidence based’ beleid. Daartoe worden in hoofdstuk 8 de belangrijkste punten die de auteurs in dit boek presenteren kritisch besproken.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2004), Bemiddeling en reïntegratie van werklozen, Den Haag, 2004. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 855, nrs.1-2.)

CPB (2000), Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen – Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument, No. 118, Den Haag.

Heyma, A.O.J. en E.L. de Vos (2002), Reïntegratie-instrumenten zijn effectief, Economisch-Statistische Berichten, 85 (4346), 116-118.

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

Koning, J. de (2003), Wat niet weet, wat niet deert: over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid, oratie, SEOR, Rotterdam.

Koning, P.W.C., A. Deelen (2003), Prikkels voor UWV, CPB Document, No. 32, Den Haag.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2003), De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992 – 2002, Den Haag.

Theeuwes, J. (2002), SIC Industriemonitor, SEO, Amsterdam

Vos, E.L. de (red.), C.W.J. Wevers, B.M.F. Fermin, A.O.J. Heyma, J.H. Abbring, B. van der Klaauw en P.W.C. Koning (2002), Daadwerkelijk effectief; Prestatiemeting van reïntegratie en activering, TNO-rapport, TNO Arbeid, Hoofddorp.

2 Reïntegratie instrumenten voor WW-gerechtigden: behoefte, inzet en effecten

Arjan Heyma¹

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op drie vragen ten aanzien van de inzet van reïntegratie-instrumenten bij WW-gerechtigden: wie heeft de grootste behoefte aan hulp bij reïntegratie naar werk, bij wie worden reïntegratie-instrumenten ingezet en wat zijn de effecten van deze reïntegratie-instrumenten? De antwoorden zijn gebaseerd op elektronische dossiers van werklozen die zich tussen 1 januari 1999 en 31 december 2001 inschreven bij het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) voor een WW-uitkering, aangevuld met gekoppelde inschrijvingsgegevens bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). De vraag naar de behoefte aan ondersteuning bij reïntegratie is gebaseerd op individuele werkhervattingkansen die worden verklaard uit objectieve achtergrondkenmerken van werklozen, zoals leeftijd en opleiding. Ook de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten wordt verklaard uit deze achtergrondkenmerken. Het blijkt dat de behoefte aan en daadwerkelijke inzet van reïntegratie-instrumenten niet altijd corresponderen. Voor de berekening van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten worden werkhervattingkansen van werklozen met en zonder reïntegratie-instrumenten vergeleken. De belangrijkste conclusie daaruit is dat oriëntatie op arbeidsmogelijkheden en bemiddeling een positief effect hebben op het verkorten van de werkloosheidsduur, dat aanbodversterking (met instrumenten als motivatie-, communicatie- en sollicitatietrainingen) een negatief effect heeft en dat scholing weinig significante effecten laat zien. Op basis van persoonskenmerken kan zo een inschatting worden gemaakt van de individuele kans op werkhervatting, op grond waarvan reïntegratie-instrumenten gericht kunnen worden ingezet. Ten opzichte van de huidige praktijk van reïntegratie is daarmee een verbetering in de allocatie van reïntegratie-instrumenten en –middelen te bereiken. Uit een gevoeligheidsanalyse op het gehanteerde model blijkt dat voor een zuivere effectmeting vooral rekening moet worden gehouden met de gerichte (selectieve) inzet van reïntegratietrajecten en voor de variabele invloed van de verstreken werkloosheidsduur op de werkhervattingkansen.

¹ Arjan Heyma is werkzaam bij de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO). Het hier gerapporteerde onderzoek is uitgevoerd in opdracht van TNO Kwaliteit van Leven, waar Edwin de Vos voor de begeleiding zorgde. Speciale dank gaat uit naar Han van der Heul van UWV voor uitvoerig en constructief commentaar en naar Marloes Zijl van SEO voor haar bijdrage aan het onderzoek.

2.1 Inleiding

In 1997 besloten de leden van de Europese Unie hun activiteiten op het gebied van actief arbeidsmarktbeleid te intensiveren. De belangrijkste reden hiervoor was het tegengaan van langdurige werkloosheid. Daarbij werd het streven geformuleerd om alle nieuwe werklozen binnen 12 maanden weer aan het werk te krijgen, dan wel ondersteuning te bieden bij het vinden van werk.² In Nederland wordt het naleven van dat streven de Sluitende Aanpak genoemd. De Sluitende Aanpak wordt onder andere ingevuld door het aanbieden van reïntegratietrajecten aan werklozen. Reïntegratietrajecten bestaan onder meer uit hulp bij het vaststellen van arbeidsmogelijkheden (oriëntatie op de arbeidsmarkt), het verbeteren van sociale, communicatieve en sollicitatievaardigheden (aanbodversterking), het verbeteren van kwalificaties (scholing) en begeleiding van werklozen bij het zoeken en aanvaarden van werk (bemiddeling). De uitvoering van reïntegratietrajecten wordt sinds 2001 overgelaten aan private reïntegratiebedrijven, die in concurrentie reïntegratiediensten aanbieden aan het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV). Daarvoor werden reïntegratietrajecten uitgevoerd door Arbeidsvoorziening. Het UWV is verantwoordelijk voor de Sluitende Aanpak bij WW-gerechtigden.

Hoewel de markt voor reïntegratiediensten al een aantal jaren bestaat, is er nog maar weinig bekend over de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten bij het aan het werk helpen van werklozen. Meestal wordt in evaluaties door opdrachtgevers (hoofdzakelijk UWV en gemeenten) en opdrachtnemers (reïntegratiebedrijven) volstaan met een inventarisatie van het aantal of het percentage cliënten dat na het volgen van een reïntegratietraject het werk hervat. Onduidelijk blijft echter of die werkhervatting te danken is aan de inzet van het reïntegratietraject. Niet alle werkzoekenden hebben immers ondersteuning nodig bij de terugkeer naar werk. Van alle WW-gerechtigden die weer aan het werk gaan, doet maar liefst 75 procent dat binnen een half jaar (Van Ours, 2003). Dat suggereert dat voor de meeste WW-gerechtigden reïntegratietrajecten weinig toegevoegde waarde hebben. Niet voor niets worden het eerste half jaar geen trajecten ingezet bij werklozen waarvan wordt verwacht dat ze snel en op eigen kracht het werk kunnen hervatten, de zogenaamde fase 1 cliënten. Die gerichte inzet compliceert het vaststellen van de werkelijke toegevoegde waarde of netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten.

² Met 'terugkeer naar werk', 'werkhervatting' en 'het vinden van werk' worden in dit hoofdstuk zowel hervatting van de oude functie bij de oude werkgever, een nieuwe functie bij de oude werkgever, een nieuwe functie bij een nieuwe werkgever als werkhervatting als zelfstandige bedoeld.

Slechts een handjevol studies heeft geprobeerd om de netto-effectiviteit van het Nederlandse actieve arbeidsmarktbeleid te bepalen. Voorbeelden zijn studies naar het effect van sancties bij WW-gerechtigden (Abbring, Van den Berg en Van Ours, 1997), sancties in de Bijstand (Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours, 1998; Van der Klaauw, 2000), studies naar het effect van reïntegratiemaatregelen bij arbeidsgehandicapten (Heyma, 2001; Heyma, Zwinkels en van Seters, 2003) en studies naar het effect van reïntegratietrajecten bij WW-gerechtigden (Koning, 1999; Heyma, Zwinkels en van Seters, 2003; Van der Heul, Berendsen, van der Eijken en Vlek, 2003). Daarnaast is TNO Kwaliteit van Leven al sinds 1999 bezig met een onderzoek naar methoden om prestaties van reïntegratie activiteiten te evalueren, met bijzondere aandacht voor het meten van de netto-effectiviteit van reïntegratietrajecten (zie o.a. De Vos e.a., 2001; De Vos e.a., 2002).

Ten aanzien van de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten bij WW-gerechtigden, is de studie van Van der Heul e.a. (2003) het meest gedetailleerd. Deze studie is gebaseerd op administratieve gegevens van WW-gerechtigden die in de jaren 1999 tot en met 2001 zijn ingestroomd bij UWV Gak en behoren tot de doelgroep van de Sluitende Aanpak. Per saldo resulteert volgens die studie een negatief effect van reïntegratietrajecten binnen de Sluitende Aanpak, zowel voor werkhervattingen in het algemeen als voor duurzame werkhervattingen, gedefinieerd als werkhervattingen die langer dan een half jaar duren. Dit wordt vooral toegeschreven aan de negatieve resultaten van scholing, die tot een verlenging van de werkloosheidsduur leidt als gevolg van de tijd die het kost om de scholing te volgen.

Bij de studie van Van der Heul e.a. is een aantal kanttekeningen te plaatsen. Zo wordt geen onderscheid gemaakt tussen scholing, gericht op het verbeteren van kwalificaties, en aanbodversterking, gericht op het verbeteren van sociale, communicatieve en sollicitatievaardigheden. Daarnaast wordt verondersteld dat de kans op werkhervatting geleidelijk daalt wanneer de werkloosheidsperiode langer duurt. Hoewel hier grafische aanwijzingen voor zijn, kan de kans op werkhervatting in werkelijkheid op een andere manier variëren met de verstreken werkloosheidsduur. Dat heeft consequenties voor de effectmeting. Daar wordt in paragraaf 2.6 nader op ingegaan. Verder wordt alleen gecorrigeerd voor een selectieve inzet van reïntegratietrajecten voor zover deze kan worden verklaard uit geregistreerde persoonskenmerken. Niet-geregistreerde kenmerken van cliënten die van invloed zijn op zowel de werkhervattingkans als de inzet van een reïntegratietraject worden niet in de analyse betrokken.

Voorbeelden hiervan zijn communicatievaardigheden en de motivatie van cliënten om weer aan het werk te gaan. Tenslotte is alleen gekeken naar werklozen waarvoor de WW-uitkering werd verzorgd door het Gak en niet door een van de andere voormalige uitvoeringsinstellingen (uvi's).³ De reïntegratiegegevens van de andere uvi's werden door de onderzoekers als onvoldoende betrouwbaar of onbruikbaar beoordeeld.

Het voorliggende hoofdstuk brengt opnieuw de toegevoegde waarde van reïntegratiediensten bij WW-gerechtigden in beeld, maar nu rekening houdend met de genoemde kanttekeningen. Het betreft een grondige analyse van de behoefte aan reïntegratiediensten, de verdeling van de inzet van reïntegratiediensten over verschillende cliënten en tenslotte de netto-effecten ervan. Daarbij wordt verondersteld dat de behoefte aan reïntegratiediensten kan worden afgelezen aan de kans op werkherhaving, ofwel aan de kans op langdurige werkloosheid. Wanneer een traject eenmaal wordt ingezet kan men zich afvragen of een cliënt wel de juiste reïntegratiediensten krijgt aangeboden. En als dat zo is, wat dan de toegevoegde waarde of het netto-effect is op de werkherhavingkans. Het doel van dit hoofdstuk is daarom drieledig:

1. Antwoord geven op de vraag of op grond van objectieve en persoonlijke kenmerken van werklozen kan worden vastgesteld wat de kans is op werkherhaving op verschillende momenten na instroom in de WW en of de behoefte aan reïntegratiediensten daarop kan worden gebaseerd. Interessant is om te kijken of de momenteel door UWV gebruikte indicatie van de afstand tot arbeid (de zogenaamde fase-indeling) een goede indicator is voor die werkherhavingkans.
2. Vaststellen bij wie verschillende reïntegratietrajecten worden ingezet en of dat, gezien de verwachte werkherhavingkansen, een optimale allocatie van middelen is.
3. Vaststellen van de toegevoegde waarde (het netto-effect) van verschillende reïntegratiediensten.

Zo kan worden vastgesteld of het zin heeft om reïntegratietrajecten in te zetten, bij wie dat moet gebeuren, wat voor soort trajecten het best kunnen worden ingezet en op welk moment. Ten opzichte van het eerdere onderzoek wordt de analyse op een aantal punten uitgebreid. Ten eerste wordt gekeken naar WW-gerechtigden die niet alleen via Gak, maar ook via de voormalige uitvoeringsinstellingen Cadans, GUO en SFB tussen 1

³ Gak voerde tot 1 januari 2002 de WW-uitkering uit voor alle werknemers die niet onder de uitvoeringsinstanties Cadans, GUO, SFB of USZO vielen. Cadans had vooral cliënten uit de sectoren zorg en welzijn, detailhandel, ambachten, reiniging en het grootwinkelbedrijf, GUO uit de agrarische-, tabaks- en vleessector, SFB uit de bouwnijverheid en USZO voornamelijk van de overheid en uit het onderwijs. Sinds 1 januari 2002 zijn alle 5 uitvoeringsinstellingen opgegaan in het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV).

januari 1999 en 31 december 2001 als werkloos zijn geregistreerd.⁴ In de tweede plaats wordt bij reïntegratiediensten een onderscheid gemaakt tussen scholing, ter verbetering van kwalificaties, en aanbodversterking, ter verbetering van sociale, communicatieve en sollicitatievaardigheden. Daarnaast wordt in het model toegestaan dat de invloed van de werkloosheidsduur op de werkhervattingkans (de duurzaamheid) varieert door de tijd. Typische fluctuaties in werkhervattingkansen, zoals een stijging in de eerste weken van de werkloosheid en een daling daarna, worden door die flexibele vorm beter gemodelleerd. Verder wordt rekening gehouden met een gerichte (selectieve) inzet van reïntegratietrajecten die niet kan worden toegeschreven aan geregistreeerde persoonskenmerken. Dat wordt gedaan door de kans op het ontvangen van een reïntegratietraject expliciet te relateren aan de kans op werkhervatting. Tenslotte wordt bij de inzet van reïntegratietrajecten een onderscheid gemaakt tussen de afzonderlijke effecten van de verschillende individuele reïntegratie-instrumenten waaruit zo'n traject kan bestaan. Zo wordt de toegevoegde waarde van oriëntatie, scholing, aanbodversterking en bemiddeling apart berekend. Het onderzoek gaat niet in op het functioneren van de Wet op de Sluitende Aanpak, alleen op de behoefte, de inzet en de effectiviteit van reïntegratiediensten die onder andere in het kader van de Sluitende Aanpak worden geleverd.

Paragraaf 2.2 geeft een overzicht van de inzet van verschillende soorten reïntegratietrajecten en reïntegratie-instrumenten bij WW-gerechtigden. De vraag welke werklozen een grotere behoefte aan reïntegratiediensten hebben dan anderen, wordt in paragraaf 2.3 beantwoord op basis van een analyse van individuele werkhervattingkansen. Die kansen worden in paragraaf 2.4 afgezet tegen de kans op het daadwerkelijk ontvangen van reïntegratiediensten. Een analyse van de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten, gecorrigeerd voor verschillen in werkhervattingkansen en de selectieve inzet van reïntegratietrajecten, wordt gepresenteerd in paragraaf 2.5. Daaruit komt een positiever beeld naar voren van de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten bij werklozen dan uit eerder onderzoek. In paragraaf 2.6 wordt daarom een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd om de invloed van een aantal modelveronderstellingen te onderzoeken. Paragraaf 2.7 tenslotte bevat conclusies, waarin wordt teruggekomen op de onderzoeksvragen.

⁴ Alleen van USZO cliënten zijn geen goede administratieve gegevens in elektronische vorm beschikbaar. Van alle Cadans cliënten is slechts een deel in de analyse betrokken als gevolg van administratieve onvolkomenheden bij de registratie van scholing.

2.2 Reïntegratie activiteiten bij WW-gerechtigden

Dit onderzoek betreft personen die recht hebben op een uitkering in het kader van de Werkloosheidswet (WW). Dat zijn alle werknemers die tenminste 5 of de helft van hun arbeidsuren en het recht op loondoorbetaling over die uren hebben verloren. De werkloosheid mag niet vrijwillig zijn. Daarnaast geldt de zogenaamde wekeneis, die bepaalt dat de werkloze in de laatste 39 weken voorafgaand aan het begin van de werkloosheid in ten minste 26 weken als werknemer moet hebben gewerkt. Uitgesloten van een WW-uitkering zijn onder andere personen die volledig arbeidsongeschikt zijn en personen van 65 jaar of ouder. De uitkering eindigt wanneer een persoon niet langer werkloos is of als de maximale uitkeringsduur is bereikt. De potentiële uitkeringsduur en de hoogte van de uitkering hangen af van het soort uitkering dat wordt ontvangen: een kortlopende uitkering, een loongerelateerde uitkering of een vervolguitkering. Deze zijn weer afhankelijk van het arbeidsverleden en de leeftijd van de werkloze. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de voorwaarden, de hoogte en de duur van deze uitkeringsoorten in de periode 1999-2001.

Tabel 2.1 Voorwaarden, maximale duur en hoogte van de WW-uitkering

| Uitkeringsoort | Kortlopende uitkering | Loongerelateerde uitkering | Vervolguitkering |
|--------------------------------|---|---|--|
| Voorwaarden | 26-uit-39-wekeneis* | 26-uit-39-wekeneis* én 4-uit-5-eis [¶] | 26-uit-39-wekeneis* én 4-uit-5-eis [¶] |
| Uitkeringshoogte | 70 % van het minimumloon of van het dagloon [#] als dat lager is | 70 % van het dagloon [#] | 70 % van het minimumloon of van het dagloon [#] als dat lager is |
| Maximale uitkeringsduur | 6 maanden | 6 maanden plus een verlenging, oplopend tot 4½ jaar, afhankelijk van het arbeidsverleden [§] | 2 jaar indien jonger dan 57½ jaar bij aanvang werkloosheid, anders 3½ jaar |

* De 26-uit-39-wekeneis houdt in dat de werkloze in de laatste 39 weken voorafgaand aan het begin van de werkloosheid in ten minste 26 weken als werknemer moet hebben gewerkt.

¶ De 4-uit-5-eis houdt in dat de werkloze in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan de eerste werkloosheidsdag, in tenminste 4 kalenderjaren over 52 of meer dagen loon moet hebben ontvangen.

Het dagloon is het gemiddelde loon van het werk waaruit de werkloosheid ontstaat, met een maximum.

§ Het arbeidsverleden wordt bepaald als het aantal jaren waarin de werkloze in de 5 kalenderjaren voorafgaand aan het begin van de werkloosheid over ten minste 52 dagen loon heeft ontvangen plus het aantal kalenderjaren vanaf het jaar waarin hij of zij 18 jaar werd tot het begin van deze 5 kalenderjaren.

Wanneer werknemers werkloos worden, kunnen zij zich inschrijven bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Daar wordt gekeken wat voor kans zij hebben om op korte termijn het werk te hervatten, ook wel de afstand tot arbeid genoemd. Daartoe deelt het CWI cliënten in verschillende ‘fasen’ in. Zo worden werklozen met een relatief kleine afstand tot arbeid ingedeeld in fase 1. Van hen wordt verwacht dat ze op korte termijn op eigen kracht een baan kunnen vinden. Cliënten met een iets grotere afstand tot arbeid, maar waarvan wordt verwacht dat ze goed bemiddelbaar zijn naar werk, worden ingedeeld in fase 2. Cliënten waarvan de onmiddellijke bemiddelbaarheid wordt betwijfeld, worden ingedeeld in fase 3. Cliënten waarvan wordt verwacht dat de kans op terugkeer naar werk op korte termijn zeer gering is en die vermoedelijk meer baat hebben bij maatschappelijke of sociale reïntegratie alvorens op zoek te gaan naar werk, worden ingedeeld in fase 4. Het recht op een WW-uitkering wordt vervolgens vastgesteld door UWV. Die verzorgt ook de betaling en is verantwoordelijk voor de reïntegratie naar werk. Fase 1 cliënten hebben pas recht op een reïntegratietraject wanneer het hen niet lukt om binnen een half jaar werk te vinden. Fase 2 en 3 cliënten kwalificeren zich onmiddellijk voor een reïntegratietraject, waarvoor binnen een vooraf afgesproken periode een plan dient te worden geschreven. In werkelijkheid beginnen reïntegratie activiteiten voor deze cliënten gemiddeld na enkele maanden. Voor fase 4 cliënten wordt eerst de nadruk gelegd op maatregelen om de maatschappelijke participatie te verhogen. Pas in latere instantie volgen concrete activiteiten ter verhoging van de werkhervattingskans, zoals scholing en bemiddeling.

Reïntegratietrajecten worden door UWV aanbesteed bij commerciële reïntegratiebedrijven. Daarbij wordt een contract gesloten voor plaatsing van cliënten in werk of op een scholingstraject. In het contract wordt vastgelegd welk percentage van de cliënten tenminste moet terugkeren naar werk. Voor het verkrijgen van nieuwe contracten hebben reïntegratiebedrijven belang bij een goed resultaat van hun reïntegratiediensten.⁵ Dat hoeft echter niet te betekenen dat alle cliënten ook effectief worden geholpen. Cliënten die al een grote kans op werkhervatting hebben, kunnen bijvoorbeeld met voorrang worden geholpen om het afgesproken plaatsingspercentage te halen (afoming). Tegelijkertijd kunnen cliënten waarvan de kosten van een reïntegratietraject in een relatief slechte verhouding staan tot de baten (de vergoeding voor een plaatsing) minder snel een traject krijgen aangeboden.

⁵ Dat belang is de afgelopen jaren verder toegenomen door een vergoeding op basis van no-cure-less-pay of no-cure-no-pay. Dat houdt in dat wanneer een plaatsingspercentage niet (voldoende) wordt gehaald, de vergoeding door UWV naar beneden wordt bijgesteld. In de periode waarover de gegevens in dit hoofdstuk worden geanalyseerd (tot 31 december 2001) was deze vergoedingsbasis echter nog niet van kracht.

Reïntegratiediensten kunnen door reïntegratiebedrijven dus gericht (selectief) worden ingezet. Daar moet bij de analyse van het effect van deze diensten rekening mee worden gehouden.

Reïntegratietrajecten bestaan vaak uit meerdere reïntegratie-instrumenten. In dit hoofdstuk worden vier soorten reïntegratie-instrumenten onderscheiden: oriëntatie, scholing, aanbodversterking en bemiddeling. Vaak wordt een traject begonnen met een oriëntatie op de arbeids- en beroepsmogelijkheden van de cliënt. Daarbij wordt vastgesteld welke mogelijkheden er voor werkhervatting bestaan en welke drempels er zijn voor een succesvolle reïntegratie. Is dat vooral een tekort aan (relevante) kwalificaties, dan kan worden overgegaan tot scholing. Zijn het vooral sociale, communicatieve of sollicitatievaardigheden die ontbreken, dan kunnen instrumenten van aanbodversterking worden ingezet. Voorbeelden hiervan zijn sollicitatie- en motivatietrainingen, training van sociale vaardigheden, communicatie- en assertiviteitstrainingen of zelfs het trainen van de fysieke conditie. Al deze instrumenten zijn er op gericht om de cliënt een betere positie op de arbeidsmarkt te geven. Wanneer zowel kwalificaties als vaardigheden voldoende op peil zijn (gebracht) kan worden overgegaan tot bemiddeling; het begeleiden van cliënten naar werk. Dit kan passief door het beschikbaar stellen van advies en ondersteuning wanneer zich de kans op werk voordoet. Maar het kan ook actief door middel van het gerichte zoeken naar banen voor de cliënt ('jobhunting').

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de inzet van verschillende reïntegratie-instrumenten en soorten reïntegratietrajecten bij WW-gerechtigden in de periode 1 januari 1999 tot 31 december 2001; de periode waarover gegevens beschikbaar waren voor dit onderzoek (zie het kader *Beschikbare gegevens voor analyse*). De tabel geeft werkelijke aandelen weer. Cliënten voor wie de fase nader bepaald moet worden, vallen over het algemeen in fase 2 of 3. Van bijna 15 procent is de fase onbekend. Slechts 4 procent van alle werklozen in de waargenomen periode heeft een reïntegratietraject ontvangen. Daarvoor zijn een aantal redenen te noemen. Veel WW-gerechtigden in fase 1 vinden binnen een relatief korte tijd een baan. Het overgrote deel van de onderzoekspopulatie bestaat uit fase 1 cliënten (73 procent). Bovendien wordt bij fase 1 cliënten binnen de Sluitende Aanpak gedurende de eerste 6 maanden nog geen reïntegratietraject ingezet. Ook speelt mee dat WW-gerechtigden die pas aan het eind van de observatieperiode in de WW zijn ingestroomd, in die korte tijd nog geen reïntegratiediensten hebben kunnen ontvangen. Gemiddeld zitten personen gedurende de analyseperiode 154 dagen in de WW, dus zo'n 5 maanden.

Precies een kwart heeft langer dan een half jaar in de WW gezeten, ruim 10 procent langer dan een jaar en slechts 2,5 procent langer dan twee jaar. Door die gemiddeld korte WW-periode worden er dus maar relatief weinig trajecten aangetroffen.

Tabel 2.2 Inzet van reïntegratiediensten bij nieuw ingeschreven WW-gerechtigden tussen 1 januari 1999 en 31 december 2001 (percentages in analysebestand)

| | Fase (afstand tot arbeid) | | | | | Nader te bepalen | On-bekend | Totaal |
|---|---------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|------------------|----------------|--------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | | | | |
| (Nog) geen traject ingezet | 95,2 | 89,1 | 93,1 | 94,8 | 90,5 | 94,6 | 94,7 | |
| Alleen intake gehouden | 1,2 | 2,9 | 1,8 | 1,4 | 2,2 | 1,5 | 1,3 | |
| Traject ingezet | 3,6 | 8,0 | 5,1 | 3,8 | 7,3 | 3,9 | 4,0 | |
| <i>Totaal aantal werklozen</i> | <i>248.775</i> | <i>6.527</i> | <i>7.461</i> | <i>10.488</i> | <i>18.006</i> | <i>47.763</i> | <i>339.020</i> | |
| Aandeel per trajectsoort | | | | | | | | |
| Alleen oriëntatie | 6,8 | 5,5 | 7,9 | 5,6 | 7,1 | 7,3 | 6,8 | |
| Alleen scholing | 0,3 | 0,4 | 0,0 | 0,3 | 0,4 | 0,7 | 0,4 | |
| Alleen aanbodversterking | 23,2 | 19,5 | 20,2 | 29,5 | 24,9 | 22,5 | 23,2 | |
| Scholing en aanbodversterking | 3,6 | 4,6 | 4,7 | 4,3 | 4,5 | 3,6 | 3,7 | |
| Hoofdzakelijk bemiddeling | 27,4 | 29,0 | 30,6 | 27,0 | 27,4 | 25,6 | 27,3 | |
| Bemiddeling en aanbodversterking | 28,9 | 31,1 | 27,7 | 22,2 | 26,7 | 29,9 | 28,7 | |
| Alle soorten instrumenten | 9,8 | 9,9 | 8,9 | 11,1 | 9,1 | 10,5 | 9,9 | |
| Frequentie van inzet van instrumenten in trajecten | | | | | | | | |
| Oriëntatie | 47,0 | 50,4 | 57,9 | 43,4 | 54,8 | 51,6 | 48,8 | |
| Scholing | 13,7 | 14,9 | 13,6 | 15,7 | 14,0 | 15,4 | 14,0 | |
| Aanbodversterking | 65,1 | 64,5 | 61,5 | 67,2 | 64,6 | 76,1 | 65,1 | |
| Bemiddeling | 66,2 | 70,0 | 67,3 | 60,4 | 63,2 | 65,6 | 65,8 | |
| <i>Totaal aantal trajecten</i> | <i>8.957</i> | <i>524</i> | <i>382</i> | <i>396</i> | <i>1.311</i> | <i>1.843</i> | <i>13.413</i> | |

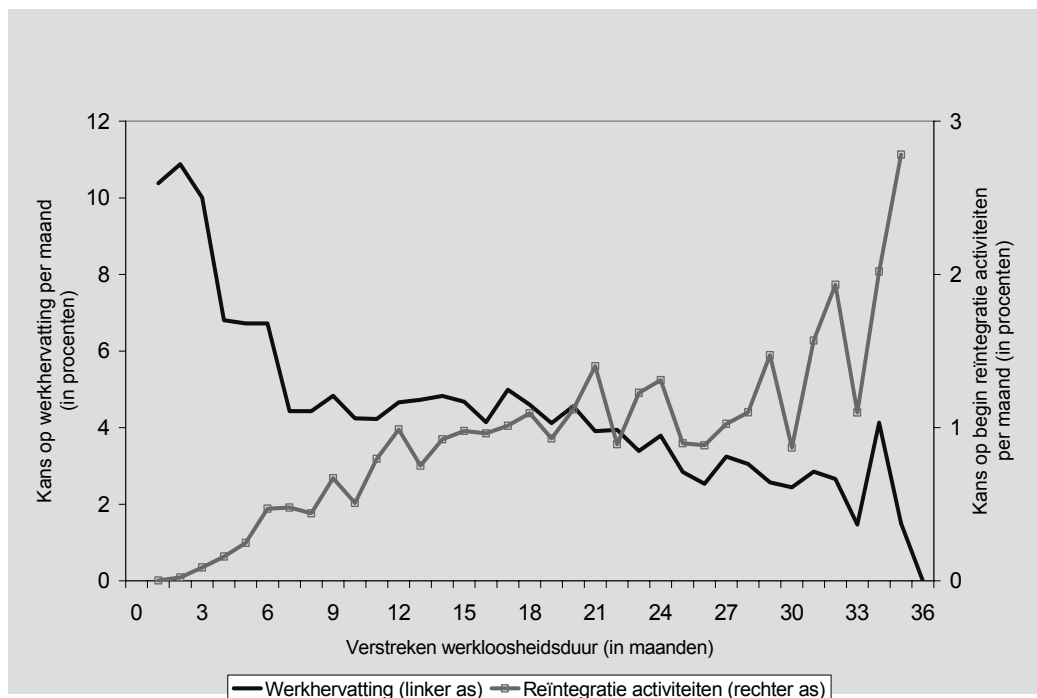
Uit tabel 2.2 blijkt dat, ondanks de beperkingen die ten aanzien van de inzet van reïntegratiediensten bij fase 1 cliënten gelden, absoluut gezien de meeste trajecten zijn ingezet bij fase 1 werklozen (8.957 trajecten). Die inzet vindt plaats na een half jaar werkloosheid of na herfasering door UWV.⁶ Relatief gezien worden de meeste trajecten ingezet bij fase 2 cliënten (8 procent van de werklozen), relatief de minste bij fase 1 en fase 4 cliënten (minder dan 4 procent). Zoals mag worden verwacht wordt een oriëntatie op arbeidsmogelijkheden vaker ingezet als de af-

⁶ De in de analyse gehanteerde fase is bepaald door CWI. Het UWV stelt echter zelf ook de afstand tot arbeid vast voor haar cliënten aan de hand van een standaard fase-indeling. Het kan voorkomen dat die afwijkt van de door CWI bepaalde fase.

stand tot arbeid groter is. Uitzondering daarop vormen fase 4 cliënten, die juist relatief veel scholing en aanbodversterking ontvangen. Bemiddeling wordt relatief vaak ingezet bij fase 2 cliënten en relatief weinig bij fase 4 cliënten. Opvallend is echter de relatief kleine verschillen in inzet naar fase.

Beschikbare gegevens voor analyse

Voor deze studie waren elektronische dossiers beschikbaar van bijna 340.000 WW-gerechtigden die in de periode tussen 1 januari 1999 en 31 december 2001 tenminste één keer voor meer dan 12 uur per week werkloos werden. De gegevens komen uit vier verschillende registratiesystemen. Allereerst de WW-uitkeringsadministratie van het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV) met alle gegevens die nodig zijn voor het vaststellen van de WW-uitkering, zoals begin- en einddatum werkloosheid, omvang van de werkloosheid, hoogte van het dagloon en uitkeringsoort (kortdurend, loongerelateerd of vervolguitkering). Daaraan gekoppeld zijn gegevens over ingezette reïntegratiediensten uit het Reïntegratie-WW-bestand (REWW) met informatie over begin- en einddatum van het reïntegratietraject en de ontvangen reïntegratie-instrumenten. Op aanraden van UWV zijn cliënten van de uitvoeringsinstelling Cadans waarvoor scholing is geregistreerd buiten beschouwing gelaten. Die registratie is onvoldoende betrouwbaar. In de bestanden zijn gegevens aanwezig over leeftijd en geslacht van de cliënt, de woonregio, de gezinssamenstelling en de sector waaruit de cliënt afkomstig is. Aanvullende informatie over met name het opleidingsniveau, etniciteit en afstand tot arbeid (fase) zijn afkomstig uit het Primair en Gemeenschappelijk Informatiesysteem (PGI) van het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Deze gegevens zijn met medewerking van TNO Kwaliteit van Leven op individueel niveau gekoppeld. Tenslotte is voor het vaststellen van duurzame werkherhvattingen (die langer dan een half jaar duren) gebruik gemaakt van het bestand Verzekerde Personen en Diensten (VPD) van UWV, met daarin gegevens over begin- en einddatums van dienstbetrekkingen. Kanttekening hierbij is dat de VPD pas achteraf wordt ingevuld, zodat met name meer recente werkherhvattingen onvoldoende zijn geregistreerd. Om de analyse ondanks het grote aantal waarnemingen uit te kunnen voeren, is slechts een steekproef uit het bestand met 340.000 WW-gerechtigden geanalyseerd. De analyse richt zich op alle WW-gerechtigden met een reïntegratietraject (13.413 personen) en een representatieve 10 procent steekproef uit de groep zonder reïntegratie-instrumenten (36.217 personen). Als gevolg daarvan omvat het analysebestand 49.630 personen. Voor deze groep zijn in figuur 2.1 de gemiddelde kans op werkherhvatting en de gemiddelde kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten per maand afgebeeld. De kansen zijn conditioneel op het aantal maanden dat men werkloos is. In figuur 2.1 is nog geen rekening gehouden met de variatie in kansen naar persoonskenmerken. Aandelen werklozen in het analysebestand naar persoonskenmerken worden gegeven in Bijlage I.



Figuur 2.1 Kans op werkherleving en kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten, conditioneel op de verstreken werkloosheidsduur (Kaplan-Meier schatter)

2.3 Welke werklozen hebben behoefte aan ondersteuning bij reïntegratie?

De beperkte verschillen in inzet van reïntegratie-instrumenten naar fase roept de vraag op of verschillende typen werklozen niet verschillend moeten worden geholpen bij de reïntegratie naar werk. Het merendeel van de WW-gerechtigden komt binnen een half jaar weer aan de slag. De inzet van reïntegratietrajecten bij deze personen zal nauwelijks bij kunnen dragen aan een snellere werkherleving. Middelen besteedt aan reïntegratie zijn in dat geval weggegooid geld (deadweight loss) en kunnen zelfs tot een langere werkloosheidsduur leiden (perverse effecten). Daarom wordt bij de inzet van reïntegratiediensten tot op zekere hoogte rekening gehouden met de werkherlevingskans die cliënten hebben op de arbeidsmarkt. Die kans wordt door CWI en UWV ingeschat en gecategoriseerd volgens de eerder genoemde fase-indeling. Een kleinere kans op werkherleving betekent een grotere afstand tot arbeid en een indeling in een hogere fase. Afhankelijk van de fase-indeling wordt vervolgens een reïntegratieplan opgesteld. Zo ontvangen fase 1 cliënten het eerste half jaar geen reïntegratie-instrumenten en zagen we in tabel 2.2 dat bij fase 2 cliënten relatief vaak bemiddeling wordt ingezet, terwijl bij fase 3 cliënten over het algemeen eerst een oriëntatie op arbeidsmogelijkheden plaatsvindt.

Fase 4 cliënten ontvangen relatief weinig arbeidsmarktgerelateerde reïntegratie-instrumenten, omdat dikwijls eerst wordt ingezet op het bevorderen van de maatschappelijke integratie (sociale activering).

Om de efficiëntie van de inzet van reïntegratietrajecten te kunnen beoordelen, is het van belang eerst vast te stellen of een cliënt op grond van zijn of haar werkhervattingkansen meer of minder behoefte heeft aan reïntegratiediensten. Een belangrijke vraag daarbij is of de werkhervattingkans vooraf kan worden vastgesteld op grond van objectieve kenmerken, zoals leeftijd en opleiding, of dat dit moet gebeuren op basis van meer subjectieve kenmerken, die in een gesprek met de cliënt naar voren komen. Voorbeelden van meer subjectieve kenmerken zijn motivatie en communicatieve vaardigheden. In hoeverre zorgt de door CWI en UWV gehanteerde fase-indeling, die naast objectieve kenmerken ook gebaseerd is op informatie uit het intakegesprek, al voor een goede inschatting van de kans op werkhervatting?

Deze vragen kunnen worden beantwoord door middel van een analyse van de kans op werkhervatting, waarbij persoonlijke kenmerken (inclusief de fase-indeling) worden vergeleken tussen werklozen die al wel en werklozen die nog niet het werk hebben hervat. De gehanteerde methode wordt beschreven in het kader *Analysemethode*. Voor een technische uitwerking wordt de lezer verwezen naar Bijlage II. Hier wordt volstaan met het beschrijven van de analyseresultaten. Tabel 2.3 geeft de gemiddelde kans op werkhervatting in het algemeen en van duurzame werkhervatting in het bijzonder (gedefinieerd als een arbeidsrelatie van tenminste een half jaar). De kansen betreffen een werkhervatting binnen een jaar na instroom in de WW. Daarbij wordt uitgegaan van een referentiepersoon, die wordt gekarakteriseerd door gemiddelde kenmerken (zie kader).

Een **referentiepersoon** wordt gekarakteriseerd als:

- Man;
- Leeftijd van 40 jaar;
- Hoogste opleiding is MAVO;
- Nederlandse nationaliteit;
- Woonachtig in Noord-Holland;
- Ingedeeld in fase 2;
- Laatste baan in primaire industrie;
- Laatste baan kende een werkweek van 40 uur;
- Laatste baan was een vast dienstverband;
- Volledig werkloos geworden in het eerste kwartaal van 2001;
- Geen seizoenswerkloosheid;
- Met een loongerelateerde uitkering op gemiddeld niveau.

Elke rij in tabel 2.3 laat de kans op werkhervatting zien indien één van de kenmerken van de referentiepersoon anders zou zijn geweest (de overige kenmerken blijven daarbij gelijk). Zo kan de invloed op de werkhervattingkans van afzonderlijke persoonskenmerken worden vastgesteld. De referentiepersoon heeft een kans van 42 procent om binnen een jaar na instroom in de WW het werk te hervatten. Is de referentiepersoon jonger dan 40, dan is de kans op werkhervatting hoger. Is hij ouder dan 40, dan is die kans lager. De kans op werkhervatting daalt relatief sterk met leeftijd, maar ook met fase (afstand tot arbeid) en moment van instroom in de WW. Daarnaast zien we dat de werkhervattingkans nauwelijks wordt beïnvloed door het geslacht of het opleidingsniveau, lager ligt voor allochtonen dan voor autochtonen en relatief hoog is voor werklozen uit een tijdelijk dienstverband, in seizoenswerkloosheid en met een kortlopende uitkering. Verder is er nog enige variatie naar woonregio, naar de sector waaruit de werkloze afkomstig is en naar de omvang van het laatste dienstverband en de omvang van de werkloosheid. Wanneer alleen wordt gekeken naar duurzame werkhervattingen binnen een jaar, dan resulteert een gemiddelde kans van 16 procent.⁷

⁷ Dit zou betekenen dat niet meer dan 40 procent van de werkhervattingen duurzaam zou zijn. Echter, door een achterstand in de informatievoorziening bij het bestand Verzekerde Personen en Diensten (VPD-bestand) als gevolg van registratie achteraf, wordt hier het werkelijke aantal duurzame werkhervattingen onderschat. In 2001 kwam de Algemene Rekenkamer via een enquête onder gereïntegreerde arbeidsgehandicapten tot de conclusie dat maar liefst 86 procent van de werkhervatters na een tot twee jaar nog steeds werken (zie het rapport “Reïntegratie arbeidsgehandicapten” aan de Tweede Kamer, nr. 18 131, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage, 2001).

Tabel 2.3 Gemiddelde kans op werkherhvatting zonder reïntegratietraject en gemiddelde kans op reïntegratie-instrumenten binnen een jaar na instroom in de WW (berekend voor een referentiepersoon en variatie naar persoonskenmerken)

| | Werkherhvatting algemeen | Werkherhvatting geregistreerd als duurzaam* | Inzet van reïntegratie-instrumenten |
|---------------------------------------|---------------------------------|--|--|
| Referentiepersoon | 42 % | 16 % | 13 % |
| Afwijking van referentiepersoon naar: | | | |
| Geslacht | | | |
| Mannen (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Vrouwen | 40 % | 14 % | 12 % |
| Leeftijd | | | |
| 20 | 66 % | 27 % | 16 % |
| 40 (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| 60 | 24 % | 9 % | 10 % |
| Opleidingsniveau | | | |
| Basisschool/VBO/MAVO (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| MBO/HAVO/VWO | 43 % | 17 % | 15 % |
| HBO/WO | 40 % | 16 % | 14 % |
| Etniciteit | | | |
| Nederlands (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| West-Europees | 44 % | 19 % | 15 % |
| Oost-Europees | 39 % | 15 % | 15 % |
| Antilliaans/Surinaams | 38 % | 12 % | 14 % |
| Marokkaans | 28 % | 6 % | 13 % |
| Turks | 27 % | 8 % | 12 % |
| Overig | 32 % | 10 % | 15 % |
| Woonregio | | | |
| Groningen/Friesland/Drenthe | 37 % | 13 % | 15 % |
| Overijssel en Gelderland | 43 % | 16 % | 18 % |
| Flevoland en Utrecht | 43 % | 17 % | 16 % |
| Noord-Holland (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Zuid-Holland en Zeeland | 38 % | 15 % | 18 % |
| Noord-Brabant en Limburg | 42 % | 15 % | 24 % |
| Afstand tot arbeid | | | |
| Fase 1 | 52 % | 20 % | 7 % |
| Fase 2 (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Fase 3 | 36 % | 13 % | 10 % |
| Fase 4 | 31 % | 10 % | 5 % |
| Fase nader te bepalen | 34 % | 11 % | 11 % |
| Sector laatste dienstverband | | | |
| Landbouw en visserij | 47 % | 24 % | -- |
| Primaire industrie (referentie) | 42 % | 16 % | -- |
| Secondaire industrie | 36 % | 13 % | -- |
| Bouwnijverheid | 72 % | 50 % | -- |
| Handel | 42 % | 17 % | -- |
| Horeca | 40 % | 14 % | -- |
| Vervoer en telecommunicatie | 43 % | 17 % | -- |
| Zakelijke dienstverlening | 48 % | 15 % | -- |
| Overheid | 44 % | 24 % | -- |
| Milieu en cultuur | 36 % | 12 % | -- |
| Overige sectoren | 44 % | 16 % | -- |

| | Werkhervatting algemeen | Werkhervatting geregistreerd als duurzaam* | Inzet van reïntegratie-instrumenten |
|-------------------------------------|-------------------------|--|-------------------------------------|
| Omvang laatste dienstverband | | | |
| 24 uur | 38 % | 13 % | 17 % |
| 40 uur (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Soort laatste dienstverband | | | |
| Vast (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Tijdelijk | 57 % | 24 % | 6 % |
| Omvang werkloosheid | | | |
| 50 procent | 37 % | 11 % | 10 % |
| Volledig (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Soort werkloosheid | | | |
| Regulier (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Seizoenswerkloosheid | 57 % | 26 % | 15 % |
| Moment van instroom | | | |
| Eerste kwartaal 1999 | 50 % | 21 % | 7 % |
| Eerste kwartaal 2000 | 45 % | 19 % | 13 % |
| Eerste kwartaal 2001 (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Soort WW-uitkering | | | |
| Kortlopend | 53 % | 19 % | 12 % |
| Loongerelateerd (referentie) | 42 % | 16 % | 13 % |
| Hoogte van het dagloon | | | |
| Minimumniveau | 42 % | 15 % | -- |
| Gemiddeld (referentie) | 42 % | 16 % | -- |
| Maximumniveau | 42 % | 16 % | -- |

* Als gevolg van registratie achteraf is dit een onderschatting van het werkelijke aantal duurzame plaatsingen, zie ook voetnoot 7.

Een aantal resultaten verdient nadere toelichting. Allereerst valt op dat de fase-indeling een sterke samenhang heeft met de werkhervattingkans: 52 procent voor fase 1 tot 31 procent voor fase 4 cliënten. Daaruit kan worden geconcludeerd dat de fase-indeling die door CWI bij inschrijving wordt gehanteerd een redelijke voorspellende waarde heeft voor de werkhervattingkans. Inzet van reïntegratietrajecten op basis van die fase-indeling is dan ook zinvol. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat andere objectieve (persoons)kenmerken een aanvullende – want significante – verklaring bieden voor verschillen in werkhervattingkansen. Het betrekken van deze objectieve kenmerken bij het vaststellen van de behoefte aan reïntegratiediensten zou de efficiëntie van de inzet van reïntegratie-instrumenten nog kunnen verhogen. Dat geldt opvallend genoeg niet voor het opleidingsniveau. De variatie in de werkhervattingkans die het gevolg is van opleidingsverschillen wordt mogelijk al goed ingeschat door de fase-indeling.

Wanneer de referentiepersoon van Turkse of Marokkaanse afkomst zou zijn, zou hij slechts in 27 procent van de gevallen binnen een jaar het werk hebben hervat. Dat is veel minder dan voor willekeurig welke andere bevolkingsgroep. Verder valt op dat de kans op werkhervatting in de

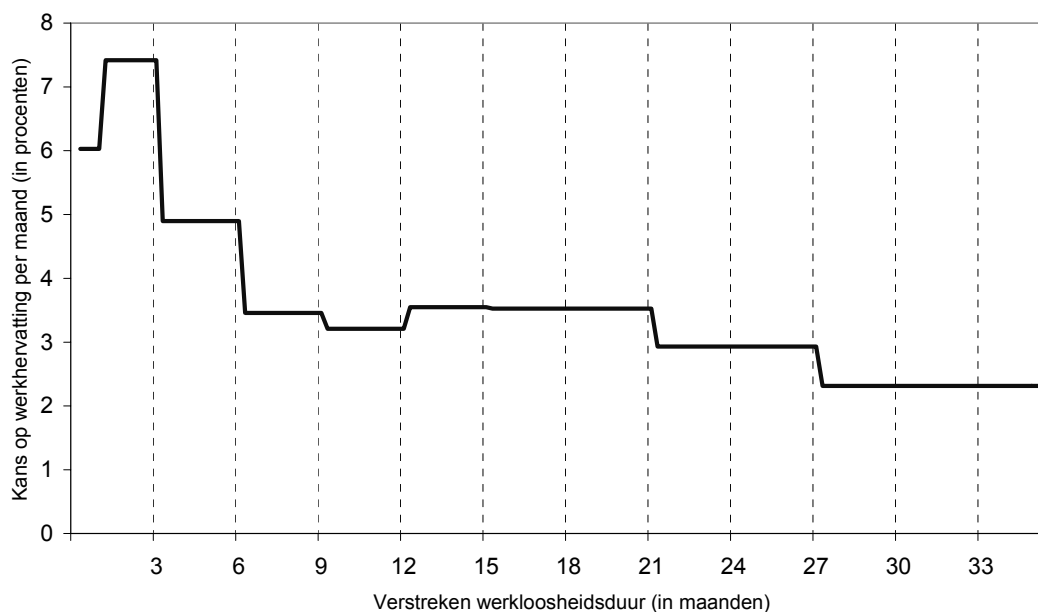
loop van de tijd is gedaald. Werd de referentiepersoon in het eerste kwartaal van 1999 werkloos, dan had hij een kans van 50 procent om binnen een jaar het werk te hervatten. Bij instroom in het eerste kwartaal van 2001 is dat nog maar 42 procent. Het ligt voor de hand om die daling toe te schrijven aan een verslechtering van de conjuncturele omstandigheden in die periode, maar omdat alleen een verandering in de tijd wordt vastgesteld, zou deze ook kunnen worden veroorzaakt door andere omstandigheden die in deze periode zijn veranderend.

Verschillen op grond van de uitkeringsoort en de hoogte van het dagloon laten het effect zien van financiële prikkels op de werkhervattingkans. Omdat een kortlopende uitkering korter wordt uitgekeerd dan een loongerelateerde uitkering (6 maanden ten opzichte van tenminste $2\frac{3}{4}$ jaar) en bovendien een lager uitkeringsniveau kent (70 procent van het minimumloon tegenover 70 procent van het dagloon) mag worden verwacht dat werklozen met een kortlopende uitkering harder op zoek zijn naar werk dan werklozen met een loongerelateerde uitkering. Dat zien we ook terug in het verschil in de kans op werkhervatting binnen een jaar: 53 tegen 42 procent. Het verschil zou echter ook kunnen worden verklaard door een hogere flexibiliteit van nieuwkomers op de arbeidsmarkt. Nieuwkomers hebben door het ontbreken van voldoende arbeidservaring vaker een kortlopende uitkering. Wanneer financiële prikkels een dominante rol spelen, zou ook verwacht kunnen worden dat een hoger dagloon tot een grotere zoekintensiteit leidt vanwege de grotere inkomensdaling bij werkloosheid. De resultaten laten echter geen significant effect zien van de hoogte van het dagloon op de werkhervattingkans.

Bekende patronen van werk en werkloosheid worden in de resultaten teruggevonden. Zo is de kans op werkhervatting in de noordelijke provincies het kleinst en in het noordelijke deel van de Randstad het grootst. Ook hebben werklozen afkomstig uit de bouwnijverheid en de zakelijke dienstverlening de beste kansen op werkhervatting en werklozen afkomstig uit de secundaire industrie en de milieu- en cultuursector de slechtste. Verder neemt de kans op werkhervatting af naarmate men langer werkloos is. Die afname is niet monotoon. Figuur 2.2 laat zien dat na de eerste maand eerst een lichte stijging optreedt in de kans op werkhervatting (van 6 naar ruim 7 procent per maand voor de referentiepersoon), gevolgd door een snelle daling tussen de 3^{de} en 7^{de} maand (tot ongeveer $3\frac{1}{2}$ procent). Daarna is de kans op werkhervatting redelijk constant, met na 12 maanden een opvallende maar lichte stijging. De reden hiervoor is

onbekend, maar is door de langere duur van de hogere kans waarschijnlijk niet van administratieve aard.⁸

Na twee jaar werkloosheid ligt de uitstroom naar werk op zo'n 3 procent per maand, na 2½ jaar op ruim 2 procent per maand.



Figuur 2.2 Gemiddelde kans op werkherhervatting afhankelijk van de verstreken werkloosheidsduur in maanden (referentiepersoon)

Tabel 2.3 laat veranderingen in werkherhervattingkansen zien wanneer steeds maar één kenmerk van de referentiepersoon verandert. Daardoor zijn de verschillen relatief klein. Grotere verschillen worden gevonden wanneer meerdere kenmerken tegelijkertijd worden veranderd. Tabel 2.4 laat voor vier totaal verschillende werklozen, aangeduid met persoon A tot en met D, persoonskenmerken zien en de kans op (duurzame) werkherhervatting binnen een jaar. Daaruit blijkt dat die kans sterk varieert. Zo is een goed bemiddelbare (fase 1) jonge Nederlandse man uit Utrecht met een kortlopende uitkering op basis van een 38-urige werkweek in de zakelijke dienstverlening vrijwel verzekerd van werkherhervatting binnen een jaar. Zijn werkherhervattingkans bedraagt 91 procent. Een slecht bemiddelbare (fase 4) oudere Turkse vrouw uit Groningen met een loongereleerde uitkering op basis van een 15-urige werkweek bij de overheid heeft daarentegen een zeer kleine kans op werkherhervatting binnen een jaar: 10 procent. De inzet van een reïntegratietraject bij persoon A is onnodig en leidt tot een verspilling van middelen, terwijl de inzet bij persoon D broodnodig lijkt om tenminste nog enig uitzicht te bieden op

⁸ De mogelijkheid bestaat dat het aantal beëindigde werkloosheidsduren wordt beïnvloed door een periodieke opschoning van het WW-bestand. Het effect daarvan zou echter een zeer tijdelijke verandering in de geobserveerde werkherhervattingkans teweeg brengen.

werkhervatting. Die conclusie lijkt echter niet in de praktijk te worden getrokken. De laatste regel van tabel 2.4 laat de kans zien dat de vier verschillende typen werklozen binnen een jaar reïntegratie-instrumenten ontvangen. Wat opvalt is dat die kans voor persoon D op minder dan de helft ligt van de kans voor persoon A en dus niet goed correspondeert met de behoefte aan ondersteuning bij de reïntegratie naar werk. In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de berekening van de kans op reïntegratie-instrumenten.

Tabel 2.4 Gemiddelde kans op werkhervatting binnen een jaar na instroom in de WW zonder de inzet van reïntegratie-instrumenten voor 4 typen werklozen*

| | Persoon A | Persoon B | Persoon C | Persoon D |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Geslacht | Man | Man | Vrouw | Vrouw |
| Leeftijd | 20 | 40 | 50 | 50 |
| Opleidingsniveau | MBO | MBO | MBO | MBO |
| Etniciteit | Nederlands | Nederlands | Nederlands | Turks |
| Woonregio | Utrecht | Utrecht | Utrecht | Groningen |
| Fase | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Sector | Zak. diensten | Zak. diensten | Overheid | Overheid |
| Omvang dienstverband | 38 uur | 38 uur | 24 uur | 15 uur |
| Soort dienstverband | Vast | Vast | Vast | Vast |
| Omvang werkloosheid | Volledig | Volledig | Volledig | Volledig |
| Seizoenswerkloosheid | Nee | Nee | Nee | Nee |
| Soort WW-uitkering | Kortlopend | Loongerelateerd | Loongerelateerd | Loongerelateerd |
| Hoogte van dagloon | Gemiddeld | Gemiddeld | Gemiddeld | Gemiddeld |
| Werkhervatting algemeen | 91 % | 49 % | 26 % | 10 % |
| Duurzame werkhervatting | 43 % | 17 % | 15 % | 4 % |
| <i>Kans op traject binnen een jaar</i> | <i>12 %</i> | <i>18 %</i> | <i>12 %</i> | <i>5 %</i> |

* Kenmerken die anders zijn t.o.v. de kolom ervoor zijn vet en cursief gedrukt.

Tabel 2.4 suggereert dat verschillen in werkhervattingkansen tussen werklozen voor het grootste deel kunnen worden verklaard aan de hand van objectieve persoonskenmerken. De kansen in de tabel zijn berekend op basis van een model. Hoe goed is dat model eigenlijk? In welke mate is het in staat om werkelijke werkhervattingen exact te voorspellen? Die vraag kan worden beantwoord aan de hand van een indicator voor de verklaringskracht van de objectieve kenmerken die zijn opgenomen in het model.⁹ Van alle variatie in de waargenomen werkloosheidsduren kan ruim 10 procent exact worden verklaard uit de opgenomen objectieve kenmerken. Dat betekent dat een kleine 90 procent van die variatie wordt veroorzaakt door andere factoren. Natuurlijk berust het vinden van een baan voor een groot deel op toeval. Er moet zich immers eerst een

⁹ De gebruikte indicator voor de verklaringskracht van objectieve kenmerken in het model is de pseudo-R². Deze is gelijk aan $1 - (\log\text{-likelihood waarde van het model met objectieve kenmerken} / \log\text{-likelihood van het model met alleen een constante}) = 1 - (-58.587,29 / -65.169,66)$.

geschikte baan aandienen en wanneer dat gebeurt hangt het exacte moment dat iemand kan beginnen in die baan nog af van allerlei factoren die moeilijk zijn te voorspellen. Desondanks lijkt de invloed van het pure toeval minder groot dan 90 procent. Op grond van meer subjectieve factoren, zoals de motivatie van een werkloze om een baan te vinden, zou die kans wellicht beter kunnen worden ingeschat.

Daarom lijkt ook het voeren van aanvullende gesprekken en het monitoren van baanzoekactiviteiten van de werkloze van belang bij het vaststellen van de individuele kans op werkhervatting. Om tenminste een deel van het effect van niet-waargenomen factoren mee te nemen, is in de analyse rekening gehouden met de relatie tussen de kans op werkhervatting en de kans op het ontvangen van reïntegratiediensten. Daarmee wordt tegelijkertijd gecorrigeerd voor de selectieve inzet van reïntegratietrajecten. De gevolgen van het nalaten van deze correctie voor het vaststellen van de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten komen aan bod in paragraaf 2.6.

Analysemethode

Als methode voor het meten van het effect van reïntegratie-instrumenten wordt een zogenaamd duurmodel gebruikt. Het duurmodel beschouwt de tijdsduur die mensen nodig hebben om weer aan het werk te gaan (de werkloosheidsduur). Deze hangt af van individuele kansen op de arbeidsmarkt (wie reïntegreert er, welke kwalificaties heeft de werkloze, hoe gemotiveerd is men om naar werk te zoeken?), van economische (conjuncturele) omstandigheden (wanneer reïntegreert men?) en van de reïntegratie-instrumenten die worden ingezet. Het duurmodel vergelijkt werkloosheidsduren tussen personen en stelt daarbij vast welke persoonskenmerken en omstandigheden ertoe bijdragen dat iemand er langer of korter over doet om het werk te hervatten. Natuurlijk hangt dat mede van het toeval af. Door daar in de analyse expliciet rekening mee te houden, is er sprake van een werkhervattingkans. Voor een technische beschrijving van het model wordt de lezer verwezen naar Bijlage II. Schattingsresultaten worden gerapporteerd in Bijlage III.

Wanneer reïntegratie-instrumenten worden ingezet, betekent dat niets anders dan een verandering in de omstandigheden waaronder men reïntegreert. Door de tijd die nodig is voor werkhervatting te vergelijken tussen mensen met en zonder reïntegratietraject, kan worden vastgesteld in welke mate die verandering in omstandigheden – de inzet van reïntegratie-instrumenten – bijdraagt aan het verkorten van de werkloosheidsduur. Daarmee kan het effect van die instrumenten worden vastgesteld, uitgedrukt in een verkorting van de werkloosheidsduur of een verhoging van de kans op werkhervatting. In het model worden de veranderde omstandigheden als tijdsvariërende variabele meegenomen, aangezien de timing van de inzet van een reïntegratietraject het moment bepaalt waarop reïntegratie-instrumenten effectief worden. Het model houdt onder meer rekening met de begindatum van het reïntegratietraject.

Nu zijn er twee belangrijke problemen bij deze modellering. Ten eerste worden reïntegratie-instrumenten niet willekeurig maar gericht (selectief) ingezet en ten tweede is niet zonder meer een controlegroep beschikbaar voor de vergelijking van werkloosheidsduren, omdat alle werklozen binnen de Sluitende Aanpak in beginsel (na verloop van tijd) in aanmerking komen voor reïntegratie. Selectiviteit betekent dat bepaalde instrumenten alleen bij bepaalde cliënten en op een bepaald moment worden ingezet, afhankelijk van het reïntegratieplan. Dat heeft gevolgen voor de berekende uitkomsten.

Stel dat de groep mensen waarbij een reïntegratietraject wordt ingezet ouder is dan de groep waarbij geen reïntegratietraject wordt ingezet. De kans op werkherhervatting van de groep ouderen (mét reïntegratietraject) ligt, voorafgaand aan het reïntegratietraject, over het algemeen lager dan de kans op werkherhervatting van de groep jongeren (zonder reïntegratietraject). De kans op werkherhervatting van de groep ouderen kan door de inzet van het traject effectief omhoog gaan, maar nog steeds lager liggen dan die kans bij de groep jongeren. Een directe vergelijking van de twee groepen levert dan een negatief effect op van de ingezette reïntegratie-instrumenten. Echter, een vergelijking van twee personen van dezelfde leeftijd met en zonder reïntegratietraject levert een positief effect op. Door in het model rekening te houden met de gerichte (selectieve) inzet van reïntegratie-instrumenten kan toch een zuiver effect worden berekend.

In het model wordt op twee manieren rekening gehouden met de selectieve inzet van reïntegratie-instrumenten. Allereerst worden zoveel mogelijk waargenomen individuele persoonskenmerken in de kans op werkherhervatting meegenomen, op basis waarvan die selectie mogelijk plaatsvindt. De resultaten van die analyse – individuele kansen op werkherhervatting op grond van objectieve persoonskenmerken – worden gerapporteerd in paragraaf 2.3. Op de tweede plaats wordt het verband gelegd tussen de kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten en de kans op werkherhervatting. Zo wordt rekening gehouden met de invloed van selectie die niet is gebaseerd op objectieve persoonskenmerken, maar op niet geobserveerde factoren, zoals bijvoorbeeld motivatie. Daarvoor is de individuele kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten geanalyseerd, waarover in paragraaf 2.4 wordt gerapporteerd. Dit is niets anders dan een vergelijking van de werkloosheidsduur tot aan de inzet van reïntegratie-instrumenten tussen werklozen met verschillende persoonskenmerken.

Het vinden van een goede controlegroep is een probleem wanneer iedereen op hetzelfde moment hetzelfde reïntegratietraject zou ontvangen. In dat geval kan er geen onderscheid worden gemaakt tussen personen met en zonder traject en kan er ook geen effect worden toegeschreven aan de inzet van reïntegratie-instrumenten. In de praktijk blijkt echter dat werklozen op zeer verschillende tijdstippen een traject ontvangen. Daarmee wordt het mogelijk om op verschillende momenten werklozen met een reïntegratietraject te vergelijken met werklozen zonder reïntegratietraject. De laatste groep kan dan tot de controlegroep worden gerekend, uiteraard tot het moment waarop het eerste instrument wordt ingezet. Omdat werklozen die pas later reïntegratie-instrumenten ontvangen verschillen van werklozen die al in een veel eerder stadium reïntegratiediensten krijgen aangeboden, is er sprake van een selectieve controlegroep. Maar voor die selectiviteit wordt zoals gezegd – in ieder geval gedeeltelijk – gecorrigeerd door in het model persoonskenmerken op te nemen en door de werkherhervattingkans te relateren aan de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten. Wat overblijft is een netto verschil in de kans op werkherhervatting tussen vergelijkbare mensen met en zonder reïntegratie-instrumenten. Dit is het netto-effect waar we naar op zoek zijn.

Bij het bepalen van het effect van reïntegratiediensten, kan worden gekeken naar het effect van verschillende soorten trajecten of naar het effect van individuele instrumenten. Van der Heul e.a. (2003) richten zich op het effect van volledige trajecten. Het voordeel daarvan is dat rekening wordt gehouden met interacties tussen opeenvolgende reïntegratie-instrumenten binnen een traject. Nadeel is echter dat veel van de trajecten die worden geanalyseerd nog niet zijn afgerond als gevolg van de beperkte periode waarover gegevens beschikbaar zijn. Daardoor is onduidelijk wat voor soort traject uiteindelijk wordt ingezet en wat daar het resultaat van zal zijn. In de huidige studie wordt daarom het afzonderlijke effect bepaald van de individuele instrumenten die daadwerkelijk zijn ingezet.

2.4 Bij wie worden reïntegratie-instrumenten ingezet?

Uit paragraaf 2.3 wordt duidelijk welke werklozen het beste ondersteuning kunnen gebruiken bij het zoeken naar werk. In deze paragraaf maken we een vergelijking met de daadwerkelijke inzet van reïntegratie-instrumenten. Volgens de Sluitende Aanpak dienen werklozen, die binnen een jaar het werk niet hebben hervat, een baan aangeboden te krijgen of hulp bij het verkleinen van de afstand tot arbeid. In werkelijkheid wordt hier niet altijd aan voldaan, tenminste als we kijken naar de inzet van de reïntegratie-instrumenten oriëntatie, scholing, aanbodversterking en bemiddeling. Een flink aantal werklozen ontvangt pas in de loop van het tweede of zelfs derde werkloosheidsjaar de eerste reïntegratie-instrumenten (zie figuur 2.1). Met behulp van een duurmodel kan worden uitgerekend wat de kans is dat een werkloze binnen een jaar na instroom in de WW één of meerdere reïntegratie-instrumenten ontvangt. Het resultaat van die berekening staat vermeld in de laatste kolom van tabel 2.3. De berekening is uitgevoerd voor een referentiepersoon (dezelfde als in paragraaf 2.3) en voor variaties in persoonskenmerken. Daarbij is rekening gehouden met de mogelijkheid dat in de tussentijd werk wordt gevonden en is gecorrigeerd voor de manier waarop de steekproef is samengesteld (alle werklozen met een traject en slechts een 10 procent steekproef uit de werklozen zonder traject), zodat tabel 2.3 kansen voor de gehele populatie werklozen laat zien. Voor de manier waarop de kansen zijn berekend wordt verwezen naar het kader *Analysemethode* en naar Bijlage II voor een meer technische uitwerking.

De referentiepersoon heeft een kans van 13 procent om binnen een jaar na instroom in de WW reïntegratie-instrumenten te ontvangen. Is de referentiepersoon een vrouw dan is die kans kleiner, namelijk 12 procent. Verder zien we dat jongeren eerder reïntegratie-instrumenten ontvangen dan ouderen, parttimers eerder dan fulltimers, volledig werklozen eerder dan gedeeltelijk werklozen en seizoenswerklozen eerder dan niet-seizoenswerklozen. Zoals al in paragraaf 2.2 werd vastgesteld, hebben fase 2 cliënten de grootste kans op reïntegratie-instrumenten (13 procent binnen een jaar na instroom in de WW), gevolgd door fase 3 cliënten (10 procent) en fase 1 cliënten (7 procent). Fase 4 cliënten in de steekproef hebben met 5 procent een relatief kleine kans op oriëntatie, scholing, aanbodversterking of bemiddeling, maar dat kan liggen aan de inzet van sociale activeringsinstrumenten. Deze gaan vaak vooraf aan de arbeidsmarktgerelateerde instrumenten waarop dit onderzoek betrekking heeft. Opvallend is de toename van de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten in de loop van de tijd. Was deze in het eerste kwartaal van 1999 voor de referentiepersoon nog slechts 7 procent, in het eerste kwartaal

van 2001 is die opgelopen tot 13 procent. Dat laat in ieder geval zien dat de dienstverlening aan WW-gerechtigden in drie jaar tijd is uitgebreid. Berekende kansen per provincie laten zien dat de dienstverlening nog wel behoorlijk varieert per regio, met voor dezelfde referentiepersoon een kans van 13 procent in Noord-Holland en 24 procent in Noord-Brabant en Limburg.

Ook hier kunnen we weer kijken wat er met de kans gebeurt als we niet één maar meerdere persoonskenmerken tegelijk veranderen. In de laatste regel van tabel 2.4 zien we aardige verschillen in de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten bij een vergelijking tussen vier verschillende typen werklozen. De kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten binnen een jaar na instroom in de WW varieert tussen 5 procent voor een slecht bemiddelbare (fase 4) oudere Turkse vrouw uit Groningen met een loongerelateerde uitkering op basis van een 15-urige werkweek bij de overheid (persoon D), tot 18 procent voor een redelijk bemiddelbare (fase 2) Nederlandse man van 40 uit Utrecht met een loongerelateerde uitkering op basis van een 38-urige werkweek in de zakelijke dienstverlening (persoon B). Uit een vergelijking met de berekende werkhervattingkansen in paragraaf 2.3 blijkt dat op flink wat dimensies de inzet en behoefte aan reïntegratiediensten niet gelijk opgaan. Zo hebben vrouwen, ouderen, gedeeltelijk werklozen en niet-seizoenswerklozen zowel kleinere werkhervattingkansen als een kleinere kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten (zie tabel 2.3). Waar die inzet recht doet aan de geldende behoefte is bij parttimers, personen uit een vast dienstverband en in economisch slechtere perioden. Duidelijk is dat de kans op werkhervatting voor iedereen in de loop van de periode 1999-2001 is afgenomen, terwijl de inzet van reïntegratie instrumenten is toegenomen. Dat dit waarschijnlijk meer te maken heeft met een verbeterde werking van de reïntegratiemarkt dan met bewust acyclisch arbeidsmarktbeleid, is een gelukkig toeval.

Een vergelijking tussen werkhervattingkansen en de inzet van reïntegratie-instrumenten kan iets vertellen over het vervullen van een behoefte aan ondersteuning bij het vinden van werk. Er kan echter pas iets over de efficiëntie van de inzet van reïntegratie-instrumenten worden gezegd als duidelijk wordt wat het effect is op de werkhervattingkans.

De vraag naar de toegevoegde waarde van reïntegratie-instrumenten wordt in de volgende paragraaf beantwoord.

2.5 Hoe effectief is de inzet van reïntegratie-instrumenten?

Voor het meten van het effect van reïntegratie-instrumenten wordt een methode gebruikt die in het kader *Analysemethode* wordt toegelicht. Voor een technische uitwerking wordt de lezer verwezen naar Bijlage II.

Het effect wordt gemeten als een verandering van de kans op werkherhaving. Dit duiden we aan met ‘toegevoegde waarde’ of netto-effectiviteit. Dat is iets anders dan bruto-effectiviteit, die wordt vastgesteld als het percentage werkherhavingen bij cliënten die reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen. Onbekend blijft daarbij of die cliënten zonder de inzet van reïntegratie-instrumenten ook of wellicht zelfs sneller een baan zouden hebben gevonden. Door eerst te corrigeren voor de kans op werkherhaving zonder de inzet van instrumenten, zoals berekend in paragraaf 2.3, kan een verandering in die kans door de inzet van reïntegratie-instrumenten worden afgeleid. Dit is het netto-effect of de toegevoegde waarde.

De belangrijkste resultaten uit de effectmeting zijn samengevat in tabel 2.6. De tabel laat de verandering in de kans op een (duurzame) werkherhaving zien voor de referentiepersoon uit paragraaf 2.3, anderhalf jaar na instroom in een WW-uitkering.¹⁰ Die verandering is uitsluitend het gevolg van de inzet van reïntegratie-instrumenten, waarvoor wordt verondersteld dat deze een half jaar na instroom in de WW worden ingezet. Voor de effectmeting maakt het niet uit of het traject anderhalf jaar na instroom in de WW is afgerond of niet, omdat de toegevoegde waarde van alle ingezette instrumenten apart is berekend. Er wordt in het model geen expliciete aandacht besteed aan de mogelijkheid dat tijdens een traject de kans op werkherhaving anders is dan na een traject. Dit als gevolg van een verschil in zoekmogelijkheden (lees: als gevolg van een verschil in beschikbare tijd om naar een baan te zoeken). Het gemeten effect is dan ook het gemiddelde van het effect dat tijdens en na het traject optreedt.

Tabel 2.6 Netto-effect van afzonderlijke reïntegratie-instrumenten als procentuele verandering van de kans op werkherhaving, gemeten anderhalf jaar na WW-instroom, met een start van het reïntegratietraject een half jaar na WW-instroom

| | Fase 1 | | Fase 2 | | Fase 3 | | Fase 4 | |
|---------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> |
| Algemeen | | | | | | | | |
| Zonder reïntegratie | 63 % | | 53 % | | 46 % | | 40 % | |
| Oriëntatie | 65 % | 3 % | 61 % | 15 % | 50 % | 9 % | 46 % | 13 % |
| Scholing | 62 % | -2 % | 56 % | 6 % | 52 % | 13 % | 43 % | 7 % |
| Aanbodversterking | 60 % | -5 % | 49 % | -6 % | 41 % | -12 % | 38 % | -6 % |
| Bemiddeling | 75 % | 19 % | 71 % | 35 % | 68 % | 48 % | 61 % | 51 % |
| Alle instrumenten | 72 % | 14 % | 80 % | 52 % | 73 % | 58 % | 69 % | 72 % |

¹⁰ De referentiepersoon werd in paragraaf 2.3 gedefinieerd als een man van 40 jaar met alleen een MAVO diploma, met de Nederlandse nationaliteit, woonachtig in de provincie Noord-Holland, door CWI beoordeeld als fase 2, met een laatste vaste en fulltime baan in de primaire industrie, werkloos geworden in het eerste kwartaal van 2001 en met een loongelateerde uitkering op gemiddeld niveau.

| | Fase 1 | | Fase 2 | | Fase 3 | | Fase 4 | |
|---------------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|-------------|---------------|
| | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> | <i>Kans</i> | <i>Effect</i> |
| Duurzaam | | | | | | | | |
| Zonder reïntegratie | 25 % | | 20 % | | 17 % | | 13 % | |
| Oriëntatie | 26 % | 5 % | 22 % | 11 % | 20 % | 18 % | 15 % | 22 % |
| Scholing | 24 % | -4 % | 21 % | 4 % | 18 % | 8 % | 11 % | -12 % |
| Aanbodversterking | 23 % | -6 % | 18 % | -9 % | 14 % | -17 % | 13 % | 1 % |
| Bemiddeling | 31 % | 26 % | 36 % | 79 % | 28 % | 67 % | 21 % | 66 % |
| Alle instrumenten | 29 % | 17 % | 38 % | 89 % | 29 % | 72 % | 23 % | 80 % |

In de effectmeting wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende reïntegratie-instrumenten en tussen verschillende werklozen, afhankelijk van de afstand tot arbeid (fase). Zo stijgt de kans dat een fase 3 cliënt anderhalf jaar na instroom in de WW het werk heeft hervat met 9 procent wanneer na een half jaar een oriëntatie op arbeids- en beroepsmogelijkheden wordt uitgevoerd (van 46 naar 50 procent). Bij een fase 1 cliënt is het effect van zo'n oriëntatie slechts 3 procent (van 63 naar 65 procent), bij een fase 2 cliënt maar liefst 15 procent (van 53 naar 61 procent). Die grote verschillen in effectiviteit worden veroorzaakt door twee factoren. Naarmate de kans op werkhervatting kleiner is, wordt het relatieve effect van de inzet van reïntegratie-instrumenten groter. Daadwerkelijke werkhervatting als gevolg van de inzet van een reïntegratie-instrument is dan relatief gezien een veel groter succes dan wanneer de werkhervattingkans bij voorbaat al groot was. Daarnaast verschillen instrumenten in hun toegevoegde waarde voor werklozen in verschillende fasen. Een oriëntatie op arbeidsmogelijkheden kan van nut zijn voor mensen met een grote afstand tot arbeid. Maar een fase 1 cliënt met specifieke kwalificaties zal minder baat hebben bij zo'n oriëntatie. Dat wordt ook teruggevonden in de resultaten.

Bemiddeling is verreweg het meest effectieve instrument, maar daarbij moet worden bedacht dat bij bemiddeling soms al een reëel uitzicht is op werkhervatting. Aanbodversterkende instrumenten hebben een negatief effect op de werkhervatting. Dit kan mogelijk worden toegeschreven aan het geringe effect in verhouding tot de tijd die men nodig heeft om de sollicitatie, motivatie en andere trainingen te volgen.

Aanbodversterkende instrumenten hebben zo een duurverlengend effect. Dit komt het sterkst naar voren bij fase 3 en 4 cliënten als gevolg van de relatief kleine kans op werkhervatting bij deze werklozen. Scholing heeft voor fase 1 cliënten geen of nauwelijks toegevoegde waarde, bij fase 3 cliënten belooft het effect van scholing zo'n 13 procent. Bij scholing is er een spanning tussen de potentiële verbetering van kwalificaties waartoe het instrument kan leiden en de mogelijkheden bij de individuele werkloze tot het verbeteren van kwalificaties. Werklozen met een grote

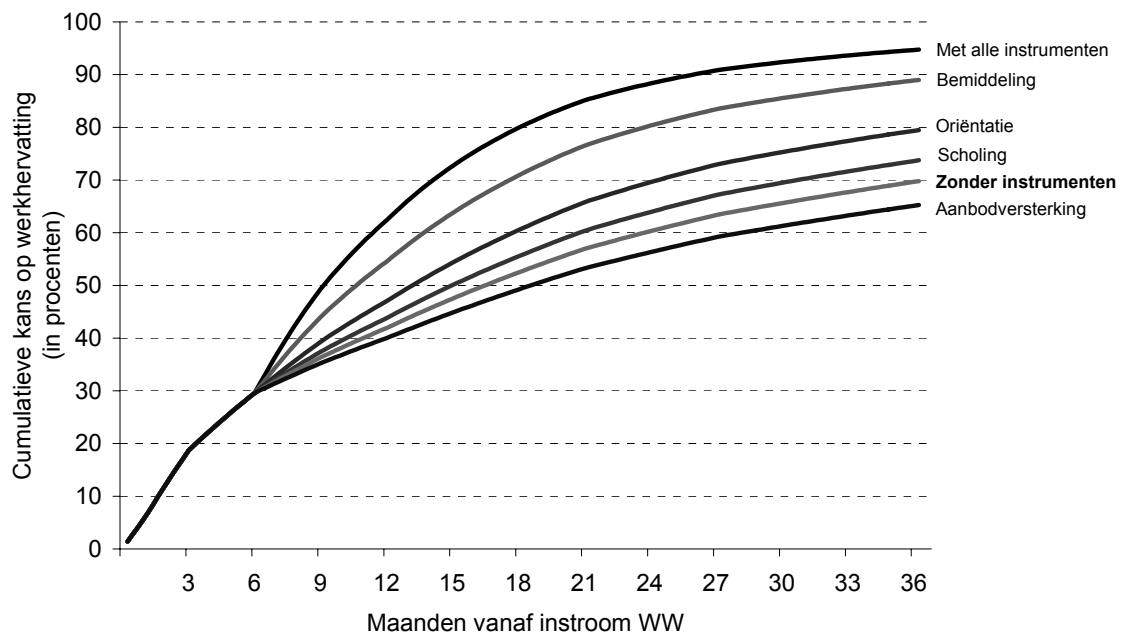
afstand tot arbeid hebben over het algemeen de grootste scholingsachterstand, waardoor scholing potentieel veel zou kunnen bijdragen aan de verbetering van kwalificaties. Maar dezelfde mensen hebben over het algemeen ook meer moeite met (minder capaciteiten voor) het verbeteren van kwalificaties.

De inzet van een volledig traject met alle instrumenten samen heeft, ondanks de negatieve invloed van aanbodversterkende instrumenten, per saldo toch een positief effect. Dit effect is bovendien sterker naarmate de afstand tot arbeid groter is. Zo kan het gebeuren dat de inzet van alle instrumenten samen bij fase 2 cliënten tot een grotere kans op werkhervatting leidt dan bij fase 1 cliënten (80 tegen 72 procent na anderhalf jaar).

Voor duurzame werkhervattingen (die langer dan een half jaar duren) worden grotendeels dezelfde patronen gevonden: een sterk positief effect van bemiddeling en een negatief effect van aanbodversterking. Bij dat laatste moet worden bedacht dat de analyse is gebaseerd op een relatief korte periode van drie jaar. Wellicht dat aanbodversterking op langere termijn wel positieve effecten laat zien. Wat verder opvalt is dat de inzet van oriëntatie-instrumenten bij fase 3 en 4 cliënten op langere termijn tot een beter reïntegratieresultaat leidt. Door de inzet van alle instrumenten samen wordt de duurzame werkhervattingkans van fase 2, 3 en 4 cliënten bijna verdubbeld. Bij fase 1 cliënten blijft de toegevoegde waarde van het meest uitgebreide reïntegratietraject relatief beperkt, waarschijnlijk omdat zonder instrumenten al redelijk snel een duurzame baan wordt gevonden. Het feit dat het effect van reïntegratie-instrumenten groter is op duurzame werkhervattingen dan op alle werkhervattingen, wordt verklaard uit het grotere aantal werklozen dat ook zonder instrumenten een niet-duurzame baan vindt. De toegevoegde waarde van een reïntegratietraject is in dat geval automatisch kleiner.

Figuur 2.3 laat zien hoe de gemiddelde kans op werkhervatting voor de referentiepersoon verandert wanneer een half jaar na instroom in de WW één of meerdere reïntegratie-instrumenten worden ingezet. Zonder de inzet van reïntegratie-instrumenten stijgt de kans op werkhervatting voor de referentiepersoon van 42 procent na een jaar, via 52 procent na anderhalf jaar, tot 70 procent na drie jaar. Wanneer voor deze persoon alle reïntegratie-instrumenten worden ingezet, kan de werkhervattingkans oplopen tot 95 procent na drie jaar. Dan is dus niet twee op de drie fase 2 cliënten weer aan het werk, maar vrijwel allemaal. Nogmaals is te zien dat het grootste effect uitgaat van bemiddeling, gevolgd door oriëntatie en scholing. Aanbodversterking verlaagt de kans om binnen drie jaar het werk te hervatten van 70 naar 65 procent.

Onze analyse kan niet uitsluiten dat aanbodversterking mogelijk wel positieve effecten heeft op langere termijn.

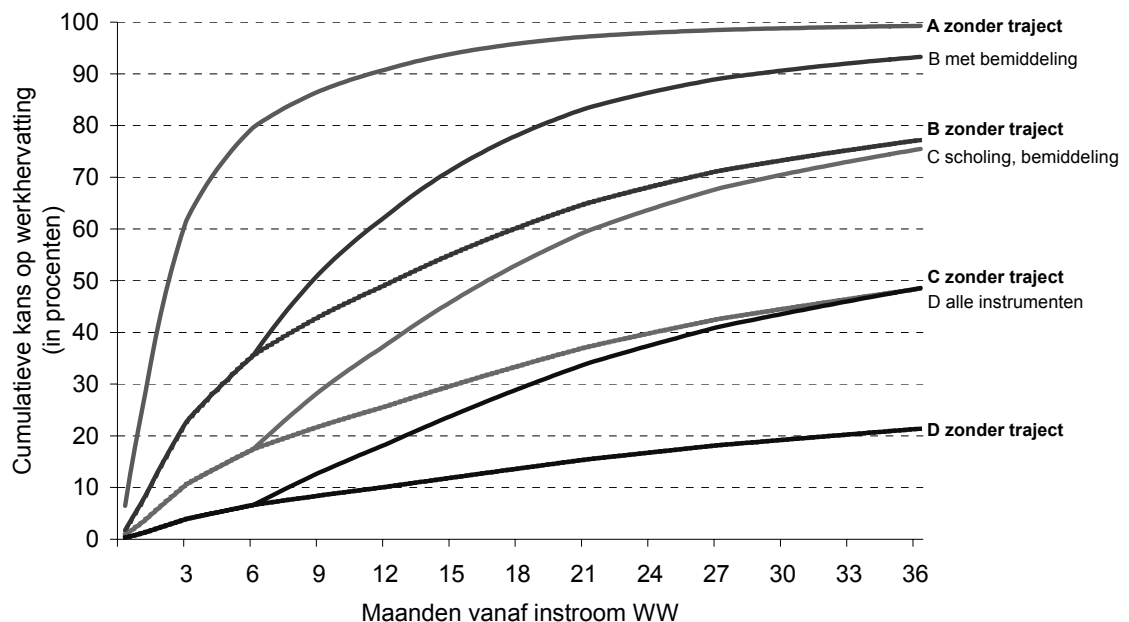


Figuur 2.3 Cumulatieve kans op werkherhervatting vanaf het moment van WW-instroom voor verschillende reïntegratie instrumenten*

* Kansen zijn berekend voor de referentiepersoon zoals omschreven in paragraaf 2.3 bij een inzet van reïntegratie-instrumenten na een half jaar werkloosheid.

Zowel uit tabel 2.6 als uit figuur 2.3 wordt duidelijk dat een combinatie van reïntegratie-instrumenten bijdraagt aan een snellere werkherhervatting, maar dat niet alle werklozen evenveel baat hebben bij de inzet van reïntegratietrajecten. In figuur 2.4 wordt daarom voor verschillende werklozen met sterk variërende arbeidsmarktposities, zoals beschreven in tabel 2.4 van paragraaf 2.3, getoond hoe de kans op werkherhervatting dicht bij elkaar kan worden gebracht door de inzet van reïntegratie-instrumenten. Persoon A (jonge Nederlandse man in fase 1) heeft zonder de inzet van reïntegratie-instrumenten al een zeer grote kans op het vinden van een baan (96 procent na anderhalf jaar). Persoon B (Nederlandse man van 40 in fase 2) kan met alleen bemiddeling al flink worden geholpen: na anderhalf jaar is de kans op werkherhervatting geen 60 procent maar 78 procent. Persoon C (Nederlandse vrouw van 40 in fase 3) zou zonder hulp na anderhalf jaar slechts een 33 procent kans op werkherhervatting hebben, maar door een combinatie van scholing en bemiddeling kan dat worden verhoogd tot 58 procent. Na drie jaar is het gat met persoon A zelfs nog maar 19 procentpunten (80 tegenover 99 procent). Voor persoon D (Turkse vrouw van 50 in fase 4) ziet het arbeidsperspectief er minder

rooskleurig uit. Zelfs met de inzet van alle reïntegratie-instrumenten tegelijk blijft de kans op werkhervatting na anderhalf jaar steken op 29 procent.



Figuur 2.4 Cumulatieve kans op werkhervatting vanaf het moment van WW-instroom voor verschillende reïntegratie-instrumenten, persoonstypen A t/m D*

Vergelijken we het effect van reïntegratie-instrumenten met de relatieve kans dat ze worden ingezet bij verschillende typen werklozen (zie tabel 2.4 van paragraaf 2.3), dan zien we dat ondanks de grote werkhervattingkans van persoon A (een goed bemiddelbare (fase 1) jonge Nederlandse man uit Utrecht met een kortlopende uitkering op basis van een 38-urige werkweek in de zakelijke dienstverlening), dit type werkloze nog altijd een relatief grote kans heeft om binnen een jaar reïntegratie-instrumenten te ontvangen mocht het vinden van werk in die tijd niet lukken: 12 procent. De middelen die hieraan besteed worden kunnen wellicht beter worden ingezet bij personen B en C (in fase 2 en 3), waarbij grotere effecten door de inzet van reïntegratie-instrumenten kunnen worden gehaald. Bij persoon D, een slecht bemiddelbare (fase 4) oudere Turkse vrouw uit Groningen met een loongerelateerde uitkering op basis van een 15-urige werkweek bij de overheid, is het effect van reïntegratie-instrumenten op zich relatief groot, maar door de slechte uitgangssituatie op de arbeidsmarkt kan ook de inzet van reïntegratie-instrumenten niet voorkomen dat de kans op langdurige werkloosheid groot blijft. De inzet van instrumenten bij persoon D levert in vergelijking met de inzet bij persoon

B of C in absolute zin (in termen van een vergroting van de werkhervattingkans) relatief weinig op. Wellicht om die reden heeft persoon D in werkelijkheid een relatief kleine kans om binnen een jaar reïntegratie-instrumenten te ontvangen (5 procent).

Uit de analyse van de netto-effectiviteit kan worden geconcludeerd dat de inzet van reïntegratie-instrumenten vooral efficiënt is bij cliënten met een redelijke, maar geen grote afstand tot arbeid (fase 2 en 3). Relatief kansrijke personen op de arbeidsmarkt, zoals autochtone jongeren in fase 1, zijn in staat om snel en op eigen kracht werk te vinden, zodat de inzet van reïntegratie-instrumenten een zeer beperkte toegevoegde waarde heeft. Bij WW-gerechtigden met een zeer grote afstand tot arbeid, zoals bijvoorbeeld oudere allochtonen in fase 4, zijn reïntegratie-instrumenten weliswaar effectief, maar leiden in verhouding tot de inzet bij andere werklozen tot een relatief beperkte verkorting van de werkloosheidsduur. In de praktijk zien we dat die conclusie ook tot de reïntegratiepraktijk is doorgedrongen: fase 4 cliënten ontvangen relatief weinig op arbeid gerichte reïntegratie-instrumenten. De conclusie ten aanzien van de zelfredzaamheid van fase 1 cliënten wordt echter niet vertaald in terughoudendheid bij de inzet van middelen voor reïntegratie.

2.6 Hoe gevoelig zijn de resultaten voor gemaakte modelveronderstellingen?

De gevonden positieve effecten van de inzet van reïntegratie-instrumenten wijken af van eerdere onderzoeksresultaten. Tabel 2.7 zet de huidige resultaten voor fase 1 en 3 cliënten naast die voor de doelgroep van de Sluitende Aanpak uit het onderzoek van Van der Heul e.a. (2003). In die studie worden minder positieve effecten van reïntegratiediensten gevonden. Enige overeenkomst zit in het relatieve effect van de instrumenten ten opzichte van elkaar. Bemiddeling en oriëntatie komen relatief goed uit de bus, kwalificatie-instrumenten scoren relatief slecht. Daarbij kan worden opgemerkt dat in de studie van Van der Heul e.a. scholing en aanbodversterking zijn samengenomen. Aanbodversterkende instrumenten worden bijna 5 keer zo vaak ingezet als scholingsinstrumenten. Daarmee lijken de resultaten voor aanbodversterking in beide studies bij elkaar in de buurt te liggen.

Tabel 2.7 Verschillen in gevonden netto-effectiviteit

| | Huidige studie Fase 1 cliënten | Huidige studie Fase 3 cliënten | Van der Heul, Berendsen, van der Eijken en Vlek (2003) |
|-------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|--|
| Soort instrument | | | |
| Oriëntatie | 3 % | 9 % | 5 % |
| Scholing | -2 % | 13 % | -12 % |
| Aanbodversterking | -5 % | -12 % | |
| Bemiddeling | 19 % | 48 % | 3 % |
| Alle instrumenten | 14 % | 58 % | -6 % |

Behalve een verschil in de onderzochte populatie, zitten er echter nogal wat verschillen in de modelaanpak tussen beide studies. Zo wordt in de huidige studie het effect van verschillende *instrumenten* gemeten en in Van der Heul e.a. het effect van verschillende *trajecten*, vindt er in de huidige studie wel en in Van der Heul e.a. geen correctie plaats voor de selectieve inzet van instrumenten op grond van niet-waargenomen factoren en worden verschillende veronderstellingen gemaakt ten aanzien van de invloed van de werkloosheidsduur. In tabel 2.8 worden resultaten gepresenteerd van een gevoeligheidsanalyse, waarbij steeds één van de modelkenmerken in de huidige studie wordt veranderd, net zolang totdat het model van Van der Heul e.a. zo dicht mogelijk wordt gereproduceerd. Daarmee wordt duidelijk wat de invloed is van de verschillende modelveronderstellingen op de nauwkeurigheid van de effectmeting. Het gaat in de tabel steeds om netto-effecten voor fase 2 cliënten anderhalf jaar na instroom in de WW, waarbij na een half jaar een reïntegratietraject is ingezet, behalve in de kolom met resultaten van Van der Heul e.a. Die zijn op een iets andere wijze berekend voor de gehele doelgroep, die voor het grootste deel bestaat uit fase 1 cliënten die meer dan 6 maanden werkloos zijn, en verder uit fase 2, 3 en 4 cliënten.¹¹ Effecten voor fase 2 cliënten uit de huidige studie lijken daarmee het best vergelijkbaar.

Tabel 2.8 Invloed van de verandering van modelveronderstellingen op de gevonden netto-effecten bij fase 2 cliënten

| Soort instrument | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7)* |
|-----------------------|------|------|-------|------|------|------|-------|
| Oriëntatie | 15 % | 19 % | 19 % | 20 % | 47 % | 67 % | 5 % |
| Scholing | 6 % | 7 % | 4 % | 7 % | 9 % | 14 % | -12 % |
| Aanbodversterking | -6 % | -7 % | -12 % | | | | |
| Bemiddeling | 35 % | 39 % | 17 % | 19 % | 38 % | 38 % | 3 % |
| Alle instrumenten | 52 % | 62 % | 28 % | 17 % | 22 % | 27 % | -6 % |
| Modelkenmerken | | | | | | | |
| Hele UWV populatie | × | | | | | | |
| Alleen Gak populatie | | × | × | × | × | × | × |

¹¹ Het netto-effect in Van der Heul e.a. (2003) wordt gemeten als een verandering in de verwachte werkloosheidsduur als gevolg van de inzet van reïntegratie-instrumenten, in plaats van een verandering in de geschatte werkherlevingskans.

| Soort instrument | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7)* |
|------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|
| Alle werklozen | × | × | | | | | |
| Alleen Sluitende Aanpak | | | × | × | × | × | × |
| Aparte instrumenten | × | × | × | | | | |
| Hele trajecten | | | | × | × | × | × |
| Correctie voor selectie | × | × | × | × | | | |
| Geen correctie voor selectie | | | | | × | × | × |
| Flexibele duurzaamheidsmodel | × | × | × | × | × | | |
| Weibull model | | | | | | × | × |

* Gemiddelde effecten over alle cliënten behorend tot de doelgroep van de Sluitende Aanpak.

Het verschil tussen model (1) en model (2) zit in de omvang van de populatie. Model (1) richt zich op de gehele UWV populatie, terwijl model (2) zich beperkt tot alleen de Gak werklozen.¹² In de Gak populatie zijn de ingezette instrumenten effectiever dan daarbuiten, maar de verschillen zijn klein. Model (3) perkt de onderzoekspopulatie verder in tot alleen werklozen die tot de doelgroep van de Sluitende Aanpak behoren. Het verschil met model (2) zit vooral in fase 1 cliënten die korter dan een half jaar werkloos zijn. Door die groep uit te sluiten, resulteert een lagere effectiviteit, vooral bij bemiddeling en in mindere mate aanbodversterking. Uit een nadere analyse van de schattingsresultaten van model (3), blijkt dat het verschil vooral wordt veroorzaakt door een andere inschatting van de invloed van de werkloosheidsduur bij werkherkatingkansen. Omdat voor model (3) veel minder werkloosheidsduren van minder dan een half jaar worden geanalyseerd, wordt de werkherkatingkans bij korte duren lager ingeschat. De verklaring van de werkherkatingkans wordt daarvoor als het ware vooruit geschoven. Reïntegratie-instrumenten die wat later worden ingezet, lijken daardoor minder toe te voegen aan de waargenomen werkherkatingen. We zien dan ook dat het effect van deze instrumenten, met name bemiddeling, lager wordt ingeschat.

In model (4) worden niet langer effecten geschat van afzonderlijke instrumenten, maar van verschillende trajecten, die per definitie kunnen bestaan uit combinaties van verschillende instrumenten. Voor de vergelijkbaarheid betreffen de in tabel 2.8 getoonde effecten trajecten die bestaan uit slechts één instrument, met uitzondering van de rij voor alle instrumenten. In overeenstemming met Van der Heul e.a. (2003) zijn de instrumenten scholing en aanbodversterking samengenomen. Wat opvalt is dat de effectiviteit van oriëntatie en bemiddeling weinig verschilt tussen model (3) en (4), maar bij scholing/aanbodversterking en een combinatie van instrumenten ligt dat anders. Trajecten met alleen scholing of aanbodversterking zijn effectiever dan de bijdrage van scholing en aan-

¹² Het gaat in deze studie om de UWV populatie met uitzondering van USZO cliënten en een belangrijk deel van de cliënten van Cadans.

bodversterking aan trajecten. Dat is mogelijk wanneer alleen al de inzet van een traject effectief is, ook zonder instrumenten. De effectiviteit van afzonderlijke reïntegratie-instrumenten kan in dat geval beter door model (3) worden ingeschat. Het verschil in effectiviteit bij de inzet van alle instrumenten kan onder andere worden verklaard door het ontbreken van oriëntatie in het traject met alle instrumenten van model (4). Een andere verklaring is het optreden van negatieve interactie-effecten tussen de verschillende instrumenten. Het bestaan van zulke interactie-effecten zou juist pleiten voor toepassing van de traject-benadering van model (4).

In model (5) wordt niet langer gecorrigeerd voor de selectieve inzet van reïntegratie-instrumenten op grond van niet-waargenomen factoren. Als gevolg daarvan zien we voor alle reïntegratietrajecten een stijging van de effectiviteit. Dat betekent dat de selectieve inzet van trajecten voor een groter waargenomen effect zorgt dan in werkelijkheid het geval is. Met andere woorden, reïntegratie-instrumenten worden vooral ingezet bij mensen bij wie ze het meest effectief zijn. Uit de gevoeligheidsanalyse blijkt dat de correctie voor een selectieve inzet van trajecten van groot belang is bij het vaststellen van effecten.

De laatste aanpassing van het model bestaat uit het modelleren van de invloed van de werkloosheidsduur volgens een vaste Weibull-verdeling in model (6).¹³ Die komt in de plaats van een volledig flexibele verdeling. De minder flexibele vorm zorgt met name in het begin van de WW-periode voor een onderschatting van de a-priori werkhervattingkans en na verloop van tijd voor een overschatting. Bij werkloosheidsperiodes van hooguit anderhalf jaar is het effect van de onderschatting dominant. Daardoor wordt het effect van instrumenten overschat in vergelijking met een model met een flexibele invloed van de werkloosheidsduur. Dat effect is bovendien sterker naarmate de instrumenten eerder worden ingezet, zoals goed is te zien bij oriëntatie-instrumenten. Model (6) is uiteindelijk een reproductie van de analyse in Van der Heul e.a. (2003), waarvan de resultaten als model (7) in tabel 2.8 worden getoond, al vindt de berekening van het effect verschillend plaats. Waar in de huidige analyse wordt gekeken naar het verschil in de werkhervattingkans binnen anderhalf jaar, wordt bij Van der Heul e.a. gekeken naar een verandering in de verwachte werkloosheidsduur. Die wordt onder andere gebaseerd op verwachte werkloosheidsduren van langer dan anderhalf jaar. Of dat de overgebleven verschillen kan verklaren blijft onduidelijk.

¹³ De Weibull-kans op werkhervatting wordt gedefinieerd als:

$$\theta_w(t | x, t_r, \alpha, \sigma) = \sigma t^{\sigma-1} [\exp(x' \beta + \gamma I(t_r < t) + \alpha)]^\sigma$$

Uit de gevoeligheidsanalyse kan wel worden geconcludeerd dat voor een zuivere effectmeting vooral rekening moet worden gehouden met de selectieve inzet van reïntegratietrajecten en met een variabele invloed van de werkloosheidsduur. Daarnaast is de beschikbaarheid van gegevens van zowel korte als lange werkloosheidsduren van belang voor het zuiver vaststellen van a-priori werkhervattingkansen. Tenslotte moet worden geconstateerd dat effecten belangrijk kunnen verschillen tussen verschillende onderzoekspopulaties.

2.7 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk is antwoord gegeven op drie vragen ten aanzien van de inzet van reïntegratie-instrumenten bij WW-gerechtigden: wie heeft de grootste behoefte aan hulp bij reïntegratie naar werk, bij wie worden reïntegratie-instrumenten ingezet en wat is het effect van reïntegratie-instrumenten?

De eerste onderzoeksvraag is beantwoord door de behoefte aan ondersteuning bij reïntegratie te baseren op de individuele kans op werkhervatting. Een kleinere kans impliceert een grotere behoefte. De kans op werkhervatting is onder andere verklaard uit objectieve achtergrondkenmerken van werklozen. Uit die analyse komt een grote variatie in werkhervattingkansen naar voren. De kans om binnen een jaar na instroom in de WW weer aan het werk te gaan varieert bijvoorbeeld tussen 91 procent voor een goed bemiddelbare (fase 1) man van 20 jaar met de Nederlandse nationaliteit woonachtig in Utrecht, tot slechts 10 procent voor een slecht bemiddelbare (fase 4) vrouw van 50 jaar met de Turkse nationaliteit woonachtig in Groningen. De a-priori werkhervattingkans daalt met leeftijd en met de afstand tot arbeid volgens de fase-indeling van CWI, is lager bij allochtonen dan bij autochtonen en hoger voor werklozen uit een tijdelijk dienstverband, in seizoenswerkloosheid en met een kortlopende uitkering. Deze objectieve achtergrondkenmerken van werklozen verklaren overigens maar een beperkt deel van de werkelijke kans op werkhervatting. Niet-objectieve kenmerken, zoals bijvoorbeeld motivatie, communicatievaardigheden maar ook het toeval, bepalen het grootste deel van de kans op werkhervatting. Het feit dat de fase-indeling van CWI, in aanvulling op objectieve achtergrondkenmerken, een goede voorspellende waarde heeft voor de kans op werkhervatting, laat niet alleen zien dat het baseren van de inzet van reïntegratie-instrumenten op de door CWI en UWV vastgestelde fase zinvol is, maar ook dat niet-objectieve kenmerken, waarop de fase-indeling mede is gebaseerd, een belangrijke rol spelen.

De tweede onderzoeksvraag – naar de inzet van reïntegratie-instrumenten – is beantwoord door de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten te verklaren uit dezelfde objectieve achtergrondkenmerken. Daaruit blijkt dat bij jongeren, parttimers, volledig werklozen, seizoenswerklozen en fase 2 en 3 werklozen relatief vaak reïntegratie-instrumenten worden ingezet. Ook is er enige variatie naar regio. De verschillen zijn echter niet groot. Wordt de inzet van instrumenten vergeleken met de behoefte aan ondersteuning bij reïntegratie, zoals geformuleerd als antwoord op de eerste onderzoeksvraag, dan blijkt dat behoefte en daadwerkelijke inzet niet altijd corresponderen. Zo hebben vrouwen, ouderen, gedeeltelijk werklozen en niet-seizoenswerklozen zowel kleinere werkherlevingskansen als een kleinere kans op het ontvangen van reïntegratie-instrumenten. Hier zou uit een oogpunt van rechtvaardigheid de inzet van instrumenten kunnen worden verbeterd. Waar die inzet recht doet aan de geldende behoefte is bij parttimers, personen uit een vast dienstverband en in economisch slechtere perioden. De kans op werkherleving is voor iedereen in de loop van de periode 1999-2001 afgenomen, terwijl de inzet van reïntegratie-instrumenten is toegenomen. Dat dit waarschijnlijk meer te maken heeft met een verbeterde werking van de reïntegratiemarkt dan met bewust acyclisch arbeidsmarktbeleid is een gelukkige toeval.

Voor de beantwoording van de derde onderzoeksvraag – naar het effect van reïntegratie-instrumenten – zijn werkherlevingskansen van werklozen met en zonder reïntegratie-instrumenten vergeleken. Gedeeltelijk wordt het verschil in werkherlevingskansen verklaard uit een verschil in objectieve achtergrondkenmerken, als antwoord op de eerste onderzoeksvraag, gedeeltelijk ook door de inzet van reïntegratie-instrumenten. De belangrijkste conclusie is dat oriëntatie-instrumenten en bemiddeling een positief effect hebben op het verkorten van de werkloosheidsduur, dat aanbodversterking (met instrumenten als motivatie-, communicatie- en sollicitatietrainingen) een negatief effect heeft en dat scholing weinig significante effecten laat zien. Over het algemeen geldt dat effecten groter zijn naarmate de a-priori werkherlevingskans kleiner is. Zo heeft de inzet van reïntegratie-instrumenten bij jonge fase 1 werklozen weinig toegevoegde waarde en is dus een verspilling van middelen. De inzet van reïntegratie-instrumenten bij fase 4 werklozen is daarentegen relatief weer zeer effectief, maar levert in vergelijking met de inzet van reïntegratie-instrumenten bij fase 2 en 3 werklozen toch minder op in termen van een absolute vergroting van de werkherlevingskans. Dat komt vooral door het verschil in a-priori werkherlevingskansen. Hier moet een efficiënte inzet van reïntegratiemiddelen worden afgewogen tegen een rechtvaardige inzet. Naast die afweging speelt ook nog dat (financiële)

prikkels ervoor zorgen dat zeer kansrijke werklozen relatief veel hulp bij reïntegratie krijgen aangeboden. Er is dus sprake van afroming.

Het model dat is gebruikt voor de berekening van de toegevoegde waarde of netto-effectiviteit van reïntegratiediensten is onderworpen aan een gevoeligheidsanalyse, teneinde de invloed vast te stellen van modelveronderstellingen en veranderingen in de onderzoekspopulatie. Daaruit bleek dat voor een zuivere effectmeting vooral rekening moet worden gehouden met de selectieve inzet van reïntegratietrajecten en met een variabele invloed van de werkloosheidsduur. Daarnaast is de beschikbaarheid van gegevens van zowel korte als lange werkloosheidsduren van belang voor het zuiver vaststellen van a-priori werkhervattingkansen. Tenslotte moet worden benadrukt dat effecten belangrijk kunnen verschillen tussen verschillende onderzoekspopulaties.

Voor de reïntegratiepraktijk betekenen deze uitkomsten dat objectieve achtergrondkenmerken van werklozen een belangrijke, maar geen exclusieve rol kunnen spelen bij het optimaliseren van de inzet van instrumenten. Ook meer subjectieve kenmerken, zoals bijvoorbeeld motivatie en communicatievaardigheden, zijn belangrijk. Wel kan op basis van persoonskenmerken een inschatting worden gemaakt van de individuele kans op werkhervatting, op grond waarvan verschillende soorten reïntegratie-instrumenten kunnen worden ingezet, afhankelijk van hun toegevoegde waarde per type cliënt. Ten opzichte van de huidige praktijk van reïntegratie is daarmee een verbetering in de allocatie van reïntegratie-instrumenten en –middelen te bereiken.

Literatuur

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.

Algemene Rekenkamer (2001), Reïntegratie arbeidsongeschikten, Rapport aan de Tweede Kamer, nr. 28 131, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage.

Heul van der, H., E.M. Berendsen, B.C.J.L. van der Eijken en R.J.J. Vlek (2003), Op weg naar werk; Een evaluatie van sluitende aanpak in de WW, UWV, Afdeling Beleidsinformatievoorziening, Amsterdam.

Heyma, A. (2002), De effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten, In: E.L. de Vos e.a., Daadwerkelijk effectief; Prestatiemeting van reïntegratie en activering, TNO-rapport, TNO Arbeid, Hoofddorp.

Heyma, A., W. Zwinkels en J. van Seters (2003), Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie; De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten, Onderzoeksrapport voor de Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag.

Klaauw van der, B. (2000), Unemployment duration determinants and policy evaluation, Proefschrift, Thesis Publishers, Amsterdam.

Koning, P.W.C. (1999), "De effectiviteit van scholing voor werklozen", Tijdschrift voor Politieke Economie, 21 (3), pag. 79-99.

Ours van, J.C. (2003), WW in de 21ste eeuw, Position paper t.b.v. het Ministerie van Economische Zaken, 4 juli 2003.

Vos de, E.L., B.M.F. Fermin en A. Heyma (2001), Reïntegratie meten is weten; Onderzoek naar prestatie-indicatoren in de sociale zekerheid en uitvoering van het reactiveringsbeleid, TNO-rapport 2510007/r3, TNO Arbeid, Hoofddorp.

Vos de, E.L., C.W.J. Wevers, B.M.F. Fermin, A.O.J. Heyma, J.H. Abbring, B. van der Klaauw en P.W.C. Koning (2002), Daadwerkelijk effectief; Prestatiemeting van reïntegratie en activering, TNO-rapport, TNO Arbeid, Hoofddorp.

Bijlage I: Analysebestand

Bijlage 2.1 Percentages werklozen in het analysebestand naar persoonskenmerken, uitgesplitst naar werkhervatting en naar fase (afstand tot arbeid)

| | Werkhervatting | | Afstand tot arbeid (fase) | | | |
|---------------------------|----------------|------|---------------------------|-------|-------|-------|
| | Ja | Nee | 1 | 2 | 3 | 4 |
| Geslacht | | | | | | |
| Mannen | 60,4 | 58,8 | 60,8 | 58,9 | 57,9 | 59,4 |
| Vrouwen | 39,6 | 41,2 | 39,2 | 41,1 | 42,1 | 40,6 |
| Leeftijd | | | | | | |
| 15 t/m 24 jaar | 18,9 | 13,2 | 17,7 | 15,4 | 17,5 | 13,2 |
| 25 t/m 34 jaar | 36,2 | 30,4 | 34,5 | 34,2 | 32,4 | 32,5 |
| 35 t/m 44 jaar | 26,1 | 24,8 | 25,4 | 26,2 | 27,2 | 22,7 |
| 45 t/m 54 jaar | 17,0 | 22,9 | 19,0 | 19,9 | 20,1 | 17,1 |
| 55 t/m 64 jaar | 1,8 | 8,8 | 3,4 | 4,3 | 2,8 | 14,5 |
| Opleidingsniveau | | | | | | |
| Geen | 12,4 | 14,0 | 11,9 | 13,2 | 17,6 | 18,0 |
| Basisschool | 4,3 | 5,7 | 4,1 | 6,2 | 8,2 | 11,6 |
| VBO/MAVO | 32,3 | 29,1 | 31,3 | 35,2 | 36,1 | 34,4 |
| MBO/HAVO/VWO | 32,6 | 31,0 | 33,7 | 31,0 | 28,3 | 26,6 |
| HBO | 11,2 | 11,8 | 12,8 | 10,4 | 6,9 | 6,9 |
| WO | 5,3 | 5,9 | 6,3 | 4,1 | 2,9 | 2,6 |
| Onbekend | 1,9 | 2,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Etniciteit | | | | | | |
| Nederlands | 84,5 | 79,2 | 86,1 | 79,3 | 68,1 | 74,5 |
| West-Europees | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,5 |
| Oost-Europees | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 1,0 | 2,0 | 0,8 |
| Antilliaans/Surinaams | 3,2 | 3,5 | 3,3 | 3,4 | 6,1 | 4,1 |
| Marokkaans | 1,8 | 2,9 | 2,0 | 3,8 | 5,3 | 3,2 |
| Turks | 3,6 | 5,1 | 3,5 | 5,8 | 6,9 | 8,8 |
| Overig | 3,6 | 5,5 | 4,0 | 5,3 | 10,0 | 7,5 |
| Onbekend | 2,2 | 3,0 | 0,3 | 0,7 | 0,8 | 0,7 |
| Woonregio | | | | | | |
| Groningen | 5,5 | 5,4 | 5,6 | 6,3 | 6,6 | 2,5 |
| Friesland | 5,8 | 5,5 | 6,2 | 9,6 | 7,5 | 4,4 |
| Drenthe | 3,9 | 3,7 | 4,2 | 2,3 | 2,4 | 3,2 |
| Overijssel | 7,8 | 6,6 | 7,4 | 7,6 | 4,5 | 8,0 |
| Flevoland | 1,0 | 0,9 | 1,0 | 0,6 | 0,1 | 1,3 |
| Gelderland | 10,2 | 9,9 | 10,8 | 8,2 | 6,4 | 9,0 |
| Utrecht | 4,8 | 4,7 | 4,9 | 3,6 | 2,7 | 4,1 |
| Noord-Holland | 13,0 | 14,6 | 11,9 | 7,1 | 8,7 | 12,3 |
| Zuid-Holland | 17,3 | 20,1 | 18,0 | 17,6 | 21,9 | 22,1 |
| Zeeland | 2,9 | 2,6 | 2,4 | 3,8 | 2,4 | 4,0 |
| Noord-Brabant | 17,4 | 16,3 | 18,7 | 11,9 | 14,9 | 13,8 |
| Limburg | 10,0 | 9,6 | 8,6 | 21,4 | 21,9 | 15,1 |
| Afstand tot arbeid | | | | | | |
| Fase 1 | 75,2 | 66,4 | 100,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Fase 2 | 2,7 | 2,4 | 0,0 | 100,0 | 0,0 | 0,0 |
| Fase 3 | 2,0 | 2,8 | 0,0 | 0,0 | 100,0 | 0,0 |
| Fase 4 | 2,1 | 4,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |
| Fase nader te bepalen | 5,2 | 8,4 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Onbekend | 13,0 | 15,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

| (vervolg) | Werkhervatting | | | Afstand tot arbeid (fase) | | | |
|-------------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------------------|--------------|--------------|--|
| | Ja | Nee | 1 | 2 | 3 | 4 | |
| Omvang laatste dienstverband | | | | | | | |
| 12 t/m 20 uur | 9,2 | 10,8 | 9,4 | 12,3 | 9,5 | 10,6 | |
| 21 t/m 35 uur | 24,4 | 25,7 | 24,3 | 26,2 | 31,7 | 24,7 | |
| 36 t/m 38 uur | 34,1 | 34,3 | 34,0 | 36,9 | 33,9 | 38,5 | |
| 39 t/m 40 uur | 30,2 | 27,3 | 30,4 | 22,3 | 22,8 | 23,9 | |
| Onbekend | 2,1 | 1,9 | 1,9 | 2,3 | 2,1 | 2,3 | |
| Sector laatste dienstverband | | | | | | | |
| Landbouw en visserij | 3,8 | 3,2 | 3,3 | 5,3 | 2,7 | 2,9 | |
| Primaire industrie | 9,1 | 10,6 | 9,3 | 11,2 | 10,2 | 14,3 | |
| Secondaire industrie | 7,8 | 11,3 | 8,9 | 10,4 | 9,2 | 11,5 | |
| Bouwnijverheid | 10,0 | 4,6 | 9,0 | 3,9 | 4,3 | 4,9 | |
| Handel | 13,2 | 14,5 | 14,4 | 10,7 | 9,4 | 11,5 | |
| Horeca | 4,2 | 4,6 | 4,1 | 5,7 | 6,1 | 6,0 | |
| Vervoer en telecommunicatie | 3,8 | 4,3 | 3,9 | 3,5 | 3,3 | 4,9 | |
| Zakelijke dienstverlening | 38,3 | 36,4 | 37,1 | 40,2 | 43,7 | 34,1 | |
| Overheid | 5,7 | 6,3 | 6,2 | 5,3 | 5,7 | 5,8 | |
| Milieu en cultuur | 2,2 | 2,4 | 2,2 | 1,3 | 1,8 | 1,5 | |
| Overige sectoren | 1,8 | 1,8 | 1,6 | 2,4 | 3,6 | 2,6 | |
| Soort laatste dienstverband | | | | | | | |
| Vast | 91,2 | 93,6 | 93,7 | 96,5 | 95,7 | 95,6 | |
| Tijdelijk | 5,6 | 2,5 | 5,2 | 1,9 | 1,2 | 2,2 | |
| Onbekend | 3,2 | 3,9 | 1,1 | 1,6 | 3,1 | 2,2 | |
| Omvang werkloosheid | | | | | | | |
| 12 t/m 20 uur | 11,0 | 13,0 | 11,1 | 15,5 | 11,3 | 12,1 | |
| 21 t/m 35 uur | 26,1 | 26,7 | 25,5 | 28,2 | 32,8 | 25,3 | |
| 36 t/m 38 uur | 38,5 | 36,2 | 38,2 | 38,3 | 36,1 | 40,8 | |
| 39 t/m 40 uur | 24,4 | 24,1 | 25,2 | 18,0 | 19,8 | 21,8 | |
| Soort werkloosheid | | | | | | | |
| Regulier | 95,4 | 97,4 | 96,3 | 94,4 | 96,9 | 97,9 | |
| Seizoenswerkloosheid | 4,6 | 2,6 | 3,7 | 5,6 | 3,1 | 2,1 | |
| Soort WW-uitkering | | | | | | | |
| Kortlopend | 22,7 | 24,1 | 22,8 | 25,7 | 38,2 | 26,1 | |
| Loongerelateerd | 76,8 | 75,2 | 76,7 | 73,7 | 61,1 | 73,4 | |
| Onbekend | 0,5 | 0,7 | 0,5 | 0,7 | 0,7 | 0,5 | |
| Werkhervatting | | | | | | | |
| Algemeen | 100,0 | 0,0 | 57,7 | 56,9 | 45,7 | 36,2 | |
| Duurzaam (langer dan ½ jaar) | 30,9 | 0,0 | 18,2 | 17,6 | 10,7 | 9,8 | |
| <i>Aantal werklozen</i> | <i>27.112</i> | <i>22.518</i> | <i>35.349</i> | <i>1.276</i> | <i>1.167</i> | <i>1.540</i> | |

Bijlage II: Technische beschrijving gebruikte methode

Voor de analyse van de kans op werkhervatting, de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten en het effect van reïntegratie-instrumenten wordt gebruik gemaakt van twee duurmodellen die met elkaar samenhangen. De duur tussen het moment van instroom in de WW en het moment van werkhervatting, c.q. het moment van de eerste inzet van reïntegratie-instrumenten wordt daarbij gerelateerd aan achtergrondkenmerken. Omdat de kans op werkhervatting en de kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten ook afhankelijk is van de verstreken werkloosheidsduur, is er sprake van een conditionele kans, die ook wel wordt aangeduid als ‘hazard rate’. Voor de kans op werkhervatting wordt deze hazard rate gespecificeerd als

$$\theta_w(t | x, t_r, \alpha) = \lambda(t) \exp(x' \beta + \gamma I(t_r < t) + \alpha)$$

waarbij $\lambda(t)$ een uitdrukking is voor de individuele duuraafhankelijkheid (hoe de kans afhangt van de verstreken werkloosheidsduur), x een vector is van achtergrondkenmerken van de werkloze en $I(t_r < t)$ een indicatorfunctie voor de inzet van reïntegratie-instrumenten. Deze is gelijk aan 1 vanaf het moment t_r waarop reïntegratie-instrument r wordt ingezet. De coëfficiënten α , β en γ worden geschat. De individuele duuraafhankelijkheid wordt flexibel gemodelleerd aan de hand van de stapfunctie

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

waarin j ($= 1, \dots, J$) een index is voor duurintervallen en $I(t_{j-1} \leq t < t_j)$ een indicatorfunctie gelijk aan 1 als t binnen het duurinterval (t_{j-1}, t_j) ligt. Ook de coëfficiënten λ_j worden geschat.

Analoog aan de kans op werkhervatting wordt voor de individuele kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten de hazard rate gespecificeerd als

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

met een flexibele duuraafhankelijkheid gelijk aan

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

De conditionele dichtheid van door werkhervatting afgeronde werkloosheidsduren wordt dan

$$f_w(t | x, t_r, \alpha) = \theta_w(t | x, t_r, \alpha) \exp\left(-\int_0^t \theta_w(s | x, t_r, \alpha) ds\right)$$

en de conditionele dichtheid van de duur tot aan de start van een reïntegratietraject

$$f_r(t | z, \eta) = \theta_r(t | z, \eta) \exp\left(-\int_0^t \theta_r(s | z, \eta) ds\right)$$

Beide kansprocessen worden met elkaar in verband gebracht door toe te laten dat de constanten α en η met elkaar zijn gecorreleerd volgens de gezamenlijke verdelingsfunctie $G(\alpha, \eta)$. De simultane dichtheidsfunctie voor beide processen wordt dan

$$f_{w,r}(t | x, z, t_r, \alpha, \eta) = \int_{\alpha, \eta} f_w(t | x, t_r, \alpha) f_r(t | z, \eta) dG(\alpha, \eta)$$

Om het schatten van de coëfficiënten in deze simultane dichtheidsfunctie te vereenvoudigen, wordt de verdelingsfunctie $G(\alpha, \eta)$ benaderd door een bivariate discrete verdeling met twee mogelijke waarden voor elk van de termen α en η . Deze waarden worden aangeduid met $\alpha_a, \alpha_b, \eta_a$ en η_b .

De kans op een combinatie van deze waarden wordt aangeduid met

$$p(\alpha_i, \eta_j) = \exp(p_{ij}) / \sum_{m,n} \exp(p_{mn})$$

De coëfficiënten p_{ij} worden samen met de andere coëfficiënten van het model geschat met de methode van maximale aannemelijkheid. De log-likelihood functie hiervoor gelijk aan

$$\log L = \sum_{k=1}^N \log \left(\sum_{\substack{i=a,b \\ j=a,b}} (p_{ij} \times (\theta_w(t_w | x, t_r, \alpha_i)^{I(w)} F_w(0, t_r) F_w(t_r, t_w) \theta_r(t_r | z, \eta_j)^{I(r)} F_r(0, t_r))) \right)$$

met N het totaal aantal waargenomen werkloosheidsperiodes (werklozen), t_w het minimum van het moment van werkhervatting en het einde van de waarnemingsperiode, t_r het minimum van het moment waarop een reïntegratietraject start en het einde van de waarnemingsperiode, $I(w)$ een indicator voor een werkhervatting en $I(r)$ een indicator voor de start van een traject binnen de waarnemingsperiode en

$$F(t_n, t_m) = \exp\left(-\int_{t_n}^{t_m} \theta(s) ds\right)$$

Schattingsresultaten worden vermeld in Bijlage III.

Bijlage III: Schattingsresultaten

| | Kans op Werkhervatting | | Kans op duurzame werkherhvatting | | Kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten | |
|-------------------------------------|------------------------|----------|----------------------------------|----------|--|----------|
| | coëfficiënt | t-waarde | coëfficiënt | t-waarde | coëfficiënt | t-waarde |
| Effect van oriëntatie | | | | | | |
| Fase 1 | 0,104 | 2,85 | 0,115 | 1,89 | -- | -- |
| Fase 2 | 0,396 | 3,10 | 0,225 | 1,12 | -- | -- |
| Fase 3 | 0,222 | 1,41 | 0,346 | 1,29 | -- | -- |
| Fase 4 | 0,303 | 1,74 | 0,407 | 1,37 | -- | -- |
| Fase nader te bepalen | 0,261 | 2,63 | 0,292 | 1,75 | -- | -- |
| Fase onbekend | 0,319 | 4,15 | 0,190 | 1,46 | -- | -- |
| Effect van scholing | | | | | | |
| Fase 1 | -0,072 | 1,43 | -0,109 | 1,28 | -- | -- |
| Fase 2 | 0,160 | 0,89 | 0,090 | 0,29 | -- | -- |
| Fase 3 | 0,310 | 1,21 | 0,175 | 0,38 | -- | -- |
| Fase 4 | 0,172 | 0,76 | -0,304 | 0,72 | -- | -- |
| Fase nader te bepalen | 0,041 | 0,28 | 0,186 | 0,84 | -- | -- |
| Fase onbekend | -0,191 | 1,68 | -0,214 | 1,10 | -- | -- |
| Effect van aanbodversterking | | | | | | |
| Fase 1 | -0,173 | 4,53 | -0,160 | 2,52 | -- | -- |
| Fase 2 | -0,187 | 1,32 | -0,229 | 1,10 | -- | -- |
| Fase 3 | -0,349 | 2,10 | -0,474 | 1,52 | -- | -- |
| Fase 4 | -0,168 | 0,90 | 0,026 | 0,09 | -- | -- |
| Fase nader te bepalen | -0,171 | 1,77 | 0,088 | 0,52 | -- | -- |
| Fase onbekend | -0,013 | 0,16 | 0,023 | 0,17 | -- | -- |
| Effect van bemiddeling | | | | | | |
| Fase 1 | 0,577 | 15,52 | 0,505 | 9,20 | -- | -- |
| Fase 2 | 0,835 | 6,77 | 1,124 | 6,19 | -- | -- |
| Fase 3 | 0,982 | 6,74 | 0,976 | 4,11 | -- | -- |
| Fase 4 | 0,958 | 5,84 | 0,937 | 3,47 | -- | -- |
| Fase nader te bepalen | 0,845 | 9,13 | 0,728 | 4,61 | -- | -- |
| Fase onbekend | 0,564 | 7,59 | 0,691 | 5,69 | -- | -- |
| Geslacht | | | | | | |
| Mannen (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Vrouwen | -0,064 | 4,25 | -0,141 | 4,99 | -0,118 | 4,67 |
| Leeftijd /10 | -0,357 | 39,94 | -0,307 | 24,77 | -0,118 | 9,61 |
| Opleidingsniveau | | | | | | |
| Basisschool/VBO/MAVO (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| MBO/HAVO/VWO | 0,018 | 1,20 | 0,060 | 2,32 | 0,165 | 6,71 |
| HBO/WO | -0,064 | 3,11 | 0,028 | 0,78 | 0,059 | 1,88 |
| Onbekend | 0,419 | 3,14 | 0,554 | 2,31 | -2,100 | 8,43 |
| Etniciteit | | | | | | |
| Nederlands (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| West-Europees | 0,067 | 0,62 | 0,193 | 1,09 | 0,181 | 1,00 |
| Oost-Europees | -0,107 | 1,37 | -0,076 | 0,51 | 0,203 | 1,77 |
| Antilliaans/Surinaams | -0,116 | 3,03 | -0,256 | 3,44 | 0,093 | 1,46 |
| Marokkaans | -0,534 | 10,33 | -1,029 | 9,18 | 0,043 | 0,62 |
| Turks | -0,570 | 15,35 | -0,669 | 9,91 | -0,116 | 2,17 |
| Overig | -0,344 | 9,95 | -0,491 | 7,20 | 0,173 | 3,41 |
| Onbekend | -0,173 | 1,55 | -0,165 | 0,80 | -0,028 | 0,16 |

| | Kans op Werkhervatting | | Kans op duurzame werkherhvatting | | Kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten | |
|--|------------------------|----------|----------------------------------|----------|--|----------|
| | coëfficiënt | t-waarde | coëfficiënt | t-waarde | coëfficiënt | t-waarde |
| Woonregio | | | | | | |
| Groningen/Friesland/Drenthe | -0,153 | 6,12 | -0,183 | 4,11 | 0,165 | 3,61 |
| Overijssel en Gelderland | 0,022 | 0,96 | 0,011 | 0,26 | 0,397 | 8,80 |
| Flevoland en Utrecht | 0,044 | 1,37 | 0,092 | 1,69 | 0,235 | 3,94 |
| Noord-Holland (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Zuid-Holland en Zeeland | -0,125 | 5,44 | -0,084 | 2,04 | 0,353 | 8,32 |
| Noord-Brabant en Limburg | -0,005 | 0,24 | -0,040 | 0,99 | 0,702 | 16,69 |
| Afstand tot arbeid | | | | | | |
| Fase 1 (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Fase 2 | -0,303 | 6,23 | -0,257 | 3,06 | 0,622 | 12,17 |
| Fase 3 | -0,496 | 8,92 | -0,441 | 4,54 | 0,357 | 6,19 |
| Fase 4 | -0,688 | 12,30 | -0,760 | 8,17 | -0,389 | 6,45 |
| Nader te bepalen | -0,584 | 16,09 | -0,637 | 10,01 | 0,490 | 13,64 |
| Onbekend | -0,221 | 9,71 | -0,236 | 5,79 | 0,016 | 0,49 |
| Sector laatste dienstverband | | | | | | |
| Landbouw en visserij | 0,144 | 3,47 | 0,465 | 6,83 | -- | -- |
| Primaire industrie (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Secondaire industrie | -0,192 | 5,85 | -0,178 | 3,14 | -- | -- |
| Bouwnijverheid | 0,877 | 24,96 | 1,397 | 26,83 | -- | -- |
| Handel | -0,145 | 0,51 | 0,068 | 1,39 | -- | -- |
| Horeca | -0,067 | 1,64 | -0,124 | 1,70 | -- | -- |
| Vervoer en telecommunicatie | 0,025 | 0,65 | 0,072 | 1,06 | -- | -- |
| Zakelijke dienstverlening | 0,179 | 7,28 | -0,028 | 0,63 | -- | -- |
| Overheid | 0,061 | 1,69 | 0,465 | 8,10 | -- | -- |
| Milieu en cultuur | -0,191 | 3,74 | -0,335 | 3,59 | -- | -- |
| Overige sectoren | 0,066 | 1,20 | -0,032 | 0,33 | -- | -- |
| Omvang laatste dienstverband / 10 | 0,071 | 4,72 | 0,028 | 0,98 | -0,010 | 0,59 |
| Onbekend | 1,020 | 3,35 | 1,281 | 2,88 | 0,318 | 1,90 |
| Soort laatste dienstverband | | | | | | |
| Vast (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Tijdelijk | 0,466 | 15,03 | 0,483 | 10,57 | -0,853 | 8,99 |
| Onbekend | -0,000 | 0,01 | -0,077 | 0,72 | -0,137 | 1,49 |
| Werkloosheidspercentage / 100 | 0,401 | 5,02 | 1,108 | 7,07 | 0,729 | 5,56 |
| Onbekend | 0,381 | 3,94 | 1,004 | 5,83 | 1,017 | 5,71 |
| Soort werkloosheid | | | | | | |
| Regulier (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Seizoenswerkloosheid | 0,461 | 12,08 | 0,547 | 9,32 | 0,135 | 2,06 |

| | Kans op Werkhervatting | | Kans op duurzame werkhervatting | | Kans op de inzet van reïntegratie-instrumenten | |
|--|------------------------|----------|---------------------------------|----------|--|----------|
| | coëfficiënt | t-waarde | coëfficiënt | t-waarde | coëfficiënt | t-waarde |
| Moment van instroom | | | | | | |
| Eerste kwartaal 1999 (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Tweede kwartaal 1999 | -0,146 | 4,99 | -0,221 | 4,25 | 0,145 | 2,28 |
| Derde kwartaal 1999 | -0,115 | 4,34 | -0,143 | 3,10 | 0,463 | 8,04 |
| Vierde kwartaal 1999 | -0,163 | 6,00 | -0,165 | 3,73 | 0,685 | 11,71 |
| Eerste kwartaal 2000 | -0,125 | 4,79 | -0,099 | 2,28 | 0,699 | 12,28 |
| Tweede kwartaal 2000 | -0,299 | 9,50 | -0,295 | 5,57 | 0,696 | 11,45 |
| Derde kwartaal 2000 | -0,260 | 8,99 | -0,348 | 6,82 | 0,679 | 11,45 |
| Vierde kwartaal 2000 | -0,207 | 7,13 | -0,285 | 5,81 | 0,674 | 10,96 |
| Eerste kwartaal 2001 | -0,236 | 8,07 | -0,321 | 6,37 | 0,729 | 12,16 |
| Tweede kwartaal 2001 | -0,297 | 8,53 | -0,481 | 7,47 | 0,914 | 13,91 |
| Derde kwartaal 2001 | -0,136 | 3,97 | -0,275 | 4,36 | 1,003 | 14,01 |
| Vierde kwartaal 2001 | -0,666 | 12,25 | -1,866 | 11,85 | 0,452 | 3,43 |
| Uitvoeringsinstantie | | | | | | |
| CADANS | -- | -- | -- | -- | -0,732 | 16,96 |
| GAK (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| GUO | -- | -- | -- | -- | -0,240 | 4,14 |
| SFB | -- | -- | -- | -- | -0,244 | 3,43 |
| Soort WW-uitkering | | | | | | |
| Kortlopend (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Loongerelateerd | -0,310 | 17,20 | -0,167 | 5,35 | 0,059 | 1,69 |
| Onbekend | 0,046 | 0,28 | 0,134 | 0,50 | -0,325 | 1,19 |
| Logaritme van het dagloon | 0,025 | 1,46 | 0,043 | 1,30 | -- | -- |
| Onbekend | -0,409 | 1,41 | -0,221 | 0,54 | -- | -- |
| Duurafhankelijkheid | | | | | | |
| Eerste maand (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| 2de t/m 3de maand | 0,208 | 7,51 | 0,125 | 4,02 | 1,192 | 18,51 |
| 4de maand t/m een half jaar | -0,208 | 4,92 | -0,343 | 9,77 | 1,784 | 27,59 |
| 7de t/m 9de maand | -0,556 | 10,21 | -0,783 | 16,42 | 2,468 | 33,83 |
| 10de maand t/m een jaar | -0,631 | 10,02 | -0,940 | 16,79 | 2,507 | 28,40 |
| Een jaar t/m 15de maand | -0,530 | 7,57 | -0,837 | 13,34 | 2,312 | 22,06 |
| 16de t/m 21ste maand | -0,536 | 7,21 | -1,009 | 15,47 | 2,096 | 17,54 |
| 22ste tot 27ste maand | -0,721 | 7,71 | -1,243 | 11,50 | 1,910 | 12,74 |
| 28ste maand en langer | -0,957 | 6,98 | -1,762 | 7,74 | 1,790 | 8,38 |
| Constanten | | | | | | |
| α_a respectievelijk η_a | -0,468 | 2,54 | -2,045 | 10,67 | -4,245 | 22,37 |
| α_b respectievelijk η_b | 0,146 | 0,66 | -- | -- | -5,804 | 27,33 |
| Kans op combinatie van constanten | | | | | | |
| p_{aa} | 0,188 | 0,15 | -- | -- | 0,188 | 0,15 |
| p_{ab} | 0,594 | 1,13 | -- | -- | 0,594 | 1,13 |
| p_{ba} | -0,100 | 0,07 | -- | -- | -0,100 | 0,07 |
| p_{bb} (referentie) | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Aantal waarnemingen | 49.630 | | 49.630 | | 49.630 | |
| Log-likelihood | -92.343,37 | | -60.397,73 | | -92.343,37 | |

3 Prestaties van reïntegratiebedrijven vergeleken: Benchmarking van effectiviteit

Wim Zwinkels¹

Met de introductie van marktwerking ontstaat behoefte aan inzicht in de prestaties van reïntegratiebedrijven. Hebben reïntegratiebedrijven een toegevoegde waarde bij het verkorten van de werkloosheidsduur? En hoe kunnen prestaties van reïntegratiebedrijven onderling vergeleken worden? In dit hoofdstuk wordt ingegaan op methoden om de netto-effectiviteit van reïntegratiebedrijven te verwerken in een benchmark en de voorwaarden die daarbij aan de data gesteld worden. De methode is toegepast op een dataset waarin individuele gegevens over WW-gerechtigden van UWV en CWI gekoppeld zijn.

Uit de resultaten blijkt dat reïntegratietrajecten duurverkortend werken. Kleine reïntegratiebedrijven zijn daarbij iets effectiever dan grote. Ook wanneer de effectiviteit per reïntegratiebedrijf onderzocht wordt, leidt inschakeling van een reïntegratiebedrijf bij het overgrote deel van deze bedrijven tot een verkorting van de werkloosheidsduur. Bij 3 van de 24 reïntegratiebedrijven werkt het traject duurverlengend. Bij het vergelijken van reïntegratiebedrijven blijken plaatsingscijfers (bruto-effectiviteit) een te grove indicator. Voor het vergelijken van de effectiviteit van individuele reïntegratiebedrijven onderling is netto-effectiviteit de aangewezen prestatie-indicator. Bruto- en netto-effectiviteit verschillen omdat niet elk reïntegratiebedrijf een even kansrijke populatie toebedeeld krijgt en er mogelijk ook verschillen zijn op het moment van aanlevering van de cliënt door de opdrachtgever. Net als bij het onderzoek naar de effectiviteit van reïntegratie (zie hoofdstuk 2) is het van belang zo goed mogelijk te corrigeren voor deze verschillen door het opnemen van zoveel mogelijk kenmerken die de snelheid van werkhervatting kunnen beïnvloeden, inclusief een correctie voor heterogeniteit door niet-waargenomen kenmerken zoals motivatie.

Inzicht in prestaties van reïntegratiebedrijven via een openbare benchmark kan de effectiviteit op drie manieren vergroten. Allereerst beschikken opdrachtgevers over een instrument om het meest geschikte reïntegratiebedrijf te selecteren. Daarnaast loont het voor reïntegratiebedrijven om te investeren in effectiviteit, aangezien deze prestaties directer zichtbaar worden. Ten derde kan informatie over effectiviteit gebruikt worden om de aanpak te verbeteren. De ervaringen

¹ Wim Zwinkels is als onderzoeker werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven. Met dank aan Arjan Heyma (SEO) voor eerste bewerkingen van de ruwe data, Jos Muskens (TNO) voor ondersteuning bij de analyses, Han van der Heul (UWV), Jan Besseling en Edwin de Vos (beiden TNO) voor commentaar op de rapportage.

in Australië, het enige land dat een benchmark heeft voor reïntegratiedienstverlening gebaseerd op netto-effectiviteit, laten zien dat dit meer dan hypothetische effecten zijn. Na invoering van het benchmarksysteem met Star Ratings zijn de plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven spectaculair gestegen.

3.1 Inleiding

Privatisering van reïntegratiedienstverlening

Met de invoering van de Wet Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) is een concurrerende reïntegratiemarkt ontstaan met meerdere aanbieders van reïntegratiediensten. De inkomensverstrekende instanties zijn in principe opdrachtgever. Dit zijn UWV (Uitvoeringsorganisatie Werknemersverzekeringen) voor personen met een werkloosheids- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering, gemeenten voor personen met een bijstandsuitkering en werkgevers voor zieke werknemers die nog een dienstverband hebben.

Door de introductie van marktwerking ontstaan er keuzemogelijkheden voor opdrachtgevers. De gedwongen winkelnering van de uitvoeringsinstellingen bij Arbeidsvoorziening is met ingang van het contractjaar 2000 beëindigd. Voor arbeidsgehandicapten was dit in 1999 de facto al het geval. Voor de populatie moeilijk plaatsbare werklozen was er op basis van artikel 130 WW in 1999 op beperkte schaal vrije inkoop mogelijk.² Privatisering is dus geleidelijk aan ingevoerd. Schattingen over het aantal reïntegratiebedrijven lopen uiteen en hangen af van de gehanteerde definitie. Volgens Borea, de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven, bedraagt dit aantal meer dan 650. In de reïntegratiemonitor van de RWI zijn ongeveer 250 bedrijven opgenomen.

Behoeftte aan inzicht in toegevoegde waarde

Met deze introductie van marktwerking ontstaat een keuzeprobleem. Opdrachtgevers willen graag prestaties van reïntegratiebedrijven met elkaar vergelijken om het meest geschikte bedrijf te kiezen. Ook reïntegratiebedrijven zelf zijn geïnteresseerd in hun prestaties, al dan niet afgezet tegen de prestaties van andere reïntegratiebedrijven.

Een belangrijke prestatie-indicator is daarbij de effectiviteit. Een benchmark waarin prestaties van reïntegratiebedrijven op een objectieve manier vergeleken worden kan daarbij behulpzaam zijn.

De behoefte om prestaties van reïntegratiebedrijven objectief te benchmarken is er ook vanuit overheidsinstanties zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Raad voor Werk en

² Lisv (2001).

Inkomen (RWI). De gedachte achter de introductie van marktwerking is dat er door concurrentie een betere prijs-kwaliteitverhouding ontstaat. Deze concurrentie is erbij gebaat dat opdrachtgevers over voldoende informatie over deze prijs-kwaliteitverhouding beschikken. Een benchmark die opdrachtgevers in staat stelt de ‘juiste’ opdrachtnemer te kiezen leidt er allereerst toe dat de prestaties van de totale markt erop vooruit gaan. Ten tweede ontstaat er door transparantie in de prestaties ook meer concurrentie. Het wordt voor individuele reïntegratiebedrijven lonend om zich meer te richten op kwaliteit, aangezien de resultaten van verbetering inzichtelijk worden voor de opdrachtgever.

Transparantie is derhalve een noodzakelijke voorwaarde voor een efficiënte marktwerking. Het bieden van een transparant overzicht aan alle opdrachtgevers voorkomt onnodige transactiekosten en suboptimale aanbesteding. Bovendien leiden inzichten in netto-effectiviteit voor reïntegratiebedrijven tot inzicht in de succesfactoren voor effectieve reïntegratie.³ Dit alles leidt tot een toenemende concurrentie, een effectievere reïntegratie en een betere prijs-kwaliteitverhouding.

Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek is tweeledig:

- 1. Wat is de toegevoegde waarde van het individuele reïntegratiebedrijf in het reïntegratieproces?*
- 2. Hoe zijn de prestaties van reïntegratiebedrijven om te zetten in een benchmark?*

In deze rapportage is toegevoegde waarde gedefinieerd als effectiviteit van de activiteiten van het reïntegratiebedrijf. Leiden de activiteiten van het reïntegratiebedrijf tot plaatsing in een betaalde baan? En op welke wijze kunnen prestaties van reïntegratiebedrijven onderling vergeleken worden?

Leeswijzer

In dit hoofdstuk wordt een benchmarkmethode ontwikkeld die toegepast wordt op de reïntegratie van personen met een WW-uitkering. Daarbij wordt gekeken naar de netto-effectiviteit van reïntegratiebedrijven met betrekking tot uitstroom naar werk. Voor de analyse wordt gebruik gemaakt van omvangrijke databestanden van CWI en van UWV.

In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op prestatie-indicatoren van het reïntegratiebedrijf en de mogelijkheden om die te operationaliseren. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de gebruikte gegevens, omvangrijke gekoppelde databestanden van CWI en van UWV. In paragraaf 3.4

³ Zie ook Borea (2003), p.24-25.

worden de methodische aspecten beschreven, inclusief voorwaarden die daarbij gesteld worden aan de gegevens. De empirische resultaten staan vermeld in paragraaf 3.5. Tot slot bevat paragraaf 3.6 de conclusies.

3.2 Prestaties van het reïntegratiebedrijf

Door de keuzevrijheid als gevolg van de introductie van marktwerking ontstaat dus een behoefte aan informatie over welke reïntegratiebedrijven er zijn, welke diensten zij aanbieden en wat hun prestaties zijn. Er zijn verschillende initiatieven om in deze informatielacune te voorzien.

De Reïntegratiemonitor van de RWI

De Raad voor Werk en Inkomen heeft onder andere tot taak de transparantie en kwaliteit op de reïntegratiemarkt te bevorderen. De RWI ziet de Reïntegratiemonitor hiervoor als een belangrijk hulpmiddel. In de Reïntegratiemonitor kunnen bedrijven geselecteerd worden naar:

- regio waarin men opereert;
- omvang van het bedrijf (aantal werknemers);
- type dienstverlening dat aangeboden wordt;
- type cliënt (uitkeringssoort of arbeidsmarktpositie);
- doelgroep (problematiek of sector/beroep).

De Reïntegratiemonitor van de RWI bevat gegevens over de gemeten klanttevredenheid maar niet over andere prestatiekenmerken zoals effectiviteit. Begin 2005 bevatte de Reïntegratiemonitor 251 reïntegratiebedrijven, de interventiebedrijven (die veelal onderdelen van trajecten in onderaanneming uitvoeren) niet meegeteld.

Het Borea-keurmerk

Het meten van de kwaliteit van reïntegratie is na de introductie van marktwerking opgepakt door de brancheorganisatie van reïntegratiebedrijven Borea. Dit heeft geleid tot de introductie van het Borea-keurmerk. Met het keurmerk beoogt de branche een kwaliteitsstandaard voor de dienstverlening te bieden, de transparantie te bevorderen en een impuls te geven aan permanente kwaliteitsverbetering door de reïntegratiebedrijven zelf.

De Stichting Borea Keurmerk (2003) onderscheidt 13 prestatie-indicatoren op het terrein van resultaat en proces. Deze zijn in de onderstaande box verdeeld in vier groepen: het proces van reïntegratie, het resultaat, de organisatie en de klanttevredenheid. Overigens komen de eerste drie aan de orde in de vierde: bij cliënten, opdrachtgevers en werkgevers wordt de tevredenheid gemeten ten aanzien van aspecten van

dienstverlening die gerelateerd zijn aan het proces, het resultaat en de organisatie.

De dertien prestatie-indicatoren van Stichting Borea Keurmerk

Proces

- 1 Doorlooptijd opstellen reïntegratieplan
- 2 Doorlooptijd inschakeling eerste interventie
- 3 Doorlooptijd interventies

Resultaat

- 4 Uitval en uitstroom
- 5 a Plaatsing/werkhervatting volgens afspraak
b Duurzame plaatsing/werkhervatting
- 6 Toegevoegde waarde per interventie

Organisatie

- 7 Opleidingsbeleid
- 8 Competenties medewerkers
- 9 Systematische verbetercyclus

Klanttevredenheid

- 10 Privacyreglement en klachtenmanagement
- 11 Tevredenheid cliënten
- 12 Tevredenheid opdrachtgevers
- 13 Tevredenheid werkgevers

Bij elk van de dertien prestatie-indicatoren heeft de Stichting Borea Keurmerk een norm vastgesteld met uitzondering van de prestatie-indicator 'Toegevoegde waarde per interventie'. Het Borea Keurmerk wordt uitgereikt aan bedrijven die voldoen aan de normen op alle prestatie-indicatoren. Overigens zijn de criteria en de normen nog in ontwikkeling. Verder zijn reïntegratiebedrijven niet verplicht zich te onderwerpen aan het keurmerk (leden van Borea zijn dat wel). Het geeft dus voor slechts een beperkt deel van de markt zicht op de prestaties van reïntegratiebedrijven. Begin 2005 waren 73 reïntegratiebedrijven in het bezit van het Borea-keurmerk.

Plaatsingspercentages van UWV

Sinds oktober 2002 publiceert UWV elk kwartaal de plaatsingsgegevens van de verschillende reïntegratiebedrijven, uitgesplitst naar werklozen en arbeidsongeschikten, waarmee UWV in 2001 een contract heeft gesloten. Ongecorrigeerde plaatsingspercentages worden aangeduid als bruto-effectiviteit. Deze bruto-effectiviteit heeft een belangrijk nadeel aangezien geen rekening gehouden wordt met de arbeidsmarktkansen van de populatie.

Geen goede benchmark aanwezig

Er kan dus geconcludeerd worden dat er nuttige informatie over prestaties van reïntegratiebedrijven aanwezig is maar dat er geen goede benchmark voor de effectiviteit aanwezig is. De Reïntegratiemonitor van

de RWI geeft informatie over aanwezige bedrijven op de markt, maar meet alleen de klanttevredenheid. Het Borea-keurmerk omvat meer prestatie-indicatoren maar voor een beperktere groep.

Zowel in de Reïntegratiemonitor van de RWI als in het Borea-keurmerk ontbreken gegevens over de effectiviteit. De plaatsingspercentages per reïntegratiebedrijf van UWV geven wel enig inzicht in de effectiviteit, al zijn daar methodologische bezwaren aan verbonden.

Plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven in de vorm van percentages werklozen of arbeidsongeschikten die reïntegratiebedrijven aan het werk helpen, kunnen moeilijk direct met elkaar vergeleken worden. Het ene reïntegratiebedrijf kan bijvoorbeeld een lastige populatie met personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, terwijl het andere reïntegratiebedrijf jonge, hoogopgeleide, kansrijke werklozen te reïntegreren krijgt. In een juiste vergelijking van de prestaties van reïntegratiebedrijven wordt derhalve rekening gehouden met relevante persoonskenmerken van de te reïntegreren populatie die een reïntegratiebedrijf aangeboden krijgt. Het gaat bij effectiviteit immers niet om het aantal werklozen dat het werk hervat maar om het aantal dat het werk hervat *dankzij* het reïntegratietraject. Sommige werklozen zouden in de periode dat ze het reïntegratietraject volgen, door eigen inspanning aan het werk hebben kunnen komen, de zogenaamde *deadweight loss*. Hoe kansrijker de groep, hoe hoger dit percentage. Het registreren of uitstroom het gevolg van de inspanning van het reïntegratietraject is, is een onvoldoende correctie voor dit probleem.

Verder dient niet alleen te worden gekeken naar werkhervatting, zoals in de cijfers van UWV gebeurt, maar ook naar de tijdsduur tot aan werkhervatting. Een snelle plaatsing is immers te prefereren boven plaatsing na een langdurig traject, mits het eindresultaat hetzelfde is. In de analyse moet er rekening mee gehouden worden dat sommige reïntegratiebedrijven cliënten eerder aangeleverd krijgen dan andere. Een reïntegratiebedrijf kan immers alleen vanaf het moment van aanlevering invloed uitoefenen. Naast snelheid kan ook duurzaamheid van de plaatsing een rol spelen.

Een goede benchmark houdt rekening met bovenstaande aspecten. Alleen dan kunnen prestaties van reïntegratiebedrijven goed vergeleken worden. Netto-effectiviteit is niet de enige relevante prestatie-indicator van reïntegratiebedrijven. Netto-effectiviteit is echter wel een hele belangrijke prestatie-indicator aangezien het primaire doel van reïntegratiemiddelen werkhervatting is.

Buitenlandse ervaringen

In het buitenland is er weinig ervaring met benchmarking van prestaties van reïntegratiebedrijven. Dit is niet geheel onlogisch aangezien Nederland tamelijk voorop loopt als het gaat om ervaring met aanbesteding van reïntegratiedienstverlening. Alleen in Australië is er een langere ervaring met het aanbesteden van trajecten. Daar is een systeem met *Star Ratings*. Dit monitoringsysteem is gericht op het meten van de kwaliteit van reïntegratiebedrijven, waarbij rekening wordt gehouden met de omgeving waarin de aanbieders opereren (de lokale arbeidsmarkt) en de kenmerken van de cliënten op grond van de JSCI-score (*Jobseeker Classification Instrument*). Het resultaat wordt weergegeven in een score van 1 ster tot en met 5 sterren, oplopend met halve sterren.

Na invoering van het systeem met *Star Ratings* zijn de plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven in Australië spectaculair gestegen.⁴ De wijze waarop de *Star Ratings* exact berekend worden is overigens niet openbaar. De argumentatie daarvoor is te voorkomen dat reïntegratiebedrijven zich gaan richten op gevallen waarmee ze hun rating snel op kunnen schroeven, of hun inspanningen verminderen wanneer ze net over de grens van een sterpunt erbij zijn gegaan en de volgende sterpunt buiten hun bereik ligt. Access Economics heeft een review gedaan op de methode, bezwaren in de praktijk geïnventariseerd en voorstellen voor verbetering gedaan.⁵ Door de geringe transparantie in de gevolgde methodiek is de praktijk bezorgd over de wijze waarop gecontroleerd wordt voor verschillen in regionale arbeidsmarktkansen van de werkzoekenden en registratie van gegevens (met name werkzoekenden met een meervoudige handicap).

3.3 Data

Bronbestanden en koppeling

De bronbestanden voor het construeren van de benchmark zijn afkomstig van CWI en UWV. Het bestand van UWV bevat bijna 484.000 gevallen. Het betreft hier de periode van instroom in de WW tussen 1 januari 1999 en 31 december 2001. CWI heeft twee bestanden ter beschikking gesteld, beide afkomstig uit het systeem PGI. Het eerste bestand omvat de achtergrondgegevens, zoals geboortedatum, woonplaats, opleidingsniveau, laatst uitgeoefend beroep en dergelijke, van 2,5 miljoen personen. Het tweede bestand bevat historische gegevens van deze personen. Het omvat in totaal ruim 8 miljoen records. Hierin zijn de in de

⁴ Zie Department of Employment, Workplace Relations (2003).

⁵ Access Economics (2002).

tijd veranderende gegevens opgenomen over fasering op verschillende datums, in- en uitschrijfdata met redenen, etc. Het heeft betrekking op de periode 1 januari 1998 tot en met 30 juni 2002.

De gegevens zijn dus enigszins gedateerd, hetgeen voor het doel van dit project - methodiekontwikkeling - geen probleem vormt. Het UWV-bestand is leidend, aangezien het onderzoek betreft naar de effectiviteit van interventies in de WW-periode. De bijbehorende gegevens van CWI zijn gekoppeld aan de geselecteerde UWV-records. Deze koppeling is gedaan op versleutelde sofinummers zodat voor TNO Arbeid geen persoonsgegevens zichtbaar waren en de privacy van de uitkeringsgerechtigden gewaarborgd bleef.

Meestal komt een werkloze binnen de waarnemingsperiode meerdere keren voor in het CWI-bestand. Voor de kenmerken die aan verandering onderhevig zijn omdat ze verschillen per werkloosheidsperiode of binnen een werkloosheidsperiode (zoals fase-indeling) is van belang dat op juiste wijze CWI-gegevens aan de corresponderende werkloosheidsperiode bij UWV gekoppeld worden. Er is bij meerdere CWI-records daarom gekoppeld aan het record, waarbij de inschrijvingsdatum van het CWI zo dicht mogelijk in de buurt ligt van de ingangsdatum van de uitkering.

Selecties

De volgende selecties zijn toegepast:

- geen samenloop met WAO;
- een WW-uitkering voor minstens 12 uur per week;
- jonger dan 57 jaar bij aanvang van de WW.

Er is verder geselecteerd op bruikbare begin- en einddata voor het vaststellen van de werkloosheidsduur. Met ontbrekende of niet-plausibele in- of uitstroomdata kan immers niet gerekend worden, respectievelijk bestaat de mogelijkheid dat schattingsresultaten onbetrouwbaar worden. Verder is in het algemeen het ontbreken van achtergrondkenmerken geen aanleiding geweest om werklozen niet in het onderzoek mee te nemen. Bij een substantieel aantal missings voor een bepaald kenmerk is een aparte categorie aangemaakt zodat ook het effect daarvan objectief kan worden vastgesteld. Het zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn dat een reden voor het ontbreken van gegevens een snelle uitstroom is. Er is dan niet voldoende tijd of het is voor de desbetreffende instantie niet relevant meer om gegevens te registreren. Het weglaten van deze groep zou ertoe kunnen leiden dat effecten van variabelen,

waaronder het effect van het reïntegratiebedrijf op de werkloosheidsduur, verkeerd vastgesteld worden.

Alle variabelen zijn gecreëerd vanuit CWI en/of UWV-databestanden. Alleen leefvorm bleek onbruikbaar en is weggelaten uit de analyse. Voor de modellering van conjunctuureffecten is gebruikt gemaakt van kwartaaldummies die het kwartaal van instroom in de WW aangeven.

Een overzicht van de variabelen die in de analyse gebruikt zijn, inclusief herkomst en uitgevoerde bewerkingen, is weergegeven in Bijlage A.

Het totale bestand omvat 333.321 werkloosheidsduren. Van deze groep hebben 23.245 bruikbare trajectgegevens. Een overzicht van de kenmerken van de groep met en zonder traject is gegeven in bijlage B.

Omdat het aantal waarnemingen voor de groep die geen reïntegratietraject gekregen heeft, ruimschoots voldoende is, is voor het analysebestand een aselechte steekproef van 7,5% getrokken uit de groep die geen traject heeft gekregen. De groep met en zonder traject is dan meer in evenwicht, hetgeen leidt tot stabielere parameterschattingen. Immers het model weegt elke waarneming even zwaar mee bij het schatten van de parameters. Voor ons onderzoek is schatting van de effectiviteit van het reïntegratietraject het belangrijkste. Door het aantal waarnemingen met traject een groter aandeel te laten uitmaken van het totaal wordt bereikt dat deze waarnemingen relatief zwaarder meewegen bij het schatten van de parameters dan in geval deze geschat worden op het integrale bestand.

In totaal resteren 46.530 werkloosheidsduren voor de analyse: 23.245 met traject en 23.285 zonder traject.

3.4 Modelling

De modellering van prestaties van reïntegratiebedrijven in een benchmark valt uiteen in twee delen:

1. een juiste modellering van de effectiviteit van de interventie van het reïntegratiebedrijf;
2. het op een gestandaardiseerde wijze presenteren van deze gegevens zodat vergelijking tussen reïntegratiebedrijven mogelijk is.

3.4.1 *Modellering van effectiviteit van reïntegratietrajecten*

Bij de juiste modellering van de effectiviteit gaat het om:

- *Een goede definitie van succes*

Als succes van reïntegratie is gedefinieerd: verkorting van de werkloosheidsduur door werkhervatting vanuit de WW als resultante van het reïntegratietraject. Alleen uitstroom binnen twee jaar na de start van het reïntegratietraject wordt als succes voor het reïntegratiebedrijf gerekend. Dit kan nog uitgebreid worden door alleen duurzame werkhervatting als een succes te beschouwen. De reïntegratie moet dan leiden tot een baan voor langere tijd, bijvoorbeeld een half jaar of een jaar. Binnen dit onderzoek is niet gekeken naar duurzame werkhervatting. In de modellering is dus de werkloosheidsduur de te verklaren variabele.

- *Rekening houden met de data*

In onze waarnemingsperiode zitten voltooide en onvoltooide duren. Cliënten die aan het eind van de waarnemingsperiode nog niet uitgestroomd zijn (onvoltooide duren), worden wel meegenomen omdat de informatie dat ze nog niet uitgestroomd zijn, van invloed is op de bepaling van de effectiviteit. Dit zijn zogenaamde rechts-gecensureerde waarnemingen.

Ook indien reden uitstroom ongelijk is aan werkhervatting (bij een werkgever, als uitzendkracht of als zelfstandig ondernemer), is sprake van censurering. Dergelijke redenen zijn onder meer beëindiging wegens het bereiken van de maximale duur (en overgang naar de bijstand), langdurige ziekte, emigratie, pensionering of overlijden. De informatie dat uitstroom naar werk tot die tijd niet heeft plaatsgevonden mag niet weggelaten worden uit de analyse.

Doordat de data alle instroom in een bepaalde periode omvat, hoeft geen rekening gehouden te worden met *length-biased sampling*. Dit verschijnsel treedt wel op als op een vast moment in de tijd alle dan lopende duren geselecteerd worden. Langlopende duren hebben dan a priori een grotere kans om in de steekproef te komen.

- *Modellering van netto-effectiviteit*

Voor het vaststellen van de netto-effectiviteit van de activiteiten van het reïntegratiebedrijf is het van belang dat zo zuiver mogelijk gekeken wordt wat de duur tot werkhervatting geweest zou zijn in een situatie zonder reïntegratie. Het verschil kan dan toegeschreven worden aan de activiteiten van het reïntegratiebedrijf. We doen dit via een quasi-experimentele opzet, waarbij de schaduwgroep gevormd wordt door werkloosheidsduren van hen die geen traject krijgen en de duren van hen die wel een traject krijgen tot het moment dat ze een traject krijgen. Reïntegratietrajecten worden niet aselekt gegeven. Stel bijvoorbeeld dat reïntegratietrajecten voornamelijk aan kansarmen

worden gegeven. Een vergelijking zonder rekening te houden met overige persoonskenmerken, zou dan al snel tot de conclusie kunnen leiden dat reïntegratie niet effectief is, terwijl dit mogelijk wel het geval is.

- *Rekening houden met tijdsafhankelijkheid*

Het effect van de inspanningen van het reïntegratiebedrijf dient niet gemeten te worden vanaf de eerste werkloosheidsdag maar vanaf het moment dat het reïntegratiebedrijf invloed kan uitoefenen op de werkloosheidsduur. Het effect dient derhalve tijdsafhankelijk gemodelleerd te worden. In dit onderzoek is gekozen om effecten te veronderstellen vanaf de datum van de intake van het reïntegratietraject.

- *Scholingstijd als zoekduur?*

Soms maakt scholing deel uit van het reïntegratietraject. Als iemand scholing volgt, kan dit verlengend werken op zijn werkloosheidsduur. De werkloze kan immers tijdens de scholing niet actief zoeken naar een baan. Soms is men door de uitkerende instantie tijdens scholing vrijgesteld van sollicitatieplicht. In de modellering zou dan hiermee rekening gehouden kunnen worden door de scholingstijd niet als werkloosheidsduur te modelleren. De effectiviteit van scholing gaat pas in na het afronden van de scholing. In dit onderzoek is er echter voor gekozen om tijdens de scholing de werkloosheidsduur door te laten lopen. Hiervoor zijn twee redenen. De eerste is dat effectiviteit van interventies van reïntegratiebedrijven geoperationaliseerd is als de kortste weg naar werk. Ten tweede wordt gekeken naar de effectiviteit van het totale traject vanaf de intake en niet naar de effectiviteit van onderdelen van het traject.

Een model dat rekening houdt met alle bovengenoemde aspecten is het hazard rate model. In dit model wordt de voorwaardelijke kans op uitstroom gemodelleerd, gegeven het feit dat de werkloze de periode (in ons geval dag) ervoor nog werkloos was. Om rekening te houden met selectiviteit worden zoveel mogelijk kenmerken die van invloed zijn op de werkhervatting in het model opgenomen.

Enkele verdere ‘features’ van het model zijn:

- *Duurafhankelijkheid*

De kans op uitstroom naar werk kan variëren over de duur van de werkloosheid. Naast het selectie-effect waar rekening mee gehouden wordt door het opnemen van achtergrondkenmerken die van invloed zijn op de hazard, kan ook de duur zelf van invloed zijn op de uitstroomkans. Dit is bijvoorbeeld het geval als werkgevers op de arbeidsmarkt werkloosheidsduur als selectiekenmerk hanteren,

afgezien van overige kenmerken. De kans op werkhervatting daalt dan over verloop van de duur. In dit onderzoek wordt voor de duurzaamheid een Weibull-model gespecificeerd. Geen duurzaamheid is een bijzonder geval, waar met deze specificatie op getoetst kan worden.

- *Niet-waargenomen heterogeniteit*

Doordat mogelijk niet alle kenmerken die van invloed zijn op werkhervatting worden waargenomen, kunnen effecten van andere kenmerken verkeerd geschat worden. Dit kan leiden tot verkeerde schattingen van de effectiviteit van reïntegratietrajecten. In deze dataset zijn bijvoorbeeld geen gegevens aanwezig over ‘motivatie’. Stel nu dat motivatie wel van invloed is op de werkhervattings-snelheid. En stel bijvoorbeeld ook dat ouderen minder gemotiveerd zijn dan jongeren. Dan wordt het motivatie-effect opgepikt door de parameter voor leeftijd. Het leeftijdseffect wordt dan niet zuiver geschat. Eenzelfde redenering geldt voor de duurzaamheid. Het werklozenbestand gaat na verloop van tijd steeds meer bestaan uit personen die niet gemotiveerd zijn. Dit effect wordt zonder correctie opgepikt door de parameter voor duurzaamheid. Om hiervoor te corrigeren is een modelspecificatie gehanteerd waarbij de niet-waargenomen heterogeniteit als een Gamma-verdeling gemodelleerd is. De afwezigheid van niet-waargenomen heterogeniteit is een bijzonder geval in deze specificatie, waar op getoetst kan worden.

3.4.2 *Presentatie van resultaten in een benchmark*

De schattingsresultaten van een *hazard rate* model geven het effect op de conditionele uitstroomkans weer. Benchmarking kan plaatsvinden door de coëfficiënten van de individuele reïntegratiebedrijven met elkaar te vergelijken. Deze effecten zijn echter lastig te interpreteren.

Voor het standaardiseren of normeren van de uitkomsten, kunnen de coëfficiënten omgerekend worden naar verkorting van de werkloosheidsduur of kans op werkhervatting binnen een bepaalde periode na aanvang van de werkloosheid. We kiezen voor verkorting van de werkloosheidsduur omdat deze maat eenvoudig te interpreteren is en ook input kan leveren voor kosten-baten analyses. We drukken de werkloosheidsduurverkorting uit in absolute aantal dagen (er zou ook gekozen kunnen worden voor een percentage relatieve duurverkorting of -verlenging). Dit wordt gedaan voor een standaardindividu. Hier kan in principe ieder willekeurig individu met diens persoonskenmerken voor gekozen worden. Wij standaardiseren op de gemiddelde werkloze die een traject krijgt. Dit individu is dus voor 46% vrouw en voor 54% man, voor 6,6% tussen 15 en 24 jaar etc. (zie de beschrijvende kenmerken van

de trajectpopulatie in bijlage B). Tevens wordt in de berekeningen verondersteld dat het traject ingaat na 208 dagen, eveneens het gemiddelde.

Met het oog op de netto-effectiviteit wordt de duurverkortening bij dit standaardindividu uitgedrukt ten opzichte van een situatie waarin dit individu geen reïntegratietraject krijgt. Alleen effecten op de werkloosheidsduur die plaatsvinden binnen de eerste vijf jaar van de werkloosheid worden meegenomen. De reden hiervoor is, dat het niet realistisch is besparingen ‘tot in het oneindige’ mee te nemen aangezien de werkloosheidsduur beperkt is. Tevens zijn er analytische redenen om een beperkte horizon te nemen. De uitstroomcurve kan met onze dataset alleen redelijk nauwkeurig geschat worden in maximaal de eerste drie jaar van de uitkering, waarna extrapolatie plaats vindt (zie verder bijlage D).

3.5 Empirische resultaten

3.5.1 *Effectiviteit van trajecten*

Voordat ingegaan wordt op de toegevoegde waarde per reïntegratiebedrijf bij het verkorten van de werkloosheidsduur, bekijken we de effectiviteit van het reïntegratietraject in het algemeen. Is een reïntegratietraject bij een gemiddeld reïntegratiebedrijf duurverkortend? Om deze vraag te beantwoorden is een duurmodel geschat waarbij in de specificatie rekening is gehouden met selectie-effecten op basis van waargenomen kenmerken. Er is daarnaast getoetst op duurzaamheid en niet-waargenomen heterogeniteit. Er blijkt sprake te zijn van duurzaamheid: naarmate iemand langer werkloos is neemt de kans op werkhervatting af, ook nadat gecorrigeerd is voor het feit dat de meest kansrijke werklozen (op basis van waargenomen kenmerken) het werklozenbestand als eerste verlaten. Ook blijkt de parameter voor niet-waargenomen heterogeniteit significant te zijn. De parameterschattingen van het model met niet-waargenomen heterogeniteit is weergegeven in bijlage C, tabel C.1.

Uit de resultaten blijkt dat de inzet van een reïntegratietraject de werkloosheidsduur significant bekort. We komen daar straks op terug en bespreken allereerst het effect van de overige kenmerken op de werkloosheidsduur:

- vrouwen blijven gemiddeld een langere tijd werkloos dan mannen;
- ouderen zijn langer werkloos dan jongeren; met name voor werklozen van 50 jaar en ouder neemt de werkhervattingskans sterk af;

- opgeleiden van middelbaar niveau (vbo/mavo en havo/vwo/mbo) hervatten het werk eerder dan werklozen met alleen basisonderwijs; voor hbo-ers en academici geldt echter geen significant verschil met de groep laag-opgeleiden;
- ten opzichte van werklozen uit de randstad zijn werklozen uit het noorden en uit het zuid-westen van Nederland langer werkloos;
- werklozen afkomstig uit de bouw komen het snelst weer aan de slag, gevolgd door werklozen uit uitleenbedrijven en werklozen die voorheen werkzaam waren in de agrarische sector; hierna worden de verschillen tussen de sectoren kleiner; het langst verblijven werklozen uit de detailhandel en reparatie en uit de gezondheidszorg en welzijn in de WW;
- werknemers afkomstig uit overige EU-landen en uit de Nederlandse Antillen hebben geen significant afwijkende werkloosheidsduur dan autochtonen; de andere onderscheiden groepen hebben een langere duur in oplopende volgorde: werklozen afkomstig uit Suriname, overig wereld, Marokko en Turkije.
- werklozen afkomstig uit een tijdelijk dienstverband hervatten eerder dan werklozen met voorheen een vast dienstverband;
- hoe hoger de fase-indeling des te langer de werkloosheidsduur, al is het verschil tussen fase 2 en 3 niet significant;
- seizoenswerklozen hebben een kortere werkloosheidsduur;
- naarmate de omvang (het aantal uren) van de werkloosheid groter is, wordt het werk eerder hervat;
- de conjunctuurvariabele laat zien dat werklozen die in de loop van 2000 zijn ingestroomd in de WW een relatief langere werkloosheidsduur hebben;
- er is sprake van positieve duurzaamheidsduur: naarmate men langer werkloos is wordt de kans op uitstroom door werkhervatting, ceteris paribus, kleiner.

In het algemeen blijkt het dus om plausibele verbanden te gaan die ook in ander onderzoek gevonden worden.

De duurverkorting van een reïntegratietraject in de eerste vijf jaar van werkloosheid bedraagt 187 dagen. Om te zien of er verschillen zijn tussen grote en kleine reïntegratiebedrijven, is er ook een model geschat waarbij dit gemiddelde effect is opgesplitst. Als indicator voor de omvang van het reïntegratiebedrijf is het aantal trajecten in de dataset genomen. De grens tussen klein en groot ligt bij 500 trajecten. Daarnaast is een ondergrens getrokken van 35 trajecten (zie voor een legitimering hiervan de volgende paragraaf). We hebben in onze dataset 8 grote, 16 kleine en 8 zeer kleine reïntegratiebedrijven.

De resultaten zijn opgenomen in tabel 3.1. Het blijkt dat reïntegratie-trajecten die uitgevoerd worden door kleine bedrijven iets effectiever zijn. De gemiddelde duurverkortung bedraagt 192 dagen tegenover 173 dagen bij grote bedrijven. Gemiddeld resteren er voor een gemiddelde werkloze die een traject krijgt 750 dagen in de periode vanaf 209 dagen van de werkloosheid tot maximaal 5 jaar. De totale gemiddelde werkloosheidsduur, gemaximeerd tot 5 jaar, bedraagt 958. Ter vergelijking is ook de gemiddelde duur zonder reïntegratie voor hetzelfde standaard-individu bepaald vanaf het begin van de werkloosheid. Deze bedraagt 776 dagen, waarbij wederom afgekapt is na een periode van 5 jaar werkloosheid.

Tabel 3.1: Duurverkortung van trajecten in eerste vijf jaar van werkloosheid voor gemiddelde werkloze die een traject krijgt na 208 dagen en gemiddelde duur zonder reïntegratie

| | duurverkortung (dagen) |
|--|------------------------|
| gemiddeld reïntegratiebedrijf | 187 |
| - groot reïntegratiebedrijf (> 500 trajecten) | 173 |
| - klein reïntegratiebedrijf (30 – 500 trajecten) | 192 |
| - zeer klein reïntegratiebedrijf (< 30 trajecten) | 262 |
| - reïntegratiebedrijf onbekend | 257 |
| gemiddelde duur in dagen zonder reïntegratie (gemaximeerd op 5 jaar): | |
| - vanaf begin werkloosheid | 776 |
| - vanaf 209 dagen | 750 (+208) |

3.5.2 *Benchmark van effectiviteit*

De methode om effectiviteit van trajecten te bepalen is vervolgens toegepast met het verschil dat de netto-effectiviteit van trajecten voor elk reïntegratiebedrijf afzonderlijk geschat is. Hierbij doet zich het probleem voor dat het voor reïntegratiebedrijven met weinig trajecten de onzekerheid te groot is om betrouwbare uitspraken te doen.⁶ Naast het aantal waarnemingen dat beschikbaar is, spelen ook het aantal (met werkhervatting) beëindigde duren en de grootte van de effectiviteit een rol. Als vuistregel kan gesteld worden dat er minimaal 35 trajecten aanwezig dienen te zijn, waarvan tweederde (23 waarnemingen) met werkhervatting is beëindigd.

De schattingsresultaten van het duurmodel, inclusief niet-waargenomen heterogeniteit, zijn weergegeven in tabel C.2. De reïntegratiebedrijven zijn random genummerd van 1 tot en met 24 zodat resultaten niet herleid kunnen worden tot die van individuele reïntegratiebedrijven.

⁶ Hoewel in theorie elk reïntegratiebedrijf in het duurmodel opgenomen kan worden, is er in de praktijk het probleem van multicollineariteit bij weinig waarnemingen.

Het blijkt dat de trajecten van 21 van de 24 reïntegratiebedrijven een duurverkortend effect hebben. De resultaten zijn weer omgerekend naar effecten op verkorting van de werkloosheidsduur in de eerste vijf jaar van werkloosheid bij een gemiddeld persoon waarbij het traject start na 208 dagen werkloosheid.

Om de verschillen tussen bruto- en netto-effectiviteit te onderzoeken zijn rangnummers gecreëerd (1=meest effectief etc.). Bij bruto-effectiviteit is het percentage werkhervatting binnen de waarnemingsperiode als criterium genomen.

Tabel 3.2: Ranking benchmark op basis van bruto- en netto-effectiviteit

| %werkhervatting | rang | | duurverkorting (dagen) | Rib nummer |
|-----------------|-------|-------|---------------------------|---------------|
| | bruto | netto | | |
| 77 | 1 | 4 | 264 | Rib 6 |
| 66 | 2 | 16 | 164 | Rib 24 (n.s.) |
| 64 | 3 | 5 | 255 | Rib 3 |
| 58 | 4 | 2 | 271 | Rib 5 |
| 58 | 5 | 7 | 234 | Rib 10 |
| 58 | 6 | 1 | 285 | Rib 9 |
| 57 | 7 | 12 | 205 | Rib 7 |
| 55 | 8 | 6 | 247 | Rib 17 |
| 51 | 10 | 11 | 212 | Rib 23 |
| 47 | 11 | 14 | 181 | Rib 11 |
| 47 | 12 | 9 | 220 | Rib 13 |
| 43 | 13 | 10 | 216 | Rib 14 |
| 38 | 14 | 17 | 121 | Rib 4 |
| 36 | 15 | 21 | 71 | Rib 18 (n.s.) |
| 32 | 16 | 13 | 190 | Rib 19 |
| 31 | 17 | 8 | 228 | Rib 12 |
| 30 | 18 | 15 | 177 | Rib 2 |
| 25 | 19 | 18 | 110 | Rib 8 |
| 24 | 20 | 19 | 107 | Rib 16 |
| 21 | 21 | 22 | 62 | Rib 15 |
| 18 | 22 | 20 | 85 | Rib 1 |
| 8 | 23 | 24 | -222 | Rib 21 |
| 8 | 24 | 23 | -176 | Rib 22 (n.s.) |
| 6 | 25 | 25 | -262 | Rib 20 |

Opmerking : netto-effecten van Rib18, Rib22 en Rib24 niet-significant.

De resultaten laten zien dat er drie reïntegratiebedrijven zijn met een negatieve toegevoegde waarde. Overigens is bij één van deze drie, Rib 22 het netto-effect niet-significant. Andere bedrijven die aan de onderkant van de benchmark scoren blijken toch een duurverkortend effect te hebben op de snelheid van werkhervatting, zoals Rib 1 met een plaatsingspercentage van slechts 18%.

De verschillen in rangorde tussen benchmarking op basis van bruto- en van netto-effectiviteit zijn niet heel groot. Enkele grote verschillen doen zich bovendien voor bij reïntegratiebedrijven waarbij de netto-effectiviteit niet significant aangetoond kan worden, bijvoorbeeld Rib 24 en Rib 18.

Toch zijn de individuele verschillen aanzienlijk. Het beste reïntegratiebedrijf op basis van netto-effectiviteit scoort in de rangorde op basis van bruto-effectiviteit slechts een zesde plaats.

Ook bedrijven die op basis van bruto-effectiviteit hetzelfde scoren laten in de netto-effectiviteitsanalyse verschillende duurverkortende effecten zien. Rib 11 en Rib 13 hebben beiden 47% werkhervatting, maar bij Rib 13 is het duurverkortende effect van een reïntegratietraject bijna 40 dagen groter.

Voorzichtigheid is dus geboden bij de conclusie dat inzicht in de bruto-effectiviteit een goede indicatie geeft. Daarbij moet men zich realiseren dat onze dataset weliswaar integraal is, maar dat werklozen slechts een beperkte tijd gevolgd worden op een reïntegratiemarkt die nog in ontwikkeling was. Bovendien kan de situatie bij arbeidsgehandicapten anders zijn dan bij werklozen. Tot slot zal bij effectiviteitsonderzoek altijd uitgegaan dienen te worden van beantwoording van de netto-effectiviteitsvraag. Op basis van plaatsingscijfers alleen is het bijvoorbeeld niet mogelijk om vast te stellen wanneer er sprake is van een positieve toegevoegde waarde van het reïntegratiebedrijf.

De gevonden effecten zijn gemiddeld in lijn met de effecten die UWV zelf vindt⁷. De effecten uitgedrukt in dagen duurverkorting liggen hier iets hoger omdat in de analyse van UWV alleen uitkeringsdagen meegerekend worden en hier kalenderdagen (een uitkeringsweek is maximaal 5 dagen). Bovendien zijn de effecten bij UWV afgekapt op het bereiken van het einde van het recht op WW. Aangezien lang niet iedereen een recht heeft van vijf jaar, ligt de verwachte duurverkorting hier hoger.

De uitkomsten blijken verder tamelijk robuust te zijn. Er zijn enkele gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Het weglaten van trajecten waarbij binnen 2 (in een andere variant 5) dagen werkhervatting plaatsvindt, leidt niet tot andere resultaten. Ook het beperken van de effectiviteit van trajecten tot 2 jaar na de intake, leidt slechts tot marginale verschillen. In beide gevallen gaat het slechts om een beperkt aantal relevante werkloosheidsduren die ook verspreid zijn over de reïntegratiebedrijven.

⁷ Van der Heul e.a. (2003), waar effecten overigens niet uitgesplitst zijn naar reïntegratiebedrijf

3.6 Conclusie

Belang van goede benchmarking

Een transparant inzicht in de prestaties van reïntegratiebedrijven is noodzakelijk voor het goed functioneren van marktwerking bij de reïntegratie. Thans bieden de overzichten van UWV met plaatsingscijfers van reïntegratiebedrijven (bruto-effectiviteit) een gebrekkig inzicht omdat daarin geen rekening is gehouden met de kenmerken van de populatie die een reïntegratietraject krijgt (appels en peren) en de snelheid waarmee cliënten aangeleverd worden door UWV. Het gaat om het vaststellen van de netto-effectiviteit, dat wil zeggen de extra uitstroom die gerealiseerd wordt als gevolg van de interventie door het reïntegratiebedrijf.

Onderzoeksresultaten

In dit onderzoek is een benchmark opgesteld op basis van netto-effectiviteit. Gemiddeld heeft de overgrote meerderheid van de trajecten van reïntegratiebedrijven een duurverkortend effect op werkloosheid ten opzichte van geen interventie. Wel werkt bij 3 van de 24 reïntegratiebedrijven het traject duurverlengend.

De analyse laat daarbij zien dat bruto-effectiviteit weliswaar een indicatie vormt van netto-effectiviteit maar dat er voor individuele reïntegratiebedrijven toch aanzienlijke verschillen zijn. Het doel van een benchmark is juist om op basis van deze individuele verschillen het meest effectieve reïntegratiebedrijf te kiezen. Benchmarking op basis van bruto-effectiviteit is daarom niet zuiver.

Voor een goede vergelijking van de netto-effectiviteit van reïntegratiebedrijven moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn. Deze liggen op het terrein van de benodigde data en de vereiste modellering.

Benodigde data

Voor het goed vaststellen van de effectiviteit zijn gegevens op microniveau noodzakelijk. De volgende data zijn in ieder geval essentieel, dat wil zeggen dat zij voor het overgrote deel voor de werkloosheidsduren beschikbaar moeten zijn:

- begin- en einddatum van de werkloosheid;
- reden van uitstroom: in ieder geval het onderscheid werkhervatting / geen werkhervatting;
- censureringsdatum: van degenen die niet uitgestroomd zijn moet bekend zijn tot welke datum bekend is dat men niet is uitgestroomd;
- zoveel mogelijk achtergrondkenmerken die van invloed zijn op de arbeidsmarktkans;

- trajectgegevens: start- en einddatum en van het traject en uitvoerder; voor benchmarking op basis van inhoud van het traject ook activiteiten die onderdeel uitmaken van het traject.

Wanneer duurzaamheid in de prestatievergelijking van reïntegratiebedrijven meegenomen wordt, is het van belang goede gegevens te hebben over de arbeidsstatus na uitstroom naar werk.

Modellering

De modellering dient plaats te vinden volgens een duurmodel waarbij rekening gehouden moet worden met duurzaamheid en niet-waargenomen heterogeniteit.

Het effect van reïntegratie moet als een tijdsafhankelijke variabele gemodelleerd worden: het effect dient immers pas gemeten te worden vanaf het moment van inzet. Hierbij doen zich overigens nog wel wat arbitraire keuzes voor. In de praktijk blijkt dat in enkele gevallen werkhervatting zeer kort (soms wel binnen een dag) na aanvang van het traject plaatsvindt. Dit zou mogelijk kunnen duiden op administratieve artefacten: tijdens de intake voor het reïntegratietraject wordt geconstateerd dat iemand al een baan heeft. Ook de duur van het effect van een traject is een arbitraire keuze. Einddata van trajecten worden in de praktijk matig geregistreerd. Bovendien is het de vraag hoe lang een effect van het traject zich nog uitstrekt na het traject. In dit onderzoek zijn beide problemen opgelost door uitstroom later dan 2 jaar na datum intake niet als succes voor het Rib mee te tellen.

Uitbreidingsopties

In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat de reïntegratiebedrijven verantwoordelijk zijn voor de behaalde resultaten. In de praktijk kan het voorkomen dat een opdrachtgever in het bestek voorschrijft dat niet-effectieve instrumenten ingezet dienen te worden, bijvoorbeeld duurverlengende scholingsactiviteiten. In de benchmark zouden deze reïntegratiebedrijven slecht scoren, terwijl het mogelijk geen slechte reïntegratiebedrijven zijn. Een oplossing hiervoor is het benchmarken op activiteitsniveau, al stelt dit hoge eisen aan de data.

In het verlengde hiervan ligt de vraag welke definitie voor succes gehanteerd wordt. In deze studie is dat werkhervatting op korte termijn. Mogelijk zijn niet-effectieve maatregelen weldegelijk effectief op lange termijn wanneer cliënten weliswaar later aan het werk komen maar minder snel in een uitkering terugvallen. De methode kan echter eenvoudig aangepast worden door duurzame reïntegratie als effectmaat

te nemen. Uiteraard dienen cliënten dan wel over een langere periode gevolgd te worden.

Voor de technische specificatie van de modellering kan verder nog geëxperimenteerd worden met (alternatieve) specificaties voor de duurzaamheid, selectie-effecten van reïntegratie en conjunctuur. Verder mogelijke uitbreidingen zijn het uitsplitsen van de gemiddelde effectiviteit naar interventie, naar doelgroep of naar moment van inzet om te zien of in dat geval grote verschillen optreden. Het is mogelijk dat de potentiële ‘effectiviteitswinst’ voor werklozen met bepaalde kenmerken hoger of lager ligt dan voor andere groepen. Het kan dan voor sommige reïntegratiebedrijven eenvoudiger zijn om effectief te zijn dan voor andere. Overigens dient er met het oog op de bruikbaarheid in de praktijk een grens gesteld te worden aan deze uitsplitsingen.

Voor de praktische uitwerking van de benchmark is een verder aandachtspunt de normering. Met het oog op de gebruiksvriendelijkheid en het vermijden van schijnnaauwkeurigheid verdient het normeren van de uitkomsten de voorkeur boven het weergeven van de effecten van reïntegratie op de duur, uitgedrukt in dagen, zoals hier gebeurd is. Het Australische systeem van *Star Ratings* kan daarbij als voorbeeld dienen.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat dit een eerste analyse is op basis van een dataset, die weliswaar integraal is maar ook enigszins verouderd. Bovendien worden cliënten slechts een beperkte tijd gevolgd. Er is bijvoorbeeld onderzoek nodig op basis van recentere data om te zien wat verschillen zijn tussen benchmarking op basis van bruto- en netto-effectiviteit.

De toekomst

Het is van belang dat de centrale overheid het voortouw neemt bij het ontwikkelen van een benchmark. Allereerst omdat de overheid zelf, direct en indirect, de grootste afnemer van reïntegratiedienstverlening is. Op de gemeentelijke reïntegratiemarkt is bovendien de informatievoorziening gedecentraliseerd. De kosten zijn geringer en de mogelijkheden groter als de centrale overheid een regierol vervult dan wanneer het meten van prestaties van reïntegratiebedrijven aan gemeenten afzonderlijk overgelaten wordt. Het *Convenant bevordering transparantie markt voor reïntegratie- en arbodienstverlening* lijkt een stap in de goede richting, al zal veel afhangen van de uiteindelijke invulling ervan door de bijbehorende stichting.

Literatuur

Access Economics (2002), Independent Review of the Job Network Provider Star Ratings Method, 2002.

Borea (2003), Aan het werk, Drie jaar reïntegratiemarkt.

Department of Employment, Workplace Relations (2003), Annual Report 2002-2003, Canberra, Australia.

Heul, H. van der, E.M. Berendsen, B.C.J.L. van der Eijken en R.J.J. Vlek (2003), Op weg naar werk, Een evaluatie van sluitende aanpak in de WW, UWV Beleidsinformatievoorziening.

Kiefer, N.M. (1988), Economic Duration Data and Hazard Functions, Journal of Economic Literature, Vol. XXVI, pp. 646-679.

Lisv (2001), Evaluatie aanbestedingsprocedure Reïntegratiecontracten.

Narendranathan, W., S. Nickell and J. Stern (1985), Unemployment Benefits revisited, The Economic Journal, pp. 307-329.

Stichting Borea Keurmerk (2003), Handleiding Borea Keurmerk Reïntegratie, versie 2.

Vos, E.L. en A.O.J. Heyma (2003), Kwaliteit meten van reïntegratieprestaties, Activering en Reïntegratie, jaargang 1, nummer 2.

Bijlage A: Variabelen

Werkloosheidsduur

De werkloosheidsduur is uitgedrukt in dagen tussen begin- en einddatum van de WW-periode. Meerdere WW-perioden van eenzelfde persoon zijn aan elkaar gekoppeld als uitstroom plaats heeft gevonden wegens werk of ziekte en opnieuw instroom binnen 4 weken. De WW-periode moet tussen 1 januari 1999 en 31 december 2001 zijn begonnen. Cliënten die per 31 december 2001 niet zijn uitgestroomd, zijn meegenomen in de analyse als gecensureerde (onvoltooide) duren.

Ook indien reden uitstroom ongelijk is aan werkhervatting (bij een werkgever, als uitzendkracht of als zelfstandig ondernemer), is sprake van censurering. Dergelijke redenen zijn onder meer beëindiging wegens het bereiken van de maximale duur (en overgang naar de bijstand), langdurige ziekte, emigratie, pensionering of overlijden. Deze gevallen dienen wel in de analyse meegenomen te worden. Immers de informatie dat uitstroom naar werk tot die tijd niet heeft plaatsgevonden mag niet weggelaten worden uit de analyse.

Traject

Trajectgegevens zijn opgenomen als aan een aantal voorwaarden voldaan is. Allereerst moeten begin- en einddatum bekend zijn. Aangezien het effect van het traject gemodelleerd wordt vanaf de datum van de intake, dient dit wel bekend te zijn.

Dit zijn:

- de begindatum van het traject ligt voor de einddatum van het traject;
- de begindatum van het traject ligt voor de einddatum van de werkloosheidsduur;
- de eventuele einddatum van het traject ligt voor de einddatum van de werkloosheidsduur.

Reïntegratiebedrijf

Dit gegeven is afkomstig uit de registratie van UWV. Reïntegratietrajecten van deze bedrijven worden alleen meegenomen als er sprake is van minimaal een intake. In totaal gaat het om 32 reïntegratiebedrijven, inclusief Arbeidsvoorziening. Er is een categorie overig. Voor een aantal trajecten is niet bekend welk bedrijf het traject heeft uitgevoerd, deze categorie is apart in de analyses meegenomen.

Geslacht

Geslacht is zowel aanwezig in de gegevens van CWI als UWV. Sporadisch (in minder dan 0,1% van de gevallen) verschilt het geslacht. UWV is dan leidend.

Leeftijd

De leeftijd van de personen in het analysebestand is die bij aanvang van de WW-uitkering. Wij nemen werklozen van 57 jaar en ouder niet mee omdat ze niet onder de sluitende aanpak vallen (slechts een enkeling krijgt een traject). Wij hanteren 5-jaarsklassen, met uitzondering van de laagste (15 tot en met 24 jaar) en de hoogste (50 tot en met 56 jaar) leeftijdsklasse.

Opleiding

Bij dit kenmerk gaat het om de hoogst afgeronde opleiding. De gegevens zijn afkomstig van het CWI. Daarbij is onderscheid gemaakt naar vijf categorieën:

- geen opleiding of basisonderwijs;
- vbo/mavo;
- havo/vwo/mbo;
- hbo;
- wo.

Daarnaast is een categorie opleiding onbekend opgenomen.

Regio

Deze variabele is geconstrueerd aan de hand van de postcode van UWV. Indien deze ontbreekt, is gebruik gemaakt van de postcode van CWI. Vervolgens is deze ingedeeld naar de 6 CWI-districten: noord, oost, middenwest, noordwest, zuidwest en zuidoost. Voor deze indeling is gebruik gemaakt van een koppelingsbestand postcode-district van het CWI.

Sector laatste dienstverband

Het gaat hier om de bedrijfstak van waaruit de werknemer ingestroomd is in de WW. De bedrijfstakindeling is geconstrueerd op basis van de in het WW-bestand van UWV opgenomen gegevens over sector en cib (code indeling bedrijfsleven). In totaal zijn dertien bedrijfstakken onderscheiden:

- landbouw en visserij;
- primaire industrie;
- secundaire industrie;
- bouwnijverheid;
- groothandel;
- detailhandel en reparatie;
- horeca;
- vervoer, opslag en communicatie;
- financiële en zakelijke dienstverlening;
- uitleenbedrijven;

- gezondheidszorg en welzijn;
- cultuur en recreatie;
- overig.

Overheidspersoneel valt niet onder de WW- maar onder de wachtgeld-regeling. Deze zitten dus niet in het databestand.

Etnische achtergrond

Deze variabele is aangemaakt op basis van de indeling naar bevolkingsgroep, zoals vermeld is in het CWI-bestand. Deze variabele is niet helemaal gelijk aan nationaliteit. Bij personen met een dubbele nationaliteit is de niet-Nederlandse nationaliteit, als leidend gehanteerd. Tweede generatie allochtonen zijn zoveel mogelijk ingedeeld op basis van het land van herkomst van hun ouders. Personen met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit, niet behorend tot een allochtone bevolkingsgroep zijn aangemerkt als autochtone Nederlanders. Buitenlanders afkomstig uit EU-landen zijn samengevoegd tot de categorie 'overig EU'. Daarnaast zijn Turken, Marokkanen, alsmede Surinamers en Antillianen als afzonderlijke bevolkingsgroepen onderscheiden. Tot slot is er een groep overig en een groep onbekend.

Soort laatste dienstverband

Soort laatste dienstverband is onderscheiden naar tijdelijk en vast. Ook is er een variabele aangemaakt waarbij het dienstverband onbekend is. De gegevens zijn afkomstig van het CWI.

Fase-indeling

Dit kenmerk geeft de afstand tot de arbeidsmarkt weer, zoals vastgesteld door het CWI. Er zijn vier fases. Hoe hoger de fase, hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt en hoe geringer de kans wordt geacht om op korte termijn werk te vinden. Het gaat hier steeds om de fase bij aanvang WW. WW-gerechtigden in fase 1 komen in principe het eerste halfjaar niet voor reïntegratie in aanmerking. Er is ook een fase 5 (indeling nader te bepalen, meestal in geval van twijfel tussen fase 2 en 3). De fase gecodeerd als 'onbekend' is samengevoegd met de missings. Hoewel de fase tijdens de werkloosheid kan veranderen, wordt de fase bij instroom in de WW als leidend aangehouden.

Soort werkloosheid

Naast ontslagwerklozen zijn er ook seizoenswerklozen. Het kan zijn dat door het seizoen tijdelijk geen werk meer is. Doorgaans zijn deze WW-gerechtigden één à twee keer per jaar werkloos en is de werkloosheid van beperkte duur. Meestal gaat men weer aan de slag bij de oude werkgever. Er zijn logischerwijs niet veel seizoenswerklozen die een reïntegratie-

traject krijgen. Wel is dit kenmerk bepalend voor de werkloosheidsduur zodat deze zeker als controlevariabele meegenomen moet worden. Het gegeven is afkomstig van UWV.

Aantal uren werkloos

Bij de bepaling van de omvang van de werkloosheid wordt gekeken naar het aantal uren dat in de periode voorafgaand aan de werkloosheid gemiddeld per week is gewerkt. Daarop is de werkloosheidsuitkering gebaseerd. Deze variabele wordt meegenomen omdat hij van invloed kan zijn op het aantal geschikte banen of de zoekintensiteit en daarmee de snelheid van werkhervatting. De gegevens zijn afkomstig van UWV. De ondergrens voor het aantal uren werkloos is 12. Personen die minder uren werkloos zijn, zijn niet in de analyse meegenomen.

Conjunctuur

Voor conjunctuur is geëxperimenteerd met diverse specificaties. Onder meer is de groei van het bruto binnenlands product per kwartaal als variabele opgenomen. Uiteindelijk bleek een flexibele specificatie met kwartaaldummies voor de eerste WW-dag te leiden tot de beste specificatie. Er zijn twaalf dummies gecreëerd voor instroom in het eerste kwartaal van 1999 tot en met het vierde kwartaal van 2001.

Bijlage B: Populatiegemiddelden met en zonder traject

| | met traject (n=23.245) | zonder traject (n=310.076) |
|---|---------------------------|-------------------------------|
| Geslacht | | |
| man | 54,1% | 58,4% |
| vrouw | 45,9% | 41,6% |
| Leeftijd | | |
| 15-24 | 6,6% | 18,4% |
| 25-29 | 13,6% | 19,2% |
| 30-34 | 17,1% | 17,9% |
| 35-39 | 16,5% | 14,4% |
| 40-44 | 14,1% | 11,4% |
| 45-49 | 13,1% | 9,1% |
| 50-56 | 19,1% | 9,6% |
| Opleiding (hoogst afgerond) | | |
| geen / basisonderwijs | 16,8% | 18,6% |
| vbo / mavo | 28,3% | 32,7% |
| havo/vwo/mbo | 34,2% | 31,2% |
| hbo | 13,8% | 10,3% |
| wo | 6,6% | 5,3% |
| onbekend | 0,3% | 1,9% |
| Regio | | |
| noord | 14,0% | 15,6% |
| oost | 15,8% | 18,3% |
| middenwest | 16,8% | 16,4% |
| noordwest | 9,5% | 13,4% |
| zuidwest | 19,8% | 16,8% |
| zuidoost | 24,1% | 19,5% |
| Sector laatste dienstverband | | |
| landbouw en visserij | 2,2% | 4,2% |
| primaire industrie | 5,9% | 3,5% |
| secundaire industrie | 13,3% | 10,3% |
| bouwnijverheid | 2,1% | 10,4% |
| groothandel | 8,9% | 7,5% |
| detailhandel en reparatie | 10,9% | 6,7% |
| horeca | 3,5% | 4,5% |
| vervoer, opslag en communicatie | 4,5% | 4,4% |
| financiële en zakelijke dienstverlening | 15,0% | 13,2% |
| uitleenbedrijven | 17,0% | 23,9% |
| gezondheidszorg en welzijn | 13,0% | 7,4% |
| cultuur en recreatie | 1,9% | 2,3% |
| overig | 1,9% | 1,8% |
| Etnische achtergrond | | |
| Nederlands | 83,8% | 82,5% |
| overig Europees | 1,0% | 1,0% |
| Antilliaans | 0,8% | 0,9% |
| Surinaams | 2,4% | 2,5% |
| Marokkaans | 2,4% | 2,3% |
| Turks | 4,5% | 4,1% |
| Overig wereld | 4,5% | 4,5% |
| onbekend | 0,6% | 2,1% |
| Soort laatste dienstverband | | |
| vast | 96,6% | 90,9% |
| tijdelijk | 1,8% | 5,9% |
| onbekend | 1,6% | 3,2% |

| | met traject (n=23.245) | zonder traject (n=310.076) |
|------------------------------|---------------------------|-------------------------------|
| Fase-indeling | | |
| fase 1 | 67,9% | 74,8% |
| fase 2 | 3,5% | 1,9% |
| fase 3 | 2,6% | 2,3% |
| fase 4 | 2,9% | 2,7% |
| nader te bepalen | 8,9% | 5,3% |
| onbekend | 14,3% | 13,0% |
| Soort werkloosheid | | |
| seizoenswerkloos | 2,5% | 4,3% |
| niet-seizoenswerkloos | 97,5% | 95,7% |
| Aantal uren werkloos | 32,4 | 33,1 |
| Kwartaal van instroom | | |
| eerste kwartaal 1999 | 5,0% | 11,1% |
| tweede kwartaal 1999 | 5,5% | 6,9% |
| derde kwartaal 1999 | 9,1% | 8,8% |
| vierde kwartaal 1999 | 8,7% | 10,0% |
| eerste kwartaal 2000 | 11,8% | 9,7% |
| tweede kwartaal 2000 | 9,0% | 5,5% |
| derde kwartaal 2000 | 11,6% | 7,1% |
| vierde kwartaal 2000 | 11,5% | 8,0% |
| eerste kwartaal 2001 | 13,4% | 8,4% |
| tweede kwartaal 2001 | 8,8% | 6,0% |
| derde kwartaal 2001 | 4,7% | 8,0% |
| vierde kwartaal 2001 | 0,9% | 10,4% |

Bijlage C: Schattingsresultaten

Tabel C.1: Schattingsresultaten effectiviteit reïntegratietraject; duurmodel met heterogeniteit (referentie tussen haken)

| | coëfficiënt | t-waarde |
|--|-------------|----------|
| Constante | 4,018 | 52,12 |
| Geslacht (man) | | |
| vrouw | 0,120 | 5,84 |
| Leeftijd (15-24) | | |
| 25-29 | 0,451 | 13,92 |
| 30-34 | 0,707 | 21,74 |
| 35-39 | 0,884 | 25,91 |
| 40-44 | 0,936 | 26,21 |
| 45-49 | 1,062 | 28,26 |
| 50-56 | 1,741 | 45,51 |
| Opleiding (geen / basisonderwijs) | | |
| vbo / mavo | -0,108 | -4,02 |
| havo/vwo/mbo | -0,074 | -2,72 |
| hbo | 0,040 | 1,12 |
| wo | -0,010 | -0,23 |
| onbekend | -1,500 | -7,35 |
| Regio (middenwest) | | |
| noord | 0,240 | 7,38 |
| oost | -0,046 | -1,53 |
| noordwest | -0,023 | -0,65 |
| zuidwest | 0,188 | 6,26 |
| zuidoost | 0,043 | 1,46 |
| Sector (bouwnijverheid) | | |
| landbouw en visserij | 0,674 | 10,59 |
| primaire industrie | 1,295 | 22,56 |
| secundaire industrie | 1,205 | 26,22 |
| groothandel | 1,105 | 22,44 |
| detailhandel en reparatie | 1,392 | 27,62 |
| horeca | 1,193 | 19,64 |
| vervoer, opslag en communicatie | 1,068 | 18,94 |
| financiële en zakelijke dienstverlening | 1,105 | 24,19 |
| uitleenbedrijven | 0,616 | 14,65 |
| gezondheidszorg en welzijn | 1,374 | 27,10 |
| cultuur en recreatie | 1,252 | 17,05 |
| overig | 0,963 | 13,18 |
| Etnische achtergrond (Nederlands) | | |
| overig Europees | -0,020 | -0,23 |
| Antilliaans | 0,042 | 0,46 |
| Surinaams | 0,205 | 3,58 |
| Marokkaans | 0,665 | 10,50 |
| Turks | 0,780 | 16,46 |
| Overig wereld | 0,463 | 10,18 |
| onbekend | 0,229 | 1,31 |

| | coëfficiënt | t-waarde |
|---|-------------|----------|
| Fase-indeling (fase 1) | | |
| fase 2 | 0,475 | 8,25 |
| fase 3 | 0,467 | 7,62 |
| fase 4 | 0,678 | 11,65 |
| nader te bepalen | 0,770 | 19,38 |
| onbekend | 0,407 | 14,43 |
| Soort laatste dienstverband (vast) | | |
| tijdelijk | -0,615 | -13,00 |
| onbekend | 0,030 | 0,39 |
| Soort werkloosheid (niet-seizoenswerkloos) | | |
| seizoenswerkloos | -0,512 | -9,19 |
| Aantal uren werkloos | -0,011 | -8,78 |
| Kwartaal van instroom (eerste kwartaal 1999) | | |
| tweede kwartaal 1999 | 0,285 | 6,62 |
| derde kwartaal 1999 | 0,259 | 6,59 |
| vierde kwartaal 1999 | 0,324 | 8,08 |
| eerste kwartaal 2000 | 0,290 | 7,57 |
| tweede kwartaal 2000 | 0,544 | 12,49 |
| derde kwartaal 2000 | 0,449 | 11,12 |
| vierde kwartaal 2000 | 0,418 | 10,23 |
| eerste kwartaal 2001 | 0,375 | 9,45 |
| tweede kwartaal 2001 | 0,354 | 7,78 |
| derde kwartaal 2001 | -0,023 | -0,49 |
| vierde kwartaal 2001 | 0,560 | 8,52 |
| Reïntegratietraject | -1,181 | -33,53 |
| Heterogeniteit | 0,910 | 28,18 |
| Duurafhankelijkheid (Weibull) | 0,959 | 85,99 |

Tabel C.2: Schattingsresultaten effectiviteit reïntegratietraject per reïntegratiebedrijf; duurmodel met heterogeniteit (referentie tussen haken)

| | coëfficiënt | t-waarde |
|--|-------------|----------|
| Constante | 4,081 | 53,61 |
| Geslacht (man) | | |
| vrouw | 0,125 | 6,15 |
| Leeftijd (15-24) | | |
| 25-29 | 0,468 | 14,69 |
| 30-34 | 0,721 | 22,50 |
| 35-39 | 0,895 | 26,57 |
| 40-44 | 0,948 | 26,88 |
| 45-49 | 1,074 | 28,91 |
| 50-56 | 1,739 | 45,73 |
| Opleiding (geen / basisonderwijs) | | |
| vbo / mavo | -0,104 | -3,90 |
| havo/vwo/mbo | -0,078 | -2,89 |
| hbo | 0,025 | 0,72 |
| wo | -0,035 | -0,78 |
| onbekend | -1,529 | -7,51 |
| Regio (middenwest) | | |
| noord | 0,195 | 6,02 |
| oost | -0,056 | -1,86 |
| noordwest | -0,038 | -1,12 |
| zuidwest | 0,176 | 5,86 |
| zuidoost | 0,024 | 0,81 |
| Sector (bouwnijverheid) | | |
| landbouw en visserij | 0,678 | 10,85 |
| primaire industrie | 1,268 | 22,35 |
| secundaire industrie | 1,181 | 26,10 |
| groothandel | 1,082 | 22,30 |
| detailhandel en reparatie | 1,583 | 30,80 |
| horeca | 1,170 | 19,60 |
| vervoer, opslag en communicatie | 1,069 | 19,14 |
| financiële en zakelijke dienstverlening | 1,110 | 24,65 |
| uitleenbedrijven | 0,626 | 15,15 |
| gezondheidszorg en welzijn | 1,570 | 30,35 |
| cultuur en recreatie | 1,257 | 17,36 |
| overig | 0,955 | 13,28 |
| Etnische achtergrond (Nederlands) | | |
| overig Europees | -0,029 | -0,34 |
| Antilliaans | 0,023 | 0,26 |
| Surinaams | 0,208 | 3,66 |
| Marokkaans | 0,660 | 10,44 |
| Turks | 0,769 | 16,32 |
| Overig wereld | 0,452 | 10,02 |
| onbekend | 0,246 | 1,40 |
| Fase-indeling (fase 1) | | |
| fase 2 | 0,445 | 7,86 |
| fase 3 | 0,449 | 7,46 |
| fase 4 | 0,660 | 11,39 |
| nader te bepalen | 0,738 | 18,66 |
| onbekend | 0,397 | 14,16 |

| | coëfficiënt | t-waarde |
|--|-------------|----------|
| Soort laatste dienstverband (vast) | | |
| tijdelijk | -0,624 | -13,38 |
| onbekend | 0,033 | 0,43 |
| Soort werkloosheid (niet-seizoenswerkloos) | | |
| seizoenswerkloos | -0,531 | -9,76 |
| Aantal uren werkloos | -0,011 | -8,59 |
| Kwartaal van instroom (eerste kwartaal 1999) | | |
| tweede kwartaal 1999 | 0,278 | 6,57 |
| derde kwartaal 1999 | 0,266 | 6,87 |
| vierde kwartaal 1999 | 0,326 | 8,22 |
| eerste kwartaal 2000 | 0,292 | 7,72 |
| tweede kwartaal 2000 | 0,522 | 12,15 |
| derde kwartaal 2000 | 0,440 | 11,03 |
| vierde kwartaal 2000 | 0,412 | 10,18 |
| eerste kwartaal 2001 | 0,362 | 9,14 |
| tweede kwartaal 2001 | 0,345 | 7,58 |
| derde kwartaal 2001 | -0,043 | -0,92 |
| vierde kwartaal 2001 | 0,552 | 8,30 |
| Reïntegratiebedrijf (referentie geen traject) | | |
| Rib 1 | -0,408 | -4,59 |
| Rib 2 | -0,939 | -7,93 |
| Rib 3 | -1,574 | -7,88 |
| Rib 4 | -0,601 | -4,35 |
| Rib 5 | -1,740 | -2,62 |
| Rib 6 | -1,662 | -6,93 |
| Rib 7 | -1,139 | -22,16 |
| Rib 8 | -0,541 | -7,67 |
| Rib 9 | -1,911 | -4,58 |
| Rib 10 | -1,373 | -12,17 |
| Rib 11 | -0,965 | -3,98 |
| Rib 12 | -1,325 | -4,34 |
| Rib 13 | -1,254 | -3,95 |
| Rib 14 | -1,223 | -12,28 |
| Rib 15 | -0,294 | -2,87 |
| Rib 16 | -0,524 | -4,63 |
| Rib 17 | -1,496 | -5,30 |
| Rib 18 | -0,336 | -0,79 |
| Rib 19 | -1,028 | -2,70 |
| Rib 20 | 1,153 | 2,34 |
| Rib 21 | 0,970 | 3,54 |
| Rib 22 | 0,764 | 1,79 |
| Rib 23 | -1,193 | -6,75 |
| Rib 24 | -0,855 | -1,94 |
| Rib overig | -1,690 | -16,98 |
| Rib onbekend | -1,812 | -33,00 |
| Duurafhankelijkheid (Weibull) | 0,987 | 87,27 |
| Heterogeniteit | 0,760 | 26,07 |

Bijlage D: Technische specificatie

Stel $F(t) = P(T < t)$ is de verdelingsfunctie van de duur, met bijbehorende dichtheidsfunctie: $f(t) = dF(t)/dt$.

Dan is de “hazard”, de kans op uitstroom op tijdstip t gegeven als:

$$\theta(t) = \frac{f(t)}{1 - F(t)} \quad (1)$$

Een normale verdeling voor $f(t)$ is nu niet handig, omdat deze een constante hazard – veelal een nulhypothese – niet als bijzonder geval heeft. Daarom wordt een “mixed proportional hazard” model gespecificeerd, waarbij de invloed van de persoonskenmerken gemodelleerd wordt volgens een exponentiële verdeling. Voor de duurzaamheid kiezen we een Weibull-verdeling. Dit leidt tot de volgende specificatie:

$$\theta(t) = \exp(X\beta)\alpha t^{\alpha-1} \quad (2)$$

β heeft hierin het effect van persoonskenmerken op de hazard aan en α de duurzaamheid.

Niet-waargenomen heterogeniteit wordt multiplicatief gemodelleerd. We krijgen dan:

$$\theta(t) = \nu \exp(X\beta)\alpha t^{\alpha-1} \quad (3)$$

Er wordt steeds een constante term meegeschat, dus kunnen we zonder verlies van algemeenheid de verwachting van ν gelijk stellen aan één. Bij een Gamma-verdeling voor ν met gemiddelde 1 en variantie σ^2 kan de hazard geschreven worden als⁸:

$$\theta(t) = \frac{\exp(X\beta)\alpha t^{\alpha-1}}{1 + \sigma^2 \exp(X\beta)t^\alpha} \quad (4)$$

Bij de afwezigheid van niet-waargenomen heterogeniteit ($\sigma^2 = 0$) reduceert (4) tot (2). De overlevingsfunctie $S(t)$ kan nu geschreven worden als:

$$S(t) = 1 - F(t) = (1 + \sigma^2 \exp(X\beta)t^\alpha)^{-\frac{1}{\sigma^2}} \quad (5)$$

⁸ Zie bijvoorbeeld Narendranathan et al (1985)

Een numerieke berekening van de verwachte duur voor is nu:

$$E(T) = \sum_{t=1}^{\infty} t\theta(t)S(t) = \sum_{t=1}^{\infty} \exp(X\beta)\alpha t^{\alpha} (1 + \sigma^2 \exp(X\beta)t^{\alpha})^{-\frac{1}{\sigma^2}-1} \quad (6)$$

De laatste stap die gezet moet worden is het bepalen van de duur voor werklozen met een traject. De sommatie wordt dan opgesplitst in een deel zonder traject (in onze toepassing de eerste 208 dagen van de werkloosheid) en een deel vanaf de inzet van een traject tot oneindig. In deze laatste term wordt in de hazard en de overlevingsfunctie rekening gehouden met het effect van het traject (in het algemeen of van een specifiek (of soort) reïntegratiebedrijf in het bijzonder).

In de praktijk volstaat dan het berekenen tot een groot getal, aangezien convergentie naar nul optreedt voor grote waarden van t . In de empirische praktijk van onze dataset blijkt dat deze convergentie tamelijk langzaam optreedt. De uitstroomkansen worden slechts waargenomen voor de eerste drie jaar en dan nog alleen voor werklozen die begin 1999 instromen. Bij het bepalen van de verwachte duur worden uitstroomkansen bepaald op basis van extrapolatie (via het Weibull-model met duorafhankelijkheid en niet-waargenomen heterogeniteit). Mede om deze reden zijn de effecten op de werkloosheidsduur bepaald in de eerste vijf jaar van de werkloosheid.

4 Het spook van afroming ontmaskerd?

Amerikaanse lessen over afroming bij reïntegratie

Pierre Koning¹

Afroming van alleen kansrijke werklozen door reïntegratiebedrijven wordt gezien als hét argument tegen plaatsingsprikkel. Toch is dit niet altijd evident. Onduidelijk is wat afroming nu precies is, wie hier verantwoordelijk voor is, en of de gevolgen ervan nu echt zo kwalijk zijn. Amerikaanse evaluatiestudies, voor een groot deel uitgevoerd door Nobelprijswinnaar James Heckman, helpen ons bij het beantwoorden van deze vragen. Daaruit blijkt dat afroming verschillende gedaanten kan aannemen en ook kan leiden tot gewenste resultaten.

4.1 Inleiding

Sinds het begin van de jaren '90 staat de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten volop in de schijnwerpers. Een steeds terugkerend dilemma hierbij is de keuze tussen publieke of private uitvoering van de sociale zekerheid. Uitvoerders kunnen sterker geprikkeld worden om werkzoekenden te plaatsen, maar dit kan ten koste gaan van de kansarme werklozen. Dit verschijnsel – meestal aangeduid als ‘afroming’ – lijkt in de discussie het sterkste argument tegen het gebruik van prestatieprikkels. Het huidige reïntegratiebeleid heeft immers tot doel vooral de kansarmen te helpen.

De in 2002 ingevoerde Wet SUWI² is een duidelijke exponent van de gedachte dat prestatieprikkels mogen, maar dan wel onder de voorwaarde dat ook minder kansrijke werklozen reïntegratie krijgen aangeboden. Bij de uitvoering van de sociale zekerheid is daarom een scheidslijn getrokken tussen publieke claimbeoordeling en private uitvoering van reïntegratie. De publieke UWV heeft tot taak relatief veel gelden te reserveren voor kansarme werkzoekenden en verricht de aanbesteding van subsidies. Private reïntegratiebedrijven schrijven hierop in en verrichten de eigenlijke reïntegratie. Ogenschijnlijk is dit een logische tweedeling om tot een efficiënte én rechtvaardige wijze van reïntegratie te komen. Effi-

¹ Pierre Koning is werkzaam bij het Centraal Planbureau (CPB) en tevens verbonden aan de Utrecht School of Economics (USE). Veel van de inzichten in dit hoofdstuk zijn ontleend aan de CPB-studie “Prikkels voor UWV” uit 2003. Voor een uitgebreidere analyse kan daarom op onderdelen naar deze studie worden verwezen, in het bijzonder naar hoofdstuk 6.

² SUWI = Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

ciënt, omdat reïntegratiebedrijven (grotendeels) worden beloond voor plaatsing in reguliere banen. Rechtvaardig, omdat vooral de aandacht uitgaat naar groepen werklozen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Bij de tweedeling tussen publiek en privaat lijkt UWV vooral de rol te vervullen als ‘hoeder van het publieke belang’. Aantasting van dat publieke belang wordt geassocieerd met afroming. Bij evaluaties van de Wet SUWI³ vormt de ruimte tot afroming dan ook een belangrijk toetsingscriterium. Vaak wordt opgemerkt dat afroming ‘beperkt moet worden’ of ‘te veel voorkomt’. Vrijwel alle betrokken partijen en instanties – het ministerie van SZW, IWI, UWV, gemeenten en zelfs de reïntegratiebedrijven – laten zich ook negatief tot zeer negatief uit over afroming. Zie bijvoorbeeld de evaluatie van de aanbestedingsprocedure door IWI van 2002:

“UWV heeft dit [afroming] proberen tegen te gaan door doelgroepen nauwkeurig te omschrijven. Dit is echter niet volledig gelukt. Er zijn nog algemene doelgroepen met een grote omvang, waarbij de deur voor afroming nog ver open staat.”

Zo eensgezind als beleidsmakers zijn over het bestaan en de kwalijke effecten van afroming, zo weinig is hier voor Nederland empirisch over bekend. Dit begint eigenlijk al bij de vraag hoe afroming gemeten zou kunnen worden – hoe meet je dat overmatig veel aandacht uit gaat naar eenvoudig plaatsbare werklozen? Maar ook andere vragen zijn nog verre van beantwoord. Hoeveel ruimte hebben reïntegratiebedrijven om af te romen? Hoe kwalijk is afroming? En last but not least: wie is verantwoordelijk voor afroming?

In deze bijdrage zal ik nader ingaan op deze vragen. Het doel hierbij is niet zozeer om tot sluitende antwoorden te komen – dat zou ook niet kunnen in dit stadium – als wel om een aantal misverstanden over afroming te ontzenuwen. Daarbij zal de discussie toch niet geheel gespeend blijven van empirisch onderzoek. Meerdere malen zal het oog namelijk gericht worden op ervaringen in de VS, waar – in tegenstelling tot de Nederlandse situatie – publieke reïntegratiekantoren wél worden geprikkeld om cliënten te plaatsen in reguliere banen. Dit levert een interessante vergelijking op. In Nederland zijn er ook prikkels tot plaatsing, maar deze zijn beperkt tot het private domein. Een tweede verschil is dat

³ Zie bijvoorbeeld de in mei vorig jaar verschenen eerste evaluatie van de Wet SUWI (SZW, 2003). Daarnaast besteedt het IWI bij de evaluatie van de aanbesteding van reïntegratie veel aandacht aan de mogelijkheden tot afroming (IWI, 2002).

voor de VS wél is onderzocht hoe afroming en prestatieprikkels zich tot elkaar verhouden. Met name het werk van de Nobelprijswinnaar James Heckman, tezamen met Carolyn Heinrich en Jeffrey Smith, is hierbij richtinggevend.⁴ Maar alvorens hierop in te gaan lichten we eerst het Amerikaanse reïntegratiebeleid kort toe.

4.2 Prestatieprikkels in de VS

Net als in Nederland hebben de VS in de jaren negentig fors geïnvesteerd in actief arbeidsmarktbeleid. Het grootste deel van dit beleid valt onder de Job Training Partnership Act (JTPA⁵). Iets meer dan zeshonderd semi-autonome, publieke reïntegratiekantoren worden bekostigd uit de JTPA. Deze kantoren bepalen in hoge mate zelf welke werkzoekenden zij bemiddelen en of ze daarbij ook taken uitbesteden aan private reïntegratiebedrijven. Het totale budget voor de JTPA bedraagt ongeveer vier miljard dollar. Ongeveer 7% van dit budget valt onder de zogenaamde ‘award pot’ – dit is gemiddeld een krappe 50 duizend dollar per kantoor per jaar. Aangezien de award pot bestemd is voor kantoren die veel plaatsingen genereren, kan – afhankelijk van de betreffende staat – de spreiding in de beloningen echter nogal variëren (in het onderstaande tekstkader staat de nodige informatie over de wijze van verdeling van gelden). Vergelijken we de financiële prikkels die hiermee gemoeid zijn met die in Groot-Brittannië, waar prestatieprikkels voor uitvoeringskantoren sinds 2001 gemeengoed zijn⁶ dan zijn deze aanmerkelijk groter. In Groot-Brittannië wordt maximaal 5% aan prestatiebeloning uitgekeerd. Bepalender voor de prikkel is echter de spreiding van uitgekeerde bedragen, die in het VK veel geringer is: de beloning aldaar is gebaseerd op vijf scores – en niet op één of twee, zoals in de meeste Amerikaanse staten.

⁴ Zie Heckman, Heinrich en Smith (1997, 1999 en 2002) voor de meest richtinggevende artikelen op dit terrein.

⁵ In 1998 is de JTPA opgegaan in de Workforce Investment Act (WIA). De WIA richt zich op een iets bredere doelgroep dan de JTPA. Omdat desalniettemin het programma en de daaraan gekoppelde prestatiecontracten sterk overeenkomen – en de literatuur zich (nog steeds) vooral richt op de JTPA – blijven we in het vervolg spreken van de JTPA.

⁶ Zie Burgess c.s. (2003) voor een beschrijving van het beloningssysteem voor de publieke uitvoeringskantoren (Jobcentre Plus) in Groot-Brittannië. Bovendien doen ook zij een poging het effect van prestatieprikkels op plaatsing te schatten.

Prestatieprikkels voor publieke reïntegratiekantoren in de VS: de verdeling van award pots

Iedere Amerikaanse staat beschikt over een award pot voor regionale reïntegratiekantoren. Het betreft hier een vast bedrag per staat, en zo'n 7% van de totale kosten van de JTPA. Staten kunnen zelf de regels bepalen voor de verdeling van deze gelden, maar dienen daarbij wel een aantal algemene voorwaarden van de federale overheid in acht te nemen:

- In alle gevallen dienen de plaatsingsresultaten na voltooiing van de JTPA te worden meegenomen, inclusief inkomensgegevens. Meestal betreft het hier indicatoren die niet verder gaan dan 13 weken na voltooiing.
- De datum van voltooiing van een traject geldt als ijkpunt voor de (eerste) meting van plaatsingsresultaten.
- Meting van de plaatsingsresultaten geschiedt per kalenderjaar (van 1 juli tot 30 juni van het volgende jaar).
- De federale overheid stelt jaarlijks streefcijfers vast voor de afzonderlijke staten. Als vertrekpunt hierbij geldt het 75ste percentiel van de verdeling van plaatsingsresultaten in de voorafgaande twee jaren. In 1987 bedroeg dit percentage bijvoorbeeld 62,4%. Met andere woorden: in de jaren 1985-1986 wist het beste kwart van de reïntegratiekantoren plaatsingsresultaten van 62,4% of meer te behalen. De federale overheid stelt aanpassingsmodellen vast, zodat staten het federale streefcijfer kunnen aanpassen aan bestandskenmerken en lokale economische omstandigheden.
- De prestatiebonussen mogen alleen ten goede komen aan de budgetten van reïntegratiekantoren. Zo'n 70% moet opgaan aan additionele uitgaven voor reïntegratie en bemiddeling, de overige 30% aan personeelskosten.

Binnen deze randvoorwaarden bestaan er aanzienlijke verschillen in de contracten per staat. Die verschillen zijn vooral gelegen in de keuze van prestatiemaatstaven. In sommige staten worden meerdere 'targets' opgesteld. Het kan ook zijn dat voor de verschillende maatstaven – bijvoorbeeld naast plaatsingscijfers ook het gemiddelde loon – afzonderlijke beloningen worden uitgekeerd.

Bronnen: Courty en Marschke (1997) en Heckman et al. (2002)

In de VS zijn prestatieprikkels dus expliciet gelegd binnen het publieke domein. In Nederland daarentegen is ervoor gekozen prikkels te beperken tot het private domein – private reïntegratiebedrijven worden immers voor het grootste deel afgerekend volgens 'no cure no pay'. De opdrachtgever van reïntegratietrajecten wordt echter niet afgerekend op de contracten die zij sluit. Maar wat zou er gebeuren als ook UWV – of de regiokantoren van UWV – wel wordt afgerekend op plaatsing? Is afroming dan waarschijnlijk en heeft dat louter kwalijke effecten? Voorlopig zullen we voor Nederland het antwoord schuldig moeten blijven. Dit neemt niet weg dat het alvast mogelijk is om – mede op basis van de Amerikaanse evaluaties van de JTPA – een aantal misverstanden te ontzenuwen. Laten we ons daarom concentreren op drie vragen: (1) Wat is afroming?; (2) Wordt de ruimte tot afroming wel benut?; en (3) Hoe erg is afroming?

4.3 Wat is afroming?

Afroming houdt in dat uitvoerders – in Nederland dus de reïntegratiebedrijven – zich vooral toe (zullen) leggen op cliënten die al op voorhand een grote kans op plaatsing hebben. Dat dit kan gebeuren is niet verwonderlijk: ze worden in de huidige situatie vooral afgerekend op plaatsingen. De kosten van reïntegratie zijn bij makkelijk plaatsbaren relatief laag, terwijl de opbrengsten net zo hoog zijn als bij plaatsing van de moeilijk plaatsbaren. Derhalve loont het om afroming toe te passen. Hoe groter de spreiding in de individuele plaatsingskansen van cliënten, hoe groter dus de ruimte tot afroming. Om dit in te dammen zal UWV de aan te besteden kavels zo homogeen mogelijk maken. Dat wil zeggen: op basis van een aantal kenmerken van cliënten – zoals leeftijd, opleidingsniveau, sector en eventuele fysieke beperkingen – zal de aanbesteder een indeling in groepen moeten maken, liefst zo homogeen mogelijk.⁷

Ondanks de ogenschijnlijk heldere definitie is het begrip afroming nogal eens onderhevig aan de nodige verwarring. Onduidelijkheid bestaat vooral over de precieze interpretatie van het begrip ‘kans’. Ten eerste is het belangrijk vast te stellen dat uitvoerders afromen op basis van de plaatsingskansen vóór de start van een traject – de ex ante plaatsingskansen. Als alternatief zou gekeken kunnen worden naar de plaatsingskansen na afronding van een traject – de ex post plaatsingskansen.⁸ Deze kansen zijn ook direct waarneembaar. Van individuele werkzoekenden kan immers achteraf gemeten worden of en hoe snel zij werk hebben gevonden. Voor de ex ante plaatsingskansen ligt dit veel moeilijker. Het is daarom verleidelijk de variatie in ex post plaatsingskansen te beschouwen als bepalend voor de ruimte tot afroming. Dit doet echter geen recht aan het feit dat sommige reïntegratiebedrijven effectiever zullen zijn dan andere – verschillen in ex post kansen zijn immers de optelsom van verschillen in ex ante kansen en de toegevoegde waarde van de reïntegratiebedrijven. Het succes van sommige reïntegratiebedrijven zou dus ten onrechte als afroming bestempeld kunnen worden. Dit onderstreept het belang van methoden om tot meting van de netto-effectiviteit – de toegevoegde waarde – van trajecten te komen.⁹

Een tweede constatering is dat de ruimte tot afroming nogal eens wordt overschat. Dit heeft vooral te maken met misverstanden over het onderscheid tussen kansen en realisaties. Stel bijvoorbeeld dat afroming wordt gedefinieerd als “het zich toeleggen op cliënten die een baan zullen

⁷ Zie bijvoorbeeld Heyma et al (2003) voor een analyse van de mogelijkheden en onmogelijkheden van doelgroepenbeleid, ter voorkoming van afroming.

⁸ Zie Heckman et al (2002) voor een precieze afbakening van het begrip afroming.

⁹ Zie bijvoorbeeld Koning (2001) voor een discussie over nut en noodzaak van meting van de netto-effectiviteit van trajecten.

vinden.” Zo op het eerste gezicht geeft deze definitie weinig reden tot verwarring, maar wat strikter genomen gaat het toch mis: reïntegratiebedrijven kunnen niet in een glazen bol kijken om te zien of individuele cliënten zich zullen plaatsen of niet. Derhalve kunnen zij zich niet toeleggen op cliënten die toch wel een baan zullen vinden. Of met andere woorden: net zo goed als UWV weten reïntegratiebedrijven niet wat de toekomst zal brengen (de realisaties, ofwel de plaatsingen) en zullen zij een inschatting van de ex ante plaatsingskansen moeten maken. Over veel meer informatie dan de aanbesteder zullen zij, op het moment van de start van trajecten, niet beschikken.

Het bovenstaande lijkt misschien een wat flauwe constatering. Maar dit betekent wel dat de ruimte tot afroming veel beperkter is dan men vooraf vaak zou denken. Alleen als reïntegratiebedrijven beter geïnformeerd zijn dan UWV kunnen ze dit benutten om af te romen. Die informatie zal echter pas gaandeweg het traject beschikbaar komen. Een belangrijke bron van informatie hierbij is die over de motivatie van cliënten:¹⁰ na verloop van tijd zal duidelijk worden hoe sterk werkzoekenden gemotiveerd zijn tot het vinden van werk. Pas dan kan het reïntegratiebedrijf zich richten op cliënten waar de nodige eer aan te behalen is. Het kost dus tijd en middelen om ruimte tot afroming te creëren. In econometrische termen spreekt men in dit verband ook wel van ‘niet waargenomen heterogeniteit’: verschillen in eigenschappen tussen individuele cliënten die mede bepalend zijn voor de plaatsingskans, maar niet direct geobserveerd kunnen worden. Alleen de variatie van niet waargenomen verschillen kan bepaald worden, niet per individuele werkzoekende de precieze omvang van het effect. Uit empirisch onderzoek blijkt dat niet waargenomen heterogeniteit een niet te verwaarlozen factor van belang is.¹¹ Maar opnieuw past hier de opmerking dat het voor reïntegratiebedrijven niet zo eenvoudig is dit te benutten vóór afroming – ze nemen de verschillen immers (per definitie) niet direct waar.¹²

4.4 Wordt de ruimte tot afroming benut?

De moraal van het voorgaande is dat de ruimte tot afroming in Nederland wellicht beperkter is dan veelal wordt aangenomen. Dit geeft mede aanleiding tot de vraag of het niet wenselijk is om ook UWV te prikkelen tot plaatsing, bijvoorbeeld – net als in de VS – op het niveau van regiokantoren.¹³ De inzet van UWV is namelijk mede bepalend voor het succes van

¹⁰ Zie bijvoorbeeld CPB (2000).

¹¹ Zie CPB (2000) en Heyma (2002) voor voorbeelden van empirische analyses waarbij rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van niet waargenomen heterogeniteit.

¹² In beginsel is het voor reïntegratiebedrijven ook bij aanvang van een traject mogelijk om niet waargenomen verschillen (deels) te ontsluiten, bijvoorbeeld door psychologische test rond motivatie af te nemen. Daar staan echter wel kosten tegenover.

¹³ Zie CPB (2003) voor een uitgebreide discussie hierover.

trajecten: UWV dient er immers op toe te zien dat cliënten zich wel voldoende inspannen om naar werk te zoeken ('handhaving'), en daarmee ook dat trajecten succesvol worden afgerond. Onder invloed van prestatieprikkels zou UWV ertoe aangezet kunnen worden strenger toe te zien op handhaving, hetgeen in het voordeel van de reïntegratiebedrijven werkt. Daar tegenover staat een groter mogelijk gevaar van afroming, zodat de balans tussen publieke claimbeoordeling en private reïntegratie verstoord kan worden. Met andere woorden: zal UWV zich dan nog wel langer geroepen voelen om afroming te voorkomen?

Alleen de ervaringen in de VS kunnen ons iets vertellen over de effecten van prestatieprikkels voor publieke reïntegratiekantoren. Het is de vraag is of prikkels niet de deur naar afroming hebben geopend. Belangrijk is de constatering dat in de VS afroming scherper ligt dan in Nederland: het gaat niet om hogere of lagere budgetten per cliënt als vorm van afroming (zoals in Nederland), als wel om de beslissing of een cliënt al dan niet wordt toegelaten tot een traject. Gegeven de inzet van award pots zou de verleiding groot kunnen zijn nogal strategisch met deze beslissing om te gaan: afroming dus.

De Amerikaanse evaluatiestudies zijn eensluidend in hun oordeel dat minder kansrijke cliënten een kleinere kans hebben op een traject. Dit kan als afroming geïnterpreteerd worden. Maar bekijken we de resultaten preciezer, dan is afroming hier niet het meest passende begrip: vooral de werkzoekenden zelf zijn bepalend voor dit resultaat, en niet de case-managers van de reïntegratiekantoren. Deelname aan de JTPA is vrijwillig. In de praktijk blijkt dat reeds een 'voorselectie' plaatsvindt van de meer kansrijke werkzoekenden die zich melden bij de loketten van de kantoren. Dit is zelfselectie, en geen afroming. Sterker nog: case-managers lijken eerder 'terug te romen' dan af te romen: gegeven dat meer kansarme werkzoekenden zich toch aanmelden voor de JTPA hebben zij een relatief grotere kans op toelating. Case-managers lijken dus vooral begaan met het lot van de kansarme werkzoekenden, alle prestatieprikkels ten spijt. Anderzijds kan dit duiden op het feit dat de prestatieprikkels – die gericht zijn op kantoren als geheel – zich niet of onvoldoende doorvertalen naar de werkvloer. Heckman c.s. vinden dat er belangrijke verschillen zijn in het beleid van uitvoeringskantoren: sommige zijn sterk georiënteerd op plaatsingsprestaties, andere kantoren – met name kantoren die in het verleden als liefdadigheidsinstelling zijn opgezet – hebben meer een sociaal karakter, gericht op het helpen van de kansarmen.

Deze bevindingen zeggen natuurlijk weinig over de huidige Nederlandse reïntegratiemarkt, alwaar private reïntegratiebedrijven – in tegenstelling

tot publieke uitvoeringskantoren – zich door winstmotieven zullen laten leiden. Wel biedt dit informatie over de mogelijke effecten van plaatsingsprikkels voor UWV-kantoren: op voorhand staat niet vast dat deze kantoren veel meer zullen afromen. Binnen de context van de Sluitende Aanpak is die ruimte al enigszins ingeperkt, en het is ook de vraag of – net zoals in de VS – ideologische motieven hier tegenwicht aan zullen bieden.

4.5 Hoe kwalijk is afroming?

Afroming roept vooral negatieve associaties op omdat kansarme werklozen – in Nederland aangeduid als ‘fase 3’ en ‘fase 4’ – buiten de boot zullen vallen. Vandaar dat de doelstelling bij reïntegratie in feite tweeledig is: trajecten moeten effectief zijn (resulteren in meer plaatsing in duurzame arbeid) én tijdig worden ingezet voor alle cliënten. Het is echter de vraag hoe deze doelstellingen zich tot elkaar verhouden. Afroming is vooral kwalijk als de netto-effectiviteit van trajecten hoog is voor de kansarme werkzoekenden. In dat geval liggen beide doelstellingen – kansarme cliënten helpen bij het vergroten van hun kansen op werk – in het verlengde van elkaar. In de discussie over afroming is dit meestal dan ook de impliciete veronderstelling. In de onderstaande tabel is deze interpretatie te zien in het kwadrant rechtsboven: kansarmen hebben baat bij de inzet van trajecten, terwijl ze niet geholpen worden.¹⁴ Door plaatsingsprikkels zouden reïntegratiebedrijven – vooropgesteld dat ze goed in staat zijn de ex ante kansen goed in te schatten – er toe aangezet kunnen worden zich te richten op kansrijke werkzoekenden.

Tabel 4.4.1 Gerichtheid en effectiviteit van instrumenten voor werkzoekenden

| Effectiviteit trajecten | Instrumenten richten op <i>ex ante</i> | |
|----------------------------|--|----------------------------|
| | Kansarme werkzoekenden | Kansrijke werkzoekenden |
| Alleen hoog bij kansarmen | Herverdeling én effectief | Niet effectief |
| Alleen hoog bij kansrijken | Niet effectief | Denivellering en effectief |

¹⁴ Merk op dat de tabel niet helemaal recht doet aan de reïntegratiepraktijk in Nederland: voor verschillende groepen cliënten is een keur van soorten trajecten voorhanden, zodat eigenlijk niet in algemeenheden kan worden gesproken. Wel kan geredeneerd worden vanuit de (impliciete) veronderstelling, dat we het hebben over het *meest* effectieve instrument voor een bepaalde groep werkzoekenden. “Niet effectief” houdt dan in dat ook het meest effectieve instrument geen kansvergroterend effect heeft.

Anders wordt het als trajecten weinig zinvol zijn voor kansarme werkzoekenden, en de netto-effectiviteit hoog is voor kansrijke werkzoekenden. Afroming leidt dan niet tot herverdeling, maar tot denivellering: kansrijke werkzoekenden worden immers nog kansrijker. Hier kunnen dus vraagtekens bij gezet worden vanuit het oogpunt van rechtvaardigheid, maar vanuit het oogpunt van doelmatigheid is afroming wel wenselijk: waarom een groep helpen voor wie trajecten geen effect hebben? Plaatsingsprikkels en afroming leiden dan weliswaar niet tot een ideale, maar wel tot een optimale situatie.

De vraag of afroming kwalijk is, is dus vooral empirisch van aard: hoe varieert de netto-effectiviteit van trajecten over verschillende doelgroepen van beleid? Of preciezer: hoe varieert de netto-effectiviteit met de ex ante baankansen van werkzoekenden? Een voorbeeld van empirische studies voor Nederland die enig zicht bieden op het antwoord op deze vraag zijn die van het CPB (2000), Heyma et al. (2003) en van der Heul (2003). Het CPB vindt dat trajecten effectiever zijn bij cliënten die aangeven zeer gemotiveerd te zijn tot het zoeken naar werk. Dit suggereert dat afroming positieve bijwerkingen kan hebben. Toch blijft het de vraag of reïntegratiebedrijven wel in staat zijn om af te romen op basis van (alleen) informatie over de gemotiveerdheid van cliënten. Heyma c.s. laten ook de netto-effectiviteit variëren over verschillende groepen werkzoekenden. Zij vinden bijvoorbeeld dat de netto-effectiviteit van trajecten hoger is voor vrouwen dan voor mannen. Maar ook hier is onduidelijk in hoeverre dit iets zegt over het verband tussen de ex ante kansen op werk en de netto-effectiviteit – veel meer factoren dan alleen geslacht zijn immers bepalend voor de baankans.

Beter is het daarom om de methode te volgen zoals die van Heckman c.s. (2002). Zij schatten eerst de ex ante baankansen op individueel niveau, met gebruikmaking van zoveel mogelijk individuele gegevens van werkzoekenden. Vervolgens rangschikken ze de werkzoekenden in groepen met oplopende ex ante baankansen, en kijken hoe de netto-effectiviteit van trajecten zich hiertoe verhoudt. De resultaten van Heckman wijzen vooral in de richting van het kwadrant rechtsonder van tabel 4.1: de netto-effectiviteit van trajecten voor het kwart minst kansrijke werkzoekenden is praktisch gelijk aan nul; daarboven is wel sprake van een (licht) positief effect. Dit duidt op tegenstrijdige doelstellingen: het is niet goed mogelijk om werkzoekenden te helpen die al op voorhand een geringere kans hebben op werk (those who are most in need of) én voor wie de JTPA zinvol is (those who benefit from). Heckman c.s. (1997) lichten dit dilemma tussen rechtvaardigheid en efficiëntie – en de worsteling daarmee door beleidsmakers – als volgt toe:

“Since benefit and need are two different things, the potential for conflict between efficiency and equity is written into the law authorizing the program. This conflict in objectives is the outcome of a political process involving compromise among competing fractions with different objectives.”

4.6 Conclusie: hoe nu verder?

De les die uit de Amerikaanse studies getrokken kan worden is enigszins wrang: herverdeling kan een doel op zich zijn, maar als reïntegratie-inspanningen geen effect hebben is dit geen zinvol instrument hiertoe. Bovendien zet deze bevinding afroming in een geheel ander daglicht – dit kan immers ook leiden tot gewenste effecten. Een discussie over dit soort effecten is voor de Nederlandse situatie niet goed te voeren, eenvoudigweg omdat hier nog te weinig empirisch onderzoek naar is gedaan. Maar stel nu eens dat voor Nederland soortgelijke resultaten worden gevonden als voor de VS, dan betekent dit dat afroming geen sterk argument is om UWV te vrijwaren van plaatsingsprikkel.

Een andere les is dat het gevaar van afroming wellicht beperkter is dan vaak wordt aangenomen. Deels is dit het gevolg van begripsverwarring, en beleidsmakers zijn – bewust dan wel onbewust – nogal eens geneigd het effect ervan te overschatten. De Amerikaanse evaluaties leren dat die ruimte, zo die aanwezig is, niet altijd benut wordt; de meer kansrijke werkzoekenden hebben weliswaar een grotere kans op een traject aldaar, maar dit is dan eerder ondanks dan dankzij de inzet van case-managers.

Hoe nu verder? Zolang nauwelijks duidelijk is hoe groot de ruimte tot afroming is, of deze benut wordt, en hoe kwalijk dit is, levert dit zeer moeizame discussies op over plaatsingsprikkel. Vandaar dat eerst een duidelijke onderzoeksagenda geboden is: onderzoek de effectiviteit van trajecten voor cliënten, gerangschikt naar hun baankans die zij hebben vóór de inzet van trajecten. Stel dan dat blijkt dat de onderkant weinig gebaat is bij instrumenten, dan zou dit aanleiding kunnen vormen tot een herbezinning. Het is immers weinig zinvol het reïntegratiebeleid op twee tegenstrijdige doelen te laten hinken.

Literatuur

Burgess, S., C. Propper, M. Ratto en E. Tominey (2003), Incentives in the public sector: Some Preliminary Evidence from a UK Government Agency, CMPO working paper series, No 03/080 (zie ook <http://www.bris.ac.uk/cmpo/workingpapers/wp80.pdf>).

Courty, P., G. Marschke (1997), Measuring Government Performance: Lessons from a Federal Job-Training Program, *American Economic Review*, 87 (2), 383-388.

CPB (2000), Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen – Welke rol heeft de overheid te spelen?, CPB Werkdocument, No. 118, Den Haag.

Heckman, J.J., J.A. Smith en C. Taber (1996), What do bureaucrats do? The effects of performance standards and bureaucratic preferences on acceptance into the JTPA program, NBER working paper series, No.5535, April 1996.

Heckman, J.J., C. Heinrich en J.A. Smith (1997), Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies, *American Economic Review*, 87 (2), 389-395.

Heckman, J.J., C. Heinrich en J.A. Smith (1999), Understanding incentives in public organizations, mimeo.

Heckman, J.J., C. Heinrich en J.A. Smith (2002), The performance of performance standards, NBER working paper series, No. 9002.

Heul, H. van der, E.M. Berendsen, B.C.J.L. van de Eijken en R.J.J. Vlek (2003), Op weg naar werk – een evaluatie van sluitende aanpak in de WW, UWV, juni 2003.

Heyma, A.O., E.L. de Vos (2002), Reïntegratie-instrumenten zijn effectief, *Economisch-Statistische Berichten*, 85 (4346), 116-118.

Heyma, A.O., W. Zwinkels, J. van Seters (2003), Doelgroepenindeling aanbesteding reïntegratie – De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten, SEO en TNO Arbeid, onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, Amsterdam/Hoofddorp.

IWI (2002), De praktijk van het aanbesteden – Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2002 van UWV, R02/29, Zoetermeer.

Koning, P. (2002), Scholing en bemiddeling van werklozen – Wat mag het kosten? In: E.L. de Vos (red.), Daadwerkelijk effectief – Prestatiemeting van reïntegratie en activering, TNO Arbeid.

Koning, P., A. Deelen (2003), Prikkels voor UWV, CPB Document, No. 32, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), Eerste evaluatie van de Wet SUWI, Den Haag.

5 Kritieke succesfactoren voor ketensamenwerking

Lessen uit casestudie Inlichtingenbureau

Bruno Fermin¹

Wat hebben de volgende partijen met elkaar gemeen: CWI, UWV, meer dan 400 gemeenten, SVB, AKO, PPI, BKWI, het coördinatiepunt ICT gemeenten, VNG, Divosa, het Inlichtingenbureau, Rinis, Gemnet, de Belastingdienst, IBG, etc? Niet ingewijden hebben moeite door de bomen het bos te zien. Toch spelen alle bovengenoemde bomen een rol in de SUWI-(informatie)keten. Het uitgangspunt is een sluitende dienstverlening waarin de klant zoveel mogelijk maar één keer informatie hoeft te geven. In woord staat de klant centraal en zijn de institutionele belangen van de uitvoerende partijen hieraan ondergeschikt. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Uit onder meer het 'meibriefadvies' van de RWI, de tussenevaluatie SUWI 2004 en het onlangs verschenen rapport van de IWI (2004) komt naar voren dat de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties op ICT-gebied onvoldoende van de grond komt. De gebrekkige informatiehuishouding in de SUWI-keten is niet alleen klantenvriendelijk, maar leidt bovendien tot een weinig efficiënte en effectieve uitvoering. Werk wordt dubbel gedaan, beslissingen worden genomen op basis van mogelijk onvolledige of foutieve informatie en klanten kunnen makkelijker frauderen. Waarom gaat het in de praktijk zo moeizaam? In deze bijdrage worden op basis van ervaringen met het Inlichtingenbureau (IB) een aantal kritieke succesfactoren geformuleerd voor ketensamenwerking en -informatisering in de sociale zekerheid.

5.1 Ketensamenwerking en -informatisering

Ketensamenwerking is een fenomeen dat in de marktsector is ontwikkeld. Gedreven door de strijd om klanten, de vaak hevige concurrentie en het dominante streven naar winstmaximalisatie is het samen werken in ketens voor vele marktpartijen een noodzaak om te overleven. Ondersteund door ICT-oplossingen als Supply Chain Management (SCM) en Customer Relationship Management (CRM) vormen producenten, handelsondernemingen, leveranciers en verkooporganisaties zorgvuldig afgestemde ketens die het mogelijk maken dat een klant kan krijgen wat hij wil op het moment dat hij het wil zonder dat daarvoor (veel) kostbare op-

¹ Bruno Fermin is als onderzoeker en adviseur werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven. Deze bijdrage is gebaseerd op een casestudie naar het Inlichtingenbureau (Fermin 2003) en op het artikel van Fermin, Haarlem- Hoogendoorn en Hietbrink (2004).

slag van goederen voor nodig is (just-in-time).² In navolging van de marktsector wint ook in de publieke sector het ketenconcept steeds meer terrein. In de publieke sector zijn de doelen echter minder eenduidig, de prikkels minder dwingend en vervullen klanten en financiers een andere rol. Ketensamenwerking in de sociale zekerheid houdt in dat een aantal partijen hun dienstverlening rond een klant aan elkaar koppelen. Idealiter ontstaat voor de klant een naadloos aaneensluitend ketenproces waarin vragen eenmaal worden gesteld en de klant eenmaal antwoord geeft. Kortom: als een cliënt zijn of haar verhaal vertelt aan het CWI, dan stellen UWV en sociale dienst niet nogmaals dezelfde vragen, maar gebruiken zij de gegevens van het CWI. Dit geldt zowel voor personalia, als voor andere persoonsgegevens (zoals inkomen) die op meerdere plekken worden vastgelegd. Voor een doel- en rechtmatige ketensamenwerking zijn sluitende afspraken over opslag en informatie-uitwisseling noodzakelijk.

Het maken van afspraken in een (publieke) keten vergt een specifieke insteek. In theorieën over publieke ketens en netwerken wordt de overheid veelal gezien als een groot organisatienetwerk, met op elkaar aansluitende taken.³ Voor de uitoefening van deze taken is een enorme hoeveelheid onderlinge informatie-uitwisseling nodig. De informatie-uitwisseling tussen organisaties verloopt echter moeizamer dan binnen een organisatie doordat tussen organisaties geen sprake is van een duidelijk gezag. Hoewel informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties noodzakelijk is om de afzonderlijke taken recht- en doelmatig uit te kunnen voeren, is gemeenschappelijke automatisering binnen de overheid een zeldzaam verschijnsel. Redenen hiervoor zijn onder meer het ontbreken van een duidelijk overkoepelend gezag, belangentegenstellingen en discussies over eigendom van de gegevens en privacyaspecten. Maar ook zonder gemeenschappelijk systeem maakt de huidige ICT het mogelijk de informatie-uitwisseling tussen overheidsinstanties te stroomlijnen. De aandacht moet dan worden verlegd van registratie en beheer van persoonsgegevens binnen organisaties naar het communicatieproces tussen organisaties uitgaande van een eenmalig registratie van gegevens. Het tot stand brengen van een informatie-infrastructuur in een keten heet keten-informatisering.

² SCM-software geeft inzicht in de toeleveringskanalen van een bedrijf. Dankzij een geconsolideerde overzichten van bijvoorbeeld voorraden, gebeurtenissen, planning, tijdschema's en prestatie-indicatoren kan een bedrijf beter op veranderingen anticiperen en reageren. CRM-software ondersteunt het continu en systematisch ontwikkelen van relaties met individuele klanten teneinde wederzijdse voordelen te identificeren en te creëren.

³ Voor meer informatie over theorieën ten aanzien van publieke ketens en netwerken, zie onder andere Grijpink (2000).

Organisaties die een keten vormen dienen in ieder geval:

- gezamenlijk voor een gemeenschappelijke doelstelling te staan (dominant ketenprobleem);
- afspraken te maken over de grenzen van de keten (welke partijen horen er wel bij en welke niet?);
- afspraken te maken over welke partij welke gegevens uitvraagt, registreert en beheert (aanwijzen van zogeheten basisadministraties of authentieke bronnen);
- afspraken te maken over de kwaliteit van deze authentieke bronnen;
- een systeem op te zetten dat uitsluitel geeft over de bron en de organisatie waar de op te vragen gegevens te vinden zijn (verwijsindex);
- eenduidige afspraken te maken over documentatie van de informatie-infrastructuur;
- de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners te vervlechten in de aansluitende werkprocessen (werkproceskoppeling).

5.2 Het Inlichtingenbureau (IB)

De IB-applicatie (operationeel sinds 2002) is een goed voorbeeld van een keteninformatiseringsoplossing die gebruik maakt van authentieke bronnen. Aanleiding voor de ontwikkeling van deze IB-applicatie is de constatering (kamervragen 1998) dat ondanks de wettelijke verplichting voor het opstellen van een fraudebeleidsplan, fraude nog steeds een probleem lijkt waartegen sociale diensten onvoldoende bestand zijn. De legitimering van fraudehandhaving wordt vaak gevonden in het bestuurlijk nut van handhaving: het draagt bij aan het maatschappelijke draagvlak voor ons sociale stelsel (alleen mensen die het echt nodig hebben krijgen financiële ondersteuning). De noodzaak voor handhaving is dan ook meer een kwestie van normhandhaving dan van een batenvraagstuk.⁴

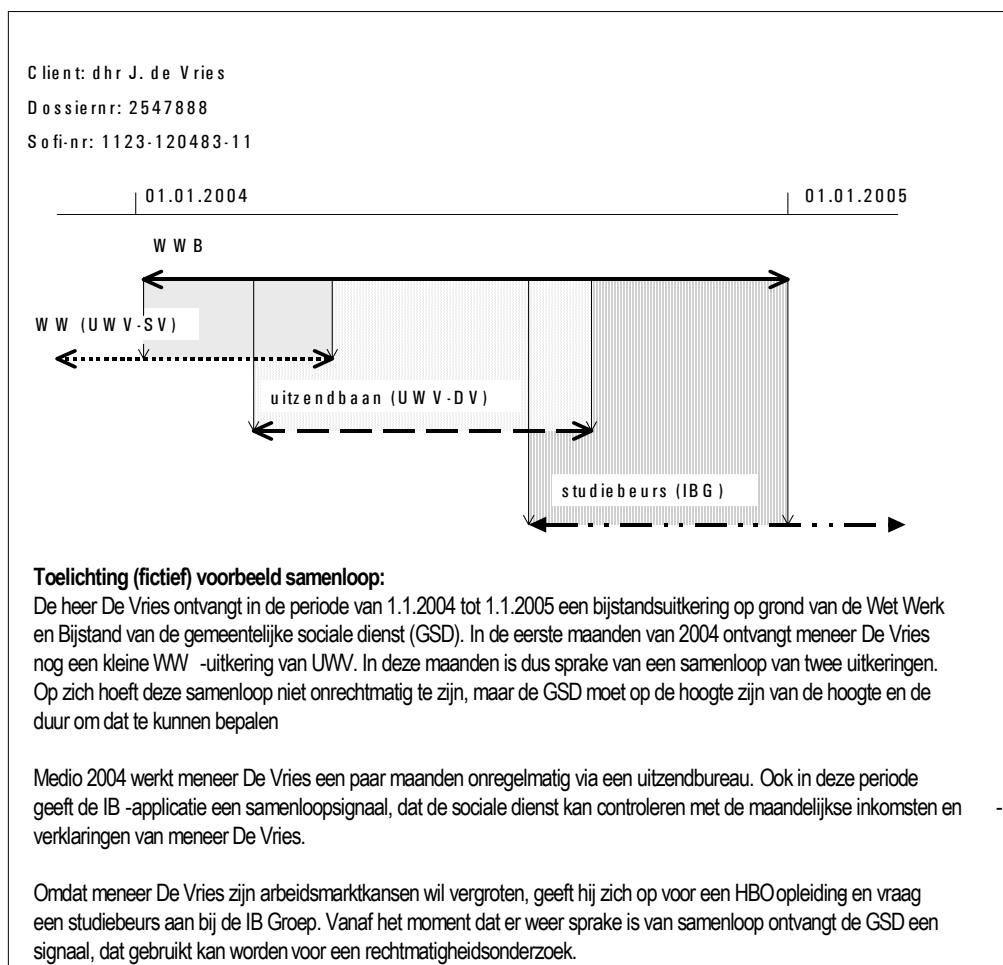
Het doel van de IB-applicatie is het verbeteren van de rechtmatigheidscontrole op bijstandsuitkeringen. Het Inlichtingenbureau ondersteunt gemeenten door een volautomatische vergelijking uit te voeren tussen de cliëntgegevens van sociale diensten en de gegevens van andere instanties, waaronder andere gemeenten, UWV, Belastingdienst en IB Groep. Deze vergelijking is erop gericht na te gaan of een bijstandsccliënt of zijn of haar partner in dezelfde periode naast een bijstandsuitkering een andere vorm van inkomen heeft, is ingeschreven bij een instelling van wettenschappelijk of hoger onderwijs of beschikt over vermogen. Indien blijkt dat een bijstandsccliënt tegelijkertijd ook andere vormen van geregistreerde inkomsten heeft, ontvangt de gemeente een bericht (signaal) van de IB-applicatie. In dat geval kan sprake zijn van zogenaemde *witte*

⁴ In de praktijk kost de uitvoering van het handhavingsbeleid meestal meer dan het oplevert.

fraude, met als gevolg dat de persoon in kwestie onrechtmatig een (te hoge) uitkering ontvangt.⁵ Door de snellere signalering van samenloop wordt het voor een sociale dienst gemakkelijker om eventuele fraude direct met de uitkering te verrekenen. Een bijkomende winst is dat door de snellere opsporing gemeenten burgers behoeden voor het risico van hoog oplopende schulden en strafrechtelijke vervolging. De Stichting Inlichtingenbureau beheert in opdracht van het Ministerie van SZW de IB-applicatie. De feitelijke klanten van het Inlichtingenbureau zijn de gemeenten die verplicht zijn aangesloten op de IB-applicatie.

Om het concept achter de IB-applicatie te begrijpen is het noodzakelijk om te beseffen dat een klant in de sociale zekerheid met verschillende publieke en private partijen te maken heeft. Om een volledig beeld te krijgen van een klant zullen gegevens van verschillende instanties aan elkaar moeten worden gekoppeld. Dit volledige beeld is noodzakelijk om een klant te kunnen volgen en uitspraken te doen over de recht- en doelmatigheid van de toegekende rechten en voorzieningen (is er sprake van een rechtmatige samenloop van inkomsten?). Overigens is het ook voor het bepalen van de effectiviteit van maatregelen noodzakelijk om op klantniveau een volledig beeld te krijgen en dus bestanden te koppelen (zie hiervoor onder meer hoofdstukken 2 en 3). Figuur 5.1 geeft een voorbeeld van de noodzakelijk bestandskoppeling om de samenloop van inkomsten te kunnen signaleren.

⁵ Er is sprake van witte fraude als de stapeling van inkomsten onrechtmatig is, maar de inkomsten op zich wel legaal zijn en dus geregistreerd staan. Dit in tegenstelling tot zwarte fraude.



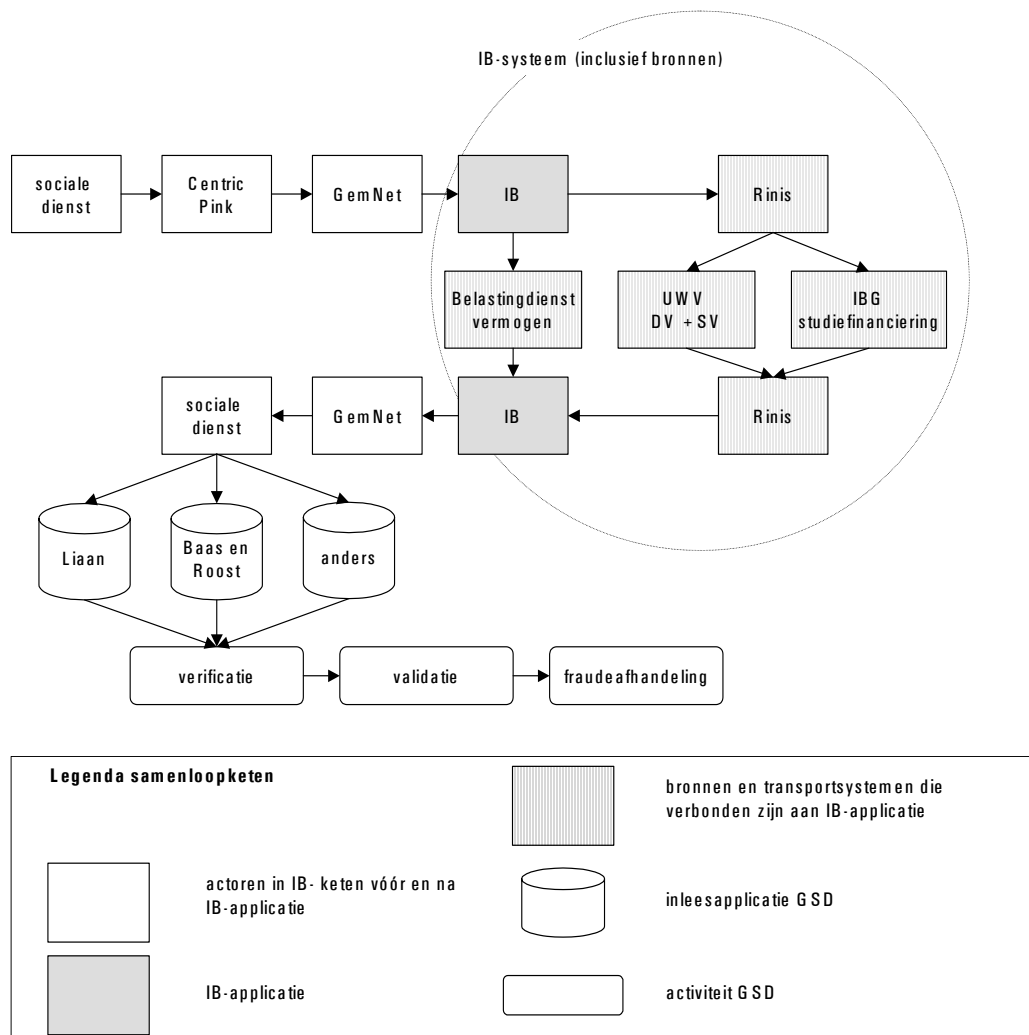
Figuur 5.1 Voorbeeld samenloop

De IB-applicatie maakt gebruik van reeds aanwezige technische infrastructuur, zoals RINIS en GemNet.⁶ In grote lijnen komt de werking van de IB-applicatie op het volgende neer. Bij aanvraag of controle van een uitkering stuurt een sociale dienst (GSD) een elektronisch bericht (o.m. NAW-gegevens en sofi-nummer van een klant) naar het IB. De IB-applicatie bevraagt vervolgens elektronisch een aantal gegevensbronnen (UWV, IBG en Belastingdienst) en gaat na of de betreffende persoon in de aangegeven periode ook in hun systemen bekend is. Als dat het geval is gaat een *samenloopsignaal* terug naar het IB, vanwaar het door de GSD weer kan worden opgehaald. Op grond van de opgehaalde gegevens kan de GSD controleren of er sprake is van rechtmatige samenloop of van fraude. Via de IB-applicatie is ook gegevensuitwisseling met andere gemeenten mogelijk. De IB-applicatie is niet gericht op het verzamelen en opslaan van gegevens, maar op een vergelijking van actuele

⁶ RINIS is de afkorting van 'Routing Instituut voor (inter)Nationale Informatie Stroom', zie www.rinis.nl. GemNet is een gemeenschappelijk, besloten en beveiligd (internet)netwerk tussen gemeenten, zie www.gemnet.nl.

gegevens die nodig zijn op bepaalde momenten in het proces van de GSD.

De informatieketen tussen de verschillende actoren kan als volgt schematisch worden weergegeven.⁷



Figuur 5.2 Samenloopketen IB-applicatie

5.3 Wat kunnen we leren van de IB-applicatie in de praktijk: de kritieke succesfactoren

In de loop van 2002 en 2003 zijn alle 496 gemeenten aangesloten op de IB-applicatie. TNO heeft in deze periode de implementatie als case gevolgd en onderzocht. De problemen rond de implementatie waarmee het Inlichtingenbureau in deze periode is geconfronteerd worden hier niet behandeld. Veelal betroffen het geen typische keteninformatiseringsproblemen, maar problemen die kenmerkend zijn voor grotere ICT-pro-

⁷ Let op: de keten is omvangrijker dan je zou vermoeden. Ook commerciële automatiseerders maken onderdeel uit van de keten.

jecten in het algemeen. Interessanter vanuit ons perspectief zijn de specifieke knelpunten en eisen die de IB-applicatie als keteninformatiseringsoplossing stelt aan de partijen die gezamenlijk de keten vormen. Op basis van de interviews met gemeenten en medewerkers van het Inlichtingenbureau, de geraadpleegde literatuur en in aansluiting op onderzoek van TNO naar de reïntegratieketen⁸, hebben we de volgende kritieke succesfactoren benoemd voor de implementatie van keteninformatisering in de sociale zekerheid. We hebben niet de pretentie volledig te zijn, maar zijn wel van mening dat onderstaande factoren essentiële aandachtspunten zijn voor de ontwikkeling van ketensamenwerking en -informatisering in de sociale zekerheid.

1. Benoem en bewaak dominant ketenprobleem

Partijen werken alleen samen in een keten als zij daar belang (voordeel) bij hebben. Samenwerken betekent immers het deels inleveren van eigen beleidsvrijheid en mogelijk van een aantal taken. Dat doen partijen alleen als zij een gezamenlijk probleem hebben dat zwaarwegend genoeg is om bindende afspraken te maken. De samenwerking tussen de SUWI-partijen kent een wettelijk basis. Hoe deze samenwerking en de informatisering tot stand komt is een verantwoordelijkheid van de partijen zelf. In de praktijk blijkt dat het benoemen van een voor alle partijen dominant ketenprobleem (doelstelling) niet eenvoudig is. Rechtmatigheid is voor elke partij weliswaar van belang, maar de rechtmatigheid van een WWB-uitkering is primair een probleem van de sociale diensten. Illustratief hiervoor is dat bij de samenloopapplicatie (nog) geen sprake is van tweerichtingsverkeer. De informatie die bijvoorbeeld UWV via het Inlichtingenbureau aan gemeente verstrekt, voldoet niet altijd aan de verwachtingen van gemeenten. Verschillen in taken en wijze van administreren liggen hieraan ten grondslag. Anderzijds krijgt UWV ook geen feedback op de verstrekte informatie. De prikkel voor UWV om toe te zien op de gewenste kwaliteit van de gegevens, anders dan noodzakelijk voor de uitoefening van de eigen taken, is daardoor minimaal. Deze prikkel kan worden versterkt door de bevraagde partij een terugkoppeling te geven over de kwaliteit van de opgevraagde gegevens (zijn gegevens nog volledig of actueel?) of over de uitkomst van het rechtmatigheidsonderzoek als dat van belang is voor UWV. Hoewel de privacywetgeving grenzen stelt aan informatie-uitwisseling, is het van belang voor de werking van een keten om de opbrengsten van de samenwerking evenredig over de partijen te verdelen. Het Inlichtingenbureau probeert een rol te spelen in het oplossen van deze knelpunten. De stichting voert op basis van signalen die binnenkomen gesprekken met betrokkenen om de informatie

⁸ B. Achten e.a. (2002).

meer aan te laten sluiten op de behoefte. Doordat bij keteninformatisering niet alleen sprake is van meerdere partijen maar ook van meerdere (ICT)leveranciers en het Inlichtingenbureau alleen een faciliterende rol in de keten vervult zijn dit echter moeizame en langdurige processen.

Samenwerken in een keten is zinvol zolang als betrokken partijen een gezamenlijke doelstelling of dominant probleem hebben. Op het moment dat het probleem niet meer relevant is vervalst de noodzaak en de bereidheid van ketensamenwerking. De relevantie van het ketenprobleem kan ook worden aangetast doordat elke partij zal proberen het systeem te gebruiken (aan te passen) om een eigen (keten)probleem op te lossen. Op het moment dat dit probleem niet past binnen de definitie van het vigerende dominante ketenprobleem, is het risico groot dat het draagvlak bij de andere ketenpartners wordt aangetast. Een permanente bewaking van de relevantie van het dominante ketenprobleem is dan ook noodzakelijk.

2. Zorg voor een goede ketencommunicatie

Juist omdat keteninformatisering wordt gekenmerkt door afspraken over informatie-uitwisseling tussen organisaties, is een goede communicatie tussen de ketenpartners van cruciaal belang. De communicatie tussen de ketenpartners moet zich niet alleen beperken tot zaken die direct met de keteninformatisering te maken hebben, maar ook richten op alle (organisatiegebonden) besluiten, aanpassingen en problemen die indirect van invloed zijn of kunnen zijn op het ketenproces. De implementatie van de IB-applicatie leert daarbij dat een keten vaak niet beperkt blijft tot alleen de primaire ketenpartners. Zo bleek bijvoorbeeld dat een nieuwe versie (release) van een door een ketenpartner gebruikte eigen ICT-applicatie gevolgen kan hebben voor de werking van de gehele keten. De ICT-leveranciers zijn in dit geval geen primaire ketenpartners, maar dienen wel opgenomen te worden in de communicatiestructuur van de ketenbesturing. Een specifiek probleem bij de gemeenten is dat er feitelijk maar twee pakketleveranciers zijn. Door onvoldoende concurrentie is de prikkel voor deze commerciële automatiseerders (te) beperkt om goede afspraken te maken over de noodzakelijke standaardisering. De andere kant van dit probleem is dat individuele gemeenten als speler soms te gering van omvang zijn en/of over onvoldoende kennis beschikken om een effectieve gesprekspartner te zijn voor ICT-leveranciers.

Een ander belangrijk aspect van ketencommunicatie is het afstemmen van verwachtingen. Partijen die meewerken aan de keten moeten niet alleen op de voordelen van ketensamenwerking en –informatisering worden gewezen, maar ook worden verteld wat de consequenties zijn. Bij de uitrol van de IB-applicatie bleken gemeenten te hoge verwachtingen te

hebben. Tijdens de voorafgaande voorlichting is onvoldoende geweest op het extra werk dat de IB-signalen voor gemeenten oplevert.

3. Stuur op het koppelen van werkprocessen

Ketensamenwerking is gebaseerd op een efficiënte koppeling van werkprocessen van de ketenpartners en de informatie(voorziening) die nodig is om die werkprocessen te kunnen uitvoeren. Dit betekent dat herhalingen in de uitvraag van informatie moeten worden voorkomen en dat de informatie beschikbaar is op het juiste moment en op de juiste plek in het ketenproces. ICT kan hierbij helpen, maar is een hulpmiddel en niet de oplossing. In het geval van de IB-applicatie betekent dit dat het beschikken over een instrument dat in zeer korte tijd de samenloop van inkomsten signaleert, niet noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot een goed lopende uitvoering van het fraude- en handhavingsbeleid. De IB-applicatie is een instrument dat het mogelijk maakt om handhaving tot een integraal onderdeel van de uitvoeringspraktijk te maken. Of dat ook gebeurt is vooral afhankelijk van de beleidskeuzes van een gemeente. Tijdens de uitrol van de IB-applicatie is gebleken dat gemeenten veelal een afwachtende houding aannemen. Slechts enkele gemeenten hebben de aansluiting op de IB-applicatie aangegrepen om de uitvoering van hun handhavingsbeleid tegen het licht te houden. Op het moment dat een gemeente weinig aandacht besteedt aan het integreren van fraudebeleid in de uitvoering, maakt het weinig uit of een signaal tien maal sneller binnenkomt dan voorheen. Lastig te sturen, maar wel van belang voor het succes van ketensamenwerking is dus de koppeling en de inrichting van de werkprocessen binnen de ketenpartijen. Het is de vraag of een overheid die de verplichting tot ketensamenwerking en –informatisering oplegt, zich kan beperken tot het vaststellen van de uitgangspunten. Waarschijnlijk zal de overheid zich ook moeten bemoeien met de koppeling van processen binnen ketenpartijen.

4. Anticipeer op ketenafhankelijkheden

Het samenwerken in een keten en het onderling delen van informatie vergroten de onderlinge afhankelijkheid van ketenpartners. Ten eerste ontstaat een technische afhankelijkheid. Een technisch probleem bij één van de ketenpartners kan consequenties hebben voor de ander en in het ernstigste geval stopt het werkproces van één of meerdere schakels in de keten. Toch is de techniek uiteindelijk nooit de bottleneck van ketensamenwerking. ICT-oplossingen worden steeds meer generiek opgezet zodat problemen rondom de techniek worden beperkt.

Bepalender voor het succes van een keten is de kwaliteit van de gegevens: de kwalitatieve afhankelijkheid. Informatieachterstand of een foute

registratie bij één van de ketenpartners heeft tot gevolg dat de volgende schakel zijn beslissingen baseert op kwalitatief onjuiste of onvolledige informatie. Als de kwaliteit van de gegevens onvoldoende blijft, is het risico reëel dat een partij maatregelen treft om de continuïteit van de eigen uitvoering veilig te stellen. Zo zouden ketenpartners ertoe kunnen overgaan om zelf weer gegevens te gaan verzamelen, met als gevolg dat de ketensamenwerking wordt ondergraven. Bij het toepassen van een keteninformatiseringsoplossing dienen partijen zich bewust te zijn van de toename van deze afhankelijkheden en daarop te anticiperen, bijvoorbeeld door het opstellen van serviceniveauovereenkomsten (SNO) of zelfs het afsluiten van contracten.

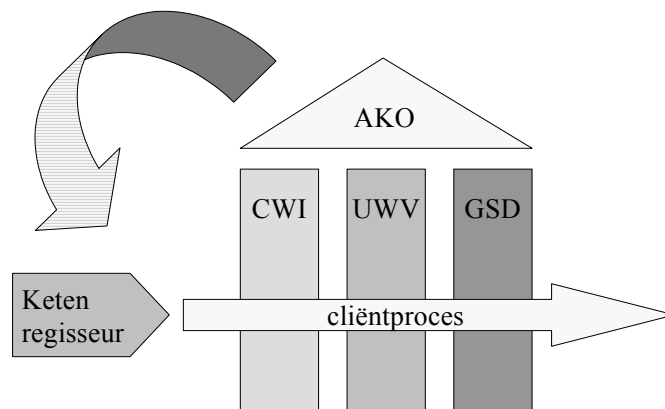
5. *Zorg voor centrale coördinatie en sturing*

Een telkens terugkerend, specifiek ketenprobleem waarmee ook het Inlichtingenbureau te maken heeft, is het ontbreken van een duidelijk gezag over met name aangelegenheden die buiten de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke ketenpartners vallen. Voor een goed functionerende keten is het noodzakelijk om afspraken te maken over structuur, coördinatie en samenwerking: Wie is verantwoordelijk waarvoor? Hoe worden processen gekoppeld? Hoe moeten problemen worden opgelost en door wie? En vooral ook: Hoe worden onkosten en investeringen gefinancierd? Om deze vragen te beantwoorden is met SUWI een Algemeen Keten Overleg (AKO) ingesteld, waarin SZW en de ketenpartijen zijn vertegenwoordigd. Het AKO wordt inhoudelijk ondersteund door het Platform Processen ICT (PPI). Het Bureau Keteninformatisering Werk en Inkomen (BKWI) is verantwoordelijk voor het beheren van het Suwinet en het doorontwikkelen van de afspraken die in het AKO worden gemaakt. Uiteindelijk zijn echter de primaire ketenpartijen zelf verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken. Gezien de moeizame vorderingen vragen wij ons af of deze structuur effectief genoeg is om de ketenproblemen aan te pakken. Het oplossen van de knelpunten vraagt om een aanpak die ondubbelzinnig is in doelen en verantwoordelijkheden. Het ministerie stuurt op afstand en de prioriteit van de ketenpartijen ligt logischerwijs bij hun eigen primaire wettelijke taken. Bij de gemeenten komt daar nog eens bij dat uiteindelijk de wethouder verantwoordelijk is en blijft. Door het ontbreken van één verantwoordelijke procesmanager of ketenregisseur, zijn er op verschillende niveaus meerdere kapiteins op het spreekwoordelijke schip.

5.4 Slotbeschouwing

Kunnen de huidige problemen in de SUWI-keten (een complexe keten met weinig tot geen financiële marktprikkels) opgelost worden zonder

het instellen van een verantwoordelijk procesmanager of ketenregisseur met de juiste bevoegdheden? Hoewel het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk is voor de aansturing van de keten, stuurt het slechts op afstand. De sociale zekerheid wordt gedereguleerd en verantwoordelijkheden worden naar een zo'n lokaal mogelijk niveau (gemeenten) overgeheveld. Anderzijds verwacht de overheid wel van de partijen dat zij beter en efficiënter gaan samenwerken. Dat zij meer doen met minder middelen. Daar komt bij dat door de gezamenlijke ketenverantwoordelijkheid en het toepassen van organisatieoverstijgende netwerktechnologie de juridische grenzen van de partijen steeds minder vaak naadloos samenvallen met hun bestuurlijke grenzen. De huidige ketenproblemen laten zien dat de verantwoordelijkheden nu te veel op afstand en te lokaal liggen om een keten centraal te organiseren. ICT is een hulpmiddel voor ketensamenwerking en kan bijdragen, meer nog dan nu het geval is, aan de optimalisering van de werking. ICT is echter geen panacee voor uitvoeringsproblemen en mag niet leidend zijn in de ontwikkeling van de keten.



Figuur 5.3 Schematisch voorbeeld van kanteling van de aansturing

Bij het definiëren van een keten dient de cliënt daadwerkelijk centraal te worden gesteld, omdat hij de enige partij is die de gehele keten doorloopt. Vervolgens moet per stap worden bekeken wie welke stappen het beste uitvoert, welke informatie daarvoor noodzakelijk is en hoe ICT dit kan ondersteunen.

Het maken van dergelijke afspraken kan het beste gebeuren onder begeleiding van een procesmanager of ketenregisseur. Deze stuurt 'onafhankelijk' van de verticale verantwoordelijkheid van de ketenpartijen het horizontale cliëntproces aan (zie figuur 5.3). Om effectief te zijn, dienen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de regisseur in lijn te zijn met de bijbehorende taken. En daar ligt een andere oorzaak voor het moeizaam tot stand komen van de keten. Er is politieke wil en lef nodig

om de uitvoering te veranderen. Het vaststellen van kaders en de invulling overlaten aan de te bereiken afspraken en compromissen van de ketenpartners levert niet het gewenste resultaat op. Nederland kan een voorbeeld nemen aan de wettelijke status van de Kruispuntbank in België. Deze intermediair tussen de databases van overheidsinstanties functioneert goed omdat het bij wet verboden is om burgers vragen te stellen die al eerder door andere overheidsinstanties zijn gesteld. Een ander voorbeeld van politieke wil en lef is de vereenvoudiging van de toegang tot het lokale overheidsapparaat van de stad New York. De burgemeester heeft beloofd dat alle gemeentelijke diensten van New York onder één telefoonnummer bereikbaar moeten zijn. Binnen negen maanden zijn de vierduizend oude telefoonnummers vervangen door één nummer.

De vraag is op welk niveau (landelijk niveau of juist op regionaal) een ketenregisseur moet insteken en wie deze rol moet vervullen. Het BKWI zou die rol op landelijk niveau kunnen vervullen, maar dan als agent-schap onder rechtstreekse aansturing van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Of is het juist beter als de gemeenten de volledige regie over het gehele proces krijgen, ondersteund door een landelijk backoffice? Duidelijk is in ieder geval dat de oplossing van de huidige problemen in de SUWI-keten vraagt om een discussie over de regie en de wettelijke condities, waarbij niet de organisaties maar de kritieke stappen in het cliëntproces centraal moeten staan.

Literatuur

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

Fermin, B.M.F. (2003). Elke schakel telt, Keteninformatisering in de sociale zekerheid, een casestudie naar de implementatie van het Inlichtingenbureau. TNO Arbeid, Hoofddorp.

Fermin, B.M.F., M. Haarlem- Hoogendoorn, J. Hietbrink. Wie heeft de regie in de SUWI-keten? In: Sociaal Bestek 7/8 juli/augustus 2004.

Grijpink, J.H.A.M.(2000). Informatiestromen in niemandsland: keteninformatisering In: Overheid en informatie, werkprocessen en informatiestromen in de overheid, onder redactie van C.S.J.M. Jacobs en G.J.M. Janssen. Uitgeverij Lemma bv, Utrecht.

Inspectie Werk en Inkomen (IWI). (2002). Het functioneren van de samenloopapplicatie, een inventariserend onderzoek naar de betrouwbaarheid van de samenloopapplicatie van het Inlichtingenbureau medio 2002. R02/11, Zoetermeer.

Inspectie Werk en Inkomen (IWI) (2004). ICT en de keten van werk en inkomen. R 04-06, Zoetermeer.

Manifestgroep. Manifest Innovatie in uitvoering, betere dienstverlening, meer efficiency, effectiever beleid, opgesteld door R. de Groot (CWI), T. Joustra (UWV), C. Spanjaard (IBG), E. Stoové (SVB), J. van Thiel (CVZ) en J. Thunnissen (Belastingdienst). www.svb.nl juni 2003.

Stichting Inlichtingenbureau. Het Inlichtingenbureau, een goed signaal, maart 2001, Den Haag.

Stichting Inlichtingenbureau. Verbeterpunten naar aanleiding van enquête, juli 2002, Den Haag.

Zeef, P., G.J. van 't Eind. Government-to-employee, Digitale ketens in de sociale zekerheid, In: Informatie, december 2001.

6 Inzicht in reïntegratie

Een casestudie naar Remon

Bruno Fermin¹

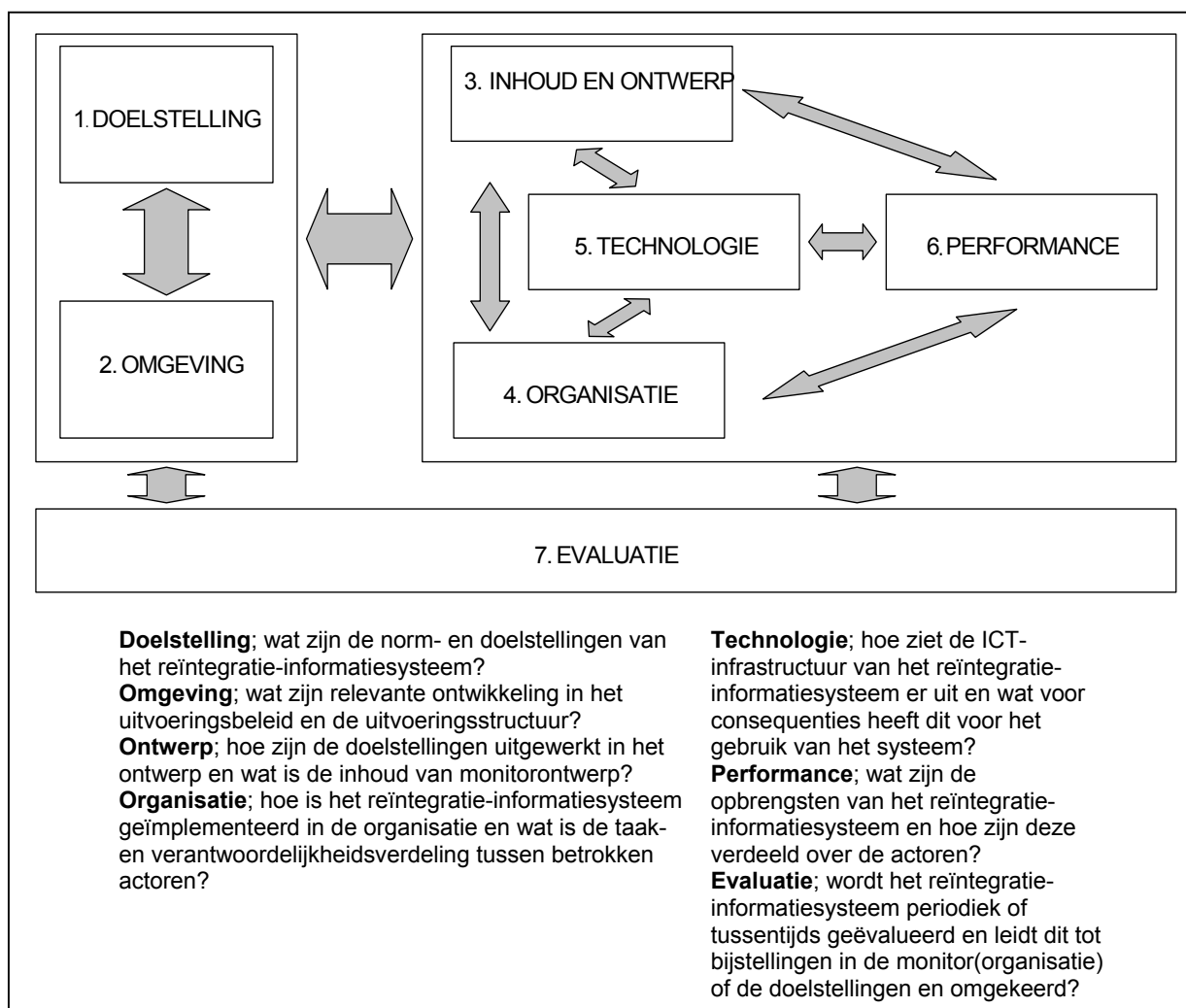
Reïntegratie blijkt een complex te monitoren proces. De complexiteit schuilt met name in de noodzaak om cliënten over een langere periode 'continu' te volgen. De huidige keuze van de overheid voor een hybride publiek-private uitvoering maakt het er niet eenvoudiger op. Hierdoor is een knip ontstaan in de uitvoering en de informatievoorziening daarover. Zo zijn de uitkerende instanties voor de gegevens over de resultaten van een reïntegratietraject afhankelijk van de registratie en aanlevering daarvan door meerdere private partijen, die bovendien belang hebben bij het schetsen van een zo'n rooskleurig mogelijk beeld. Om de verschillende publieke en private partijen efficiënt en effectief te laten samenwerken is het van cruciaal belang om tot een goed sluitend informatienetwerk te komen; zowel voor de aansturing van de uitvoering als voor het genereren van informatie over die uitvoering.

De sociale zekerheid lijkt gekenmerkt te worden door een voortdurende ontwikkeling van nieuw beleid en reorganisatie op reorganisatie van de uitvoering. Het grondig analyseren van de beleidsuitvoering om van daaruit tot verbetering te komen, is hierbij niet altijd even gebruikelijk. Toch kan het zinvol zijn om af en toe stil te staan bij pogingen van de overheid of publieke uitvoerders om meer inzicht te krijgen in de (resultaten van de) uitvoering, te onderzoeken wat daarvan in de praktijk terecht is gekomen en welke verklaringen daarvoor te vinden zijn. Kortom, welke lessen kunnen we trekken uit de geschiedenis. De reïntegratiemonitor Remon is een voorbeeld van een poging van de overheid om meer grip te krijgen op de uitvoering en resultaten van reïntegratie. Ondanks de planmatige aanpak leverde Remon uiteindelijk niet het gewenste inzicht op. Vanuit dit perspectief is Remon een interessante case voor de ontwikkeling van kritieke succesfactoren voor de inrichting van ICT in de sociale zekerheid.

¹ Bruno Fermin is als onderzoeker en adviseur werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven. Deze bijdrage is gebaseerd op de studie: B. Fermin, E.L. de Vos, J. Besseling, 'Inzicht in reïntegratie' TNO Arbeid rapport, december 2003.

6.1 Korte beschrijving van het onderzoeksmodel

De doelstelling van de casestudie Remon was tweeledig. Ten eerste wilden wij op basis van verhalen van personen die destijds in meer of mindere mate bij Remon waren betrokken, reconstrueren wat de doelstelling van Remon was, hoe de monitor is ontwikkeld en geïmplementeerd en wat er uiteindelijk terecht is gekomen van de oorspronkelijke doelstelling. In de tweede plaats wilden wij de bevindingen van Remon op een hoger niveau trekken door het formuleren van kritieke succesfactoren voor het monitoren van reïntegratie. Om de informatie te kunnen structureren en analyseren hebben wij in de casestudie gebruik gemaakt van onderstaand onderzoeksmodel.



Figuur 6.1 Onderzoeksmodel monitorsysteem

6.2 Bevindingen casestudie

In deze paragraaf geven wij de bevindingen van de casestudie weer, geordend aan de hand van de zeven factoren van het onderzoeksmodel (zie figuur 6.1). Hierbij merken wij op dat de verschillende factoren in het model onderling zijn gerelateerd en elkaar dus beïnvloeden. Oorzaak en gevolg zijn niet altijd even goed te herleiden. Dit betekent dat sommige uitspraken of ontwikkelingen niet exclusief zijn toe te wijzen aan één enkele factor uit het model.

6.2.1 Doelstelling Remon

Voor het evalueren van een beleidsmaatregel is het van belang om het oorspronkelijke doel van de betreffende beleidsmaatregel vast te stellen.² In geval van het Remon-project is het daarbij van belang een onderscheid te maken tussen de twee fasen waarin de monitor tot stand is gekomen:

- I. Beschrijving van de informatiebehoefte (september 1996 – maart 1997), uitgevoerd door de zogeheten ontwikkelgroep Remon bestaande uit vertegenwoordigers van (eind)gebruikers (SZW, Ctsv, Tica, Uvi's) en onder voorzitterschap van het Ctsv.
- II. Realisatie van de gewenste informatiestroom (vanaf oprichting Lisv maart 1997 tot medio 2002), onder de verantwoordelijkheid van het Lisv.

² Met de komst van het UWV is de situatie veranderd. Sinds 2002 beschikt het uitvoeringsorgaan over een UWV-breed registratiesysteem waarin de reïntegratiegegevens met betrekking tot de aanbesteding van trajecten worden ingevoerd. Dit systeem, MIR-UWV (Module Inkoop Reïntegratie), is gebaseerd op een oud GAK-systeem. Wat betreft de reïntegratietrajecten publiceert het UWV vanaf 'Aanbesteding 2002' gegevens op basis van MIR-UWV. Gegevens over de toekenning van de wettelijke REA-instrumenten en overige reïntegratievoorzieningen zullen in de toekomst eveneens op basis van een UWV-brede applicatie kunnen worden gemaakt. Deze nieuwe applicatie AVZ-VIZIER is in 2004 operationeel geworden. Gedurende een overgangperiode werd Remon echter nog operationeel gehouden om kerncijfers omtrent de toekenning van wettelijke REA-instrumenten te maken, omdat de nieuwe applicatie nog niet volledig was te gebruiken voor het maken van beleidsinformatie.

In de eerste fase heeft de ontwikkelgroep de doelstelling van Remon geformuleerd (zie kader).

Doelstelling Remon

Het volgen van de ontwikkeling in de tijd van het aantal, de aard en de resultaten van wettelijke reïntegratie-inspanningen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten, alsmede het snel kunnen signaleren van saillante ontwikkelingen op dat gebied.

De informatiebehoefte was mede ingegeven door het beleid met betrekking tot de *sluitende aanpak*, waarbij het van belang is om zicht te krijgen en te houden op de instroom en de daarop volgende mutaties. Remon moest volgens het ontwerp antwoord geven op de volgende vragen:

- hoeveel mensen komen in principe in aanmerking voor Rea-inspanningen;
- bij hoeveel daarvan worden daadwerkelijk Rea-inspanningen verricht;
- om welke redenen worden bij anderen geen Rea-inspanningen verricht;
- welke inspanningen zijn, door de bank genomen, die Rea-inspanningen;
- hoe vaak beëindigen die inspanningen met een plaatsing bij de eigen of een nieuwe werkgever.

In het ontwerp spreekt de ontwikkelgroep over een laag ambitieniveau: ‘een eerste inzicht in een aantal zeer basale aspecten van het reïntegratieproces’. De opstellers van het ontwerp zijn zich er van bewust dat, ‘ondanks het lage ambitieniveau, de beantwoording van het informatievoorschrift door de complexiteit van het reïntegratieproces, nogal wat administratieve inspanningen vereist’. Vanuit dit perspectief noemen zij het ambitieniveau hoog: ‘de administratieve systemen van de Uvi’s zijn in de regel nog niet ingesteld op het volgen van gevallen in de tijd, zeker niet als er verschillende processen aan de orde zijn’.

Bij de reconstructie van (het tot stand komen van) de oorspronkelijke doelstelling viel ons een aantal zaken op:

- Het draagvlak bij de ‘uitvoerende’ partijen in het project (lsv en Uvi’s) ten aanzien van de geformuleerde doelstelling en het voorgestelde model lijkt minder groot dan de samenstelling van de ontwikkelgroep Remon (bestaande uit SZW, Ctsv, Tica en Uvi’s) doet vermoeden. Maar ook de opvattingen en belangen van het Lsv en de Uvi’s verschilden onderling. We komen hier verder in dit hoofdstuk uitgebreid op terug.
- Bij het opstellen van de onderzoeksvraag voor de casestudie naar Remon zijn we er impliciet van uitgegaan dat de overheid voor de bewaking van de uitvoering van haar beleid een duidelijk omschreven informatiebehoefte heeft. Uit de interviews komt echter naar voren dat SZW wel een betere informatievoorziening wilde dan tot dan toe het geval was, maar dat het ministerie heeft nagelaten haar informatiebehoefte voldoende te specificeren. Ctsv en SZW hebben met hun vertegenwoordiging in de projectgroep weliswaar een voorzet gege-

ven, maar op het moment dat het Lisv de ontwikkeling en implementatie overnam, was er vanuit SZW nog maar weinig aandacht voor het traject. Volgens enkele respondenten is tot voor kort nooit grote druk uitgeoefend door SZW om te komen tot een goede informatievoorziening over de reïntegratietaak. Bovendien benoemt de overheid bij de uitvaardiging van een wet doorgaans geen indicatoren op grond waarvan de wetsuitvoering kan worden geëvalueerd.

6.3 Omgeving: externe condities Remon

In het analysemodel dat wij hebben gebruikt, wordt een wisselwerking verondersteld tussen doelstellingen enerzijds en condities van de omgeving anderzijds. Deze wisselwerking is tweeledig. In de eerste plaats hebben beleidsdoelstellingen invloed op de omgeving waarop de doelstellingen zich richten: de bedoelde en onbedoelde effecten van beleid. Omgekeerd worden ook de te formuleren doelstellingen en de prioritering die daarin wordt aangebracht, beïnvloed door de omgeving waarop de doelstellingen zich richten. Een handicap bij het monitoren van de uitvoering van overheidsbeleid is dat de omgeving permanent verandert en steeds andere eisen stelt aan de monitor. Hieronder schetsen wij op basis van de interviews een beeld van de omgevingcondities die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling, de implementatie en het uiteindelijke functioneren van Remon.

Politieke en bestuurlijke informatiebehoefte

Het voorstel voor de reïntegratiemonitor is oorspronkelijk geïnitieerd vanuit de Sociale Verzekeringsraad (Sr). Als publieke toezichthouder wilde de raad goed zicht hebben op de uitvoering van reïntegratieactiviteiten. De behoefte paste bij de rol van toezichthouder die de SVr destijds had. Naast toezicht houden op een recht- en doelmatige uitvoering was de SVr verantwoordelijk voor de statistiekfunctie. Toen de SVr in 1995 overging in de Ctsv is deze informatiebehoefte overgenomen door de nieuwe toezichthouder. Omdat ook het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) behoefte had aan meer informatie over de reïntegratie-inspanningen voor arbeidsgehandicapten is er op initiatief van het Ctsv een projectgroep geformeerd.

Veranderende besturingsfilosofie

In dezelfde tijd werd op grond van de OSV '95 en OSV '97 ook de uitvoeringsstructuur ingrijpend gereorganiseerd. Met de instelling van het Ctsv als onafhankelijke toezichthouder (opvolger van SVr) werden toezicht en uitvoering gescheiden. Het Lisv (als opvolger van het Tica) werd verantwoordelijk voor de uitvoering. In de nieuwe structuur werd het

Lisv gepositioneerd als opdrachtgever, die jaarlijks contracten over de uitvoering van de WW en WAO moest afsluiten met de vijf uitvoeringsinstellingen (de Uvi's). In het nieuwe besturingsmodel kon het Lisv als opdrachtgever alleen de eisen formuleren waaraan de door de Uvi's te verstrekken informatie moest voldoen (informatievoorschriften). De aanvankelijke doelstelling was dat de Uvi's op termijn zouden gaan concurreren bij het verkrijgen van de uitvoeringsopdrachten. Deze doelstelling is later weer komen te vervallen, maar heeft wel tot gevolg gehad dat de Uvi's zich, sterker dan verwacht, voorbereidden op de voorgenomen privatisering.

Belangentegenstelling bij beleggen statistiektaak

In deze periode werd tevens de statistiekfunctie van de Ctsv overgeheveld naar het in maart 1997 opgerichte Lisv. Reden hiervoor was dat de politiek van mening was dat de toezichts- en de statistiektaak niet meer in één partij mochten worden verenigd. Volgens enkele respondenten zou het Ctsv uit onvrede met de overheveling van de statistiektaak zich niet of nauwelijks meer hebben bekommerd over de praktische uitvoerbaarheid van het Remon-ontwerp. Onenigheid in het veld over bij welke partij de statistiektaak het beste kon worden belegd, had tot gevolg dat pas vlak voor de instelling van het Lisv is besloten om deze partij verantwoordelijk te maken voor de statistische informatievoorziening. De voorbereidingstijd voor het Lisv voor het inrichten van deze taak werd hierdoor sterk verkort.

Reïntegratie was geen 'core-business'

Ten tijde van de introductie van Remon was (de inkoop van) reïntegratie voor de Uvi's nog een relatief nieuw proces. Het gevolg was dat Remon moest worden geïmplementeerd in juist die onderdelen van de uitvoeringsorganisaties waar de vorming van strategie en beleid en de inrichting van het primaire proces nog in volle gang waren. Zowel de politiek als de uitvoeringsorganisaties leken vooral aandacht te hebben voor de inrichting van de uitvoeringsstructuur in algemene zin en veel minder voor de cijfermatige effecten van reïntegratie. Reïntegratie was voor de Uvi's bovendien geen core-business; de meeste aandacht bleef uit gaan naar de tijdig- en rechtmatigheid van de claimbeoordeling en de uitkeringsverstrekking. De toch al lage prioriteit werd bovendien nog eens ondergraven door de voorgenomen privatisering van de reïntegratietaak. Waarom zou een Uvi zich druk maken om een taak die straks toch naar de private markt zou gaan?

Ontwikkeling reïntegratiemarkt en gevolgen voor informatiebehoefte

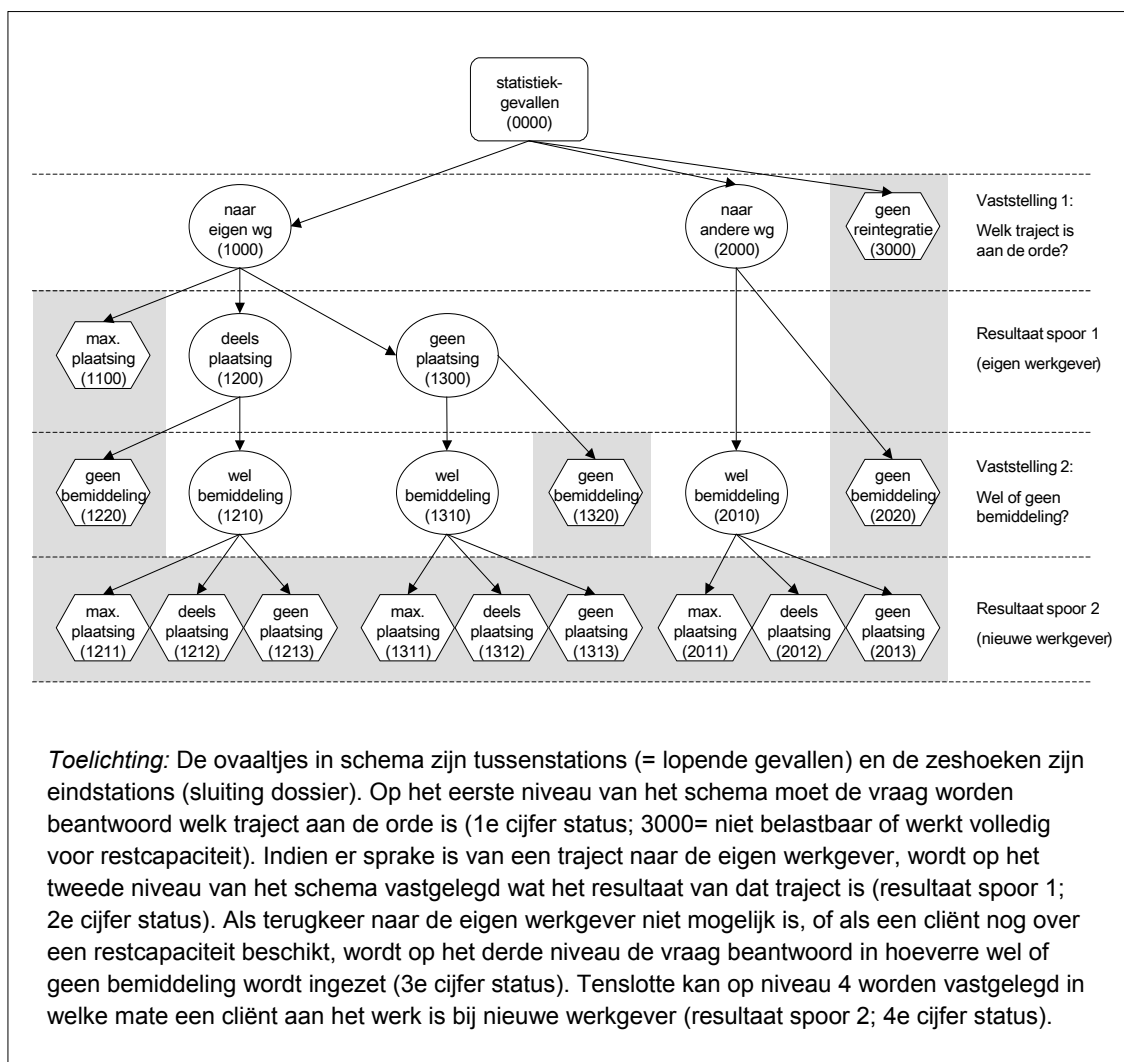
In ongeveer dezelfde periode dat Remon werd ontwikkeld, ging de publieke reïntegratietaak voor arbeidsgehandicapten van de GMD, via GAK Arbeidsintegratie over naar Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie (Arbvo AI). Hierdoor hadden de Uvi's en het Lisv geen direct contact meer met de grootste uitvoerder van reïntegratie. De relatie tussen Lisv en Arbvo AI werd bemoeilijkt door wantrouwen over de cijfers van Arbeidsvoorziening. Daardoor is in die tijd veel aandacht uitgegaan naar het vergelijken van bestanden en 'gesteggel' over cijfers. Anderzijds ontstond bij de Uvi's in die tijd de notie dat er veel geld aan reïntegratie kon worden verdiend. Uvi's richtten private B-poten op waarin onder meer reïntegratieactiviteiten werden onder gebracht. De voortdurende discussie met Arbvo over de cijfers en de wel zeer gretige houding van de Uvi's naar commerciële activiteiten, noodzaakte het Lisv om voor een ander besturingsmodel te kiezen, namelijk de (openbare) aanbesteding van reïntegratiecontracten. Door deze ontwikkelingen is Remon op de achtergrond geraakt. Door de keuze voor een aanbestedingsregime veranderde de informatiebehoefte van het Lisv. Hoewel het volgen van de individuele verzekerde van belang bleef, moest het Lisv nu sturen op afgebakende groepen verzekerden, de zogeheten kavels.

6.3.1 Inhoud en ontwerp van de Remon

In deze paragraaf gaan wij in op de inhoud en het ontwerp van Remon en de vraag in hoeverre het ontwerp aansluit bij de doelstellingen en de omgeving waarbinnen het ontwerp moet worden geïmplementeerd. We maken hierbij een onderscheid tussen de ontwerpfase en de implementatiefase.

Fase 1 (september 1996 – maart 1997)

Nieuw aan het ontwerp van Remon was het volgen van een cliënt in de tijd. Hierdoor zou het mogelijk zijn om inzicht te geven in de in-, door- en uitstroom van cliënten naar een aantal kenmerken en daarnaast een overzicht te geven van de cumulatieve ontwikkeling. Om een cliënt te kunnen volgen, heeft de ontwikkelgroep het reïntegratieproces gemodelleerd volgens een eenduidige systematiek (zie schema 6.1) en bepaald welke kenmerken moesten worden geregistreerd.

Schema 6.1 Stroom-status-schema Reïntegratieproces³

De ontwikkelgroep stelde nadrukkelijk het hanteren van het stroom-status-schema als een kritieke succesfactor van Remon. Met deze opzet kon een eerste inzicht in een aantal zeer basale aspecten van het reïntegratieproces worden gegeven. Het vastleggen volgens het schema was volgens de ontwikkelgroep noodzakelijk voor de uniformiteit van de begrippen.

Het Ctsv en SZW zaten op één lijn wat betreft de wensen en verwachtingen ten aanzien van de reïntegratiemonitor. In de eerste fase van Remon werden, ter voorbereiding op de vergaderingen van de projectgroep, ook regelmatig voorbesprekingen gevoerd tussen beide partijen. De meningen van de Uvi's enerzijds en Ctsv anderzijds, maar ook de meningen van de Uvi's onderling, over de haalbaarheid en de wenselijkheid van een reïntegratiemonitor op gevalsniveau liepen echter regelmatig uiteen.

³ Nool en Spijkerboer (1997).

Er leefde een zekere vrees bij de Uvi's om een 'kijkje in de eigen keuken te geven'. De Uvi's waren immers net getuige geweest van het buiten spel zetten van de bedrijfsverenigingen en stonden aan de vooravond van de voorgenomen invoering van marktwerking.

Naast bestuurlijke en strategische bezwaren, kleefden volgens de Uvi's ook uitvoeringstechnische bezwaren aan de opzet van Remon. De Uvi's monitorde reeds zelf hun eigen processen en wensten daar zoveel mogelijk bij aan te sluiten. Maar ook in geval de eigen systemen onvoldoende inzicht over reïntegratie zouden opleveren, verdiende een monitor op gevalsniveau niet de voorkeur van de Uvi's. Om de administratieve belasting voor de uitvoering te beperken, zagen de Uvi's meer in bijvoorbeeld periodieke steekproeven dan in het opzetten van een 'continue' monitor. Een bijkomend pijnpunt voor de Uvi's was dat de extra investeringen op het punt van informatievoorziening niet apart konden worden begroot. Ctsv bleef ondanks deze bezwaren vasthouden aan een aparte en permanente informatiestroom. De toezichthouder wilde namelijk meer grip krijgen op de inhoud van de systemen.

Fase 2 (maart 1997 – medio 2002)

De opzet van Remon uit de eerste fase is in de tweede fase geïmplementeerd onder verantwoordelijkheid van het net opgerichte Lisv (vanaf maart 1997). Omdat het ontwerp te ambitieus zou zijn en onvoldoende aansloot bij de toenmalige uitvoeringsstructuur heeft het Lisv het ontwerp op een aantal punten aangepast om tot een in hun ogen uitvoerbaar model te komen.

Het Lisv heeft het idee om de totale AG-doelgroep⁴ te registreren en te volgen vrijwel direct verlaten en de doelgroep beperkt tot alleen die personen die reïntegratie-instrumenten ontvingen. Deze Ctsv-eis zou Remon tot een te complex systeem maken. Bovendien beschikte het Lisv al over andere gegevensbronnen die inzicht gaven in de totale populatie. Door deze aanpassing van het ontwerp was het echter niet meer mogelijk om enkel op basis van Remon de gegevens van cliënten die reïntegratie ontvingen in het perspectief van de gehele doelgroep te plaatsen.

Een tweede aspect dat is losgelaten tijdens de implementatiefase is de systematiek van een gevalsvolgsysteem: het volgen van de reïntegratie-activiteiten op gevalsniveau. Dit uitgangspunt is in eerste instantie door het Lisv vrij letterlijk vertaald in het informatievoorschrift van Remon. Tegen het informatievoorschrift ontstonden grote weerstanden vanuit de verschillende Uvi's. In de uiteindelijke Remon heeft het Lisv dit uitgangspunt losgelaten en gekozen voor een incidentstatistiek (telling van

⁴ AG staat voor arbeidsgehandicapten.

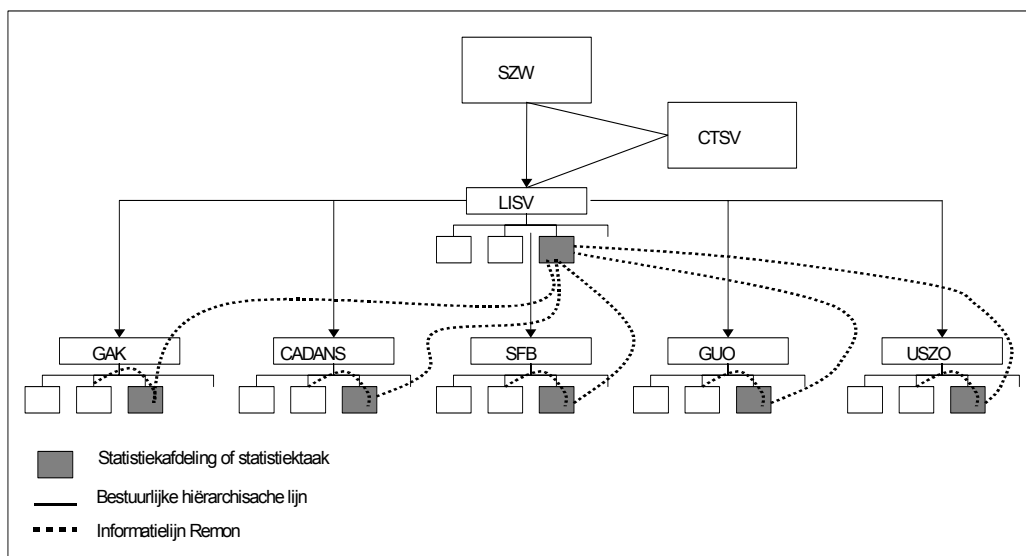
afzonderlijk toegekende reïntegratie-instrumenten). De weerstanden werden overigens mede veroorzaakt doordat Uvi's niet (allemaal) in staat bleken om de gewenste informatie en met name gegevens over de resultaten van de reïntegratie-instrumenten volledig op te leveren. Door deze onvolledige informatie was het Lisv in de aanvangsfase van Remon niet in staat informatieproducten op te stellen. Om dit toch te bereiken was het Lisv genoodzaakt zelf een kwaliteitsslag te maken en kunstgrepen toe te passen.

6.3.2 Implementatie en organisatie van Remon

Onder deze noemer is onderzocht welke partijen betrokken waren in de infrastructuur van de monitororganisatie. Verder is onderzocht hoe de verantwoordelijkheden en rollen in de monitororganisatie waren verdeeld en geïntegreerd. Ook de processen zijn binnen dit kader onder de loep genomen.

Partijen in de monitororganisatie

In de infrastructuur van de monitororganisatie van Remon waren meerdere partijen betrokken. Het ministerie van SZW als beleidsverantwoordelijke en het Ctsv als toezichthouder waren op afstand betrokken. Deze twee partijen hebben alleen directe invloed op Remon gehad in de ontwikkelfase van de monitor. De Remon-organisatie in operationele zin werd gevormd door het Lisv, verantwoordelijk voor het opstellen van het informatievoorschrift van Remon, het aggregeren van de gegevens en het opstellen van informatieproducten, en de vijf Uvi's die verantwoordelijk waren voor de periodieke aanlevering van gegevens. (zie schema 6.2).



Schema 6.2 Remon-organisatie

Verantwoordelijkheidsverdeling en machtsverhoudingen (bij implementatie)

De toenmalige uitvoeringsstructuur had consequenties voor de wijze waarop Remon is geïmplementeerd. Het Lisv heeft vanuit haar opdrachtgevende taak een informatievoorschrift opgesteld, er vanuit gaande dat de Uvi's als opdrachtnemer de informatie conform het voorschrift zouden aanleveren. Het Lisv was zich bewust dat het ontwerp op gespannen voet stond met de vigerende besturingsfilosofie, maar dacht de aanlevering van informatie contractueel te kunnen afdwingen. Ondanks het dreigen en opleggen van sancties bleef de aanlevering van informatie door de Uvi's gebrekkig. De relatie tussen het Lisv en de Uvi's werd in deze periode gekenmerkt door een groot wederzijds wantrouwen, mede als gevolg van de forse bezuinigingstaakstellingen die het Lisv hen oplegde. Het Lisv zou waarschijnlijk meer draagvlak hebben ondervonden als zij zich had beperkt in de omvang van haar informatievoorschrift. Het Lisv-management had zich echter gecommitteerd aan het Remon-ontwerp van de ontwikkelgroep en zou geen gezichtsverlies willen leiden.

Los van de verhoudingen tussen het Lisv en de Uvi's op managementniveau, speelde nog een ander aspect de aanlevering van gegevens parten. Voor de feitelijke vulling van Remon was de statistiekafdeling van het Lisv afhankelijk van de statistiekafdelingen van de Uvi's. Deze waren op hun beurt weer afhankelijk van de registratie van de gegevens op de afdelingen AG en/of (inkoop) reïntegratie. De statistiekafdelingen hadden, als uitvoerder van secundaire processen, binnen de Uvi's echter beperkte macht en konden daardoor intern onvoldoende invloed uitoefenen op naleven van de registratieafspraken. Dit werd nog eens versterkt doordat in die tijd het thema reïntegratie, zeker wat betreft de cijfers, weinig prioriteit kreeg.

6.3.3 *ICT Infrastructuur van de Remon*

In deze paragraaf beschrijven we welke ICT-technologie in de monitor(organisatie) is gebruikt, op welke wijze deze communiceerde met de systemen van de Uvi's en hoe de kwaliteit van de gegevens werd bewaakt.

Wijze van informatieverzameling

In technische zin was Remon geen (monitor)systeem waaraan een sluitende ICT-infrastructuur ten grondslag lag en waarbij de data rechtstreeks uit de bronsystemen werden onttrokken. Remon was 'slechts' een naam voor een systeem van afspraken; een statistiekverzameling die volgens een vastgestelde systematiek werd gegenereerd. Vanuit dit perspectief was Remon wel een systeem te noemen. In feite komt het er op neer dat de vijf Uvi's volgens het informatievoorschrift van het Lisv periodiek en al dan niet geautomatiseerd gegevens aanleverden. Bij een deel van de

Uvi's bestond overigens wel de intentie om Remon 'aan te sluiten' op hun eigen systemen, zeker als sprake was van de ontwikkeling van nieuwe primaire systemen. Dat in de praktijk de aansluiting niet (voldoende) is geslaagd, heeft volgens de respondenten een aantal oorzaken:

- De ontwikkeling en implementatie van Remon is in eerste instantie opgepakt door een projectgroep van vooral beleidsmensen en onderzoekers, die onvoldoende gekeken hebben welke informatiebehoefte in de lijn bestond en welke informatie de Uvi's konden opleveren. Een statistische informatievoorziening stelt immers andere eisen aan data dan informatie voor bedrijfs- en processturing.
- De primaire processen waar de Uvi's hun informatie uit haalden verschilden onderling en daarmee de wijze waarop de Uvi's de gevraagde informatie verzamelden. Terwijl de ene Uvi na verloop van tijd in staat was om de gegevens te onttrekken uit de eigen primaire systemen, moest een andere (kleine) Uvi zich behelpen met een uitzendkracht die periodiek gegevens uit stapels dossiers overtypte.
- Uvi's die destijds nieuwe systemen aan het bouwen waren hebben aan het Lisv gevraagd waar zij met het oog op de informatievoorziening over reïntegratie rekening mee moesten houden. Deze vragen zouden door het Lisv te veel zijn opgevat als technische in plaats van inhoudelijke vragen. Hierbij speelt mee dat in de ogen van het Lisv de verantwoordelijkheid voor de bronsystemen bij de opdrachtnemer lag.
- Onder meer door boven genoemde punten waren aanpassingen in de Uvi-systemen niet of lastig door te voeren. Doordat het Lisv hiervoor geen of nauwelijks extra middelen beschikbaar stelde, kreeg de opdracht bovendien weinig prioriteit van de Uvi's.

De onvolledige registratie van de Uvi's stelde het Lisv voor problemen. Zo was één van de belangrijkste vragen die ten grondslag lag aan Remon, 'hoe vaak beëindigen reïntegratie-inspanningen met een plaatsing bij de eigen of een nieuwe werkgever', op basis van de gegevens van de Uvi's niet te beantwoorden. Om toch inzicht te krijgen in de resultaten heeft het Lisv Remon toen gekoppeld aan het systeem voor Verzekerde Personen en Dienstverbanden (VPD). Door deze kunstgreep konden einddatum en resultaten van reïntegratie worden afgeleid, maar nog steeds niet sluitend worden gegenereerd.

Kwaliteit van de gegevens

De kwaliteit van gegevens wordt het beste geborgd als de uitvoerders van het primaire proces belang hebben bij een goede registratie. Doordat Remon gericht was op statistische informatie en de benodigde gegevens veelal niet rechtstreeks uit de primaire systemen werden onttrokken, be-

tekende het vullen van Remon voor de uitvoerenden (arbeidsdeskundigen, inkoopmedewerkers of ondersteuning) een extra administratieve belasting zonder meerwaarde voor hun eigen werkzaamheden.

Daar komt bij dat de informatie uit Remon werd gegenereerd op basis van gegevens van vijf Uvi's uit soms meerdere bronsystemen per Uvi. Bij een dergelijke complexe communicatiestructuur is het van belang om te komen tot eenduidige standaarden en eisen inzake registratie en levering van gegevens en sluitende afspraken over verantwoordelijkheden. Bij het opstellen van het ontwerp en de implementatie van Remon is onvoldoende gekeken naar de wijze waarop de kwaliteit van de verstrekte gegevens kon worden gewaarborgd. Als uitvloeisel van de toenmalige uitvoeringsstructuur keken de betrokken partijen verschillend naar de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsbewaking van de gegevens. Het Lisv beperkte zich tot het vaststellen welke informatie de Uvi's als opdrachtnemer moesten aanleveren en bemoeide zich niet met de inrichting van de primaire processen van de Uvi's en de wijze waarop de gegevens aan de bron werden geregistreerd. De Uvi's daarentegen voelden zich in het algemeen niet verantwoordelijk voor wat er met hun informatie bij het Lisv gebeurde. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteitsbewaking van de gegevens lijkt daarmee onvoldoende helder belegd. Het Lisv 'voerde' weliswaar controles uit op de kwaliteit van de gegevens, maar had deze taak neergelegd bij de Uvi's. Daarnaast is er veel gediscussieerd over wie wel en wie niet in het systeem moest worden opgenomen en op grond van welke criteria. Dergelijke discussies leidden niet altijd tot eenduidige consensus. Het gevolg was dat de door de Uvi's aangeleverde informatie niet altijd goed was te duiden en het Lisv zich geconfronteerd zag met interpretatieproblemen. Het informatievoorschrift veranderde door deze discussies en compromissen gaandeweg van een 'ideaal plaatje' tot een mager plaatje van informatie dat door alle Uvi's viel 'op te hoesten'.

6.3.4 *Performance van de Remon*

Deze factor beschrijft of participanten in de monitor(organisatie) het geheel als succesvol beschouwen. In welke mate zijn de doelstellingen geslaagd en hoe wordt bijvoorbeeld de opbrengst aan informatie over de verschillende participanten verdeeld?

Alle personen die wij voor dit onderzoek hebben gesproken zijn het er min of meer mee eens dat Remon niet aan de doelstelling heeft voldaan. Een belangrijk aspect van de doelstelling van Remon was het kunnen 'volgen van de ontwikkeling in de tijd van het aantal en de aard van de wettelijke reïntegratie-inspanningen voor arbeidsgehandicapten'. Bij de implementatie bleek het echter niet mogelijk om een (gevals) volg-

statistiek op te zetten en is gekozen voor het monitoren op basis van incidentstatistiek. Met behulp van kunstgrepen heeft het Lisv wel pogingen gedaan om op basis van de incidenten 'trajecten' te construeren, maar mede door de onvolledigheid en door onderregistratie van de door de Uvi's aangeleverde bestanden is dit slechts ten dele gelukt. Daarbij geldt dat Uvi's alleen de inkoop van trajecten en de toekenning van Rea-instrumenten registreerde. Of een traject daadwerkelijk was gestart, nog lopend of beëindigd was, werd niet bijgehouden in Remon.

Het tweede deel van de doelstelling beoogde inzicht in 'de resultaten van de wettelijke reïntegratie-inspanningen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten'. Ook deze doelstelling bleek in de praktijk moeilijk realiseerbaar, omdat het noodzakelijke kenmerk - gerealiseerde plaatsingen - niet of nauwelijks door de Uvi's kon worden opgeleverd. Door de koppeling met het VPD-bestand kon het Lisv weliswaar plaatsingen afleiden, maar deze oplossing bracht het risico van onder- of overschatting van de effecten van reïntegratie-instrumenten met zich mee.

Ook het laatste deel van de doelstelling 'het snel kunnen signaleren van saillante ontwikkelingen op dat gebied' is met Remon niet gerealiseerd. De vraag, wie wel en wie niet een instrument kreeg en waarom, kon op basis van Remon alleen niet worden beantwoord. Met behulp van andere bronnen kon het Lisv overigens wel inzicht geven in de doelgroep AG. De vraag waarom bij sommige verzekerden geen Rea-inspanningen werden verricht, was sowieso niet te beantwoorden. Gegevens hierover werden niet geregistreerd en destijds werkten Uvi's nog niet met de systematiek van de sluitende aanpak.

Mede bepalend voor het succes van een monitorsysteem is de mate waarin de opbrengsten van die informatie worden verdeeld over de actoren die bijdragen aan het systeem. Op het moment dat een partij geen of weinig baat ondervindt van het gebruik van een systeem, is de kans groot dat hun bijdrage aan het systeem weinig prioriteit krijgt. In dat geval kan een iteratief effect ontstaan. Door een lage prioriteit en het daaraan inherente risico van onderregistratie kan de kwaliteit van de opbrengst van een systeem afnemen. Als dat gebeurt, gaat de waarde van de opbrengst voor de gebruikers (nog verder) omlaag, hetgeen de prioriteit en het draagvlak voor de vulling van een systeem weer verder ondermijnt. Een dergelijke problematiek heeft ook de performance van Remon parten gespeeld. Door onder meer een lage prioriteit en het niet op kunnen leveren van alle gegevens uit het informatievoorschrift bleef Remon kampen met problemen van onderregistratie.

6.3.5 *Tussentijdse evaluaties en bijstellingen*

Onder deze noemer zijn wij nagegaan of het functioneren en de performance van Remon periodiek dan wel incidenteel zijn geëvalueerd en of deze evaluatie heeft geleid tot (voorstellen voor) verbetering van het systeem in de meest brede zin van het woord. Tevens is gevraagd in hoeverre veranderingen in overheidsbeleid die gevolgen hadden voor de uitvoeringsorganisaties, zijn beoordeeld op de consequenties voor Remon.

Zo ver ons bekend zijn er, op een incidentele interne analyse na, vanaf de beginfase geen geplande en systematische (tussentijdse) evaluaties uitgevoerd op het functioneren van Remon en de mate van realisatie van de doelstellingen. Dit betekent overigens niet dat het Lisv geen aandacht had voor het functioneren van Remon. Uit de verhalen van de respondenten komt een beeld naar voren van een systeem dat vanaf het begin een blijvend onderwerp van discussie is geweest. Die discussies leidden ook regelmatig tot maatregelen gericht op het verbeteren van het systeem; van aanpassingen in het ontwerp tot aan maatregelen om de aanlevering van data te verbeteren (infrastructuur). De vraag is echter of het Lisv hierbij de aanpassingen telkens getoetst heeft aan een centrale visie door zich de vragen te stellen: ‘wat zijn de hoofduitgangspunten van het Remon-systeem die persé in stand moeten worden gehouden?’ en ‘zijn de aanpassingen in lijn met deze hoofduitgangspunten?’. Achteraf gezien lijkt het er op dat de meeste maatregelen ad hoc tot stand zijn gekomen en niet allemaal even gericht hebben bijgedragen aan het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen van Remon.

Enkele respondenten betwijfelen of wel de juiste personen op het juiste moment bij het project zijn betrokken. Voor de ontwerpfase, maar eigenlijk voor de gehele ontwikkeling van een informatiesysteem, geldt de vraag welke kennis en dus welke personen op dat moment in het proces moeten worden betrokken. Per fase kan deze kennisbehoefte wisselen. Doordat de ontwikkeling van Remon met statistiek en ICT te maken had, werden veelal statistici, beleidsmedewerkers en ICT'ers ingeschakeld in de projectgroepen. Het gevolg was dat vragen over de inrichting van Remon vaak vanuit een beperkt perspectief zijn beantwoord. De inhoudelijke en bestuurlijke vragen lijken onvoldoende aan de orde te zijn gekomen. De vraag of een voorstel ICT-technisch gezien mogelijk is, kan een geheel ander antwoord opleveren dan de vraag of een voorstel inhoudelijk en bestuurlijk ook wenselijk is en aansluit bij de uitvoeringspraktijk.

In geval van Remon is deze problematiek nog eens versterkt door een ander spanningsveld. De toenmalige verhouding tussen Lisv en Uvi's

bood een weinig vruchtbare voedingsbodem voor het voeren van inhoudelijke discussies over Remon. De keuze van het Lisv om een cliëntvolgsysteem in te voeren, stuitten bij de Uvi's op voorhand al op veel weerstand. Het gevolg was dat veel discussies verzandden in de vraag over de noodzaak van een dergelijk systeem. Deze patstelling belemmerde een inhoudelijke discussie en evaluatie van Remon. Aan de vraag wat en hoe er precies gemonitord moest worden, kwamen de partijen daarom nauwelijks toe. Mede omdat op beleidsniveau discussies niet altijd tot consensus leidden moest de 'strijd' op uitvoeringsniveau worden beslecht. Vanaf het moment dat Remon van start is gegaan is de vulling van het systeem een constant gevecht geweest tussen de statistiekafdelingen van het Lisv en de betreffende afdelingen van de Uvi's met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de bestanden. Door de lage prioriteit die de informatievoorziening over reïntegratie in die periode had, bleven de resultaten van deze acties beperkt. Een voorbeeld van het niet vertalen van de consequenties van (bijgestelde) beleidsbeslissingen naar de uitvoering is de invoering van het aanbestedingsregime. Nadat de overheid en het Lisv waren teruggekomen op de voorgenomen marktwerking tussen de Uvi's, is besloten om de contracten voor reïntegratie (openbaar) aan te besteden in de private markt. Deze ingrijpende beleidswijziging heeft destijds niet of nauwelijks geleid tot een herijking van de Remon-doelstelling en een herformulering van de informatiebehoefte. Remon was gebaseerd op individuele statistiekgevallen, terwijl uitgangspunt van het aanbesteden van reïntegratiecontracten het sturen op kavels is. Het Lisv was zich bewust van de tekortkomingen maar in de tijd dat de UWV-vorming bekend werd, is er van bovenaf besloten geen of zo min mogelijk nieuwe informatievoorschriften op te stellen. Het gevolg was dat 'men nog een tijd met Remon bleef doormodderen', aldus een van de respondenten.

6.4 Kritieke succesfactoren voor monitoren van reïntegratie

Op basis van de bevindingen lijkt het logisch dat Remon minder heeft opgeleverd dan wat aanvankelijk was beoogd. In de praktijk zijn we dan ook geneigd het boek Remon snel weer dicht te slaan. Het stil staan bij de case levert echter inzichten op die bijdragen aan het ontwikkelen van kritieke succesfactoren voor het monitoren van reïntegratie. Bij het beschrijven van kritieke succesfactoren hebben wij de zeven aandachtsgebieden van het gebruikte onderzoeksmodel als leidraad gehanteerd.

1. Expliciteren van beleidsdoelstellingen

Van basaal belang voor het laten slagen van een monitorsysteem is het eenduidig expliciteren van de beleidsdoelstellingen die gemonitord

moeten worden overeenkomstig de ‘politieke’ prioriteit van het te monitoren probleem. Uit de case van Remon blijkt dat een beleidsmaatregel weinig kans van slagen heeft als er geen politieke prioriteit aan wordt gegeven. De beleidsmaatregel wordt dan immers niet of onvoldoende vertaald in concrete doelen, te behalen resultaten en bijbehorende middelen. Politieke c.q. ambtelijke druk van buitenaf blijkt cruciaal. Daarbij is het van belang onderscheid te maken tussen de uiteenlopende informatiebehoefte van betrokken partijen (politiek, overheid, uitvoeringsorganisaties), omdat deze verschillende eisen stellen aan een systeem.

2. Afstemmen van instrument op omgeving en externe condities

Een uitgangspunt in de kwaliteitszorg is dat je een proces pas goed kunt beschrijven en monitoren op het moment dat daar al een redelijke consensus over bestaat. Nu is de sociale zekerheid constant in beweging, maar de Remon-case laat zien dat het ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van een monitor in een situatie die sterk aan verandering onderhevig is (zowel qua besturingsfilosofie als uitvoeringsstructuur) al snel gedoemd is te mislukken. Bij het ontwikkelen van een monitor is het daarom van belang de externe condities van de monitor in kaart te brengen en daarmee bij de keuze van het instrument rekening te houden. In sommige situaties is het houden van periodieke steekproeven een passender en effectiever instrument dan het opzetten van een continue monitor.

3. Ontwerp monitor

Het is van belang om een centrale informatievisie te ontwikkelen om te voorkomen dat een monitor zodanig wordt opgetuigd dat deze op alle mogelijke vragen een antwoord moet kunnen geven, met als gevolg dat het resultaat in de praktijk bezwijkt onder zijn eigen gewicht. In de sociale zekerheid wordt vaak onvoldoende stil gestaan bij de impact van de verschillende informatiebehoefte en wordt een groot beroep gedaan op de administratieve organisaties van de uitvoeringsorganisaties zonder dat deze delen in de ‘opbrengsten’. Terughoudendheid in de omschrijving van de informatiebehoefte is dan ook geboden. Een beperkt aantal, maar betrouwbare gegevens levert meer inzicht in ontwikkelingen dan veel, maar onbetrouwbare of moeilijk te duiden gegevens. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar is in de praktijk blijkbaar toch problematisch.

4. Implementatie en functioneren monitororganisatie

Om een monitorsysteem te laten slagen is betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige informatie nodig. Deze is alleen te verkrijgen als de partij die de informatie moet leveren zelf ook een belang heeft bij een goede registratie. De gegevens voor een monitor worden bij voorkeur onttrok-

ken aan de primaire systemen, waarbij de registratie van de betreffende gegevens noodzakelijk is (verplichte registratie) voor de uitvoering van het primaire proces. Bijvoorbeeld door een koppeling van registraties aan betaalmomenten in het proces.

Als gegevens van essentieel belang zijn en niet uit de primaire processen zijn te genereren, dan is het afdwingen van de registratie noodzakelijk. In de praktijk van de publieke uitvoering blijkt dit echter niet eenvoudig. Door te onderzoeken hoe de processen bij de betreffende actoren verlopen, zowel wat betreft de informatievoorziening als het primaire proces, kan bepaald worden wat de meest optimale methode is om de ‘verplichte’ informatie het minst arbeidsintensief vast te leggen.

Bij het inrichten van de monitororganisatie dient rekening te worden gehouden met taken en verantwoordelijkheden. Als bijvoorbeeld de (statistiek) afdeling van UWV de cijfers moet verzamelen, dan dient de afdeling in een zodanige positie te zitten dat zij het bewaken van de aanlevering van gegevens ook waar kan maken, zowel naar de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de systemen als naar de medewerkers die in de uitvoering zitten en met de registratie van de gegevens de basis leggen voor hun statistiekstaak. In feite zou de informatietaak een verantwoordelijkheid van de lijn moeten zijn en moet voorkomen worden dat (staf)-medewerkers onderling aan elkaar gaan trekken zonder geëigende bevoegdheden.

5. ICT-infrastructuur

Een ICT-probleem dat Remon parten heeft gespeeld, waren de verschillen in ICT-beleid en –inrichting van de verschillende Uvi’s. Met de vorming van UWV is de basis gelegd voor een meer uniform ICT-beleid en –infrastructuur. Toch is het risico van niet op elkaar aansluitende systemen nog steeds een reëel probleem in de sociale zekerheid, zeker als de andere ketenpartners erbij worden betrokken. Bovendien worden de mogelijkheden van ICT-oplossingen vaak overschat. De praktijk leert dat bronnen vrijwel nooit goed op elkaar aansluiten doordat andere standaarden en definities worden gehanteerd. Gedegen (haalbaarheids)onderzoeken voorafgaand aan de implementatie zijn dan ook noodzakelijk. Daarbij moet worden voorkomen dat oplossingen die gaande weg worden gevonden, afbreuk doen aan de hoofduitgangspunten van de centrale informatievisie.

6. Performance en opbrengsten

Of een monitor een succes is, wordt door de verschillende actoren op verschillende merites beoordeeld. Hiermee dient bij het ontwikkelen van een monitor en het informatievoorschrift rekening te worden gehouden.

Een partij die zelf geen of onvoldoende baat heeft van de opbrengsten van een monitor zal al snel geneigd zijn haar rol aan de monitor minder prioriteit te geven, met alle gevolgen van dien. In geval van Remon had het Lisv vooral een eigen en een externe noodzaak voor het opzetten van de informatievoorziening. Het verkrijgen van een intern draagvlak bij de Uvi's is dan ook niet gelukt.

7. (Periodieke) evaluatie

Periodieke evaluaties behoren een standaard en terugkerende activiteit te zijn tijdens zowel de ontwikkeling en de implementatie als tijdens de operationele fase van een monitor. Bij Remon was dit niet het geval. Zo is er geen haalbaarheidstudie uitgevoerd met de vraag of en op welke termijn Remon als informatiesysteem realiseerbaar was, rekening houdend met de nieuwe uitvoeringsstructuur en de gewijzigde wetgeving (REA). Ook de implementatie behoeft stelselmatige monitoring en evaluatie zodat het implementatieplan zo nodig kan worden bijgesteld. Naast periodieke evaluaties zal de kwaliteit van de gegevens permanent moeten worden bewaakt. Dit zou niet alleen een taak van de statistiekafdeling moeten zijn, maar een zorg voor de gehele organisatie. Dit kan worden gestimuleerd door de uitkomsten van de kwaliteitsbewaking terug te koppelen naar de uitvoering.

6.5 Tot slot

Hoewel het onderzoeksmodel en de beschreven succesfactoren geen kant en klare oplossingen bieden, kan het model wel de ontwikkeling voor een reïntegratiemonitor en de te nemen beslissingen op een inzichtelijke wijze ondersteunen. Naar onze mening is het model niet alleen geschikt voor onderzoek achteraf, maar kan het ook worden gebruikt voor het ontwikkelen van een centrale informatievisie en als basis voor de toetsing van implementatie en uitvoering. In een centrale informatievisie dient expliciet te omschreven wat de hoofduitgangspunten van de monitor zijn. Doel, middel en opbrengsten moeten met elkaar in evenwicht zijn en elk voorstel tot aanpassing van de monitor moet worden getoetst aan deze uitgangspunten. Van belang daarbij is dat in alle stadia van de ontwikkeling en implementatie van de monitor alle geledingen van de betrokken organisaties worden betrokken. Informatievoorziening lijkt al snel een taak van stafmedewerkers en daarmee ook de ontwikkeling van bijvoorbeeld een monitor. In de praktijk zijn het echter de uitvoerende medewerkers die de noodzakelijke gegevens moeten registreren en de (lijn)managers die op basis van de monitorinformatie moeten sturen of zich moeten verantwoorden.

Het gepresenteerde model is niet alleen bruikbaar voor UWV, maar is ook geschikt voor partijen die op korte termijn en in toenemende mate verantwoordelijk worden voor het reïntegreren van zieke en arbeidsgehandicapte werkzoekenden en werknemers: de gemeentelijke sociale diensten enerzijds en grote werkgevers en brancheorganisatie anderzijds.

7 Experimenteren in activering

Roland Blonk
Veerle Brenninkmeijer¹

In dit hoofdstuk wordt een van de eerste wetenschappelijke experimenten beschreven naar de effectiviteit van begeleidingsvormen die gericht zijn op de activering van langdurig werklozen. We zullen achtereenvolgens ingaan op de aanleiding en de doelstelling van het experiment en een uitgebreide beschrijving van het JOBS programma geven. Vervolgens bespreken we de opzet van het experiment en de resultaten ervan, voor zowel de korte als lange termijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de praktische en theoretische implicaties van het experiment. Hierbij zullen we aandacht besteden aan de lessen die we van het experiment kunnen leren voor wat betreft het doen van interventie-onderzoek onder werklozen.

7.1 Werkloosheid noopt tot interventie

Werkloosheid, in het bijzonder langdurige werkloosheid, heeft belangrijke negatieve gevolgen voor het welzijn en de gezondheid van mensen. Verschillende onderzoeken, zowel cross-sectioneel als longitudinaal, hebben het verband aangetoond tussen werkloosheid en gezondheidsproblemen, waaronder depressieve symptomen, afnemende fysieke gezondheid en alcoholmisbruik.² Daarnaast heeft recent onderzoek³ een negatieve relatie aangetoond tussen de duur van de werkloosheid en geestelijke gezondheid: naarmate de werkloosheid langer duurt neemt de geestelijke gezondheid verder af. Ook zijn er indicaties dat deze afgenomen geestelijke gezondheid belemmerend werkt voor het vinden van werk.⁴

Een belangrijke verklaring voor de relatie tussen werkloosheid en geestelijke gezondheid ligt in het belang van deelnemen aan sociale netwerken. Werk heeft naast het verwerven van inkomen ook een belangrijke functie in het opbouwen en onderhouden van een sociaal netwerk. Verschillende onderzoeken laten zien dat de kwaliteit van de sociale contacten van mensen gerelateerd is aan hun zelfvertrouwen en algemeen welbevinden.⁵ Zo bleek dat alleenstaande ouders met een lage maat-

¹ Roland Blonk en Veerle Brenninkmeijer zijn als onderzoekers werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven. Deze bijdrage is een weerslag van een experiment met het JOBS programma in de gemeente Lelystad.

² Caplan, Vinokur & Price (1997).

³ Taris (2002).

⁴ Taris (2002); Hamilton, Hoffman, Broman & Rauma (1993).

⁵ Hortulanus, Machielse & Meeuwesen (2003).

schappelijke positie, hetgeen veelal samenhangt met een uitkerings-situatie, significant vaker in een extreem sociale isolatie verkeren, met negatieve gevolgen voor welbevinden en zelfrespect.⁶ Het onderzoek van Hortulanus⁷ liet ook zien dat participeren in een bepaald netwerk sneller leidt tot participeren in andere netwerken. Uit het bovenstaande komt naar voren dat mensen die hun baan verliezen in een negatieve spiraal terecht kunnen komen. Zij verliezen namelijk niet alleen inkomen en een sociaal netwerk, maar lopen ook risico op verschillende gezondheidsklachten, waaronder depressieve klachten. Duurt de werkloosheid langer, dan neemt de geestelijke gezondheid verder af. Deze gezondheidsschade werkt vervolgens belemmerend bij het zoeken van een baan, waardoor de werkloosheid in stand blijft.

Gegeven de individuele (o.a. gezondheid en inkomensverlies) en maatschappelijke schade (o.a. productiviteitsverlies en gezondheidskosten) van werkloosheid, is het van belang de hierboven geschetste negatieve spiraal te doorbreken en mensen te ondersteunen in het vinden van werk. Het ligt voor de hand dit in een zo vroeg mogelijk stadium van de werkloosheid te doen, voordat demoralisatie optreedt en de kans op gezondheidsschade toeneemt. In Nederland zijn verschillende instanties (CWI, reïntegratiebedrijven, opleidingsinstituten) die cursussen, trainingen en begeleiding aanbieden om werklozen te ondersteunen bij het vinden van werk. Dat neemt niet weg dat er een grote groep mensen in de Nederlandse samenleving is die langdurig werkloos is en waarbij demoralisatie en gezondheidsschade is opgetreden. Een belangrijke vraag is derhalve hoe men deze groep mensen naar de arbeidsmarkt zou kunnen (terug)leiden. Specifieker geformuleerd, welk type interventie of type begeleiding is effectief in het ondersteunen van langdurig werklozen bij het zoeken, vinden en behouden van werk?

7.2 Wat bepaalt effectiviteit interventie?

In de wetenschappelijke literatuur is slechts een beperkt aantal studies te vinden waarin de effectiviteit van specifieke interventies voor werklozen is onderzocht. En voor wat betreft langdurige werkloosheid zijn er zelfs nog minder studies beschreven. Een literatuursearch⁸ laat zien dat er slechts vier studies in de afgelopen 15 jaar zijn beschreven waarin de effectiviteit van een interventie bij langdurig werklozen is onderzocht in een gecontroleerde effectstudie. Bovendien bleek dat in deze vier studies

⁶ Hortulanus, Liem & Sprinkhuizen (1992).

⁷ Hortulanus et al. (1992).

⁸ Bij deze literatuursearch is gebruik gemaakt van de CD-ROM PsychINFO (1988-2003) met de zoektermen (long-term or longterm or (long near term)) and (unemployment or reemployment) and (training or intervention or guidance or treatment or therapy).

alleen psychologische uitkomstmaten zijn gehanteerd. Eenzelfde literatuursearch maar dan zonder de term 'langdurig' levert enkele interventiestudies meer op, vooral studies die te maken hebben met het zogenaamde JOBS programma.⁹ Het JOBS programma is een in de Verenigde Staten ontwikkeld groepsprogramma gericht op de reïntegratie van werklozen. Op het JOBS programma wordt verderop in dit hoofdstuk uitgebreider ingegaan.

Om te komen tot een effectieve activerende interventie voor langdurig werklozen en vergelijkbare doelgroepen kunnen drie stappen worden onderscheiden. De eerste stap in dit proces is te onderzoeken welke factoren het werkzoekgedrag beïnvloeden. De tweede stap is het vertalen van deze resultaten naar een interventie die aangrijpt op de gevonden determinanten. De derde stap is het evalueren van de interventie in bij voorkeur een random gecontroleerd experiment.

Onderzoek naar de determinanten van werkzoekgedrag bij langdurig werklozen is nog maar weinig uitgevoerd. Derhalve heeft TNO Kwaliteit van Leven in samenwerking met de Vrije Universiteit een cohortstudie uitgevoerd naar mogelijke determinanten van werkzoekgedrag. In dit onderzoek is uitgegaan van Ajzen's¹⁰ theory of planned behavior. Hierin wordt werkzoekgedrag bepaald door de intentie om werk te zoeken. Werkzoekintentie wordt vervolgens weer door verschillende determinanten bepaald. Uit het onderzoek komen verschillende factoren naar voren die direct of indirect van invloed zijn op werkzoekintentie.¹¹ Eén van de determinanten betreft de mate van druk die men ervaart vanuit de omgeving (directe naasten en instanties) om werk te zoeken, de zogenaamde subjectieve norm: hoe meer druk men ervaart, des te hoger is de werkzoekintentie. Een tweede determinant is sociale steun: hoe meer sociale steun des te sterker de intentie om werk te zoeken. De derde determinant betreft ervaren belemmeringen zoals leeftijd (te oud of te jong), zorg voor kinderen, langdurige werkloosheid, gebrek aan opleiding. Deze ervaren belemmeringen bleken negatief te correleren met de intentie om werk te zoeken. Werkvalentie was de vierde determinant en betreft de waarde die het hebben van werk voor de betreffende persoon heeft. Werkvalentie was positief gecorreleerd met werkzoekintentie. Self-efficacy, tenslotte, was de laatste determinant van werkzoekintentie. Self-efficacy was geoperationaliseerd als de overtuiging succesvol werkzoekgedrag te kunnen uitvoeren. Naarmate deze overtuiging sterker is, is de intentie om werk te zoeken eveneens sterker. De resultaten van Blonk

⁹ Vinokur, van Ryn, Gramlich & Price (1991).

¹⁰ Ajzen's (1985).

¹¹ Blonk & Versteeg (2002); Hooft, Born, Taris, van der Flier & Blonk (2004).

en Versteeg¹² suggereren dat de werkzoekintentie en het werkzoekgedrag versterkt kunnen worden door op bovengenoemde determinanten in te grijpen. De versterking van het werkzoekgedrag zal de kans op het verkrijgen van werk verhogen.¹³

Uit het bovenstaande kan men afleiden dat een interventie effectief zal zijn, als het aangrijpt op de bovengenoemde determinanten. Zoals eerder aangegeven zijn er tot op heden weinig interventies geëvalueerd. Ook zijn veel interventies niet of nauwelijks theoretisch onderbouwd, in die zin dat onderbouwd wordt waarom wat wordt gedaan gedurende de interventie. Een nadere beschouwing van het JOBS programma, met name wat betreft de theoretische onderbouwing van de inhoud van het programma, laat zien dat het goed aansluit bij de determinanten van werkzoekintentie bij langdurig werklozen. Zo is één van de belangrijkste onderdelen in het JOBS programma het omgaan met werkbelemmeringen.¹⁴ Daarnaast is het JOBS programma sterk gericht op het vergroten van self-efficacy. Onderzoek heeft aangetoond dat samen met werkbelemmeringen self-efficacy de belangrijkste motor is in het effect van deze interventie¹⁴. Verder is het programma sterk gericht op het mobiliseren van sociale steun. Het programma lijkt derhalve goed aan te sluiten bij een aantal belangrijke determinanten van werkzoekgedrag bij langdurig werklozen.

7.3 Het JOBS programma

Het JOBS programma is een trainingsprogramma voor werklozen om snel (weer) aan het werk te komen. De JOBS training is afkomstig uit Amerika en is in 1984 ontwikkeld in het Michigan Prevention Research Center aan de universiteit van Michigan door de onderzoeksgroep van Price en Vinokur (Vinokur et al., 1991). Het programma is oorspronkelijk ontwikkeld als een preventieprogramma tegen depressie bij werklozen. TNO Kwaliteit van Leven heeft het (Amerikaanse) JOBS programma vertaald in het Nederlands en heeft de stijl, voorbeelden en rollenspelen aangepast aan de Nederlandse situatie. Het JOBS programma onderscheidt zich van andere trainingsprogramma's door de sterke theoretische fundering en de methodiek. De methodiek is bijzonder omdat zij zich niet primair richt op het aanleren van vaardigheden, maar vooral op het versterken van het zelfvertrouwen, de competentiebeleving en het probleemoplossend vermogen van de deelnemers. Daarnaast onderscheidt het programma zich door een grote waarde toe te kennen aan de coachende houding van de trainers, de zogenaamde 'facilitators' (ondersteuners).

Het JOBS programma is een groepsprogramma dat aangestuurd wordt door twee begeleiders. De grootte van de groep kan variëren van 10 tot 25 mensen, maar een aantal van 15 deelnemers lijkt optimaal bij mensen

¹² Blonk & Versteeg (2002).

¹³ Kanfer, Wanberg & Kantrowitz (2001).

¹⁴ Vinokur & Schul (1997).

met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. De groep deelnemers doorloopt een programma dat bestaat uit vijf ochtenden van vier uur gedurende één week. Het is daarmee een kort en intensief programma.

Het programma is strak geprotocolleerd, waarbij elke ochtend een vaste volgorde van oefeningen kent. De oefeningen worden complexer naarmate de week vordert en zijn bedoeld om succesvolle werkzoekvaardigheden aan te leren. De oefeningen hebben betrekking op onderwerpen als: leren denken als een werkgever, informatie inwinnen bij een bedrijf, een sollicitatiegesprek voeren, gebruik maken van je netwerk en het schrijven van sollicitatiebrieven en c.v.'s. Naast het aanleren van vaardigheden in het zoeken van werk door middel van deze oefeningen zijn er nog vier, deels overlappende, componenten waarmee JOBS gekarakteriseerd kan worden.¹⁵

De eerste component betreft het actieve leerproces. In tegenstelling tot meer traditionele vormen van training ligt de nadruk bij JOBS op het boven tafel krijgen van de al aanwezige kennis bij de deelnemers in de groep. De verschillende activiteiten in de groep, zoals de oefeningen, discussie en brainstorming in kleine groepen, worden gebruikt om aanwezige kennis in de groep aan het licht te brengen. In meer traditioneel opgezette trainingen is het veelal de trainer die de kennis inbrengt en loopt de interactie voor het grootste gedeelte in één richting, van trainer naar deelnemer. In JOBS wordt het proces zo gestuurd dat de interactie in toenemende mate tussen de cliënten verloopt. Overigens betekent dit niet dat er in het geheel geen kennis via de trainers wordt aangedragen. Dit gebeurt echter op een meer impliciete manier. De reden voor deze aanpak is dat deelnemers eerder oplossingen en adviezen aannemen van groepsgenoten dan van trainers.¹⁶ Door het centraal stellen van de kennis van de deelnemers kan men bovendien de zelfwaardering en het zelfvertrouwen van de deelnemers stimuleren.

Een tweede component betreft het anticiperen op belemmeringen en teleurstellingen bij zoeken naar werk. Dit aspect is gebaseerd op het werk van Meichenbaum.¹⁷ In JOBS wordt door middel van probleemoplossingstrategieën in de groep oplossingen bedacht om mogelijke belemmeringen het hoofd te bieden. Verondersteld kan worden dat met name een verandering in de perceptie van deze belemmeringen een krachtige stimulans geeft aan werkzoekgedrag.

De derde component is de sociale steun van de groep en de trainers. Sociale steun vanuit de omgeving maar ook vanuit een nieuwe groep is noodzakelijk om enerzijds vaardigheden te (durven) oefenen en ander-

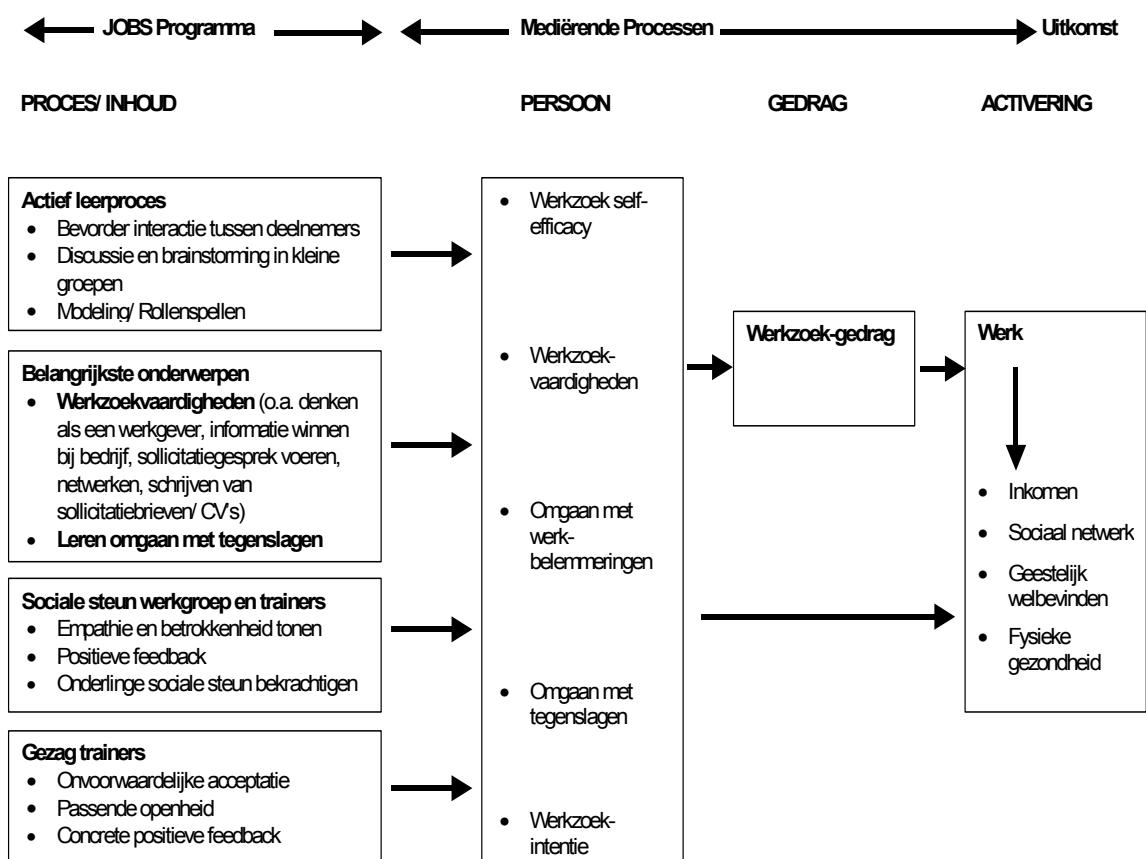
¹⁵ Van Ryn & Vinokur (1992).

¹⁶ zie Caplan, Vinokur & Price (1997).

¹⁷ Meichenbaum (1985).

zijds om vol te houden bij tegenslagen.¹⁸ Empathie, oprechte betrokkenheid bij de problemen en zorgen van de deelnemers en positieve bekrachtiging van het aanpakken van problemen zijn belangrijke aspecten om positief gedrag van de deelnemers te ondersteunen en te versterken. De oefeningen die de deelnemers uitvoeren zijn zodanig ingericht dat deelnemers elkaar bemoedigen en ondersteunen. Dit ondersteunend gedrag tussen de deelnemers wordt vervolgens weer bekrachtigd door de trainers.

De vierde component heeft betrekking op het gezag dat deelnemers toekennen aan de trainers. Het is gebleken dat invloed die trainers hebben op deelnemers afhankelijk is van de mate van waardering voor die trainers.¹⁹ Het is daarom noodzakelijk dat trainers o.a. bouwen aan vertrouwen, onvoorwaardelijk acceptatie tonen, concrete positieve feedback geven en andere non-directieve en gedragstherapeutische technieken hanteren om gezag te verwerven.



Figuur 7.1 De inhoud, het veronderstelde proces van gedragsverandering en de verwachte uitkomsten van het JOBS programma

¹⁸ Blonk & Versteeg (2002).

¹⁹ Van Ryn & Vinokur (1992).

In figuur 7.1 wordt de inhoud van het JOBS programma weergegeven, alsmede het veronderstelde proces van gedragsverandering en de verwachte uitkomsten van het programma.

Hoewel het JOBS programma goed lijkt aan te sluiten bij de determinanten van werkzoekintentie bij langdurig werklozen is het programma ontwikkeld voor werklozen die relatief recent hun baan hebben verloren. Een belangrijke vraag is derhalve in hoeverre het JOBS programma effectief is in het activeren van langdurig werklozen. Een andere belangrijke vraag is in hoeverre langdurig werklozen tevreden zijn met het JOBS programma. Om deze vragen te beantwoorden is de effectiviteit van het JOBS programma onderzocht in een random gecontroleerd experiment bij mensen die langdurigwerkloos waren. Dit experiment is in samenwerking met de gemeente Lelystad uitgevoerd en wordt hieronder beschreven.

7.4 Het experiment

Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van een interventie kan het best geschieden met behulp van een experimenteel onderzoeksdesign. Dit design heeft de meeste zeggingskracht. Twee belangrijke voorwaarden voor een experimenteel onderzoeksdesign zijn: 1) er is sprake van een controlegroep en 2) de toewijzing aan de interventie(s) en de controlegroep vindt plaats op grond van toeval.²⁰ Om de effectiviteit van het JOBS programma te onderzoeken is dan ook gebruik gemaakt van een random gecontroleerd onderzoeksdesign.

Bij de gemeente Lelystad leefde de wens om naast het JOBS programma een voor de gemeente nieuwe vorm van persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) mee te evalueren in dit experiment. In het experiment werden derhalve drie condities tegen elkaar afgezet: het JOBS programma, een persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) en een controleconditie. Een beschrijving van activiteiten in de verschillende condities wordt in de volgende sectie gegeven.

Onderzocht werd in hoeverre de deelnemers aan het JOBS programma, in vergelijking met de PRB en controlegroep, een grotere werkzoekintentie hadden, meer werkzoekgedrag vertoonden en vaker geactiveerd waren. Daarnaast werd onderzocht in hoeverre de JOBS interventie leidde tot een stijging in de self-efficacy, één van de centrale variabelen in het JOBS programma.

²⁰ zie bijv. Kazdin (1992).

7.5 Opzet van het experiment

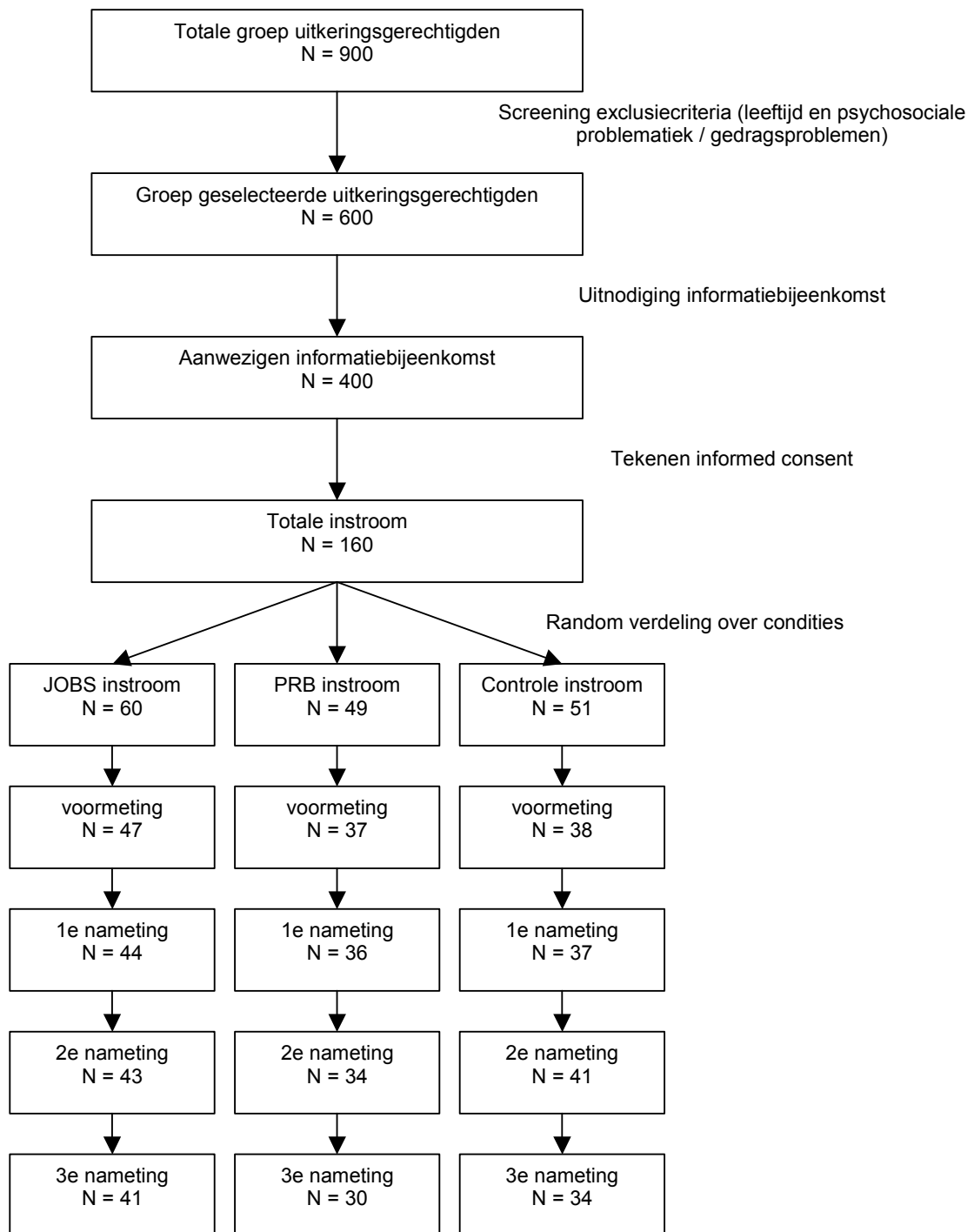
7.5.1 *Werving van de deelnemers*

Het experiment is uitgevoerd in samenwerking met de gemeente Lelystad en is opgestart als onderdeel van het gemeentelijk programma ‘wijkgericht werken’. Dit hield in dat de deelnemers vooral uit bepaalde achterstandswijken werden geworven. De werving van de deelnemers kende drie stappen (zie figuur 7.2).

De eerste stap betrof het selecteren van mogelijke deelnemers uit het bestand van uitkeringsgerechtigden van de gemeente Lelystad. Alle uitkeringsgerechtigden (N = 900) uit de geselecteerde achterstandswijken werden op een aantal exclusiecriteria gescreend door drie medewerkers van de gemeentelijke sociale dienst die bij het project betrokken waren. Geëxcludeerd werden uitkeringsgerechtigden die jonger dan 18 jaar of ouder dan 57,5 jaar waren. Daarnaast werden mensen geëxcludeerd als zij psychosociale problemen hadden waarvan het evident was dat deze eerst verminderd zouden moeten worden alvorens het JOBS programma zou kunnen worden ingezet. Ook werden mensen geëxcludeerd als zij dusdanige gedragsproblemen hadden dat er een grote kans was op verstoring van de interventies. Het gaat hier om mensen of gezinnen waar sprake is van verslavingsproblematiek, ernstige psychiatrische problemen, agressief delinquent gedrag, ernstige opvoedingsproblemen en dergelijke. Driehonderd uitkeringsgerechtigden werden op grond van de exclusiecriteria uitgesloten van deelname.

In de tweede stap werden de overgebleven uitkeringsgerechtigden uitgenodigd voor een informatiebijeenkomst. Op deze bijeenkomst werd het gehele project uitgelegd, zowel wat betreft de interventies als wat betreft het onderzoek. Daarnaast kregen de mensen foldermateriaal om een en ander na te lezen en een informed consent formulier. Mensen waren verplicht deel te nemen aan de interventies, maar waren niet verplicht deel te nemen aan het onderzoek. Een derde van deze mensen is, ondanks herhaalde uitnodigingen en ondanks het verplichte karakter van het project, niet op komen dagen op de informatiebijeenkomsten.

De derde stap betrof de daadwerkelijke instroom na ondertekening van het informed consent formulier. Van de vierhonderd kandidaten zijn uiteindelijk 160 uitkeringsgerechtigden ingestroomd en random verdeeld.



Figuur 7.2 Het werving- en selectieproces van de deelnemers

over drie condities. De uiteindelijke verdeling van de proefpersonen was als volgt: JOBS, $N = 60$; Persoonsgebonden ReïntegratieBudget (PRB), $N = 49$; en een controlegroep, $N = 51$.²¹ Voor de overige 240 kandidaten waren verschillende redenen de oorzaak van de weigering te participeren in dit project. Deze redenen waren, onder andere, het volgen van een opleiding of reïntegratietraject, parttime werk, werk dat qua aanvangstijden niet te combineren was met het project, geen sollicitatieplicht vanwege jonge kinderen, of weigering aan het onderzoek mee te willen doen.

Van de 160 deelnemers hebben tenslotte 125 deelnemers de interventie gevolgd. Dit betekent dat er 35 personen zijn uitgevallen. De verdeling van de uitval over de condities was ongeveer gelijk, namelijk respectievelijk 13, 12 en 10. De redenen voor de uitval waren verschillend. Zo waren er deelnemers die, ondanks herhaaldelijk rappel zonder reden niet op kwamen dagen ($N = 15$), deelnemers die waren verhuisd ($N = 7$), deelnemers die bij nader inzien toch weigerden ($N = 9$) en deelnemers die (ernstig) ziek werden tussen instroom en daadwerkelijk start van de interventie ($N = 4$).

Tabel 7.1 Kenmerken van de onderzoeksgroep (JOBS, PRB en controle)

| Kenmerk | Categorie | Verdeling |
|-------------------|--------------------|-------------------------------|
| Geslacht | Man | 30% |
| | Vrouw | 70% |
| Leeftijd | | Gemiddeld 38 (range 19-54) |
| Bevolkingsgroep | Nederlands | 53% |
| | Antilliaans | 13% |
| | Surinaams | 17% |
| | Overig | 17% |
| Opleiding | Ten hoogste MAVO | 61% |
| | Tenminste HAVO | 39% |
| Burgerlijke staat | Ongehuwd | 45% |
| | Gescheiden | 34% |
| | Overig | 21% |
| Kinderen | Thuiswonend | 83% |
| Duur werkloosheid | Langer dan 5 jaar | 52% |
| | Tussen 1 jaar en 5 | 30% |
| | Korter dan 1 jaar | 18% |
| Type uitkering | Bijstand | 86% |
| | Bijstand +WAO | 5% |
| | WW | 9% |

²¹ Dit is een iets andere verdeling dan de theoretisch verwachte (53, 53, 54) verdeling. Vandaar dat getoetst moet worden of de gevonden verdeling nog steeds als random kan worden gezien. Een Chi-kwadraat toets voor gelijkheid van verdelingen laat zien dat de gevonden verdeling over de condities niet significant afwijkt van de verwachte verdeling en daarom nog steeds als random verdeling kan worden beschouwd ($\chi^2(2) = 1.05$, *n.s.*).

7.5.2 *Procedure*

Deelnemers aan het onderzoek kregen op vier momenten een vragenlijst toegestuurd. Het eerste meetmoment was direct voor de interventie. De volgende meetmomenten betroffen respectievelijk, één maand, zes maanden en twaalf maanden na de eerste meting. Vragenlijsten werden opgestuurd naar de deelnemers kort voordat zij werden opgeroepen voor een gesprek of voor de start van de interventie. Deelnemers ontvingen vijf euro per ingevulde vragenlijst plus vijf euro extra indien alle vragenlijsten werden ingevuld.

Na zes maanden konden deelnemers, indien zij dit wensten, een andere interventie kiezen dan die waarvoor zij waren ingeloot.

7.6 **Interventies**

7.6.1 *JOBS+*

Omdat het JOBS programma oorspronkelijk bedoeld was voor relatief kortdurend werklozen, terwijl dit experiment zich richtte op langdurig werklozen, is het JOBS programma uitgebreid met een aantal twee- tot vierwekelijkse individuele gesprekken met één van de begeleiders uit het JOBS programma. Deze uitgebreide versie van het JOBS programma hebben we JOBS+ genoemd. Het doel van deze individuele gesprekken was de onderwerpen die in het JOBS programma aan bod waren gekomen, verder uit te diepen, het geleerde te bestendigen en waar nodig verder ondersteuning te bieden bij ervaren belemmeringen.

7.6.2 *Persoonsgebonden Reïntegratie Budget*

Het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) heeft tot doel activiteiten en diensten te financieren om de positie van deelnemers op de arbeidsmarkt te verbeteren. In wettelijke regelingen zijn reeds tal van activiteiten en diensten, voornamelijk scholing, vastgelegd waarop (langdurig) werklozen een beroep kunnen doen. De in PRB bedoelde activiteiten en diensten zijn additioneel op deze bestaande activiteiten en diensten. Een voorbeeld van een PRB-activiteit is het behalen van een rijbewijs. Deze opleiding wordt niet vergoed onder de reguliere regeling. Wil een deelnemer daarentegen een MBO-opleiding volgen, dan valt dit niet onder het PRB, maar kan de deelnemer een beroep doen op de reguliere regeling.

Het exploreren van de mogelijkheden en wensen van de deelnemers werd in individuele gesprekken uitgevoerd tussen een deelnemer en een begeleider van de gemeentelijke sociale dienst. De gesprekken werden eens in de twee weken gevoerd. Het reïntegratiebudget was vastgesteld op

maximaal Eur 700. De grens van Eur 700 was geen absolute, al werd dat wel als zodanig naar de deelnemers gecommuniceerd.

Verondersteld wordt dat met het PRB een groter effect wordt behaald dan met alleen de reguliere regeling. Het PRB zou niet alleen “optimaal maatwerk” kunnen leveren, maar zou door de actieve inbreng van de cliënt ook de zelfredzaamheid en betrokkenheid van de cliënt vergroten.

7.7 Controlegroep

De deelnemers in de controlegroep voerden twee gesprekken met een medewerker van de gemeentelijke sociale dienst. De inhoud van deze gesprekken bestond uit het toetsen van de aanspraak op een uitkering. De periode tussen de gesprekken was zes maanden, daarmee overeenkomend met de evaluatiemomenten van de interventies. In die zin wordt de controlegroep beschouwd als een ‘geen behandelingsconditie’.

7.8 Meetinstrumentarium

Om het effect van de interventies vast te stellen zijn verschillende variabelen gemeten.

Werkstatus, de centrale variabele in het onderzoek, werd enerzijds gemeten middels zelfrapportage van de cliënt en anderzijds middels bijstandsgegevens van de gemeentelijke sociale dienst. Er werden verschillende vormen van werkstatus onderscheiden: betaald werk (parttime en fulltime) en gesubsidieerd werk. In de analyses is geen onderscheid gemaakt tussen de verschillende vormen van werk, hiertoe is de variabele Werkstatus gedichotomiseerd in wel of geen werk.

Daarnaast werden verschillende variabelen gemeten met behulp van zelfrapportage-vragenlijsten. De items van deze overige variabelen konden telkens op een vijfpunt Likert-schaal beantwoord worden.

Werkzoekgedrag werd gemeten met drie items die gericht waren op de hoeveelheid tijd die deelnemers in de afgelopen periode hadden besteed aan het zoeken van een baan. Om aansluiting te houden met de gegevens uit het eerder genoemde cohortonderzoek²² is deze afgelopen periode op zes maanden gesteld. Een voorbeelditem van deze schaal is: “Hoeveel tijd heeft u de afgelopen maanden besteed aan het lezen van personeelsadvertenties?”. De interne consistentie van deze schaal, op de verschillende meetmomenten, was goed (a varieerde van .89 tot .93).²² Werkzoekintentie werd gemeten met drie items die gericht waren op de moeite die de deelnemers zouden doen om een baan te vinden in de komende periode. Wederom in aansluiting op het cohort onderzoek, is deze komende periode op vier maanden gesteld. Een voorbeelditem van deze

²² Hooft et al. (2004).

schaal is “Hoeveel moeite denkt u de komende vier maanden te gaan doen om een (andere) baan te vinden?” De interne consistentie van deze schaal op de verschillende meetmomenten was goed (a varieerde van .92 tot .94).²²

Self-efficacy werd gemeten met een schaal van zes items die is afgeleid van schalen gehanteerd door Ellis en Taylor²³ en de aan Van Ryn en Vinokur²⁴ ontleende items. Een typerend item is “Ik heb een goed beeld van mijn sterke en zwakke kanten die van belang zijn bij het zoeken naar werk”. De interne consistentie van deze schaal op de verschillende meetmomenten was goed (a varieerde van .82 tot .83).²²

Tevredenheid werd gemeten met een schaal van 4 items. Respondenten werd gevraagd in hoeverre ze tevreden waren met de inhoud en de vorm van de begeleiding die ze hadden ontvangen. Daarnaast werd gevraagd in hoeverre ze de begeleiding behulpzaam vonden bij het zoeken van werk. De interne consistentie van deze schaal op de verschillende meetmomenten was hoog (a varieerde van .88 tot .97).

7.9 Resultaten: de effectiviteit gemeten

7.9.1 *Analyses*

Om de effectiviteit van de JOBS training te meten, zijn verschillende analyses verricht. Allereerst is onderzocht in hoeverre de JOBS training, in vergelijking met de andere twee condities, vaker resulteerde in een baan. Dit werd onderzocht met behulp van c2 toetsen. Vervolgens werd, met behulp van herhaalde metingen analyses, onderzocht in hoeverre de overige afhankelijke variabelen meer stegen in de JOBS conditie dan in de andere twee condities. Als de JOBS training effectiever is dan de overige twee condities, dan zijn de gemiddelden in de JOBS conditie op de afhankelijke variabelen hoger op de eerste en tweede nameting. Bovendien is de interactie tussen conditie en tijd dan significant. Een significante interactie betekent dat het effect van tijd significant verschilt over condities.

De resultaten worden apart voor de korte en lange termijn effecten beschreven. Aangezien deelnemers na zes maanden een andere interventie konden kiezen dan die door randomisatie was aangewezen, zijn de analyses allereerst over de eerste drie meetmomenten (0,1 en 6 maanden) uitgevoerd. Vervolgens is gekeken of de effecten ook op de lange termijn nog zichtbaar zijn.

²³ Ellis en Taylor (1983).

²⁴ Van Ryn en Vinokur (1992).

7.9.2 Korte termijn effecten

In tabel 7.2 zijn de gemiddelden en standaarddeviaties weergegeven op de verschillende uitkomstmaten.

Tabel 7.2 Gemiddelden en standaarddeviaties op de uitkomstmaten op 0, 1 en 6 maanden voor de drie condities

| Variabele | Conditie | Voormeting | | Nameting (1) | | Nameting (2) | |
|---------------|----------|------------|------|--------------|------|--------------|------|
| | | M | SD | M | SD | M / % | SD |
| Werkstatus | JOBS | | | | | 23 % | |
| | PRB | | | | | 8 % | |
| | Controle | | | | | 10 % | |
| Zoekgedrag | JOBS | 6.04 | 2.54 | 5.82 | 2.78 | 6.05 | 2.53 |
| | PRB | 5.31 | 2.36 | 5.19 | 1.95 | 5.09 | 2.36 |
| | Controle | 4.78 | 1.82 | 4.78 | 2.06 | 5.05 | 2.09 |
| Zoekintentie | JOBS | 8.16 | 2.98 | 8.27 | 3.43 | 8.12 | 3.11 |
| | PRB | 7.17 | 3.18 | 8.09 | 2.83 | 7.56 | 2.70 |
| | Controle | 7.59 | 3.19 | 7.41 | 3.42 | 6.86 | 2.98 |
| Self-efficacy | JOBS | 3.03 | 0.68 | 3.26 | 0.64 | 3.19 | 0.73 |
| | PRB | 2.94 | 0.80 | 3.09 | 0.72 | 3.08 | 0.75 |
| | Controle | 3.06 | 0.83 | 3.06 | 0.68 | 3.10 | 0.66 |
| Tevredenheid | JOBS | | | 11.23 | 2.96 | 10.00 | 3.58 |
| | PRB | | | 9.87 | 3.17 | 8.25 | 2.82 |
| | Controle | | | 8.33 | 3.23 | 8.60 | 3.23 |

NB: aantallen kunnen verschillen als gevolg van ontbrekende gegevens

Resulteert JOBS in werk?

In de eerste zes maanden vonden meer deelnemers uit de JOBS conditie een baan dan in de andere twee condities PRB ($\chi^2(1) = 4.04$, $p < .05$) en controle ($\chi^2(1) = 3.55$, $p < .10$). Het verschil met de controlegroep was echter marginaal significant. De banen waarin deze mensen terecht kwamen waren voornamelijk reguliere banen. In twee gevallen, beide uit de JOBS conditie betrof het een gesubsidieerde arbeidsplaats.

Verhoogt JOBS het werkzoekgedrag?

De JOBS training bleek het werkzoekgedrag in de eerste 6 maanden niet significant te verhogen. We vonden weliswaar een significant effect van conditie ($F(2,106) = 3.61$, $p < .05$) dat aangaf dat mensen in de JOBS training gemiddeld hoger scoorden op werkzoekgedrag, maar de JOBS groep bleek ook al op de voormeting hoger te scoren dan de andere twee groepen ($F(2,120) = 3.66$, $p < .05$).²⁵ Dit was tegen de verwachting in. Bovendien vonden we, anders dan verwacht, geen significante effecten voor tijd ($F(2,105) = 0.53$, n.s.) en voor de interactie tussen tijd en condi-

²⁵ Het initiële verschil tussen de condities op werkzoekgedrag is een mogelijke verklaring voor het effect op werkstatus. Om dit na te gaan is een logistische regressie uitgevoerd met werkstatus als afhankelijke variabele. Vervolgens is eerst werkzoekgedrag in de regressie ingevoerd en daarna conditie. Uit deze analyses bleek dat conditie ook bij correctie voor initiële verschillen in werkzoekgedrag op de voormeting de verschillen tussen de JOBS conditie en de PRB conditie op werkstatus alsmede tussen JOBS en de controleconditie significant ($p < .06$) zijn.

tie ($F(4,212) = 0.29$, n.s.). Dit betekent dat er in de eerste 6 maanden geen verandering is opgetreden in het werkzoekgedrag en ook geen verschillen in verandering in de tijd tussen de condities.²⁶

Verhoogt JOBS de werkzoekintentie?

De JOBS training bleek de werkzoekintentie in de eerste 6 maanden niet significant te verhogen. Op werkzoekintentie werden geen significante effecten gevonden, niet voor conditie ($F(2,101) = 1.72$, n.s.), niet voor tijd ($F(2,101) = 0.83$, n.s.) en niet voor de interactie tussen tijd en conditie ($F(4,202) = 1.17$, n.s.).²³

Verhoogt JOBS de self-efficacy?

Mensen die de JOBS training hadden gevolgd tenderden naar een sterkere groei in self-efficacy. We vonden weliswaar geen interactie-effect tussen conditie en tijd ($F(4,28) = 0.84$, n.s.) en geen hoofdeffect voor conditie ($F(2,104) = 0.37$, n.s.), maar wel een hoofdeffect voor tijd ($F(2,104) = 3.19$, $p < .05$). De gemiddelden in tabel 7.2 laten een stijging over de tijd in self-efficacy zien. Nadere inspectie laat zien dat dit vooral wordt veroorzaakt door een toename in self-efficacy in de JOBS groep tussen de voormeting en de eerste nameting ($F(1,43) = 5.54$, $p < .05$). In de PRB conditie en controleconditie was dit effect niet significant ($F(1,35) = 2.34$, $p < .15$ resp. $F(1,34) = .02$, n.s.).

Is de JOBS groep meer tevreden met de begeleiding?

Zowel op de eerste als de tweede nameting zijn de deelnemers in de JOBS conditie meer tevreden met de begeleiding dan de deelnemers in de andere condities ($F(2,72) = 5.47$, $p < .01$ resp. $F(2,95) = 2.60$, $p < .10$). Wel is er een significante daling in tevredenheid tussen de eerste en de tweede nameting ($F(1,61) = 5.09$, $p < .05$). Dit betekent dat deelnemers in het algemeen meer tevreden waren op de eerste nameting dan op de tweede nameting.

Samenvattend kan gezegd worden dat over de eerste zes maanden de deelnemers aan het JOBS programma, in vergelijking met de andere condities, meer tevreden waren met de begeleiding, vaker een baan vonden en tenderden naar een sterkere groei in self-efficacy. Op de variabelen werkzoekgedrag en werkzoekintentie werden geen significante effecten gevonden.

²⁶ Analyses waarbij mensen die een baan hadden gevonden waren geëxcludeerd, lieten identieke resultaten zien.

7.9.3 Lange termijn effecten

In tabel 7.3 zijn de resultaten op de verschillende variabelen na 12 maanden weergegeven. Ter vergelijking zijn de resultaten op de voormeting eveneens weergegeven. Omdat met name mensen in de PRB conditie voor het volgen van de JOBS training hebben gekozen (N (PRB) = 18, N (controle) = 4), is de PRB groep niet meegenomen om de effecten op de lange termijn te berekenen. De vier deelnemers uit de controleconditie zijn eveneens buiten de analyses gelaten.

Tabel 7.3 Gemiddelden en standaarddeviaties op de uitkomstmaten op de voormeting en na 12 maanden voor de JOBS conditie en controleconditie.¹

| Variabele | Conditie | Voormeting | | Nameting (3) | |
|------------------|----------|------------|------|--------------|------|
| | | M/aantal | SD | M/% | SD |
| Werkstatus | JOBS | | | 32% | |
| | Controle | | | 20% | |
| Werkzoekgedrag | JOBS | 5.97 | 2.17 | 5.40 | 2.05 |
| | Controle | 4.77 | 1.92 | 4.87 | 1.91 |
| Werkzoekintentie | JOBS | 8.20 | 2.98 | 8.03 | 2.96 |
| | Controle | 7.59 | 3.19 | 6.93 | 3.01 |
| Self-efficacy | JOBS | 3.01 | 0.69 | 3.23 | 0.65 |
| | Controle | 2.95 | 0.79 | 2.91 | 0.82 |
| Tevredenheid | JOBS | | | 9.63 | 3.08 |
| | Controle | | | 7.34 | 2.80 |

¹ Aantallen kunnen verschillen als gevolg van ontbrekende gegevens

Resulteert JOBS in werk, gemeten na 12 maanden?

Na 12 maanden is nog steeds een trend zichtbaar voor wat betreft de werkstatus. Na 12 maanden hebben iets meer mensen een baan in de JOBS conditie dan in de controleconditie ($\chi^2(1) = 2.19, p < .14$) al is het effect niet meer statistisch significant. In de periode tussen nameting 2 en nameting 3 (respectievelijk 6 en 12 maanden na het begin van het experiment) hebben in de JOBS conditie vier mensen een baan gevonden. Echter, drie mensen die in de eerste zes maanden van het experiment een baan hadden gevonden verloren deze baan weer. De netto winst is daarmee één baan. Eenzelfde situatie geldt voor de controlegroep, waarin drie mensen een baan verloren en vijf mensen een baan vonden.

Verhoogt JOBS het werkzoekgedrag, gemeten na 12 maanden?

De JOBS deelnemers rapporteerden na 12 maanden niet meer werkzoekgedrag dan de controlegroep. Op de variabele werkzoekgedrag werd, zoals bij de korte termijn effecten, een significante hoofdeffect voor conditie gevonden ($F(1,68) = 4.91, p < .03$).²⁷ Er werd echter geen hoofdeffect

²⁷ Dit hoofdeffect voor werkzoekgedrag kan, evenals bij de korte termijn effecten, een verklaring zijn voor het effect op werkstatus. Om dit verder na te gaan, is een logistische regressie uitgevoerd met werkstatus als afhankelijke variabele. Vervolgens is eerst werkzoekgedrag op de voormeting in de regressie ingevoerd en daarna conditie. Uit de

voor tijd gevonden ($F(1,68) = 0.64, n.s.$). Ook werd er geen significant interactie-effect gevonden ($F(1,68) = 1.29, n.s.$).

Verhoogt JOBS de werkzoekintentie, gemeten na 12 maanden?

De Jobs deelnemers rapporteerden na 12 maanden geen grotere werkzoekintentie dan de controlegroep. Op de variabele werkzoekintentie werden geen significante hoofdeffecten voor tijd en conditie en geen significante interactie-effecten gevonden ($F(1,66) = 0.92, n.s.$; $F(1,66) = 2.14, n.s.$; $F(1,66) = 0.26, n.s.$)

Verhoogt JOBS de self-efficacy, gemeten na 12 maanden?

De gemiddelden in tabel 7.3 suggereren een toename in self-efficacy na 12 maanden bij de JOBS deelnemers. Deze toename binnen de JOBS conditie bleek significant te zijn ($F(1,40) = 4.24, p < .05$) in tegenstelling tot de controleconditie ($F(1,40) = 0.08, n.s.$). Echter, bij gecombineerde analyses op de variabele self-efficacy werden geen significante hoofdeffecten voor tijd en conditie en geen significante interactie-effecten gevonden ($F(1,68) = 1.22, n.s.$; $F(1,68) = 1.39, n.s.$; $F(1,68) = 2.40, n.s.$).

Is de JOBS groep meer tevreden met de begeleiding, gemeten na 12 maanden?

Ook na 12 maanden blijken de deelnemers aan het JOBS programma meer tevreden met de begeleiding dan de deelnemers in de controleconditie ($F(1, 66) = 9.52, p < .01$).

Samenvattend kan gezegd worden dat na 12 maanden de deelnemers aan het JOBS programma, in vergelijking met de controleconditie, tevredener zijn met de begeleiding. Verder is een tendens zichtbaar dat ze vaker een baan hebben en een grotere mate van self-efficacy. Ze vertonen echter geen grotere werkzoekintentie en niet meer werkzoekgedrag dan mensen in de controleconditie.

7.10 Discussie en conclusies

De in dit hoofdstuk beschreven studie had tot doel het evalueren van de JOBS training, een groepstraining voor werklozen om snel (weer) aan het werk te komen. Deze JOBS training werd vergeleken met een nieuwe vorm van persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) en een controleconditie. In dit random gecontroleerde onderzoek zijn de effecten gemeten op één maand, zes maanden en 12 maanden na het starten van de interventie. In dit onderzoek zijn verschillende uitkomstmaten gehanteerd

analyse bleek dat op de lange termijn het verschil tussen de JOBS conditie en de controleconditie marginaal significant is ($p < .09$).

om het effect van de interventies te meten, waaronder de werkstatus, de intentie om werk te zoeken, werkzoekgedrag, self-efficacy en tevredenheid met de begeleiding.

Het JOBS programma bleek op een aantal uitkomstmaten significant effectiever dan zowel het PRB als de controleconditie. Samenvattend kan gezegd worden dat over de eerste zes maanden de deelnemers aan het JOBS programma, in vergelijking met de andere condities, vaker een baan vonden, meer tevreden waren met de begeleiding en ook tenderden naar een sterkere groei in self-efficacy. Na 12 maanden zijn de effecten van JOBS minder duidelijk, maar nog steeds zichtbaar. De effecten waren dus het sterkst zichtbaar op de middellange termijn (6 maanden). Mogelijk is de stijging in self-efficacy bij JOBS deelnemers verantwoordelijk voor de effecten op werkstatus. Het aantal deelnemers in de huidige studie was echter te klein om hier uitspraken over te kunnen doen.

Zoals hierboven beschreven waren de deelnemers in het JOBS programma meer tevreden dan de deelnemers in de andere condities. Tevredenheid is echter niet noodzakelijk gerelateerd aan effectiviteit *sec.*²⁸ Tevredenheid met de begeleiding is van veel meer factoren afhankelijk, waaronder non-specifieke factoren dan alleen het effect inzake activering. Tegelijkertijd is tevredenheid een belangrijke variabele. Verondersteld wordt dat tevredenheid bijdraagt aan het beklijven van de gedragsverandering en de ‘transfer of change’ van de geleerde vaardigheden naar de situatie buiten de begeleiding

Op werkzoekintentie en werkzoekgedrag werden, tegen de verwachting in, geen effecten gevonden. Een mogelijke verklaring voor dit resultaat is gelegen in de instructie van de vragenlijst. De items in de subschalen werkzoekgedrag en werkzoekintentie hadden betrekking op respectievelijk de afgelopen zes maanden en de komende vier maanden. Dit betekent dat de eerste nameting, na één maand, overlapt qua tijd met de voormeting. Het is om die reden niet verwonderlijk dat er geen verandering op deze variabelen werd geconstateerd op de korte termijn. Echter ook op langere termijn, dat wil zeggen na zes en twaalf maanden, werden geen effecten gevonden. Dit kan twee zaken betekenen. Ten eerste is het mogelijk dat de subschalen niet gevoelig genoeg zijn om verandering te meten. De schalen bestaan uit een beperkt aantal items en hebben betrekking op een lange periode. Ten tweede kan het zijn dat werkzoekintentie en werkzoekgedrag niet noodzakelijk verhoogd hoeven te worden om mensen te helpen bij het vinden van werk. Uit eerder onderzoek²⁹ is

²⁸ Brenninkmeijer, Cremer & Blonk (2003).

²⁹ Kanfer, Wanberg & Kantrowitz (2001).

namelijk gebleken dat de relatie tussen werkzoekgedrag en het vinden van werk niet heel erg sterk is ($r = .20$). Dit betekent dat niet zozeer, en zeker niet alleen, de mate van werkzoekgedrag het vinden van werk verklaart, maar dat andere factoren, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van het werkzoekgedrag en de inzet van effectieve werkzoekstrategieën, een rol spelen.³⁰

Tegen de verwachting in werd gevonden dat het werkzoekgedrag van de deelnemers aan het JOBS programma ook op het eerste meetmomenten al significant hoger was dan in de andere twee condities. De resultaten op werkstatus bleven echter significant, ook als gecorrigeerd was voor initiële verschillen op werkzoekgedrag. Dat het werkzoekgedrag ook al voor aanvang van het JOBS programma verhoogd was, is wel een ongewenste bevinding die erop kan wijzen dat de randomisatie niet goed is geslaagd. Een ander mogelijke verklaring is dat proefpersonen in de JOBS conditie zich reeds hadden ‘verheugd’ op de JOBS training, hetgeen hun werkzoekgedrag kan hebben beïnvloed.

Opmerkelijk is dat de andere experimentele begeleidingsvorm, het personeelgebonden reïntegratiebudget (PRB) op geen enkele variabele een significant verschil liet zien met de controlegroep. Dit is des te meer opmerkelijk omdat ook van overheidswege hoge verwachtingen zijn van deze methode en er veel beleid wordt ontwikkeld rond deze methode. Deze hoge verwachtingen zijn voornamelijk gebaseerd op de gedachte dat het PRB in essentie het ultieme individuele maatwerk levert. Voor een effectieve PRB begeleiding zijn echter een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden. Zowel de cliënt als de begeleider moeten een goed overzicht hebben over de mogelijkheden die er zijn binnen het reïntegratiebudget. Daarnaast is het belangrijk dat men inzicht heeft in de competenties van de cliënt. Voorts moet duidelijk zijn welke nieuwe te verwerven competenties de arbeidsmarktpositie van de cliënt zullen verbeteren en waarom de gekozen activiteiten tot deze nieuwe competenties zullen leiden. In het huidige onderzoek is niet geheel aan deze randvoorwaarden voldaan. Vooral het inzicht in eigen competenties en te verwerven competenties bleek een probleem bij de cliënten in dit onderzoek. Veel cliënten hadden geen concrete ideeën over welke competenties zij wilden ontwikkelen. Gegeven de complexiteit van de PRB methode, is deze methode mogelijk alleen geschikt voor zeer specifieke groepen.

Een belangrijke vraag die het onderzoek oproept, is voor wie en waarom de JOBS training geschikt is. TNO is daarom recentelijk een onderzoek gestart waarin de predictoren en mechanismen van de effectiviteit van

³⁰ Caplan, Vinokur & Price (1997).

JOBS nader onderzocht worden. Niet alleen de factoren uit de theory of planned behavior³¹ staan hierin centraal, ook de invloed van demografische variabelen wordt in dit experiment onderzocht.

Welke lessen kunnen we nu trekken uit dit onderzoek voor wat betreft het doen van interventie-onderzoek onder werklozen?

- Een eerste belangrijk punt betreft de omvang van de steekproef. Om voldoende aantallen respondenten in elke conditie te krijgen, en te behouden, is van groot belang dat de initiële groep deelnemers aan het onderzoek zeer groot is. In dit onderzoek bestond de initiële groep bijvoorbeeld uit 900 uitkeringsgerechtigden.
- Een tweede belangrijk punt betreft vervolgens de screening van werklozen: niet elke werkloze is in staat om aan een interventie te voldoen, bijvoorbeeld vanwege verslavingsproblematiek, ernstige psychiatrische problemen, agressief delinquent gedrag, ernstige opvoedingsproblemen en dergelijke.
- Het derde punt betreft randomisatie: om conclusies te kunnen trekken over verschillen tussen condities is randomverdeling over condities een basisvoorwaarde. Onderzoekstechnisch zou het hierbij wenselijk zijn om het switchen van deelnemers zoveel mogelijk te beperken, maar om ethische redenen kan het belangrijk zijn switchen toe te staan. Een groep waarin geswitcht wordt kan echter vanaf dat moment niet meer als een ‘zuivere’ groep worden beschouwd. Onderzoekstechnisch is het dus belangrijk om switchen in een vroeg stadium zoveel mogelijk te beperken.
- Een vierde punt betreft het waarborgen van de kwaliteit van de te onderzoeken interventies. Om ervoor te zorgen dat interventies worden uitgevoerd zoals bedoeld, is het van groot belang dat men protocollen ontwikkelt of toepast waarin precies staat wat professionals moeten doen en waarom. Daarnaast is het van groot belang dat de betreffende professionals de benodigde kennis en vaardigheden in huis hebben om de interventie uit te kunnen voeren, zonodig te verwerven middels (additionele) training.
- Een vijfde punt betreft de sensitiviteit van de meetinstrumenten. Het is van groot belang dat er meetinstrumenten worden gebruikt waarvan de sensitiviteit vooraf is getoetst of reeds bekend is. Dit is ons inziens een verbeterpunt voor de in dit hoofdstuk beschreven studie, waarbij sommige niet-significante resultaten mogelijk toe te schrijven zijn aan de kwaliteit van de gebruikte instrumenten (zie ook hierboven).

³¹ Ajzen (1985).

Samenvattend kan gesteld worden dat het JOBS programma effectief is in het activeren van langdurig werklozen naar werk. In vergelijking met de andere condities vonden deelnemers aan het JOBS programma vaker een baan, waren meer tevreden met de begeleiding en tenderden naar een sterkere groei in self-efficacy. Door mensen effectief te ondersteunen in het vinden van werk, kan JOBS een belangrijke bijdrage leveren in het reduceren van (langdurige) werkloosheid. Daarnaast kan het in dit hoofdstuk beschreven experiment handvatten bieden voor het uitvoeren van interventie-onderzoek bij werklozen.

Literatuur

Ajzen, I. (1985). From intentions to actions: A theory of planned behavior. In J. Kuhl, & J. Beckman (Eds.), *Action Control: From Cognition to Behavior*, Springer Heidelberg.

Blonk, R.W.B., A.M. Versteeg (2002), *Motivatie en werkzoekgedrag bij uitkeringsgerechtigden*, TNO Arbeid, Hoofddorp.

Brenninkmeijer, V., R. Cremer, R.W.B. Blonk (2003), *Tevreden cliënt, geslaagde reïntegratie?: een nadere beschouwing van het begrip cliënttevredenheid*, *Maandblad reïntegratie*, 3, 19 – 25.

Caplan, R.D., A.D. Vinokur, R.H. Price (1997), *From job loss to reemployment: field experiments in prevention-focused coping*. In G.W. Albee & Th. P. Gullotta (Eds.), *Primary prevention works. Issues in children's and families' lives*, Vol. 6, pp. 341-379. Sage Publications, Thousand Oaks, CA, US.

Ellis, R.A., M.S. Taylor (1983), *Role of self-esteem within the job search process*. *Journal of applied psychology*, 68, 632-640.

Hamilton, V.L., W.W. Hoffman, C.L. Broman, D. Rauma (1993), *Unemployment distress and coping: A panel study of autoworkers*, *Journal of Personality and Social Psychology*, 65, 234-247.

Hooft van, E.A.J., M.Ph. Born, T.W. Taris, H. van der Flier, R.W.B. Blonk (2004), *Predictors of job search behavior among employed and unemployed people*, *Personnel psychology*, 57, 25-59.

Hortulanus, R., A. Machielse, L. Meeuwesen (2003), *Sociaal isolement: een studie over sociale contacten en sociaal isolement in Nederland*, Elsevier Overheid, 's-Gravenhage.

Hortulanus, R.P., P.P.N. Liem, A.M.M. Sprinkhuizen (1992), *Domeinen van welzijn: welzijnsbeleving en welzijnsbeleid in de jaren '90*, VUGA, 's-Gravenhage.

Kanfer, R., C.R. Wanberg, T.M. Kantrowitz (2001), *Job search and employment: a personality-motivational analysis and meta-analytic review*. *Journal of Applied Psychology*, 86, 837 – 855.

Kazdin, A.E. (1992), *Research design in clinical psychology*, 2nd edition. General psychology series, Allyn and Bacon, Massachusetts.

Meichenbaum, D. (1985), *Stress inoculation training*. New York: Pergamon Press.

Ryn van, M., A.D. Vinokur (1992), How did it work? An examination of the mechanisms through which an intervention for the unemployed promoted job-search behavior. *American journal of community psychology*, 20, 577 – 598.

Taris, T.W. (2002), Unemployment and Mental Health: A Longitudinal Perspective. *International journal of stress management*, 9, 43-57.

Vinokur, A.D, M. van Ryn, E.M. Gramlich, R.H. Price (1991), Long-term follow-up and benefit-cost analysis of the JOBS Program: A preventive intervention for the unemployed. *Journal of applied psychology*, 76(2), 213-219.

Vinokur, A.D., Y. Schul (1997), Mastery and inoculation against setbacks as active ingredients in the JOBS intervention for the unemployed, *Journal of consulting and clinical psychology*, 65, 867-877

8 Evaluatie binnen een publiek-privaat activeringsnetwerk

Edwin de Vos¹

De overheid investeert de komende 5 jaar tientallen miljarden euro's in de activering en reïntegratie van werklozen en gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Het thema activering van langdurig werklozen en arbeidsgehandicapten, gekoppeld aan het concept van een 'activerende sociale zekerheid', blijft dus de komende jaren actueel. Dat geldt ook voor de discussie over nut en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid. Burgers spreken de overheid nadrukkelijk aan op de resultaten van beleid. Hierdoor staan onderwerpen als effectiviteit, doelmatigheid, kwaliteit en noodzaak van beleidsmaatregelen steeds meer in de belangstelling. Een belangrijke vraag is daarbij of Nederland op de goede weg zit, na de keuze voor een publiek-privaat stelsel en een quasi-markt van reïntegratie dienstverlening. Daarin voeren (semi-)publieke organisaties de wettelijke activeringsmaatregelen uit om het gedrag van burgers, werkgevers en instanties te beïnvloeden door middel van subsidies, kortingen en sancties. Deze organisaties zijn tevens de opdrachtgevers voor reïntegratietrajecten waarvan de uitvoering in private handen is. De combinatie van publieke opdrachtgevers en private uitvoerders op quasi-markten maakt het lastiger om de vraag naar de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid en de reïntegratie activiteiten te beantwoorden. De uitvoering van het activeringsbeleid kan worden gegroepeerd in vijf categorieën activeringsactiviteiten: reïntegratietrajecten en -instrumenten, gesubsidieerde arbeid, incentives voor werkgevers, en sancties.

De kernvraag is: Wat is nodig om de kwaliteit en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid en reïntegratie-activiteiten te meten? Deze kernvraag houdt ook de auteurs in deze bundel bezig. Zij beschrijven in hoofdstuk 2 tot en met hoofdstuk 7 verschillende onderzoeksmethoden en geven daarbij min of meer expliciet antwoord op drie centrale onderzoeksvragen:

- 1. Is het arbeidsmarktbeleid effectief? En voor wie zijn de reïntegratie activiteiten effectief? Het gaat hierbij om het meten van positieve effecten op individuele baankansen en de toegevoegde waarde van reïntegratiedienstverlening;*
- 2. Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief en wat zijn de kritieke succesfactoren? Hierbij wordt aandacht besteed aan het belang van een goede ketensamenwerking en informatievoorziening tussen partijen in de keten;*

¹ Edwin de Vos is als onderzoeker werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven.

3. *Waarom is een interventie effectief? Hierbij wordt op microniveau geanalyseerd hoe en waarom reïntegratiedienstverlening kan helpen om werklozen aan het werk te krijgen.*

In dit hoofdstuk gaan wij kort in op deze vragen aan de hand van de bijdragen van de auteurs. Vervolgens komen wij tot de constatering dat er in essentie drie belangrijke kennislacunes zijn. Ten eerste zijn er weinig deugdelijke studies over de (netto-) micro-effecten van kwalificatie, bemiddeling en vooral scholing. Ten tweede zijn er weinig (algemene) (evenwichts)modellen waarin deze micro-effecten door-gerekend kunnen worden.² Ten derde is er een gebrekkig inzicht in de transactiekosten van de reïntegratiedienstverlening op de quasi-markt. Inzicht in de transactiekosten is nodig om een goed begrip te krijgen van de effectiviteit van de publiek-private reïntegratieketen en is daarmee van essentieel belang voor een goede evaluatie van het activerend arbeidsmarktbeleid.

8.1 De noodzaak van een activerend arbeidsmarktbeleid.

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is de overheid actief beleid gaan voeren om werklozen, zieken en gehandicapten aan het werk te krijgen door middel van activering en reïntegratie. Het doel van dit zogenaamde activerend arbeidsmarktbeleid is om de arbeidsparticipatie te vergroten en het aantal inactieve uitkeringsgerechtigde werknemers te verkleinen. De Nederlandse overheid staat op het standpunt dat arbeid een groot goed is voor iedereen. In 'Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen' stelt de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de betekenis van arbeid centraal: "Sinds de industriële revolutie is bestaanszekerheid verbonden met een inkomen in geld, primair via loon en secundair via sociale verzekeringen en voorzieningen. Inmiddels is (betaald) werk echter een paspoort geworden voor veel meer dan inkomen: sociale contacten, persoonlijke ontplooiing, integratie, et cetera. Daardoor is het hebben van (een vooruitzicht op) werk de centrale norm geworden ter realisatie van de waarde 'bestaanszekerheid'."³

De noodzaak van het activerend arbeidsmarktbeleid is echter niet vanzelfsprekend.⁴ Betoogd kan worden dat de ideale arbeidsmarkt geen overheidsbeleid nodig heeft omdat de markt van vraag en aanbod zichzelf reguleert. De overheid kan zich afzijdig houden en de regulering

² Deze eerste twee lacunes werden ook al vastgesteld in De Vos e.a. (2002). Zie ook De Vos (2004).

³ Tweede Kamer (2004).

⁴ Aldus Teulings, zie De Vos (2004).

overlaten aan de marktpartijen (de werknemers en werkgevers) en de sociale partners via het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg.

Sommige leden van de marktpartijen zijn echter zo zeer uit op eigen gewin, onbetrouwbaar of irrationeel dat marktimperfecties optreden.⁵ Ook sociale partners kunnen door het volgen van verborgen agenda's verstorend optreden. Vanwege deze imperfecties kan de reïntegratie van werklozen niet volledig aan de marktpartijen en de sociale partners worden overgelaten. Dat de arbeidsmarkt niet zonder overheidsregulering kan bestaan, blijkt uit diverse praktijkvoorbeelden, waarbij het overheidsingrijpen tot een minimum is beperkt.⁶

Kortom activeringsmaatregelen zijn nodig om kwalitatieve en kwantitatieve discrepanties tussen vraag en aanbod van arbeid op te heffen. Omdat daarmee publieke middelen gemoeid zijn, dient de overheid dit dan wel op de meest kosteneffectieve wijze te laten uitvoeren. We moeten dan nagaan wat we onder doelmatige activering verstaan en of de in Nederland bestaande activeringsmaatregelen en -instrumenten effectief en efficiënt zijn.

Voor wie is arbeidsactivering noodzakelijk?

Enig succes kan het arbeidsmarktbeleid in Nederland niet worden ontzegd. Van de tien miljoen personen die in Nederland gerekend worden tot de beroepsbevolking (de 16 tot 65 jarigen) verrichten er 7,5 miljoen betaald werk. Werkte begin jaren zeventig van de vorige eeuw 55% van de beroepsbevolking, momenteel is dat ruim 65%. Deze stijging illustreert althans op macro-niveau het succes van activerend arbeidsmarktbeleid in Nederland.

Toch staan nog grote groepen in de samenleving buiten het arbeidsproces. Velen zijn afhankelijk van laagproductieve banen aan de onderkant van de arbeidsmarkt met een hoger werkloosheidsrisico. Zo heeft de economische recessie van de afgelopen tijd geleid tot een relatief grote stijging van de werkloosheid onder allochtone groepen, omdat zij meer dan gemiddeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt actief zijn. Daarnaast blijven de vele voortijdige schoolverlaters en de lage arbeidsdeelname van gehandicapten, chronisch zieken en van 55-plussers hardnekkige verschijnselen.

Volgens de minister moeten er nieuwe activiteiten worden ondernomen om de resterende werkloze beroepsbevolking een vooruitzicht te geven op regulier werk. Hiertoe ontwikkelt de overheid een nieuw activerend arbeidsmarktbeleid. Dit nieuwe beleid stimuleert zowel zinvolle dagbesteding (waaronder vrijwilligerswerk), als de overgang via

⁵ Ciborra (2000)

⁶ De Koning e.a. (2005).

beschermd (beschut) werken, begeleid werken en detachering, scholing en bemiddeling naar regulier werk.

Een arbeidsmarktmaatregel moet maatschappelijk kosteneffectief zijn

Het belangrijkste macro-economische argument van de overheid voor een activeringsbeleid is volgens de econoom Teulings dat de maatschappelijke opbrengsten hoger zijn dan de kosten.⁷ Met andere woorden, de kosten van verstrekte subsidies, scholing of voorzieningen om mensen aan het werk te houden moeten lager zijn dan de maatschappelijke baten. De baten kunnen bijvoorbeeld de extra opbrengsten zijn die de staat of gemeenschap in de vorm van belastingen of premies ontvangen. Er zijn ook immateriële baten, bijvoorbeeld voor voortijdige schoolverlaters en hun ouders. Het scholen en begeleiden van deze jongeren naar een eerste baan is tevens maatschappelijk kosteneffectief gezien de opbrengsten van een verdere loopbaan.

Complexe uitvoeringsorganisatie

Het activerend arbeidsmarktbeleid in Nederland vertoont veel overeenkomst met de beleidsmatige aanpak van de logistieke problemen in de randstad. De aansturing heeft voortdurende aandacht van het parlement, onder meer vanwege vermeende malversaties bij de bouw van tunnels en spoorwegen. Maar de resultaten zijn niet in ieders ogen fraai voor het landschap en voor de mobiliteitsmogelijkheden. De bouwmarkt in Nederland is echter een 'normale markt', dit in tegenstelling tot de reïntegratiemarkt. De totstandkoming van de reïntegratiemarkt is namelijk het gevolg van een welbewuste keuze van de overheid om de doelmatigheid van de publieke reïntegratiedienstverlening door middel van marktwerking te verbeteren. Op deze nieuw gecreëerde markt opereren de overheid, semi-publieke organisaties en private marktpartijen gezamenlijk, maar niet gelijkwaardig. De reïntegratiemarkt kan dan ook getypeerd worden als een quasi-markt met de volgende kenmerken⁸:

- Consumenten betalen geen prijs voor het goed. Reïntegratiediensten zijn gratis voor de consument. Consumenten kunnen zelfs worden gedwongen (op straffe van een korting op de uitkering) om gebruik te maken van het product;
- De consumenten kopen het goed niet zelf; agenten doen dat voor hen. De werkgever (voor werknemers), gemeente (voor bijstandsgerechtigden) en het UWV (voor WW-ers en WAO-ers) kopen reïntegratiediensten in voor hun werknemers respectievelijk cliënten;

⁷ De Vos (2004).

⁸ Zwinkels e.a. (2004) I, 19.

- Aanbieders zijn non-profit-organisaties die strijden om een contract, soms in concurrentie met profit-organisaties. Op de markt voor reïntegratiediensten concurreren gemeentelijke uitvoerders van gesubsidieerde arbeid, scholingsinstellingen en SW-bedrijven met private partijen.

De functies van de marktpartijen worden gekenmerkt door een grote verscheidenheid. Tabel 8.1 geeft een overzicht weer van de belangrijkste functies. In de rijen van de tabel staan de deelnemers, opdrachtgever, budgethouder en verstrekker; aanvrager en uitvoerder. Met het oog op de evaluatie van effecten en kwaliteit is het van belang te weten wie de uitvoering aanstuurt. In de laatste kolom is aangegeven of aansturing van activeringsactiviteiten gebeurt door (actoren op) een quasi-markt of door een publieke hiërarchische organisatie.

Tabel 8.1 Categorieën van reïntegratieactiviteiten en functies van actoren

| <i>Categorieën reïntegratieactiviteiten</i> | <i>Actoren en functies</i> | | | |
|---|--|---|--|------------------------------------|
| | <i>Opdrachtgever, Budgethouder & verstrekker</i> | <i>Aanvrager, begunstigde of belaste</i> | <i>Uitvoerder opdracht</i> | <i>Aansturing overwegend door</i> |
| 1. Reïntegratie-trajecten | UWV, Gemeenten, Werkgevers | Clïënt bij persoonlijk reïntegratie budget en IRO | Reïntegratiebedrijven | Actoren op quasi-markt |
| 2. Reïntegratie-instrumenten | UWV Gemeenten | Clïënt werkgever | UWV, gemeente, CWI Taxibedrijven, Scholingsinstellingen Job-coaches, Leveranciers voor bedrijfsinrichting, Etc. | Actoren op quasi-markt |
| 3. Incentives werkgevers | UWV, | Werkgever | UWV, Belastingdienst | Publieke hiërarchische organisatie |
| 4. Gesubsidieerde arbeid | Gemeenten | Werkgever en cliënt | Gemeente, Wiw-organisatie | Publieke hiërarchische organisatie |
| 5. Sancties | UWV, Gemeenten | Werkgever uitkeringsgerechtigde | UWV, Belastingdienst Gemeenten | Publiek hiërarchische organisatie |

Complexe wet- en regelgeving

Het reïntegratielandschap vertoont weinig architectuur. Gedurende de afgelopen decennia is een grote variëteit aan wetten en reïntegratiediensten ontstaan. Er zijn alleen al vijftig wettelijke regelingen te noemen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidshandicap.⁹ De mensen die doorgaans in aanmerking komen voor

⁹ Smitskam e.a. (2004).

reïntegratie-activiteiten zijn zieken, arbeidsgehandicapten, werklozen en werkzoekenden. In de meeste gevallen gaat het om personen die recht hebben op een uitkering krachtens de WW, WAO, Wajong, Ziektewet, WWB of ANW.

Om het overzicht te behouden kunnen reïntegratieactiviteiten globaal worden onderverdeeld in vijf categorieën: reïntegratietrajecten, -instrumenten, incentives voor werkgevers, gesubsidieerde arbeid en sancties. (Zie het kader 'Categorieën van Reïntegratie').¹⁰ De omzet die gemoeid is met de reïntegratie-instrumenten en -trajecten in Nederland bedraagt circa Eur 1,2 miljard. In 2004 ging er Eur 440 Miljoen om in de reïntegratie-instrumenten en maar liefst Eur 725 miljoen in de reïntegratietrajecten.¹¹ Met gesubsidieerde arbeid is ongeveer 2 miljard gemoeid.

¹⁰ De indeling is gebaseerd op Smitskam e.a. (2004) en op Zwinkels e.a. (2004) II.

¹¹ Zwinkels e.a. (2004) II.

Categorieën van reïntegratieactiviteiten: trajecten, instrumenten, voorzieningen, incentives en sanctie regelingen

1. De *reïntegratietrajecten* zijn het meest vermarkt. Het zijn activiteitenprogramma's die moeten uitmonden in werk, het liefst op reguliere basis. Trajecten kunnen bestaan uit een intake of diagnose van belemmeringen en mogelijkheden voor werkhervatting, scholing als dat nodig is, begeleiding, bemiddeling en plaatsing. Meestal stelt een reïntegratiebedrijf (RIB) het reïntegratietraject samen. Alleen in het geval van een individuele reïntegratie-overeenkomst (IRO) bepaalt de cliënt de samenstelling van het traject.
2. De *wettelijke reïntegratie-instrumenten* voor werknemers, arbeidsgehandicapten en werkzoekenden kennen een grote verscheidenheid. Globaal kan onderscheid worden gemaakt tussen twee typen instrumenten.
Ten eerste instrumenten in de vorm van voorzieningen die het verkrijgen, verrichten en behouden van arbeid voor werknemers vergemakkelijken. Voorbeelden zijn het verzorgen van speciaal transport naar en van het werk en het passend maken van de werkplek voor de handicap. Ten tweede zijn er instrumenten in de vorm van subsidies die het financieel mogelijk dan wel aantrekkelijk maken om arbeid te verrichten. Zo bestaat er een reïntegratie-uitkering bij proefplaatsing en scholing, zijn er starterkredieten, en kunnen werknemers aanspraak maken op inkomens- of loonsuppletie als het inkomen c.q. loon lager uitvalt dan de verdien capaciteit.
3. Voor werkgevers zijn er twee vormen van incentives om werknemers in dienst te nemen of te houden. In de eerste plaats kan een werkgever in aanmerking komen voor een generieke korting op de loonbelasting en/of op de premie voor de WW en WAO die hij voor de betreffende werknemer(s) afdraagt. Ook kan hij investeringen in bijzondere arbeidsmiddelen vergoed krijgen. In de tweede plaats zijn er incentives die aan individuele werknemers zijn verbonden. Bijvoorbeeld de No-riskpolis die bepaalt dat de werkgever bij ziekte van een arbeidsgehandicapte werknemer is vrijgesteld van de verplichting om het loon door te betalen.
4. *Gesubsidieerde arbeid* is een verzamelterm voor alle subsidieregelingen om werk te scheppen. Van deze regelingen profiteren zowel werkgevers als werknemers. Werkgevers kunnen bijvoorbeeld een uitkeringsgerechtigde in dienst nemen van wie het loon deels door de overheid wordt opgebracht, terwijl de uitkeringsgerechtigde recht krijgt op een inkomen dat hoger is dan het uitkeringsniveau. Met de invoering van de WWB op 1 januari 2004 is het aan de gemeenten om te bepalen of en in hoeverre arbeid wordt gesubsidieerd.
5. *Sanctieregelingen* leiden tot financieel nadeel van de werkgever of de uitkeringsgerechtigde. Zij zijn er bijvoorbeeld op gericht om de werkgever te stimuleren zijn arbeidsgehandicapte werknemer in dienst te houden door een goed verzuim- en arbobeleid, het opstellen van een plan van aanpak bij ziekte en het bieden van aangepast werk. Niet nakomen van verplichtingen kan leiden tot verlenging van de loonbetalingsplicht en verhoging van de premie-afdracht. Met de huidige uitvoering van regels rond Poortwachter, loondoorbetaling bij ziekte en Pemba-boetes lopen de kosten voor werkgevers flink op. Ook voor werkenden en werklozen zijn er tientallen wettelijke verplichtingen die bij niet nakoming leiden tot korting op de uitkering.

8.2 Centrale onderzoeksvragen

De complexe uitvoeringsorganisatie door publieke en private partijen en de complexe wet- en regelgeving maken het lastig om zicht te krijgen op de kwaliteit en de effectiviteit van de verschillende reïntegratie-activiteiten. Er bestaat dan ook momenteel nog veel onduidelijkheid hierover. De macrostudies uitgevoerd door onder meer de Algemene Rekenkamer, CPB en SCP, wijzen voor wat betreft de effectiviteit van het activeringsbeleid voor arbeidsgehandicapten niet in een positieve richting. De verklaringen die in deze studies worden aangevoerd zijn meerduidelig omdat gegevens ontbreken.¹² In Nederland bestaat dan ook behoefte aan onderzoek naar de kwaliteit en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid.¹³

Met dit boek willen wij een bijdrage leveren om in deze behoefte te voorzien door de discussie over de effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid te voeden met methodische inzichten. De kernvraag luidt: Wat is nodig om de kwaliteit en effectiviteit van het arbeidsmarktbeleid en reïntegratieactiviteiten te meten in het woud van wettelijke regelingen en private uitvoering?

In de volgende paragrafen gaan we op zoek naar mogelijke antwoorden op deze vraag aan de hand van gegevens uit de literatuur en de bijdragen van de auteurs in dit boek. Deze bijdragen concentreren zich op onderzoeksmethoden voor het beantwoorden van drie centrale onderzoeksvragen. Bij de eerste onderzoeksvraag gaat het om de vraag of het arbeidsmarktbeleid effectief is. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van onderzoeksmethoden om de kans op werk(-hervatting) van individuen en de toegevoegde waarde van reïntegratiedienstverlening vast te stellen. De tweede onderzoeksvraag gaat over de voorwaarden waaronder het arbeidsmarktbeleid effectief is. Het gaat dan om methoden voor het achterhalen van de kritieke succesfactoren bij ketendienstverlening op een quasi-markt. De derde vraag is op welke wijze interventies effectief zijn. Hoe kunnen we onderzoeken op welke manier reïntegratiedienstverlening bevordert dat een individuele werkloze naar werk gaat zoeken, solliciteert en werk accepteert?

8.3 Onderzoek naar vraag 1. Is het arbeidsmarktbeleid effectief en zo ja, voor wie?

Met de invoering van SUWI in 2002 is in Nederland een consensus ontstaan over privatisering en marktwerking als *middel* voor een doelmatige sociale zekerheid. Hiermee blijft de overheid in principe

¹² CPB (2001); SCP (2003); Algemene Rekenkamer (2001, 2004); WRR (2004); IWI (2004).

¹³ Algemene Rekenkamer (2004).

verantwoordelijk voor de resultaten. Deze gedachtegang wordt samengevat als 'de bedrijfsmatige overheid'.¹⁴ Uitgangspunt is dat de overheidsinstellingen opereren als een hiërarchische bedrijfsorganisatie en de burger de overheid afrekent op de verleende diensten en resultaten.

Prestatiemeting van een hiërarchische overheidsorganisatie met VBTB

Omdat het voor de overheid noodzakelijk is om zicht te houden op de effecten op macro-niveau (van de uitvoering) van het eigen beleid zijn er verschillende methoden ontwikkeld. Zo geldt met ingang van het begrotingsjaar 2002 dat het beleid begroot moet worden volgens een *nieuwe stijl*: Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB).¹⁵ De begrotingen nieuwe stijl moeten voor ieder beleidsterrein antwoord 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. De VBTB-methodiek wordt door de rijksoverheid toegepast om het resultaatgericht sturen van overheidsinstanties vorm te geven. De essentie van deze methodiek is dat financiële informatie wordt gekoppeld aan beleidsinformatie. Naast informatie over de beoogde doelen (met streefwaarden, doelgroepen en termijnen) wordt in een VBTB-begroting tevens informatie opgenomen over de kosten en kwaliteit van de door de overheid geleverde prestaties. De VBTB-methode wordt toegepast bij het opstellen van departementale begrotingen en jaarverslagen. De methode wordt ook toegepast bij evaluatieonderzoek. Daartoe stelde het ministerie van Financiën aanvankelijk een 'wegwijzer voor evaluatieonderzoek ex post' beschikbaar. VBTB kent twee soorten van resultaat: output en outcome. Output omvat producten, diensten en activiteiten voor het realiseren van het gewenste eindresultaat. Outcome betreft het gewenste eindresultaat, zoals plaatsing van een werkzoekende na het verstrekken van een voorziening. Output is bijvoorbeeld het aantal verstrekte voorzieningen. De outcome heeft betrekking op de aantallen geplaatsten en het werkzaam zijn op de lange termijn. Helaas kan op lange termijn ook het resultaat van een regeling verdwijnen tussen resultaten van andere omstandigheden en maatregelen. Zo is de invloed van de recessie op plaatsingsresultaten waarschijnlijk groter dan de invloed van alle arbeidsmarktmaatregelen bij elkaar.

¹⁴ Hilhorst (2001).

¹⁵ Ministerie van Financiën (2003), 14-15.

Nadruk op de doelmatige overheid

Van belang voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag is dat de VBTB-methodiek het beleid ook wil toetsen op kosteneffectiviteit, oftewel doelmatigheid. Het kan zijn dat een activeringsregeling effectief is maar dat de ermee gemoeide (uitvoerings)kosten te hoog zijn en ver uitsteken boven de maatschappelijke opbrengsten. Daarom moet onderzocht worden of andere reïntegratie-inspanningen tegen geringere kosten hetzelfde resultaat opleveren, of dat werkhervatting ook zonder de activiteiten zou gebeuren.

De hierna te bespreken bijdragen van econometristen concentreren zich vooral op de effecten van beleid en activiteiten (wat is het resultaat?). Dit sluit aan bij de genoemde VBTB-systematiek die zich evenmin concentreert op de kwaliteit van de uitvoering van dienstverlening.

8.3.1 Meten wat effectief is met de juiste micromodellen, methodiek en verklaring

Econometristen richten zich bij hun onderzoek voornamelijk op de kosteneffectiviteit en op outcome: welk beleid of traject is effectief en voor wie? Uit de studie van Heyma (hoofdstuk 2) wordt duidelijk dat er bij goede evaluatiestudies naar trajecten en instrumenten een mix is van goede micromodellen, de juiste techniek en goede verklaringen voor de resultaten.

Goede modellen

Heyma gebruikt allereerst een eenvoudig model bij het beantwoorden van zijn drie vragen ten aanzien van de inzet van reïntegratie-instrumenten. Deze vragen zijn: wie heeft de grootste behoefte aan hulp bij reïntegratie naar werk, bij wie worden reïntegratie-instrumenten ingezet en wat zijn de effecten?

De juiste methodiek en bestanden

Een methode van zuivere effectmeting moet vooral rekening houden met de selectieve inzet van reïntegratietrajecten en met een variabele invloed van de werkloosheidsduur. Daarom is de beschikbaarheid van accurate gegevens van zowel korte als lange werkloosheidsduren van belang voor het vaststellen van werkhervattingkansen. Dit vraagt om omvangrijke gegevensbestanden. Deze zijn ook belangrijk omdat effecten kunnen verschillen tussen verschillende onderzoekspopulaties. Deze populaties moeten dus in de (omvangrijke) databestanden onderscheiden kunnen worden.

Een goede verklaring

Een goede verklaring behoeft materiedeskundigheid. Onderdeel daarvan is kennis over de vragen die leven bij actoren. Van groot belang is bijvoorbeeld dat op basis van persoonskenmerken een inschatting kan worden gemaakt van de individuele kans op werkhervatting op grond waarvan verschillende soorten reïntegratieactiviteiten kunnen worden ingezet. Dat biedt de opdrachtgever en de uitvoerder de mogelijkheid tot verbetering van de allocatie van reïntegratiemiddelen.

Wordt de inzet van instrumenten vergeleken met de behoefte aan ondersteuning bij reïntegratie, dan blijkt dat behoefte en daadwerkelijke inzet niet altijd corresponderen. Volgens Heyma hebben vrouwen, ouderen en gedeeltelijk werklozen zowel kleinere werkhervattingkansen als een kleinere kans op het ontvangen van reïntegratieactiviteiten. Hier kan dus mogelijk sprake zijn van afroming.

Heyma vergelijkt werkhervattingkansen van werklozen met en zonder reïntegratieactiviteit. Zijn belangrijkste conclusies zijn dat oriëntatie en bemiddeling een positief effect hebben op het verkorten van de werkloosheidsduur, maar dat aanbodversterking (zoals motivatie-, communicatie- en sollicitatietrainingen) een negatief effect heeft en scholing weinig significante effecten laat zien.

De analyse laat daarbij zien dat bruto-effectiviteit weliswaar een indicatie vormt van netto-effectiviteit maar dat er voor individuele reïntegratiebedrijven toch aanzienlijke verschillen zijn. Het doel van een benchmark is om op basis van deze verschillen tussen reïntegratiebedrijven het meest effectieve bedrijf te kiezen. Benchmarking op basis van bruto-effectiviteit is daarom volgens de auteur niet zuiver. Met de introductie van marktwerking ontstaat een keuzeprobleem wat het meest geschikte reïntegratiebedrijf is. Opdrachtgevers willen daarom graag prestaties van reïntegratiebedrijven met elkaar vergelijken. Een opdrachtgever is onder meer geïnteresseerd in de toegevoegde waarde die een reïntegratiebedrijf kan bieden. Met marktwerking ontstaan nu ook mogelijkheden om te kijken wat de toegevoegde waarde van reïntegratiebedrijven is. De methode van Zwinkels wijst hier de weg.

8.3.2 *Metten voor wie wat effectief is*

Uit de bijdrage van Heyma en Zwinkels wordt duidelijk dat veel, maar niet alle effecten meetbaar zijn met econometrische studies. Er zijn nog obstakels bij de modellering van effectiviteit en de techniekontwikkeling. Een centraal obstakel is het vaststellen van een controlegroep. Dit probleem kan worden opgelost met behulp van grote databestanden die longitudinale gegevens op persoonsniveau bevatten. Het is echter mogelijk dat werkzoekenden in deze bestanden (nog) geen reïntegratie-

activiteiten hebben ontvangen, bijvoorbeeld omdat zij een grote kans hebben op het vinden van een baan. Van deze werkzoekenden wordt verwacht dat zij op eigen kracht een baan vinden. Het inzetten van een reïntegratie-instrument is daarmee selectief. Uiteraard is ook deze selectiviteit te modelleren, zoals Heyma heeft beschreven. De onderzoekers zijn het echter nog niet eens over wat daarbij de juiste aanpak is (Zie kader Gevoelige analyses).

Gevoelige analyses

Wij gaan er vanuit dat het beleid behoefte heeft aan de juiste onderzoeksresultaten. Deze worden verkregen met goede data en met goede modellen, de juiste methodiek en goede verklaringen. Maar ook als aan al deze voorwaarden is voldaan komt het voor dat de uitkomsten van twee vergelijkbare studies verschillen. Heyma geeft hiervan een voorbeeld in paragraaf 6 van hoofdstuk 2. Daar vergelijkt hij de uitkomsten van zijn eigen onderzoek met die uit het onderzoek van Van der Heul e.a. (2003). Hoewel in beide studies is gestart met dezelfde databestanden worden in die laatste studie minder positieve effecten van reïntegratiediensten gevonden. Tabel 2.7 suggereert aanzienlijke verschillen wat betreft de effecten van trajecten. Als verklaring voor deze verschillen wijst Heyma erop dat de twee studies de onderzoekspopulatie anders selecteren en de modelaanpak anders vormgeven. Van der Heul e.a. zouden onder meer uitgaan van andere veronderstellingen ten aanzien van de invloed van de werkloosheidsduur.

Heyma onderzoekt vervolgens of de verklaring voor de verschillende uitkomsten inderdaad ligt bij de verschillende modelveronderstellingen. Daartoe tracht hij het model van Van der Heul e.a. zo goed mogelijk te reproduceren. Maar ook dan vindt hij nog aanzienlijke verschillen in de resultaten van beide studies (Tabel 2.8, kolom 6 en 7). De effecten blijven bij Heyma aanzienlijk groter dan bij Van der Heul, ook al zou het model kolom (6) een reproductie zijn van de analyse, waarbij alleen de berekening van het effect verschillend plaatsvindt.

De onverklaarde verschillen houden hoogstwaarschijnlijk verband met een verschil in aanpak. Daarbij gaat het er niet alleen om dat de ene onderzoeker kijkt naar het verschil in de werkherverkrijgkans binnen anderhalf jaar en de ander kijkt naar een verandering in de verwachte werkloosheidsduur, maar om de obstakels bij de duuranalyses. Deze obstakels worden veroorzaakt door niet (goed) waar te nemen duren die samenhangen met: de controlegroep, selectiviteit, niet-waargenomen individuele kenmerken, tijdsafhankelijke factoren en de duur van trajecten en scholing.

Selectiviteit, ofwel de afhankelijkheid tussen mogelijkheden op de arbeidsmarkt en de kans om deel te nemen aan reïntegratieactiviteiten, vormt een hindernis bij het zuiver modelleren van de effectiviteit. Een goed begrip van de processen en de empirie van de indicatiestelling is dus van cruciaal belang bij de verklaring van kosteneffectiviteit. Hieruit

blijkt weer dat de uitkomst van activering (het *wat*) weinig relevant is zonder verklaring vanuit het proces (het *hoe*).

8.3.3 *Is afroming effectief?*

Worden activeringsactiviteiten aangestuurd door publieke hiërarchische organisaties en zijn er voldoende data, dan kan met behulp van de econometrische methode de outcome en kosteneffectiviteit eenvoudig worden geëvalueerd. Dat is veel lastiger wanneer er een quasi-markt is met een publieke opdrachtgever en verschillende private uitvoerders. Koning, auteur van hoofdstuk 4, noemt als voorbeeld de conclusies die uit de Amerikaanse studies zijn te trekken. Hij stelt afroming door de private reïntegratiebedrijven in een geheel ander daglicht.¹⁶ Terwijl afroming doorgaans als een ongewenst verschijnsel wordt beschouwd toont Koning aan dat deze juist ook kan leiden tot maatschappelijk gewenste effecten. Afroming is daarom geen sterk argument om uitvoerders te prikkelen met 'No-cure no-pay' contracten en opdrachtgevers te vrijwaren van plaatsingsprikkelers. Hij doelt daarmee met name op het UWV. Een inhoudelijke discussie over plaatsingsprikkelers voor opdrachtgevers is volgens hem in Nederland niet goed te voeren, omdat er nog te weinig empirisch onderzoek is verricht naar de invloed van publieke opdrachtgevers op prestaties van private uitvoerders.

De Amerikaanse evaluaties leren dat de ruimte voor afroming vaak niet benut kan worden door private ketenpartners omdat zij onvoldoende informatie ontvangen. De meer kansrijke werkzoekenden mogen dan wel een grotere kans hebben om te worden geselecteerd voor een traject, maar dit is dan eerder ondanks dan dankzij de door de opdrachtgevers verstrekte gegevens. Het gebrek aan transparantie leidt ertoe dat de publiek-private reïntegratieketen niet optimaal presteert. Waarom dat zo is bespreken we in paragraaf 8.6.

Koning acht een heldere onderzoeksagenda van de overheid noodzakelijk. Het gaat dan onder andere om onderzoek naar de effectiviteit van trajecten voor cliënten, gerangschikt naar hun baankans die zij hebben vóór de inzet van trajecten. Alleen uit dergelijk onderzoek kan blijken wie baat heeft bij reïntegratieactiviteiten en wie niet. Daarbij zijn er te weinig modellen waarin deze micro-effecten naar macro-effecten doorgerekend kunnen worden zodat ook het beleid en maatschappelijke opbrengsten zijn te evalueren.

¹⁶ Er vindt afroming plaats als het reïntegratietraject of instrumentarium ten goede komt aan personen die het niet nodig hebben voor het verkrijgen van werk.

8.4 Onderzoek naar vraag 2. Wanneer is het arbeidsmarktbeleid effectief?

Ondanks de bovengenoemde obstakels is de kwaliteit van methoden die de prestaties van beleid en reïntegratieactiviteiten meten, de afgelopen jaren sterk verbeterd. Dit is van belang voor de overheid, reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers. Het transparant maken van de resultaten van de reïntegratiemarkt is dé grote uitdaging voor de overheid die streeft naar meer marktwerking.

Mening van de WRR

Volgens de WRR levert veel van de informatie die wordt verkregen door outputindicatoren en door prestatiemetingen op instellingen van toepassing te verklaren, slechts een globale afspiegeling van de kwaliteit van de werkzaamheden die worden verricht en de diensten die worden geleverd. Tegelijkertijd is het juist dit soort informatie die zich over het algemeen het best laat generaliseren. Dat werkt in de hand dat de informatie die zich het beste laat verzamelen ook het soepelst verheven wordt tot de meest 'relevante' informatie. [...] Toegesneden relevante informatie is veel moeilijker aan instellingen te onttrekken en compliceert het proces om tot onderlinge vergelijkbaarheid te komen. Een verklaring daarvoor is dat dergelijke informatie een sterker impliciet karakter heeft.

Omdat het product dat in de dienstverlening wordt aangeboden een dienst is, is zij onlosmakelijk verbonden met de rol van de professional en de relatie tot de cliënt. De beoordeling van de kwaliteit ervan is tot op zekere hoogte te objectiveren, maar kent ook professionele en subjectieve criteria die lastiger zijn vast te leggen wanneer men tot een waardering wil komen van het 'resultaat' van de dienst. Een belangrijke uitdaging voor het leervermogen van instellingen is dan ook het zoeken naar manieren om impliciete informatie expliciet te maken.

Opdrachtgevers willen goed geïnformeerd worden over resultaten om de juiste trajecten te kiezen bij de beste uitvoerder. De burger wil een goede dienstverlening en wil dus graag weten wat zijn of haar kans is op terugkeer naar werk na werkloosheid of arbeidsongeschiktheid.

Het transparant maken van de resultaten vraagt om onderzoek dat zich niet alleen concentreert op de effecten, maar ook op de processen (hoe wordt het resultaat bereikt?), op de beoordeling van de samenwerking tussen marktpartijen en op het lerend vermogen van de keten. Dergelijk onderzoek sluit aan bij de onlangs door de WRR voorgestelde vorm van prestatiemeting. Deze zou zich meer moeten richten op het proces en de dienstverlening aan de burgers (zie kader mening van de WRR).¹⁷

8.4.1 Aandacht voor het proces en de netwerkketen

De redenties van de WRR omtrent de lerende organisaties en de ketendienstverlening sluiten aan op de gedachtegang achter het door ons

¹⁷ WRR (2004).

ontwikkelde stappenplan voor de evaluatie van activeringsbeleid en de uitvoering daarvan in de SUWI-keten. Dit stappenplan is beschreven in het TNO boekrapport 'Daadwerkelijk effectief'.¹⁸

In het stappenplan zijn drie samenhangende delen onderscheiden: Procesevaluatie, Effectevaluatie en Leren (Verklaren, Verbeteren, Veranderen).

1. Procesevaluatie

Bij procesevaluatie gaat het om het vaststellen waarom en hoe de (wettelijke) regeling tot stand is gekomen, welke motieven, strategie en prikkels aanleiding vormen voor de (wettelijke) regeling en de condities waaronder deze worden uitgevoerd. Taken die daarbij horen zijn het systematisch indelen en beschrijven van de (wettelijke) regeling(en), het vaststellen van de bij de uitvoering betrokken actoren en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen hen, het vaststellen van de middelen die beschikbaar zijn, alsmede het vaststellen van aspecten in het uitvoeringsproces.

2. Effectevaluatie

Bij effectevaluatie gaat het om het vaststellen van de voor de betrokken actoren geldende criteria voor effectiviteit, die bepalend zijn voor de waardering van resultaten. Voor de beoordeling van effecten van reïntegratieregelingen of instrumenten kijken we naar de output en outcome. In de eerste plaats gaat het om de subjectieve waardering door medewerkers, klanten, werkgevers, etc. Daarnaast hanteren wij drie objectieve hoofdcriteria: bereik, effectiviteit en (kosten)efficiëntie. Deze prestaties worden vervolgens nader uitgewerkt tot prestatie-indicatoren. Met behulp van econometrische modellen is het mogelijk om netto-effectiviteit van het reactiveringsinstrumentarium te meten en te voorspellen. Verder is het van belang neveneffecten vast te stellen.

3. Leren, verklaren, verbeteren, veranderen

De derde stap van het leren is niet alleen van belang voor onderzoekers, maar vooral voor de partijen die voor verbetering zorgdragen, zoals de regering, de politiek, de ambtenarij, de uitvoerders en andere stakeholders. Deze stap moet niet alleen leiden tot betere wet- en regelgeving, maar ook tot nieuwe plannen en experimenten met een nieuwe aanpak.

¹⁸ De Vos e.a. (2002).

Meervoudige onderzoeksmethodiek

Het stappenplan onderscheidt voor de evaluatie van het activeringsbeleid verschillende deelgebieden, waarvoor onderzoeksmethodieken vanuit diverse wetenschappelijke disciplines nodig zijn. Iedere discipline werkt vanuit eigen axioma's waarmee een deel van de werkelijkheid wordt verklaard. Te denken valt aan juridische methoden van onderzoek zoals wetstechnisch- of jurisprudentie-onderzoek en aan kwalitatieve (sociaal)wetenschappelijke methoden van onderzoek als enquête, interview, participerende observatie, case-study, dossieronderzoek, registratie, literatuuronderzoek, experiment, modelsimulatie en secundaire analyses. Deze kwalitatieve gegevens worden benut om uitkomsten van kwantitatieve (secundaire) analyses te verklaren en omgekeerd. De combinatie van juridische, kwalitatieve (sociaal) wetenschappelijke en kwantitatieve onderzoeksmethoden voor de analyse van bronnen en actoren wordt ook wel 'onderzoekstriangulatie' genoemd.

Het stappenplan bevordert dat prestatiemeting meer is dan een contextloze afrekening op prestatie-indicatoren en meetbare output en outcome door zich ook te richten op het proces (het hoe?) en de interactie tussen de ketenpartners¹⁹. Om te leren hebben actoren in de netwerkketen behoefte aan toegankelijke, samenhangende en begrijpelijke informatie over prestaties, succes- en faalfactoren van maatregelen. Transparantie en monitoring zijn dan ook kritieke succesfactoren voor de marktpartijen.

8.4.2 *Monitoren van processen in de reïntegratienetwerkketen*

Onderdeel van het stappenplan is het monitoren van processen die onderdeel vormen van de reïntegratienetwerkketen. Ketenpartners hebben namelijk behoefte aan transparantie en een uitwisseling van gegevens zonder restricties.

Kritieke succesfactoren voor monitoren van reïntegratie

De overheid en publieke uitvoerders hebben reeds diverse pogingen ondernomen om transparantie te bevorderen in de uitvoering van reïntegratieactiviteiten. De reïntegratiemonitor Remon is één van de pogingen geweest om deze transparantie verschaffen. In hoofdstuk 5 beschrijft Fermin de opkomst én ondergang van reïntegratiemonitor Remon. Hij concludeert dat de ketenpartners zich vooral moeten inzetten voor het ontwikkelen van een centrale informatievisie. Zo'n informatievisie omschrijft wat de hoofduitgangspunten van de gegevensuitwisseling zijn. Doel, middelen en opbrengsten voor de deelnemers aan de reïntegratieketen moeten daarbij met elkaar in evenwicht zijn.

¹⁹ Ahaus e.a. (1998)

8.4.3 *Oplossen van knelpunten bij de informatisering van de SUWI reïntegratienetwerkketen*

De reïntegratiemarkt ondervindt vele knelpunten vanwege de gebrekkige regie en informatisering van de keten. Fermin beschrijft in hoofdstuk 6 hoe knelpunten opgelost worden door het instellen van een verantwoordelijke procesmanager of ketenregisseur met de juiste bevoegdheden. Hij constateert dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wel verantwoordelijk is voor de aansturing van de keten, maar slechts stuurt op afstand. Een voorbeeld is de activering van de gemeentelijke doelgroep. Deze verantwoordelijkheid is in 2004 gedecentraliseerd naar het lokale niveau (gemeenten). Tegelijkertijd verwacht de centrale overheid van de marktpartijen dat zij beter en efficiënter gaan samenwerken. Fermin stelt daarentegen vast dat de huidige verantwoordelijkheden nu te veel op afstand liggen en te lokaal zijn om een keten centraal te organiseren, te sturen en informatie-overdracht af te dwingen.

De huidige problemen in de SUWI-keten zijn op te lossen door het voeren van een discussie over de regie en de wettelijke condities van het informatienetwerk. Daarbij moeten niet de organisaties maar de kritieke stappen in het cliëntproces centraal komen te staan.

Fermin pleit ervoor om de cliënt daadwerkelijk centraal te stellen bij het definiëren van een keten, omdat deze de enige partij is die de keten in zijn geheel doorloopt. Vervolgens moet per stap worden bekeken welke organisatie welke stappen het beste uitvoert, welke informatie daarvoor noodzakelijk is en hoe de ICT dit kan ondersteunen. Het maken van dergelijke afspraken kan het beste gebeuren onder begeleiding van een procesmanager of ketenregisseur. Dit is een onafhankelijke partij die het cliëntproces aanstuurt. Om effectief te zijn, dienen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de regisseur in lijn te zijn met de bijbehorende taken. En daar ligt een andere oorzaak voor het moeizaam tot stand komen van de SUWI-keten. Er is politieke wil en lef nodig om tot een efficiënte uitvoering te komen. Het slechts vaststellen van de kaders en de invulling geheel overlaten aan de ketenpartners, levert niet het gewenste resultaat op.

8.5 **Onderzoek naar vraag 3. Waarom zijn interventies effectief?**

Wat betreft het in paragraaf 8.2 van dit hoofdstuk geconstateerde gebrek aan deugdelijke studies over de (netto-)effecten is het zaak tot scherpere uitkomsten te komen, en daarbij te differentiëren naar uiteenlopende typen trajecten en doelgroepen. Wil zulks gerealiseerd worden, dan is het gebruik van experimenten onontbeerlijk. Blonk en Brenninkmeijer beschrijven een experiment met de toepassing van een interventie voor

langdurig werklozen. Zij stellen zich de vraag hoe reïntegratiedienstverlening ertoe kan bijdragen dat een individuele werkloze naar werk gaat zoeken, gaat solliciteren en werk gaat accepteren en inventariseren welke psychologische aspecten daarbij van belang zijn. Hun kleinschalige experimenten lenen zich goed voor het achterhalen waarom een interventie effectief is.

In de VS bestaat ruime ervaring met sociale experimenten (Zie Koning in hoofdstuk 4). Er is geen reden om aan te nemen dat de voordelen minder van toepassing zouden zijn op de Nederlandse situatie. Eerder is het zo dat gezien de geringe kennis ten aanzien van de effecten van scholing en bemiddeling de opbrengsten van experimenten in Nederland relatief hoog zullen uitvallen.

De constatering dat experimenten in Nederland noodzakelijk zijn voor een goede evaluatie is niet nieuw. Bij de voorbereiding van de evaluatie van de Sluitende Aanpak is dit unaniem geconcludeerd door meerdere evaluatie-experts.²⁰ De conclusie is dat er in Nederland behoefte is aan meer experimenten en aan onderzoek naar de voorwaarden en mogelijkheden van experimenteel effectonderzoek. Alleen dan komen we te weten waarom interventies effectief zijn.

8.6 Wat is nodig om de kosteneffectiviteit van SUWI te meten?

Aan de hand van het tot dusver beschreven onderzoek constateren we in essentie drie belangrijke kennislacunes. De eerste is dat er weinig deugdelijke studies zijn over de (netto-) micro-effecten van kwalificatie, bemiddeling en vooral scholing. Ten tweede zijn er weinig (algemene) evenwichtsmodellen waarin deze micro-effecten doorgerekend kunnen worden.²¹ Een derde kennislacune is dat er weinig inzicht is in de kosteneffectiviteit van reïntegratiedienstverlening op een quasi-markt.

Aan de SUWI-operatie en de daarmee gepaard gaande privatisering van onderdelen van de activerende sociale zekerheid ligt de wens ten grondslag dat de middelen kosteneffectief worden ingezet. Een van de veronderstellingen daarbij is dat de reïntegratiedienstverlening het kosteneffectiefst uitgevoerd kan worden op een markt. Of dat zo is hangt in belangrijke mate af van de transactiekosten die de uitvoering op een markt met zich meebrengt.

Transactiekosten

Transactiekosten zijn de kosten die van tevoren (ex ante) gemaakt moeten worden om een contract tussen partijen tot stand te brengen en de

²⁰ Van der Heul e.a. (2003)

²¹ Deze eerste twee lacunes werden ook al vastgesteld in De Vos e.a. (2002).

kosten die daarna (ex post) gemaakt worden om de overeenkomst te bewaken en zonodig af te dwingen.

De ex ante transactiekosten bestaan uit de kosten van het vergaren van informatie aangaande het contract. Voorbeelden zijn de kosten van de aanbestedingsprocedure van contacten voor reïntegratie van werklozen of het onderzoeken van de garantievoorwaarden bij de inkoop van trajecten. Als over een contract onderhandeld wordt, dan zijn daar ook transactiekosten mee gemoeid. Men moet elkaars betrouwbaarheid en bekwaamheid onderzoeken; het contract moet worden opgesteld.

Ook het achteraf bewaken van de uitvoering van het contract brengt kosten met zich mee. Tevens kan het afdwingen van de overeenkomst kosten van gerechtelijke procedures veroorzaken. Transactiekosten hebben alles te maken met de onbetrouwbaarheid en irrationeel gedrag van mensen die samenwerken en de kosten van daaromtrent te verzamelen informatie.²²

Beïnvloeding transactiekosten

Transactiekosten kunnen zeer snel oplopen naarmate de dienstverlening complexer wordt, regelingen specifiek en rechten en plichten nauwer omschreven worden (veel controle, toezicht en beroepsprocedures). Het beheersen van transactiekosten in de keten veronderstelt dat die kosten te beïnvloeden zijn én meetbaar zijn.

Nu beïnvloeden tal van factoren de hoogte van de transactiekosten. Met name de mate waarin actoren moeten overleggen over een gemeenschappelijk doel en de mate van onzekerheid van de wereld waarin contracten gesloten worden. Afhankelijk van de waarde van deze factoren is er een optimale organisatiestructuur in relatie tot de optimalisering van transactiekosten. De keuze voor een bepaalde organisatiestructuur leidt er toe dat de transactiekosten bij bepaalde doelcongruentie en externe onzekerheden worden beperkt. De Italiaanse econoom Ciborra onderscheidt drie organisatiestructuren waarbinnen producten of diensten worden geleverd tegen de laagste transactiekosten: de marktstructuur, de hiërarchische organisatiestructuur en de clanstructuur.²³ De eerste twee structuren lenen zich goed om de transactiekosten in de SUWI-keten te begrijpen. De drie organisatiestructuren van Ciborra zijn ideaaltypen voor het omgaan met de uiteenlopende mate van onzekerheid die door externe omstandigheden ontstaat (zie kader). Afhankelijk van de mate van noodzakelijke doelcongruentie en externe onzekerheid zou op grond van Ciborra's theorie gekozen kunnen worden voor een organisatiestructuur die de laagste transactiekosten met zich meebrengt. Een andere fundamentele

²² Zie onder andere Floor economen jargon, www.Floor.nl.

²³ Ciborra (1993).

factor die van invloed is op de hoogte van de transactiekosten heeft te maken met de manier waarop de verschillende autonome partijen samenwerken bij het vervaardigen en leveren van een product. De behoefte om samen te werken kan ontstaan als het werk te complex of te omvangrijk is voor de afzonderlijke partijen. De verschillende partijen kunnen er dan voor kiezen om een netwerkketen te vormen met als doel om gezamenlijk een bepaald product te leveren tegen zo laag mogelijke transactiekosten (ook wel waardeconstellatie genoemd).

De transactiekostentheorie van Ciborra

Ciborra stelt dat bij een bepaalde mate van noodzakelijke doelcongruentie van de actoren en een bepaalde mate van onzekerheid van de buitenwereld er een optimale structuur is in relatie tot de reductie van transactiekosten. Hij onderscheidt drie organisatiestructuren van mensen waarbinnen producten of diensten worden geleverd tegen de laagste transactiekosten. Het gaat om de marktstructuur, de hiërarchische organisatiestructuur en de clanstructuur. Deze drie zijn ideaaltypen. Omdat de eerste twee typen van waarde zijn voor begrip van transactiekosten in de SUWI-keten beschrijven wij ze hier op enkele onderdelen.

1. Marktstructuur

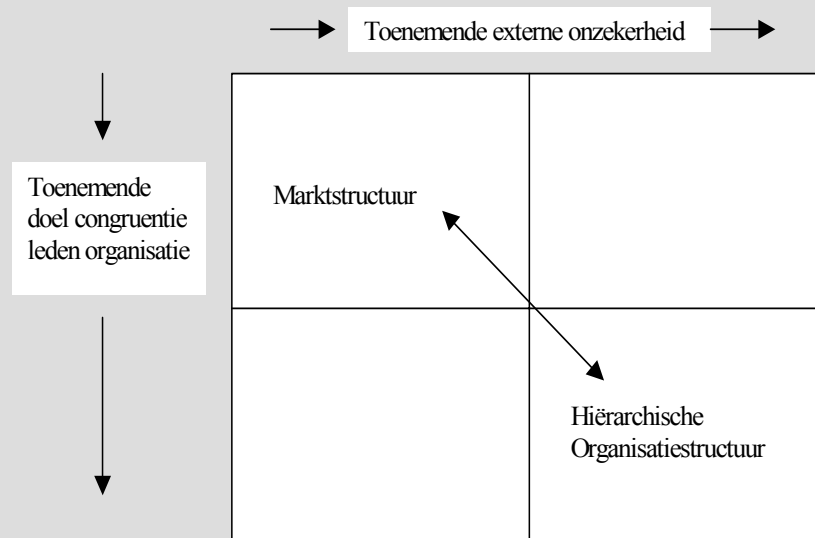
Indien er veel externe zekerheid bestaat is 'de markt' de aangewezen organisatiestructuur om te produceren en diensten te leveren. In principe is alles te 'vermarkten' indien er voldoende externe zekerheid is. Vrije onderhandeling tussen gelijkwaardige onafhankelijke partijen, zonder interventie en dwang van de overheid geeft dan de laagste transactiekosten. Voor de overheid is een belangrijke taak weggelegd om zekerheden te garanderen die voor marktpartijen noodzakelijk zijn. Een rechtsstaat, internationale verdragen, convenanten, toezichhouders en standaardisatie; alle zorgen op deelterreinen voor zekerheid zodat schade door onbetrouwbaar en irrationeel gedrag van mensen beperkt blijft. Die zekerheid wordt ook bevorderd door standaardisatie, transparantie, openbaarheid van informatie en de gelijkwaardigheid van aanbiedende en vragende partijen. Een goed functionerende markt staat open voor nieuwe aanbieders en vragers, geeft ruimte aan eerlijke concurrentie en bevordert daarmee een optimale prijs-kwaliteit verhouding. Bovendien schept de markt goede mogelijkheden voor partijen om samen te werken in netwerkketens als het werk te complex of te omvangrijk is voor afzonderlijke partijen. Zo'n netwerkketen van onafhankelijke partijen heeft tot doel om gezamenlijk goederen en diensten te leveren tegen zo laag mogelijke transactiekosten.

Bij de evaluatie van de voor de markt geleverde productie en diensten volstaat het niet om alleen te kijken naar output en outcome. Ook de oordelen van producenten, klanten en hun omgeving over kosteneffectiviteit, kwaliteit, transparantie en bijdrage aan de keten zijn van groot belang. Informatie hierover moet binnen de markten vrij toegankelijk zijn voor alle partijen.

2. Hiërarchische organisatiestructuur

In de situatie dat er onzekerheid bestaat over de betrouwbaarheid van partijen of over irrationeel gedrag van mensen, met als gevolg dat er risico's verbonden zijn aan de productie en dienstverlening, dan zijn de transactiekosten van een hiërarchische organisatie lager dan van een markt. Standaardisatie en controle van bovenaf door de leiding van de hiërarchische organisatie leiden tot minder discussie voor, tijdens en na de productie en dus tot minder transactiekosten. De hiërarchische organisaties zijn bij uitstek geschikt om opdrachten en maatregelen van de overheid uit te voeren wanneer er marktimperfecties zijn. Eigen initiatief van onbetrouwbare of irrationele medewerkers is dan niet wenselijk. Transactiekosten kunnen beperkt blijven omdat er weinig ruimte is voor onderling overleg tussen werknemers in dezelfde laag en vanuit lage naar hoge niveaus in de organisatie.

Een hiërarchische organisatie wordt opgericht om een doel te bereiken, bijvoorbeeld het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. Dat doel is verbonden aan een hoge mate van complexiteit van de uitvoering. De medewerkers worden geselecteerd, moeten het doel van de organisatie onderschrijven en worden hierin onderwezen. Dit streven naar doelcongruentie van de leden van de organisatie brengt transactiekosten met zich mee. Maar deze transactiekosten zullen echter veel hoger uitkomen als verschillende onafhankelijke partijen veel en complexe afspraken moeten maken om tot een gezamenlijk product of dienstverlening te komen. Daarvan is bijvoorbeeld vaak sprake bij de uitbesteding door gemeenten van reïntegratiedienstverlening aan private reïntegratiebedrijven.



Figuur 8.1 Toenemende doelcongruentie en externe onzekerheid vereisen de optimale structuur om transactiekosten te beperken (diagonaal).

8.7 Werken aan een effectieve reïntegratiemarkt

Er zijn aanwijzingen dat de transactiekosten van de reïntegratiemarkt betrekkelijk hoog zijn. Deze aanwijzingen houden onder andere verband met de gekozen organisatiestructuur en het functioneren van de netwerkketen.

De organisatiestructuur waarvoor de overheid in de Wet SUWI heeft gekozen wijkt op een aantal punten fundamenteel af van Ciborra's ideaaltypische organisatiestructuren. De reïntegratiemarkt is namelijk geen normale markt en ook geen hiërarchische organisatie. Zoals eerder is aangegeven kan de reïntegratiemarkt het beste worden getypeerd als een quasi-markt waarop hiërarchische publieke organisaties functioneren als inkopers en private marktpartijen als aanbieders van reïntegratietrajecten. De inkopers bepalen hierbij in vergaande mate de voorwaarden waaronder de private marktpartijen moeten opereren. De onderlinge verhoudingen tussen deze partijen zijn te typeren als niet gelijkwaardig en weinig transparant. Er zijn dan ook goede redenen om te veronder-

stellen dat deze quasi-markt bepaalde imperfecties kent die tot hogere transactiekosten leiden.

Tegelijkertijd functioneren de partijen op de reïntegratiemarkt in een netwerkketen die zij onvrijwillig zijn aangegaan als gevolg van politieke druk, de SUWI-wetgeving, de Wet Werk en Bijstand (WWB) et cetera. De consequentie van deze dwang is dat de verschillende partijen elk anders aankijken tegen de noodzaak van samenwerking.²⁴ Hieruit vloeit het risico voort dat partijen activiteiten gaan ontwikkelen die indruisen tegen het gemeenschappelijke belang van de netwerkketen met als gevolg dat de transactiekosten hoger kunnen uitkomen.

Monitor- en evaluatieonderzoek naar de werking van de reïntegratiemarkt zal duidelijk moeten maken of daadwerkelijk sprake is van verhoogde transactiekosten, waardoor deze ontstaan en op welke manier deze kunnen worden beperkt. Met dit onderzoek zal meer zicht komen op de kosteneffectiviteit van de gekozen organisatiestructuur en de netwerkketen.

Tegelijkertijd is het nodig dat de ketenpartners blijven werken aan de verbetering van de organisatiestructuur. Dat kan door met elkaar een *leerproces* te volgen waarin de partijen bewust worden gemaakt dat zij niet zonder het netwerk kunnen.²⁵ Een belangrijk onderdeel hiervan is het opstellen en nastreven van congruente doelen en het leren omgaan met conflicten. Ook dit leerproces zou idealiter gemonitord en geëvalueerd moeten worden. Bovendien kan de samenwerking in het netwerk verbeterd worden door de planning en controle en het ICT-beleid van de deelnemende partijen op elkaar af te stemmen (met name op het gebied van standaarden en procedures.). Hierbij gaat het vooral om het introduceren van nieuwe organisatievormen en het creëren van coördinatiemechanismen om kennis en informatie beter en vooral sneller uit te kunnen wisselen.

Kortom, een belangrijke kennislacune is een analyse- en verklaringsmodel voor transactiekosten en maatschappelijke baten van de SUWI-keten en het arbeidsmarktbeleid.

8.8 Wat verder nodig is

We hebben de thema's die in de voorafgaande paragrafen zijn beschreven al in hoofdstuk 1 samengevat in de volgende volzin:

Kwalitatief goed reïntegratiebeleid behoeft wetenschappelijke theorie en kennisontwikkeling...

omtrent het meten van effecten...

omtrent prikkels zoals subsidies en sancties...

²⁴ Godfroij (1989).

²⁵ Jansen (2000).

omtrent processen, ketensamenwerking en informatievoorziening ... en onderzoekstechnieken en -methoden die goed aansluiten bij de uitvoeringsprocessen ...

evenals gedurfde experimenten met activeringsprogramma's.

Zolang er onzekerheid blijft bestaan over de kosteneffectiviteit van het activeringsbeleid blijft de informatievoorziening over beleidseffecten een probleem voor de Nederlandse overheid: *"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".*²⁶

De opbrengsten van effectmeting kunnen aanzienlijk zijn, zo leren we uit buitenlandse ervaringen.²⁷ Bij de evaluatie van arbeidsmarktbeleid in Zweden en Denemarken ligt de nadruk steeds meer op verbanden tussen persoonskenmerken, arbeidsmarktgedrag, arbeidsmarktpositie en uitkeringspositie. Daarom worden bestanden met persoonsgegevens steeds vaker gekoppeld, waarna analytische methoden worden toegepast. De introductie van meer ICT toepassingen brengt standaardisatie en andere ontwikkelingen in de uitvoering voort. Zo komen steeds meer bestanden met gekoppelde gegevens beschikbaar voor analyse. 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 doelgroepen.

8.9 Ontwikkelen van een evaluatietraditie

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven waarom evaluatieonderzoek naar de effectiviteit van het activerend arbeidsmarktbeleid van groot belang is. Daar komt bij dat de Nederlandse samenleving een grote normatieve waarde hecht aan arbeid en bovendien verlangt dat belastinggelden kosteneffectief worden besteed. Nederland moet echter nog een traditie van beleidsevaluatie ontwikkelen. Tot nu toe was de impact van het reeds verrichte evaluatieonderzoek gering. Om hier verbetering in te krijgen heeft TNO in overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in september 2004 een internationale conferentie georganiseerd met een dertigtal deskundigen. Tijdens deze conferentie is besproken waarom in Nederland nauwelijks bruikbare gegevens beschikbaar zijn voor wetenschappelijke studies over effectiviteit van het reïntegratiebeleid, terwijl deze gegevens in de Scandinavische landen ruim voorhanden zijn.²⁷ De deelnemers noemden als knelpunten dat in Nederland een groot gebrek is aan eenduidig en

²⁶ Zie website van het Ministerie van SZW: WWW.social.affairs.gov.nl

²⁷ De Vos (2004).

helder gespecificeerde doelen van beleid. Bovendien zijn veel data niet openbaar vanwege de obsessie met privacy. De informatie is er soms wel maar kan vaak niet worden gebruikt. De deskundigen stellen vast dat politici graag bereid zijn nieuw 'trendy and fancy' activerend sociaal beleid op te zetten, zonder zich daarbij te baseren op grondige evaluaties. In dit verband merkte Prof. Ackum op dat in de Scandinavische landen het alsmaar maken van nieuwe wetten en regelingen met fantasievolle namen tot stilstand is gekomen nadat evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid een vaste praktijk is geworden. In Denemarken en Zweden blijkt evaluatie en stabiel activeringsbeleid elkaar te versterken. De opbrengsten van effectmeting kunnen dan ook aanzienlijk zijn zo leren we uit deze buitenlandse ervaringen. Overigens biedt alleen meten weinig grond voor beleidsontwikkeling. Ook theorievorming is van groot belang. In de woorden van Teulings: 'there is too much measurement and too little theory'. Kortom er is behoefte aan verklarende modellen die aangrijpingspunten bieden voor 'evidence based' beleid gestoeld op kennis. De transactiekostentheorie kan daarbij behulpzaam zijn. Inmiddels heeft het ministerie van SZW zich voorgenomen om in de loop van 2005 een groep van 'wetenschappelijk adviseurs' te vormen, die zich zal bezighouden met de uitwerking van een integrale informatievoorziening over activering. Deze adviesgroep wordt ingesteld om tot eenduidige uitkomsten van onderzoek te komen. De nadruk ligt op het uitzetten van wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van reïntegratiebeleid en op het creëren van goede gegevensbestanden. Het activeringsbeleid wordt daarbij niet alleen vanuit economisch wetenschappelijke axioma's geëvalueerd, maar, zo mogen wij hopen, evengoed op basis van historische, sociologische, antropologische en psychologische inzichten.

Literatuur

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

Algemene Rekenkamer (2004), *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*, Den Haag, 2004 . (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 855, nrs.1-2.)

Algemene Rekenkamer (2001), *Reïntegratie arbeidsongeschikten*, Rapport aan de Tweede Kamer, nr. 28 131, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage

Ciborra, C.U. (1993), *Teams, markets and systems*, Cambridge University Press

Ciborra, C. U. (2000). *From Control to drift, The Dynamics of corporate information infrastructures*, Oxford university press, Oxford

Centraal Plan Bureau (CPB) (2000), *Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen – Welke rol heeft de overheid te spelen?*, CPB Werkdocument, No. 118, Den Haag

Fermin, B.M.F., E.L. de Vos, J.J.M. Besseling (2003). *Inzicht in reïntegratie. Een onderzoek naar kritieke succesfactoren van het monitoren van reïntegratie op basis van een casestudie naar Remon*. Hoofddorp: TNO Arbeid

Gils A. van, (1994), *Organisatienetwerken in de non-profit sector*. In: *De dynamiek van netwerken aan de hand van vijf relevante dimensies*, Mast en Ten Brummeler (red)

Godfroj, A.J.A. (1989), *Netwerken van organisaties*. In: *Handboek organisatie*, Bunt en Nijkerk(red.), Samson, Alphen a.d. Rijn

Hendrickx, H. (2001), *IS Architecture? No Governance of the 21st Century organisation*, Addendum

Heul, H. van der, E.M. Berendsen, B.C.J.L. van der Eijken en R.J.J. Vlek (2003), *Op weg naar werk; Een evaluatie van sluitende aanpak in de WW*, UWV, Afdeling Beleidsinformatievoorziening, Amsterdam

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

Inspectie Werk en Inkomen (IWI) (2004), de Weg van Bijstand naar Werk, Den Haag

Inspectie Werk en Inkomen (IWI) (2005), Uitvoering en effectiviteit van reïntegratievoorzieningen en -instrumenten, Den Haag

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

Jansen, A.M. (2000), Signalen uit de netwerkeconomie: samenwerken op internet, EIM, zoetermeer

Koning J. de e.a (2005)., Effectiviteit van Reïntegratie. SEOR, Rotterdam.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004): WWW.social.affairs.gov.nl

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004), Brief Staatssecretaris Van Hoof aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 02-03-2005

Ministerie van Financiën (2003), Wegwijzer evaluatieonderzoek ex post (concept). Den Haag (www.minfin.nl/vbtb)

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (2003), De uitkering van de baan. Reïntegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992 – 2002, Den Haag

Smitskam, C, E.L. de Vos (2004), Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten, PS-Special, Kluwer, Deventer

Teulings, C.N. (2004), Presentatie From evaluation to policy design, tijdens The Invitational Conference 'Measuring effects: Roads to success in rehabilitation' 13 september, Maastricht

Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 804, nr. 1

Vos, E.L. de (2004). Measuring Effects: Roads to success in rehabilitation. How to measure re-employment policies in The Netherlands? Proceedings of the conference, TNO Arbeid

Vos, E.L. de, B.M.F. Fermin en A. Heyma (2001), Reïntegratie meten is weten; Onderzoek naar prestatie-indicatoren in de sociale zekerheid en uitvoering van het reactiveringsbeleid, TNO-rapport 2510007/r3, TNO Arbeid, Hoofddorp

Vos, E.L. de, C.W.J. Wevers, B.M.F. Fermin, A.O.J. Heyma, J.H. Abbring, B. van der Klaauw en P.W.C. Koning (2002), Daadwerkelijk effectief; Prestatiemeting van reïntegratie en activering, TNO-rapport, TNO Arbeid, Hoofddorp

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (2004), Bewijzen van goede dienstverlening. Amsterdam University Pres, Amsterdam

Zwinkels, W.S., J. van Genabeek, I. Groot (2004) I, Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten, RWI, Den Haag

Zwinkels, W.S., J. van Genabeek, B.M.F. Fermin, E.L. de Vos (2004) II, Misbruik van reïntegratiegelden. Thematische Verkenningen 2, SIOD, Den Haag (vertrouwelijk)

Over de auteurs

Prof. Dr. R.W.B. Blonk

Roland Blonk is gepromoveerd in de klinische psychologie. Hij is teamleider van het onderzoekscluster Activering bij TNO Kwaliteit van Leven. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar ‘Arbeidsparticipatie en psychische klachten, in het bijzonder activering en reïntegratie’ aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Universiteit van Utrecht. Het onderzoekscluster Activering richt zich op de gebieden ‘arbeid en psychische klachten’ en ‘arbeidstoeleiding van langdurige werklozen’. Op beide gebieden houdt Roland Blonk zich bezig met de ontwikkeling, evaluatie en implementatie van interventieprotocollen en richtlijnen gericht op terugdringing van respectievelijk stressgerelateerde klachten en langdurige werkloosheid. De met deze onderwerpen verbonden vaardigheden zoals instrumentontwikkeling, protocollering van interventies, training en nascholing van deskundigen, opzetten en begeleiden van grootschalige onderzoeksprojecten en analyse van gegevens met geavanceerde statistische technieken behoren tot de opgebouwde vaardigheden van Roland Blonk. Naast deze werkzaamheden is hij als copromotor nauw betrokken bij meerdere promotieprojecten op het gebied van preventie bij en behandeling van werknemers met stressgerelateerde psychische klachten. Ook is hij nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de NVAB-richtlijn voor de sociaal medische begeleiding van mensen die verzuimen wegens psychische klachten.

Dr. V. Brenninkmeijer

Veerle Brenninkmeijer heeft sociale en klinische psychologie gestudeerd en is gepromoveerd op het onderwerp ‘sociale vergelijking en burnout’. Zij is ruim 2 jaar bij TNO Kwaliteit van Leven werkzaam als onderzoeker/adviseur op de gebieden ‘arbeid en psychische klachten’, ‘arbeidstoeleiding van langdurige werklozen’ en ‘beoordeling arbeidsmogelijkheden en claimbeoordeling in de sociale zekerheid’. Ze houdt zich onder meer bezig met het evalueren van individuele interventies gericht op langdurige werkloosheid (JOBS). Daarnaast verricht zij onderzoek naar de problematiek van moeilijk objectiveerbare klachten in de bedrijfs- en verzekeringsgeneeskundige praktijk. Sinds 2003 is zij betrokken bij een grootschalig onderzoek naar langdurig verzuim en werkhervatting, in samenwerking met zes internationale partners. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar werkenden die langdurig om psychische redenen verzuimen.

Dr. A.O.J. Heyma

Arjan Heyma is sinds 1 juli 2001 werkzaam bij SEO als senior onderzoeker. Hij studeerde econometrie en wijsbegeerte aan de Universiteit van Amsterdam. In 2001 is hij gepromoveerd op het proefschrift met de titel “Dynamic Models of Labour Force Retirement”, gebaseerd op 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 Inro. Hij heeft er onder andere onderzoek gedaan naar regionale arbeidsmarkt- ontwikkelingen, verplaatsingsgedrag, vervoerwijzekeuze en betaald rijden. Bij SEO richt hij zijn onderzoek- en advieswerkzaamheden vooral op econometrische analyses van arbeidsmarktontwikkelingen en effecten van arbeidsmarktbeleid (o.a. reïntegratie, beloningsverschillen en de invloed van gezondheid), economische gevolgen van vergrijzing, met name voor arbeid, gezondheidszorg en sociale zekerheid en (kosten)effectiviteitsmeting van reïntegratie activiteiten en (de behandeling van) arbeidsgerelateerde gezondheidsproblemen. Hij heeft inmiddels ruime ervaring met het combineren van micro-econometrische analyses en beleidsonderzoek.

Drs. B.M.F. Fermin

Bruno Fermin werkt vanuit een sociaal wetenschappelijke achtergrond als onderzoeker/adviseur bij TNO Kwaliteit van Leven. 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 reïntegratietaak vanuit de nieuwe rol als opdrachtnemer.

Dr. J. van Genabeek

Joost van Genabeek heeft de eindredactie van deze bundel verzorgd. Hij is onderzoeker bij TNO Kwaliteit van Leven en legt zich toe op onderzoek ten behoeve van de beleidsvorming en de uitvoering van wet- en regelgeving in de sociale zekerheid. Van Genabeek heeft economische geschiedenis gestudeerd aan de Universiteit Utrecht en is in 1999 bij de Vrije Universiteit in Amsterdam gepromoveerd op een onderzoek naar particuliere regelingen van sociale zekerheid in de negentiende en twintigste eeuw. De afgelopen jaren heeft hij onder andere onderzoek verricht naar de aanbestedingsprocedure voor reïntegratiecontracten

(UWV, 2002 en 2004) en de marktwerking in de reïntegratiedienstverlening (Raad voor Werk en Inkomen, 2004). Momenteel voert hij een meerjarig onderzoek uit naar de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid.

Dr. P.W.C. Koning

Pierre Koning is werkzaam bij de sector marktordening van het Centraal Planbureau en als postdoc bij de Utrecht School of Economics. Zijn expertise ligt op het gebied van arbeid, 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, waaraan hij ook van 1993 tot 1997 als AiO bij de vakgroep econometrie 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 Kwaliteit van Leven als onderzoeker/adviseur op de terreinen van arbeidsmarkt, activering en reïntegratie en informatiemanagement. Hij geeft leiding aan het onderzoekprogramma 'Kennisonwikkeling, prestatie-indicatoren voor effect- en procesevaluatie van activeringsmaatregelen'. Dit is het meerjarenproject van TNO Kwaliteit van Leven waarbinnen evaluatiemethoden worden ontwikkeld. In dit kader heeft hij de redactie verzorgd van twee bundels over prestatiemeting van reïntegratie en activering (Daadwerkelijk effectief uit 2002 en Verraderlijk effectief uit 2005). Sinds 2000 is hij Member of the board of directors of GLADNET (het internationale netwerk van onderzoeksinstituten en NGO's op het terrein van arbeid en handicap, waaronder Cornell University (New York) en de ILO). In dit kader verricht hij internationaal vergelijkende studies en is hij betrokken bij de ontwikkeling en onderhoud van het netwerk waaronder de internetsite (www.gladnet.org).

Hij leidt ook projecten die de content leveren voor de STECR-databank REA-instrumenten.

Drs. W.S. Zwinkels

Wim Zwinkels heeft econometrie gestudeerd en is sinds 2002 werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven als senior onderzoeker in de business unit Arbeidsparticipatie. Daarvoor was hij werkzaam bij EIM en bij het toenmalige Gak. Hij houdt zich bezig met besteding van budgetten, effectiviteit en kosten-baten analyses op het brede terrein van reïntegratie en (gesubsidieerde) arbeid. Hij was betrokken bij onderzoek naar optimale doelgroepen bij aanbesteding en internationale aanbestedingsmodellen voor reïntegratie voor de Raad voor Werk en Inkomen. Hij heeft soortgelijke econometrische duuranalyses als in dit boek verricht voor onderzoek naar factoren die van invloed zijn op werkhervatting van zieken en werklozen en de effectiviteit van interventies daarbij.