

Effectiviteitsmetingen gemeten

Reïntegratie arbeidsgehandicapten in het buitenland

Door: Mike Klerkx,
Edwin de Vos en Jan Besseling

Omdat er in Nederland een relatief hoog aantal arbeidsgehandicapten is ten opzichte van andere EU-landen, is de aandacht voor de netto-effectiviteit van reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten erg belangrijk voor Nederland. Uit een studie van de Europese Commissie naar welk percentage van de beroepsbevolking naar eigen zeggen een arbeidshandicap heeft, blijkt Nederland van de 14 onderzochte EU-landen het hoogst te scoren, op Finland na.¹

In het TNO-onderzoek² is nagegaan hoe de netto-effectiviteit van arbeidsmarktbeleid voor arbeidsgehandicapten in het buitenland wordt gemeten. Dit vond plaats door het in kaart brengen van de kenmerken van de buitenlandse netto-effectiviteitsmetingen. Daartoe onder-

zocht TNO een twintigtal – merendeels Engelstalige – studies over de effectmeting van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten. Tijdens de zoektocht naar geschikte literatuur viel het de onderzoekers op dat:

- de meeste onderzochte effectiviteitsstudies alleen de kortetermijneffecten van beleid meten, terwijl veel instrumenten pas op lange termijn hun effecten sorteren;
- dat effectiviteitsstudies over arbeidsgehandicapten vaak enkel de bruto-effectiviteit van een maatregel onderzochten, terwijl bruto-effectiviteit een minder zuivere indicator van de effectiviteit van het beleid is dan netto-effectiviteit. Er kan dan namelijk minder duidelijk worden vastgesteld wat de bijdrage van het reïntegratiebeleid is aan de werkhervat-

TNO Arbeid deed een literatuuronderzoek naar de kenmerken van buitenlandse netto-effectiviteitsmetingen van reïntegratie-instrumenten. Het inzicht in deze ervaringen kan worden benut om de effectiviteit van het reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten in Nederland te verbeteren. In dit artikel komen enkele bevindingen aan de orde.

Bruto- en netto-effectiviteit

Arbeidsmarktbeleid heeft als doel de arbeidsparticipatie te verhogen of te verbeteren. Bij het meten van de effectiviteit van een arbeidsmarktinterventie worden verschillende vormen onderscheiden. Wordt de bruto-effectiviteit van een arbeidsmarktinterventie of -instrument gemeten, dan gaat het om het aandeel personen dat na deelname aan de maatregel is uitgestroomd naar (regulier) werk. Het uitstromen naar al dan niet regulier werk wordt echter niet alleen bepaald door het arbeidsmarktinstrument, maar ook door andere factoren zoals leeftijd, opleidingsniveau, werkervaring, motivatie en de conjunctuur. Hier is rekening mee gehouden bij het begrip netto-effectiviteit zoals gebruikt in de studie die ten grondslag ligt aan dit artikel. Bij de netto-effectiviteit gaat het om het aantal personen dat dankzij het ingezette beleid is uitgestroomd, oftewel om de bijdrage die de interventie levert aan het verhogen of verbeteren van de arbeidsparticipatie.

Effectiviteitsmetingen gemeten

- tingkansen van een arbeidsgehandicapte;
- lang niet alle effectiviteitstudies over arbeidsgehandicapten aangeven hoe de effectiviteitsmeting is verricht. Dit geldt met name voor studies van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de International Labour Organisation (ILO);
- indien arbeidsmarktbeleidstudies wel gaan over netto-effectiviteit, arbeidsgehandicapten dan veel minder vaak als doelgroep onderzocht worden dan andere groepen op de arbeidsmarkt. Vaker gaat het om (langdurig) werklozen.

Ondanks de genoemde beperkingen zijn er de nodige netto-effectiviteitstudies over arbeidsgehandicapten gevonden waardoor de literatuurstudie voldoende inzicht geeft in de kenmerken van netto-effectiviteitsmetingen voor arbeidsgehandicapten.

Opzet literatuuronderzoek

Het twintigtal studies die inzicht bieden in de netto-effectiviteit van een maatregel gericht op de reïntegratie van arbeidsgehandicapten, is gekozen op basis van relevantie en beschikbaarheid. De uitkomsten van het onderzoek zijn gerangschikt per reïntegratie-instrument, waarbij de begrippen *effectiviteitsmeting* en *uitkomstmaat* de maatstaven zijn om een overzicht te geven.

Om tot een breed beeld te komen, is gezocht naar studies van verschillende landen en van verschillende onderzoeksinstituten. Maar de verscheidenheid van de landen die studies hebben uitgevoerd, bleek beperkt: met name Scandinavische en Angelsaksische landen (Canada, Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk). Het internet diende als belangrijkste zoekinstrument. Bij het inventariseren van relevante studies is geen onderscheid gemaakt tussen subcategorieën van arbeidsgehandicapten.

Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten

Instanties in het veld van werk en inkomen hebben veel instrumenten tot hun beschikking om de afstand van de arbeidsgehandicapten tot de (reguliere) arbeidsmarkt te verkleinen. In schema 1 staan de instrumenten vermeld die kunnen worden ingezet ten behoeve van de reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

Uitkomsten literatuurstudie

Schema 2 (zie p. 30) toont, per onderzocht reïntegratie-instrument, de uitkomsten van de literatuurstudie naar het gebruik van effectmaten en onderzoeksmethodes voor effectiviteitsonderzoek bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De belangrijkste bevindingen van de literatuurstudie zijn:

1. De literatuurscan laat zien dat evalu-

atiestudies met als doelgroep arbeidsgehandicapten ten opzichte van andere doelgroepen niet rijk bezaaid zijn. Toch levert de scan een minder negatief beeld op dan wat uit de reacties van de vermelde overzichtsstudies naar voren komt³. Er is literatuur gevonden die inzicht geeft in de effectiviteit van interventies ten behoeve van arbeidsgehandicapten. Alleen ten aanzien van het instrument 'Self employment' heeft de literatuurscan geen relevante artikelen opgeleverd.

2. Maar liefst 18 van de 23 studies melden dat het onderzochte instrument effectief is. 'Begeleid werken' wordt vanuit de geraadpleegde literatuur qua effectiviteit positief tot zeer positief beoordeeld. De instrumenten 'Loonkostensubsidies' en 'Scholing en training' leveren qua effectiviteit het meest gemengde beeld

Instrument	Beschrijving
Werkaanpassingen	Elke aanpassing van het werk om tegemoet te komen aan de handicap van de werknemers. Dit kan ingezet worden voor de continuïteit van de dienstbetrekking van een voorheen gezonde werknemer of als middel om een (nieuwe) arbeidsgehandicapte werknemer in dienst te nemen (voorbeelden zijn kortere werktijden en hulpmiddelen).
Loonkostensubsidies	Elke financiële tegemoetkoming van de overheid voor de werkgever met als doel het verlagen van de loonkosten, ter compensatie van de lagere productiviteit van de arbeidsgehandicapte.
Begeleid werken (zoals jobcoach)	De World Association for Supported Employment (WASE) omschrijft begeleid werken als betaalde arbeid op een werkplek met (continue) ondersteuning voor gehandicapten op de reguliere arbeidsmarkt ⁴ .
Beschutte werkplekken	Een afgeschermd werkomgeving waar de arbeidsgehandicapte de gelegenheid wordt geboden om, op zijn of haar eigen tempo, werkervaring op te doen en zijn of haar productiviteit te verhogen.
Scholing en training	Het volgen van trainingen of cursussen om de participant arbeidsmarktrelevante kennis en vaardigheden bij te brengen.
Zelfstandig ondernemerschap	In plaats van een baan in loondienst biedt de overheid faciliteiten aan de arbeidsgehandicapte om als ondernemer op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan. De faciliteiten kunnen financieel van aard zijn (opstartsubsidies bijvoorbeeld) of immaterieel (zoals cursussen).

Schema 1. Overzicht van het integratie-instrumentarium voor arbeidsgehandicapten

'18 van de 23 studies melden dat het onderzochte instrument effectief is'

op. 'Scholing en training' lijken vaker geëvalueerd te worden dan overige instrumenten gericht op arbeidsgehandicaptten. In 14 van de 23 onderzochte studies is een econometrisch model de gehanteerde onderzoeksmethode. Een kosten-batenanalyse is de meest gehanteerde methode om de mate van efficiëntie te onderzoeken.

3. Het gebruik van een experimentele opzet van het onderzoek effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicaptten blijkt (ook) in het buitenland bijna niet toegepast te worden. Er is slechts één artikel gevonden waar daadwerkelijk sprake is

van een experimentele opzet (zie kader Maatwerk: effectiviteitsmetingen en uitkomstmaten). De overige studies hanteren allemaal een vorm van een niet-experimentele opzet voor het meten van netto-effectiviteit.

4. De meeste geraadpleegde Angelsaksische artikelen concentreren zich op economische effectmaten (zie kader Maatwerk: effectiviteitsmetingen en uitkomstmaten). Slechts enkele studies gebruiken een sociale maatstaf, maar nooit in afzondering van een economische maatstaf. Deze literatuurscan heeft slechts één uitzondering gevonden. Daarnaast valt op dat de studies die een sociale maatstaf

gebruiken voor effectmeting altijd Scandinavische studies zijn.

5. Veruit de meest gebruikte effectmaat is kans op werkhervatting of een variant daarop, zoals duurzame werkhervatting of reguliere werkhervatting. Als er sprake is van een sociale effectmaat dan gaat om een maatstaf voor de gezondheid of het geluksniveau van de deelnemers aan het reïntegratie-instrument.

6. Efficiëntie als effectmaat komt meer voor in Angelsaksisch onderzoek (Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk) dan in (West-)Europees onderzoek. De gehanteerde onderzoeksmethode is altijd een kosten-batenanalyse.

Maatwerk: effectiviteitsmetingen en uitkomstmaten

In de literatuurstudie zijn de begrippen *effectiviteitsmeting* en *uitkomstmaat* als maatstaven gehanteerd om een vergelijkend overzicht te geven van de onderzochte effectiviteitsstudies. Effectiviteit kan op verschillende manieren worden onderzocht en uitgedrukt worden in verschillende effectmaten.

Effectiviteitsmeting

Effectiviteitsmetingen worden opgedeeld in experimentele en niet-experimentele metingen. Bij *experimentele metingen* worden uit de doelgroep willekeurig twee groepen samengesteld. De ene groep krijgt een interventie (interventiegroep), de ander (controlegroep) niet. De verschillen in uitkomsten na interventie tussen de beide groepen is een indicatie van de effectiviteit van de interventie. Er is consensus onder onderzoekers dat een experimentele methode de beste methode is om effectiviteit van interventies te meten⁵. Naast experimentele effectiviteitsmetingen worden er ook niet-experimentele effectmetingen verricht. Bij *niet-experimentele metingen* moet gedacht worden aan een meting waarbij één van de volgende methodes wordt gebruikt:

- De arbeidsmarktsituatie van een doelgroep voor de interventie wordt vergeleken met de situatie na de interventie. Verschillen in arbeidsmarktsituaties worden toegeschreven aan de interventie.
- De baanvindkansen van een groep met interventies worden vergeleken met die van een groep die geen interventies (de controlegroep) heeft ontvangen. Het nadeel van deze methode kan zijn dat de controlegroep niet willekeurig is samengesteld, zodat de

onderzoekers niet weten of alle relevante factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van reïntegratie, ook worden meegenomen. Zo worden psychologische factoren (zoals motivatie) in dergelijke experimenten niet altijd meegenomen. Als gemotiveerde mensen eerder geneigd zijn gebruik te maken van interventies dan verstoort dit gegeven de effectiviteitsmeting bij een vergelijk van beide groepen.

Uitkomstmaat

Een *effectmaat* is een variabele waaraan de onderzoeker afmeet in welke mate een interventie effect heeft. Effectmaten die betrekking hebben op het vinden of het behouden van werk of op kenmerken van het werk worden *economische effectmaten* genoemd. Voorbeelden daarvan zijn: de kans op het vinden en behouden van regulier werk, de duur van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, een verhoging van salaris of een verandering in het aantal werkuren per week zodat dat meer aansluit op de wensen van de betrokkenen. Effecten kunnen ook betrekking hebben op de kwaliteit van het (arbeidzame) leven. Hierbij kan worden gedacht aan effecten op de tevredenheid over werk en/of leven en aan gezondheidseffecten. Deze voorbeelden betreffen *sociale effectmaten*. Daarnaast kan het bij evaluaties ook van belang zijn om een *efficiëntie maatstaf* bij de evaluatie te betrekken. Een efficiëntie maatstaf geeft inzicht in de mate waarin de ingezette middelen in verhouding staan tot het beoogde doel.

'Bij een sociale effectmaat gaat het om een maatstaf voor de gezondheid of het geluksniveau van de deelnemers'

Instrument	Experimenteel		Onderzoeksmethode		Economische effectmaat?			Sociale effectmaat?		Effectief?		Efficiëntiemaatstaf?	
	Ja	Nee	Econometrisch model	Kostenbatenanalyse	Overig	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee
Werkaanpassingen (N = 2)	0	2	0	2	0	2	0	0	2	2	0	2	0
Loonkostensubsidies (N = 4)	0	4	2	0	2	5	0	2	2	2	2	0	4
Begeleid werken (N = 4)	0	4	2	2	0	4	0	1	3	4	0	2	2
Beschutte werkplekken (N = 3)	1	2	2	0	1	4	0	0	3	2	1	0	3
Scholing/trainingen (N = 8)	0	8	8	1	0	6	1	2	7	6	2	1	7
Bemiddeling (N = 2)	0	2	2	0	0	2	0	0	2	2	0	0	2
Zelfstandig ondernemerschap (N = 0)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totaal N = 23	1	22	16	5	3	23	1	5	19	18	5	5	18

Schema 2. Uitkomsten literatuurstudie

7. De meerderheid van de geraadpleegde studies naar de effectiviteit van loonkostensubsidies stelt dat er bij dergelijke instrumenten sprake is van dead weight loss en/of verdringing op de arbeidsmarkt, ongeacht of de studie positief of negatief oordeelt over de effectiviteit van het loonkosteninstrument.

Conclusie

In het TNO-onderzoek stonden de kenmerken van netto-effectiviteitsmetingen voor arbeidsgehandicapten in het buitenland centraal. Uit de literatuurscan komt naar voren dat uitkomstmaten van de studies bijna altijd werkgerelateerd zijn. Evaluatiestudies van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten zijn niet ruim voorhanden, maar wel voldoende om inzicht te krijgen in hoe buitenlandse effectiviteitsstudies worden

verricht. Van de 23 studies stellen er 18 dat de interventie effectief is.

Net als in het buitenland is het meten van effectiviteit in Nederland sterk in ontwikkeling. Wel krijgt het meten van effectiviteit steeds meer aandacht. Zie bijvoorbeeld het door het ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid uitgegeven *Handboek voor meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau*⁶. Dit handboek betreft een handvat voor beleidsmakers en onderzoekers voor het vaststellen van de (netto-)effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid. Inzicht in het meten van effectiviteit kan Nederland helpen de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten verder te verbeteren.

Mike Klerkx, Edwin de Vos en Jan Besseling zijn allen onderzoekers bij TNO Kwaliteit van Leven te Hoofddorp.

Noten

- 1 Europese Commissie (2001). *Disability and Social Participation in Europe*. Brussel.
- 2 Studie door TNO Arbeid in het kader van het vraaggestuurde programma 2007-2010 van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 3 De Koning (2005). *Active labour market policies, relevance, expenditure and effectiveness*. SEOR, Rotterdam
- 4 Zie www.wase.net.
- 5 De Koning (2005).
- 6 Vos, E. de, Zwinkels, W. Heyma, A. et al. (2008). *Handboek voor meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau: een handvat*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.