



***Criteria voor de effectiviteit van
reïntegratie-instrumenten***

***Een onderzoek naar evaluatie methoden en naar
de beoordeling door actoren van reïntegratie-
instrumenten voor arbeidsgehandicapten***

auteur(s):

E.L. de Vos

C.W.J. Wevers

S. Andriessen

datum:

30 januari 1998

NIA TNO rapport:

r9800026.257006.swa

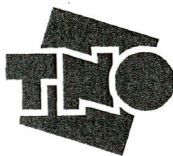
NIA TNO, BIDOC
Postbus 75665
1070 AR AMSTERDAM
Tel. 020 - 549 84 68

© NIA TNO B.V.

Niets uit deze uitgave mag worden
verveelvoudigd of openbaar gemaakt
door middel van druk, fotokopie, microfilm
of op welke andere wijze dan ook, zonder
voorafgaande schriftelijke toestemming van NIA TNO.

REC. NR. 42 600
plaats 57-183

TNO Arbeid
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp



Bibliotheek

T 023 554 94 68
F 023 554 93 01

Datum terugzending

12 JULI 1999

28 MAART 2000

02 MEI 2000

18 JULI 2000

23 NOV. 2000

21 DEC. 2000

28 DEC. 2000

25 JAN. 2001

01 MEI 2001

29 JUNI 2001

Verzoeken de uitleent termijn niet te overschrijden.

TELEFONISCH
2130 AS HOOFDDORP
TNO ARBEID
T 023 554 94 68
F 023 554 93 01

Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	1
1 Introductie	3
1.1 Achtergrond	3
1.1.1 Leeswijzer	9
1.2 Doelstelling van de onderzoekslijn (re)ïntegratiemaatregelen 1996/1999	10
1.3 Doel en onderzoeksvraag van het project 1997	11
1.4 Het (re)ïntegratie-instrumentarium	12
1.5 Methodiek van onderzoek	14
2 Evaluatie van effecten van beleid	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Twijfels omtrent de effectiviteit van instrumenten en behoefte aan beleids-evaluatie	17
2.2.1 Behoeftte aan beleidsevaluatie	18
2.3 Theorieën over beleid, evaluatie-methoden en effectiviteit	18
2.3.1 De actoren en relaties	19
2.3.2 Het beleidsproces	22
2.4 Reïntegratie-beleidsproces	23
2.4.1 Complexe relaties tussen organisaties	27
2.4.2 Invloed van doelen en belangen op beoordeling van effecten van beleid	30
2.4.3 Diversiteit aan reïntegratiedeskundigen binnen organisaties	31
2.5 Criteria ten aanzien van bereik, effectiviteit en kosten van reïntegratie-regelingen	32
2.5.1 Drie hoofdcriteria volgens de WRR	32
2.5.2 Hoofdcriteria voor effectiviteit van (re)ïntegratie-instrumenten	34
3 Evaluatie-criteria van reïntegratie-instrumenten	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Criteria van de Overheid ten aanzien van effectiviteit van reïntegratie-regelingen	39
3.2.1 Politieke organisaties	39
3.2.2 Ambtelijke organisaties	40
3.3 Criteria van de uitvoerders	41
3.3.1 De uvi's	41
3.3.2 De arbodiensten	42
3.3.3 Verzekeringsinstellingen	43
3.4 Criteria van de doelgroep	44
3.4.1 Werkgevers	44
3.4.2 Arbeidsgehandicapten	45
3.4.3 Werknemers	46
4 Beschouwing en conclusies	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Filter voor criteria, rechtmatigheid	47
4.2.1 Beheersbaarheid en rechtmatigheid	47

4.2.2	Doeltreffend en doelmatig	48
4.2.3	Rechtvaardig	49
4.2.4	Kwantificeren	50
4.3	Andere filters	50
4.3.1	Belangrijkste criteria	53
4.4	Conclusies ten aanzien van de methode	55
4.4.1	Niveau van beoordeling van effectiviteit	55
4.4.2	Slot-opmerkingen ten aanzien van de methode	58
	Literatuur	61
	Bijlagen	65

Lijst van afkortingen

AAW	Algemene Arbeidsongeschiktheidswet
ABW	Algemene Bijstandswet
Amber	Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie
Arbo(-wet)	Arbeidsomstandigheden(-wet)
CTSV	College van Toezicht Sociale Verzekeringen
GAK	Gemeenschappelijk Administratie Kantoor
GMD	Gemeenschappelijke Medische Dienst
LISV	Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen
MvA	Memorie van Antwoord
MvT	Memorie van Toelichting
OSV	Organisatiewet Sociale Verzekeringen
PEMBA	Premidifferentiatie en marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
REA	Voorstel wet op de reïntegratie arbeidsgehandicapten
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TAV	Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheidsvolume
TBA	Wet Terugdringing Beroep op de Arbeidsongeschiktheids-regelingen
Tica	Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming
TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
TZ	Wet Terugdringing Ziekteverzuim
Uszo	Uitvoeringsorgaan sociale zekerheid voor de overheid en onderwijs
VG	Verzekeringsgeneeskundige
WAGW	Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers
WAO	Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering
WSW	Wet Sociale Werkvoorziening
Wulbz	Wet uitbreiding loondoorbetalingsplicht bij ziekte
WW	Werkloosheidswet
ZW	Ziektewet
ZVN	ZorgVoorzieningen Nederland

1 *Introductie*

1.1 *Achtergrond*

Binnen de Nederlandse sociale verzekeringen worden in 1998 belangrijke systeem-veranderingen doorgevoerd. In het kader van het onderhavige onderzoeksproject 'Reïntegratiemaatregelen' zijn twee wetswijzigingen van grote betekenis. Het betreft de wet Pemba, die op 1 januari 1998 in werking is getreden, en het voorstel voor de wet REA, die in dit voorjaar inwerking zal treden*. Het Departement van SZW heeft in de Algemene Toelichting op het wetsvoorstel REA te kennen gegeven dat er ruim aandacht wordt besteed aan de evaluatie van de nieuwe maatregelen. Dit is mede op verzoek van betrokken partijen als de Tweede Kamer en het Lisv en van informerende partijen zoals de SER.

In de Toelichting staat het grootste deel van de informatie behoefte over de reïntegratie verwoord. Hierin is met name de *structurele informatie behoefte* aangegeven, uitgaande van het uitvoeringsproces. De structurele informatie moet geleverd worden door periodiek onderzoek dat onder meer in het kader van het NIA TNO doelfinancieringsprogramma Arbeid en Handicap wordt verricht. Met name wordt genoemd het Arbodienstenpanel.

Voor de evaluatie van het reïntegratiebeleid van arbeidsgehandicapten is echter uitgebreide informatie noodzakelijk. Onder meer over de omvang en samenstelling van de doelgroepen en over het proces van reïntegratie. Aan deze informatie behoefte kan mede worden voldaan middels de door NIA TNO te ontwikkelen 'monitor arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidsgehandicap'.

Beide vormen van behoefte aan informatie worden in deze paragraaf geschetst. De in dit rapport beschreven evaluatie-methode zal in principe dienstbaar dienen te zijn aan deze behoefte.

Pemba en REA

Deze beide wetten hebben consequenties voor de onderlinge relaties tussen de overheid, de werkgevers, de beroepsbevolking en uitvoeringsinstellingen.

Zo introduceert de wet Pemba de marktwerking in de arbeidsongeschiktheidsverzekering en legt een belangrijk deel van het arbeidsongeschiktheidsrisico bij de werkgever. De wet REA introduceert nieuwe reïntegratie-instrumenten, een andere taakverdeling tussen uitvoeringsinstellingen en formuleert een nieuwe doelgroep, de "arbeidsgehandicapten"**. Het kabinet verwacht dat in 1998 de effectiviteit van het reïntegratie-instrumentarium aanzienlijk verbetert, doordat individuele

* *Wet Pemba*: Wet op de Premidifferentiatie en Marktwerking Bij Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen;

Wet REA: Wet op de (RE)ïntegratie Arbeidsgehandicapten;

Arbeidshandicap: de nadelige positie van een persoon, welke de normale rolvulling in de arbeid vanwege een ziekte of handicap van betrokkene (gezien leeftijd, geslacht en sociaal-culturele achtergrond) begrenst of hindert. Het gaat hier om personen die vanwege een functionele beperking een (grote) afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

** De reïntegratie-instrumenten zijn ter bevordering, behoud of herstel van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidshandicap. De arbeidsparticipatie heeft zowel betrekking op herintrede (reïntegratie) in het arbeidsproces, als op intrede (integratie) van nieuwkomers op de arbeidsmarkt zonder eerdere werkervaring.

gevalsbehandeling (maatwerk) wordt bevorderd en instrumenten makkelijker ter beschikking van werkgevers komen. Dit is verwoord in de toelichtingen op het Pemba-complex en de wet REA en in diverse nota's zoals in de Hoofdpijnennota (Re)ïntegratiebeleid arbeidsgehandicapten.

In de Algemene Toelichting op de wet REA wordt geconstateerd dat er in de afgelopen jaren wel nieuwe instrumenten in de wetgeving zijn opgenomen, maar dat deze een onoverzichtelijk samenstel vormen, waardoor deze in de praktijk minder zijn gebruikt dan beoogd. Daarom worden in 1998 de taken en verantwoordelijkheden van bij reïntegratie van arbeidsgehandicapten betrokken partijen opnieuw verdeeld en is een meer gebruiksvriendelijk instrumentarium ontwikkeld. Onder meer worden kostenvergoedingen voor de werkgever vervangen door een (her)plaatsingsbudget met een vast bedrag. Daarnaast kan de werkgever in aanmerking komen voor een Pakket-op-maat op basis waarvan subsidie kan worden gegeven voor de werkelijke kosten die voor reïntegratie nodig zijn.

Ook de op de arbeidsgehandicapten gerichte regelingen, waaronder subsidies en sancties, worden gestroomlijnd en vereenvoudigd. Zo worden er minder categorieën van gerechtigden onderscheiden. Van belang is het experiment om aan arbeidsgehandicapten zelf een 'persoonsgebonden (re)ïntegratiebudget' toe te kennen. Dit budget kan besteed worden aan scholing en bemiddeling naar werk of aan tegemoetkoming in de kosten voor de werkgever bij het indienstnemen van de arbeidsgehandicapte.

Met de wet REA stelt het kabinet jaarlijks 140 miljoen gulden extra ter beschikking om daarmee 6500 arbeidsgehandicapten (extra) aan de slag te krijgen. Dit laatste getal is geen garantie maar een raming.

Onderzoeksgegevens en methoden

De voorstellen zijn met veel instemming ontvangen. De SER reageerde slechts op onderdelen kritisch op de Kabinetsvoorstellen in de Hoofdpijnennota (SER, 1997).

Van belang is de constatering van de Raad, dat niet duidelijk is hoeveel arbeidsgehandicapten via de Wet op de Reïntegratie hun arbeidsplaats kunnen behouden of een arbeidsplaats verwerven. Dit is niet verwonderlijk, omdat het de Overheid ontbreekt aan inzicht in het aantal arbeidsgehandicapten en aan evaluatie methoden om de effectiviteit en efficiëntie van reïntegratie-maatregelen (op voorhand) te bepalen. Met andere woorden, hier ontbreekt het aan gegevens over nieuw geformuleerde doelgroep arbeidsgehandicapten en aan theoretische concepten voor het ontwikkelen van methoden om de effecten van de uitvoering van maatregelen te meten en voorspellen (ex ante evaluatie).

Het is de taak van het Lisv zorg te dragen voor de informatievoorziening in verband met de uitvoering van de sociale verzekeringswetten, waaronder die op het gebied van reïntegratie. Zonder deze gegevens is evaluatie niet mogelijk.

Het onderhavige onderzoeksproject richt zich op het ontwikkelen van een evaluatie-methode voor reïntegratie-instrumenten. Deze methode moet het mogelijk maken dat het Ministerie van SZW beleidsevaluaties kan uitvoeren op basis van een gereduceerd aantal gegevens.

Tot voor kort was er weinig onderzoek verricht naar de uitvoering en de werking van reïntegratie-instrumenten. Inmiddels is een aantal onderzoeken hiernaar afgerond onder meer door het Ctsv, Lisv en NIA TNO. Op basis van een studie door NIA TNO in het voorjaar van 1997 (Wevers, 1997), stelde de Staatssecretaris van Sociale Zaken vast dat over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten nauwelijks een uitspraak kan worden gedaan, vanwege het ontbreken van gegevens over de toepassing. Ook het Ctsv schrijft in de 'Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997': *'Terwijl er goede informatie beschikbaar is over het realiseren van de door de wetgever beoogde volumedoelstelling, ontbreekt het dikwijls aan essentiële informatie om zicht te kunnen krijgen op de mogelijke bijdrage van de uitvoering aan het realiseren van de doelstelling'*.

*Behoefte aan structurele informatievoorziening**

"Het belangrijkste doel van dit wetsvoorstel [REA] is te zorgen dat de arbeidsgehandicapten een betere positie op de arbeidsmarkt krijgen, en dat zij in grotere aantallen aan het werk komen dan tot nu toe het geval was. *Of dit gewenste effect wordt bereikt, kan alleen worden geconstateerd indien er voldoende informatie is omtrent de ontwikkeling van de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt. Dit kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de mate waarin de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel - en de overige op reïntegratie gerichte maatregelen- in de praktijk worden toegepast.*

Met name gaat het daarbij om de volgende elementen:

- de omvang van de potentiële doelgroepen;
- de inzet van reïntegratie-maatregelen en -instrumenten voor de verschillende doelgroepen, de kosten die dit met zich brengt en de resultaten die worden bereikt;
- het aandeel gehandicapten werknemers per bedrijfstak;
- begroting en verantwoording financieringsbronnen (AWf, Reïntegratiefonds, arbeidsongeschiktheidsfondsen, Toeslagenfonds, WIW en rijksbijdrage Arbeidsvoorziening);
- uitvoering van het reïntegratieproces.

Aan de informatievoorziening op deze punten kunnen verschillende eisen worden gesteld. Voor bijvoorbeeld het volgen van de ontwikkelingen, de beheersing en het toezicht ten aanzien van de inzet van reïntegratie-maatregelen en -instrumenten is een periodieke rapportage op geaggregeerd niveau nodig, terwijl voor analyses van de wet - in al zijn facetten - incidentele informatie op het laagst mogelijke aggregatie-niveau noodzakelijk kan zijn."

Afhankelijk van de gesignaleerde ontwikkelingen wil het Departement 'in zoomen' op bepaalde specifieke informatie-onderwerpen of doelgroepen. Daarbij moeten keuzes gemaakt worden en prioriteiten gesteld omtrent het inzetten van middelen ter bevordering van de informatievoorziening.

* De citaten zijn ontleend aan het wetsvoorstel REA, zoals op 10 juni 1997 naar de Raad van State is gestuurd (pagina 72 van de Algemene toelichting op het voorstel).

In de Toelichting op het wetsvoorstel wordt eerst de vraag beantwoord hoe de noodzakelijke beleidsinformatie thans verzameld wordt.

De volgende actoren hebben op dit moment een informatietaak voorzover zij zelf bij de reïntegratie betrokken zijn (geweest): Het Lisv, de uvi's, de gemeenten, werkgevers/arbodiensten, Arbeidsvoorziening.

Het *Lisv* verzamelde reeds *verzekerenadministratiegegevens* over het aandeel WAGW-werknemers per bedrijfstak. Het ligt in de bedoeling dat het Lisv dit in de toekomst blijft doen voor arbeidsgehandicapte werknemers. Daarnaast is het Lisv bezig met het opzetten van een *reïntegratiemonitor* die in 1998, bij het inwerkingtreden van de wet REA, operationeel zou moeten zijn.

In het kader van de in het Pemba/REA-complex voorgestelde *kwijtscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO* zullen gegevens over de loonsom van arbeidsgehandicapte werknemers in verhouding tot de totale loonsom van werkgevers beschikbaar komen. Aangetekend wordt dat daarmee slechts een deel van de gegevens over arbeidsgehandicapte werknemers boven tafel komt. "Diegenen waarvan de werkgevers de norm niet halen [en dat zou het merendeel van de werkgevers kunnen zijn (EdV)], vallen buiten de registratie."

De *werkgevers/arbodiensten* leveren informatie aan de *uvi's* met betrekking tot reïntegratieplannen. "Met het Lisv zijn afspraken gemaakt over de statistische verwerking hiervan. De *uvi's* hebben ook vervolginformatie over de reïntegratie (herstelmeldingen, eventuele overname van verantwoordelijkheid voor de reïntegratie, WAO-intrede, inzet instrumentarium, etc." Het ministerie geeft echter geen indicatie hoe deze informatie verzameld zal worden en geopenbaard.

"Daarnaast kan (meer) kwalitatieve informatie worden verkregen uit het *arbodienstenpanel* van NIA TNO." Het panelonderzoek waarop hier gedoeld wordt betreft een onderdeel van het NIA TNO onderzoekprogramma waaronder ook het onderhavige onderzoek valt. De resultaten van dit onderzoek naar reïntegratie-maatregelen en instrumenten staan dan ook direct ten dienste van het Arbodienstenpanel onderzoek.

"Op grond van de *Arbeidsvoorzieningswet 1996* worden momenteel tussen *Arbeidsvoorziening* en het ministerie van SZW afspraken gemaakt met betrekking tot de informatievoorziening. Voor de informatie die in het kader van de wet [REA] wordt gevraagd, zal daarbij nader worden aangesloten.

Uvi's en gemeenten zullen de eerste tijd voor een groot deel van hun arbeidsgehandicapte cliënten dienstverlening (anders dan basisdienstverlening) moeten *inkopen bij Arbeidsvoorziening*; voor het overige mag ook elders worden ingekocht."

Uvi's en de gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de informatie over reïntegratie van arbeidsgehandicapten die onder hun verantwoordelijkheid vallen. "Arbeidsvoorziening behoudt de informatietaak ten aanzien van de onder haar verantwoordelijkheid vallende doelgroep".

"De rol van de *gemeenten* als berichtgevers over de uitvoering van de ABW en de WIW wordt met name ingevuld door middel van de zogenaamde ABW- en WIW - statistieken."

Voorgesteld is de uitkeringsstatistiek ABW en de nieuwe WIW-statistiek uit te breiden zodat ook aan de informatiebehoefte vanuit de wet op de Reïntegratie kan worden voorzien. Er kunnen overigens geen gegevens gegenereerd worden over arbeidsgehandicapten die binnen de doelgroep van de gemeente vallen en waarvoor geen reïntegratie-inspanningen worden verricht.

De bovengenoemde organisatie leveren dus met name gegevens aan over arbeidsgehandicapten die bij reïntegratie betrokken zijn en niet of nauwelijks gegevens over arbeidsgehandicapten die potentieel hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen.

Als bron van gegevens over arbeidsgehandicapte werknemers die (potentieel) in aanmerking komen voor reïntegratie inspanningen wordt in de Toelichting op het wetsvoorstel verwezen naar het ZARA-werkgeverspanel. "Het *Zara-werkgeverspanel* levert, wat betreft de marktsector, de neerslag van alle activiteiten binnen bedrijven ongeacht de instanties die daarbij betrokken zijn. Hierdoor kan tevens de onderlinge verhouding zichtbaar worden gemaakt. Zo levert het ZARA-werkgeverspanel informatie over de verhouding tussen de reïntegratie-instrumenten welke de werkgever voor eigenrekening en welke hij voor rekeningen van de uitvoeringsinstelling inzet".

Definities en begrippen

Met verwijzing naar de bovengenoemde informatiebronnen concludeert SZW dat er voldoende betrouwbare informatiebronnen aanwezig zijn om op de eerdergenoemde vraagpunten antwoord te geven en dat dus aan een nieuw wettelijk informatieverstrekingskader geen behoefte is. Wel wordt benadrukt dat een goede onderlinge afstemming tussen verschillende informatieverzamelaars noodzakelijk is, "met name op het punt van de gebruikte definities en begrippen. Het departement zal daarbij een centrale rol moeten spelen". In de Toelichting op het wetsvoorstel wordt daarbij de mogelijkheid opengelaten dat, indien noodzakelijk, nadere afspraken over onderlinge afstemming vastgelegd worden in een ministeriële regeling.

Het Ministerie van SZW erkent dat, ook al komt de bovengenoemde informatievoorziening van de grond, er nog voldoende witte plekken over blijven die de beoordeling van het resultaat van het reïntegratiebeleid in de weg staan. De informatieverzameling heeft slechts betrekking op een deel van het arsenaal van mogelijke maatregelen en op een deel van de arbeidsgehandicapten. Buiten het gezichtsveld vallen bijvoorbeeld de effecten van maatregelen die niet gewenst-gedrag van werknemers en werkgevers moeten ontmoedigen. Overigens staan deze 'straffende' instrumenten niet of nauwelijks in de wet REA, maar zij zijn ook niet opgeheven. Maar ook het effect van een hogere WAO-premie voor werkgevers vanwege instroom van werknemers in de WAO wordt in de huidige voorstellen van het Ministerie niet vastgesteld.

In het kader van de genoemde informatie behoefte is verder geconstateerd dat "de omvang en kenmerken van de (potentiële) doelgroepen" niet wordt vastgesteld, waardoor het in veel gevallen niet mogelijk is het 'bereik' van reïntegratie-maatregelen en instrumenten te beoordelen. Daarmee blijft de doelmatigheid onbekend. "Zo valt reïntegratie bij de eigen werkgever buiten de registra-

ties als er geen uvi bemoeienis is." Arbeidsgehandicapten zonder inkomensbron die willen werken zullen in de evaluaties evenmin voorkomen.

Het Ministerie van SZW onderkent dan ook dat er weinig informatie voorhanden is over de omvang van de verschillende groepen arbeidsgehandicapten (Nota SZW, 11-8-1997). "De beschikbare registraties schieten hierin te kort." In een samenwerkingsverband tussen het Ministerie van SZW, het CBS en NIA TNO wordt daarom bekeken of het mogelijk is om met behulp van CBS-surveys antwoord te krijgen op de vraag, hoeveel mensen in Nederland arbeidsgehandicapt zijn. Dit project draagt de naam *'monitor arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidsgehandicap'*.

Informatie over het reïntegratieproces

Naast informatie over de omvang en samenstelling van de doelgroep en over de inzet van reïntegratie-instrumenten heeft het Ministerie van SZW ook behoefte aan informatie over het proces van reïntegratie. "Over hoe reïntegratie werkt. Dat betekent nader onderzoek naar de wijze waarop reïntegratie al dan niet tot stand komt, al dan niet met betrokkenheid van bepaalde instanties en al dan niet met inzet van bepaalde instrumenten en in hoeverre gerealiseerde reïntegratie stand houdt". Verder is nader onderzoek gewenst naar het keuzeproces bij werkgevers bij (re)integratie van arbeidsgehandicapten. Vanwege de nadruk die in de verschillende wetten (Wulbz, Pemba, REA) gelegd wordt op beïnvloeding van het gedrag van werkgevers, heeft het Ministerie te kennen gegeven niet geïnteresseerd te zijn in nader onderzoek naar de keuzeprocessen die bij uitvoeringsinstellingen en bij werknemers spelen. Vanuit het oogpunt van een studie naar de resultaten van het reïntegratie-instrumentarium lijkt dit echter een heilloze weg. Voor beoordeling van het reïntegratie-beleid is het noodzakelijk alle actoren die bij de uitvoering van dit beleid betrokken zijn, dan wel dit beleid ondergaan, bij het onderzoek te betrekken. Dit is althans één van de uitkomsten van de studie naar beleidsevaluatie-methoden welke in dit rapport wordt beschreven.

Onderzoeksprogramma NIA TNO

Het onderzoeksprogramma van NIA TNO voorziet in het verzamelen van aanvullende gegevens over uitvoering, werking en effectiviteit van nieuwe regelingen. In notities van het Ministerie van SZW wordt verwezen naar het onderzoeksproject 'Monitoring arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidshandicap' en het 'Arbodienstenpanel' dat NIA TNO uitvoert voor SZW (notitie, 1997). Beide projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma 'Arbeid en Handicap' waar ook het onderhavige project 'Reïntegratiemaatregelen' een onderdeel van is. In dit project wordt informatie verzameld over de uitvoering van de sociale verzekeringen en over (nieuwe) wettelijke regelingen. Tevens wordt daarbinnen onderzoek verricht naar definities, begrippen en evaluatiemethoden.

In het onderhavige rapport zijn de eerste resultaten beschreven van de studie naar criteria ten aanzien van de effectiviteit en efficiëntie van reïntegratie-instrumenten. Na het rapport 'Instrumenten bij werkhervatting na ziekte' (De Vos en Smitskam, 1997) is dit de tweede rapportage van het project (Re)integratie-maatregelen. Verder zijn onderzoeksresultaten uit dit project gebruikt in de 'Research Nota: reïntegratie-instrumenten (Wevers, 1997) en de (concept-) rapportage 'Bekeken

kans op werk' (De Vos, 1998), waarin de arbeidsmarktpositie van de nieuw geformuleerde doelgroep van "arbeidsgehandicapten" is beschreven (Zie bijlage 1).

1.1.1 Leeswijzer

In de volgende paragraaf 1.2 wordt de doelstelling van het onderzoeksproject '(Re)integratiemaatregelen 1996 tot 1999' beschreven. De doel- en vraagstelling van het onderhavige project 1997, worden in paragraaf 1.3 beschreven. Het reïntegratie-instrumentarium dat object is van onderzoek wordt kort beschreven in paragraaf 1.4 en de methode van onderzoek in paragraaf 1.5.

De onderzoeksresultaten zijn vermeld in de hoofdstukken 2, 3 en 4 en in de bijlagen. In hoofdstuk 2 worden allereerst theoretische concepten rond beleid en beleidsevaluatie methoden beschreven. Tevens worden de actoren op het terrein van reïntegratie omschreven en wordt een aantal centrale begrippen rond reïntegratie en instrumenten gedefinieerd. In hoofdstuk 3 is de inventarisatie opgenomen van de hoofdcriteria effectiviteit, bereik en kosten van reïntegratie-regelingen. In het slot-hoofdstuk 4 volgt een beschouwing over de voor de evaluatie methode belangrijke criteria en worden enkele conclusies getrokken over de te ontwikkelen evaluatie-methode.

1.2 Doelstelling van de onderzoekslijn (re)ïntegratiemaatregelen 1996/1999

Het ontwikkelen van een evaluatie-methode waarmee voor verschillende partijen de effectiviteit van (re)ïntegratiemaatregelen kan worden gemeten en voorspeld is één van de doelstellingen van de onderzoekslijn 'Reïntegratiemaatregelen' binnen het NIA TNO onderzoeksprogramma SZW Arbeid en Handicap*. In dit kader wordt ook onderzoek verricht naar maatregelen die vanuit uitvoeringsinstellingen van de sociale zekerheid en vanuit particuliere verzekeraars worden ondernomen om de (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten te bevorderen. Het wordt van belang geacht inzicht te verkrijgen in efficiëntie en effectiviteit van de maatregelen en in de methoden die gebruikt worden om dit vast te stellen. Het gaat hier niet om evaluatie van (het proces van) wetgeving, maar om de hantering van verschillende (ook wettelijke) maatregelen in de praktijk.

De te ontwikkelen evaluatie-methode moet het mogelijk maken de effectiviteit van (re)ïntegratiemaatregelen in onderlinge relatie te meten of te schatten. Daarbij zouden ook arbeidsmarktfactoren betrokken moeten worden, zoals afstand tot de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten en andere groepen, de omvang van de werkloosheid, de inactieven/actieven-ratio etc..

Het uiteindelijke doel is na te gaan of de bedoelde effecten van (nieuwe) maatregelen (zullen) optreden en in welke mate niet bedoelde en neveneffecten optreden. Kennis hierover maakt het wellicht mogelijk om de optimale instrumenten-mix ter bevordering van de arbeidsparticipatie van gehandicapten vast te stellen. Het ligt in de bedoeling aan het eind van de planningsperiode van de onderzoekslijn, eind 1999, een dergelijke methode gereed te hebben.

In 1996 is een start gemaakt met het project 'Reïntegratiemaatregelen 1997', door een inventarisatie van (wettelijke) maatregelen en (re)ïntegratie-instrumenten (De Vos en Smitskam, 1997). Het onderhavige rapport behandelt het onderzoek naar de criteria die de actoren op het terrein van de sociale zekerheid hanteren ten aanzien van de effectiviteit van deze instrumenten. De criteria zijn een belangrijke bouwsteen voor de te ontwikkelen methode. Uitgangspunt is dat het mogelijk is om regelingen te evalueren via het meten van de prestaties op de gehanteerde criteria. Daarbij geeft dit rapport een indruk van hoe het tot 1998 bestaande reïntegratie-instrumentarium door actoren wordt gewaardeerd. Op basis van de onderzoeksresultaten wordt bepaald hoe in 1998 verdere invulling wordt gegeven aan de onderzoekslijn (Re)ïntegratiemaatregelen.

* Deze lijn is voor vier jaar uitgezet en beschreven in het TNO Doelfinancieringsprogramma SZW Arbeid en Handicap 1996-2000 (Door I.D. Nijboer, d.d. 13 december 1995).

1.3 Doel en onderzoeksvraag van het project 1997

Doel en onderzoeksvraag van de onderhavige studie zijn afgeleid uit de in de vorige paragraaf beschreven onderzoekslijn*.

Het onderzoeksdoel is:

Inventariseren van criteria van verschillende betrokken actoren voor het bepalen van de effectiviteit van (re)integratie-instrumenten.

Bij deze inventarisatie gaat het dus om de criteria van actoren op het terrein van sociale zekerheid, waaronder: de Overheid, uitvoeringsinstellingen (uvi's), particuliere verzekeringsinstellingen, Lisv, Ctsv, Arbeidsvoorziening en Sociale diensten, de curatieve sector, Arbodiensten en de doelgroepen van bedrijven en werknemers, werkzoekenden en arbeidsgehandicapten.

De onderzoeksvraag van het project 1997 is:

Welke criteria hanteren verschillende de actoren voor het bepalen van de effectiviteit van (re)integratie-instrumenten?

Benadrukt wordt dat het in deze studie gaat om reïntegratie-instrumenten. Het door elkaar gebruiken van de begrippen (wettelijke) reïntegratieregelingen, -maatregelen en -instrumenten kan tot spraakverwarring leiden. Daarom zijn deze begrippen gedefinieerd in de genoemde 'Research Nota' (Wevers, 1997).

In de eerste plaats worden onderscheiden de *wettelijke reïntegratieregelingen* (zie bijlage 3) die zijn beschreven in wetten, de Koninklijke Besluiten, Algemene Maatregelen van Bestuur en de Memories van Toelichting.

Reïntegratie-instrumenten zijn de concrete hulpmiddelen in het kader van de wettelijke regelingen om de werknemer te reïntegreren in het arbeidsproces; bijvoorbeeld loonkostensubsidie, herplaatsingsubsidies, 'Pakket op maat' of vergoeding van voorzieningen of scholing. Deze instrumenten worden onderscheiden van de *niet-wettelijke reïntegratie-instrumenten*: instrumenten die niet met zoveel woorden in de wet zijn omschreven en die de uvi (al dan niet extern ingekocht) kan inzetten bij de bemiddeling naar ander werk (bijvoorbeeld de deelname aan een sollicitatie club). Ook een werkgever kan niet-wettelijke instrumenten inzetten, zoals bijvoorbeeld het aanpassen van werk.

Met het begrip (wettelijke) (re)integratie-maatregelen wordt verwezen naar het geheel van (wettelijke) regelingen én instrumenten.

De reïntegratie-instrumenten die binnen het kader van (wettelijke) maatregelen ontwikkeld en gebruikt worden door uvi's, arbeids(bemiddelings)bureaus, arbodiensten en werkgevers zijn beschreven in het rapport "Instrumenten bij werkhervatting na ziekte" (De Vos en Smitskam, 1997. Zie ook bijlage 3). Hierin en in de Researchnota (Wevers, 1997) zijn per regeling gegevens opgenomen over de doelstelling, de voor de uitvoering verantwoordelijke instelling en, voorzover

* Zie: Het TNO onderzoeksvoorstel Reïntegratiemaatregelen, juli 1996

bekend, de effectiviteit. Verder is voor een aantal regelingen het beoogde bereik van de maatregel vermeld.

Volgens de inventarisatie waren er eind 1997 ruim 40 (wettelijke) regelingen ter bevordering van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten in het bijzonder en ruim 30 regelingen gericht op behoud en verkrijgen van werk waar ook arbeidsgehandicapten voor in aanmerking komen. Bij de uitvoering van al deze regelingen zijn zeker 17 (verschillende typen) organisaties betrokken.

1.4 *Het (re)integratie-instrumentarium*

Het (re)integratie-instrumentarium is vooral ontwikkeld om de bijverschijnselen te compenseren van de regelingen die beogen het ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheidsvolume te beperken. In de jaren '80 en '90 gingen Kabinetsvoorstellen voor maatregelen zoals opgenomen in TZ/arbo of Wulbz, die restricties oplegden aan het gebruik van de Ziektewet en de AAW/WAO, gepaard met voorstellen voor regelingen die de arbeidsparticipatie moesten bevorderen. De uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten die door de stelselwijziging hun uitkering verloren werden tegemoet getreden met nieuwe regelingen die bij juiste toepassing hun positie op de arbeidsmarkt zou doen verbeteren. Eén van de bijverschijnselen die gecompenseerd moet worden is *risico-selectie* door werkgevers en, daarmee samenhangend, de nadelige positie van arbeidsgehandicapten.

Dit leverde uiteindelijk de ruim veertig regelingen op met incentives en verplichtingen voor werkgevers, werknemers en arbeidsgehandicapten. De *incentives* in de regelingen stimuleren dat de betrokkenen zich inspannen voor de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Er zijn incentives voor werknemers die een tegenprestatie van de werknemer vereisen, zoals bij scholingsmaatregelen en arbeidstoeleiding en er zijn incentives die geen tegenprestatie vereisen, zoals loonkostensubsidies.

Daar tegenover staan de *sancties* die zijn verbonden aan het niet nakomen van verplichtingen wanneer de betrokken werkgever, werknemer of arbeidsgehandicapte zich onvoldoende inspent voor (re)integratie.

De bestaande reïntegratie-regelingen kunnen op basis van kenmerken op verschillende wijzen worden gegroepeerd. Schema 1.4 is daarvan een voorbeeld.

Schema 1.4 Categorieën van reïntegratie-regelingen

I. REÏNTEGRATIE-INSTRUMENTEN DIE IN OVERWEGENDE MATE OP DE WERKGEVER ZIJN GERICHT, EN DIE DE WERKGEVER EEN FINANCIËEL VOORDEEL KUNNEN OPLEVEREN.

Dit zijn instrumenten die werkgevers stimuleren om arbeidsgehandicapten van buiten het bedrijf in dienst te nemen. Compensatie van een deel van de mogelijke kosten die de integratie of reïntegratie van werknemers voor werkgevers met zich mee brengt is hierbij de gemeenschappelijke noemer. Opgemerkt wordt dat een werkgever hiermee niet een dusdanig financieel voordeel heeft dat hij rijk kan worden door veel arbeidsgehandicapten in dienst te nemen.

II. REÏNTEGRATIE-INSTRUMENTEN IN DE VORM VAN OP DE WERKGEVER GELEGDE VERPLICHTINGEN. HET NIET-NAKOMEN ERVAN KAN/ZAL LEIDEN TOT EEN FINANCIËEL NADEEL.

Deze wettelijke regelingen zijn er opgericht de werkgever te stimuleren een zijn arbeidsgehandicapte werknemers in dienst te houden door middel van het opleggen van verplichtingen. Niet nakomen van de verplichting kan leiden tot straf-sancties, c.q. boetes of verhoging van premie afdracht.

III. REÏNTEGRATIE-INSTRUMENTEN DIE IN OVERWEGENDE MATE ZIJN GERICHT OP ARBEIDSGEHANDICAPTEN, EN DIE BEOGEN HEN TE STIMULEREN IN HET ARBEIDSPROCES.

Regelingen die onder deze noemer vallen hebben gemeen dat zij de arbeidsmarktpositie van werknemers met een arbeidshandicap verbeteren. Zij vergoeden onder meer kosten met betrekking tot bemiddeling en begeleiding of compenseren voor de loonderving bij werkherhervatting door de werknemer na of tijdens ziekte.

IV. REÏNTEGRATIE-INSTRUMENTEN IN DE VORM VAN OP DE ARBEIDSGEHANDICAPTE GELEGDE VERPLICHTINGEN. NIET-NAKOMING ERVAN KAN/ZAL LEIDEN TOT FINANCIËEL NADEEL.

Deze regelingen hebben gemeen dat zij werknemers stimuleren om het werk bij de eigen of andere werkgever te hervatten door het opleggen van een verplichting. Niet nakomen van de verplichting kan leiden tot kortingen op de uitkering of andere straf-sancties die de financiële positie van de werknemer treffen.

V. SCHOLINGSINSTRUMENTEN

Deze regelingen zijn bedoeld om de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten te verbeteren door middel van het beschikbaarstellen van middelen voor om-, her-, of bijscholing. Hoewel werkherhervatten bij de oude werkgever of plaatsing bij een nieuwe werkgever tot de doelstellingen behoort is dit niet met deze instrumenten mogelijk.

VI. REÏNTEGRATIE-INSTRUMENTEN DIE ZIJN GERICHT OP ZELFSTANDIGEN

Er is een beperkt aantal wettelijke regelen die stimuleren dat zelfstandigen met een arbeidshandicap hun bedrijf kunnen blijven uitoefenen.

VII. INSTRUMENTEN DIE NIET SPECIFIEK ZIJN GERICHT OP ARBEIDSONGESCHIKTEN

Er bestaat een aantal reïntegratie-instrumenten ter bevordering van de arbeidsparticipatie van werklozen en werknemers die dreigen werkloos te worden. Voor veel van deze wettelijke regelingen komen ook (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten in aanmerking.

VIII. INGETROKKEN WETTELIJKE REGELINGEN

Wettelijke regelingen die onder deze noemer vallen zijn ingetrokken, maar hebben nog een nawerking voor een deel van de werknemers of werkgevers.

Dit onderzoek richt zich in de eerste plaats op het vaststellen van evaluatie-methoden van (re)integratie-regelingen die behoren tot categorie I tot en met V.

Daarbij staat centraal het perspectief van de *beslissers*: werkgevers, arbodiensten en uitvoeringsinstellingen en het perspectief van de *doelgroep* van arbeidsgehandicapten. Welke opvattingen leven bij hen over efficiëntie en effectiviteit van de instrumenten en wat zijn daarbij hun criteria?

Het gaat dus niet om beleidsevaluatie van wet- en regelgeving, maar om de evaluatie van de uitvoering van regelingen in de praktijk, ofwel om evaluatie van effecten en uitvoering.*

1.5 **Methodiek van onderzoek**

Dit onderzoek is onderdeel van het project 'Reïntegratiemaatregelen'. Het 'Stappenplan dat voor dit project is ontwikkeld is vermeld in bijlage 6.

Centraal in het onderhavige onderzoek staat de vraag naar de criteria die actoren hanteren om een (re)integratie-instrument als succesvol (effectief en efficiënt) te beschouwen. Om het antwoord te vinden zijn bij diverse actoren de criteria in kaart gebracht welke zij (im- of expliciet) hanteren voor de beoordeling van de effectiviteit en efficiëntie. Tevens is nagegaan welke gegevens de beslissers (werkgevers, uitvoerders) vastleggen over de werkwijze bij (re)integratie.

De methode van onderzoek bestond uit literatuurstudie, secundaire analyses van bestaand materiaal en ruim 30 mondelinge interviews met functionarissen van genoemde partijen die deskundig zijn op het terrein van reïntegratie (Zie bijlage 5).

Het betreft hier Ambtelijke organisaties zoals het Ministerie van Sociale zaken en werkgelegenheid, Lisv en Ctsv en uitvoerders zoals uvi's, arbo-diensten, particuliere verzekeringsinstellingen en andere uitvoerders op het terrein van beroepsrevalidatie, arbeidstoeleiding en dienstverlening. Verder is gesproken met (vertegenwoordigers van) werkgevers.

De vragen en gesprekken handelden over de volgende thema's (Zie ook bijlage 4):

Inhoud reïntegratiebeleid

Uitvoering

Doelgroepen en bereik

Samenwerkingsrelaties

Doelstellingen/meetpunten

Controle

Budget en financiering

Evaluatie/effecten

Procedures

Toekomstvisie

De vraagstelling is toegespitst op de situatie van de deskundige binnen haar of zijn organisatie. Dit bleek noodzakelijk omdat de complexiteit van het reïntegratie-instrumentarium er toe heeft geleid dat door verschillende functionarissen specialistische kennis is ontwikkeld over een deel van het instrumentarium. Vandaar dat er bij partijen meerdere deskundigen zijn geraadpleegd.

* In de studie ligt de nadruk op de criteria die de doelgroepen en uitvoerders hanteren. De vertaling van de politieke doelstellingen in ambtelijke maatregelen is geen onderdeel van de onderzoeksopdracht. Toch worden de oordelen van de politieke actoren en Ambtelijke organisaties wel in deze studie betrokken, waar het gaat over de belemmerende en bevorderende factoren bij de uitvoering van regelingen.

Arbeidsvoorziening en gemeenten, die in 1998 een wezenlijke taak bij de bemiddeling van arbeidsgehandicapten krijgen, zijn voor dit onderzoek (nog) niet benaderd.

Naast de resultaten van de gesprekken is gebruik gemaakt van de resultaten van secundaire analyses van eerder onderzoek van NIA TNO en van gegevens uit de (grijze) literatuur.

De criteria voor effectiviteit volgens deskundigen en uit de literatuur zijn per actor gecategoriseerd onder hoofdcriteria (zie hoofdstuk 3). Aan de hand van theoretische beschouwingen over sociale zekerheid en reïntegratie is een selectie gemaakt van criteria die verder gebruikt kunnen worden voor de te ontwikkelen evaluatie methode (Zie hoofdstuk 4). Maar allereerst wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan theorieën rond beleidsevaluatie.

2 *Evaluatie van effecten van beleid*

2.1 *Inleiding*

Dit hoofdstuk beschrijft een theoretische exercitie om begrippen rond evaluatie methoden en reïntegratie-instrumenten helder te krijgen. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op de twijfels van actoren over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten en de behoefte aan meer samenhangende informatie over succes en faalfactoren van instrumenten om het beleid hieromtrent op af te kunnen stemmen. Daarbij wordt ingegaan op de algemene behoefte aan evaluatiemethoden om de werking vast te stellen van instrumenten die de arbeidsmarkt beïnvloeden.

In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan hetgeen in de literatuur is vermeld over beleidsevaluatie in het algemeen. Het gaat hier om theoretische verhandelingen van onder meer Berenschot (De Bock e.a. 1996) en de WRR (1987) over sociaal- en arbeidsmarktbeleid, over methoden van beleidsevaluatie, beleidsonderzoek en het vaststellen van effecten van beleid. Deze theorieën worden vervolgens in paragraaf 2.4 vertaald voor het evalueren van effecten van reïntegratiebeleid.

In paragraaf 2.5 wordt tenslotte een hoofddeling gepresenteerd voor de criteria voor effectiviteit. In bijlage 6 is het stappenplan voor het gehele onderzoeksproject beschreven.

2.2 *Twijfels omtrent de effectiviteit van instrumenten en behoefte aan beleids-evaluatie*

Uit onderzoek blijkt dat bedrijven en uitvoerders weinig gebruik maken van het reïntegratie-instrumentarium (Ctsv, 1995; Veerman e.a., 1996; De Vos e.a., 1996; De Vos en Smitskam, 1997; Wevers, 1997). Op basis van deze kennis stelde de overheid eind 1996 vast dat de reïntegratie-regelingen niet voldoen aan de door de politiek gestelde eisen. De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid schreef in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer dat het gebruik van (een aantal) reïntegratie-instrumenten, alsmede de inbreng van de uitvoeringsorganisatie relatief gering is. Hij onderstreepte het belang van regelingen die de mogelijkheid tot arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten bevorderen en het belang van een effectief instrumentarium en de inzet van uitvoeringsorganisaties.

De staatssecretaris zond begin 1997 de Hoofddlijnennota '(Re)integratiebeleid arbeidsgehandicapten' ter kennisneming naar de Tweede Kamer, waarin de contouren van de Wet REA werden geschetst. De geplande datum voor inwerkingtreding van deze wet was 1 januari 1998, maar is uitgesteld tot het voorjaar. In de nota wordt er nogmaals op gewezen dat de bestaande maatregelen voor de (re)integratie van arbeidsgehandicapten onoverzichtelijk blijken en weinig effectief. De wet REA is erop gericht de bestaande knelpunten weg te nemen. De wet maakt het makkelijker

om een arbeidsgehandicapte werknemer in een vroeg stadium te (her)plaatsen.* In de Algemene Toelichting wordt aangegeven dat er behoefte bestaat aan meer inzicht in de effectiviteit, bereik, kosten en efficiëntie van de verschillende regelingen.

2.2.1 *Behoeftte aan beleidsevaluatie*

Hoewel de verschillende partijen het er over eens zijn dat met het beschikbare instrumentarium niet datgene bereikt is wat er van werd verwacht, namelijk verhoging van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten, zijn zij het oneens over de effectiviteit van afzonderlijke instrumenten. Dit bleek onder meer uit antwoorden op Kamervragen naar aanleiding van de presentatie van de Hoofddijnen Nota over de Wet op de Reïntegratie (maart 1997). Geconstateerd werd dat er weinig bekend is over de rol van de uitvoeringsinstellingen bij de toepassing van reïntegratie-instrumenten. Daarbij is er weinig bekend over hun beleid dienaangaande.

De onderhavige studie komt voort uit de behoefte bij de overheid aan evaluatie van het beleid dat de uitvoerders, binnen het kader van de wettelijke regelingen, voeren ten aanzien van reïntegratie. Het gaat daarbij om evaluatie-onderzoek naar de effecten van beleid van de uitvoerders. Met andere woorden; hoe beoordelen de verschillende partijen beleidscomponenten als 'de inhoud van de doelstellingen, het bereiken van de doelstellingen en de werking van de instrumenten'. Ook de criteria ten aanzien van efficiëntie, rechtmatigheid of snelheid van de interventies zijn daarbij van belang. Het gaat er om de belangrijkste criteria bij de beoordeling door verschillende partijen in kaart te brengen.

2.3 *Theorieën over beleid, evaluatie-methoden en effectiviteit*

Dit onderzoeksproject heeft tot doel een evaluatie-methode te ontwikkelen voor een specifiek terrein waarop deze nog niet voorhanden is. Daarom is een literatuurstudie verricht naar de bruikbaarheid van andere evaluatie-methoden (onder meer beschreven door De Bock e.a., 1996; WRR, 1987, Swanborn, 1995). De theoretische concepten zijn nader uitgewerkt voor reïntegratie-instrumenten.

De evaluatie van beleid dient recht te doen aan een aantal punten:

- een beleidssysteem waarin *meerdere actoren* opereren;
- de *dynamiek en complexiteit* van beleid;
- de veranderende waardering van effecten;
- de verschillende *criteria voor beoordeling van wettelijke regelingen*;
- de *weerbarstige praktijk* die het gewenste resultaat onbereikbaar maakt.

* Ook nu gaan de voorstellen voor nieuwe reïntegratie-regelingen weer gepaard met de invoering van een stelselherziening die beoogt de toegang tot het gebruik van de WAO verminderen, namelijk de wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid (Pemba). De aanvaarding van deze wet door het parlement was mede afhankelijk van de belofte die in de voorstellen voor de Wet op de reïntegratie zijn geformuleerd.

Deze punten worden besproken in de volgende (sub-)paragrafen in hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 4. Allereerst worden de relaties tussen hoofdactoren op het terrein van de sociale zekerheid geschetst. Daarna wordt dieper ingegaan op het beleidsproces (paragraaf 2.3.2).

2.3.1 *De actoren en relaties*

Op beleidsterreinen worden vier groepen 'hoofdactoren' onderscheiden. (De Bock e.a., 1996). Deze hoofdactoren zijn:

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

De hoofdactoren maken deel uit maken van een '*actoren keten*' die schematisch is weergegeven in figuur 2.3.1.

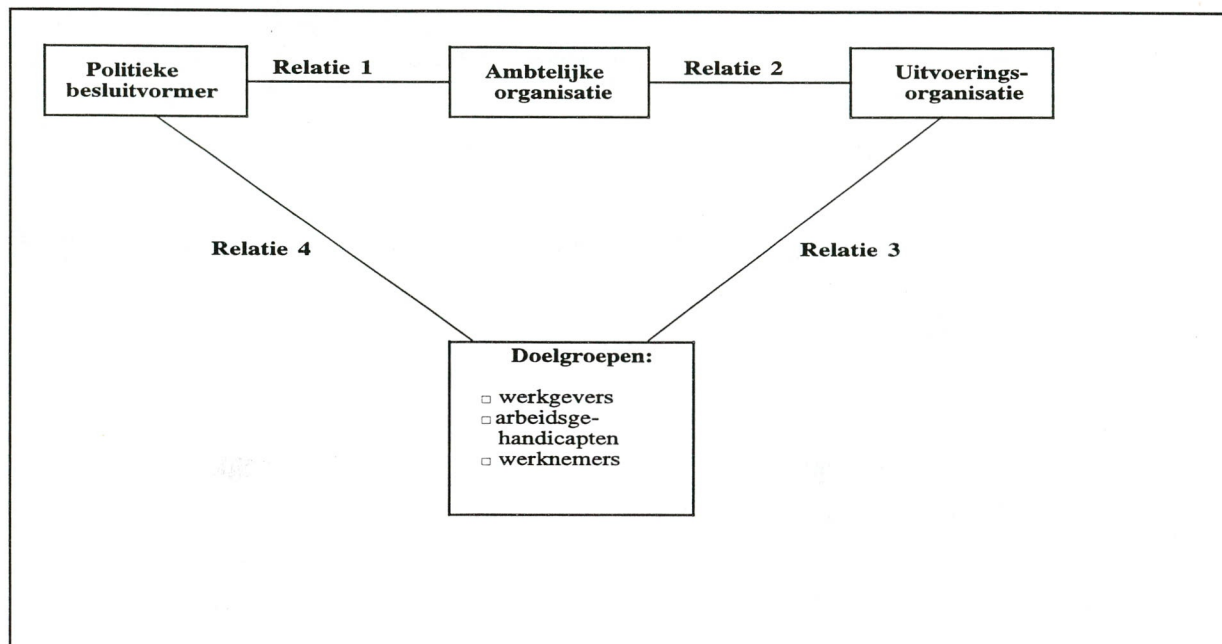
Van belang bij beleidsevaluatie zijn de *onderlinge relaties tussen de hoofdactoren*. Deze relaties zijn voor de uitvoerders van sociale zekerheidsregelingen (waaronder de Uvi's en arbodiensten) niet eenduidig. De uitvoerders worden in zekere zin bestuurd door de beleidsmakers. Op het terrein van de sociale zekerheid is de beleidsmaker de Overheid, gevormd door politieke organisaties (-partijen) en Ambtelijke organisaties (waaronder Ministeries). Uitvoerders beïnvloeden echter ook zelf de doelgroep. De uitvoerder heeft een dubbele rol: hij stuurt en wordt tegelijkertijd bestuurd. De aanwezigheid van verschillende actoren binnen het beleidsterrein van de sociale zekerheid betekent dat in dit beleidsveld een groot aantal relaties aanwezig zijn:

- relaties tussen politiek en ambtelijke organisatie;
- relaties tussen ambtelijke organisatie en uitvoeringsorganisatie;
- relaties tussen uitvoeringsorganisatie en de doelgroep (werkgevers, arbeidsgehandicapte werknemers en werkzoekenden);
- relaties tussen de doelgroep en de politiek.

De actorenketen is rond in zoverre dat de doelgroepen die het beleid ondergaan proberen de politiek te beïnvloeden.

In de volgende figuur 2.3.1 worden deze centrale relaties aangegeven (ontleend aan De Bock e.a., 1996).

Figuur 2.3.1 Actoren en relaties



Aan de centrale relaties tussen hoofdactoren op het terrein van sociale zekerheid kunnen andere worden toegevoegd die het schema complexer maken. Zo is er de relatie tussen de doelgroepen van werkgevers en werknemers. Er is niet alleen een (arbeids-)relatie tussen een afzonderlijke werkgever en werknemer, maar ook zijn er relaties tussen hun vertegenwoordigers in advies- en overleg-organen, zoals de SER, die weer een stempel drukken op politieke besluiten.

Een ander voorbeeld is de (financiële) relatie tussen de publieke uitvoeringsinstellingen en private uitvoerders. Beide uitvoerders kunnen daarbij nog deel uitmaken van één holding. Binnen de hier gepresenteerde vier hoofdactoren kunnen dus partijen onderscheiden worden met ieder hun eigen belangen en belangentegenstellingen. Op deze complexiteit wordt in paragraaf 2.4.1 teruggeko-

men.

De vier hoofdactoren zijn verbonden met vier componenten van het beleidsproces, respectievelijk:

- bepalen van beleidsdoelen,
- instrumentering,
- plegen van interventies,
- reageren op interventies/ondergaan van effecten.

In het volgende schema 2.3.1 wordt de verbinding tussen de hoofdactoren en de componenten van het beleidsproces weergegeven.

Schema 2.3.1 actoren en componenten van het beleidsproces

Actoren → Componenten beleidsproces ↓	Politiek	Ambtelijke organi- satie	Uitvoeringsorgani- satie	Doelgroepen: - werkgevers - arbeids- gehandicapten - werknemers
Doelstellingen bepalen	* Vaststellen van doelen van Wettelijke regelingen			
Instrumentering				
Interventies ple- gen		* Uitwerken van Wettelijke rege- lingen en ontwik- kelen van instru- menten die hier binnen passen		
			* Uitvoering van interventies, toe- passen instru- menten	
Ondergaan effec- ten				* Gedragsreacties van de doelgroep

(Naar De Bock e.a., 1996).

2.3.2 Het beleidsproces

De in schema 2.3.1 genoemde componenten van het beleidsproces doen zich achtereenvolgens in de tijd voor (De Bock e.a., 1996). Dit kan schematisch worden weergegeven als:

Beleid -> Doelstelling→Instrumenten→Interventie→Effecten.

Deze elementen worden kort beschreven als:

Beleid

Een (aantal) wilsbepaling(en) met bindende werking, gericht op een reeks van interventies met een min of meer algemeen karakter. De Overheid ontwikkelt instrumenten om uitvoerders die interventies te laten plegen.

Beleid bestaat uit *doelstellingen, instrumenten, interventies (uitvoering) en effecten*. Daarvoor gelden de volgende omschrijvingen;

Doelstelling

Een geformaliseerde omschrijving van het beleid opgenomen in een wet, een uitvoeringsbesluit, memorie van Toelichting, of in een circulaire.

Instrumenten

Instrumenten geven aan op welke wijze doelstellingen worden bereikt.

Interventie

De interventie is de concrete uitwerking van het beleid in de praktijk c.q. de uitvoering. In wezen is het een gevolg van het inwerking stellen van het instrument.

Effecten

Effecten zijn het gevolg van interventies/uitvoering.

In dit onderzoek is de centrale aandacht gericht op de interventie door uitvoerders en de effecten in de vorm van gedragsverandering van de doelgroep(en) bij (re)ïntegratie van arbeidsgehandicapten. In de volgende paragrafen worden de hier geïntroduceerde begrippen rond beleidsevaluatie vertaald voor deze problematiek. Daarbij wordt ingegaan op de dynamiek en complexiteit van het beleidsterrein.

2.4 Reïntegratie-beleidsproces

In deze paragraaf worden de concepten en begrippen beschreven die voor de evaluatie van de werking van reïntegratie-instrumenten van belang zijn. Allereerst wordt het reïntegratie beleidsproces beschreven, vervolgens de complexe relaties tussen organisaties (paragraaf 2.4.1) en de waardering van effecten van beleid door verschillende actoren (paragraaf 2.4.2). Aansluitend wordt ingegaan op diversiteit aan functionarissen die bij de uitvoering van reïntegratieregelingen betrokken zijn (paragraaf 2.4.3).

Bij evaluatie van de werking van (re)integratie-instrumenten moet gelet worden op de elementen die zich in de tijd voordoen, namelijk:

Reïntegratiebeleid -> Doelstelling→Reïntegratieregelingen/instrumenten→Interventie→Effecten.

Daarbij geldt de volgende omschrijving voor reïntegratiebeleid:

Reïntegratiebeleid

Algemeen: Een (aantal) door de politiek geformuleerde doel(en) (wilsbepaling(en) met bindende werking), gericht op een reeks van interventies die de (re)integratie van arbeidsgehandicapten bevorderen. De Ambtelijke organisaties ontwikkelen instrumenten -onder meer beschreven in de wetten Pemba en REA- om interventies te laten plegen door uitvoerders.

Het (re)integratiebeleid richt zich op meerdere actoren met verantwoordelijkheid voor de (re)integratie van arbeidsgehandicapten, waaronder:

Publieke instellingen, zoals het Lisv en de uvi's

Toezichthouder(s), zoals het Ctsv

Private dienstverleners, zoals arbodiensten en verzekeringsmaatschappijen

Werkgevers, arbeidsgehandicapten en werknemers.

Reïntegratiebeleid bestaat dus in de eerste plaats uit doelstellingen die resulteren in reïntegratie-instrumenten. De volgende omschrijving geldt voor:

Doelstelling

Dit is een geformaliseerde omschrijving van het reïntegratie-beleid opgenomen in een wet, een uitvoeringsbesluit, memorie van Toelichting, of in een circulaire.

Voorbeelden van omschrijvingen van beleidsdoelen op het terrein van reïntegratie zijn: 'Terugdringing van het arbeidsongeschiktheidsvolume' of 'vermindering van de uitval en bevordering van het behoud van werk', 'vermindering van het ziekteverzuim', 'bevordering van de arbeidsparticipatie' of 'meer marktwerking in de sociale zekerheid'.

De politieke actoren hebben de taak om de maatschappelijke doelen vast te stellen. De ambtelijke organisaties ontwikkelen de instrumenten om deze te bereiken.

Het maatschappelijke doel van reïntegratie kan als volgt worden omschreven:

Zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten aan het werk houden met zo weinig mogelijk problemen en tegen zo laag mogelijke kosten en inspanning voor betrokken actoren (de arbeidsgehandicapten zelf, werkgevers, werknemers, Uvi's, Arbodiensten en verzekeraars), onder redelijke voorwaarden (arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden).

Voor politieke actoren (en ambtelijke organisaties) spelen enkele dilemma's bij het bepalen van doelstellingen en het ontwikkelen van instrumenten om dit te bereiken. Het gaat hier om de volgende dilemma's: *Doelmatigheid* van regelingen versus *rechtvaardigheid*, *responsiviteit* versus *rechtsgelijkheid* en *solidariteit* versus *keuzevrijheid**.

Het huidige Overheidsbeleid dat gericht is op meer marktwerking in de sociale zekerheid kiest daarbij impliciet voor:

doelmatigheid (onder meer kosten beheersing sociale zekerheid);

responsiviteit (dat elk individueel geval apart wordt beoordeeld, zodat niet ieder lid van de doelgroep zich kan beroepen op het zelfde recht op uitkering of bemiddeling.

In de uitvoeringspraktijk verwijst dit naar 'maatwerk');

keuzevrijheid: (benadrukken van eigen verantwoordelijkheid van partijen).

In paragraaf 4.2 komen we hier op terug.

Reïntegratie-instrumenten

Regelingen geven aan op welke wijze doelstellingen worden bereikt. Zolang niet is aangegeven op welke manier de doelstellingen worden bereikt, is er geen sprake van beleid.

De Overheid wil een bepaalde verandering bewerkstelligen: zoals het arbeidsongeschiktheidsvolume beperken en arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten bevorderen. Om het beleid in de praktijk gestalte te geven ontwikkelen ambtelijke organisaties instrumenten, zoals een Loonkosten-subsidieregeling, 'pakket op maat' enzovoort. Ook een voorlichtingscampagne over subsidiemogelijkheden voor werkgevers is te beschouwen als een, meer op attitude gericht, instrument van beleid.

De reïntegratie-regelingen zijn vanuit de optiek van de uitvoerders de instrumenten waarmee zij (re)ïntegratie kunnen bevorderen. Deze uitvoerders zijn onder meer:

Publieke instellingen, zoals :

- Lisv/uvi (Gak, Guo, Cadans, Uszo, Sfb), verantwoordelijk voor werknemers;
- Arbeidsvoorziening, verantwoordelijk voor werkzoekenden in het algemeen;
- Gemeenten (GSD), verantwoordelijk voor werkzoekenden zonder arbeidsverleden;

Private dienstverleners op het terrein van reïntegratie, zoals: arbodiensten, verzekeringsmaatschappijen, uitzendorganisaties, organisaties die diensten aanbieden op het terrein van (werk) voorzieningen en verzekeringsgeneeskundige en arbeidsdeskundige hulp.

Werkgevers (de vraagzijde van de arbeidsmarkt): private en publieke arbeidsorganisaties

* Bron: Lezing op het Congres "Werknemersverzekeringen in maatschappelijk perspectief" met de titel: Marktwerking en Rechtvaardigheid door R.J. van der Veen.

Interventie

Dit is de concrete uitwerking van het beleid in de praktijk. In wezen is het een gevolg van het uitvoeren van de regeling ofwel het toepassen van het instrument door de uitvoerder.

Er zijn 'zwaardere en lichtere' interventies. Een voorbeeld van een 'lichte' interventie is het uitzenden van een postbus-51-spotje. Zwaardere interventies zijn de verstrekking van de subsidie aan de werkgever, het opleggen van een boete, het verstrekken van een werkvoorziening of het verstrekken van gelden voor een bijscholing.

Effecten

Effecten zijn (gedrags-)veranderingen als gevolg van interventies. Een belangrijk deel van dit rapport gaat over (het meten van) de effecten.

De effecten van reïntegratiebeleid kunnen worden afgeleid uit gedragsveranderingen bij de doelgroep: werkgevers, werknemers, werkzoekenden en arbeidsgehandicapten, maar ook bij uitvoeringsinstellingen, zoals uvi's, arbodiensten en arbeidsvoorziening.

Of gedragsveranderingen optreden hangt af van veel factoren. Voor de beleidsmaker is het vaak ondoenlijk om met alle factoren rekening te houden. Daarbij is niet onbelangrijk dat het werkgevers en arbeidsgehandicapten in veel gevallen vrij staat om al dan niet gebruik te maken van de mogelijkheden die reïntegratie-instrumenten bieden. Het gevolg is dat de instrumenten vaak niet het door de beleidsmakers beoogde effect hebben. De subsidie komt dan bijvoorbeeld niet bij de beoogde doelgroep terecht of de subsidie blijkt onaantrekkelijk voor de doelgroep, zodat deze er geen gebruik van maakt. Soms ontbreken de noodzakelijke sancties of blijken de ingestelde boetes te laag om gedragsverandering af te dwingen. Het komt verder voor dat een andere regeling het aanvankelijke effect van een instrument heeft teniet gedaan of een tegengestelde uitwerking heeft. Risicoselectie door werkgevers is hier een voorbeeld van. De premie-differentiatie in de werknemersverzekeringen -ter bevordering van de betrokkenheid van werkgevers bij de arbeidsomstandigheden en bij verzuim van werknemers- heeft als onbedoeld gevolg dat sommige werkgevers strenger zijn gaan selecteren op gezondheid. Een ander voorbeeld is dat reïntegratie-instrumenten niet gebruikt worden vanwege de strenge controle door de uitvoerders op onterecht gebruik door werkgevers en werknemers, zodat de aanvraag-procedure te lang duurt.

Ook op de onderhavige studie naar criteria voor effectiviteit is de opmerking van De Bock e.a. (1996) van toepassing, dat beleidsevaluatie niet zonder 'waarderen' gaat. De invalshoek van de evaluatie (vanuit welke actor gebeurt de evaluatie) bepaalt de conclusie ten aanzien van effectiviteit en bepaalt de formulering van wat als meer of minder effectief beschouwd wordt. Iedere actor legt de (her)geformuleerde doelstelling tegenover de gepercipieerde uitkomsten.

Op de hier aangestipte problematiek ten aanzien van het bepalen en meten van de effecten van beleid wordt later in dit rapport verscheidene malen teruggekomen.

Componenten van het beleidsproces

We kunnen nu voor de vier hoofdactoren op het terrein van reïntegratie van arbeidsgehandicapten de componenten van het beleidsproces weergeven (schema 2.4):

- De politieke besluitvormer: Doelstelling ten aanzien van reïntegratie bepalen,
- De ambtelijke organisaties: Reïntegratieregeling/ instrument ontwikkelen,
- De uitvoeringsinstellingen: Interventie plegen/ regeling toepassen/ instrument inzetten,
- De doelgroepen: Ondergaan van effecten/ gedragsverandering/ inspelen op mogelijkheden (eigen initiatief).

In de volgende schema 2.4 wordt een overzicht gegeven van de componenten van het beleidsproces ten aanzien van reïntegratie en van de hoofdactoren.

Schema 2.4 Componenten in het beleidsproces en hoofdactoren op het terrein van (re)ïntegratie

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

(Naar De Bock e.a., 1996)

De verschillende actoren hebben bepaalde taken en prioriteiten binnen componenten van het beleidsproces. Dat neemt niet weg dat zij trachten invloed uit te oefenen op andere componenten (zoals in schema 2.4 is aangegeven) indien zij menen daar zelf belang bij te hebben.

Het boven schematisch weergegeven beleidsproces kent meerdere actoren die complexe relaties met elkaar onderhouden. In het onderhavige onderzoek zijn we vooral geïnteresseerd in de actoren die vallen onder de uitvoerders en de doelgroep.

2.4.1 *Complexe relaties tussen organisaties*

In het volgende schema 2.4.1 wordt een overzicht gegeven van de actoren op het terrein van werknemersverzekeringen die betrokken zijn bij reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

Schema 2.4.1 Belangrijkste actoren op het terrein van (re)ïntegratie

	Hoofdactoren*	Secundaire actoren**	Toe- zicht***
Actoren en prioriteiten			
Politiek:	1e en 2e Kamer		
Prioriteit bij vaststellen van de doelen	Gemeentebestuur		
Ambtelijke organisatie:	<i>Ministeries:</i> SZW	Lisv Gemeenten	Ctsv Reken-
Prioriteit bij instrumentering	VWS BiZa (Ambtenaren)	Centraal Bureau Arbeidsvoorziening	kamer
Uitvoerings- organisaties:	Lisv <i>Uvi's:</i>	Particuliere verzekeringsinstellingen (Particuliere)bemiddelingsorganisaties	Ctsv
Prioriteit bij uitvoering/in- terventies	-Cadans -GUO -SFB -GAK -USZO <i>Arbeidsvoorzieningorganisatie</i> <i>Gemeentelijke Sociale Dienst</i> <i>Arbodiensten</i>	<i>Andere dienstverleners:</i> -Beroepsrevalidatie centra -Arbeidstoeleiding -Bedrijvenzorg Scholingsinstellingen ZVN	
Doelgroepen:	<i>Werkgever</i>		
Prioriteit bij de effecten op de eigen groep	<i>Werknemer, werkzoekende,</i> <i>arbeidsgehandicapte:</i> -met een uitkering van een Uvi -met een werkgever die niet meer bij deze aan de slag kan -met een uitkering van de gemeente -zonder uitkering		

* Actoren die (wettelijk) vastgestelde taken hebben in dit component van het beleidsproces.

** Actoren met afgeleide taken, bevoegdheden in dit component van het beleidsproces.

***Actoren die een toezichthoudende taak hebben in dit component van het beleidsproces.

Op het terrein van reïntegratie spelen vele organisaties en personen een rol met ieder een eigen taak in het beleidsproces en met ieder een eigen belang. Daarom noemen wij hen hier ook wel actoren of partijen. In het overzicht (schema 2.4.1) zijn slechts de belangrijkste actoren vermeld en dit levert al een complex beeld op.

De complexiteit wordt versterkt doordat de bevoegdheden en taken van partijen meer of minder worden gedelegeerd. We geven hiervan enkele voorbeelden.

De bevoegdheid om instrumenteel bezig te zijn met reïntegratieregelingen is met de wet op de Organisatie Sociale Verzekeringen, 1997 (Osv'97) neergelegd bij het Lisv en bij de Gemeenten en het CBA. (Konijnenberg, 1997; SZW Hoofdlijnen nota, 1997; Wetsvoorstellen Pemba-complex en REA, 1997).

Het Lisv heeft haar bevoegdheden op het terrein van reïntegratie overgedragen aan de Uvi's. Deze laatste kunnen voor de uitvoering weer andere organisaties inhuren, hoewel het Lisv hiervoor de voorwaarden opstelt. Vandaar dat in schema 2.4.1 actoren worden onderscheiden naar:

- Hoofdactoren; met directe (wettelijke) verantwoordelijkheden ten aanzien van reïntegratie;
- Secundaire actoren; met afgeleide taken en bevoegdheden.

Product-contract

De hoofdactoren (zoals de overheid en het Lisv) leggen in hun rol van opdrachtgever steeds vaker de producten in contracten en overeenkomsten met uitvoerende organisaties (secundaire actoren) vast.

De uitvoerder moet naar tevredenheid presteren omdat anders het contract wordt bijgesteld, niet verlengd of opgezegd. De uitvoering kan aan een andere, publieke of private, uitvoerder worden toegewezen. Het contracteren van een private uitvoerder en het creëren van concurrentie komt in de sociale zekerheid steeds vaker voor. Een recent voorbeeld daarvan is de verplichting voor de werkgever om een arbodienst te contracteren voor begeleiding en controle van de werknemer in het eerste verzuimjaar. Andere voorbeelden zijn: een private verzekeringsmaatschappijen mag in concurrentie met uvi's korte en langdurige arbeidsongeschiktheidsverzekeringen aanbieden, een particuliere bemiddelingsinstelling mag arbeidsgehandicapten begeleiden naar werk en de daartoe noodzakelijke werkvoorziening mag door een geprivatiseerde organisatie geleverd worden.

Tussen de verschillende publieke instellingen en private ondernemingen worden samenwerkingsrelaties gecreëerd en leveringscontracten afgesloten. Men rekent elkaar daarbij af op geleverde producten, zoals het aantal succesvolle plaatsingen door bemiddeling. Dit laatste is echter vanwege de overgangssituatie in de sociale zekerheid en de afwezigheid van meetpunten, nog lang niet altijd goed mogelijk.

Het gevolg van het streven van de overheid naar meer marktwerking in de sociale zekerheid is dat heden ten dage de methoden van doelgerichte beïnvloeding en sturing plaatsvindt via 'uitvoering gerichte budgettering' (performance budgetting) en 'produktbeoordeling' (output orientation) (De Bock e.a., 1996). Er is in de jaren '90 steeds meer sprake van een 'afrekencultuur'. Recente verzelfstandigingen of overdracht van taken brengt met zich mee dat resultaten (effecten) van beleid steeds nauwkeuriger worden omschreven. Opdrachtgevers leggen steeds vaker de producten in contracten en overeenkomsten met uitvoerende organisaties vast.

De uitvoerders worden daarbij geconfronteerd met voortdurende schuivingen van beleidsdoelen en prioritering hetgeen de waardering van de effecten van de uitvoering zal beïnvloeden.

Omdat bij de uitvoering van de sociale zekerheidsregelingen steeds vaker private organisaties een taak bij de uitvoering krijgen treedt er ook een verschuiving op van publiekrechtelijke betrekkingen tussen uitvoerder en cliënt, naar privaatrechtelijke betrekkingen. De relaties tussen de actoren worden als gevolg van de gewenste toename van de marktwerking, ook complexer.

Evaluatie-vragen

Eén en ander heeft gevolgen voor evaluatie van reïntegratie-beleid en de uitvoering. Zowel de opdrachtgevers als de uitvoerders hebben behoefte aan antwoorden op vragen zoals:

- zijn de doelen van het reïntegratie-beleid realistisch gesteld?
- wat zijn succes- en faal factoren van beleid?
- wat is de ideale instrumenten mix?
- wat mag een succesvol reïntegratie-beleid kosten?

Voor de opdrachtgevers en de uitvoerders is het daarbij van belang zicht te hebben op de waardering en kritiek van de cliënt (de doelgroep), waaronder bedrijven, arbeidsgehandicapten, werknemers en werkzoekenden.

Uitvoerende instellingen moeten (idealiter) voor hun opdrachtgevers en toezichthouders (zoals de Overheid, het Lisv, en Ctsv) en het inzicht in eigen functioneren:

- producten nauwkeurig benoemen;
- meetpunten voor effectiviteit vastleggen;
- meetpunten voor efficiëntie vastleggen.

Het benoemen van producten en het vastleggen van meetpunten voor reïntegratieregelingen is (nog) lang niet altijd mogelijk. Slechts op het niveau van de uitvoerders bestaat (soms) zicht op producten, effecten, kosten en efficiëntie.

Toezicht

Met de nieuwe Osv'97 is er nu een speciale rol voor het Ctsv als de toezichthouder (wiens rol nog uitkristaliseert). Het Ctsv ontwikkelt op basis van de richtlijnen van het Ministerie 'Toetsingskaders', waarop kan worden beoordeeld of het beleid van de hoofdactoren overeenkomt met de politieke doelen en met de wettelijke maatregelen. Het Ctsv kan overigens daarbij niet zelf informatie opvragen, maar moet dit in het geval van de werknemersverzekeringen doen via het Lisv, dat voor uitvoering wettelijk verantwoordelijk is.

In bepaalde gevallen kunnen ook andere partijen (niet in schema 2.4.1 vermeld) een toezicht-houdende rol vervullen. Zo heeft de Kamer gebruik gemaakt van de mogelijkheid *parlementaire enquête commissies* in het leven te roepen (Zoals de Commissie Buurmeijer). Verder kan de Algemene Rekenkamer op verzoek of eigen initiatief een onderzoek instellen (Algemene Rekenkamer, 1996).

De boven geschetste relaties tussen de actoren dienen ter illustratie van de complexiteit van het reïntegratie-terrein. In dit rapport ontbreekt de ruimte om de complexe relaties volledig weer te geven. Volstaan is met een beperkte beschrijving van de actoren, hun taak- en doelstellingen en hun onderlinge relaties en deze in overzichtelijke beleidscomponenten onder te brengen. Deze worden verder gebruikt voor de ontwikkeling van evaluatie-methoden.

2.4.2 *Invloed van doelen en belangen op beoordeling van effecten van beleid*

Het beoordelen van effecten vindt idealiter plaats door bepaalde uitkomsten (of voorspelde uitkomsten) te leggen naast de uitgangspunten: de (afgeleide) doelen of belangen van diegene die de effecten beoordeelt. Doelen dienen enerzijds als ijkpunt. Anderzijds kan men stellen, dat de doelen of belangen van betrokken actoren een beïnvloedende factor zijn in het reïntegratieproces, en dus een factor om mee rekening te houden bij het zo goed mogelijk vormgeven van (het onderling samenhangende pakket van) reïntegratieregelingen.

Uit de voorafgaande paragrafen blijkt dat antwoorden op de vragen naar de effecten van (re)ïntegratie-beleid en naar de effecten van de toepassing van (re)ïntegratie-instrumenten vanwege diverse redenen moeilijk zijn te formuleren (Zie ook De Bock, e.a., 1996), want:

- De beleidsmakers en uitvoerders hebben te maken met een complexe werkelijkheid waarbinnen vele partijen zich op overlappende doelgroepen richten;
- Opeenvolgende instrumenten worden op dezelfde doelgroepen gericht waardoor de individuele werking van het instrument niet is vast te stellen;
- De beoordeling door verschillende partijen van de effecten van beleid en instrumenten verschilt;
- Behalve de doelen veranderen ook de effecten van de ingezette instrumenten in de tijd. Daarbij komt dat de actoren: beleidsmakers, ambtelijke organisaties, uitvoerders en cliënten van de sociale zekerheid ontwikkelingen door maken, waardoor zij effecten anders gaan waarderen;
- De uitvoering door de organisaties dient beoordeeld te worden vanuit de complexe relaties en de dynamiek van het beleid;
- Het onderwerp 'sociale zekerheid' is politiek gevoelig, conclusies uit het onderhavige onderzoek worden bijvoorbeeld door de partijen op hun mogelijke politieke gevolgen beoordeeld.

Een vraag die de genoemde constatering oproept is de volgende:

wanneer doelen van het (reïntegratie-)beleid in de loop der tijd veranderen, terwijl nieuwe doelgroepen opkomen en weer verdwijnen, tegen welke effecten dienen deze dan te worden afgezet?

Met andere woorden: het is niet alleen noodzakelijk op de hoogte te zijn van de (veranderende) doelstellingen van het beleid en de instrumenten, maar ook van de (veranderende) samenstelling van de doelgroep. Daarom wordt binnen dit onderzoeksproject aandacht besteed aan deze beide zaken (zie respectievelijk De Vos en Smitskam, 1997 en De Vos, 1998).

Zoals boven aangegeven moet er bij beleidsevaluatie rekening mee gehouden worden dat de aanvankelijk gestelde doelen in de loop der tijd veranderen en dat de doelgroepen veranderen van samenstelling. Dit betekent onder meer dat een effect van een reïntegratie-instrument niet eenvoudig kan worden afgemeten aan een doelstelling zoals die jaren geleden is geformuleerd.

Daarbij komt dat de oordelen van actoren over de effecten van (wettelijke) reïntegratie-regelingen ambivalent zijn. En deel van de (vertegenwoordigers van) actoren kan een negatief oordeel vellen over de effectiviteit van een reïntegratie-instrument, terwijl een ander deel van dezelfde actoren een positief oordeel velt. Dit geldt zowel voor de uitvoerders als voor de doelgroepen. Er zijn bijvoorbeeld werkgevers en werknemers die de positieve effecten van het instrument 'loonsuppletie' op de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten benadrukken, terwijl andere wijzen op de negatieve effecten, zoals concurrentie vervalsing, stigmatisering van chronisch zieken en selectie op medische gronden.

Voor dit onderzoek betekent dit dat de criteria voor effectiviteit moeten worden afgeleid uit zowel *positief* geformuleerde oordelen van actoren over een instrument, als *negatief* geformuleerde oordelen (over niet-bedoelde effecten).

In de onderzoeksliteratuur ligt vaak de nadruk op de negatieve effecten in de vorm van beschrijvingen van de *knelpunten* bij de uitvoering. De analyse van knelpunten, niet-bedoelde en negatieve effecten zijn een belangrijk onderdeel van beleidsevaluatie-methoden

Uit de interviews en literatuurstudie komt naar voren dat doelstellingen of belangen van verschillende betrokkenen kunnen convergeren (uitvoerders willen een gemakkelijk uitvoerbaar instrumentarium, wat overeenkomt met de wens van werkgevers en werknemers om weinig gedoe te hebben rond het aannemen van nieuw personeel), terwijl andere doelstellingen met elkaar botsen, zowel tussen verschillende actoren (zowel de Overheid als werkgevers willen zo weinig mogelijk besteden aan de preventie en gevolgen van arbeidsongeschiktheid, terwijl er wel in geïnvesteerd moet worden) als binnen één betrokken groepering (de Overheid wil enerzijds schadelastbeperking en anderzijds beperking van uitvoeringskosten en kosten van reïntegratieinstrumenten).

2.4.3 Diversiteit aan reïntegratiedeskundigen binnen organisaties

Het onderhavige onderzoek is erop gericht voor verschillende actoren de criteria voor effectiviteit van het instrumentarium vast te stellen. De nadruk ligt op de beoordeling van de door uitvoeringsinstellingen gepleegde interventies en de (veronderstelde) effecten op de doelgroepen. De interventies worden in laatste instantie uitgevoerd door functionarissen bij organisaties.

De dagelijkse uitvoering is in handen van (tien-)duizenden functionarissen die vaak een specialistische opleiding of scholing hebben gevolgd.

Zonder volledig te zijn wordt hieronder een overzicht gegeven van functies van functionarissen die zich beroepsmatig bezighouden met (de toepassing van) reïntegratie-instrumenten. Het is deze groep van personen die met recht kunnen zeggen 'reïntegratie is mensenwerk'.

Bij de uitvoeringsorganisaties:

- arts, arbeidsdeskundige, 'case-manager' en anderen bij de bemiddelingseenheid van Uvi's;
- arts of andere medewerker bij arbodiensten;
- beleidsmedewerker van arbeidsbureau, regionale bestuur arbeidsvoorziening (RBA) en/of centrale bestuur arbeidsvoorziening (CBA);
- bemiddelaar/consulent bij arbeidsbureau;
- stafmedewerker bij gemeentelijke sociale dienst;

Bij de doelgroep van werkgevers:

- personeelsfunctionaris bij (grotere) werkgevers, die met reïntegratie is belast;
- beleidsmedewerker bij werkgeversorganisatie (zoals branche organisatie of VNO-NCW).

Bij de doelgroep van werknemers en arbeidsgehandicapten

- beleidsmedewerker bij werknemersorganisatie;
- beleidsmedewerker bij belangenorganisatie (zoals WAO-platform of vakbond).

Onder de secundaire actoren betreft het functionarissen:

Bij de uitvoering:

Personeelsmedewerker en/of intecedent bij

- uitzendbureau;
- outplacementbureau;

Adviseur of medewerker op het terrein van arbeidsbemiddeling en/of arbeidstoeleiding bij:

- Beroepsrevalidatie centrum;
- AVO NL
- geprivatiseerde onderdeel van de Uvi, zoals Zorg Voorzieningen Nederland en GAK-detapool.
- medewerker WSW-organisatie;
- medewerker bij reclassering en gevangeniswezen, bezig met reïntegratie van ex-gedetineerden;
- etc.

De taken van de functionarissen vereisen specialistische kennis over het reïntegratie-instrumentarium, over de belangen van de organisaties daarbij en over de knelpunten bij de uitvoering. De functionarissen vormen daardoor een belangrijke bron voor het vaststellen van de voor de uitvoerders geldende criteria voor effectiviteit van de regelingen.

2.5 *Criteria ten aanzien van bereik, effectiviteit en kosten van reïntegratie-regelingen*

2.5.1 *Drie hoofdcriteria volgens de WRR*

Een (re)ïntegratie-regeling kan worden opgevat als een arbeidsmarktmaatregel gericht op de specifieke doelgroep van arbeidsgehandicapten.

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

Bereik

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

Effectiviteit

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

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

Kosten

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

Een arbeidsmarktinstrument dient idealiter ook op het criterium *efficiëntie (doelmatigheid, rendement)* beoordeeld te worden (zie onder meer W.R.R., 1987; blz. 74 e.v. en Bressers, 1989, blz. 171-173). Het kan zijn dat een instrument effectief is, maar dat de kosten ervan relatief hoog zijn. Mogelijk zouden andere instrumenten tegen lagere kosten hetzelfde effect sorteren. Vaak kunnen de kosten van een instrument niet of onvolledig worden vastgesteld, zodat bij een evaluatie van de werking van het instrument de efficiëntie daarvan vaak buiten beschouwing gelaten wordt. Over de efficiëntie of doelmatigheid van de gevalsbehandeling door bijvoorbeeld een uvi is het soms wel mogelijk een oordeel te vellen, wanneer uitvoerings- en overheadkosten van verschillende instrumenten bekend zijn. (Zie: Ctsv, Bemiddeling in uitvoering, 1997)

Voor de evaluatie van regelingen is het dus van belang dat het bereik, de effectiviteit en (zo veel als mogelijk is) de kosten daarvan 'gemeten' worden.

De 'meeting' heeft veelal een *tussentijds* karakter. Het voordeel van meerdere tussentijdse metingen is dat (het verloop van) de uitvoering van een regeling op de voet kan worden gevolgd. Vindt dit met enige regelmaat plaats dan is er sprake van *monitoring*. Monitoring maakt het mogelijk dat evaluatieresultaten in een vroegtijdig stadium beschikbaar komen zodat de opzet en wijze van toepassing van het instrument op tijd bijgesteld kunnen worden.

Een recent voorbeeld hiervan is de Reïntegratie-monitor van het Lisv, die vanaf de inwerkingtreding van de wet REA gegevens verzamelt bij de uvi's over arbeidsgehandicapte werknemers (zie Lisv 'concept-informatie voorschrift Remon').

2.5.2 Hoofdcriteria voor effectiviteit van (re)integratie-instrumenten

Bij het ontwikkelen van een evaluatie-methode voor de werking van reïntegratie-instrumenten zijn wij allereerst uitgegaan van drie hoofdcriteria, namelijk *bereik*, *effectiviteit* en *kosten*. Deze worden in deze paragraaf nader omschreven. Daarbij wordt achtereenvolgens een relatie gelegd met de begrippen rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtvaardigheid.

Bereik en rechtmatigheid

Het *bereik* van een reïntegratie-instrument wordt omschreven als de mate waarin de doelgroep, waarop de regeling is gericht, daar daadwerkelijk van profiteert. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre werkgevers, arbeidsgehandicapten en eventueel uitvoerders door het in te zetten instrument worden bereikt, los van de effecten (zoals plaatsing) die het instrument voor de doelgroepen heeft.

Een reïntegratie-instrument kan direct gericht zijn op de twee onderscheiden doelgroepen, te weten op de aanbodzijde van de arbeidsmarkt (arbeidsgehandicapten, werknemers, werkzoekenden) en op de vraagzijde van de arbeidsmarkt (werkgevers). Er zijn instrumenten met incentives (stimulansen) of met verplichtingen en sancties die direct gericht zijn op de werkgever of werknemer (zie paragraaf 1.4). Een maatregel van de overheid kan echter ook direct gericht zijn op de uitvoeringsinstellingen of op de onderlinge relaties tussen deze instellingen. Dit worden ook wel *proces gerichte maatregelen* genoemd. De nieuwe OSV'97 is bijvoorbeeld gericht op 'de regionalisering van de uitvoering met het oog op het bevorderen van de reïntegratie'. In dit geval kan het resultaat van de maatregel worden beoordeeld op de mate waarin deze regionalisering van de uitvoering daadwerkelijk gestalte heeft gekregen, maar kan ook worden beoordeeld op de mate waarin doelgroepen van werknemers en werkgevers nu profiteren van de diensten en hun gedrag veranderen.

Met het bereik van het instrument hangt direct samen de *rechtmatigheid* daarvan. Omdat reïntegratie-instrumenten beslagleggen op de algemene middelen wil de overheid het gebruik aan banden leggen, door deze alleen beschikbaar te stellen aan degenen die dit echt nodig hebben. Op oneigenlijk gebruik dient door de uitvoerders te worden gecontroleerd. Misbruik moet door hen zo nodig worden bestraft. Daartoe moet echter wel duidelijk zijn wie tot de doelgroep behoort. Hiermee houdt ook verband dat voldoende voorlichting over het instrument

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

Effectiviteit en doeltreffendheid

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

Het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen voor arbeidsgehandicapten is daarmee zowel een positief effect voor de vraag- en aanbodzijde.

De daadwerkelijke bemiddeling naar een functie, maar ook verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt -door bijvoorbeeld het succesvol volgen van scholing- wordt als een succesvol resultaat van ingezette instrumenten opgevat. Dit laatste omdat het aantal vacatures nu eenmaal minder is dan het aantal werkzoekenden, zodat plaatsing van alle arbeidsgehandicapten onmogelijk is, hoe goed de ingezette instrumenten ook mogen zijn. Anderzijds kan de effectiviteit als onvoldoende beschouwd worden wanneer het toegepaste instrument bijna nooit bijdraagt aan een plaatsing bij een werkgever. Het is dus toch noodzakelijk de relatie tussen het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en het plaatsen in /vervullen van vacatures in de evaluatie methode te betrekken.

Bereik en effectiviteit van regelingen bepalen tezamen de *doeltreffendheid*, ofwel, de mate waarin de regeling bijdraagt tot het bereiken van het beleidsdoel. Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven is het de politiek die de doelstelling bepaalt. Voor de ambtelijke organisatie en de uitvoeringsinstelling is dit een gegeven. De doeltreffendheid van een instrument wordt mede bepaald door (het verloop van) de uitvoeringsprocedures, zodat de wijze van uitvoering zo veel mogelijk in de regelgeving dient betrokken te worden .

Efficiëntie/kostenbeheersing en doelmatigheid

Onder de *kosten* van een reïntegratie-instrument vallen alle financiële middelen die voor een instrument worden opgeofferd. Dit zijn zowel de extra voor het instrument uitgetrokken financiële middelen als de overheadkosten. Onderscheiden worden de begrote kosten, en de werkelijk gemaakte kosten.

Onder de overheadkosten vallen ook de kosten voor (om-)scholing van functionarissen die een regeling moeten uitvoeren of de kosten van de arbeidsonrust binnen de uitvoeringsorganisatie die de invoering van een nieuwe regeling met zich meebrengt. Hoeveel bijvoorbeeld de invoering en opheffing van de Bonus/Malusregeling aan dergelijke uitvoeringskosten met zich heeft meegebracht is nooit becijferd. Wel is bekend dat de DETAM ruim 30 functionarissen

heeft geschoold om deze technisch eenvoudige regeling uit te kunnen voeren en verder dat de afronding zich nog over jaren uitstrekt.

Eerder is al genoemd dat een arbeidsmarktmaatregel op het criterium *efficiëntie* dient beoordeeld te worden. Dit wordt in de literatuur ook aangeduid met *doelmatigheid of rendement* (Wevers, 1997; WRR, 1997). Het kan zijn dat een instrument effectief is, maar dat de kosten ervan relatief hoog zijn in vergelijking tot een ander instrument. Mogelijk zouden (combinaties van) andere instrumenten doelmatiger zijn, dat wil zeggen tegen lagere kosten hetzelfde effect sorteren.

Idealiter wordt dus in een wettelijke regeling aangegeven wat de doelstelling is van het reïntegratie-instrument in termen van bereik en effectiviteit, wat de begrote kosten daarvan zijn en welke de uitvoeringsprocedures. Na inwerkingtreding van de wettelijke regeling kan dan onderzocht worden wat daarvan gerealiseerd is. In de praktijk is deze ideale situatie moeilijk te bereiken.

Ideologie en rechtvaardigheid

Behalve de drie genoemde hoofdcriteria blijken er een aantal moeilijk meetbare criteria te zijn die verwijzen naar waarden en normen die voor de verschillende actoren van belang zijn. We vatten deze samen onder het hoofd criterium *ideologie*. Voorbeelden hiervan zijn: *het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid, beleidsvrijheid, geen invloed op de concurrentie positie of privacy bescherming* en *niet-discriminerend*. Een veel genoemde eis is ook dat een goede regeling *rechtvaardig* moet zijn. Dit criterium wordt vanwege het normatieve karakter gevat onder het hoofd criterium ideologie.

De normatieve criteria nemen in politieke en academische discussies een belangrijke plaats in maar zijn in de regel moeilijk vaststelbaar en meetbaar (WRR, 1997). Hoewel het belang van waarden en normen niet uit het oog verloren mag worden zijn zij daarom voor de evaluatie methode van de werking van reïntegratie-instrumenten (vooralsnog) van minder belang.

Bij de handeling van de componenten van het beleidsproces (paragraaf 2.3) schreven we dat de politiek het doel van de reïntegratie-instrumenten vaststelt. Voor de andere actoren: Ambtelijke organisaties, uitvoerders en doelgroepen, is dit een gegeven. Zij hebben echter wel een oordeel over de instrumenten en de toepassing. Bij de beoordeling laten de actoren zich leiden door hun eigen prioriteiten (zie paragraaf 2.4). Een evaluatie methode voor de effecten van reïntegratie-instrumenten moet dus gebaseerd worden op de beoordeling door de verschillende actoren. Binnen de hoofdcriteria bereik (en rechtmatigheid), effectiviteit (en doeltreffendheid) en efficiëntie/kosten-beheersing (en doelmatigheid) worden voor de verschillende actoren meer specifieke criteria onderscheiden.

Op basis van literatuurstudie en interviews onder betrokkenen is getracht inzicht in de verschillende specifieke criteria te verkrijgen. De resultaten van deze studie zijn in het volgende hoofdstuk 3 beschreven.

3 *Evaluatie-criteria van reïntegratie-instrumenten*

3.1 *Inleiding*

Nadat in de voorafgaande hoofdstuk een theoretisch kader is geschetst voor een evaluatie methode worden in dit hoofdstuk de resultaten gepresenteerd van het empirisch onderzoek naar criteria voor effectiviteit. Het betreft criteria die door verschillende actoren (im- of expliciet) gehanteerd (kunnen) worden en welke afhankelijk zijn van de doelstellingen van de actoren en van hun (groeps-)belangen.

Voor de actoren wordt in opeenvolgende paragrafen en tabellen een opsomming gegeven van de criteria. Dit overzicht is gebaseerd op literatuurstudie, interviews die voor dit onderzoek zijn uitgevoerd en secundaire analyses van eerder onderzoek door NIA TNO (onder meer: De Vos e.a., 1995/1996; Nijboer e.a., 1995; Wevers e.a. 1995/1997).

In de interviews met functionarissen is onder meer gevraagd naar de doelen van de organisaties ten aanzien van reïntegratie, naar 'belangen' van de organisaties, naar (onbedoelde) effecten en knelpunten bij de uitvoering van reïntegratie-activiteiten (zie ook paragraaf 1.4 voor de methodiek). In tabel 3.1 wordt weergegeven voor welke actoren de criteria zijn geïnventariseerd en in welke van de paragrafen deze zijn beschreven.

De criteria zijn geclusterd onder vier hoofdcriteria (zie paragraaf 2.5.2):

- *effectiviteit en doeltreffendheid*, in de vorm van het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten met het oog op het aan het werk krijgen en houden van arbeidsongeschikten en het vervullen van (moeilijk vervulbare) vacatures,
- *bereik en rechtmatigheid*, de mate waarin de doelgroep *bereikt* wordt,
- *de efficiëntie/kosten(beheersing) en doelmatigheid*,
- *de ideologie en rechtvaardigheid*, normatieve beoordeling van de samenhangende wet- en regelgeving rond reïntegratie.

De criteria zijn vooral ontleend aan de gegevens over:

- doelen en belangen van de actoren
- de gesignaleerde onbedoelde effecten en knelpunten bij de uitvoering

Tabel 3.1 Overzicht van actoren, van hoofdcriteria en paragrafen waarin deze zijn beschreven

Actoren → criteria voor:	Overheid	Uitvoeringsorganisa- tie	Doelgroepen:
	Politiek en Ambtelijke organisatie		
- effectiviteit en doeltref- fendheid, - bereik en rechtmatigheid, - efficiëntie/kosten(beheer- sing) en doelmatigheid, - ideologie en rechtvaar- digheid. (ontleend aan gegevens over: - doelen en belangen, - onbedoelde effecten en knelpunten)	Politiek (3.2.1) Ambtelijke organisatie (3.2.2)	uvi (3.3.1) arbodienst (3.3.2) verzekeraar (3.3.3)	werkgever (3.4.1) arbeidsgehandicapte (3.4.2) werknemers (3.4.3)

In de volgende paragrafen en tabellen 3.2.1 tot 3.4.3 zijn onderscheiden naar actor de criteria weergegeven. Criteria die **vet** zijn weergegeven behoren tot de voor de evaluatie methode belangrijkste criteria. Deze selectie wordt nader beschreven in paragraaf 4.2.

De volgorde waarin de criteria zijn beschreven is willekeurig zodat hieraan geen mate van gewicht van het criterium moet worden afgeleid.

3.2 Criteria van de Overheid ten aanzien van effectiviteit van reïntegratie-regelingen

3.2.1 Politieke organisaties

Tabel 3.2.1 Criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten van politieke organisaties die beleidsdoelstellingen bepalen.

Effectiviteit en doeltreffendheid

- bevordert werkgelegenheid
- beperkt langdurige arbeidsongeschiktheid/werkloosheid
- beperkt arbeidsongeschiktheidsvolume
- beperkt beroep op sociale zekerheidsregelingen
- bevordert preventie, sociaal-medische begeleiding en reïntegratie
- voldoende samenhang van het instrumentarium/regelingen
- doeltreffend (effectief en juist bereik doelgroep)

Bereik en rechtmatigheid

- responsief (maatwerk)
- een redelijke verdeling van de effectiviteit over verschillende groepen aan de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt
- aantoonbare terugdringing instroom en bevordering uitstroom WAO
- voldoende bekendheid van het instrument bij uitvoerders en doelgroep
- rechtmatig
- vaststelbaar

Efficiëntie/kostenbeheersing en doelmatigheid

- kostenbeheersing sociale zekerheid, waaronder
 - schadelastbeperking (minder uitkeringen)
 - beperking uitvoeringskosten
 - beperking kosten wettelijke reïntegratie-regelingen
 - beperking premiedruk/loonkosten van de werkgever
 - beperking oneigenlijk gebruik uitkeringen/instrumenten
- heldere verantwoordelijkheidsverdeling (de persoon of instantie met wie de cliënt al een financiële relatie heeft is verantwoordelijk voor ondersteuning)
- doelmatig (effectief tegen lage kosten)
- inzichtelijke effecten en kosten van maatregelen, zodat een goede prioritering mogelijk is

Ideologie en rechtvaardigheid

- rechtvaardig
- beheersbaar(heid)
- marktwerking
- keuzevrijheid doelgroepen
- sociale doelen (zoals sociale cohesie, armoedebestrijding, solidariteit, het beperken van risicoselectie)
- weinig klachten uit de samenleving over de uitvoering van wettelijke bepalingen en instrumenten
- het in stand houden van het stelsel van sociale zekerheid
- (snel) zichtbare resultaten van wetgeving
- misbruik, of het zich onttrekken aan wettelijke verplichtingen, wordt gestraft
- controleerbaarheid van effecten van wetgeving
- stimuleert eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen

3.2.2 *Ambtelijke organisaties*

Voor de ambtelijke organisaties gelden nagenoeg dezelfde criteria als voor de politieke actor. Er zijn echter nog enkele criteria die benadrukt moeten worden die in tabel 3.2.2 zijn vermeld.

Tabel 3.2.2 Criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten van ambtelijke organisaties (ministeries, gemeenten en Lisv als regelgever) die instrumenten ontwikkelen.

Ideologie en rechtvaardigheid

- juridisch goed vormgegeven wetgeving
- **voldoen aan Europese wet- en regelgeving**
- een heldere relatie met andere relevante beleidsterreinen en afstemming met de belangen daarvan
- **correcte vertaling van wetgeving in regelgeving door Lisv en Uvi's**
- correcte toetsing van uitvoering door Ctsv

3.3 Criteria van de uitvoerders

3.3.1 De uvi's

Tabel 3.3.1 Criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten van uitvoerders (Uvi's, gemeenten en Lisv als uitvoerder) die de interventies plegen

Effectiviteit en doeltreffendheid

- voldoende doorlooptijd voor de implementatie van instrumenten en de uitvoering van instrumenten
- een goede relatie met werkgevers
- een goede relatie met opdrachtgevers en met andere uitvoerders
- monitoren andere uitvoerders (poortwachtersfunctie)
- **heldere verantwoordelijkheidsverdeling**
- **een samenhangend instrumentarium**
- bevordert behoud van werk
- bevordert plaatsing
- geen onbedoelde effecten

Bereik en rechtmatigheid

- **maatwerk (responsief)**
- **controle mogelijkheden op oneigenlijk gebruik**
- **heldere definitie van de doelgroep**
- heldere definitie van 'afstand tot de arbeidsmarkt'

Efficiëntie/kostenbeheersing en doelmatigheid

- **kostenbeheersing uitvoering SV**
 - **beperken schadelast**
 - **beperking van uitvoeringskosten/ kosten overhead**
 - korte doorlooptijd
 - korte niet gecompliceerde procedures
 - **bedachtzaam inzetten van schaarse middelen**
- doorzichtige/heldere financiering van maatregelen
- klantvriendelijke gevalsbehandeling, controle en begeleiding is mogelijk)
- interne efficiëntie
- goede samenwerking tussen actoren is mogelijk
- protocollen mbt voorwaarden voor financiering van (dure) reïntegratie-instrumenten, zoals training bij WAGW-centra of opleiding in telewerkcentrum

Ideologie en rechtvaardigheid

- **helderheid en uitvoerbaarheid van de regeling**
- voldoende budget
- **(voldoende) beleidsvrijheid bij de uitvoering**
- weinig knelpunten bij de uitvoering
- heldere relatie tussen beoordeling mate van arbeidsgeschiktheid > reïntegratie beoordeling > en begeleiding
- goede aansluiting van de verschillende uitvoeringsregelingen van AAW/WAO, WW etc.
- overzichtelijkheid van het instrumentarium
- inzetbaar bij alle stadia van reïntegratie: dus ook vroeg
- flexibel inzetbaar, niet alleen bij 'loondienst'

3.3.2 De arbodiensten

Tabel 3.3.2 Criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten van arbodiensten

Effectiviteit en doeltreffendheid

- een effectief instrument voor de volumebeheersing (wensen bv: tolk voor werkgevers tbv verzuimvoorziening; mogelijkheid tot loopbaanonderzoek en scholing voor een nieuwe functie tijdens eerste ziektejaar)
- instrument (subsidies) inzetbaar bij reïntegratie bij eigen werkgever
- zieke werknemers snel en goed weer aan het werk
- stimuleren eigen verantwoordelijkheid werknemer/werkgever bij werkhervatting
- een goede relatie met werkgevers

- heldere verantwoordelijkheidsverdeling

- coördinatie van reïntegratieactiviteiten, bv door casemanager vanuit de Arbodienst

Bereik en rechtmatigheid

bekendheid instrument bij werkgevers (bv door voorlichting branche-organisatie)

Efficiëntie/kostenbeheersing en doelmatigheid

- voldoende budget voor te leveren diensten
- duidelijke afspraken met werkgevers over te leveren diensten
- voldoende doorlooptijd voor de implementatie van instrumenten en de uitvoering van instrumenten
- duidelijkheid wie bij Uvi contactpersoon is voor een bepaalde case
- snelle reactie Uvi's op spontane meldingen
- oproep door Uvi's voor 8-maands zieken op tijd
- weinig papieren rompslomp rond verplichte meldingen aan Uvi's
- duidelijkheid welke meldingen aan Uvi's verplicht zijn, geen verschillen tussen Uvi's of regio's
- korte doorlooptijd en weinig bureaucratie bij aanvraag reïntegratie-instrumenten bij Uvi
- protocollen bij Uvi's aanwezig mbt voorwaarden voor financiering van dure reïntegratie-instrumenten, zoals training bij WAGW-centra of opleiding in telewerkcentrum

Ideologie en rechtvaardigheid

- een goede relatie en informatie-uitwisseling met Uvi's
- het afwegen en bewaken van de belangen van werkgever en werknemer mbt de werkhervatting
- goede contacten met curatieve sector
- **voldoende beleidsvrijheid bij de uitvoering**

3.3.3 Verzekeringsinstellingen

Tabel 3.3.3 Criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten van particuliere verzekeraars

Effectiviteit en doeltreffendheid

- bewaken en bevorderen preventie, sociaal-medische begeleiding en reïntegratie
- goede contacten met werkgevers, arbodiensten, zieke werknemers, Uvi's
- **heldere verantwoordelijkheidsverdeling**

Bereik en rechtmatigheid

- groot verzekerdenbestand (werkgevers en werknemers)
- binden werkgevers (bv door aanbieden preventieproducten en wachtlijstbemiddeling)
- **controle mogelijkheid op oneigenlijk gebruik**

Efficiëntie/kostenbeheersing en doelmatigheid

- werkgeverspremie directe samenhang met aantal AO werknemers
- weinig systeemovergangen (integrale gevalbehandeling)
- **beperken schadelast**

Ideologie en rechtvaardigheid

- schadelastbeperking (aanvullende/particuliere uitkeringen)
- samenwerking met curatieve sector, assessmentbureaus, opleiders, bemiddelaars
- voorkómen oneigenlijk gebruik
- ruime bevoegdheid risico-beoordeling/ selectie
- inzicht in de gegevens van Uvi's over werkgevers/werknemers
- adequate ondersteuning arbodienst
- beleidsvrijheid
- winstgevendheid

3.4 *Criteria van de doelgroep*

3.4.1 *Werkgevers*

Tabel 3.4.1 Criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten van de doelgroep van werkgevers

Effectiviteit en doeltreffendheid

- **vervullen (moeilijk vervulbare) vacatures**

- de goede werknemer op de goede plek
- een optimale productiviteit

Bereik en rechtmatigheid

- maatwerk

Efficiëntie/kostenbeheersing en doelmatigheid

- **geen bureaucratische regels**

- redelijke (loon)kosten en beperken premiedruk
- weinig gedoe bij het indienstnemen van werknemers
- maximale inzetbaarheid van werknemers (flexibel, weinig afwezig)
- **beperkt kosten verzuim en arbeidsongeschiktheid**
- beperkt kosten preventie
- **beperkt risico's bij aannahme en in dienst houden arbeidsgehandicapte**
- soepele ontslagregeling

Ideologie en rechtvaardigheid

- stimuleert goed imago als bedrijf
- (zeer afhankelijk van houding/ervaringen werkgever) werkgelegenheid bieden aan (arbeids-)gehandicapten
- **bevordert (bedrijfs) zekerheid**
- **bevordert goede arbeidsomstandigheden**
- afstemming met andere wetgeving, zoals arbowet
- **geen invloed op concurrentie positie**

3.4.2 Arbeidsgehandicapten

Tabel 3.4.2 Criteria voor effectiviteit van de doelgroep van arbeidsgehandicapten

<i>Effectiviteit en doeltreffendheid</i> - leidt tot plaatsing - (als nog in dienst) een goed imago bij de eigen werkgever - herplaatsing(smogelijkheden) bij de eigen werkgever - verkleint afstand tot de arbeidsmarkt - een goede werkgelegenheid - opheffing arbeidshandicap <i>Bereik en rechtmatigheid</i> - maatwerk - geen afroming (niet alleen de best bemiddelbare arbeidsongeschikten aan bod laten komen) <i>Efficiëntie/kostenbeheersing en doelmatigheid</i> - geen inkomensdaling bij werkaanvaarding/scholing <i>Ideologie en rechtvaardigheid</i> - (sociaal-) economische zekerheid - weinig problemen rond het indienststreden bij een werkgever - weinig bureaucratie - goede sociale contacten - opheffen arbeidshandicap - werk dat past bij opleiding - een goed inkomen - niet discriminerend - geen stigmatisering - geen aanname vanwege financieel voordeel voor werkgever

3.4.3 *Werknemers*

Deze criteria zijn nagenoeg gelijk aan die van arbeidsgehandicapten. Enkele specifieke criteria zijn in tabel 3.4.3 vermeld.

Tabel 3.4.3 Criteria voor effectiviteit van reïntegratie-instrumenten van de doelgroep van werknemers

Effectiviteit en doeltreffendheid

- weinig problemen rond het in dienst blijven/treden bij een werkgever

Bereik en rechtmatigheid

- **geen verdringing (geen bevoordeling van bepaalde groepen op de arbeidsmarkt)**
- zekerheid dat men, indien nodig, van de regeling gebruik kan maken

Ideologie en rechtvaardigheid

- goed functionerende collega's (bv. niet te veel ziek, een redelijke belastbaarheid)
- een "eerlijke" verdeling van belastend werk en belastende werktijden enerzijds en aantrekkelijk werk en aantrekkelijke werktijden anderzijds over de werknemers in een arbeidsorganisatie
- een goed netto-inkomen (waarbij niet te hoge premies)
- werk dat past bij opleiding en capaciteiten
- **goede arbeidsomstandigheden**
- voorkomen/beperken van arbeidshandicaps

4 *Beschouwing en conclusies*

4.1 *Inleiding*

In hoofdstuk 3 is voor belangrijke actoren een inventarisatie van de criteria beschreven ten aanzien van de effecten van reïntegratie-instrumenten. De veelheid van criteria maakt het noodzakelijk om daaruit een voorlopige selectie te maken. Daarom wordt in dit hoofdstuk 4 een theoretisch kader geschetst dat als filter dient. In paragraaf 4.2 van dit hoofdstuk wordt een theoretisch concept van de WRR over de sociale zekerheid beschreven (WRR,1997). In paragraaf 4.3 komen we terug op de eerder in hoofdstuk 2 besproken theorieën rond evaluatie van beleidseffecten. Daarna worden in paragraaf 4.4 enkele conclusies getrokken ten aanzien van de vervolgonderzoek verder te ontwikkelen evaluatie methode.

4.2 *Filter voor criteria, rechtmatigheid*

In deze paragraaf worden uitgangspunten beschreven die bij het filteren van de criteria een rol kunnen spelen. Een belangrijk uitgangspunt is dat in de sociale zekerheid in het algemeen en de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen in het bijzonder veel belang gehecht wordt aan het behoud van en terugkeer naar werk. De reïntegratie-instrumenten die daarvoor zijn ontwikkeld worden voor een belangrijk deel collectief gefinancierd en daarom gaat het niet alleen om effectiviteit en efficiëntie maar ook om de beheersbaarheid (van de kosten) van het systeem en om rechtmatigheid.

4.2.1 *Beheersbaarheid en rechtmatigheid*

In het WRR-rapport 'Van verdelen naar verdienen' (1997) wordt het uitgangspunt van rechtmatigheid zeer bondig verwoord. 'Zinvol werk voor wie kan werken en een adequaat niveau van uitkeringen voor wie dat niet kan of niet meer hoeft'. Voor de toepassing van reïntegratie-instrumenten geparafraseerd: adequate en voldoende inzet van instrumenten alleen als dit *noodzakelijk* is. Dit betekent dat voor de overheid de *vaststelbaarheid* van de noodzaak een belangrijke randvoorwaarde is bij de beoordeling van de effectiviteit van het reïntegratie-instrumentarium*. In voornoemd rapport wordt daarbij opgemerkt dat het overheidsbeleid heden ten dage is gericht op *beheersbaarheid*: het vermogen een proces volgens zijn doelstellingen te laten verlopen. Dit uitgangspunt is ook van toepassing bij de inzet van instrumenten.

In het verleden is de oplossing voor het garanderen dat de inzet van het instrument *noodzakelijk* is, gezocht in het voor elk instrument nauw omschrijven van de doelgroep en uitvoeringsregels. Dit

* Dit betekent niet dat de overheid(sorganisaties) dit ook zelf moeten vaststellen, deze taak kan gedelegeerd zijn.

heeft echter geleid tot een onoverzichtelijk en te ingewikkeld stelsel van uitvoeringsregels die belangrijk hebben bijgedragen aan de onderbenutting van instrumenten.

In het WRR-rapport (1997) wordt betoogd dat de arbeidsmarkt ook te dynamisch en fragmentarisch is en de individuele verschillen in de privé-situatie te groot zijn om met vastomlijnde doelgroepen de indicatie en noodzakelijkheid zeker te stellen. Het antwoord is *maatwerk*, ook wel aangeduid met *responsiviteit* (paragraaf 2.4). Maatwerk impliceert relatieve *autonomie* voor de uitvoeringsinstellingen die immers de instrumenten dan flexibel moeten kunnen inzetten. Zij moeten daarbij ook relatief autonoom zijn in het sanctioneren van andere organisaties aan wie taken zijn gedelegeerd of uitbesteed.

Maar maatwerk betekent onvermijdelijk dat personen niet in gelijke mate geholpen worden. Dit leidt onherroepelijk tot de vraag van de burger 'Waarom zij wel en ik niet'. Deze gevraagde verantwoording vereist een *heldere regelgeving* door de overheid en transparantie van de uitvoerder. De uitvoerder en de burger moeten duidelijk 'weten waarom men wat doet'. Ook hier gaat het dus weer om de *beheersbaarheid*, opdat men het proces volgens zijn doelstellingen kan laten verlopen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat voor de overheid 'beheersbaarheid' een belangrijk, ideologisch criterium is, dat geoperationaliseerd kan worden in criteria zoals, rechtmatig (en vaststelbaar), responsiviteit en helderheid in regelgeving. Voor de uitvoerders betekent dit dat niet alleen sprake moet zijn van helderheid en uitvoerbaarheid van de regeling, maar ook van beleidsvrijheid (autonomie) bij de uitvoering, van de mogelijkheid van maatwerk en van heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen uitvoerders.

4.2.2 Doeltreffend en doelmatig

In paragraaf 2.5 is beschreven dat inzicht in bereik en effectiviteit van een instrument tezamen inzicht geven in *doeltreffendheid*. Hoe vaak en met welk gevolg wordt het instrument toegepast bij de groep die er in principe voor in aanmerking komt? De consequentie van een grotere nadruk op maatwerk is echter dat het concept van 'bereik' aan betekenis inboet. Immers de noodzakelijkheid wordt in het individuele geval bepaald (maatwerk) en de doelgroep wordt zo generiek mogelijk geformuleerd. Een brede omschrijving van de groep 'arbeidsgehandicapten' zoals in de wet REA, zal dus de doeltreffendheid van een instrument bevorderen, maar tegelijkertijd de vaststelbaarheid daarvan verminderen (Zie wetsvoorstel REA).

De effectiviteit (in de zin van versterking van de arbeidsmarktpositie) en de kosten geven tezamen een beeld van de *efficiëntie of doelmatigheid* van het reïntegratie-instrument. Bij de *kosten* van regelingen gaat het zowel om de voor het instrument uitgetrokken middelen als om de uitvoeringskosten. Op basis van de interviews wordt daaraan als belangrijk aspect toegevoegd de *schadelastbeperking* (de beperking van uitkeringskosten van bemiddelde arbeidsgehandicapten).

In diverse onderzoeken is vastgesteld dat gegevens over het bereik en de kosten van reïntegratie instrumenten vaak ontbreken, waardoor de doeltreffendheid en doelmatigheid niet vaststelbaar zijn.

In 1997 bleken de uitvoeringsinstellingen bijvoorbeeld niet in staat het Ctsv tijdig en adequaat te kunnen informeren over de toepassing van instrumenten. Er zijn wel gegevens beschikbaar over volume ontwikkeling en kosten van de totale uitvoering. Dit zijn daarmee beperkte, maar tevens belangrijke indicatoren voor het bepalen van doeltreffendheid en doelmatigheid van het instrumentarium. Uit de interviews blijkt verder dat uitvoerders onder doelmatigheid tevens verstaan: beperking van de schade last en van uitvoeringskosten, een korte doorlooptijd van de regeling, een goede samenwerking tussen actoren, weinig bureaucratie en het bedachtzaam inzetten van schaarse middelen. De doeltreffendheid wordt bevorderd door goede controle mogelijkheden op oneigenlijk gebruik en heldere definitie van de doelgroep.

De conclusie is dat de doelmatigheid en doeltreffendheid van een instrument momenteel niet of maar ten dele zijn te bepalen, vanwege het ontbreken van accurate gegevens. Dit kan echter aanmerkelijk verbeteren nadat met de wet REA, de 'Reïntegratie monitor' van het Lisv gegevens gaat opleveren en verbanden kunnen worden gelegd met andere informatie bronnen, zoals 'de monitor arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidshandicap'.

4.2.3 *Rechtvaardig*

Een deel van de criteria blijkt niet te groeperen onder de hoofdcriteria kosten, effectiviteit en bereik, maar wel onder de algemene noemer van *ideologie*. Deze 'ideologische oordelen' zijn niet of moeilijk 'meetbaar'. Voorbeelden van belangrijke ideologische criteria die volgens dit onderzoek gelden voor de Overheid zijn: bevordering marktwerving, keuzevrijheid en stimulering eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen en het voldoen aan Europese wet- en regelgeving. Voor de uitvoeringsinstellingen zijn dit helderheid en uitvoerbaarheid van de regelgeving en (voldoende) beleidsvrijheid bij de uitvoering. Werkgevers hechten er sterk aan dat de instrumenten geen invloed hebben op de concurrentie positie van bedrijven en de bevolking hecht sterk aan (sociaal) economische zekerheid.

Een belangrijk deel van de 'ideologische criteria' appelleren aan het algemeen rechtsgevoel van actoren en verwijzen naar het begrip *rechtvaardigheid*. Een regeling die men niet rechtvaardig acht omdat deze indruist tegen het rechtsgevoel van één of meer actoren, is niet of moeilijk uitvoerbaar. Het is vaker voorgekomen dat een instrument, waarvan de wetgever verwachtte dat deze een groot bereik had en efficiënt tegen geringe kosten uitgevoerd kon worden, door de actoren als onrechtvaardig werd beschouwd. De regeling roept dan zoveel tegenstand op, dat deze weinig effect resorteert (Van der Veen, 1990). Een vaak aangehaald voorbeeld daarvan is de inmiddels ingetrokken Malusregeling.

Een ander voorbeeld uit de praktijk van 'de Bijstandswet' was het verzet van verschillende actoren tegen de inbreuk op de privacy die gepaard ging met het tellen van tandenborstels om fraude gevallen te achterhalen.

Ook arbeidsgehandicapten hechten aan hun privacy en blijken niet altijd bereid om hun beperkingen op formuleren of tijdens gesprekken te openbaren, ook al komen zij hierdoor niet in aanmerking voor een gunstige regeling of subsidie.

In dit verband kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van de regeling in de wet Pemba, die de werkgever een reductie in de basispremie voor de WAO belooft indien hij een bepaald percentage arbeidsgehandicapten in dienst heeft.

Tenslotte noemen we in dit verband ook de weerzin tegen regelingen die in verband zijn te brengen met discriminatie van gehandicapten. Vooral voor de arbeidsgehandicapten zelf gaat discriminatie, in de slechte zin van het woord, in tegen het rechtsgevoel.

Zoals aangegeven is een (algemeen) rechtsgevoel moeilijk 'meetbaar', hoewel er methoden zijn om dit vast te stellen (Zie onder meer Knecht e.a., 1993 en 1995).

In ons onderzoek wordt de conclusie getrokken dat de ideologische criteria, zoals die rond rechtvaardigheid, voorlopig moeilijk in de te ontwikkelen evaluatie methode zijn te betrekken.

4.2.4 *Kwantificeren*

Een essentieel aspect voor de beoordeling van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten en voor de realisatie van beheersbaarheid is dat het resultaat van de inzet van instrumenten zoveel mogelijk is te *kwantificeren*. Ook in verband met het toenemend marktconform werken van uvi's en het tot stand komen van inkooprelaties, is inzicht in het resultaat noodzakelijk. Hoewel geconcludeerd is dat de doelmatigheid en doeltreffendheid momenteel moeilijk zijn vast te stellen en is opgemerkt dat het resultaat meestal niet eenduidig aan de inzet van één instrument is toe te schrijven (paragraaf 2.4), zal toch een minimaal inzicht nodig zijn in de eventuele werkhervatting, dan wel verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt na de inzet van het instrument.

Uit de voorafgaande paragrafen trekken we de volgende conclusies met betrekking tot hoe een beter zicht verkregen kan worden op de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten:

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

4.3 *Andere filters*

In de vorige paragraaf 4.2 zijn met *beheersbaarheid* samenhangende aspecten genoemd op basis waarvan een selectie van criteria plaats vindt. In deze paragraaf worden andere aspecten genoemd voor de reductie van het grote aantal criteria voor effectiviteit.

Het betreft de doelen en belangen van actoren (eerder in hoofdstuk 2 besproken), onbedoelde effecten en knelpunten bij de uitvoering, de verschillende categorieën van regelingen en de afstand tot de arbeidsmarkt.

Doelen en belangen

Voor de evaluatie van reïntegratie regelingen is het van belang te erkennen dat *doelen* en *belangen* van de verschillende actoren vaak niet parallel lopen. Wanneer hier geen rekening mee wordt gehouden ontstaat er een probleem bij onderzoek naar effectiviteit van instrumenten omdat het uitmaakt vanuit welke gezichtshoek het onderzoek wordt verricht. Zo zijn er actoren die vinden dat een succesvolle reïntegratie van een arbeidsgehandicapte de gemeenschap best wel wat mag kosten, voor anderen daarentegen mag dit niet te duur zijn. Kennis over doelen en belangen van actoren is dus noodzakelijk voor het waarderen van hun im- of expliciet oordeel over effecten van een regeling.

In dit verband wordt gewezen op de *actorenketen* (politiek, ambtelijke organisatie, uitvoerder, doelgroep) en op de *componenten van het beleidsproces* (doelstelling, instrumentering, interventie, gedragsreactie, zie paragraaf 2.3). De actorenketen is rond in zoverre dat de doelgroepen die het beleid ondergaan proberen de politiek te beïnvloeden. Een recent voorbeeld daarvan is het verzet van de werkgevers tegen de Malus-regeling, die met name tegen de belangen van het mkb-bedrijven zou ingaan en leidde tot het intrekken van de maatregel. Een ander voorbeeld is het verzet van arbeidsongeschikten met ME tegen het nieuwe arbeidsongeschiktheids criterium dat er - op aandringen van het Parlement- toe leidde dat deze vooralsnog medisch moeilijk objectieveerbare ziekte door de uitvoerders erkend wordt. De uitvoeringsinstellingen zijn hier niet gelukkig mee omdat door deze beslissing de aanvankelijke *helderheid* van de regelgeving kan vertroebelen.

Voor de evaluatie methode betekent dit dat de te selecteren criteria (ogenschijnlijk) tegenstrijdig kunnen zijn.

Onbedoelde effecten en knelpunten

Het is niet alleen noodzakelijk om min of meer gerealiseerde doelstellingen als indicatie en maat voor de effectiviteit te gebruiken, maar ook *onbedoelde effecten en knelpunten* in de uitvoering. Vanaf het moment van implementeren van een reïntegratieregeling treden effecten op. De onderscheiden actoren nemen deze effecten op zeer uiteenlopende wijze waar en kunnen tot zeer verschillende waarderingen van effecten komen. Deze actoren relateren de effecten aan hun eigen zienswijze, die voortkomt uit eigen doelen en belangen. Er worden verschillende soorten effecten onderscheiden, namelijk naast voorziene en bedoelde effecten, de niet-bedoelde of onvoorziene en onbedoelde effecten. De overheid streeft met haar beleid naar maximalisatie van bedoelde en voorziene effecten, terwijl zich onmiddellijk na de implementatie ook onbedoelde effecten voordoen. Signalering daarvan door de actoren geeft een beeld van de door hen gehanteerde criteria. Dit geldt eveneens voor de knelpunten in de uitvoering. Op uitvoeringsniveau worden vooral knelpunten ervaren die voortkomen uit niet heldere of tegenstrijdige formuleringen in reïntegratie-regelingen. Soms zijn de richtlijnen die de organisaties uit de regelingen hebben afgeleid niet helder of onjuist en leiden daardoor tot knelpunten in de uitvoering. Voor de evaluatie methode betekent dit dat het signaleren van onbedoelde effecten en knelpunten niet voldoende is en dat nadere analyse daarvan noodzakelijk is.

Categorieën van regelingen

Van belang is verder het onderscheid in effectiviteitsbegrip tussen verschillende *categorieën van regelingen*. Er is een verschil in effectiviteitsbegrip als het gaat om regelingen met stimulansen, met verplichtingen en met sancties (paragraaf 1.4). Bij de regelingen met incentives moet onderscheid worden gemaakt in regelingen met en zonder prestatie verplichting. Bij een scholingsvoorziening is bijvoorbeeld vaak sprake van een prestatie verplichting, evenals bij een subsidie aan de werkgever voor het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte. Bij verplichtingen en bij sancties gaat het niet zozeer om de beheersbaarheid van het beleidsproces maar om geloofwaardigheid en handhaafbaarheid van het (sanctie-)beleid.

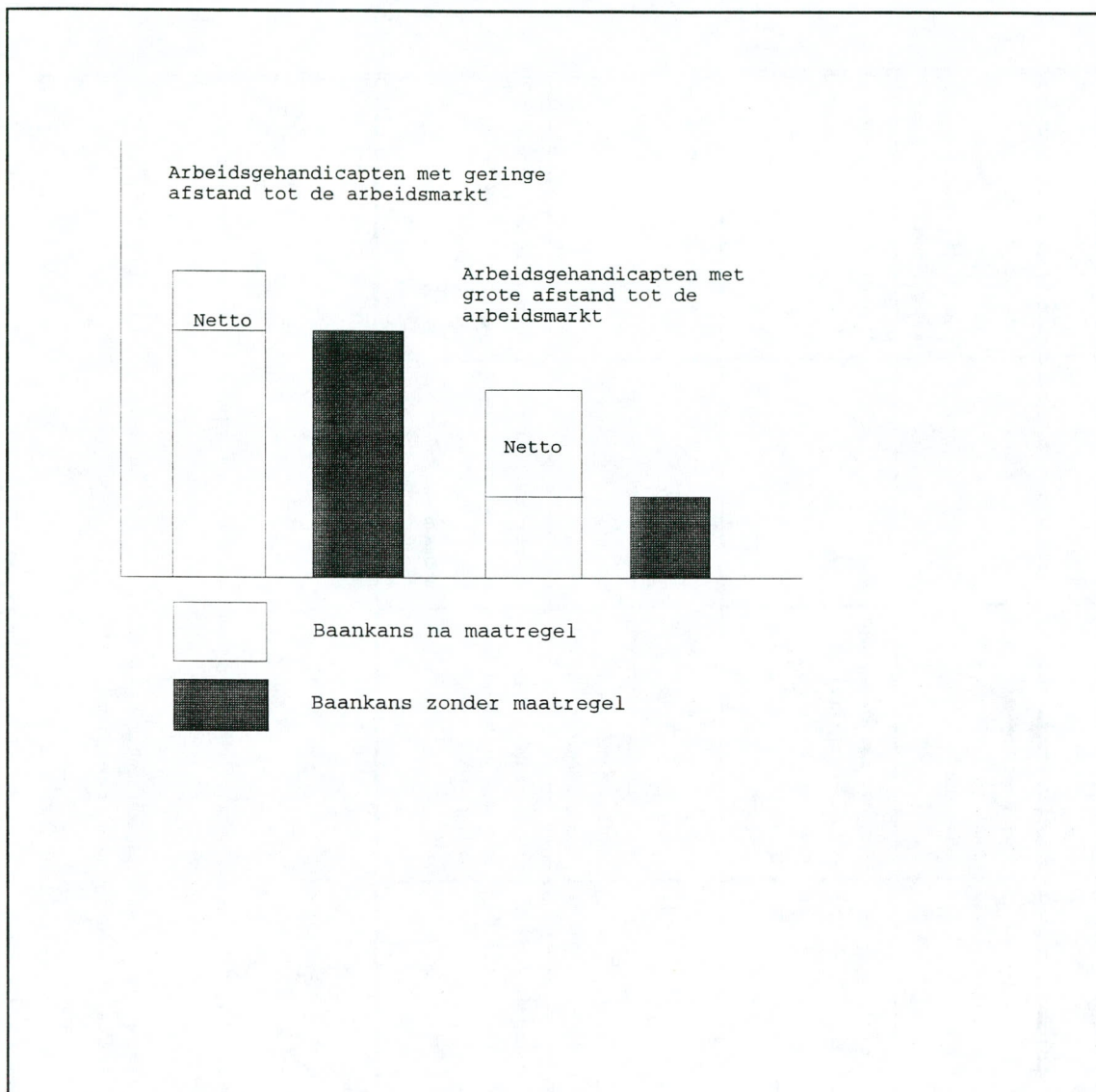
Daarnaast zijn er verschillen tussen instrumenten als het gaat om de periodisering en doorlooptijd van de regelingen. Voor het vaststellen van de criteria voor effectiviteit van regelingen is het van belang te weten welke uitvoerder welke regeling in welke fase van het (re)integratie-traject uitvoert en wat zijn autonomie daarbij is.

Afstand arbeidsmarkt

Vaak worden met de instrumenten de meer kansrijken uit de doelgroep bereikt (De koning, 1996). Degenen die de hulp het minst nodig hebben komen vanwege zelfselectie, druk van de werkgever en selectie van de consulent die plaatsing moet bevorderen, eerder in aanmerking voor hulp.

Het gevolg is dat de netto-effecten tegenvallen. Figuur 4.3 geeft een illustratie. De staven in de figuur geven baankansen weer. De meest linkse staaf geeft de baankansen van een arbeidsgehandicapte met geringe afstand tot de arbeidsmarkt weer na inzet van het instrument; de zwarte staaf ernaast de kans zonder instrument. In beide gevallen is de baankans hoog; het effect van het instrument is gering. De twee staven rechts geven de baankansen van arbeidsgehandicapten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt weer met inzet van het instrument en zonder (zwarte staaf). De baankansen van degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is ook na toepassing van het instrument kleiner dan van degenen met een kleine afstand, maar wel veel hoger dan zonder instrument. De niet-gearceerde staven geven de *bruto-effectiviteit* weer. Het verschil tussen de niet-gearceerde en de gearceerde staven is de *netto-effectiviteit*. De inzet van instrumenten voor arbeidsongeschikten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt leidt dus tot optisch goede resultaten, maar heeft in feite nauwelijks toegevoegde waarde. Bij toepassing op degenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt lijkt de (bruto-) effectiviteit laag, maar wordt juist een forse verhoging van de baankans bereikt. Vaak staart men zich steeds blind op bruto-effecten, hetgeen tot verkeerde conclusies leidt.

Figuur 4.3 Netto-effecten van instrumenten (maatregelen) op baankansen van arbeidsgehandicapten met kleine of grote afstand tot de arbeidsmarkt.



(Naar De Koning, 1996)

4.3.1 Belangrijkste criteria

De in de voorafgaande paragrafen genoemde aspecten zijn gebruikt als filter om de uitgebreide lijst van criteria die in hoofdstuk 3 is gepresenteerd te reduceren tot handzame proporties. Het resultaat is vermeld in tabel 4.3.

Tabel 4.3 De belangrijkste criteria voor effectiviteit voor vier actoren.

Actoren	politiek	ambtelijk →	uitvoerders →	doelgroep (micro-niveau)	
Criteria t.a.v.:	Overheid (Macro niveau)		(meso-niveau)	WERKGEVERS	WERKNEMERS:
Effectiviteit, Doeltreffendheid	Beperkt beroep op a.o.-regelingen en het a.o.-volume, bevordert werkgelegenheid, samenhangende regelgeving.		Heldere verdeling verantwoor- delijkheden, samenhangend instrumentarium.	Vervullen (moeilijk vervul- bare) vacatures	Opheffing arbeidshandicap, verkleint afstand tot arbeids- markt, leidt tot plaatsing, leidt tot nieuwe arbeidsplaatsen
Bereik, Rechtmatigheid	Responsief (niet iedereen kan rechten ontleen), maatwerk (Individuele gevalsbehandeling) Voldoende bekendheid van de regeling -Rechtmatig		Responsief, maatwerk, duidelijk omschreven doelgroepen, con- trole mogelijkheid op oneigen- lijk gebruik	Maatwerk	Maatwerk, geen verdringings- effecten.
Kostenbeheersing /efficiëntie, Doelmatigheid	Doelmatig, kosten beheersing sociale zekerheid, beperken schade last.		Beperken schade last, beperken uitvoeringskosten, heldere financiering, korte doorlooptijd, bedachtzaam inzetten van schaarse middelen	Weinig bureaucratische regels, beperkt financiële risico's, beperkt kosten ver- zuim en arbeidsongeschik- theid	Geen inkomensdaling, weinig bu- reaucratie.
Ideologie, Rechtvaardigheid	Rechtvaardig, stimuleert eigen verantwoordelijkheid van doelgroepen, marktwerking, rechtvaardigheid, correcte vertaling van wetgeving in regelgeving door LISV en Uvi's Voldoen aan Europese regelgeving		Uitvoerbaarheid, weinig knel- punten in de uitvoering, beleids- vrijheid.	Bevordert bedrijfszekerheid, geen invloed op concurrentie positie, bevordert goede arbeidsomstandigheden.	Goede arbeidsomstandigheden, (sociale) zekerheid, privacy, geen discriminatie.
Criteria die min of meer parallel lopen voor twee of meer hoofdactoren:					
De meetbaarheid (maximale objectivering) van effectiviteit, bereik en kosten op alle niveaus.					
Effectiviteit	Verminderen afstand tot de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten, het vervullen van (moeilijk vervulbare) vacatures met arbeidsgehandicapten, behoud van werk bij eigen werkgever heldere en samenhangende regelgeving, geen onbedoelde effecten en weinig neven effecten				
Bereik	Individuele gevalsbehandeling (maatwerk), meetbaar positieve resultaten wat betreft aantal bemiddelden in de doelgroep; meetbaar positieve resultaten wat betreft aanbieden van vacatures en indienstname van arbeidsgehandicapten en in dienst houden, goede controle mogelijkheden.				
Kostenbeheersing /efficiency	Meetbare kosten van zowel de inzet van het instrument als de uitvoeringskosten, lage kosten, bedachtzaam inzetten schaarse middelen, korte doorlooptijd (snel succes), weinig bureaucratie, beperken schadelast				
Ideologie	Rechtvaardige verdeling van schaarse middelen aan degenen die het toekomt, goede samenwerking actoren, geen discriminatie, (beperkte) privacy-bescherming.				

4.4 Conclusies ten aanzien van de methode

4.4.1 Niveau van beoordeling van effectiviteit

Het ligt in de bedoeling om op basis van de resultaten van dit onderzoek naar criteria voor effectiviteit een evaluatie-methode te ontwikkelen die ten dienste staat van beleidsevaluatie door SZW. De methode moet daarom inzicht geven in de mogelijkheden van optimalisering van het reïntegratie-instrumentarium, hetgeen onder meer wil zeggen efficiency verhoging, verbetering van de samenhang en kosten verlaging. Een dergelijke optimalisering kan de overheid helpen bij het realiseren van haar doelstellingen het reïntegratie budget te beperken en reïntegratie op maat te bevorderen.

Het ministerie van SZW vertrouwt er op dat verschillende studies voldoende kwantitatieve gegevens zullen opleveren over de inzet van instrumenten en de resultaten. Het onderhavige onderzoek geeft strategisch noodzakelijk inzicht in de verschillende actoren, hun doelstellingen, belangen en criteria voor effectiviteit van instrumenten. Met andere woorden: een kader voor de analyse van de kwantitatieve gegevens.

Het onderzoek is gericht op beantwoording van de vraag welke criteria gehanteerd worden door de betrokken actoren bij de beoordeling of reïntegratie-instrumenten *succesvol* zijn. Vastgesteld is dat er meerdere niveaus zijn waarop de mate van succes (de effectiviteit) van reïntegratie-instrumenten geanalyseerd kan worden. Deze kunnen gegroepeerd worden onder macro-, meso- en microniveau van analyse.

Op macroniveau

De beoordeling van effecten van afzonderlijke instrumenten door de Overheid of door uitvoerders. Bij de analyse gaat het om antwoorden op vragen als: komt het effect overeen met de beleidsdoelstelling, welke belangen van welke betrokken actoren worden hiermee gediend of geschaad? Is de maatregel uitvoerbaar? Interfereert hij niet met andere wetgeving? Welke doelgroepen worden er (naar verwachting) mee bereikt tegen welke kosten? Welke bijdrage aan de bemiddeling levert het instrument (naar verwachting)?

Door respondenten is opgemerkt dat het onmogelijk is om een wettelijk instrumentarium vorm te geven dat met geen enkel belang strijdig is. Het zal de uitvoering wel ten goede komen (de efficiency en effectiviteit dienen) als een instrument eerder inspeelt op de belangen van actoren, dan daar tegenin gaat.

De ingang voor de beoordeling is hier een afzonderlijk instrument of een groep van instrumenten.

Op meso- of doelgroepsniveau

Bij de analyse op groepsniveau gaat het om antwoorden op vragen als: hoeveel personen uit welke doelgroepen van werknemers of arbeidsgehandicapten zijn bemiddeld en hoeveel van welke instrumenten zijn daarbij ingezet tegen welke kosten? Zou men bij de inzet van andere instrumenten goedkoper uit zijn geweest? Zijn er onbedoelde effecten opgetreden? Wat betreft werkgevers gaat het bijvoorbeeld om hoeveel van hen van de regelingen gebruikt maakten en wat zij daarvoor totaal aan subsidies ontvingen.

Op groepsniveau is wel vast te stellen welke instrumenten zijn ingezet, maar niet of de juiste instrumenten bij de juiste doelgroep zijn ingezet, welke combinatie van instrumenten is gehanteerd of welke bijdrage door de inzet van reïntegratie-instrumenten is geleverd aan de bemiddeling naar werk. Dit kan alleen met een eenheid van analyse op micro-niveau. Op meso-niveau is eventueel wel te bepalen welke inzet van instrumenten vooraf is gegaan aan bemiddeling, maar niet de causale relatie tussen die twee.

De ingang voor de beoordeling van de effectiviteit is hier een of meer specifieke (doel-) groepen.

Op micro- of individueelniveau

Bij de kwaliteitsbeoordeling van het individuele (re)ïntegratietraject van een arbeidsgehandicapte bij een werkgever. Hier gaat het om (positieve) antwoorden op vragen als: is gekozen voor de juiste (combinatie van) regelingen? Is het instrument op het juiste moment ingezet? Waren voor deze individuele situatie de juiste instrumenten beschikbaar? Werd de arbeidsgehandicapte bemiddeld naar een baan? Hoe groot was de bijdrage van de ingezette instrumenten aan de bemiddeling? Is efficiënt gereïntegreerd? Was hetzelfde resultaat tegen minder kosten mogelijk geweest, of meer resultaat bij dezelfde kosten?

De ingang voor de beoordeling van de effectiviteit van een instrument is hier een specifieke arbeidsgehandicapte en/of werkgever.

De evaluatie methode zal vooral de vragen op meso-niveau moeten beantwoorden, dat wil zeggen op doelgroepniveau. De methode zal niet geschikt zijn voor de kwaliteitsborging van individuele reïntegratietrajecten op micro-niveau. Ook is de methode niet bedoeld voor de evaluatie van het reïntegratie-beleid van de Overheid. In tabel 4.4 wordt aangegeven welke criteria dan het meest van belang zijn voor de evaluatie methode.

Tabel 4.4 De voor de methode belangrijkste criteria voor effectiviteit.

Actoren	uitvoerders →	doelgroep	
Criteria t.a.v.:		WERKGEVERS	WERKNEMERS:
Effectiviteit, Doeltreffendheid	Heldere verdeling verantwoordelijkheden, samenhangend instrumentarium.	Vervullen (moeilijk vervulbare) vacatures	Opheffing arbeidshandicap, verkleint afstand tot arbeidsmarkt, leidt tot plaatsing, leidt tot nieuwe arbeidsplaatsen
Bereik, Rechtmatigheid	Responsief, maatwerk, duidelijk omschreven doelgroepen, controle mogelijkheid op oneigenlijk gebruik	Maatwerk	Maatwerk, geen verdringingseffecten.
Kostenbeheersing /efficiëntie, Doelmatigheid	Beperken schadelast, beperken uitvoeringskosten, heldere financiering, korte doorlooptijd, bedachtzaam inzetten van schaarse middelen	Weinig bureaucratische regels, beperkt financiële risico's, beperkt kosten verzuim en arbeidsongeschiktheid	Geen inkomensdaling, weinig bureaucratie.

Het ligt in de bedoeling met behulp van de criteria een methode te ontwikkelen waarmee de effectiviteit en efficiëntie van instrumenten kan worden vastgesteld. Uitgangspunt is dat dit kan worden afgeleid uit de 'scores' op de vermelde criteria. Daarbij gaan we voorlopig uit van eenvoudige scores namelijk: ja, nee, onbekend, niet van toepassing. Vervolg onderzoek moet aantonen of voor een aantal criteria en/of instrumenten nadere kwantificering mogelijk is. Dit zal afhangen van de meetbaarheid en het voorhanden zijn van de juiste kwantitatieve informatie.

Een voorbeeld van hoe de evaluatie methode in zijn werk gaat is de volgende:

Wanneer geconstateerd wordt dat voor organisaties belangrijke criteria voor effectiviteit zijn dat de maatregel:

- werkgelegenheid bevordert
- arbeidsongeschiktheidsvolume beperkt
- geen onbedoelde effecten heeft
- etc.

dan kunnen we voor een instrument nagaan wat de 'score' op deze criteria is. Indien dit altijd 'ja' is, dan kunnen we op basis hiervan een positiever oordeel vellen over het instrument dan wanneer dit altijd 'nee' is. 'Onbekend' kan onder meer betekenen dat er geen gegevens bestaan op basis waarvan geconcludeerd kan worden of het instrument aan het criterium voldoet. Het kan echter ook betekenen dat het criterium niet of moeilijk is te operationaliseren in dit specifieke geval.

4.4.2 Slot-opmerkingen ten aanzien van de methode

De centrale aandacht voor het meso-niveau betekent dat naast werkgevers vooral de uitvoerders als informatie-bron dienen. Uit de gevoerde interviews met functionarissen betrokken bij de uitvoering blijkt dat zij op vragen naar de mate van succes van regelingen op interventie-niveau, altijd zowel de effectiviteit van het afzonderlijke instrument als dat van het totale reïntegratie-instrumentarium beschouwen. Anders gezegd: het is voor hen lastig de effectiviteit van een instrument te beoordelen zonder de relaties met de andere beschikbare instrumenten daarbij te betrekken. Genoemd wordt dat instrumenten onderling strijdig kunnen zijn en dat er witte plekken in het totale instrumentarium kunnen bestaan waardoor reïntegratie in bepaalde gevallen niet mogelijk is. Door gesprekspartners wordt er bovendien op gewezen, dat arbeid een schaars goed is. De wettelijke reïntegratie-regelingen zijn voor de Overheid een middel om het schaarse goed beter en zo mogelijk rechtvaardig, te verdelen. De instrumenten dienen om arbeidsgehandicapten bij die verdeling kansen te geven. De instrumenten hebben meestal zelf geen invloed op de schaarste aan banen. De verwachtingen ten aanzien van de effectiviteit van de instrumenten zouden daarom niet te hooggespannen mogen zijn en in realistische verhouding tot de bestaande situatie op de arbeidsmarkt gezien moeten worden, waarbij de in-actieven/actieven ratio een belangrijke indicator is.

Ten aanzien van de evaluatie methode gelden verder de volgende opmerkingen:

De methode moet verschillende combinaties van het instrumentarium kunnen vergelijken terwijl alle actoren op het terrein van reïntegratie een plaats moeten hebben. Wat betreft de doelgroepen moet de methode zowel op brede als op smalle doelgroepen toepasbaar zijn. Dat wil zeggen toepasbaar voor de groep van arbeidsgehandicapten en werknemers in het algemeen als voor subgroepen zoals jeugdigegehandicapten, of voormalig zelfstandigen of oudere arbeidsgehandicapte werknemers.

Daarbij dient het mogelijk te zijn om effecten van verschillende categorieën van instrumenten te analyseren, zoals van regelingen gericht op werkgevers, werknemers, arbeidsgehandicapten, uitvoerders, regelingen met incentives en met verplichtingen en sancties etc.

Uit het onderzoeksproject 1997 blijkt het belang van het meten van de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen. Daarbij zouden niet alleen het aantal plaatsingen, maar ook de gemiddelde kosten daarvan voor de verschillende partijen gemeten en doorgerekend moeten kunnen worden. Behalve aan deze en andere objectieveerbare 'meetpunten' van de regelingen, moeten ook ideologische criteria in de methode gebruikt worden. Het gaat daarbij niet om normatieve criteria zoals ten aanzien van rechtvaardigheid, maar om op de uitvoeringspraktijk gestoelde oordelen ten aanzien van uitvoerbaarheid van regelingen, autonomie, controle en privacy-bescherming van de doelgroep.

Het meten van effecten van een instrument op basis van gegevens over beoogd en gerealiseerd bereik, effectiviteit en kosten geeft een momentopname. Ideaal is wanneer er meerdere tussentijdse evaluaties met enige regelmaat plaats hebben, zodat (het verloop van) de uitvoering van een

regeling op de voet wordt gevolgd. Er is dan sprake van *monitoring*. Monitoring maakt het mogelijk dat evaluatieresultaten in een vroegtijdig stadium beschikbaar komen zodat de opzet en/of uitvoering van de regeling op tijd kan worden bijgesteld. Voorbeelden van onderzoek dat als input voor de evaluatie van reïntegratie-instrumenten kan dienen zijn het 'ZARA-panel' en de door NIA TNO te ontwikkelen 'monitor-arbeidsmarktpositie van mensen met een arbeidshandicap' en het 'Arbodiensten-panel'. Deze en andere periodieke onderzoeken kunnen tezamen met de door het LISV op te zetten 'Reïntegratie-monitor' een goed beeld geven van de effecten van het reïntegratie-instrumentarium op de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten.

Conform de eerdere voorstellen voor de onderzoekslijn (Re)ïntegratiemaatregelen* is voorgesteld om in de periode 97/98 het vervolgonderzoek te verrichten op basis waarvan de evaluatie methode van (re)ïntegratieinstrumenten verder ontwikkeld wordt. Een vervolgonderzoek dient inzicht te geven in de bruikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van de methode. Daartoe zal het theoretisch kader worden voorgelegd aan sleutelpersonen bij organisaties en de meetbaarheid worden nagegaan.

Het analytisch kader en de koppelbaarheid van de gegevens uit voornoemde bronnen zal hierbij tevens aan de orde komen.

* Zie: TNO Doelfinancieringsprogramma SZW: programma Arbeid en Handicap 1996-2000; en TNO Doelfinancieringsprogramma SZW: Deelprogramma Arbeid en Handicap 1997 en het onderzoeksvoorstel (Re)ïntegratiemaatregelen, juli 1996.

Literatuur

Algemene Rekenkamer *Handleiding Doelmatigheidsonderzoek* Algemene Rekenkamer (Directie Ondersteuning, Afdeling Beleidsontwikkeling) Den Haag, 2 mei 1996, nr 412.

Andriessen, S, e.a. Verzuimbeleid in verandering. Den Haag, NIA TNO, SZW, Vuga, 1997.

Beer, P. de, Het onderste kwart, Rijswijk, SCP, 1996.

Bergsma, E.N. Bemiddeling van herbeoordeelden, CTSV, Zoetermeer, juni 1996.

Bock, D.E. de, (red) e.a., *Beleidsevaluatie: zwart gat en dynamiek*, Berenschot Fundatie, Delwel, Den Haag, 1996.

CBS, Centraal bureau voor de Statistiek, Enquête beroepsbevolking, 1997.

Ctsv, College van toezicht sociale verzekeringen, Risicoselectie op de Nederlandse arbeidsmarkt, R.95/4, juni 1995.

Ctsv, Effectrapportage loonkosten- en inwerk- en begeleidingssubsidie, oktober 1995.

Ctsv, De werkgever geprikkeld?, R.95/12, november 1995.

Ctsv, Ontwikkeling ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, 4e kwartaal 1995, S.96/7, mei 1996.

Ctsv, Augustusrapportage. Een overzicht van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen sinds 1993, R.96/11, september 1996.

Ctsv, Augustusrapportage Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, Zoetermeer, 1997.

Commissie Verzekeringszaken (CVZ) 06-07-1995: CVZ 3/52-B: rendement van reïntegratie maatregelen.

Commissie Verzekeringszaken (CVZ) 03-10-1996 CVZ 3/231: Wet op de reïntegratie.

CPB, Centraal Planbureau, *Challenging Neighbours*, Berlin: Springer, 1997.

Dekker, P.J., Leeuw, F.L., *Beleids- en programma-evaluaties: een stand van zaken in de sociaal-wetenschappelijke literatuur*, 1989 DSWO Press, Leiden

Donker, K.J., R.P., e.a., Toepassing van reïntegratie-instrumenten voor gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Zoetermeer, CTSV, april 1996 (rapport R96/4).

Ernste, D.E., e.a., Reïntegratieprojecten voor mensen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, KPMG Bureau voor Economische Argumentatie, Vuga Den Haag, 1995.

Knegt, R, e.a., De Malusbrieven, SZW, Vuga, 1993

Knegt, R, e.a., Niet verdiend?, SZW, Vuga, 1995

Knol, H.K., e.a., Handboek Reïntegratie, De Tijdstroom, Utrecht, 1996-97.

Kronenburg-Willems, E.J., De nieuwe Organisatiewet sociale verzekeringen, in PS (280), 1997.

Koehler, J.B.I., e.a., Toegang tot de WAO; onderzoek naar de toepassing van het gewijzigde arbeidsongeschiktheids criterium. Zoetermeer. Ctsv april 1995 (rapport 95/2).

Koning, J. de, Succes- en faalfactoren van activerend arbeidsmarktbeleid, NEI, SZW, Rotterdam, 1996.

Lisv, Landelijk instituut sociale verzekeringen, Reïntegratiepraktijk arbeidsgehandicapten, Amsterdam, 1997.

Lisv, Concept informatie voorschrift Remon, interne notitie, 1997.

McKinsey Global Institute *Boosting Dutch Economic Performance* , McKinsey&Compagny, Amsterdam, september 1997.

Ministerie van Financiën, Afdeling Beleidsanalyse, *Heeft beleid effect?* enkele benaderingen voor de evaluatie van beleid, NV SDU uitgeverij, s'Gravenhage, 1989 (2e druk)

Ministerie van Financiën, Afdeling Beleidsanalyse en -instrumentatie *Evaluatiemethoden een introductie*, Sdu Uitgeverij, Den Haag, 1992

NCCZ, Nationale Commissie Chronisch Zieken, Werk op Maat, 1995.

Nijboer e.a., Behoeft aan beroepsopleidingen voor vroeggehandicapten en arbeidsongeschikten, TNO, SZW, Vuga, Den Haag, 1995.

Rivm, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Volksgezondheid Toekomst Verkenning, 1993.

SER, Reactie op (wets)voorstel REA, Den Haag, 1997

SZW, Ministerie van, Nader rapport inzake de wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, (Dir. SV), 1997.

SZW, Hoodlijnennota REintegratiebeleid arbeidsgehandicapten, 1997.

SZW, SZW/SV, Discussie-notitie, Aanzet ter bepalingen van informatiebehoefte over reïntegratie van arbeidsgehandicapten' (dd. 11-8-1997).

Swanborn, P.G.. Evalueren onder de loep. Op weg naar een standaard voor evaluatie bij Arbeidsvoorziening. O&A-werkdocument 95-03, 1995.

TNO-PG, Statistische onderbouwing 'Werk op Maat', intern TNO-rapport, 1995.

Veen, J.R. van der, *De sociale grenzen van beleid* Een onderzoek naar de uitvoering en effecten van het stelsel van sociale zekerheid, Proefschrift, Leiden, Stenfert Kroese, 1990

Veerman, T.J., e.a., ZARA-werkgeverspanel rapportage 1995-1996. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag: 1996 ('97).

Vos, E.L. de, e.a., Werkaanpassing en arbeidshandicap, TNO Leiden, 1995.

Vos, E.L. de, en Smitskam, C., Instrumenten bij werkhervatting na ziekte, NIA TNO, SZW, Vuga, Den Haag, 1997.

Vos, E.L. de, e.a., Werkaanpassing bij reïntegratie na ziekte, TNO Preventie en Gezondheid, SZW, Vuga, Den Haag, 1996.

Vos, E.L. de. Bekeken kans op werk, concept-rapport NIA TNO, Amsterdam, 1998.

Wevers, C. e.a. Werken met een chronische aandoening, TNO-PG, Leiden, 1996.

Wevers, C. Research Nota Reïntegratie-instrumenten, NIA TNO, SZW, Vuga, Den Haag, 1997.

WRR, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Activerend Arbeidsmarktbeleid. Den Haag, 1987. +

WRR, Van verdelen naar verdienen, Den Haag, 1997

Bijlagen

Bijlage 1

Doelgroepen

De doelgroepen van de reïntegratieregelingen zijn aan de aanbodkant van de arbeidsmarkt de arbeidsgehandicapte(n) (werknemers) en aan de vraagkant de werkgevers.

De doelgroep van arbeidsgehandicapten

In het theoretisch kader dat in het onderzoeksprogramma Arbeid en Handicap van NIA TNO is ontwikkeld staan 'personen met een arbeidshandicap' centraal. Van belang hierbij zijn de relaties die, conform de International Classification of Impairments, Disabilities and Handicaps (ICIDH), gelegd worden tussen stoornis (ofwel ziekte, aandoening of gebrek) en een arbeidshandicap (Wevers, 1997).

Onder 'stoornis, beperking, handicap en arbeidshandicap' en personen met een arbeidshandicap wordt het volgende verstaan:

Stoornis:

iedere afwijking van een psychologische, fysiologische of anatomische structuur of functie (afwijking op orgaanniveau).

Beperking:

iedere vermindering of afwezigheid van de mogelijkheid tot een voor de mens normale activiteit, zowel wat betreft de wijze als reikwijdte van de uitvoering (gevolg op persoonsniveau).

Handicap:

de nadelige positie van een persoon, welke de normale rolvulling van betrokkene (gezien leeftijd, geslacht en sociaal-culturele achtergrond) begrenst of verhindert. Volgens deze definitie is de aanwezigheid van een handicap mede afhankelijk van de situatie waarin de persoon zich bevindt.

Arbeidshandicap:

de nadelige positie van een persoon, welke de normale rolvulling *in de arbeid* van betrokkene (gezien leeftijd, geslacht en sociaal-culturele achtergrond) begrenst of verhindert.

Volgens deze definitie is de aanwezigheid van een handicap mede afhankelijk van de situatie waarin de persoon zich bevindt.

De doelgroep bestaat uit personen bij wie, vanwege een stoornis: ziekte, aandoening of gebrek sprake is van een arbeidsgehandicap. Een belangrijk deel van hen wordt gerekend tot de chronisch zieken: Mensen die langdurig of regelmatig terugkerende gezondheidsklachten hebben als gevolg van een chronische ziekte (Rivm, 1993).

Opgemerkt wordt dat niet alle personen met een stoornis of beperking belemmeringen in het werk ondervinden. Of er belemmeringen zijn hangt af van de specifieke beperking en van de arbeidssituatie waarin het individu zich bevindt. De relatie tussen enerzijds beperkingen en anderzijds de behoefte aan regelingen/instrumenten voor het behoud van werk of het verkrijgen van werk vormt een centraal uitgangspunt in deze studie.

Geconcludeerd wordt dat alleen op werknemers niveau de behoefte aan en de geschiktheid van een zekere (combinatie van) regelingen/instrumenten bepaald kan worden. Het is de unieke combinatie van de kenmerken van de persoon met de kenmerken van haar of zijn concrete (werk)situatie die de inzet van instrumenten rechtvaardigen. Die behoefte kan bovendien variëren in de tijd: sommige instrumenten zullen daardoor tijdelijk gebruikt worden, andere dienen van *blijvende aard* te zijn. Ook dit onderscheid hangt af van de aard van de beperkingen en van de problemen die de werknemer als gevolg van die beperking in de werksituatie ondervindt. Met andere woorden: (Re)ïntegratie is *maatwerk*.

In het concept-rapport 'Bekeken kans op werk' (De Vos, 1998) is een schatting gemaakt van het aantal personen met een arbeidsgehandicap.

De beschikbare registraties schieten te kort om betrouwbaar de omvang van de verschillende categorieën aan te geven. In de onderstaande tabel B.1 worden schattingen gegeven van relevante groepen binnen de WAGW-doelgroepopulatie (werknemers) en de WAGW-bemiddelingspopulatie.

Tabel B.1 Geschatte omvang van verschillende groepen en categorieën arbeidsgehandicapten (1995)

categorie./groep	aantal x 1000
aantal volledig arbeidsongeschiktverklaarden (incl. ambtenaren)	640
aantal gedeeltelijk arbeidsongeschiktverklaarden (incl. ambt.)	220
jaarlijkse WAO-instroom (incl. ambtenaren)	75
jaarlijks aantal verzuimers die 1 jaar verzuimen en minder dan 15% arbeidsongeschiktverklaard zijn (excl. ambtenaren)	30
aantal verzuimers > 3 maanden (reïntegratieplan verplicht)	293
totaal aantal WAGW werknemers bij bedrijven	80.000
aantal WAGW-werknemers met voorziening art. 57 en 57a AAW (de grootste groep in de vangnetcategorie)	6
jaarlijkse WAO-bemiddelingspopulatie (niet-werknemers) van de bedrijfsverenigingen/uvi	60
arbeidsgehandicapten, met bijstandsuitkering, zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering (art. 2 doelgroep)	100-150

Uit deze en andere gegevens over het aantal mensen, tussen de 15 en 64 jaar in Nederland, met beperkingen als gevolg van ziekte of aandoeningen (TNO-PG, 1995; NCCZ, 1995; De Vos e.a.,

1995, De Beer, 1996; McKinsey, 1997; CPB, 1997; CBS, 1997) en uit kengetallen over de arbeidsmarkt kan het aantal werkenden met een aandoeningen of arbeidshandicap worden afgeleid. Hieronder worden de meest relevante gegevens en schattingen weergegeven (tabel B.2) en beschreven.

Ook onder de 2 miljoen werkzoekenden (waarvan een deel met een deeltijd baan) zijn degenen met een aandoening oververtegenwoordigd. Ruim 650.000 werkzoekenden hebben een aandoening (ruim 30%). Zij hebben, mede vanwege hun aandoening, een betrekkelijk grote afstand tot de arbeidsmarkt en worden daarom als arbeidsgehandicapt beschouwd. Gezien hun arbeidsmarktkenmerken is het grootste deel, ongeveer 425.000, aangewezen op een baan aan de onderkant. Onder hen bevinden zich veel (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten. Van de ruim 800.000 personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering zou een meerderheid (meer) betaald werk willen verrichten (zie ook de Vos e.a. 1995). Het merendeel van hen heeft echter nauwelijks scholing gevolgd.

Tabel B.2 Arbeidsmarkt indicatoren voor werkenden, werkzoekenden en arbeidsgehandicapten

	Aantal	Bron
Potentiële beroeps bevolking, totaal aantal personen van (15-64 j.)	10,5 milj.	CBS, 1997
Niet werkzame personen (15-64 j.)	3,6 milj.	„
Werkzame personen	6,9 milj.	„
Werkzame beroepsbevolking (> 12 uur)	6.2 milj.	„
Werkloze beroepsbevolking (bij arbeidsbureau)	427.000	„
Zelfstandigen	728.000	„
Werknemers met arbeidsrelatie	5,5 milj.	„
Werknemers met arbeidsrelatie > = 35 uur	3.9 milj.	„
Werkzoekenden (waaronder werkzoekenden met baan)	2 milj.	McKinsey, 1997
Werkzaam bij SW-bedrijven	85.000	Wevers, 1997
Banen aan de onderkant arbeidsmarkt	1,4 milj.	De Beer, 1996
Bevolking (15 tot 65 jaar) met chronische somatische en/of psychi- sche aandoening	3,7 milj	De Vos e.a., 1995
Bevolking (18 tot 65 jaar) met chronische somatische en/of psychi- sche aandoening	3,5 milj.	TNO, 1995
Werkenden met een aandoening	1,9 milj.	„
Werknemers met arbeidsrelatie en met aandoening	1,4 miljoen	„
Werknemers met arbeidsrelatie, aan de bovenkant arbeidsmarkt en met aandoening	600.000-700.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie, aan onderkant arbeidsmarkt en met aandoening	700.000-800.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie en met arbeidshandicap	300.000-500.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie, aan de bovenkant arbeidsmarkt en met arbeidshandicap	100.000-200.000	Schatting
Werknemers met arbeidsrelatie, aan de onderkant arbeidsmarkt en met arbeidshandicap	200.000-300.000	Schatting
Werkzoekenden met aandoening met kans op baan bovenkant arbeidsmarkt	225.000	Schatting
Werkzoekenden met aandoening aangewezen op onderkant ar- beidsmarkt	425.000	Schatting
Niet participierenden met aandoening	1,3 miljoen	Schatting

Doelgroep van werkgevers

Werkgevers behoren eveneens tot de doelgroep waarop de reïntegratie regelingen zich richten. De werkgever is tegenwoordig maatschappelijk en wettelijk verplicht arbeidsgehandicapte werknemers te reïntegreren. Niet alleen wet- en regelgeving dwingt de werkgevers aandacht te besteden aan het (her)plaatsen van werknemers met een arbeidshandicap, ook binnen het arbeidsvoorwaardenoverleg wordt grote druk op de werkgevers uitgeoefend, om daar waar de publieke regelingen niet geheel waterdicht zijn, te zorgen dat de gaten worden gedicht. Dit betekent dat de werkgever onder een toenemende (financiële) druk staat bij (dreigende) arbeidsongeschiktheid en geconfronteerd wordt met wettelijke verplichtingen om werknemers met een arbeidshandicap te (re)integreren.

De doelgroep van werkgevers bestaat uit *oude* werkgevers en *nieuwe* werkgevers. De meeste maatregelen zijn er op gericht te bevorderen dat een arbeidsgehandicapte werknemer in dienst treedt bij een nieuwe werkgever. In 1998, bij het inwerkingtreden van de voorstellen voor de wet-Pemba, moet daarbij nog onderscheiden worden naar eigen-risicodrager en omslaglid binnen de WAO.

Bijlage 2

De WAGW-populatie

WAGW-populatie in 1998

In de vernieuwde WAO die 1 januari 1998 tengevolge van de Wetten Pemba, WAZ en WAJONG zal ingaan is een premiekwijtscheldingsregeling voor werkgevers opgenomen (art. 77b WAO). Door deze regeling voor werkgevers die werknemers in dienst nemen die tot de doelgroep van de WAGW behoren is het noodzakelijk geworden nogmaals het besluit ter uitvoering van de WAGW aan te passen, waarin wordt aangegeven wie als arbeidsgehandicapte werknemer en wie als werkgever in de zin van de WAGW moet worden beschouwd (zie het voorgenomen Koninklijk Besluit november 1996). Ook door het verdwijnen van de AAW is deze voorgenomen aanpassing noodzakelijk. In tabel B.1 staan de voorgenomen nieuwe categorieën; categorie 3 tot en met 10 in deze tabel betreft de vangnetbepaling.

Tabel B.1 Categorieën arbeidsgehandicapten die na 1 januari 1998 onder de doelgroep WAGW vallen

DE VOLGENDE WERKNEMERS VALLEN ONDER DE DOELGROEP VAN DE WAGW:

- 1 De werknemer die een uitkering ontvangt op grond van één van de arbeidsongeschiktheids-verzekeringswetten (WAO, WAZ, WAJONG), dan wel de overheidswerknemer die een uitkering ontvangt als bedoeld in paragraaf 9 van de Wet Privatisering Abp of een Invaliditeitspensioen bij militairen;
- 2 de werknemer voor wie, in verband met zijn beperking, een speciale voorziening is getroffen zonder welke hij niet in staat is arbeid te verrichten (werk-, vervoers- of scholingsvoorzieningen in het kader 65 en 65a WAO of art. 32 Wet Privatisering Abp);
- 3 de werknemer voor wie loondispensatie is verleend, dan wel de bezoldiging is verminderd in verband met verminderde arbeidsprestaties tengevolge van ziekte of gebreken, zolang deze dispensatie duurt;
- 4 de werknemer voor wie in het kader van art. 62 WAO een loonkostensubsidie is toegekend, zolang de subsidie duurt;
- 5 de werknemer die in geval van ziekte recht heeft op ziekengeld op grond van art. 29b ZW, dan wel geen recht heeft op ziekengeld op grond van dat artikel uitsluitend omdat geen sprake is van een nieuwe dienstbetrekking (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer voor 3 jaar) (art. 29b ZW: overname loondoorbetalingsplicht door bedrijfsvereniging van indienstgetreden werknemer die WAO-gerechtigd is geweest dan wel na 1 jaar ziekte niet arbeidsongeschikt is verklaard);
- 6 De werknemer die in een periode van twee jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking arbeid heeft verricht in de sociale werkvoorziening (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer 3 jaar);
- 7 De werknemer voor wie een voorziening voor woon-werk vervoer of voor scholing (in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking) is getroffen (meetelling als arbeidsgehandicapte werknemer voor 3 jaar);
- 8 De werknemer die in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking een scholingsvoorziening heeft genoten op de instituten Werkenrode te Groesbeek, Hoensbroeck te Hoensbroek, Sonneheerdt te Ermelo, Helio-mare te Wijk aan Zee, of Eega te Borne (meetelling 3 jaar);
- 9 De werknemer van wie de arbeidsongeschiktheidsuitkering is vervallen in verband met een vermindering van de arbeidsongeschiktheid in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking (meetelling 3 jaar);
- 10 de werknemer aan wie in de periode van 2 jaar voorafgaand aan de dienstbetrekking arbeidsbemiddeling is verleend door een uvi (voorziening art. 16 WAGW, art. 29 WAZ en art. 23 WAJONG) (meetelling 3 jaar).

Bijlage 3

Overzicht van reïntegratie-instrumenten (in 1997):

I. INCENTIVES WERKGEVER

- + * 1 Loondispensatie WAGW (LD)
- + * 2 Loonkosten-, inwerk- begeleidingssubsidie (LKS + BS)
- (+) * 3 Jobcoaching/supported employment (JOBC)
- * 4 Overname loonbetalingsplicht (OLZ)
- + * 5 Versnelde herziening van de AO-uitkering (VHAOU)
- + * 6 Versnelde toekenning van de AO-uitkering (VTAOU)
- + * 7 Werkgeversvoorzieningen (WVGO)

II. VERPLICHTINGEN/SANCTIES WERKGEVER

- + 1 Verplichting werkgever arbeidsplaats aan te passen (AAGW)
- + 2 Registratie- en informatieplicht (RP)
- + 3 Quotumverplichting, bijdrage- en tegemoetkomingsreg.(QBTR)
- + 4 Verplichting werkgever eigen werknemer passende arbeid aan te bieden (1638Z)
- + 5 Verplichting dertiende weeks ziek melding bij BV (VZM)
- + 6 Reïntegratieplan (REP)
- + 7 Sanctie WG passende arbeid tweede ziektejaar (SWPA2)
- + 8 Sanctie WG passende arbeid 3 (SWPA3)
- + 9 Verhaalsrecht BV (VBV)
- + 10 Verplichting een arbobeleid te voeren (ARBO)

III. INCENTIVES WERKNEMER

- + * 1 Loonsuppletie (LS)
- * 2 Garantieregeling oudere arbeidsongeschikten (GROA)
- * 3 Proefplaatsing + reïntegratieuitkering (P + R)
- + * 4 Uitstel herbeoordeling tijdens reïntegratie-activiteiten (UHTR)
- + * 5 Uitstel schatting tijdens scholing (USTS)
- (+) * 6 Uitstel schatting na scholing (USS)
- + * 7 Uitstel afschatting na arbeid (UAAA)
- * 8 Herziening naar hoger dagloon (HHD)
- + 9 Ontslagbescherming (O)
- + * 10 Werkn.voorzieningen (WNVO)
- (+) * 11 Stimuleringsuitkering (SU)
- + 12 Taakverlichting all.st. werkende (TAW)
- * 13 Arbeidsbemiddeling (ABEM)

IV. VERPLICHTINGEN/SANCTIES WERKNEMER

- + 1 Privaatrechtelijke verplichting van de werknemer om passende arbeid te aanvaarden (VPA1)
- (+)* 2 Verplichting eerste ziektejaar passende arbeid aanvaarden (VPA3)
- * 3 Verplichting passende arbeid te aanvaarden (VAP2)
- (+)* 4 Verplichting scholing te aanvaarden (VS)

V. SCHOLINGSINSTRUMENTEN

- + * 1 Scholing met behoud van WW-uitkering (SWW)
- + * 2 Vergoeding opleiding of scholing ex art 64 WAO (VKOS1)
- + * 3 Vergoeding van opleiding (VKOS2)
- + * 4 Toelage inkomensderving i.v.m. een voorziening(TIV)

VI. REGELINGEN VOOR ZELFSTANDIGEN

- 1 Inkomenssupletie (IS)
- 2 Startersregeling (SZ)

+ Van toepassing bij eigen werkgever: bevordering behoud werk;

(+) In theorie van toepassing bij eigen werkgever: in de uitvoeringspraktijk weinig of niet toegepast.

* Van toepassing bij nieuwe werkgever: bevordering (her)intrede.

Bijlage 4

Over het onderzoek

Dit onderzoek is verdeeld in een haalbaarheidsonderzoek en een hoofdonderzoek.

In het *haalbaarheidsonderzoek* werd nagegaan:

- a. in hoeverre deskundigen van organisaties bereid waren mee te werken aan dit onderzoek en;
- b. uittesten van thema/vragenlijst en;
- c. of de methode van mondelinge interviews inderdaad de gegevens opleveren die bedoeld zijn.

ad a. De bereidheid tot medewerking bleek onder meer uit de voldoende bereidheid om afspraken met de onderzoekers te maken om over de thema's te spreken. Gebleken is tot dusver dat deze bereidheid bestaat. Er zijn zonder noemenswaardige problemen gesprekken gevoerd met medewerkers van Lisv, CTSV, USZO en SZW en ZVN.

ad b. Om de gesprekken te structureren is een lijst met thema's en openvragen opgesteld en op basis van het haalbaarheidsonderzoek bijgesteld.

ad c. De interviews werden gehouden op de kantoren van de sleutelpersonen. Bij de gesprekken waren twee senior medewerkers van NIA TNO aanwezig. De interviews leverden gegevens over het gebruik en de toepassing van de instrumenten. De sleutelpersonen gaven hun eigen oordeel hierover en leverden de grijze literatuur waarin de werkwijze van organisaties is vastgelegd. Het gaat daarbij onder meer om toetsingskaders, beschrijvingen van bemiddelingspopulaties en procedures, richtlijnen voor arbeids- en verzekeringsdeskundigen, reïntegratieconsulenten etc.

Voor het *hoofdonderzoek* is op basis van het haalbaarheidsonderzoek de thema/vragenlijst bijgesteld. Naast de gesprekken met sleutelpersonen aan de hand van deze lijst, werden telefonische gesprekken gevoerd met sleutelpersonen. Om op de hoogte te blijven van de vele ontwikkelingen van de wetgeving rond werknemersverzekeringen en de gevolgen hiervan voor de uitvoering, bleek het noodzakelijk om sleutelpersonen opnieuw te benaderen met vragen over specifieke aspecten van de uitvoering.

Operationalisatie van onderzoeksvragen

De onderzoeksvragen zijn geoperationaliseerd in een groot aantal vragen die zijn ondergebracht in negental gepreksthema's. Het betreft onder meer de volgende thema's en vragen:

Thema: *Inhoud reïntegratiebeleid*, met onder meer vragen over:

Hoe stimuleert de instelling (re)ïntegratie?

Welke rol speelt de organisatie nu en in de toekomst bij de opzet, uitvoering, evaluatie en bijstelling van de wettelijke reïntegratie-instrumenten?

Wordt het beleid centraal geformuleerd? Waar, door wie?

Welke reïntegratie-instrumenten worden geboden?

Thema: *Doelgroepen en bereik*, met vragen over:

Op welke doelgroepen is de organisatie/zijn de instrumenten gericht?

Welke randvoorwaarden voor toepassing worden toegepast?

Omvang doelpopulaties?

Omvang toepassingen/bereik?

Thema: *Doelstellingen/meetpunten*, met vragen over:

de (gekwantificeerde) doelstellingen op het gebied van reïntegratie:

- algemene doelstellingen, zoals het aantal/percentage geslaagde reïntegraties of het totaal te gebruiken budget?
- per instrument, zoals aantal toepassingen, bijdrage in de totale reïntegratie/effectiviteit, budgetbepalingen per instrument)?
- gewenste niveau per toepassing, zoals bereikte scholingsniveau, kwaliteit van gerealiseerde functies)?

Thema: *Budget en financiering*, met vragen over:

Het budget dat beschikbaar is/wordt ingezet?

De financieringswijze?

Thema: *Procedures* zoals vastgelegd door de organisatie, met vragen zoals:

Zijn er vastgelegde procedures voor de toepassing van de instrumenten? Welke procedures zijn vastgelegd en welke niet?

Door wie/ op welk niveau in de organisatie of daarbuiten worden ze vastgesteld?

Welke mate van vrijheid van handelen bestaat binnen de procedures?

Thema: *De uitvoering*, met vragen naar:

De rol van de instelling in het reïntegratieproces en de invloed op de toepassing van de instrumenten?

Welke afdelingen daarbij zijn betrokken en welk soort functionarissen?

De mate van beleidsvrijheid van de organisatie om zelf instrumenten in te voeren/vorm te geven en naar de mate van vrijheid van de uitvoerende functionarissen bij de toepassing van de instrumenten?

Hoe deze functionarissen beoordeeld worden op de realisatie van de doelstellingen?

Thema: *Samenwerkingsrelaties*, met vragen zoals:

Zet de instelling de instrumenten zelf in of wordt dat aan anderen uitbesteed?

Met welke organisaties wordt samengewerkt om de reïntegratie vorm te geven? In welk soort relatie?

Op welke wijze wordt inlening/uitbesteding gevolgd?

Wat zijn de ijkpunten?

Hoe onafhankelijk van andere instellingen/factoren kan de instelling de instrumenten instellen/vormgeven/toepassen?

Thema: *Controle*, met vragen zoals:

Wordt de instelling gecontroleerd op de wijze van toepassing van reïntegratie-instrumenten?

Door welke instantie?

Controleert de instelling zelf de toepassing van reïntegratie-instrumenten door anderen?

Wat wordt gedaan met de resultaten van de controle? Worden sancties ingezet? Wordt de uitvoering bijgesteld?

Thema: *Evaluatie/effecten*, met vragen zoals:

Worden die doelstellingen geëvalueerd en hoe?

Vindt evaluatie plaats in termen van: bereik, effect, kosten, efficiëntie?

Wordt via de bestedingen het gebruik/het effect van het instrument gevolgd?

Vind er verslaglegging van evaluaties plaats?

Wordt per instrument gemeten of per reïntegratie of in andere termen?

Zijn er standaarden voor de vastlegging/registratie van het reïntegratieproces en/of de toepassing van het instrument?

Wordt er iets vastgelegd van factoren die de effectiviteit van instrumenten beïnvloeden?

Wordt er ook iets vastgelegd van wettelijke of andere knelpunten?

Wat wordt er met de resultaten van zo'n evaluatie gedaan?

Wordt de vormgeving, de toepassingscriteria, de populatie, de toepassing aangepast n.a.v. de resultaten van zo'n evaluatie?

En tenslotte het thema: *Toekomstvisie*, met vragen over:

Hoe de activiteiten in het kader van reïntegratie beter zouden kunnen verlopen, zowel binnen de organisatie als daarbuiten?

Bijlage 5

Respons onder deskundigen bij organisaties

Schema B.5 Overzicht organisaties en aantal interviews met sleutelpersonen*

ACTOR	aantal gesprekken met deskundigen
<i>Particuliere verzekeraars</i>	4
<i>Curatieve sector</i>	4
<i>Arbodiensten</i>	3
<i>Werkgevers</i>	3
<i>Ministeries</i>	
SZW	3
<i>Uvi's</i>	
Uszo (Abp)	1
GAK	2
GUO	2
BVG	1
SFB	1
<i>Lisv</i>	3
<i>CTSV</i>	4
Belangenvereniging	1
ZVN	1
Totaal:	33

* In dit rapport zijn ook enkele resultaten verwerkt uit de gesprekken die zijn gevoerd voor het vervolgonderzoek (n = 25).

Bijlage 6

Stappen in het onderzoeksproject 'Reïntegratiemaatregelen'

In hoofdstuk 2 zijn een aantal stappen genoemd die bij het uitvoeren van evaluatie-onderzoek zijn te onderscheiden. De opeenvolgende stappen zijn hieronder weergegeven.

Stap 1: Opdracht,

Vaststellen van de evaluatievraag.

Dit is voor het onderhavige onderzoek gebeurd met het formuleren van de onderzoeksvraag (par.1.3 en par.1.4). Vastgesteld is dat de Overheid wil dat het reïntegratie-instrumentarium verbetert, c.q. doeltreffender wordt en een hogere efficiëntie bereikt wordt door de uitvoerders.

Verder is vastgesteld dat de Overheid met name geïnteresseerd is in de interventies door de uitvoeringsinstellingen en de effecten daarvan op de doelgroepen. Daarbij wil de Overheid weten of het door de uitvoerders ingezette instrumentarium ook voldoet aan de door haar opgestelde wettelijke regelingen.

Stap 2: Plaatsbepaling,

In kaart brengen van het beleidsveld

Dit betekent een beschrijvend onderzoek van de bestaande situatie. In onderhavige studie houdt dit in dat in hoofdstuk 2 in kaart is gebracht welke de verschillende betrokken actoren zijn en welke hun onderlinge relaties zijn. Verder is geïnventariseerd welke verschillende reïntegratie-instrumenten er zijn en wat de onderlinge samenhang is (De Vos en Smitskam, 1997).

Naast dat de actoren in het beleidsveld en hun onderlinge relaties in kaart gebracht zijn, is vastgesteld wat de (officiële) doelstellingen van het beleid zijn en de (officiële) taakstelling van actoren. Verder is middels interviews en secundaire analyses getracht te achterhalen hoe de verschillende actoren hier tegenover staan en wat hun belangen zijn. Nagegaan wordt welke instrumenten, binnen het wettelijk kader, door de desbetreffende uitvoerders (kunnen) worden gebruikt en hoe de praktische uitvoering in zijn werk gaat.

Tevens is nagegaan welke de doelgroepen van het beleid zijn en welke omvang deze hebben (bereik) (Zie onder meer Wevers, 1997). Nagegaan is ook in hoeverre beoogd wordt de afstand tot de arbeidsmarkt voor een doelgroep te verkleinen (effectiviteit) en wat dat (mag) kost(en). De gegevens over een en ander worden verzameld uit de literatuur en verkregen door het houden van enquêtes bij deskundigen van verschillende betrokken instanties.

Stap 3: Diagnose,

Knelpunten en onbedoelde effecten:

In deze fase worden de bestaande regelingen beoordeeld op de wijze waarop ze worden uitgevoerd, wat er bekend is over de effecten, of er tekortkomingen zijn, wat de zwakke en sterke punten zijn. Tevens wordt (indien mogelijk) een afweging gemaakt van de kosten en de baten. Nagegaan wordt of de officiële doelstellingen in de dagelijkse praktijk zijn aangepast. Het zijn in dit geval de verschillende actoren die doelstellingen en belangen verwoorden en knelpunten in (de uitvoering van) beleid signaleren (Dit is beschreven in hoofdstuk 2 en 3 van dit rapport).

In deze fase wordt ook vastgesteld welke onbedoelde effecten zich voordoen. Indien zich onbedoelde effecten voordoen, dan moeten deze ook gemeten en gewogen worden. Verder is het van belang na te gaan hoe de verschillende organisaties met deze onbedoelde effecten omgaan. Reageren zij of ontkennen ze deze. Plegen zij tijdig de goede interventies.

*Stap 4: Evaluatie,
Vaststellen van criteria*

Op basis van de doelstellingen en belangen van verschillende actoren, de gesignaleerde knelpunten en de onbedoelde effecten kunnen de hoofdcriteria voor effectiviteit, bereik en kosten worden geformuleerd (Hoofdstuk 4 van dit rapport).

Van belang is dat de doelstellingen met de effecten worden geconfronteerd. Daarbij is van belang te bepalen welke doelstellingen van welke actoren de criteria voor succes of falen (kunnen) bepalen.

Het alleen afzetten van effecten tegen de ooit door de actoren, zoals de Overheid, vastgestelde doelstellingen heeft maar zeer beperkte waarde. Veel relevanter is de vraag welke doelstellingen de verschillende actoren in de praktijk hanteren. De invulling van de criteria is dan ook in belangrijke mate afhankelijk van de relaties in het beleidsveld (De Bock, 1996). Zoals beschreven in hoofdstuk 2 is het formuleren van de criteria om diverse redenen niet gemakkelijk, onder meer omdat in de loop der tijd de doelgroepen van samenstelling veranderen, doelstellingen verschuiven en ook effecten in de loop der tijd niet stabiel zijn.

Stap 5 Ontwikkeling van een evaluatie-model

Inzicht in de hoofdcriteria is van belang voor het ontwikkelen van een methode voor het bepalen van de effectiviteit van (nieuwe) reïntegratie-regelingen. Daartoe moeten voor de verschillende actoren methoden ontworpen worden om de criteria ten aanzien van effectiviteit van (re)integratie instrumenten in onderlinge samenhang te kunnen meten en te wegen. In deze fase is dus sprake van modelbouw (Swanborn 1995). Deze stap in het stappenplan is gepland voor het vervolgonderzoek.

Ondanks dat de reïntegratie-instrumenten ten behoeve van mensen met een arbeidshandicap verschillende doelstellingen hebben (terug dringen van het beroep op arbeidsongeschiktheidsregelingen/ bevorderen arbeidsparticipatie) en verschillend gericht zijn (verplichtingen voor/incentives gericht op werknemers/werkgevers), lijkt het zinvol te streven naar één evaluatie-methode, waarbinnen de instrumenten in onderlinge samenhang kunnen worden beschouwd. Daarom moeten de hoofdcriteria ten aanzien van effectiviteit van de verschillende actoren met elkaar worden vergeleken en nagegaan worden of daar relaties in zijn te ontdekken.

Dit levert een beperkt aantal criteria op die van centraalbelang zijn voor alle betrokken actoren en deze worden opgenomen in de evaluatie-methode voor (nieuwe) reïntegratie-regelingen.

Bijlage 7

Termen en begrippen rond reïntegratieregelingen

Rond het thema reïntegratie is in de loop der tijd een veelvoud van termen en begrippen is ontwikkeld (Zie ook: Handboek Reïntegratie, 1996; Lisv, Naslag gevalsbehandeling, 1997; De Vos en Smitskam, 1997, Wevers 1997). Door verschillende partijen worden soms andere betekenissen aan termen en begrippen toegekend. Enkele van de termen die voor deze studie van belang zijn, zijn de volgende:

Termen en begrippen rond reïntegratie-regelingen

(Re)ïntegratie

Onder (re)ïntegratie wordt verstaan het (hernieuwd) intreden in het arbeidsproces van een persoon met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt vanwege een arbeidshandicap. Reïntegratie vindt plaats bij de eigen werkgever of bij een andere/nieuwe werkgever, waar men terugkeert naar eigen werk of naar ander werk. Integratie is van toepassing op personen die nooit gewerkt hebben of zeer langdurig arbeidsongeschikt waren. (Re)ïntegratie kan zowel betrekking hebben op bemiddeling als op begeleiding.

Reïntegratie was nog niet zo lang geleden een zaak van goede wil van de werkgever. Heden ten dage gaat het ook om een wettelijke verplichting voor de werkgever. Bij (re)ïntegratie wordt er daarbij niet langer van uitgegaan wat iemand (de werknemer) niet meer kan, maar wat iemand nog wel kan.

(Re)ïntegratie is vooral maatwerk, enerzijds afgestemd op de (te plaatsen) werknemer en anderzijds op de arbeidsorganisatie (waarbinnen die werknemer geplaatst moet worden).

Wettelijke regelingen en (re)ïntegratie-instrumenten

In dit project wordt ervan uit gegaan dat (wettelijke) reïntegratie-regelingen ontwikkeld zijn ter bevordering, behoud of herstel van de arbeidsparticipatie van personen met een arbeidshandicap. De arbeidsparticipatie heeft zowel betrekking op herintrede (reïntegratie) in het arbeidsproces, als op intrede (integratie) van nieuwkomers op de arbeidsmarkt zonder eerdere werkervaring. De reïntegratie-regelingen en instrumenten zijn ontwikkeld en worden gebruikt binnen het kader van de wettelijke maatregelen van de Overheid. In paragraaf 1.4 en in de 'Inventarisaties' (De Vos en Smitskam, 1997) zijn de regelingen/instrumenten nader omschreven.

Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt

Onder vraag op de arbeidsmarkt wordt verstaan de beschikbare arbeidsplaatsen (vacatures). Onder aanbod worden de beschikbare werknemers verstaan.

Doelgroepen

Op de arbeidsmarkt worden dus twee groepen onderscheiden: namelijk aan de vraagzijde de werkgevers en aan de aanbod kant de (potentiële) werknemers.

Afstand tot de arbeidsmarkt

De mate waarin een persoon hinder ondervindt van zijn of haar belemmeringen om toe te treden tot de arbeidsmarkt. De mate waarin begeleiding en bemiddeling moet plaatsvinden is (mede) afhankelijk van iemands afstand tot de arbeidsmarkt.

Termen en begrippen (vervolg)

Arbeidsongeschikt

Iemand is (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt indien hij/zij op grond van de Ziektewet (ZW) en/of de Arbeidsongeschiktheidswetten (AAW/WAO) niet in staat wordt geacht arbeid te verrichten in een mate die voor een soortgelijke, gezonde, persoon gebruikelijk kan worden geacht. Tegenwoordig is ook gebruikelijk de term *gedeeltelijk arbeidsgeschikt*. Arbeidsongeschikten worden verondersteld een *arbeidshandicap* te hebben.

Arbeidsovereenkomst

Hiermee wordt veelal bedoeld op de arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Daar, waar het gaat om de verplichtingen van de werkgever om reïntegratie-activiteiten te ontplooiën, kan ook de arbeidsovereenkomst naar publiek recht daaronder worden begrepen.

Begeleiding of arbeidstoeleiding

Deze termen omvatten het proces dat erop gericht is om iemand weer aan het arbeidsproces deel te laten nemen en waarvan bemiddeling het sluitstuk is. Begeleiding omvat meer dan alleen het tot stand brengen van een contact tussen werkgever en werknemer. Het kan gaan om trainings- en scholingsactiviteiten, maar ook het daadwerkelijke begeleiden naar een (andere) baan etc. Opgemerkt kan worden dat in een engere opvatting begeleiding ook wel gezien wordt als het proces dat gericht is op terugkeer bij de eigen werkgever en er wordt gesproken van arbeidstoeleiding als de werkhervatting bij een andere werkgever moet worden gerealiseerd.

Bemiddeling

Bemiddeling is het tot stand brengen van contact tussen de aanbieder van werk en degene die om werk vraagt met het doel een arbeidsovereenkomst aan te gaan.

Bemiddelingspopulatie

De groep van personen die door particuliere of publieke organisaties worden bemiddeld naar een nieuwe werkgever.

Herplaatsing

Onder herplaatsing wordt verstaan reïntegratie bij de eigen werkgever (Zie hiervoor ook de term begeleiding). Men kan herplaatst worden in eigen of ander werk.

Detachering

Detachering omvat een ter beschikking stelling van een werknemer door een werkgever, met wie een arbeidsovereenkomst bestaat, aan een derde.

Geïntegreerde gevalsbehandeling

Geïntegreerde gevalsbehandeling wordt vanuit de arbeidsgehandicapte gezien omschreven als het eenduidig aansturen van het reïntegratieproces. Dit betekent dat in principe één instantie verantwoordelijk is voor alle activiteiten in dat proces en die daar zodanig sturing aan kan geven dat het mogelijk is het beoogde resultaat te realiseren. In het reïntegratieproces betekent geïntegreerde gevalsbehandeling dat zowel de werkgever als de werknemer met één loket te maken hebben. Indien het begrip wordt gezien vanuit de uitvoerende instanties dan wordt onder het begrip verstaan dat men alle gewenste c.q. noodzakelijke activiteiten kan ontplooiën zonder tussenkomst en/of dossieroverdracht van/naar een andere instantie. Geïntegreerde gevalsbehandeling heeft in beide situaties een efficiënte en effectieve gevalsbehandeling ten doel.

Motivatie

Onder motivatie van de arbeidsgehandicapte worden verschillende subjectieve factoren verstaan die het behoud van een arbeidsplaats of terugkeer naar de arbeidsmarkt bepalen. De motivatie wordt onder meer bepaald door de arbeidsethos (norm met betrekking tot de mate waarin men het verrichten van arbeid ziet als maatschappelijke plicht), inschatten van de eigen kans op (behoud van) werk, opvattingen over de eigen gezondheid en gesteldheid en houding.