



#### Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

#### Opdrachtnemer

SEO / L. Kok, J.A. Korteweg, M. van der  
Meer

#### Onderzoek

*Evaluatie sluitende aanpak 1998-2003*

*Startdatum – 1 april 2004*

*Einddatum – 1 april 2004*

#### Categorie

*Wets- en beleidsevaluatie*

# Evaluatie sluitende aanpak 1998- 2003

## Conclusie

De landen van de EU hebben tijdens de top in Amsterdam in juni 1997 in het Verdrag van Amsterdam afspraken gemaakt over een gezamenlijk werkgelegenheidsbeleid. Deze zijn uitgewerkt in richtsnoeren. Het tweede richtsnoer bevatte het streven om alle nieuwe werklozen binnen 12 maanden een baan of traject aan te bieden. Het naleven van dit richtsnoer wordt in Nederland de sluitende aanpak genoemd. In dit onderzoek wordt ingegaan op het concept en de ontwikkeling van de sluitende aanpak, en de evaluatie van de sluitende aanpak in de jaren 1998-2003. Tevens wordt stilgestaan bij ervaringen in het buitenland en de lessen voor Nederland. Uit de rapportages blijkt dat, ongeacht de berekeningswijze van de mate van sluitendheid voor de nieuwe instroom, deze niet toeneemt in de loop der tijd. Het doel van de sluitende aanpak, 100% sluitendheid eind 2002, is niet bereikt. Vooral de fase 4 klanten kregen vaak geen aanbod. Ook blijkt dat de twee doelstellingen (preventie langdurige werkloosheid en sociale uitsluiting) een andere aanpak en een andere wijze van monitoring vereisen. Bron: Bibliotheek SZW

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/7rhabopq>



# SEO

Stichting voor Economisch Onderzoek  
der Universiteit van Amsterdam

## Evaluatie Sluitende Aanpak 1998-2003

Lucy Kok (SEO)  
Jaap Anne Korteweg (SEO)  
Marc van der Meer (AIAS)

Onderzoek In opdracht van het Ministerie  
van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Amsterdam, april 2004



"Het doel der Stichting is het verrichten van economische onderzoekingen, zowel op het terrein der sociale economie als op dat der bedrijfseconomie, ten dienste van wetenschap en onderwijs, mede ten nutte van overheid en bedrijfsleven"

(art. 2 der stichtingsakte)

SEO-rapport nr. 739

Copyright © 2004 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen en dergelijke, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld.



---

# Inhoud

Samenvatting.....	i
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet.....	1
1.3 Leeswijzer.....	2
2 Het concept van de sluitende aanpak.....	3
2.1 Oorzaken van langdurige werkloosheid.....	3
2.2 Preventie van langdurige werkloosheid.....	5
2.3 Conclusie.....	10
3 Ontwikkeling van de sluitende aanpak.....	11
3.1 Inleiding.....	11
3.2 1998-1999.....	12
3.2.1 Beleid.....	12
3.2.2 Ervaringen in de uitvoering.....	16
3.3 2000-2001.....	21
3.3.1 Beleidswijzigingen.....	21
3.3.2 Ervaringen in de uitvoering.....	25
3.4 2002-2003.....	33
3.4.1 Beleidswijzigingen.....	33
3.4.2 Ervaringen in de uitvoering.....	34
3.5 Conclusies.....	36
4 Evaluatie 1998-2003.....	41
4.1 Inleiding.....	41
4.2 Voorwaarden voor de sluitende aanpak.....	41
4.2.1 Proces en verantwoordelijkheidsverdeling.....	41
4.2.2 Budget.....	42
4.2.3 Monitoring.....	43
4.3 Vormgeving van de sluitende aanpak.....	44
4.3.1 Doelgroep.....	44
4.3.2 Timing van het aanbod.....	44

---

---

4.3.3	Inhoud van het aanbod.....	45
4.4	Conclusie.....	45
5	Ervaringen in het buitenland .....	49
5.1	Inleiding .....	49
5.2	Voorwaarden voor de sluitende aanpak .....	49
5.2.1	Proces en verantwoordelijkheidsverdeling.....	49
5.2.2	Budget .....	50
5.2.3	Monitoring.....	51
5.3	Vormgeving van de sluitende aanpak .....	51
5.3.1	Doelgroep .....	51
5.3.2	Timing van het aanbod .....	53
5.3.3	Inhoud van het aanbod.....	54
5.4	Effecten van de sluitende aanpak.....	55
5.4.1	Mate van sluitendheid .....	55
5.4.2	Effect op werkloosheidsduur.....	56
5.4.3	Indirecte effecten.....	58
5.5	Conclusie.....	58
6	Lessen voor Nederland.....	61
6.1	Inleiding .....	61
6.2	Preventie van langdurige werkloosheid .....	61
6.2.1	Vormgeving van de sluitende aanpak .....	61
6.2.2	Randvoorwaarden voor de sluitende aanpak.....	62
6.3	Sociale insluiting.....	64
6.4	Tot slot .....	64
	Literatuurlijst.....	67
Bijlage	Samenstelling begeleidingscommissie en deelnemers groepsdiscussies.....	71
	Executive Summary .....	73

---

---

## Samenvatting

De landen van de Europese Unie voeren een gezamenlijk werkgelegenheidsbeleid. Tijdens de top in Amsterdam in juni 1997 zijn in het Verdrag van Amsterdam afspraken gemaakt over een gezamenlijk werkgelegenheidsbeleid. Deze zijn uitgewerkt in richtsnoeren. Het tweede richtsnoer bevatte het streven om alle nieuwe volwassen werklozen binnen 12 maanden een baan of traject aan te bieden. Het naleven van dit richtsnoer wordt in Nederland de sluitende aanpak genoemd. In 1999 is door de minister van sociale zaken en werkgelegenheid het streven uitgesproken om ultimo 2002 een volledige sluitende aanpak voor volwassenen te realiseren. In 2000 is in Nederland de sluitende aanpak ook voor het zittend bestand geïntroduceerd.

De minister van SZW heeft 29 november 2002 een voortgangsverslag over de sluitende aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister zegt daarin toe de Tweede Kamer in februari 2004 een eindevaluatie toe te sturen over het sluitende aanpakbeleid in de periode 1999 tot 2002. In overleg met het ministerie van SZW bestrijkt het evaluatieonderzoek de periode tot en met 2003. Dit rapport beschrijft de evaluatie van de sluitende aanpak voor volwassenen gedaan door de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) en het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS), beide van de Universiteit van Amsterdam.

### *Het concept van de sluitende aanpak*

De oplopende langdurige werkloosheid in Europa heeft geleid tot veel onderzoek naar de oorzaken van langdurige werkloosheid. Langdurig werklozen bleken een veel kleinere kans op werk te hebben dan degenen die net werkloos waren geworden. Een belangrijke oorzaak voor de daling van de kans op werk bleek het selectie-effect: de meest productieve en gemotiveerde werknemers vinden eerst een baan, en de minder productieve en gemotiveerden werden langdurig werkloos. Daarnaast bleek ook duurzaamheid een rol te spelen: de kans om een baan te vinden daalde *als gevolg van* de langere werkloosheidsduur.

Omdat de kans van werklozen om aan een baan te komen laag is, is beleid ingezet om te voorkomen dat werklozen langdurig werkloos werden. Het idee was dat het effectiever zou zijn wanneer aan het begin van de werkloosheidsperiode zou worden ingegrepen, als de kans op werk nog hoog was. Hiermee werd ervan uitgegaan dat duurzaamheid een belangrijke oorzaak was van langdurige werkloosheid.

De verschillende landen in Europa hebben verschillende keuzes gemaakt in de vormgeving van de sluitende aanpak. Om te voorkomen dat het preventieve beleid tot hoge kosten zou leiden wordt in de meeste landen geen intensieve trajecten ingezet bij het begin van de werk-

---



loosheid. Alleen in Nederland en Zweden worden werklozen die het risico lopen langdurig werkloos te worden direct na instroom in de werkloosheid geselecteerd om aan hen intensieve trajecten aan te bieden.

In Nederland wordt aan de risicogroep (degenen die met de kansmeter worden ingedeeld in fase 2, 3 of 4) al bij het begin van de werkloosheid activeringstrajecten aangeboden. Voor diegenen die geen risico lopen op langdurige werkloosheid (fase 1) wordt na een half jaar gekeken of dat alsnog nodig is. Nederland heeft als doelstellingen van de sluitende aanpak geformuleerd: “*voorkomen dat deze werkzoekenden langdurig werkloos worden en de duur van de uitkeringsafhankelijkheid te bekorten*”.

### ***De ontwikkeling van de sluitende aanpak in Nederland in de periode 1998-2003***

#### *Vormgeving*

1. De doelgroep voor de sluitende aanpak bestond voor een groter deel dan verwacht uit fase 4 cliënten. Hoewel niet sollicitatieplichtigen wel tot de doelgroep van de sluitende aanpak behoorden zijn zij niet actief benaderd met een aanbod. Als zij zelf het initiatief namen kregen zij wel een aanbod. De kansmeter blijkt de doelgroep niet goed genoeg te kunnen selecteren. In 2000 is de sluitende aanpak ook voor het zittend bestand geïntroduceerd.
2. Doel was om de doelgroep bij het begin van de werkloosheid (uiterlijk binnen 12 maanden) een aanbod te doen. In de praktijk bleek dat er een aanzienlijke tijd te verstrijken tussen het begin van de werkloosheid en het begin de trajecten. Oorzaken daarvoor liggen onder andere in de vele stappen die een werkloze moet doorlopen en bij capaciteitsproblemen bij Arbeidsvoorziening/CWI, waardoor er lange wachttijden waren voor de kwalificerende intake. Ook de wachttijden voor een traject daadwerkelijk kan starten beïnvloedt de duur van de periode voor het begin van een traject
3. De inhoud van het aanbod bestond voor WW-gerechtigden relatief vaak uit scholing. Voor fase 4 cliënten was het moeilijk een geschikt aanbod te doen.

#### *Randvoorwaarden*

1. De verantwoordelijkheidsverdeling is in 1999 gewijzigd als gevolg van gesignaleerde problemen met de sluitende aanpak. In 2000 is de verantwoordelijkheidsverdeling veranderd als gevolg van de SUWI operatie. Momenteel is de verantwoordelijkheidsverdeling helder.
  2. Het proces is verschillende keren gewijzigd, vooral als gevolg van de SUWI operatie. In de samenwerking tussen de organisaties zijn nog steeds problemen die vooral te maken hebben met de kwaliteit en de tijdigheid van de fasering en het reïntegratieadvies. Ook de informatievoorziening over en weer bemoeilijkt de sluitende aanpak. Binnen de uitvoeringsinstellingen heeft de sluitende aanpak een impuls gegeven aan het opzetten van
-

geautomatiseerde cliëntvolgsystemen. Voor de uitvoerders is dit een belangrijk hulpmiddel bij het controleren van de mate van sluitendheid en bij begeleiden van cliënten op weg naar werk.

3. De financiering van de sluitende aanpak is verschillende keren gewijzigd. De problemen tussen Lisv en Arbeidsvoorziening over de toewijzing van trajecten aan budgetten is opgelost door veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling van de twee organisaties. De versnippering van de gemeentelijke budgetten is opgelost door het ongeoormerkt laten opgaan van de extra budgetten in het Fonds Werk en Inkomen. Problemen als gevolg van het feit dat voor trajecten wel, maar voor de begeleiding van de trajecten geen geld beschikbaar was is opgelost door in het kader van de Agenda van de Toekomst geld ter beschikking te stellen voor het versterken van het casemanagement. Zowel voor gemeenten als voor de uvi's/UWV geldt dat doordat de budgetten van de sluitende aanpak zijn toegevoegd aan reguliere budgetten het niet duidelijk is of de budgetten geleid hebben tot extra trajecten. Wel is duidelijk dat er over de gehele periode (t/m 2002) sprake was van onderbesteding.
4. De monitoring is in eerste instantie gericht geweest op de taakstellingen met betrekking tot de instroom in de trajecten en minder op het resultaat van de trajecten. Gaandeweg zijn de taakstellingen voor de gemeenten (via de Agenda voor de Toekomst) en UWV expliciet vastgelegd in prestatieafspraken. De prestatieafspraken zijn ook steeds meer gericht op resultaten van de trajecten. De informatievoorziening vanuit gemeenten en UWV aan het ministerie is sterk verbeterd. Ook de informatievoorziening is steeds meer gericht op het resultaat van de trajecten: zowel aantal plaatsingen als duurzaamheid van de plaatsingen wordt gerapporteerd. De informatievoorziening vanuit het UWV is momenteel zo goed dat de effectiviteit van de trajecten kan worden gemeten. Het UWV gebruikt deze informatie om het beleid bij te stellen.

#### *Resultaten*

1. Uit de rapportages blijkt, ongeacht de berekeningswijze van de mate van sluitendheid voor de nieuwe instroom, dat deze niet toeneemt in de loop der tijd. Het doel van de sluitende aanpak -100% sluitendheid eind 2002- is niet bereikt. Vooral de fase 4 klanten kregen vaak geen aanbod

Tabel 1 Bereik nieuwe instroom

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Na een jaar uitgestroomd</i>					
zonder traject	67%	76%	73%	74%	72%
na traject	7%	6%	7%	2%	3%
<i>Na een jaar nog werkloos</i>					
traject gestart	10%	6%	7%	6%	6%
traject aangeboden, geweigerd	2%	1%	2%	2%	2%
geen traject aangeboden	14%	10%	11%	16%	17%
	100%	100%	100%	100%	100%
Mate van sluitendheid (werklozen na een jaar met werk of traject als % totaal nieuwe instroom)					
	84%	88%	87%	82%	81%
Rate of non-compliance (werklozen na een jaar zonder traject als % werklozen na een jaar nog werkloos)					
	62%	66%	65%	75%	76%

Bron: ministerie SZW, bewerking SEO. Cijfers zijn exclusief arbeidsgehandicapten en werklozen 57,5 jaar en ouder. De cijfers wijken iets af van de eerder gerapporteerde cijfers in de NAP's en de brieven aan de TK vanwege verbeterde telling. De mate van sluitendheid is berekend exclusief weigeringen, terwijl SZW vanaf 2002 cijfers inclusief weigeringen rapporteert. De cijfers voor 2003 zijn voorlopig.

2. Het UWV heeft het effect van de sluitende aanpak gemeten. De trajecten leidden tot een grotere kans op werk. De werkloosheidsduur bleek voor de WW-populatie niet verkort als gevolg van de sluitende aanpak. Bij een meer gerichte inzet van de trajecten zou de effectiviteit sterk vergroot kunnen worden. Voor de gemeenten is geen informatie over de effectiviteit van de sluitende aanpak.

In het proces heeft het ministerie van SZW steeds de problemen die de uitvoeringsinstellingen signaleren geprobeerd op te lossen. In dat opzicht is veel bereikt. De verhouding tussen het ministerie van SZW en de uitvoeringsinstellingen is zakelijker geworden: er wordt meer op output gestuurd. De informatievoorziening vanuit de uitvoeringsinstellingen richting het ministerie van SZW is sterk verbeterd. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de uitvoeringsinstellingen is helder. Ook binnen de uitvoeringsinstellingen is veel verbeterd. De geautomatiseerde cliëntvolgsystemen maken casemanagement mogelijk. Er is bij alle organisaties steeds meer aandacht gekomen voor reïntegratie. Desondanks zijn de doelen van de sluitende aanpak niet bereikt. Niet is voorkomen dat de werklozen langdurig werkloos werden en ook de werkloosheidsduur is niet verkort. Waarom niet?

#### ***Oorzaken niet bereiken van de doelen***

Oorzaken voor het niet bereiken van de doelen liggen deels in de randvoorwaarden en voor een deel in de vormgeving van de sluitende aanpak.

*Voorwaarden voor de sluitende aanpak*

Het proces dat een werkloze moet doorlopen kent vele schakels, waardoor er veel tijd overheen gaat voor dat een traject gestart wordt. De scheiding in het proces tussen degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitkering enerzijds en de begeleiding naar werk anderzijds bemoeilijkt het toepassen van sancties. Dit stelt hoge eisen aan de onderlinge afstemming. Het te ruime budget heeft de mate van sluitendheid bevorderd, maar de effectiviteit van de trajecten vermoedelijk negatief beïnvloed. De monitoring was in het begin teveel gericht op instroom in de trajecten, waardoor uitval en uitstroom naar werk minder aandacht hebben gehad. Als gevolg van problemen in de voorwaardenscheppende sfeer is dus de timing van het aanbod later dan bedoeld en zijn de trajecten wellicht minder effectief.

*Vormgeving van de sluitende aanpak*

De belangrijkste problemen in de vormgeving van de sluitende aanpak zijn de keuze van de doelen en de doelgroep.

Voor een groot deel van de doelgroep bleek duurzame reïntegratie op de arbeidsmarkt geen doelstelling die op korte termijn bereikt kan worden. Deze groep laten instromen in een arbeidsmarktgericht traject is niet kostenefficiënt.

Terwijl in eerste instantie de mate van sluitendheid een instrument was om langdurige werkloosheid te voorkomen is het steeds meer een zelfstandige doelstelling geworden. De beleidsinspanningen zijn dan ook, zeker de eerste jaren, vooral gericht op het vergroten van de mate van sluitendheid. Doordat er geen cijfers waren over de effectiviteit en de kosten van trajecten kon hierop ook niet gestuurd worden. Preventie van langdurige werkloosheid raakte daardoor als doelstelling op de achtergrond. Vanaf 2000 moest ook de aanpak van het zittend bestand sluitend worden gemaakt. Deze groep was al langdurig werkloos, dus de doelstelling van preventie van langdurige werkloosheid was hierbij in het geheel niet aan de orde. Voor deze groep lag teruggeleiding naar de arbeidsmarkt verder weg in de tijd en was sociale insluiting het primaire doel.

Preventie van langdurige werkloosheid was voor een deel van de nieuwe instroom en voor het gehele zittend bestand niet aan de orde. Het doel van de sluitende aanpak werd tweeledig. Voor een deel van de nieuwe instroom bleef het doel preventie van langdurige werkloosheid en het daardoor bekorten van de uitkeringsduur, conform het oorspronkelijke concept van de sluitende aanpak. Voor een ander deel van de nieuwe instroom en het gehele zittend bestand was de sluitende aanpak vooral gericht op sociale insluiting en op termijn terugleiden van de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktgerichte trajecten waren voor het grootste deel van deze laatste groep niet effectief. De doelstelling sociale insluiting vereist een geheel andere aanpak dan de doelstelling preventie van langdurige werkloosheid. Voor het bereiken

van sociale insluiting is vooral de mate van sluitendheid van de aanpak belangrijk. Voor het bereiken van preventie van langdurige werkloosheid is juist de effectiviteit van de trajecten belangrijk.

Dat wil niet zeggen dat het streven naar sociale insluiting geen goede politieke doelstelling is. Vanuit het streven naar sociale participatie en niemand buiten de boot te laten vallen is het een zeer legitieme doelstelling. Het probleem is dat het instrumentarium en de wijze van monitoring van de twee doelstellingen niet samengaan. Om sociale insluiting te bereiken moet de mate van sluitendheid worden gemeten. Daarbij kan een reeks van instrumenten worden ingezet die, als het niet op korte termijn lukt, pas op middellange of langere termijn tot arbeidsmarktintegratie hoeven te leiden. Om preventie van langdurige werkloosheid te bereiken moet de effectiviteit van de trajecten worden gemeten, die er in alle gevallen op gericht moeten zijn op korte termijn mensen naar de arbeidsmarkt te leiden. Door de twee doelstellingen op dezelfde wijze te monitoren is de kans groot dat ogenschijnlijk geen van beide doelstellingen worden bereikt. Immers: hoe hoger de mate van sluitendheid, hoe meer werklozen een traject krijgen dat niet effectief is in de zin dat het langdurige werkloosheid voorkomt. Een hogere mate van sluitendheid betekent dus een lagere effectiviteit omdat de middelen niet op korte termijn maar pas op langere termijn renderen. Deze trajecten kunnen uit het oogpunt van sociale insluiting wel nuttig zijn. Anderzijds wordt de mate van sluitendheid negatief beïnvloed doordat uitvoerders trajecten zoveel mogelijk willen inzetten bij werklozen voor wie dat effectief is. De effectiviteitsdoelstelling beïnvloedt dus ook de mate van sluitendheid negatief. Door de beide doelstellingen apart te monitoren wordt een beter beeld gekregen van het feitelijke doelbereik. Voor de uitvoerders geeft dit ook een betere prikkel omdat hun inspanningen beter zichtbaar worden.

### ***Ervaringen in andere landen***

Ten opzichte van andere landen was de ambitie in Nederland met de sluitende aanpak hoger dan in andere landen: de doelgroep was groter, er moest bij aanvang van de werkloosheid een aanbod worden gedaan en dat aanbod moest een traject zijn. Deze hoge ambitie verklaart de hoge 'rate of non-compliance' (mate van niet-naleving) ten opzichte van andere landen en ook de in vergelijking met andere landen hoge budgetten. Een minder ambitieuze aanpak zou misschien tot een hogere mate van sluitendheid hebben geleid, een grotere effectiviteit en lagere kosten.

Overigens zijn de effectiviteitscijfers ook in de andere landen niet erg bemoedigend. De Europese Commissie wijt dit aan verkeerde timing van de maatregelen, onvoldoende betrouwbare selectie van de doelgroep (unreliable profiling) en onvoldoende gerichte inzet van trajecten (insufficient targeting) (EC, 2002). Een aanpak die er vooral op gericht is gedrag van werklozen te veranderen lijkt het meest succesvol. Zowel de aanpak in Engeland, waar geen

---

trajecten worden aangeboden om de productiviteit te verhogen maar alleen gesprekken worden gevoerd, als het experiment in de VS, waaruit bleek dat de dreiging van een traject effectiever is dan het traject zelf, lijkt hierop te wijzen.

In alle landen is er, evenals in Nederland, sprake van een dubbele doelstelling: ‘social inclusion’ en ‘preventing long-term unemployment’. ‘Social inclusion’ vereist een sluitende aanpak, vooral van langdurig werklozen. ‘Preventing long-term unemployment’ vereist een gerichte inzet van activiteiten voor de nieuwe instroom.

### ***Lessen voor Nederland***

De twee doelstellingen (preventie langdurige werkloosheid en sociale insluiting) vereisen een andere aanpak en een andere wijze van monitoring. De doelstelling preventie van langdurige werkloosheid zou kunnen worden bereikt door maatregelen vooral gericht op het gedrag van de werkloze vanaf de aanvang van de werkloosheid. Naarmate de werkloosheid langer duurt kunnen intensievere instrumenten worden ingezet. Monitoring zou vooral gericht moeten zijn op effectiviteitsmeting. De doelstelling sociale insluiting zou zich moeten richten op het verbeteren van de kwalificaties en sociale vaardigheden van degenen zonder perspectief op een reguliere baan. Monitoring zou zich vooral moeten richten op sluitendheid.

---



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

De landen van de Europese Unie voeren een gezamenlijk werkgelegenheidsbeleid. Tijdens de top in Amsterdam in juni 1997 werd in het Verdrag van Amsterdam een hoofdstuk over werkgelegenheid afgesproken. Hierop volgde in november 1997 een speciale Europese Werkgelegenheidstop in Luxemburg, waar de afspraken van Amsterdam concreet werden uitgewerkt. Sindsdien is sprake van het zogenaamde proces van Luxemburg, dat op een geïntegreerde wijze richting geeft aan het Europese werkgelegenheidsbeleid. Dit houdt in dat de Europese Commissie richtsnoeren opstelt voor het werkgelegenheidsbeleid.

Het eerste richtsnoer bevatte het streven om alle jonge werklozen binnen 6 maanden een baan of traject aan te bieden. Dit streven was in Nederland al gerealiseerd met het Jeugdwerkgarantieplan. Het tweede richtsnoer bevatte het streven om alle nieuwe volwassen werklozen binnen 12 maanden een baan of traject aan te bieden. Het naleven van dit richtsnoer wordt in Nederland de sluitende aanpak genoemd. In 1999 is door de minister van sociale zaken en werkgelegenheid het streven uitgesproken om ultimo 2002 een volledige sluitende aanpak te realiseren. In 2000 is in Nederland de sluitende aanpak ook voor het zittend bestand geïntroduceerd.

De minister van SZW heeft 29 november 2002 een voortgangsverslag over de sluitende aanpak naar de Tweede Kamer gestuurd. De minister zegt daarin toe de Tweede Kamer in februari 2004 een evaluevaluatie toe te sturen over het sluitende aanpakbeleid in de periode 1999 tot 2002. In overleg met het ministerie van SZW bestrijkt het evaluatieonderzoek de periode tot en met 2003. Dit rapport beschrijft de evaluatie van de sluitende aanpak voor volwassenen gedaan door de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO) en het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies (AIAS), beide van de Universiteit van Amsterdam.

## 1.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksopzet

Het ministerie van SZW heeft de volgende onderzoeksvragen gesteld.

1. Hoe heeft de Nederlandse sluitende aanpak (beleid, uitvoering, bereik) zich de afgelopen vijf jaar ontwikkeld? Dit gezien in het licht van internationale en nationale ontwikkelingen en de politieke wensen vanuit Brussel?
-



2. Welke directe en indirecte resultaten zijn aan het concept sluitende aanpak toe te schrijven, afgemeten aan historische ontwikkelingen en (veranderend) politieke wensen op het terrein van langdurige werkloosheid?
3. Welke knelpunten zijn (op onderdelen) bij de implementatie van sluitende aanpak ervaren, wat zijn de leerpunten?

Deze evaluatie is verricht op basis van literatuurstudie en twee groepsdiscussies met betrokkenen. Het eerste deel betrof een literatuurstudie naar de ervaringen in Nederland met de sluitende aanpak en de knelpunten die in Nederland spelen en speelden. De resultaten van de literatuurstudie zijn in een groepsdiscussie getoetst aan de ervaringen van betrokken uitvoerders en beleidsmedewerkers. Op basis van de gesignaleerde knelpunten hebben we gericht gezocht naar leerpunten in de internationale literatuur. Deze leerpunten hebben we in een groepsdiscussie aan betrokkenen voorgelegd om te toetsen of ze toepasbaar waren in de Nederlandse context. Het onderzoek is verricht in de periode half december 2003-half maart 2004.

### **1.3 Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd. In Hoofdstuk 2 wordt het concept van de sluitende aanpak uiteengezet. Hoofdstuk 3 beschrijft de ontwikkelingen in Nederland gedurende de periode 1998-2003. In Hoofdstuk 4 beoordelen we de ontwikkelingen in Nederland. In Hoofdstuk 5 vergelijken we de ontwikkelingen in Nederland met die in het buitenland. Ten slotte beschrijft Hoofdstuk 6 de leerpunten voor Nederland.

---

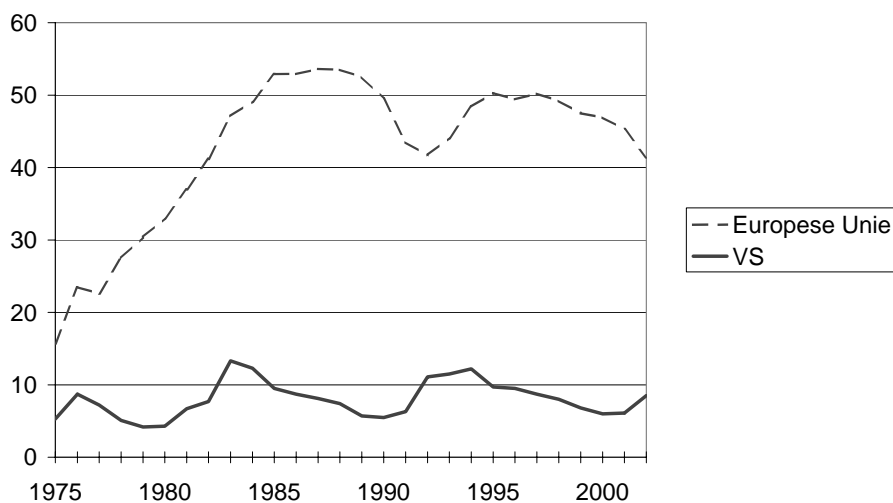
---

## 2 Het concept van de sluitende aanpak

### 2.1 Oorzaken van langdurige werkloosheid

In de meeste Europese landen is de langdurige werkloosheid sterk toegenomen vanaf de jaren 60 (zie Figuur 2.1). In de VS is geen sprake geweest van een toename van de langdurige werkloosheid.

Figuur 2.1 Aantal werklozen langer dan een jaar werkloos in % totaal aantal werklozen



Bron: OECD.

Langdurige werkloosheid gaat gepaard met grote maatschappelijke kosten. Voor de langdurig werklozen zelf is er sprake van afname van betrokkenheid bij de maatschappij, levensgeluk en inkomen. Economisch gezien is een hoge mate van langdurige werkloosheid inefficiënt omdat langdurig werklozen niet meer concurreren met kortdurend werklozen, waardoor ze geen neerwaartse invloed meer hebben op de lonen. Hierdoor blijft de werkloosheid hoger dan nodig (Machin and Manning, 1999, OECD, 2002).

De toename van de langdurige werkloosheid in de afgelopen decennia wordt niet zozeer veroorzaakt door een grotere instroom in de werkloosheid, maar vooral door een daling van de uitstroom uit de werkloosheid. De kans op uitstroom uit de werkloosheid blijkt sterk samen te hangen met de werkloosheidsduur: hoe langer werkloos, hoe minder kans op werk. De daling van de kans op uitstroom uit de werkloosheid heeft zich in de loop der jaren overigens voor alle werklozen in evenredige mate voorgedaan. Dus zowel voor kortdurend werklozen als voor langdurig werklozen is er een sterke daling geweest van de kans om weer aan het werk te komen.

---

---

Het terugdringen van de langdurige werkloosheid moet dus aangrijpen bij het vergroten van de kans om weer aan het werk te komen. De werklozen die nog maar kort werkloos zijn hebben een hogere kans om weer aan het werk te komen dan langdurig werklozen. Waarom daalt de kans op het vinden van een baan naarmate de werkloosheid langer duurt? In de literatuur worden twee oorzaken onderscheiden (Machin and Manning, 1999):

1. selectie: degenen met de minste kansen op werk blijven langer werkloos;
2. duurzaamheidsduur: een langere werkloosheidsduur verlaagt de kans om werk te vinden.

*Ad 1. Selectie.* Een deel van de werklozen heeft kenmerken die voor werkgevers minder aantrekkelijk zijn. Werklozen met een hoge productiviteit zijn aantrekkelijker dan werklozen met een lage productiviteit. Productiviteit hangt af van ervaring, opleiding, en leeftijd: Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de productiviteit enigszins terugloopt na een leeftijd van 50 jaar (Gelderblom, de Koning en Kroes, 2003). Omdat de productiviteit van werklozen moeilijk is in te schatten gebruiken werkgevers objectieve kenmerken als leeftijd, geslacht en etniciteit om werklozen te selecteren. Ouderen, vrouwen en etnische minderheden hebben daardoor, ook bij gelijke productiviteit, minder kans op werk dan jongeren, mannen en autochtonen (Van Beek en Van Praag, 1992). Wanneer werkgevers de meest aantrekkelijke werklozen het eerst uitkiezen voor een baan, dan blijven de minst aantrekkelijke werklozen over. Ook zelfselectie kan een rol spelen. Werklozen met een grote voorkeur voor vrije tijd zullen minder hard zoeken naar een baan en daardoor minder kans hebben een baan te vinden (moral hazard). Ook mensen met een hoog ambitieniveau zullen minder kans hebben op een baan, doordat zij selectiever zijn in de banen die ze willen hebben. Werkloosheidsuitkeringen stellen werklozen in staat langer te zoeken en leiden daardoor tot een hogere langdurige werkloosheid (Nickel and Layard, 1999). Voorzover door het langer zoeken een betere aansluiting tussen de baan en de vaardigheden van de werkloze tot stand komt is dit niet erg: de werkloosheidsuitkering zorgt dan voor een beter werkende arbeidsmarkt. Wanneer langer zoeken echter wordt veroorzaakt door een grotere voorkeur voor vrije tijd, of een onrealistisch ambitieniveau leidt het wel tot welvaartsverlies. Tegenover de kosten die de uitkering voor de maatschappij met zich meebrengt staan dan niet de opbrengsten in de vorm van een beter werkende arbeidsmarkt.

*Ad 2. Duurafhankelijkheid.* De werkloosheidsduur heeft een zichzelf versterkend effect. De productiviteit kan verminderen bij een langere werkloosheidsduur, doordat kennis veroudert. De werkgever kan werkloosheidsduur zien als een teken dat de werkloze minder productief is en daardoor een voorkeur hebben voor werklozen met een kortere werkloosheidsduur. Ook het zoekgedrag kan veranderen. Bij een langere werkloosheidsduur kan de werkloze ontmoedigd raken en minder hard gaan zoeken. Of een invulling geven aan zijn vrije tijd en

---

deze hoger gaan waarderen. Andersom kan naarmate de werkloosheid langer duurt de werkloze zijn ambitieniveau neerwaarts bijstellen, waardoor hij minder selectief wordt en de kans op werk groter wordt.

Samenvattend kan langdurige werkloosheid worden veroorzaakt door *selectie* als gevolg van (1) lage productiviteit van de werkloze (2) vooroordelen van werkgevers en (3) gedrag van de werkloze, en door *duurafhankelijkheid* als gevolg van (1) afname van de productiviteit van de werkloze, (2) toename van de vooroordelen van werkgevers en (3) verandering van het gedrag van werklozen.

Er is veel empirisch onderzoek gedaan om te bepalen welke oorzaak het belangrijkste is. Over het algemeen is de conclusie van dit onderzoek dat het selectie-effect de belangrijkste oorzaak is voor de dalende kans op een baan (Machin and Manning, 1999). Voor Nederland is geen eenduidige conclusie te trekken. Koning en Van Leuvenstein (2000) komen tot de conclusie dat de kans op werk vooral daalt als gevolg van de duur van de werkloosheid. Eerder onderzoek in Nederland kwam tot de conclusie dat er geen sprake was van duurafhankelijkheid (Kooreman en De Ridder, 1983).

## 2.2 Preventie van langdurige werkloosheid

In het arbeidsmarktbeleid in de Europese landen is een ontwikkeling te zien van passief, via actief curatief naar actief preventief. Het actieve reïntegratiebeleid gericht op het terugdringen van langdurige werkloosheid richtte zich op degenen die al langdurig werkloos waren. In Nederland ging het om loonkostensubsidies voor degenen die langer dan een jaar werkloos waren (de VLW) en gesubsidieerde banen voor langdurig werklozen (WIW-banen en I/D banen). Halverwege de jaren negentig is steeds meer een preventieve aanpak in zwang gekomen om langdurige werkloosheid te bestrijden. De notie dat werkloosheidsduur zelf een negatief effect heeft op de kans om werk te vinden heeft hieraan een impuls gegeven.

De Europese Unie heeft in 1997 een gezamenlijk werkgelegenheidsbeleid afgesproken waarin een grote nadruk werd gelegd op preventie van langdurige werkloosheid. Deze afspraken zijn vastgelegd in richtsnoeren (zie Box 1). Het tweede richtsnoer heeft in Nederland een stimulans gegeven aan de sluitende aanpak voor volwassenen (Zijl, e.a., 2001). De sluitende aanpak voor jongeren was in Nederland al in 1992 vastgelegd in het Jeugdwerkgarantieplan.

---

---

 Box 1      Europese werkgelegenheidsrichtsnoeren 1998-2002
 

---

In 1997 heeft de Europese Unie 21 richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid aangenomen. De eerste twee richtsnoeren vallen onder het kopje “*bestrijding van de jeugdwerkloosheid en voorkoming van langdurige werkloosheid*”:

“Om de trend van de jeugdwerkloosheid en de langdurige werkloosheid om te buigen, moeten de lidstaten hun inspanningen opvoeren om preventieve en op inzetbaarheid gerichte strategieën op basis van vroegtijdige identificatie van individuele behoeften te ontwikkelen. Binnen een door elke lidstaat te bepalen termijn (...) moeten de lidstaten ervoor zorgen dat:

1. Elke werkloze jongere een nieuwe start wordt geboden voorat hij zes maanden werkloos is, zulks in de vorm van een opleiding, omscholing, het opdoen van werkervaring, een baan of andere inzetbaarheidsmaatregelen, met het oog op effectieve reïntegratie op de arbeidsmarkt
2. volwassen werklozen eveneens een nieuwe start wordt geboden voordat zij twaalf maanden werkloos zijn, in een van bovengenoemde vormen of meer in het algemeen door een individuele beroepskeuzebegeleiding, met het oog op effectieve integratie op de arbeidsmarkt

Deze preventieve en inzetbaarheidsmaatregelen zouden moeten worden gecombineerd met herintredingsmaatregelen voor langdurig werklozen. In dat verband dienen de lidstaten verder te werken aan de modernisering van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, zodat ze de preventie- en activeringsstrategie zo efficiënt mogelijk kunnen toepassen”

---

De essentie van de sluitende aanpak is dat het beleid niet alleen wordt gericht op degenen die al langdurig werkloos zijn, maar ook op degenen die dat (nog) niet zijn. Door vroeg ingrijpen zou kunnen worden voorkomen dat mensen langdurig werkloos worden. De vormgeving van de sluitende aanpak werd overgelaten aan de lidstaten. Daarbij moesten de lidstaten de volgende keuzes maken (zie ook, OECD, 2002 en PLS Ramboll, 2001).

1. Bij wie ingrijpen?
2. Wanneer ingrijpen?
3. Hoe ingrijpen?

Preventief beleid ter voorkoming van langdurige werkloosheid kost extra geld ten opzichte van curatief beleid. Dit komt doordat bij preventief beleid altijd ook wordt ingegrepen bij werklozen bij wie dat achteraf niet nodig zou zijn geweest (dead weight loss). Daartegenover staan opbrengsten in de vorm van een kortere werkloosheidsduur. Hoe eerder wordt ingegrepen, hoe groter de potentiële opbrengsten. De dead weight loss is dan echter ook groter. Bij de vormgeving van de sluitende aanpak moeten daarom de kosten van dead weight loss worden afgewogen tegen de opbrengsten van een kortere werkloosheidsduur. De potentiële opbrengsten en kosten zijn vooral afhankelijk van de oorzaken van langdurige werkloosheid (selectie versus duurzaamheid).

### ***Selectie***

Als de langdurige werkloosheid vooral veroorzaakt wordt door het selectie-effect, dan is het nuttig om werklozen die het risico lopen langdurig werkloos te worden te selecteren en alleen bij deze werklozen bij het begin van de werkloosheid in te grijpen. Voor deze werklozen

---

---

is vroeg ingrijpen niet effectiever dan laat ingrijpen, maar vroeg ingrijpen leidt wel tot een grotere besparing op de uitkeringslasten. Voorwaarde is dat de groep die het risico loopt langdurig werkloos te worden in een vroeg stadium geïdentificeerd kan worden. Als dat niet kan dan leidt dat tot twee type fouten:

1. er wordt ingegrepen bij werklozen voor wie dat niet nodig is (dead weight loss);
2. er wordt niet ingegrepen bij werklozen voor wie het wel nodig is.

Hoe slechter de risicogroep geïdentificeerd kan worden hoe meer dat pleit voor het uitstellen van het moment waarop de groep geselecteerd wordt. Beide type fouten komen dan minder voor. Hoe langer de beslissing wordt uitgesteld hoe kleiner de dead weight loss. Daar staat tegenover dat bij die mensen waarvoor ingrijpen wel nodig is, het ingrijpen later gebeurt. Voor hen is de besparing op de werkloosheidsuitkering korter dan had gekund bij eerder ingrijpen.

Om te weten *hoe* moet worden ingegrepen moet ook nog onderscheiden kunnen worden of het risico op langdurige werkloosheid veroorzaakt wordt door lage productiviteit, vooroordelen van werkgevers of gedrag van de werkloze zelf (matig zoekgedrag of hoog ambitieniveau). Een lage productiviteit kan bestreden worden met aanbodversterkende maatregelen. Vooroordelen van werkgevers kunnen bestreden worden met een proefplaatsing of uitzendwerk. Het gedrag van de werkloze kan beïnvloed worden door het voeren van activeerings- en/of controle gesprekken of door het inzetten van motiveringsinstrumenten.

Ook wanneer een persoon tot de risicogroep behoort kan ervoor gekozen worden niet in te grijpen. Ingrijpen leidt niet altijd tot een kortere werkloosheidsduur en is vanuit economisch oogpunt niet altijd efficiënt. Vooroordelen van werkgevers zijn niet altijd weg te werken met aanbodgericht beleid. Ook is het niet voor elke werkloze mogelijk de productiviteit te verhogen met trainingen of scholing. Vanuit de doelstelling 'preventie van langdurige werkloosheid' kan niet ingrijpen dus beter zijn dan wel ingrijpen.

### ***Duurafhankelijkheid***

Als juist duurzaamheid een belangrijke oorzaak is dan heeft selectie bij het begin van de werkloosheid weinig zin. De duurzaamheid treedt bij alle werklozen op. Als er sprake is van duurzaamheid dan pleit dat enerzijds voor zo vroeg mogelijk ingrijpen. Hoe langer gewacht wordt met ingrijpen hoe moeilijker het wordt mensen weer aan het werk te krijgen. Omdat het niet mogelijk is vooraf te selecteren gaat dit echter gepaard met een zeer hoge dead weight loss. Dat pleit er voor om het beslismoment uit te stellen dan wel in het begin goedkope instrumenten in te zetten. Activiteiten in het begin moeten altijd gericht zijn op het zo snel mogelijk bemiddelen naar de arbeidsmarkt. Dat is de enige manier om ervoor te zorgen dat de kans op werk niet verder afneemt. Als er sprake is van duurzaamheid

---

kan een traject gericht op het verhogen van de productiviteit een averechts effect hebben. Het traject kan dan de werkloosheidsduur *verlengen*. Er is dan sprake van een zogenaamd 'lock in' effect: de werkloze zoekt niet naar werk omdat hij in een traject zit. In dat geval wordt het tegenovergestelde bereikt van wat wordt beoogd. In het begin moet dus worden volstaan met goedkope instrumenten, zoals bemiddelings- of activeringsgesprekken, die ervoor zorgen dat de werkloze geactiveerd wordt dan wel beter zijn weg kan vinden op de arbeidsmarkt. Wanneer na enkele maanden blijkt dat de werkloze geen werk heeft gevonden dan kunnen trajecten worden ingezet die de oorzaak van de duurzaamheidsproblemen wegnemen. Bij productieverlies kan dan worden gedacht aan aanbodversterking, bij toename vooroordelen werkgevers aan proefplaatsingen of uitzendwerk en bij verandering van het gedrag van de werkloze aan activerings- en motiveringsinstrumenten.

In onderstaand schema hebben we het beslisschema samengevat.

Figuur 2.2 Beslisschema

Oorzaak langdurige werkloosheid	Bij wie ingrijpen?	Wanneer ingrijpen?	Hoe ingrijpen?
<i>Selectie</i>			
o Lage productiviteit	risicogroep	bij instroom	trajecten
o Vooroordelen werkgevers	risicogroep	bij instroom	trajecten
o Gedrag werkloze	risicogroep	bij instroom	trajecten
<i>Duurafhankelijkheid</i>			
o Afname productiviteit	alle werklozen	bij instroom na enige tijd	gesprekken trajecten
o Toename vooroordelen werkgevers	alle werklozen	bij instroom na enige tijd	gesprekken trajecten
o Verandering gedrag werkloze	alle werklozen	bij instroom na enige tijd	gesprekken trajecten

Bij dit beslisschema zijn twee veronderstellingen gehanteerd:

1. de risicogroep is bij aanvang van de werkloosheid te onderscheiden. Als dit niet zo is dan is het raadzaam niet bij aanvang van de werkloosheid in te grijpen, maar enige tijd later;
2. de maatregelen, zoals aanbodversterking en bemiddeling zijn effectief in de zin dat ze de kans op een baan verhogen en de werkloosheidsduur bekorten.

Op grond van bovenstaande overwegingen hebben de verschillende landen in Europa verschillende keuzes gemaakt in de vormgeving van de sluitende aanpak. In Tabel 2.1 geven we een overzicht van de vormgeving in een aantal landen.

Tabel 2.1 Vormgeving sluitende aanpak volwassenen in enkele Europese landen

	Bij wie ingrijpen?	Wanneer ingrijpen?	Hoe ingrijpen?
Nederland	risicogroep	bij instroom	trajecten
	overige werklozen	na 6 maanden	trajecten
Zweden	risicogroep	bij instroom	trajecten
Denemarken	risicogroep	na 3 maanden	trajecten
Duitsland	risicogroep	na 3 tot 6 maanden	trajecten
België	risicogroep tot 45 jaar	na 6 maanden	trajecten
Ierland	risicogroep	na 9 maanden	trajecten
Frankrijk	alle werklozen	na 12 maanden	trajecten
Engeland	alle werklozen met een inkomensafhankelijke uitkering	bij instroom	eerste 6 maanden twee wekelijkse gesprekken, daarna bemiddeling, na 18 maanden trajecten

Bron: KPMG BEA, 2001, PLS Ramboll, 2001.

Nederland en Zweden hebben gekozen voor een vroege selectie van de groep die het risico loopt langdurig werkloos te worden. Doel van de vroege selectie is het zo snel mogelijk aanbieden van trajecten (uiterlijk binnen 12 maanden). In de meeste andere landen wordt ook een risicogroep geselecteerd die activeringstrajecten krijgt aangeboden, maar meestal pas na 3 tot 6 maanden. Daardoor wordt de dead weight loss beperkt. De landen die geen risicogroep selecteren zijn Engeland en Frankrijk. Engeland voert vanaf het begin van de werkloosheid tweewekelijkse gesprekken met werklozen. Hiervoor komen alleen werklozen met een inkomensafhankelijke uitkering voor in aanmerking die fulltime beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De doelgroep is dus veel beperkter dan in Nederland, waar ook mensen met een bijstandsuitkering of zonder uitkering in aanmerking komen voor trajecten. In Engeland is er bewust voor gekozen om niet bij het begin een risicogroep te selecteren, omdat het moeilijk bleek deze groep te identificeren. In tegenstelling tot andere landen biedt Engeland in het begin alleen gesprekken aan en pas na 18 maanden werkloosheid intensieve trajecten (in het kader van de New Deal). In Frankrijk wordt dead weight loss voorkomen door alleen degenen die een jaar werkloos zijn in aanmerking te laten komen voor intensieve trajecten.

Het lijkt erop dat alleen Engeland uitgaat van duurzaamheidsafhankelijkheid als de belangrijkste oorzaak van langdurige werkloosheid, terwijl de andere landen uitgaan van het selectie-effect. Nederland gaat kennelijk uit van het selectie-effect, maar houdt ook rekening met de duurzaamheidsafhankelijkheid voor fase 1 geïndiceerden.



## 2.3 Conclusie

De oplopende langdurige werkloosheid in Europa heeft geleid tot veel onderzoek naar de oorzaken van langdurige werkloosheid. Langdurig werklozen bleken een veel kleinere kans op werk te hebben dan degenen die net werkloos waren geworden. Een belangrijke oorzaak voor de daling van de kans op werk bleek het selectie-effect: de meest productieve en gemotiveerde werknemers vinden eerst een baan, en de minder productieve en gemotiveerden werden langdurig werkloos. Daarnaast bleek ook duurzaamheid een rol te spelen: de kans om een baan te vinden daalde *als gevolg van* de langere werkloosheidsduur.

Omdat de kans van werklozen om aan een baan te komen laag is, is beleid ingezet om te voorkomen dat werklozen langdurig werkloos werden. Het idee was dat het effectiever zou zijn wanneer aan het begin van de werkloosheidsperiode zou worden ingegrepen, als de kans op werk nog hoog was. Hiermee werd ervan uitgegaan dat duurzaamheid een belangrijke oorzaak was van langdurige werkloosheid.

De verschillende landen in Europa hebben verschillende keuzes gemaakt in de vormgeving van de sluitende aanpak Om te voorkomen dat het preventieve beleid tot hoge kosten zou leiden wordt in de meeste landen geen intensieve trajecten ingezet bij het begin van de werkloosheid. Alleen in Nederland en Zweden worden werklozen die het risico lopen langdurig werkloos te worden direct na instroom in de werkloosheid geselecteerd om aan hen intensieve trajecten aan te bieden.

---

---

## 3 Ontwikkeling van de sluitende aanpak

### 3.1 Inleiding

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft op 24 november 1998 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met daarin een eerste uitwerking van de sluitende aanpak (TK 23972, 1998). In de brief wordt het doel van de sluitende aanpak als volgt geformuleerd:

*“In de komende kabinetsperiode wordt gestreefd naar de realisatie van een sluitende aanpak voor de jaarlijkse nieuwe instroom van volwassen werklozen voordat zij 12 maanden werkloos zijn. Dit voorzover zij een aanbod gericht op scholing, werkervaring en werk nodig hebben om hun reïntegratie naar de arbeidsmarkt te bevorderen. Doelstellingen daarbij zijn te voorkomen dat deze werkzoekenden langdurig werkloos worden en de duur van de uitkeringsafhankelijkheid te bekorten”<sup>1</sup>*

Doel van de sluitende aanpak was dus preventie van langdurige werkloosheid en verkorting van de werkloosheidsduur. Het aanbieden van een traject in het begin van de werkloosheid wordt gezien als een middel om dat te bereiken. Om de sluitende aanpak mogelijk te maken moet aan een aantal randvoorwaarden zijn voldaan. Er moet een toereikend budget zijn voor de trajecten en er moet een monitor zijn die de resultaten registreert, zodat eventueel kan worden bijgestuurd. Verder moet binnen de uitvoering sprake zijn van een heldere verantwoordelijkheidsverdeling en een gestroomlijnd proces. Voor de verwezenlijking van de sluitende aanpak is het verder cruciaal dat er een manier is om cliënten te volgen, om te voorkomen dat zij na 12 maanden geen traject hebben. Om het uiteindelijke doel te bereiken moet het middel, de sluitende aanpak, ten eerste bereikt worden en ten tweede effectief zijn. De effectiviteit van de sluitende aanpak hangt af van de vormgeving ervan, zoals we in het vorige hoofdstuk beschreven hebben, dus de keuze voor de doelgroep (bij wie ingrijpen), de timing van het aanbod (wanneer ingrijpen) en de inhoud van het aanbod (hoe ingrijpen).

In dit hoofdstuk bespreken we de ontwikkeling van de sluitende aanpak in Nederland. Hoe zijn de drie centrale vragen over de vormgeving in 1998 beantwoord? Welke resultaten zijn bereikt in de perioden daarna en tot welke beleidswijzigingen heeft dat geleid? We maken in de bespreking steeds een onderscheid naar de *randvoorwaarden* voor de sluitende aanpak (verantwoordelijkheidsverdeling, proces, budget, monitoring), de ervaringen met de *vormgeving* van de sluitende aanpak (doelgroep, timing van het aanbod, inhoud van het aanbod) en het *resultaat* van de sluitende aanpak (mate van sluitendheid, verkorting van de werkloosheidsduur).

---

<sup>1</sup> TK 23972, 1998

---

We bespreken in dit hoofdstuk niet alles wat er in het kader van de sluitende aanpak is gedaan door de uitvoeringsinstellingen en het ministerie van SZW. We beperken ons tot de belangrijkste veranderingen en knelpunten in beleid en uitvoering. Daarbij hebben we keuzes moeten maken. Niet aan de orde komt bijvoorbeeld:

- de voorlichting door het ministerie van SZW aan de uitvoerders over de sluitende aanpak;
- de stimulering door het ministerie van SZW van de sluitende aanpak door het instellen van een prijs voor de uitvoerders (de Werksleutel);
- de activiteiten van de uitvoerders voor de verschillende doelgroepen.

Voor meer informatie over deze onderwerpen verwijzen we naar de website van het ministerie van SZW (dossier sluitende aanpak).

Het hoofdstuk is chronologisch opgebouwd. We beginnen in Paragraaf 3.2 met een beschrijving van beleid en uitvoering in de periode 1998-1999. In Paragraaf 3.3 komt de periode 2000-2001 aan bod. In 3.4 bespreken we beleid en uitvoering in 2002-2003. Paragraaf 3.5 geeft een samenvatting van de ontwikkeling van de sluitende aanpak in de periode 1998-2002. Per periode wordt eerst ingegaan op het ingezette beleid en vervolgens op de ervaringen in de uitvoering.

## 3.2 1998-1999

### 3.2.1 Beleid

#### *Doelgroep*

De doelgroep van de sluitende aanpak wordt als volgt omschreven:

*“De potentiële doelgroep waarop de sluitende aanpak zich richt zijn de personen van 23 jaar en ouder die jaarlijks instromen in de werkloosheid die een baan zoeken van tenminste 12 uur per week en waarvan wordt ingeschat dat zij binnen twaalf maanden niet zonder aanvullende maatregelen een baan zullen vinden. Ook personen met een arbeidshandicap, oudere werklozen en overige personen die door de uitkeringsinstantie zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht behoren tot de potentiële doelgroep.”<sup>2</sup>*

Degenen zonder sollicitatieplicht horen dus tot de potentiële doelgroep van de sluitende aanpak. Deelname is voor deze groep echter vrijwillig. Bij de bepaling van de groep ‘waarvan wordt ingeschat dat zij binnen twaalf maanden niet zonder aanvullende maatregelen een baan zullen vinden’ wil de minister gebruik maken van de ‘kansmeter’ die per 1 januari 1999 landelijk zou worden toegepast. Met de ‘kansmeter’ kunnen de uitvoerders de afstand tot de

---

<sup>2</sup> TK 23972, 1998

arbeidsmarkt bepalen van de nieuwe werkloze. In het Tijdelijk Besluit Sluitende aanpak WW wordt de WW-doelgroep daarom nader gespecificeerd als: *“werkzoekenden met een WW-uitkering vanaf 23 jaar, (...) ingedeeld in fase 2, 3 of 4, die op of na 1 januari 1999 werkloos geworden zijn en die beschikbaar zijn voor arbeid van tenminste 12 uur per week”*

Geschat werd dat jaarlijks 135.000 mensen tot de doelgroep zouden behoren. Uit beschikbare gegevens van Arbeidsvoorziening was gebleken dat jaarlijks 865.000 mensen werkloos worden. Daarvan vinden er 600.000 snel weer een baan. De potentiële doelgroep voor de sluitende aanpak is dus 265.000 werklozen. Dit zijn degenen die niet op eigen kracht een baan kunnen vinden. Van deze 265.000 krijgen 130.000 werklozen al een traject op grond van regulier beleid. Van de fase 2 en 3 geïndiceerden krijgen 60.000 mensen een traject van Arbeidsvoorziening. De 20.000 fase 4 geïndiceerden krijgen zorg en hulpverlening via het welzijnsircuit. Voor de 50.000 arbeidsgehandicapten worden trajecten ingekocht door de uitvoeringsinstellingen, op grond van de wet REA. De overige 135.000 werklozen worden nog niet bereikt. In Tabel 3.1 geven we een overzicht van de berekening. Van de 135.000 werkzoekenden die als gevolg van de sluitende aanpak extra zouden moeten worden bereikt heeft bij benadering 40 procent een WW-uitkering, 35 procent een ABW-uitkering en 25 procent geen uitkering.

Tabel 3.1 Overzicht van de doelgroep van de sluitende aanpak (x1000)

	Totale jaarlijkse instroom	Reeds ingezet	Sluitende aanpak
Totale instroom	865		
Fase 1	600		
Potentiële doelgroep sluitende aanpak	265	130	135
Fase 2 en 3	150	60	90
Fase 4	50	20	30
Ouderen	15	0	15
Arbeidsgehandicapten	50	50	0

Bron: TK 23972, nr. 30, 1998/1999.

Uit de cijfers kan worden opgemaakt dat voor de aanvang van de sluitende aanpak ongeveer de helft van de doelgroep al bereikt werd. Wanneer we arbeidsgehandicapten en 57,5 jaar en ouderen buiten beschouwing laten werd 40% van de doelgroep al bereikt (80.000 fase 2, 3 en 4 geïndiceerden) en 60% (120.000 fase 2, 3 en 4 geïndiceerden) niet.

<sup>3</sup> Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW, Staatsblad 1999, 380

---

***Timing van het aanbod***

Het is de bedoeling dat de Kansmeter bij aanvang van de werkloosheid wordt toegepast. Bij indeling in fase 2, 3 of 4 moet dan een aanbod volgen. In de brief uit 1998 staat niet wanneer een aanbod moet worden gedaan (behalve dat dat binnen 12 maanden moet gebeuren).

***Inhoud van het aanbod***

Over de inhoud van het aanbod wordt gezegd dat dit de “*kansen op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk vergroot en zoveel mogelijk bijdraagt aan opname in het arbeidsproces*”. Uit de raming van de kosten van de sluitende aanpak kan worden afgeleid dat het aanbod moet bestaan uit aanbod-versterkende trajecten en eventueel directe plaatsing bij de werkgever in de vorm van een werkervaringsplaats, proefplaatsing of loonsuppletie. Voor een deel van de fase 4 cliënten ligt een aanbod dat bestaat uit hulpverlening en zorg binnen het welzijnsircuit het meest in de rede. Van een ander deel werd verwacht dat zij bij toepassing van de nieuwe kansmeter als fase 3 geïndiceerd zouden worden en daarmee in aanmerking zouden komen voor een traject dat gericht is op activering.

***Verantwoordelijkheidsverdeling***

Voor de uitvoering van de sluitende aanpak in 1999 is aangesloten bij de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in Nederland gold voor reïntegratie. Dat betekent dat de uitvoering ter hand zou worden genomen door drie instanties, namelijk het landelijk instituut sociale verzekeringen (LISV; verantwoordelijk voor de reïntegratie van WW-gerechtigden), de gemeenten (verantwoordelijk voor de reïntegratie van personen met uitsluitend een bijstandsuitkering (Abw-, Ioaw- of Ioaz-uitkering) en de Arbeidsvoorziening (verantwoordelijk voor zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden).

***Budget***

De sluitende aanpak wordt gezien als een intensivering van bestaand beleid. Voor de realisatie van deze doelstelling wordt aan de uitvoeringsorganisaties extra geld ter beschikking gesteld. Dit om te voorkomen dat sluitende aanpak ten koste zou gaan van het zittend bestand. In 1998 is een schatting gemaakt wat de noodzakelijk intensivering van het beleid zou kosten. Uitgangspunt voor de berekening van de structurele kosten zijn de geschatte 135.000 personen die jaarlijks werkloos worden, die naar verwachting niet binnen een jaar op eigen kracht werk zullen vinden en voor wie niet binnen de reeds beschikbare middelen een aanbod kan worden gerealiseerd. Voor elk van de onderscheiden categorieën werklozen zijn vervolgens, op basis van ervaringsgegevens, de typen trajecten geïdentificeerd die naar alle waarschijnlijkheid aan werklozen uit deze categorie zullen worden aangeboden. Aan elk van deze trajecten is vervolgens een bedrag gekoppeld, dat per traject kan verschillen. Uitgangspunt is dat aan werklozen met dezelfde afstand tot de arbeidsmarkt (volgens de fase-

---

indeling) in beginsel dezelfde typen van trajecten worden aangeboden, ongeacht de uitvoerende instantie, en dat daarvoor dezelfde vergoeding wordt verstrekt.

De ambitie was om de groep van 135.000 werklozen geleidelijk allemaal te bereiken. Eind 2002 zou de sluitende aanpak voor de nieuwe instroom gerealiseerd moeten zijn. Vanaf 2003 zou de structurele situatie bereikt zijn.

Op basis van de omvang van de doelgroep zijn de structurele kosten van de sluitende aanpak berekend op 360 miljoen euro per jaar. Beoogd werd dat een deel daarvan uit het ESF zou worden betaald volgens de reguliere procedures. Ook rekent de minister op een bijdrage van sociale partners. Uitgaande van de geleidelijke invoering is vastgelegd dat uit rijksmiddelen voor de financiering van de sluitende aanpak in 1999 een bedrag van 75 miljoen euro beschikbaar is, oplopend naar structureel 165 miljoen euro in het jaar 2003. In de berekening is ervan uitgegaan dat de sluitende aanpak ook besparingen op de uitkeringen oplevert. Daarbij is uitgegaan van een verkorting van de uitkeringsduur van gemiddeld één jaar. Onder deze veronderstelling wegen de besparingen kennelijk niet op tegen de kosten.

Omdat de sluitende aanpak een intensivering is van regulier beleid is ervoor gekozen de beschikbare gelden toe te voegen aan de reguliere budgetten. In 1999 worden voor Arbeidsvoorziening extra middelen geormerkt toegevoegd aan het prestatiebudget. De aanvullende middelen voor de gemeente worden geormerkt toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget van de WIW. Het Lisv krijgt een extra rijksbijdrage en de mogelijkheid gelden uit het Awf te gebruiken voor reïntegratietrajecten.

In de brief uit 1998 over de voornemens met de sluitende aanpak blijkt dat er nog geen duidelijk beeld was over de aansturing van de uitvoerders. De minister van SZW stelt daarin voor om de extra inzet van Arbeidsvoorziening vast te leggen in het beleidsplan van Arbeidsvoorziening. Aansturing zou kunnen geschieden “middels afspraken in het begrotingsoverleg”. Wat betreft Lisv en gemeenten rept de brief helemaal niet over afspraken. Lisv en gemeenten moeten alleen achteraf verantwoorden hoeveel trajecten zij gerealiseerd hebben.

### ***Monitoring***

Op het moment van de start van de sluitende aanpak was een goede monitoring van de resultaten van de sluitende aanpak nog niet mogelijk. Voor de monitoring zouden de uitvoerders een goed cliëntvolgsysteem moeten hebben waarin essentiële informatie over werkzoekenden zou moeten worden geregistreerd. Zowel de trajecten als het resultaat van de trajecten zou per werkloze moeten worden bijgehouden.

---

### 3.2.2 Ervaringen in de uitvoering

Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op de eerste evaluatie van de sluitende aanpak door KPMG BEA (2000). Voor dit onderzoek zijn acht case-studies uitgevoerd in januari 2000. De case-studies zijn uitgevoerd bij vier uvi's (Cadans, Gak, Guo, SFB), bij drie gemeenten (Arnhem, Den Haag en Rotterdam) en bij het Regionaal Bureau Arbeidsvoorziening Flevoland.

#### *Het proces*

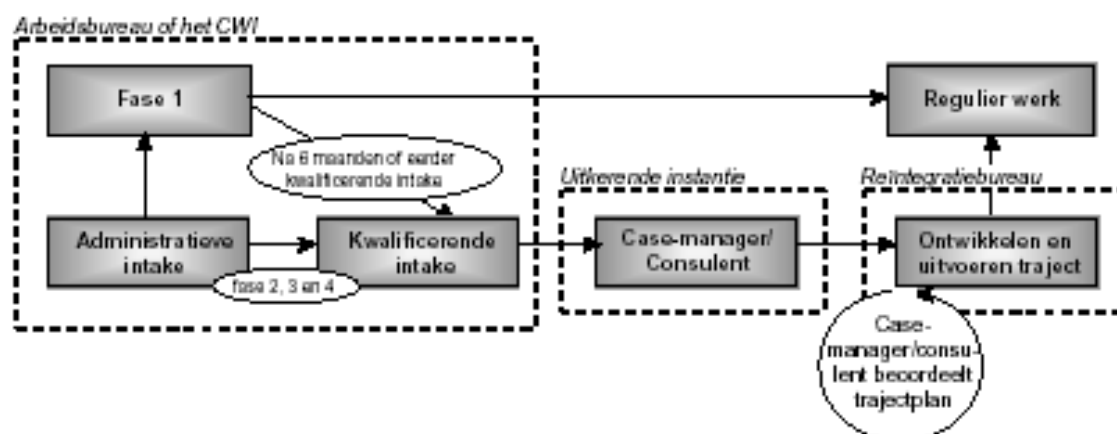
De doelgroep van de sluitende aanpak is in 1999 geoperationaliseerd als degenen die met de 'kansmeter' zijn ingedeeld in fase 2, 3 of 4. Werkzoekenden die in fase 1 zijn ingedeeld worden geacht zelf werk te kunnen vinden. Fase 2 en 3 klanten hebben ondersteuning nodig bij het vinden van een baan. De ondersteuning moet ertoe leiden dat een fase 2 klant in beginsel binnen een jaar bemiddelbaar is en bij een fase 3 klant zal dat waarschijnlijk langer dan een jaar duren. Van een deel van degenen die in fase 4 zijn ingedeeld wordt verwacht dat zij eerst zorg of hulpverlening nodig voordat zij bemiddelbaar kunnen worden gemaakt.

Het proces begint met een administratieve intake door Arbeidsvoorziening of het CWI waarin wordt bepaald of een werkzoekende direct bemiddelbaar is (fase 1) of niet (fase NTB: nader te bepalen). Degenen met fase 1 kunnen gebruik maken van de basisdienstverlening van Arbeidsvoorziening. Als zij een WW-uitkering hebben voeren de uvi's het eerste half jaar Activerings&Controle gesprekken met deze werkzoekenden. Gemeenten controleren de arbeidsmarktinspanningen van bijstandsgerechtigden. Als ze een half jaar werkloos zijn is het de bedoeling dat ze een kwalificerende intake krijgen van Arbeidsvoorziening/ CWI en opnieuw worden gefaseerd.

Degenen met de fase NTB krijgen een kwalificerende intake waarin de fase wordt bepaald (2, 3 of 4) en waarin voor fase 2 of 3 een trajectplan wordt opgesteld. Voor degenen met een uitkering vraagt Arbeidsvoorziening goedkeuring van het trajectplan aan de uitkerende instantie (uvi of gemeente). Degenen waarvoor Arbeidsvoorziening zelf verantwoordelijk is (Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden) worden doorgestuurd naar het reïntegratiebureau van Arbeidsvoorziening. Fase 4 klanten worden na de kwalificerende intake doorgestuurd naar de gemeente of de uvi.

In onderstaand schema is het proces weergegeven. Het reïntegratiebureau aan het eind van de keten is meestal Arbeidsvoorziening zelf.

Figuur 3/1 Stappen nieuwe werkzoekenden in 1999



Bron: KPMG BEA (2000).

Een groot probleem in de samenwerking tussen de organisaties is de gebrekkige informatievoorziening. Er is geen geautomatiseerd cliëntvolgsysteem waarin de verschillende organisaties gegevens over de cliënt kunnen invoeren. Gegevens over cliënten moeten daardoor steeds individueel worden doorgegeven. Zo hebben Arbeidsvoorziening/CWI's bijvoorbeeld veel last van werklozen die niet komen opdagen voor een bemiddelingsgesprek (no show). In veel gevallen blijkt de werkloze al een baan te hebben gevonden en heeft de uitkeringsinstantie dat niet doorgegeven aan het CWI. Een ander probleem is de informatie over de fase-indeling. Bij de uvi's is vaak niet bekend welke fase-indeling door Arbeidsvoorziening is bepaald. De uvi's registreren nog onvoldoende welke klanten een traject volgen en wat de resultaten van dat traject zijn. De registraties van de uvi's en Arbeidsvoorziening blijken niet overeen te stemmen. (TK 23972, nr. 42).

De sluitende aanpak heeft binnen de uitkeringsinstanties tot een aantal veranderingen geleid. De belangrijkste is dat er bij de uvi's een scheiding is aangebracht tussen uitkeringsverstrekking en reïntegratie. Voor de reïntegratietaak zijn aparte casemanagers aangesteld die werklozen volgen. De werkloze heeft daardoor niet meer steeds met verschillende mensen te maken (KPMG BEA, 2000).

Omdat er geen goed cliëntvolgsysteem was werkten alle uitvoerders in het begin met controlelijsten. Met behulp van deze controlelijsten werd handmatig gecontroleerd of er nog werkzoekende waren die tot de doelgroep behoorden en nog geen traject hadden.

### **Verantwoordelijkheidsverdeling**

In 1999 was er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de WW-gerechtigden. Zowel Arbeidsvoorziening als het Lisv hadden voor deze groep de verantwoordelijkheid en steggelden over wie het voortouw moest nemen bij individuele werklozen en uit welk budget



dat betaald moest worden. Ook over de verantwoordelijkheid voor de abw-gerechtigden was onduidelijkheid. De trajecten voor abw-gerechtigden konden zowel uit de budgetten van Arbeidsvoorziening als uit de budgetten van de gemeenten worden betaald.

### ***Monitoring van de resultaten***

Omdat gemeenten en uvi's over 1999 geen informatie konden opleveren heeft Research voor Beleid een analyse gepleegd op een databestand van Arbeidsvoorziening (Research voor Beleid, 2000a en 2000b). Zij hebben onderzocht in hoeverre de nieuwe instroom (degenen die in de eerste drie maanden van 1999 werkloos zijn geworden) na 12 maanden nog steeds werkloos was dan wel een traject was gestart. Voor de meting zijn dus alleen de werklozen meegenomen die zich hebben ingeschreven bij Arbeidsvoorziening. Wat betreft de trajecten zijn ook alleen die trajecten meegenomen die werden aangeboden door Arbeidsvoorziening. Naar verwachting zijn er door gemeenten en uvi's in 1999 zeer weinig trajecten ingekocht bij andere reïntegratiebureaus, zodat de meting waarschijnlijk redelijk betrouwbaar is. De resultaten van de trajecten zijn niet gemeten.

### ***Budgetbesteding***

In 1999 was er sprake van onderbesteding van de budgetten voor de sluitende aanpak. Dit kwam doordat veel organisaties pas halverwege het jaar begonnen waren met de invoering van de sluitende aanpak. Zowel de uvi's als de gemeenten hadden pas halverwege 1999 een formeel verzoek gekregen van het ministerie van SZW om de sluitende aanpak uit te voeren. In sommige cases is daarom 1999 gebruikt voor de voorbereiding van de sluitende aanpak en is pas in 2000 begonnen met de uitvoering (KPMG BEA 2000).

Voor de implementatie en uitvoering van de sluitende aanpak troffen de uitvoeringsinstellingen in 1999 de volgende voorzieningen:

1. het opzetten van geautomatiseerde cliëntvolgsystemen;
2. het maken van controlelijsten en handmatige beoordeling daarvan;
3. casemanagement: het oproepen en begeleiden van cliënten;
4. trajecten.

Arbeidsvoorziening en uvi's maakten daarnaast ook kosten voor het beoordelen uit welk budget de trajecten gefinancierd moeten worden. Arbeidsvoorziening kon trajecten financieren uit de eigen budgetten of uit de budgetten van uvi's of gemeenten. Omdat Arbeidsvoorziening evenals de uvi's verantwoordelijk was voor de WW-instroom moest overleg plaatsvinden om te bepalen uit welk budget een traject voor deze groep betaald moest worden (KPMG BEA, 2000).

De uitvoeringsinstellingen vonden het een probleem dat alleen de trajecten mochten worden gefinancierd uit de budgetten voor de sluitende aanpak. Dit terwijl de kosten in 1999 vooral implementatiekosten en uitvoeringskosten betrof.

### ***Doelgroep***

Uit de evaluatie van de sluitende aanpak bleek dat een groot deel van de doelgroep, vooral de gemeentelijke doelgroep, bestond uit fase 4 klanten (KPMG BEA, 2000). Het aandeel van de fase 4 klanten was veel hoger dan verwacht. Het zou immers gaan om de nieuwe instroom; degenen die nog kansrijk waren en waarvan voorkomen moest worden dat hun kansen op werk zouden afnemen met de duur van de werkloosheid. Een groot deel van de instroom was echter al eerder in contact was geweest met Arbeidsvoorziening. Zij waren opnieuw werkloos geworden of hadden zich opnieuw laten inschrijven (nadat zij hun inschrijving bij Arbeidsvoorziening hadden laten verlopen).

Uit de evaluatie bleek verder dat de uitvoeringsinstanties degenen zonder sollicitatieplicht niet actief benaderden. Als zij zelf het initiatief namen konden zij wel een aanbod krijgen (KPMG BEA, 2000, Regioplan 2002).

De omvang van de doelgroep bleek al snel veel kleiner dan waarmee was rekening gehouden bij het bepalen van de budgetten. De werkloosheid nam in 1999 snel af.

### ***Timing van het aanbod***

De timing van het aanbod aan de werkloze verschilt in de acht onderzochte cases. Voor de cases waarvoor informatie bekend was ging er na de administratieve intake ongeveer 10 weken overheen voordat een traject werd gestart. Deze tijd was nodig voor de opstelling van het trajectplan door en de goedkeuring van het trajectplan door de uitkeringsinstelling. Voor sommige trajecten was daarna nog een wachttijd voordat bijvoorbeeld de cursus of scholing begon. De sluitendheid van de keten wordt meestal pas na 11 à 12 maanden gecontroleerd aan de hand van controlelijsten. Op dat moment worden degenen geselecteerd die nog werkloos zijn en geen traject hebben (RBA Flevoland en gemeente Arnhem).

Een deel van de fase 1 klanten krijgt het eerste halfjaar activerings & controle gesprekken. Meestal vindt het eerste gesprek na 8 weken plaats. Als zij na 6 of 9 maanden nog werkloos zijn worden zij geherfaseerd. Als zij dan fase 2 of 3 krijgen dan krijgen zij een traject aangeboden (KPMG BEA, 2000)

### ***Inhoud van het aanbod***

Voor het merendeel van trajecten werd een contract gesloten met Arbeidsvoorziening. Voor fase 2 en 3 klanten was er volgens de uitkeringsinstellingen voldoende aanbod. Voor de fase 2 en 3 klanten waren er geen verschillen tussen de reguliere trajecten en de sluitende aanpak

---

trajecten. De uitvoeringsorganisaties vinden het moeilijk aanbod te vinden voor fase 4 klanten. De uvi stuurt fase 4 klanten naar Arbeidsvoorziening waar ze het nieuwe product 'doorstroom fase 4' krijgen. Soms sturen de uvi's fase 4 klanten naar gemeenten voor een gesubsidieerde baan of sociale activering. Zowel de uvi's als de gemeenten vinden het een probleem dat WIW-trajecten en I/D banen alleen beschikbaar zijn voor degenen die al langer dan een jaar werkloos zijn. Juist voor de fase 4 doelgroep zouden deze instrumenten geschikt zijn (KPMG BEA, 2000). Uit eerder onderzoek was al gebleken dat fase 4 klanten ongeveer dezelfde kenmerken als degenen die al langer dan een jaar werkloos waren (Hoffman en Schouten, 1998).

De onderzoekers van KPMG BEA wijzen erop dat -doordat er te veel budget beschikbaar was- de aanbieders van reïntegratiediensten geen prikkel hadden hun prijzen laag te houden (KPMG BEA, 2000). De uitvoeringsinstellingen zelf hadden door de ruime budgetten er bovendien geen belang bij de kosten van een traject af te wegen tegen de effectiviteit ervan. Mogelijk zijn daardoor teveel dure trajecten ingekocht (bv scholing).

### **Resultaten**

De mate van sluitendheid was volgens het ministerie van SZW in 1999 84% (zie Tabel 3.6). Dat wil zeggen dat 16% van de nieuwe instroom eind 1999 nog werkloos was en geen traject was gestart (TK, 23972, nr. 47). De mate van niet-sluitendheid was dus 16%. In het Nationale Actieplan 2000 wordt de door de EU voorgeschreven 'rate of non-compliance' (mate van niet-naleving) gepresenteerd. Deze drukt het aantal werklozen dat eind 1999 werkloos was en nog geen traject was gestart niet uit als percentage van de totale nieuwe instroom, maar als percentage van het aantal werklozen dat na 12 maanden nog werkloos is. Deze 'rate of non-compliance' bedroeg in 1999 62%; oftewel 62% van degenen die na 1 jaar nog werkloos waren had nog geen traject gestart. Dit komt overeen met de mate waarin vóór invoering van de sluitende aanpak de doelgroep werd bereikt. Volgens de berekening in de brief uit 1998 werd toen 60% van de doelgroep niet bereikt (zie tekst onder Tabel 3.1). Aangezien de sluitende aanpak pas halverwege 1999 op gang kwam is dit niet vreemd.

Uit de case-studies bleek dat de meeste organisaties de indruk hadden dat hun proces nog niet helemaal sluitend was. Zij noemden daarvoor de volgende oorzaken:

1. de werkprocessen zijn nog niet volledige aangepast;
2. door alle stappen die een werkloze doorloopt duurt het vaak lang voordat een traject daadwerkelijk start;
3. niet aan alle klanten kan een aanbod worden gedaan. Fase 4 klanten zijn niet toe aan een op de arbeidsmarkt gericht aanbod volgens de uitvoerders. Daarnaast zijn er klanten die een aanbod weigeren. Een deel van de doelgroep heeft geen sollicitatieplicht en mag dus weigeren. De anderen zouden een sanctie moeten krijgen. Of dit in de praktijk altijd ge-

beurde is onduidelijk. Wel meldt één uvi dat de dreiging van een sanctie effectief is. Daardoor volgen werklozen alsnog een traject of vinden een baan.

Uit de evaluatie bleek dat een groot deel van degenen die met een traject waren begonnen uitviel zonder een baan te hebben gevonden. Bij RBA Flevoland bijvoorbeeld was de uitval extreem hoog: 61 van de 296 gestarte trajecten waren voortijdig afgebroken. De uvi's wijten dit aan de aard van de relatie met Arbeidsvoorziening. Voor de dienstverlening van Arbeidsvoorziening werd in 1999 niet betaald, omdat Arbeidsvoorziening een eigen budget had voor de sluitende aanpak. Cliënten werden doorgestuurd naar Arbeidsvoorziening, maar de terugrapportage van Arbeidsvoorziening aan de uvi's gebeurde vaak alleen aan het eind van het traject. Tussentijdse uitval werd niet gemeld door Arbeidsvoorziening. De uvi's kunnen daardoor niet op tijd een sanctie toepassen. RBA Flevoland wijt de hoge uitval aan de moeilijke doelgroep. De fase 2 en 3 klanten die RBA Flevoland bedient bestaat steeds vaker uit vrouwen, allochtonen en mensen die al eerdere een traject hebben gevolgd en met meervoudige problematiek kampen (KPMG BEA, 2000).

### 3.3 2000-2001

#### 3.3.1 Beleidswijzigingen

##### *Doelgroep*

Hoewel de verschuiving van de aandacht naar de nieuwe instroom gepaard ging met extra geld voor de uitvoering was de Tweede Kamer toch bang dat de sluitende aanpak ten koste zou gaan van de langdurig werklozen. Onder druk van de Tweede Kamer heeft daarom de minister van SZW in 2000 ook een doelstelling geformuleerd voor het zittend bestand:

*“Mijn doel is dat eind 2002 zowel de sluitende aanpak voor de nieuwe instroom volledig is geïmplementeerd, als het huidige zittend bestand is doorgelicht en op een traject geplaatst. Ik hecht eraan data vanaf dan personen die ondanks de sluitende aanpak langdurig werkloos worden, in beeld blijven en zo nodig een aanvullend aanbod ontvangen. Zo ontstaat een keten van reïntegratie. Mijn inzet is erop gericht dat de positie van (langdurig) werklozen in de structurele situatie periodiek wordt bezien, in ieder geval iedere zes maanden”*

Naast een volledige doorlichting van degenen die voor 1999 al werkloos waren zouden op termijn ook degenen die daarna -ondanks de sluitende aanpak- werkloos werden voortdurend gevolgd moeten worden. De doelgroep van het zittend bestand zijn degenen

---

<sup>4</sup> TK 23972, 2000

die bij de start van de sluitende aanpak al werkloos waren plus degenen die ondanks de sluitende aanpak daarna werkloos zijn geworden. “Daarbij gaat het in ieder geval om de werklozen met sollicitatieplicht.”<sup>5</sup> Dit is dus een opvallend verschil met de doelgroep van de sluitende aanpak voor de nieuwe instroom, waartoe degenen zonder sollicitatieplicht expliciet wel worden gerekend. Voor het zittend bestand moet wel voor degenen met een ontheffing van de sollicitatieplicht “worden gezien of die ontheffing heroverwogen moet worden”. Of dit ook uiterlijk 2002 moet zijn gedaan wordt uit de brief niet duidelijk.

### ***Timing en inhoud van het aanbod***

In de eerste brief uit 1998 was geen expliciete afspraak gemaakt over de fase 1-clienten. In de praktijk bleek dat zij na een periode van 6 tot 9 maanden werden geherindiceerd, afhankelijk van de uitvoerder. In 1999 heeft het kabinet bepaald dat vanaf het jaar 2000 alle fase 1 cliënten na 6 maanden moesten worden geherindiceerd. Als zij dan in een hogere fase werden ingedeeld moesten zij alsnog binnen 12 maanden een aanbod krijgen (TK 23972, nr. 38).

Voor de nieuwe instroom die in gelijke omstandigheden verkeerde als langdurig werklozen is de mogelijkheid geopend om in aanmerking te komen voor gesubsidieerde banen.

### ***Verantwoordelijkheidsverdeling***

Vanwege de onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de WW-gerechtigden heeft het ministerie van SZW de verantwoordelijkheidsverdeling gewijzigd. Arbeidsvoorziening zou vanaf 2000 alleen nog verantwoordelijk zijn voor de niet-uitkeringsgerechtigden, uitkeringsgerechtigden met een Anw-uitkering en WW-gerechtigden die voor 1 januari 1999 waren ingestroomd. Het Lisv zou verantwoordelijk worden voor de sluitende aanpak van de nieuwe instroom WW-gerechtigden (TK 23972, 17 december 1999, nr 42).

### ***Budget***

In 2000 was voor de sluitende aanpak naast de rijksmiddelen ook geld beschikbaar uit het ESF. De middelen uit het ESF moesten worden besteed aan de sluitende aanpak, aan langdurig werklozen en aan scholing van werkenden. Geschat werd dat in de structurele situatie van de totale middelen uit het ESF (181 miljoen euro per jaar) ongeveer 136 miljoen euro voor de sluitende aanpak nodig zou zijn. In de jaren daarvoor zou dat minder zijn omdat de sluitende aanpak dan nog niet sluitend hoefde te zijn. Binnen het ESF is echter geen verdeelsleutel gemaakt naar het budget voor de sluitende aanpak, het budget voor langdurig werklozen en het budget voor scholing van werkenden. Het merendeel van de ESF middelen (113 miljoen euro) was in 2000 bestemd voor Arbeidsvoorziening. Voor de gemeenten was 45 miljoen euro uit het ESF gereserveerd en voor het Lisv 23 miljoen euro (TK 23972, nr 38).

---

<sup>5</sup> TK 23972, 2000

---

Vanwege de met de invoering van het Fonds Werk en Inkomen per 1 januari 2001 gepaard gaande dereguleringsvoorstellen is de oormerking van het budget voor de sluitende aanpak vanaf 2001 vervallen. Sindsdien zijn de middelen ongeoormerkt toegevoegd aan het scholings- en activeringsbudget van de WIW. De gemeenten moesten in de jaarpogave wel laten zien wat ze voor de doelgroep van de sluitende aanpak gedaan hadden (SZW, 2001). Ook is toen afgesproken dat er een monitor op persoonsniveau zou worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

### **Monitoring van de resultaten**

In november 2000 hebben het ministerie van SZW en de VNG een intentieverklaring getekend over de inspanningen die gemeenten moesten leveren. Deze afspraken zijn gemaakt in het kader van de 'Agenda van de Toekomst'. De 'Agenda van de Toekomst' vloeide voort uit de wens te komen tot een nieuwe wijze van beleidsontwikkeling en -sturing. De nieuwe wijze van sturing hield in dat het ministerie van SZW en gemeenten afspraken zouden maken over de resultaten van beleid. De gemeenten zouden vrij zijn in de wijze waarop zij die resultaten bereiken. In april 2001 zijn afspraken voor de periode 2001-2004 vastgelegd (Agenda voor de Toekomst, 2001). In onderstaande Box zijn de afspraken uit de Agenda van de toekomst weergegeven die van belang zijn voor sluitende aanpak.

#### Box 2      Afspraken over sluitende aanpak in de Agenda van de Toekomst

---

Het ministerie van SZW en de VNG spreken af dat zij bevorderen dat:

- gemeenten zich inspannen om in 2001 een volledig sluitende aanpak voor de nieuwe instroom te realiseren.
  - gemeenten haast maken met de sluitende aanpak van het zittend bestand: gemeenten spanning zich in om, gecombineerd met de doorlichting van het zittend bestand uiterlijk 2002, zo snel mogelijk met de cliënt een afspraak te maken over het volgen van een traject dan wel over het eventueel verlenen van een individuele ontheffing van één of meer arbeidsverplichtingen. Voor personen die al zo'n ontheffing hebben zal per persoon worden bezien welke stappen er gezet worden om de reden van de ontheffing weg te nemen. Zo nodig wordt voor werkzoekenden zonder arbeidsverplichting een traject gestart op basis van maatwerk. Gestreefd wordt naar een halvering van de formele ontheffingen in de periode 2001-2004.
  - gemeenten afspraken met de cliënt over hetzij uitstroom, hetzij activeringstrajecten, hetzij maatschappelijke participatie schriftelijk vastleggen en bij de uitkeringsbeschikking voegen, getekend door de cliënt.
  - gemeenten sociale activering optimaal inzetten, onder andere door het verspreiden van best practices.
  - minstens tweederde van de gemeenten uiterlijk in 2003 hun werkprocessen ingericht hebben op een sluitende keten van reïntegratie, ook voor niet-uitkeringsgerechtigden.
  - de sluitende aanpak waar nodig ondersteund wordt door een consistent en consequent gebruik van het sanctie-instrumentarium.
  - de ontwikkeling van casemanagement. De casemanager bij gemeenten is zowel aanspreekpunt voor de klant als de regisseur van het gehele traject, waarbij zowel werk-, re-
-

integratie-, als inkomensaspecten in onderlinge samenhang worden gezien. SZW en VNG zullen nader onderzoeken in hoeverre deskundigheidsbevordering aangewezen is. SZW zal via projecten van Stimulansz de ontwikkeling van het casemanagement bevorderen.

- gemeenten zoveel mogelijk aspecten van reïntegratie uitbesteden aan private –niet aan gemeenten gelieerde- partijen. Als aan de gemeente gelieerde partijen in aanmerking komen voor de gunning van reïntegratie-activiteiten dan dient dat onder dezelfde voorwaarden te gebeuren als bij private ondernemingen. Een transparante aanbestedings-procedure met vooraf vastgestelde objectieve criteria is daarbij een vereiste.

Verder is afgesproken dat de informatievrage vanuit SZW zodanig wordt gestroomlijnd dat deze beter aansluit bij de gemeentelijke processen.

Bron: Agenda van de Toekomst (2001).

In het verlengde van de bestuurlijke afspraken met de VNG heeft het ministerie van SZW concrete afspraken gemaakt met de vier grootste gemeenten (G4) en de grote en middelgrote gemeenten (G26). Met de G4 en de G26 zijn individuele afspraken gemaakt over het aantal te realiseren trajecten (150.000 in de periode tot 2004) en over het resultaat van de trajecten (uitstroom naar werk minimaal 40%). Als tegenprestatie heeft het ministerie van SZW middelen beschikbaar gesteld voor het casemanagement. Voor alle andere gemeenten is een subsidieregeling beschikbaar voor de financiering van het casemanagement. Voor deze gemeenten is met de VNG afgesproken dat zij in totaal 140.000 trajecten realiseren in de periode tot 2004, met een uitstroom naar werk van 40%. Voorwaarde voor het ontvangen van de subsidie is dat de gemeente de afgesproken prestatieafspraken nakomt. De opgave door de gemeente van de aantallen trajecten en uitstroom naar werk wordt door een accountant gecertificeerd. Naast budget voor het casemanagement stelt het ministerie van SZW budget beschikbaar voor experimenten, bijvoorbeeld voor vernieuwende aanpak van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 3 en 4).

Aan het Lisv is voor 2000 en 2001, evenals voor 1999, een taakstelling opgelegd voor het aantal trajecten dat in het kader van de sluitende aanpak gerealiseerd moet worden. Deze taakstellingen zijn vastgelegd in de Regeling taakstelling sluitende aanpak WW, 2000 en 2001.<sup>6</sup> Om de problemen met de informatievoorziening vanuit het Lisv op te lossen is door het ministerie van SZW een departementale taskforce informatievoorziening geformeerd. Ook wordt er een verbeterplan informatievoorziening opgesteld in samenwerking tussen het ministerie van SZW en het Lisv (TK 23972, nr 42).

<sup>6</sup> Staatscourant resp. 22-12-1999, 22-1-2001 en 26-11-2002

### 3.3.2 Ervaringen in de uitvoering

Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het evaluatie onderzoek dat Regioplan eind 2001 heeft verricht (Regioplan 2002) en de evaluatie van het UWV van de sluitende aanpak (UWV, 2003). Het onderzoek van Regioplan is gebaseerd op casestudies. Voor het onderzoek zijn 8 gemeenten, 10 districtskantoren van uvi's en 6 Arbeidsbureaus/CWI's onderzocht. Het onderzoek van het UWV is gebaseerd op kwantitatieve analyse van de een bestand met de instroom bij het Gak van WW-gerechtigden in de periode 1-1-1999 tot 1-1-2002.

#### *Proces*

Na 1999 zijn er veranderingen geweest in het proces. De administratieve intake is gesplitst in een werkintake, waarbij de fasering wordt vastgesteld, en een uitkeringsintake. De uitkeringsintake vindt of bij het CWI plaats of bij de uitkerende instantie. Voor fase 1 cliënten volgen na de werkintake bemiddelingsgesprekken bij het CWI. Voor fase 2, 3 en 4 volgt een kwalificerende intake bij het CWI. Het CWI stelt op basis van de kwalificerende intake een reïntegratieadvies op (en niet meer een trajectplan). Na de kwalificerende intake worden uitkeringsgerechtigden doorgestuurd naar gemeente of uvi. Deze bepaald op basis van het reïntegratieadvies welk traject noodzakelijk is voor de uitkeringsgerechtigde en koopt dit in op de vrije markt. Wel is de afspraak gemaakt dat nog een deel bij Arbeidsvoorziening wordt ingekocht (TK 23972, 17 november 1999, nr 38). De verhouding tussen uitkeringsinstellingen en Arbeidsvoorziening is zakelijker geworden, doordat de gemeente of uvi nu verantwoordelijk is en zelf bepaalt wat voor aanbod iemand nodig heeft, en dit ook zelf betaalt.

De werklozen zonder uitkering en de Anw-gerechtigden blijven bij Arbeidsvoorziening, die voor deze groep zelf de trajecten verzorgd.

Het werkproces voor het zittend bestand is bij gemeenten grotendeels gelijk aan het proces voor de nieuwe instroom. Het verschil is dat het CWI geen rol speelt bij het zittend bestand. Via heronderzoeken wordt de fasering in kaart gebracht en wordt beoordeeld of een eventuele ontheffing van de sollicitatieplicht kan worden opgeheven. De uvi's geven aan nauwelijks een zittend bestand te hebben.

Bij gemeenten wordt steeds meer gewerkt met vaste trajectbegeleiders. Hieraan wordt verschillend invulling gegeven (integrale casemanager, scheiding tussen uitkering en reïntegratie, tussenvormen). De gemeenten zijn vrij in de vormgeving van het casemanagement. De gemeenten geven aan dat de caseload van de casemanagers vaak te hoog is: meer dan 100 cliënten per casemanager (Regioplan, 2002)



Bij de uvi's was al eerder een scheiding tussen de claimbeoordeling en de reïntegratieactiviteiten doorgevoerd. In 2000-2001 heeft de sluitende aanpak niet tot nieuwe aanpassingen geleid.

Bij de arbeidsbureaus/CWI's heeft de sluitende aanpak geleid tot meer bemiddelingsgesprekken met werklozen, waardoor de aandacht is verschoven van werkgevers naar werklozen (Regioplan 2002).

Selectie van de doelgroep gebeurt bij alle organisaties voor het grootste deel handmatig op basis van controlelijsten.

#### ***Verantwoordelijkheidsverdeling***

De verantwoordelijkheidsverdeling is helderder geworden door de duidelijker toewijzing van niet-uitkeringsgerechtigden aan Arbeidsvoorziening en de uitkeringsgerechtigden aan de uitvoerende instanties. Wel is er nog een probleem met de groep WW-gerechtigden die voor 1 januari 1999 werkloos is geworden. Deze cliënten zijn de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening, maar de consultants van Arbeidsvoorziening zijn daarvan niet op de hoogte (Regioplan 2002).

Bij de verantwoordelijkheidsverdeling is verder een probleem dat de sanctionering een zaak is van de uitkeringsinstantie, terwijl de begeleiding van de werklozen gebeurt door óf het CWI (voor fase 1 cliënten), óf door reïntegratiebureaus (fase 2, 3 en 4). De uitkeringsinstanties vinden dat ze te weinig zicht hebben op uitval en de motivatie van de cliënten, waardoor het sanctie-instrument weinig wordt toegepast. Het CWI vindt dat ze te weinig zicht heeft op wat er gebeurt met signalen aan de uitkeringsinstantie dat de cliënt niet gemotiveerd is.

#### ***Monitoring***

Over 1999 was de mate van sluitendheid gemeten op basis van cijfers van Arbeidsvoorziening. In 2000 en 2001 was dit niet meer mogelijk omdat gemeenten en uvi's steeds vaker trajecten inkochten buiten Arbeidsvoorziening. Omdat gemeenten en uvi's zelf nog geen goede cliëntvolgsystemen hadden waarmee informatie gegenereerd kon worden heeft het ministerie van SZW cijfers laten verzamelen over de mate van sluitendheid van de nieuwe instroom (Regioplan 2000 en 2001). Omdat het doel van de sluitende aanpak was dat elke nieuwe werkloze een aanbod moest krijgen is vooral moeite gedaan om boven tafel te krijgen of dat gelukt was. De resultaten van de trajecten hebben daarbij minder aandacht gekregen.

#### ***Budgetbesteding***

In brieven aan de Tweede Kamer is gerapporteerd over de gerealiseerde aantallen trajecten in 1999 en 2000. Daaruit bleek dat ook in 2000 sprake was van forse onderbesteding van de

---

---

budgetten van gemeenten voor de sluitende aanpak. Het aantal trajecten dat is uitgevoerd is minder dan is geraamd. Over 2001 wordt door gemeenten niet meer apart gerapporteerd over de besteding van de extra budgetten voor de sluitende aanpak, omdat het budget voor gemeenten niet meer geoormerkt was. In het kader van de Agenda van Toekomst is wel gerapporteerd over het totaal aantal trajecten dat is gerealiseerd. De G30 heeft in 2001 90% van de afgesproken trajecten gerealiseerd (Agenda van de Toekomst, Eerste voortgangsrapportage, 2002). Wij hebben niet kunnen nagaan of de budgetten voor de sluitende aanpak hebben geleid tot een toename van het totale aantal trajecten uit het totaal beschikbare budget voor reïntegratie. Dit komt doordat er geen rapportage is over het gerealiseerde aantal trajecten uit alle verschillende budgetten vanaf 1998.

Voor de uvi's is ook in 2000 en 2001 sprake van onderbesteding (UWV,2003). In de UWV rapportages wordt onderscheid gemaakt in sluitende aanpak trajecten en niet-sluitende aanpak trajecten. Uit de groepsdiscussie blijkt dat *alle* trajecten voor de nieuwe instroom door het UWV gedefinieerd worden als sluitende aanpak en niet alleen de extra trajecten. Alle trajecten voor het zittend bestand definieert het UWV als niet-sluitende aanpak. Ook voor het UWV is daardoor niet duidelijk of de budgetten voor de sluitende aanpak hebben geleid tot een toename van het totale aantal trajecten.

### ***Doelgroep***

In de meeste door Regioplan onderzochte gemeenten en uvi's bestaat ontevredenheid over de kwaliteit van de fasering door het CWI. Gemeenten vinden dat het CWI teveel mensen fase 4 geeft. De uvi's vinden juist dat teveel mensen fase 1 krijgen (Regioplan, 2002) Bovendien vinden zij de fase-indeling vaak onvoldoende onderbouwd. Consulente van het CWI vullen de formulieren niet volledig in waardoor uvi's en gemeenten onvoldoende informatie hebben, bijvoorbeeld voor het bepalen van de sollicitatieplicht. Een groot deel van de overgedragen uitkeringsgerechtigden wordt daarom door de uitkeringsinstanties opnieuw gefaseerd. Dit gebeurt op basis van 'gezond verstand' en niet op basis van de kansmeter (SZW, 2003a).

In 2002 is de voorspellende waarde van de kansmeter geëvalueerd (De Vos, 2003). De uitkomsten van dit onderzoek bevestigen de kritiek van de uitkeringsinstanties. In onderstaande tabel zijn enkele resultaten van dat onderzoek samengevat.

---

Tabel 3.2 Voorspellende waarde van fasering, instroom 1-1-1999 tot 1-1-2002

	fase 1	fase 2	fase 3	fase 4	fase NTB	totaal
Indeling bij instroom	64%	3%	7%	12%	13%	100%
o gemeente	-	8%	22%	42%	27%	100%
o UWV	77%	3%	5%	6%	10%	100%
Uitstroom binnen een jaar	80%	76%	51%	43%		

Bron, De Vos (2003).

Uit deze cijfers blijkt dat de kansmeter wel enige voorspellende waarde heeft, maar dat een groot deel van de werklozen toch een verkeerde indicatie krijgt. Van de fase 1 geïndiceerden vindt 20% geen baan binnen een jaar. Andersom vindt van de fase 2 geïndiceerden driekwart een baan binnen een jaar, en zelfs van de fase 4 geïndiceerden vindt bijna de helft binnen een jaar een baan.

Wat betreft het zittend bestand geeft de helft van de onderzochte gemeenten aan hier tegen problemen op te lopen: het zittend bestand is vaak groot en men kent dit bestand slecht. Het gaat voor een groot deel om een moeilijk bereikbare en moeilijk te reïntegreren groep. Niet alle gemeenten rekenen het zittend bestand tot de doelgroep van de sluitende aanpak. (Regioplan 2002). Als gevolg van de sluitende aanpak krijgen gemeenten het zittend bestand wel steeds beter in beeld (Agenda van de Toekomst, Eerste voortgangsrapportage, 2002)

Het zittend bestand van de uvi's is meestal klein. Een aantal uvi's weer niet hoe groot het zittend bestand is. Zij hebben niet de menskracht om handmatig deze groep te screenen. Sommige uvi-kantoren hebben een groot bestand cliënten die voor 1 januari 1999 werkloos zijn geworden. Deze cliënten zijn niet de verantwoordelijkheid van de uvi, dus deze doet daar niets mee. Ook Arbeidsvoorziening/CWI doet niets met deze groep, omdat de consultants niet weten dat het hun verantwoordelijkheid is om de sluitende aanpak voor deze groep uit te voeren.

Uvi's en gemeenten gaan verschillend om met degenen zonder sollicitatieplicht. De uvi's benaderen deze cliënten niet actief. Als zij zichzelf melden wordt wel een traject aangeboden. Sommige gemeenten benaderen de groep zonder sollicitatieplicht wel actief.

### ***Timing van het aanbod***

De uitkerende instanties zijn over het algemeen ontevreden over de lange wachttijden voor de kwalificerende intake en het reïntegratieadvies dat eruit komt. Zij vinden het reïntegratieadvies vaak te slecht onderbouwd om op basis daarvan een trajectplan vast te stellen. Als gevolg van deze problemen voeren zij de cliëntanalyse opnieuw uit en stellen op basis daarvan een trajectplan op (SZW, 2003, Regioplan 2002). Overleg tussen gemeente of uvi ener-

zijds en CWI anderzijds leidde soms wel tot betere samenwerking en betere reïntegratieadviezen. De reïntegratiebureaus voeren ook vaak zelf een intake en cliëntanalyse uit (Regioplan 2002). In de praktijk wordt de cliënt dus drie keer geanalyseerd:

- door het CWI, voor het opstellen van het reïntegratieadvies,
- door de gemeente of de uvi, voor het opstellen van het trajectplan
- door het reïntegratiebureau, voor het uitvoeren van het trajectplan.

Het doel van de cliëntanalyse is dus steeds verschillend. Doordat de informatievoorziening binnen deze keten lang niet altijd goed is wordt, in plaats van voortgebouwd op de eerder gedane analyses, een deel van het werk overnieuw gedaan.

In Tabel 3.3 is de wachttijd voor een traject aangegeven vanaf het moment van inschrijving als werkloze. De wachttijd wordt veroorzaakt door de doorlooptijd vanaf de intake tot het opstellen van een trajectplan door de uvi of de gemeente en daarna de wachttijd tot een traject kan beginnen. Vooral als er sprake is van scholing kan dit lang zijn omdat scholingstrajecten meestal maar één of twee keer per jaar starten. Als een traject werd gestart moest de klant daar gemiddeld meer dan een half jaar op wachten. Van de fase 2 en 3 klanten werd als gevolg van de lange wachttijden resp. 13 en 15% niet binnen een jaar een traject gestart. Bij de fase 4 klanten werd zelfs voor bijna een kwart het traject pas gestart na een jaar. Ook de fase 1 klanten, die na een half jaar vruchteloos naar werk zoeken tot de doelgroep van de sluitende aanpak behoren, moeten lang wachten op een traject. Bij hen is dat echter beter verklaarbaar dan bij de anderen omdat zij eerst een half jaar zelf hebben gezocht.

Tabel 3.3 Wachttijd voor traject, 1-1-1999 tot 1-1-2002

	fase 1	fase 2	fase 3	fase 4
Gemiddelde wachttijd op een traject	37 weken	31 weken	28 weken	38 weken
Wachttijd meer dan een jaar	19%	15%	13%	24%

Bron, De Vos (2003).

### ***Inhoud van het aanbod***

In 2000 en 2001 worden steeds meer trajecten ingekocht op de vrije markt. Sommige gemeenten zijn niet gelukkig met de verplichte inkoop bij private, niet aan gemeenten gelieerde, reïntegratiebedrijven. Zij vinden dat die bedrijven nauwelijks producten hebben voor fase 4 klanten en doen dat liever in eigen beheer (Regioplan 2002). De instellingen in het welzijnsircuit worden te weinig professioneel geacht. Zo is niet duidelijk op welke wijze een gesubsidieerde welzijnsinstelling afgerekend kan worden op reïntegratie en een gericht activiteitenaanbod aan fase 4 cliënten (Regioplan, 2003).

De uvi's hebben per regiokantoor een beperkte keuze uit reïntegratiebedrijven. De casemanagers hebben moeite met het gebrek aan keuzemogelijkheden (Regioplan 2002). De consu-

lenten van het CWI vinden dat bemiddelingsgesprekken niet voor alle fase 1 cliënten geschikt zijn, met name voor hoogopgeleiden, ouderen en seizoensarbeiders (Regioplan 2002).

Voor de uvi's is er informatie over het soort trajecten uitgesplitst naar fase. Voor de gemeenten zijn deze cijfers niet beschikbaar. De evaluatie van het UWV van de sluitende aanpak bevestigt het beeld dat fase 4 cliënten minder vaak een traject krijgen dan fase 2 en 3 cliënten. Fase 1 cliënten krijgen, gezien het feit dat zij een half jaar korter de tijd hebben om een traject te krijgen, relatief vaak een traject. De groep die geen traject krijgt blijkt verder voor een onevenredig groot deel te bestaan uit vrouwen, ouderen (55 tot 57 jarigen) en WW gerechtigden uit de regio Noord West. Groepen met minder kans op de arbeidsmarkt blijken dus minder kans te hebben op een traject (UWV 2003). Doordat de instroom voor 77% bestaat uit fase 1 cliënten (zie Tabel 3.2) wordt ook het overgrote deel van de trajecten ingezet voor fase 1 cliënten.

In Tabel 3.4 is weergegeven welk type traject is ingekocht voor de cliënten van de uvi's. Opvalt dat het type trajecten niet erg verschilt naar fase. De grote verschillen zitten in het percentage cliënten dat uitsluitend aanbodversterking krijgt. Bij de fase 4 geïndiceerden ligt dat veel hoger dan bij de fase 1 en 2 geïndiceerden. Van de fase 1 geïndiceerden krijgt een opvallend hoog aandeel een scholingstraject.

Tabel 3.4 Percentage ingezette reïntegratie activiteiten naar fase, 1-1-1999 tot 1-1-2002

	fase 1	fase 2	fase 3	fase 4
Diagnostisch	5	7	7	7
Aanbodversterking	15	15	18	25
Bemiddeling	20	23	24	18
Aanbodversterking en bemiddeling	19	25	20	16
Scholing	29	14	19	23
Scholing, aanbodversterking en bemiddeling	13	16	12	13
Totaal	100	100	100	100

Bron: De Vos (2003).

### **Resultaten**

Gemeenten beoordelen de aanpak als sluitend als met iedereen van de doelgroep is gesproken over de (on)mogelijkheden richting werk en iedereen óf op traject is gezet, of een tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichtingen heeft gekregen. De meeste gemeenten zeggen in 2001 dat de aanpak van de nieuwe instroom al vrijwel volledig sluitend is (Regioplan 2002). Het merendeel van de uvi-kantoren zegt dat hun aanpak voor zowel de nieuwe instroom als het nieuwe bestand vrijwel sluitend is. Een aantal uvi-kantoren zeggen niet ge-

---

heel sluitend te zijn. Als oorzaken geven zij aan: te weinig menskracht, geen goed controle-systeem en de lange wachttijden voor de kwalificerende intake.

Volgens de cijfers van het ministerie was de mate van sluitendheid in 2000 en 2001 respectievelijk 88 en 87%. Van de groep die na 12 maanden nog geen werk heeft, is tweederde (nog) niet met een traject gestart: de 'rate of non-compliance' was respectievelijk 66 en 65% (zie Tabel 3.6). Uit deze cijfers blijkt dat een groot deel van de doelgroep niet bereikt wordt. De cijfers sporen niet met de indruk van gemeenten en uvi's dat de sluitende aanpak vrijwel geheel bereikt is. Een deel van de oorzaak van de discrepantie ligt in definitieproblemen. De gemeenten beschouwen de aanpak als sluitend als in ieder geval gesproken is met mensen. Dat hoeft niet te leiden tot een traject. Wanneer geen traject wordt aangeboden en iemand na een jaar nog werkloos is dan is de aanpak volgens de definitie van het ministerie van SZW niet sluitend.

Het ministerie van SZW concludeert op basis van de cijfers over de mate van sluitendheid dat deze niet zo hoog is als verwacht zou mogen worden op basis van de beschikbare middelen. Als mogelijke oorzaak wordt in 2001 genoemd de achterblijvende prestaties van Arbeidsvoorziening en in 2002 grootschalige reorganisatie van het sociale zekerheidsstelsel.

Ook in de jaren 2000 en 2001 is uitval uit de trajecten een groot probleem. Er is gebrek aan zicht op uitstroom en uitval in elk van de drie kolommen en er is geen beleid geformuleerd wat er met uitvallers moet gebeuren. Het beleid lijkt meer gericht te zijn op het aanbieden van trajecten dan op het succesvol afronden van trajecten (Regioplan 2002). Het ministerie van SZW heeft geprobeerd de oorzaken van de uitval te achterhalen (de omvang is niet precies bekend). Daaruit bleek dat het te maken heeft met een verkeerde toewijzing van trajecten (niet afgestemd op de wensen van de cliënt), gebrekkige motivatie van cliënten en de dienstverlening van het reïntegratiebureau. Betalingsvoorwaarden (bv. 'no cure less pay') kunnen daarbij een rol hebben gespeeld. Een probleem was dat gebrekkige motivatie van cliënten niet werd gestraft met sancties (SZW, 2002). De taaksplitsing tussen uitkeringsconsulenten en reïntegratieconsulenten kan tot gevolg hebben dat het niet altijd lukt om via sancties in de uitkerings sfeer de reïntegratie te bevorderen. De afstemming tussen reïntegratie en sanctionering is soms gebrekkig. Verder blijven sancties soms achterwege omdat reïntegratiebedrijven of scholingsinstellingen verwijtbaar gedrag (zoals verzuim) niet doorgeven aan de uitkeringsinstantie. Overigens stelt een meerderheid van de gemeenten dat het sanctiebeleid consequent wordt toegepast als sprake is van verwijtbaar gedrag van een cliënt (Regioplan 2002).

De duurzame uitstroom uit trajecten in 2001 voor het cohort dat was ingestroomd in 2000 was 50%. Dat wil zeggen dat 50% van degenen die waren ingestroomd in een traject zijn

---

---

uitgestroomd uit de uitkering en niet binnen een half jaar weer zijn ingestroomd. De duurzame uitstroom in 2002, van het cohort dat was ingestroomd in 2001, was 57% (SZW, 2003b). Voor WW-ers was de duurzame uitstroom in 2002 uit trajecten 47%, voor bijstandsgerechtigden 46% en voor de niet-uitkeringsgerechtigden 77%.

Om te beoordelen of de trajecten effectief zijn moet de kans op een baan zonder traject worden vergeleken met de kans op een baan met traject. Voor de trajecten voor WW-gerechtigden is dit onderzocht (UWV, 2003, Heyma e.a. 2003). Het onderzoek van Heyma e.a. (2003) is gebaseerd op een databestand met de instroom van WW- en WAO-gerechtigden over de periode 1-1-1999 tot 1-1-2000 bij alle uvi's. Daaruit blijkt dat gemiddeld genomen de inzet van reïntegratietrajecten effectief is. Zonder traject is de kans op werkherhvatting van werklozen met een WW-uitkering binnen anderhalf jaar na aanvang van de WW-uitkering 56% en met traject 73%. Een traject verhoogt de kans dus met 23 procentpunt. De effectiviteit verschilt per persoon. Zo zijn diagnoseproducten vooral effectief voor jongeren, hoog opgeleiden en fase 2 cliënten. Het effect van bemiddeling is het sterkst bij fase 4 cliënten, maar is ook bij fase 3 cliënten en hoogopgeleiden hoger dan gemiddeld. Scholing heeft vooral baat bij vrouwen, ouderen en hoogopgeleiden ongeacht de fase waarin ze zich bevinden. Aanbodversterkings-instrumenten zijn meestal ineffectief: deze leiden tot verlenging van de werkloosheidsduur (Heyma e.a. 2003).. Het is dus van groot belang de trajecten goed toe te wijzen: dit kan leiden tot een sterke verbetering van de effectiviteit.

Het UWV heeft de effectiviteit van de sluitende aanpak geëvalueerd op basis van gegevens over de instroom van WW-gerechtigden bij het Gak in de periode 1-1-1999 tot 1-1-2000. In deze evaluatie wordt ook geconcludeerd dat de inzet van instrumenten effectief is: de kans om een baan te vinden stijgt als gevolg van de trajecten. De inzet van trajecten is echter niet kosteneffectief: de werkloosheidsduur is gemiddeld genomen niet verkort. Dit komt doordat de duurverkortings die met de gevolgde scholing wordt gerealiseerd niet opweegt tegen de duurverlenging die door het volgen van de scholing is ontstaan. Volgens het rapport van het UWV komt dit doordat scholing ook is ingezet voor degenen voor wie scholing weinig nut heeft. Het UWV concludeert dat reïntegratie-instrumenten vooral effectief zijn voor degenen met de minste kans op de arbeidsmarkt. Als reïntegratietrajecten waren toegewezen aan uitsluitend WW-gerechtigden in fase 2, 3, of 4 die al minstens een half jaar werkloos zijn dan zou dit geresulteerd hebben in een verkorting van de werkloosheidsduur van 30% (UWV,2003).

---

## 3.4 2002-2003

### 3.4.1 Beleidswijzigingen

#### *Verantwoordelijkheidsverdeling*

Door de invoering van de SUWI zijn per 1 januari 2002 de verantwoordelijkheden aangaande de sluitende aanpak weer verschoven. Gemeenten en uitvoeringsinstellingen werden volledig verantwoordelijk voor de reïntegratie van eigen werklozen. Gemeenten werden ook verantwoordelijk voor niet-uitkeringsgerechtigden en uitkeringsgerechtigden in het kader van de Algemene wet nabestaanden (Anw). Degenen met de beste kansen op de arbeidsmarkt (ingedeeld in fase 1) worden de eerste 6 maanden in principe door het CWI begeleid (Nationaal Actieplan 2003).

#### *Budget*

De gemeenten krijgen in 2002 extra budget voor de sluitende aanpak van Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden. Dit budget is geormerkt toegevoegd aan het Scholings- en activerings budget van de WIW (SZW, 2002). Met gemeenten is in het kader van de Agenda van de Toekomst afgesproken dat een extra budget komt voor het casemanagement in ruil voor prestatieafspraken (zie Box 2, blz. 23). Dit om de inbedding van het casemanagement in de organisatie te bevorderen. Ook zijn er budgetten beschikbaar gesteld in het kader van Agenda voor de Toekomst om speciale projecten voor fase 3 en 4 te financieren (zie blz. 23).

#### *Monitoring*

Het ministerie heeft afgesproken met de VNG dat gemeenten hun werkprocessen zo inrichten dat uitval uit trajecten in een vroeg stadium wordt signaleerd, waardoor de gemeente tijdig kan reageren. De gemeenten streven ernaar dat 40% van de trajecten tot duurzame uitstroom leidt (zie blz. 23). De Monitor Scholing en Activering (MOSA) moet de resultaten van het beleid van gemeenten zichtbaar maken. Gemeenten leveren voor de MOSA gegevens op persoonsniveau aan. Hierdoor is koppeling met andere bestanden mogelijk. Bovendien wordt zo cohortonderzoek mogelijk. Per 1 juli 2001 zijn de 25 grootste gemeenten (G25) begonnen met aanleveren van gegevens voor de MOSA, per 1-1-2002 gevolgd door de G60. De mate van sluitendheid voor de gemeenten is voor 2002 en 2003 op basis van de MOSA berekend (op basis van gegevens van de G85). De gegevens die gemeenten aanleveren bevatten nog wel lacunes. Zo zijn resultaten van de trajecten niet altijd bekend. Koppeling met andere bestanden kan hiervoor een oplossing bieden. Vanaf 2005 zal de MOSA in sterk afgeslankte vorm bij alle gemeenten worden ingevoerd.

Met het UWV is afgesproken dat de afspraken met ingang van 2003 niet meer in regelingen wordt vastgelegd maar in het jaarplan van het UWV. In het jaarplan van het UWV voor



---

2003 is opgenomen dat 80% van de werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt binnen vier weken na de kwalificerende intake door het CWI moet zijn aangemeld bij een reïntegratiebedrijf. Het UWV streeft in 2003 naar een plaatsingspercentage van 40%. Verder is in het jaarplan 2003 opgenomen dat aan cliënten voor wie een eerste traject niet tot plaatsing leidt een tweede traject wordt aangeboden. Dit geldt ook voor de cliënten die het eerste traject niet hebben afgemaakt. In de kwartaalrapportages legt het UWV verantwoording af over de realisatie van de streefcijfers (TK 23972, nr. 58).

### 3.4.2 Ervaringen in de uitvoering

#### *Proces en verantwoordelijkheidsverdeling*

Als gevolg van de wijziging van het proces zijn sinds 2002 fase 1 klanten de verantwoordelijkheid van het CWI. Pas als zij langer dan een half jaar werkloos zijn en bij herfasering fase 2, 3 of 4 krijgen worden zij doorverwezen naar de UWV. Anw-gerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden werden de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Zij worden sinds 2002 als zij ingedeeld zijn in fase 2, 3 of 4 doorverwezen naar de gemeente.

Het CWI werd vanaf 2002 volledig verantwoordelijk voor de uitkeringsintake. De CWI's verzorgen dus nu eerst een werkintake, dan een uitkeringsintake en vervolgens een kwalificerende intake.

Bij het UWV is het momenteel zo dat het cliëntvolgsysteem automatisch een lijst genereert met mensen die in aanmerking komen voor een traject. De casemanager spreekt met deze mensen en beslist wat voor type aanbod zij nodig hebben. Vervolgens stuurt hij ze door naar een geschikt reïntegratiebureau voor de uitvoering (bron: groepsdiscussie 26 januari).

Het UWV koopt alle trajecten in bij private reïntegratiebureaus (Regioplan 2002). Ook de gemeenten besteden de feitelijke uitvoering van de reïntegratie momenteel vrijwel geheel uit (Regioplan, 2003). Wel kopen gemeenten - in tegenstelling tot het UWV - meestal aparte producten in een geen volledige trajecten. Producten die worden ingekocht zijn bijvoorbeeld: intake, opstellen van trajectplan, sociale activering. Gemeenten houden zo het case-management in eigen hand.

De inkoop bij reïntegratiebureaus gebeurt zowel bij UWV als gemeenten door aparte inkoopafdelingen, en niet door de casemanager (Regioplan, 2003). De inkoopbureaus maken afspraken over de dienstverlening van de reïntegratiebureaus. De reïntegratiebureaus rapporteren over hun prestaties aan de inkoopafdelingen. Met de casemanagers wordt alleen contact onderhouden over individuele gevallen.

---

De reïntegratiebureaus die door het UWV worden ingehuurd hebben opnieuw een intake met de cliënt waarin de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt in beeld worden gebracht. Op basis daarvan stellen zij een plan op.

### ***Budgetbesteding***

In de rapportage over de sluitende aanpak aan de Tweede Kamer wordt, evenals in 2001, over 2002 niet gerapporteerd over de besteding van de budgetten voor de sluitende aanpak. Dit omdat de oormerking van de budgetten voor de sluitende aanpak was vervallen (alleen de budgetten voor Anw-ers en niet-uitkeringsgerechtigden waren geoormerkt). Wel wordt in de voortgangsrapportages van de Agenda van de Toekomst en de kwartaalrapportages van het UWV verantwoording afgelegd over het totaal aantal gerealiseerde trajecten en de uitstroom naar werk.

### ***Monitoring***

De monitor die het ministerie van SZW in samenspraak met de gemeenten hebben opgezet (de MOSA) genereert –vijf jaar na het begin van de sluitende aanpak– nog steeds informatie van matige kwaliteit. Zo is van de ingezette trajecten niet goed bekend of zij leiden tot werk of niet (TK 23972, 2003). Via koppeling met andere bestanden is vanaf 2003 wel na te gaan of het volgen van een traject leidt tot betaald werk. Over het bereik van het zittend bestand is niet gerapporteerd. In de laatste brief aan de Tweede Kamer meldt de minister van SZW dat de informatie over de sluitendheid van het gehele zittend bestand over 2002 onvoldoende is gebleken (TK 23972, 2003).

### ***Resultaten***

De mate van sluitendheid is in 2002 en 2003 iets gedaald ten opzichte van 2001. In 2002 was de mate van sluitendheid gedaald tot 82% en in 2003 tot 81% (zie Tabel 3.6).

Over 2002 is ook de mate van sluitendheid voor de nieuwe instroom bekend apart voor de bijstandspopulatie en de WW-populatie. Voor de bijstandspopulatie bedroeg de mate van sluitendheid 65% en voor de WW-populatie 83%. Voor niet-uitkeringsgerechtigden was de mate van sluitendheid in 2002 81% (SZW, 2003b)

Gemeenten vinden zelf dat hun aanpak sluitend is. Dat de cijfers dit niet laten zien komt volgens gemeenten door een aantal redenen (Agenda van de Toekomst, Tweede voortgangsrapportage, 2003):

- de registratie is niet perfect;
  - late overdracht van fase 1 cliënten door het CWI;
  - de communicatie in de keten over het sluitend oppakken van cliënten loopt niet altijd goed (bijvoorbeeld tussen gemeente en reïntegratiebureaus);
  - er is sprake van definitieverschillen:
-

- wanneer een gesprek met betrokkenen is geweest waarin geconstateerd wordt dat er geen mogelijkheden zijn voor een traject dan wordt dit als sluitend gedefinieerd;
- gemeenten gaan verschillend om met degenen waarvoor geen sollicitatieplicht geldt.

De 26 grote gemeenten hebben in 2002 een bestandsanalyse uitgevoerd op het zittend bestand. Gemeenten zien dit als een opstap om cliënten die nog geen traject aangeboden hebben gekregen op te sporen. Een sluitende aanpak voor het zittend bestand is nog niet gerealiseerd (Agenda van de Toekomst, Tweede Voortgangsrapportage, 2003).

### 3.5 Conclusies

We kunnen de volgende conclusies trekken met betrekking tot de *voorwaarden* voor de sluitende aanpak

1. De verantwoordelijkheidsverdeling is in 1999 gewijzigd als gevolg van gesignaleerde problemen met de sluitende aanpak. In 2000 is de verantwoordelijkheidsverdeling veranderd als gevolg van de SUWI operatie. Momenteel is de verantwoordelijkheidsverdeling helder.

Tabel 3.5 Verantwoordelijkheidsverdeling voor de sluitende aanpak

	1999	2000-2001	2002
WW-gerechtigden	Lisv/uvi's Arbeidsvoorziening	Lisv/uvi's: instroom vanaf 1999 Arbeidsvoorziening: instroom voor 1999	UWV: fase 2, 3 en 4 CWI: fase 1
Wao-gerechtigden	Lisv/uvi's	Lisv/uvi's	UWV
Anw-gerechtigden	Arbeidsvoorziening	Arbeidsvoorziening	gemeenten: fase 2, 3 en 4 CWI: fase 1
Abw-gerechtigden	gemeenten Arbeidsvoorziening	gemeenten	gemeenten: fase 2, 3 en 4 CWI: fase 1
niet-uitkeringsgerechtigden	Arbeidsvoorziening	Arbeidsvoorziening	gemeenten: fase 2, 3 en 4 CWI: fase 1

Bron: NAP 1999, TK 23972, 1999

2. Het proces is verschillende keren gewijzigd, vooral als gevolg van de SUWI operatie. In de samenwerking tussen de organisaties zijn nog steeds problemen die vooral te maken hebben met de kwaliteit en de tijdigheid van de fasering en het reïntegratieadvies. Ook de informatievoorziening over en weer bemoeilijkt de sluitende aanpak. Binnen de uitvoeringsinstellingen heeft de sluitende aanpak een impuls gegeven aan het opzetten van geautomatiseerde cliëntvolgsystemen. Voor de uitvoerders is dit een belangrijk hulp-

middel bij het controleren van de mate van sluitendheid en bij begeleiden van cliënten op weg naar werk.

3. De financiering van de sluitende aanpak is verschillende keren gewijzigd. De problemen tussen Lisv en Arbeidsvoorziening over de toewijzing van trajecten aan budgetten is opgelost door veranderingen in de verantwoordelijkheidsverdeling van de twee organisaties. De versnippering van de gemeentelijke budgetten is opgelost door het ongeoormerkt laten opgaan van de extra budgetten in het Fonds Werk en Inkomen. Problemen als gevolg van het feit dat voor trajecten wel, maar voor de begeleiding van de trajecten geen geld beschikbaar was is opgelost door in het kader van de Agenda van de Toekomst geld ter beschikking te stellen voor het versterken van het casemanagement. Zowel voor gemeenten als voor de uvi's/UWV geldt dat doordat de budgetten van de sluitende aanpak zijn toegevoegd aan reguliere budgetten het niet duidelijk is of de budgetten geleid hebben tot extra trajecten. Wel is duidelijk dat er over de gehele periode (t/m 2002) sprake was van onderbesteding.
4. De monitoring is in eerste instantie gericht geweest op de taakstellingen met betrekking tot de instroom in de trajecten en minder op het resultaat van de trajecten. Gaandeweg zijn de taakstellingen voor de gemeenten (via de Agenda voor de Toekomst) en uvi's expliciet vastgelegd in prestatieafspraken. De prestatieafspraken zijn ook steeds meer gericht op resultaten van de trajecten. De informatievoorziening vanuit gemeenten en UWV aan het ministerie is sterk verbeterd. Ook de informatievoorziening is steeds meer gericht op het resultaat van de trajecten: zowel aantal plaatsingen als duurzaamheid van de plaatsingen wordt gerapporteerd. De informatievoorziening vanuit het UWV is momenteel zo goed dat de effectiviteit van de trajecten kan worden gemeten. Het UWV gebruikt deze informatie om het beleid bij te stellen.

Wat betreft de *ervaringen met de vormgeving* van de sluitende aanpak kunnen we de volgende conclusies trekken.

1. De doelgroep voor de sluitende aanpak bestond voor een groter deel dan verwacht uit fase 4 cliënten. Hoewel niet sollicitatieplichtigen wel tot de doelgroep van de sluitende aanpak behoorden zijn zij niet actief benaderd met een aanbod. Als zij zelf het initiatief namen kregen zij wel een aanbod. De kansmeter blijkt de doelgroep niet goed genoeg te kunnen selecteren. In 2000 is de sluitende aanpak ook voor het zittend bestand geïntroduceerd.
2. Doel was om de doelgroep bij het begin van de werkloosheid (uiterlijk binnen 12 maanden) een aanbod te doen. In de praktijk bleek dat er een aanzienlijke tijd te verstrijken tussen het begin van de werkloosheid en het begin de trajecten. Oorzaken daarvoor liggen onder andere in de vele stappen die een werkloze moet doorlopen en bij capaciteitsproblemen bij Arbeidsvoorziening/CWI, waardoor er lange wachttijden waren voor

de kwalificerende intake. Ook de wachttijden voor een traject daadwerkelijk kan starten beïnvloedt de duur van de periode voor het begin van een traject.

3. De inhoud van het aanbod bestond voor WW-gerechtigden relatief vaak uit scholing. Voor fase 4 cliënten was het moeilijk een geschikt aanbod te doen.

Wat betreft de *resultaten* van de sluitende aanpak kunnen we de volgende conclusies trekken:

1. Uit de rapportages blijkt, ongeacht de berekeningswijze van de mate van sluitendheid voor de nieuwe instroom, dat deze niet toeneemt in de loop der tijd. Het doel van de sluitende aanpak -100% sluitendheid eind 2002- is niet bereikt. Vooral de fase 4 klanten kregen vaak geen aanbod.

Tabel 3.6 Bereik nieuwe instroom

	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Na een jaar uitgestroomd</i>					
zonder traject	67%	76%	73%	74%	72%
na traject	7%	6%	7%	2%	3%
<i>Na een jaar nog werkloos</i>					
traject gestart	10%	6%	7%	6%	6%
traject aangeboden, geweigerd	2%	1%	2%	2%	2%
geen traject aangeboden	14%	10%	11%	16%	17%
	100%	100%	100%	100%	100%
Mate van sluitendheid (werklozen na een jaar zonder traject als % totaal nieuwe instroom)					
	84%	88%	87%	82%	81%
Rate of non-compliance (werklozen na een jaar zonder traject als % werklozen na een jaar nog werkloos)					
	62%	66%	65%	75%	76%

Bron: ministerie SZW, bewerking SEO. Cijfers zijn exclusief arbeidsgehandicapten en werklozen 57,5 jaar en ouder. De cijfers wijken iets af van de eerder gerapporteerde cijfers in de NAP's en de brieven aan de TK vanwege verbeterde telling.

2. Het UWV heeft het effect van de sluitende aanpak gemeten. De trajecten leidden tot een grotere kans op werk. De werkloosheidsduur bleek voor de WW-populatie niet verkort als gevolg van de sluitende aanpak. Bij een meer gerichte inzet van de trajecten zou de effectiviteit sterk vergroot kunnen worden. Voor de gemeenten is geen informatie over de effectiviteit van de sluitende aanpak.

In het proces zoals we dat hierboven beschreven hebben zien we dat het ministerie van SZW steeds de problemen die de uitvoeringsinstellingen signaleren probeert op te lossen. In dat opzicht is veel bereikt. De verhouding tussen het ministerie van SZW en de uitvoeringsinstellingen is zakelijker geworden: er wordt meer op output gestuurd. De informatievoorziening vanuit de uitvoeringsinstellingen richting het ministerie van SZW is sterk verbeterd. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen de uitvoeringsinstellingen is helder. Ook binnen

de uitvoeringsinstellingen is veel verbeterd. De geautomatiseerde cliëntvolgsystemen maken casemanagement mogelijk. Er is bij alle organisaties steeds meer aandacht gekomen voor reïntegratie.

Desondanks zijn de doelen van de sluitende aanpak niet bereikt. In het volgende hoofdstuk gaan we of de oorzaken daarvoor gezocht moeten worden in het ontbreken van de randvoorwaarden of in de vormgeving van de sluitende aanpak.

---



## 4 Evaluatie 1998-2003

### 4.1 Inleiding

Doel van de sluitende aanpak is uiteindelijk het terugdringen van de langdurige werkloosheid. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat de doelen van de sluitende aanpak niet gehaald zijn. In dit hoofdstuk gaan we na wat hiervoor de oorzaken zijn. Komt het doordat niet aan de randvoorwaarden van de sluitende aanpak voldaan is? Of is er iets mis met het concept van de sluitende aanpak zoals dat in Nederland is vormgegeven?

In Paragraaf 4.2 gaan we in op de vraag in hoeverre de doelen niet zijn gehaald omdat aan de voorwaarden van de sluitende aanpak niet voldaan was. Paragraaf 4.3 gaat na in hoeverre het niet behalen van de doelen te wijten is aan problemen met de doelgroep, de timing dan wel de inhoud van de trajecten. In Paragraaf 4.4 trekken we conclusies.

### 4.2 Voorwaarden voor de sluitende aanpak

#### 4.2.1 Proces en verantwoordelijkheidsverdeling

In het proces en de verantwoordelijkheidsverdeling zijn een aantal zaken verbeterd ten opzichte van de situatie in 1998. De verantwoordelijkheidsverdeling is verhelderd. In 2000 zijn de relaties tussen de uitvoeringsinstellingen verzakelijkt. De privatisering van Arbeidsvoorziening heeft verder bijgedragen aan een verheldering van de verantwoordelijkheidsverdeling. De processen zijn gestroomlijnd, zowel tussen de uitvoeringsinstellingen als daarbinnen. Binnen alle uitvoeringsinstellingen is de aandacht verschoven van uitkeringsverstrekking naar reïntegratie. De sluitende aanpak heeft ertoe geleid dat er geïnvesteerd is in cliëntvolgsystemen, waardoor degenen die buiten de boot dreigen te vallen tijdig kunnen worden opgespoord. In het proces en de verantwoordelijkheidsverdeling zijn er nog wel twee problemen overgebleven die een sluitende aanpak in de weg staan.

Op de eerste plaats de vele schakels die een werkloze moet doorlopen voordat een traject kan beginnen. Een werkloze heeft vaak vier intakes achter de rug voordat een traject kan worden gestart: een werkintake en een uitkeringsintake bij het CWI, een intake bij de gemeente of het UWV en nog eens een intake bij het reïntegratiebureau. Wanneer sprake is van een scholings- of hulpverleningstraject moet vaak ook nog gewacht worden voordat met het traject kan worden begonnen. Al met al gaat er veel tijd overheen voordat met een traject

---



---

gestart kan worden. Het idee van de sluitende aanpak (snel ingrijpen voordat de werkloze langdurig werkloos wordt) wordt daardoor te niet gedaan. De mate van sluitendheid kan negatief zijn beïnvloed door de lange wachttijden (zie Paragraaf 4.3.2).

Op de tweede plaats de scheiding tussen uitkeringsverstrekking en reïntegratieactiviteiten. Deze scheiding heeft grote voordelen voor de uitvoering van de reïntegratietrajecten. Bij de uvi's/UWV is deze scheiding volledig doorgevoerd. Bij gemeenten wordt het casemanagement op allerlei manieren vormgegeven. Elk model kent zijn eigen voor- en nadelen. Hierop gaan we in het kader van dit onderzoek niet verder in. Een aandachtspunt dat in het kader van dit onderzoek wel van belang is, is dat de scheiding tussen uitkeringsverstrekking en reïntegratie-activiteiten een tijdige sanctionering in de weg kan staan. De casemanager bij het CWI kan geen sancties opleggen. Bij een gebrek aan motivatie moet de casemanager dit doorgeven aan de uitkeringsinstantie. Ook de casemanager van het UWV kan geen sanctie opleggen, maar moet de uitkeringsafdeling binnen het UWV vragen om een sanctie toe te passen. Bij gemeenten wisselt het beeld. In een aantal gemeenten is er geen sprake van scheiding tussen reïntegratie en uitkeringsverstrekking. De casemanager is dan zowel verantwoordelijk voor de uitkeringsverstrekking als voor de reïntegratie. Sanctionering is dan geen probleem. In andere gemeenten is wel sprake van een scheiding tussen uitkeringsverstrekking en reïntegratie. Dit stelt hoge eisen aan de onderlinge afstemming om tot een adequaat sanctiebeleid te komen. Door gebrekkige sanctionering kan de effectiviteit en de sluitendheid van de sluitende aanpak verminderd zijn.

### 4.2.2 Budget

Als gevolg van de versnippering van de budgetten en een onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling was het voor de uitkeringsinstellingen in het begin lastig om te beoordelen welk traject uit welk budget moest worden betaald. Dit probleem is opgelost door de budgetten voor de sluitenden aanpak voor de gemeente samen te voegen met het scholings- en activerings budget in de WIW. Voor het UWV is in 2003 de aparte rijksbijdrage vervallen en opgegaan in het reïntegratiebudget. In hoeverre de budgetten zijn gebruikt voor *extra* trajecten bovenop de reguliere trajecten hebben wij niet kunnen nagaan.

Over de gehele periode (t/m 2002) is sprake van onderbesteding van de budgetten. Een tekort aan budget kan dus in ieder geval niet de oorzaak zijn van het niet halen van de doelstellingen. Een teveel aan budget kan echter ook averechtse effecten hebben. Mogelijk is daardoor door de uitkeringsinstellingen minder goed gelet op de kosteneffectiviteit en zijn relatief dure en minder effectieve instrumenten ingekocht. De uitkeringsinstellingen werden immers, zeker in het begin, gemonitord op het op een traject zetten van werklozen, niet op het effect daarvan. De effectiviteit van de sluitende aanpak kan daardoor negatief zijn beïn-

---

vloed. De mate van sluitendheid kan door de ruime budgetten alleen maar positief zijn beïnvloed.

### 4.2.3 Monitoring

De monitoring van de uitvoeringsinstellingen door het ministerie van SZW is sterk verbeterd als gevolg van de sluitende aanpak. Niet alleen wordt veel meer informatie gegenereerd over de instroom in trajecten, maar ook over de uitstroom en de effectiviteit van de trajecten. Vooral de informatievoorziening van het UWV is momenteel zeer volledig. Ook de informatievoorziening vanuit de gemeenten is sterk verbeterd. De mate van sluitendheid kan vanaf 2002 met de Monitor Scholing en Activering (MOSA) gemeten worden voor de G85. De MOSA biedt echter onvoldoende informatie om de effectiviteit van de sluitende aanpak te beoordelen, daarvoor is koppeling met andere bestanden nodig.

De informatievoorziening over de sluitende aanpak lijdt onder een gebrek aan eensluitende definities en doelen. Zo stellen de gemeenten dat een gesprek ook een aanbod is, terwijl dat door het ministerie van SZW niet als aanbod wordt geteld. Onduidelijk is in hoeverre een zorg- of hulpverleningstraject als aanbod wordt geregistreerd. Uit de brief uit 1998 kan worden opgemaakt dat het juist de bedoeling is dat de fase 4 cliënten een traject krijgen in het welzijnsircuit. Dat traject hoeft dus niet op arbeidsgericht te zijn. Uit de evaluaties blijkt steeds dat de uitvoeringsinstellingen zoeken naar arbeidsgericht aanbod voor deze cliënten, en dat ze dat niet kunnen vinden bij de private reïntegratiebureaus.

Ook is de definitie van de doelgroep niet helder. In de eerste brief uit 1998 worden ook degenen zonder sollicitatieplicht tot de doelgroep gerekend (57,5 jaar en ouder, arbeidsgehandicapten, niet-uitkeringsgerechtigden). Op deze groep is de omvang van het budget bepaald. In de latere operationalisering en de gepresenteerde cijfers aan de Tweede Kamer zijn steeds de uitkeringsgerechtigden van 57,5 jaar en ouder en de arbeidsgehandicapten niet tot de doelgroep gerekend. Nog groter zijn de definitieproblemen voor het zittend bestand. Wat hier als mate van sluitendheid zou moeten worden berekend is onduidelijk. Wanneer komt een traject in de teller, en welke doelgroep komt in de noemer? De brief aan de Tweede Kamer over de sluitende aanpak geeft geen operationalisering van de doelen voor de sluitende aanpak voor het zittend bestand.

De wijze van monitoring heeft grote invloed op de inspanningen van de uitvoeringsinstellingen (Koning, 2004). Doordat degenen zonder sollicitatieplicht (57,5 jaar en ouder en arbeidsgehandicapten) niet meetelden voor de sluitende aanpak hebben de uitvoeringsinstellingen aan deze groep ook niet actief een aanbod gedaan. Doordat in het begin steeds gemonitord is op instroom in de trajecten heeft de uitstroom en effectiviteit van de trajecten min-

der aandacht gekregen. Dit kan niet de oorzaak zijn van het niet bereiken van de mate van sluitendheid, maar mogelijk wel van de geringe effectiviteit van de sluitende aanpak.

## 4.3 Vormgeving van de sluitende aanpak

### 4.3.1 Doelgroep

De doelgroep voor de sluitende aanpak blijkt lastig af te bakenen. Wie wel hulp nodig heeft en wie niet is moeilijk vooraf te bepalen. Toepassing van de kansmeter leidt ertoe dat een groot deel van degenen die hulp nodig hebben bij het vinden van een baan in eerste instantie niet tot de doelgroep worden gerekend. Na een half jaar zoeken komen zij alsnog in aanmerking voor een traject. Aan de andere kant wordt een groot aantal werklozen tot de doelgroep gerekend die zelf een baan kunnen vinden (zie Tabel 3.2). Toepassing van de kansmeter aan het begin van de werkloosheid leidt dus vooral tot dead weight loss. Aangezien deze werklozen ook op eigen kracht een baan hadden kunnen vinden vermindert het aanbieden van trajecten aan deze groep de effectiviteit van de sluitende aanpak.

Het tweede probleem is dat de doelgroep veel kansarmer is dan verwacht. Voor een deel gaat het om mensen die steeds opnieuw werkloos worden en dezelfde kenmerken hebben als langdurig werklozen. Een deel van hen heeft ook al eerder trajecten gevolgd. Het is zeer de vraag of een traject de kans op werk voor deze groep vergroot. Een traject in het welzijnscircuit kan nuttig zijn voor deze cliënten, maar met preventie van langdurige werkloosheid heeft het weinig te maken. Uit de evaluaties van de sluitende aanpak blijkt dat vooral voor deze groep de aanpak niet sluitend is. Overigens zou het wel aanbieden van trajecten aan deze groep de aanpak wel sluitender maken, maar ook minder effectief.

Het toevoegen van het zittend bestand is gedacht vanuit het doel van de sluitende aanpak (preventie van langdurige werkloosheid) buitengewoon vreemd. De sluitende aanpak was juist bedoeld om naast de aandacht voor het al kansarme bestand langdurig werklozen aandacht te besteden aan de nog kansrijke werklozen om te voorkomen dat ze kansarm zouden worden. Preventie van langdurige werkloosheid bij langdurig werklozen is per definitie onmogelijk.

### 4.3.2 Timing van het aanbod

Als gevolg van de vele stappen die een werkloze moet doorlopen begint een traject soms pas meer dan een jaar na instroom in de werkloosheid. Voor degenen die een traject nodig hebben kan dit de effectiviteit verminderd hebben, uitgaande van duurzaamheid van de

---

werkloosheid. Als alleen sprake is van het selectie-effect hoeft de effectiviteit van de trajecten niet te zijn aangetast. In beide gevallen is de duur van de werkloosheid minder verkort dan had gekund bij het tijdig starten van de trajecten. Voor degenen die geen traject nodig hadden maar wel tot de doelgroep van de sluitende aanpak behoorden hebben de lange wachttijden de dead weight loss verminderd en de effectiviteit verhoogd.

### 4.3.3 Inhoud van het aanbod

Consulenten van het CWI vinden de meerwaarde van de kansmeter voor het bepalen van het reïntegratieadvies gering. Voor een deel omdat de vragen niet zijn ingevuld zodat relevante informatie ontbreekt, en omdat een deel van de vragen niet relevant worden geacht voor het reïntegratieadvies. Vanwege de geringe houvast die de fasering biedt wordt er drie keer gekeken welk aanbod een werkloze nodig heeft, eerst door het CWI, vervolgens door de uitkeringsinstelling en tot slot door het reïntegratiebureau (SZW, 2003).

Uit de evaluatie van de sluitende aanpak door het UWV blijkt dat te veel scholing wordt ingekocht, ook voor groepen waarvoor dat niet effectief is (UWV, 2003). Mogelijk speelt hierbij een rol dat de budgetten relatief ruim waren, zeker gezien de dalende instroom in de werkloosheid. Door dure instrumenten in te zetten kon een te grote onderbesteding worden voorkomen. De effectiviteit van de sluitende aanpak is hierdoor verminderd.

## 4.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we een aantal factoren geïdentificeerd die ertoe geleid hebben dat het doel van de sluitende aanpak (verkorting van de werkloosheidsduur) niet bereikt is. Oorzaken daarvoor liggen deels in de randvoorwaarden en voor een deel in de vormgeving van de sluitende aanpak.

### *Voorwaarden voor de sluitende aanpak*

Het proces dat een werkloze moet doorlopen kent vele schakels, waardoor er veel tijd overheen gaat voor dat een traject gestart wordt. De scheiding in het proces tussen degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitkering enerzijds en de begeleiding naar werk anderzijds bemoeilijkt het toepassen van sancties. Dit stelt hoge eisen aan de onderlinge afstemming. Het te ruime budget heeft de mate van sluitendheid bevorderd, maar de effectiviteit van de trajecten vermoedelijk negatief beïnvloed. De monitoring was in het begin teveel gericht op instroom in de trajecten, waardoor uitval en uitstroom naar werk minder aandacht hebben gehad.

---

Als gevolg van problemen in de voorwaardenscheppende sfeer is dus de timing van het aanbod later dan bedoeld en zijn de trajecten wellicht minder effectief.

### ***Vormgeving van de sluitende aanpak***

De belangrijkste problemen in de vormgeving van de sluitende aanpak zijn de keuze van de doelen en de doelgroep.

Voor een groot deel van de doelgroep bleek duurzame reïntegratie op de arbeidsmarkt geen doelstelling die op korte termijn bereikt kan worden. Deze groep laten instromen in een arbeidsmarktgericht traject is niet kosten-efficiënt. In eerste instantie was dit ook niet de bedoeling: verwacht werd dat een deel van de fase 4 cliënten een traject zouden volgen in het welzijnsircuit. Er werd van uitgegaan dat deze trajecten uit de reguliere middelen van welzijnsinstellingen (maatschappelijk werk, verslavingszorg e.d.) gefinancierd zouden worden. Van de overige fase 4 cliënten werd verwacht dat ze met de invoering van de nieuwe kansmeter in 1999 als fase 3 zouden worden geïndiceerd en daardoor in aanmerking zouden komen voor een arbeidsmarktgericht traject. In de praktijk bleef er een omvangrijke groep fase 4-clieñten die toch in aanmerking kwamen voor een arbeidsmarktgericht traject.

Terwijl in eerste instantie de mate van sluitendheid een instrument was om langdurige werkloosheid te voorkomen is het steeds meer een zelfstandige doelstelling geworden. De beleidsinspanningen zijn dan ook, zeker de eerste jaren, vooral gericht op het vergroten van de mate van sluitendheid. Doordat er geen cijfers waren over de effectiviteit en de kosten van trajecten kon hierop ook niet gestuurd worden. Preventie van langdurige werkloosheid raakte daardoor als doelstelling op de achtergrond. Vanaf 2000 moest ook de aanpak van het zittend bestand sluitend worden gemaakt. Deze groep was al langdurig werkloos, dus de doelstelling van preventie van langdurige werkloosheid was hierbij in het geheel niet aan de orde. Voor deze groep lag teruggeleiding naar de arbeidsmarkt verder weg in de tijd en was sociale insluiting het primaire doel.

Preventie van langdurige werkloosheid was voor een deel van de nieuwe instroom en voor het gehele zittend bestand niet aan de orde. Het doel van de sluitende aanpak werd tweeledig. Voor een deel van de nieuwe instroom bleef het doel preventie van langdurige werkloosheid en het daardoor bekorten van de uitkeringsduur, conform het oorspronkelijke concept van de sluitende aanpak. Voor een ander deel van de nieuwe instroom en het gehele zittend bestand was de sluitende aanpak vooral gericht op sociale insluiting en op termijn terugleiden van de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktgerichte trajecten waren voor het grootste deel van deze laatste groep niet effectief. De doelstelling sociale insluiting vereist een andere aanpak dan de doelstelling preventie van langdurige werkloosheid. Voor het bereiken van sociale insluiting is vooral de mate van sluitendheid van de aanpak belangrijk. Voor het be-

---

---

reiken van preventie van langdurige werkloosheid is juist de effectiviteit van de trajecten belangrijk.

Dat wil niet zeggen dat het streven naar sociale insluiting geen goede politieke doelstelling is. Vanuit het streven naar sociale participatie en niemand buiten de boot te laten vallen is het een zeer legitieme doelstelling. Het probleem is dat het instrumentarium en de wijze van monitoring van de twee doelstellingen niet samengaan. Om sociale insluiting te bereiken moet de mate van sluitendheid worden gemeten, daarbij kan een reeks van instrumenten worden ingezet die als het niet op korte termijn lukt, pas op middellange of langere termijn tot arbeidsmarktintegratie hoeven te leiden. Om preventie van langdurige werkloosheid te bereiken moet de effectiviteit van de trajecten worden gemeten, die er in alle gevallen op gericht moeten zijn op korte termijn mensen naar de arbeidsmarkt te leiden. Door de twee doelstellingen op dezelfde wijze te monitoren is de kans groot dat ogenschijnlijk geen van beide doelstellingen worden bereikt. Immers: hoe hoger de mate van sluitendheid, hoe meer werklozen een traject krijgen dat niet effectief is in de zin dat het langdurige werkloosheid voorkomt. Een hogere mate van sluitendheid betekent dus een lagere effectiviteit omdat de middelen niet op korte termijn maar pas op langere termijn renderen. Deze trajecten kunnen uit het oogpunt van sociale insluiting wel nuttig zijn. Anderzijds wordt de mate van sluitendheid negatief beïnvloed doordat uitvoerders trajecten zoveel mogelijk willen inzetten bij werklozen voor wie dat effectief is. De effectiviteitsdoelstelling beïnvloedt dus ook de mate van sluitendheid negatief. Door de beide doelstellingen apart te monitoren wordt een beter beeld gekregen van het feitelijke doelbereik. Voor de uitvoerders geeft dit ook een betere prikkel omdat hun inspanningen beter zichtbaar worden.

---



## **5 Ervaringen in het buitenland**

### **5.1 Inleiding**

Het leidende principe van de sluitende aanpak wordt door de Europese Commissie beschreven als: ‘making the right offer to the right person at the right time’. Dit leidende principe is in de verschillende Europese landen verschillend vormgegeven (zie Paragraaf 2.2). In dit hoofdstuk bespreken we de ervaringen van de verschillende landen. Niet alleen de Europese landen kennen een sluitende aanpak. Ook de VS, Australië en Canada kennen een sluitende aanpak beleid gericht op preventie van werkloosheid. De ervaringen in deze landen komen in dit hoofdstuk zijdelings aan bod. Dit hoofdstuk is voor een groot deel gebaseerd op de evaluatie van de uitvoering van de richtlijnen 1 t/m 3 door de Europese Commissie (EC, 2002).

In Paragraaf 5.2 bespreken we de voorwaarden voor de sluitende aanpak in een aantal Europese landen. In Paragraaf 5.3 gaan we in op ervaringen met de vormgeving en Paragraaf 5.4 beschrijft de effecten van de sluitende aanpak in andere landen. Paragraaf 5.5 sluit af.

### **5.2 Voorwaarden voor de sluitende aanpak**

#### **5.2.1 Proces en verantwoordelijkheidsverdeling**

In het vorige hoofdstuk zijn twee problemen gesignaleerd in het proces en de verantwoordelijkheidsverdeling: (1) de vele stappen die een werkloze moet doorlopen, waardoor vertragingen optreden, en (2) de scheiding in het proces tussen degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitkering enerzijds en de begeleiding naar werk anderzijds die het toepassen van sancties bemoeilijkt.

Alleen in Frankrijk moet de werkloze meer schakels doorlopen dan in Nederland. De Franse uitvoeringsstructuur is zeer versnipperd: een groot aantal publieke en private organisaties speelt een rol in de uitvoering van de sluitende aanpak. In de andere landen heeft de werkloze met minder organisaties te maken. De uitvoering van de sluitende aanpak in Ierland en Engeland is een zaak van de nationale Arbeidsvoorziening. In Zweden is er naast Arbeidsvoorziening ook een belangrijke taak voor de gemeenten weggelegd. In België is de publieke Arbeidsvoorziening verantwoordelijk voor de intake en het opstellen van het trajectplan. De

---



uitvoering van de trajecten gebeurt door private bureaus die door de publieke Arbeidsvoorziening gecontracteerd worden (KPMG BEA 2001).

Sanctionering gebeurt in Engeland door de publieke Arbeidsvoorziening (Employment Service). Bij de aanvraag van de uitkering sluiten de Employment Service een contract met de werkloze waarin wordt afgesproken dat deze elke 2 weken een kort gesprek heeft met de Employment Service. Als de werkloze niet komt opdagen kan de Employment Service een sanctie toepassen (PLS Ramboll, 2001). In Frankrijk is de intake voor de sluitende aanpak verplicht: niet opdagen leidt tot een sanctie. In Ierland is deelname aan trajecten vrijwillig. In andere landen is een aangeboden traject in principe verplicht, maar wordt in de praktijk vaak geen sanctie toegepast (KPMG BEA, 2001). Het lijkt erop dat het opleggen van een sanctie voor het niet op komen dagen voor gesprekken makkelijker is dan het opleggen van een sanctie voor het weigeren van een traject.

### 5.2.2 Budget

In Nederland was sprake van onderbesteding van de budgetten voor de sluitende aanpak over de gehele periode. Nederland blijkt in 2000 een groter budget ter beschikking te hebben gesteld voor activeringsmaatregelen dan andere landen.

Tabel 5.1 Uitgaven aan activering als percentage GDP

	1989	1993	2000
Nederland	1.3	1.5	1.6
Zweden	1.5	2.9	1.4
Denemarken	1.1	1.7	1.5
Duitsland	1.0	1.6	1.2
België	1.3	1.2	1.3
Ierland	1.4	1.4	1.5
Frankrijk	0.7	1.2	1.3
Engeland	0.7	0.6	0.3

Bron: EC (2002).

Over de besteding van de budgetten in andere landen is weinig bekend. Frankrijk had door de versnipperde uitvoering hetzelfde probleem als Nederland: veel verschillende budgetten en onduidelijkheid over waaruit welk traject betaald moest worden (KPMG BEA, 2001). Ook over de wijze van verantwoording van de bestedingen in andere landen is weinig bekend. Wel is Nederland het enige land waarin de sluitende aanpak vooral intensivering was van bestaand beleid, gekoppeld aan een extra budget. In de meeste andere landen was voordien nog nauwelijks sprake van preventief beleid en heeft de sluitende aanpak geleid tot het ontwikkelen van specifieke instrumenten en programma's. In België is bijvoorbeeld geld ter

beschikking gesteld voor de screening van werklozen. Ierland heeft een signaleringsinstrument ontwikkeld voor de implementatie van de sluitende aanpak (KPMG BEA, 2001).

### 5.2.3 Monitoring

We hebben gezien dat in Nederland het gebrek aan eensluidende definities en doelen een probleem is bij de monitoring. Wat is ‘een aanbod’? Wie wordt er precies tot de doelgroep gerekend? Ook in andere landen spelen deze problemen. Aangezien andere landen hier andere keuzes in hebben gemaakt zijn de cijfers over de sluitende aanpak tussen landen nauwelijks te vergelijken.

De Europese Commissie vindt dat bij de monitoring van de sluitende aanpak te weinig aandacht is gegeven aan de effectiviteit. Er is bij de implementatie te weinig nagedacht over de evaluatie ervan. In geen enkel land is gebruik gemaakt van controlegroepen om de effectiviteit van de sluitende aanpak te meten. Wel zijn in een aantal landen de effecten van trajecten geëvalueerd met quasi-experimentele kwantitatieve methoden (Frankrijk, Nederland en Zweden). Dit zijn methoden waarbij op basis van administratieve data achteraf kunstmatig een controlegroep wordt gecreëerd (EC, 2002).

## 5.3 Vormgeving van de sluitende aanpak

### 5.3.1 Doelgroep

In Nederland spelen twee problemen met de doelgroep: de selectie en de samenstelling.

#### *Selectie van de risicogroep (profiling)*

Een deel van de onderzochte landen selecteert in een vroeg stadium werklozen die een grote kans hebben om langdurig werkloos te worden. Deze landen hanteren verschillende manieren om deze risicogroep te selecteren. Daarbij kunnen drie methoden worden onderscheiden (PLS Ramboll, 2001):

1. selectie op basis van oordeel consultant (gezond verstand);
2. selectie op grond van groepskenmerken;
3. selectie op basis van econometrisch model.

De Nederlandse kansmeter is gebaseerd op een econometrisch model. Van de uitkomst van de kansmeter kan worden afgeweken door de consultant. De consultant moet dat dan wel onderbouwen. In Europa is Nederland het enige land dat gebruik maakt van een econometrisch model. In de VS en in Australië wordt ook gebruikt gemaakt van een econometrisch model. Verder heeft Duitsland geëxperimenteerd met een econometrisch model (Rudolph

en Müntnich, 2001). Voordeel van een econometrisch model is dat het alle individuele factoren meeneemt in de selectie en dat het is gebaseerd op objectieve gegevens. Nadeel is dat het niet zo flexibel is: aanpassing van het model vergt tijd. Het werken met een verouderd model kan de voorspellende waarde aantasten. Nog een nadeel is dat het een duur instrument is. Het ontwikkelen van het instrument is duur en voor het uitvragen van alle informatie die nodig is om te bepalen of iemand tot de risicogroep behoort is veel tijd nodig.

België, Denemarken en Ierland selecteren de risicogroep op basis van groepskenmerken, zoals leeftijd, geslacht en opleiding. In Denemarken bijvoorbeeld worden de volgende groepen tot de risicogroepen gerekend: werklozen met een zeer lage opleiding en taalproblemen (w.o. etnische minderheden), herintredende vrouwen, werklozen ouder dan 50, werklozen zonder startkwalificatie in de sector waarin zij zoeken, personen die in het verleden vaak werkloos zijn geweest, personen zonder werkervaring (PLS Ramboll, 2001). Voordeel van de selectie op basis van groepskenmerken is dat dit een eenvoudige en goedkope methode is. Bovendien zijn de risicogroepen eenvoudig te updaten op basis van nieuwe informatie. Nadeel is dat individuele kenmerken, zoals motivatie, niet worden meegenomen. In de praktijk wordt daarom selectie op basis van groepskenmerken vooral gebruikt als hulpmiddel voor de consulent.

Selectie puur op basis van het oordeel van de consulent gebeurt in Zweden en Duitsland. Voordeel hiervan is dat het erg flexibel is en individuele risicofactoren kunnen worden meegenomen. Een voordeel is ook dat op basis van de beoordeling tegelijkertijd kan worden beoordeeld wat voor soort traject het meest effectief is. Nadeel is dat de uitkomsten erg afhankelijk zijn van de consulent. Er kunnen grote verschillen zijn tussen consulenten. Het is ook een dure methode omdat intensieve gesprekken moeten worden gevoerd met werklozen.

Er bestaat geen systematische evaluatie van de verschillende methoden. De enige evaluatie is die van het Duitse experiment (Rudolph en Müntnich, 2001). Voor de evaluatie zijn de werklozen in de leeftijdsgroep 25-55 jaar in drie steden bij instroom beoordeeld met het profiling instrument, waarbij gebruik is gemaakt van een econometrisch model. Vervolgens is op basis daarvan de totale groep verdeeld in een groep zonder en een groep mét risico op langdurige werkloosheid (de risicogroep). Aan een deel van de risicogroep is casemanagement aangeboden (de aanbodgroep) en aan een deel niet (de controlegroep). De casemanager coördineerde bemiddelings- en trainingsactiviteiten. De verdeling over aanbodgroep en controlegroep werd gebaseerd op toeval. Van de aanbodgroep viel een deel af omdat zij niet mee wilden werken of omdat ze al een baan hadden gevonden. De aanbodgroep viel daardoor uiteen in een deelnemersgroep en een niet-deelnemersgroep. Uit het onderzoek bleek dat van de controlegroep een groter deel langdurig werkloos werd dan van de groep zonder risi-

co op langdurige werkloosheid. Het profiling instrument voorspelde de werkloosheidsduur dus goed. Het aanbieden van casemanagement en trajecten aan de risicogroep verkorte de werkloosheidsduur echter niet: de werkloosheidsduur van de deelnemersgroep verschilde niet van de werkloosheidsduur van de controlegroep. De conclusie van dat onderzoek is dat profiling wel de duur van de werkloosheid redelijk goed voorspelt, maar niet het nut van arbeidsmarktinstrumenten.

Voor de VS komen Berger, Black en Smith (2000) tot dezelfde conclusie op basis van een experiment met een controlegroep. Profiling voorspelt wel de lengte van de werkloosheidsduur, maar niet de effectiviteit van de aangeboden trajecten.

### ***Samenstelling van de doelgroep***

In Nederland bleek de doelgroep (nieuwe instroom) veel kansarmer dan verwacht. Aan een deel van de doelgroep kon daardoor geen geschikt traject worden aangeboden.

Ook in het Duitse experiment was de doelgroep kansarmer dan verwacht. Een groot deel van de nieuwe instroom bleek een verleden te hebben van terugkerende werkloosheid of gesubsidieerd werk. De helft van de aanbodgroep heeft de aangeboden dienstverlening afgeslagen. Ruim 40% weigerde omdat ze intussen werk hadden gevonden, of zich hadden teruggetrokken van de arbeidsmarkt. Nog eens 60% weigerde vanuit desinteresse. Redenen werden gegeven als: geen zin, ziekte, verslaving en andere verplichtingen. Het ging om een vrijwillig aanbod, weigering tot medewerking had geen consequenties voor de uitkering. Het voordeel daarvan is dat alleen gemotiveerde cliënten meedoen. Verwacht zou mogen worden dat dat de effectiviteit van de trajecten zou verhogen. Per saldo vond de groep die casemanagement weigerde sneller een baan dan de controlegroep (Rudolph en Müntnich, 2001)..

### **5.3.2 Timing van het aanbod**

In Nederland was het de bedoeling al bij het begin van de werkloosheid trajecten aan te bieden. In de praktijk duurde het lang voordat een traject gestart werd. Mogelijk dat dit juist de dead weight loss verlaagd en de effectiviteit van de trajecten verhoogd heeft, doordat degenen die op eigen kracht een baan hadden gevonden geen traject meer hoefden te volgen. Dit zou ervoor pleiten om het aanbod van trajecten uit te stellen. De Europese Commissie wijst in zijn evaluatie op de gevaren van te vroege activering als de risicogroep niet goed te selecteren is (EC, 2002). Andere wijzen erop dat het zo vroeg mogelijk aanbieden van trajecten juist wel goed is omdat dit een preventief effect heeft. Black e.a. (2002) concluderen dat trajecten op zichzelf niet erg effectief zijn, maar dat het aanbieden van trajecten wel effectief is. Zij vinden in de risicogroep een kortere werkloosheidsduur bij degenen aan wie wel een traject is aangeboden, maar niet met een traject gestart zijn. Zij concluderen dat de dreiging

---

van een traject ervoor zorgt dat werklozen sneller een baan accepteren. Deelname aan de trajecten was verplicht. Zij verklaren het effect uit het feit dat sommige werklozen hun werkloosheidsduur verlengen omdat zij een voorkeur hebben voor vrije tijd. Wanneer zij hun vrije tijd toch moeten inleveren kiezen ze voor een hoger inkomen (Black, Smith, Berger en Noel, 2002).

Ook het Duitse experiment lijkt te wijzen op een effect van het aanbieden van trajecten. De groep die casemanagement kreeg aangeboden maar deelname weigerde had een kortere werkloosheidsduur dan de groep die wel gebruik maakte van het casemanagement (en ook korter dan de controlegroep). Het verschil met het experiment in de VS was dat deelname in Duitsland vrijwillig was en niet deelname dus niet gesanctioneerd werd. We kunnen hier dus geen harde conclusies aan verbinden.

### 5.3.3 Inhoud van het aanbod

Voor Nederland is de conclusie getrokken dat de inhoud van de trajecten niet perfect aansluit bij de behoeften van de doelgroep. De effectiviteit van de trajecten (en van de sluitende aanpak) is daardoor minder dan mogelijk zou zijn geweest. Een methodiek om te bepalen voor werkloze wel traject geschikt is ontbreekt. De kansmeter is daarvoor ongeschikt.

In de verschillende landen zijn er evaluaties van de effectiviteit van de aangeboden trajecten. Zoals gezegd berust geen van deze evaluaties op experimenten. Sommige evaluaties met quasi-experimenten vinden positieve effecten bij specifieke groepen (vrouwen, laagopgeleiden jonger dan 35, hoogopgeleiden). Andere evaluaties vinden helemaal geen positieve effecten of zelfs negatieve effecten. Mogelijk komt dit doordat trajecten zijn ingezet bij de verkeerde groepen. De resultaten van de evaluaties benadrukken dat trajecten zeer gericht moeten worden ingezet (EC, 2002). Uit het Duitse experiment blijkt dat de voorspelling van de duur van de werkloosheid weinig meerwaarde heeft voor het bepalen welk traject iemand nodig heeft. Dit bleek ook al uit de ervaringen met de Nederlandse kansmeter (SZW, 2003).

Canada en sommige staten in de VS gebruiken een ‘targeting’ systematiek, waarbij aan het begin van de werkloosheid niet de afstand tot de arbeidsmarkt wordt bepaald maar of de werkloze hulp nodig heeft en zo ja welke hulp. Van de werkloze die hulp nodig heeft wordt direct bepaald welk type traject deze nodig heeft. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een econometrisch model. Frölich e.a. (2003) concluderen dat ‘targeting’ een beter instrument is dan profiling, omdat er geen rechtlijnig verband bestaat tussen de afstand tot de arbeidsmarkt en de effectiviteit van instrumenten. Zij berekenen dat bij een juiste toewijzing van trajecten aan werklozen de effectiviteit van de trajecten met 8 procentpunt stijgt. Wel erkennen zij dat het targeting instrument in de praktijk nog niet gewerkt heeft. Het onderliggend

---

model waarmee moet worden bepaald welk instrument iemand nodig heeft is ingewikkelder dan het model voor profiling, waarmee immers alleen de duur van de werkloosheid voorspeld hoeft te worden. In de landen waar het is toegepast stuitte het instrument bovendien op weerstanden die te maken hadden met privacybescherming en reorganisaties in de uitvoering: de casemanagers waren bang dat zij overbodig werden.

## 5.4 Effecten van de sluitende aanpak

### 5.4.1 Mate van sluitendheid

In onderstaande tabel is de 'rate of non-compliance' weergegeven in de onderzochte landen. Zoals in Paragraaf 4.2.3 uiteengezet zijn de cijfers nauwelijks vergelijkbaar vanwege definitieverschillen. Als de definities in de verschillende landen consequent zijn toegepast in de verschillende jaren dan valt wel op de Nederland het enige land is waarin de 'rate of non-compliance' stijgt in plaats van daalt.

Tabel 5.2 Rate of non-compliance (mate van niet-sluitendheid) in Europa

	1998	1999	2000	2001	2002
Nederland		62	66	65	75
Zweden		5	1	0	
Denemarken	76	73	66	60	
Duitsland	21	24		22	
België	58	54	38		
Ierland		53		49	
Frankrijk		75	51		
VK		0	0	0	

Rate of non-compliance: werklozen na een jaar zonder traject als % werklozen na een jaar nog werkloos

Bron: EC (2002).

In de meeste landen komt de mate van niet-sluitendheid lager uit dan in Nederland. Dat kan komen doordat niet alleen trajecten zijn meegerekend als aanbod, maar ook gesprekken. In Engeland is daardoor de mate van niet-sluitendheid 0 (de mate van sluitendheid is 100%). In sommige landen wordt een geweigerd aanbod wel als aanbod gerekend en in andere landen niet. In bovenstaande Nederlandse cijfers zijn de geweigerde trajecten niet als aanbod geteld. Daarnaast is in andere landen vaak de doelgroep kleiner. Dit heeft te maken met beleidsmatige keuzes voor de doelgroep, maar ook met de definitie van wat nieuwe instroom is. De tijd die iemand gewerkt moet hebben voor instroom in de werkloosheid verschilt per land. Ook gaan landen verschillend om met het tellen van werklozen die instromen in de werkloosheid vanuit een gesubsidieerde baan (EC, 2002). Verder moet in gedachten worden ge-

houden dat het percentage in Nederland hoog ligt, maar dat de niet-sluitendheid relatief weinig mensen betreft. Dit komt doordat de werkloosheid in Nederland laag is in vergelijking met andere landen. De instroom in de werkloosheid is laag en degenen die instromen vinden vaak op eigen kracht weer een baan. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

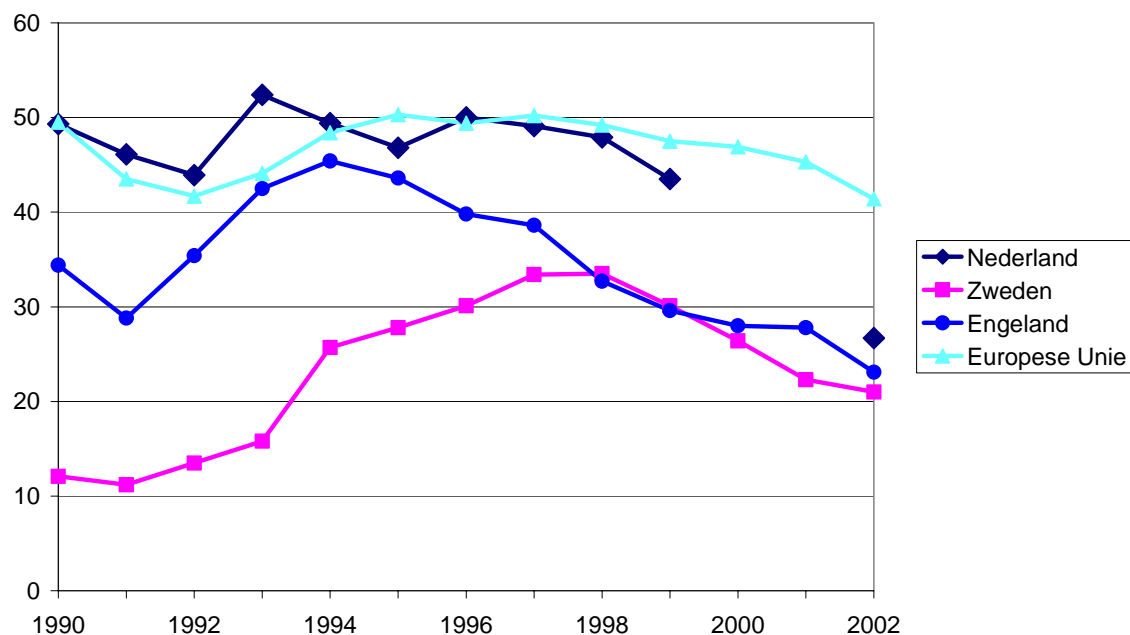
#### **5.4.2 Effect op werkloosheidsduur**

In alle Europese landen is sprake geweest van een sterke daling van de langdurige werkloosheid. Gemiddeld over alle lidstaten is de langdurige werkloosheid gedaald van 50% van de totale werkloosheid in 1997 tot 41% in 2002. Vooral in Ierland, Zweden en Nederland was de daling van de langdurige werkloosheid groot (EC, 2002). In Figuur 5.1 vergelijken we de ontwikkeling van het aandeel langdurige werklozen in die landen die volgens de EU-cijfers een hoge mate van sluitendheid hebben (Engeland en Zweden) met de ontwikkeling in Nederland en de rest van Europa. We zien dat in Engeland en Nederland het aandeel langdurig werklozen sterker is gedaald dan in andere landen. Het aandeel langdurig werklozen ligt in 2002 in Nederland op 26% van het totaal aantal werklozen en in Engeland op 23%. Dat is bijna op het niveau van Zweden (21%). Het gemiddelde aandeel in alle EU-lidstaten bedroeg in 2002 nog 41%.

Om de cijfers te kunnen beoordelen moet een relatie worden gelegd met omvang van de werkloosheid. Een lagere werkloosheid leidt tot een lager aandeel langdurig werklozen omdat werkgevers minder mogelijkheden hebben de werklozen met de hoogste (verwachte) productiviteit te selecteren. In Figuur 5.2 zien we dat in alle landen de werkloosheid sterk gedaald is in de periode 1997-2001. In Nederland is de werkloosheid tot een zeer laag niveau gedaald. De sterke afname van de langdurige werkloosheid in Nederland kan dus ook het gevolg zijn van de dalende instroom in de werkloosheid en de toenemende werkgelegenheid.

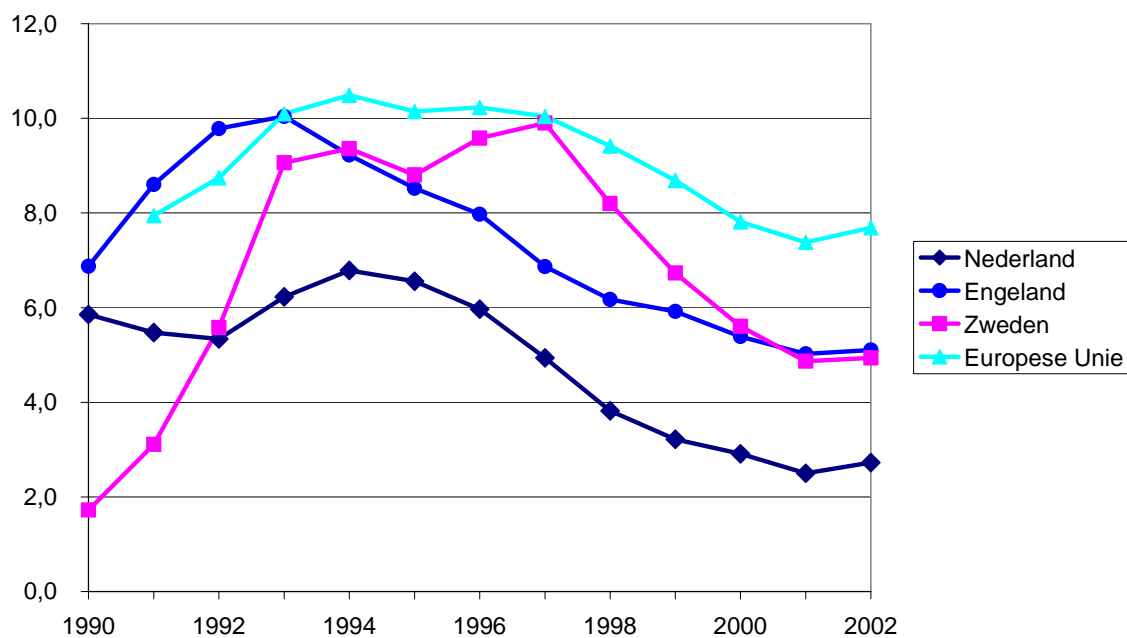
---

Figuur 5.1 Langdurige werkloosheid in Europa (langdurig werklozen als % totaal aantal werklozen)



Bron: OECD, voor Nederland ontbreken gegevens voor de jaren 2000 en 2001.

Figuur 5.2 Werkloosheid in Europa, in % (gestandaardiseerd)



Bron: OECD



In hoeverre de daling van de langdurige werkloosheid kan worden toegeschreven aan de sluitende aanpak is dus onduidelijk. Mogelijk is door de sterke daling van de werkloosheid het selectie-effect als oorzaak van langdurige werkloosheid voor een belangrijk deel bestreden. De sluitende aanpak kan aanvullend een effect hebben gehad op het gedrag van werklozen. Uit de verschillende evaluaties blijkt dat niet zozeer de trajecten zelf leiden tot een kortere werkloosheidsduur, maar dat het aanbieden van trajecten wel leidt tot actiever zoekgedrag van werklozen. De sterke daling van de langdurige werkloosheid in Engeland, ondanks een hogere werkloosheid, zou er ook op kunnen duiden dat een sluitende aanpak invloed heeft vooral door beïnvloeding van het gedrag van werklozen. In Engeland worden immers geen trajecten aangeboden die beogen de productiviteit van werknemers te verhogen.

### **5.4.3 Indirecte effecten**

Volgens de Europese Commissie is er weinig bewijs voor een effect van het activerend arbeidsmarktbeleid op het functioneren van de arbeidsmarkt. Verwacht zou mogen worden dat bij een groter arbeidsaanbod er meer neerwaartse druk op de lonen zou zijn en daardoor meer werkgelegenheid. In Zweden wordt dit effect gerapporteerd. In Zweden, Denemarken en Engeland wordt gevonden dat de fricties op de arbeidsmarkt zijn verminderd als gevolg van het activerend arbeidsmarktbeleid (EC, 2002).

## **5.5 Conclusie**

Ten opzichte van andere landen was de ambitie in Nederland met de sluitende aanpak hoger dan in andere landen: de doelgroep was groter, er moest bij aanvang van de werkloosheid een aanbod worden gedaan en dat aanbod moest een traject zijn. Deze hoge ambitie verklaart de hoge 'rate of non-compliance' ten opzichte van andere landen en ook de in vergelijking met andere landen hoge budgetten. Een minder ambitieuze aanpak zou misschien tot een hogere mate van sluitendheid hebben geleid, een grotere effectiviteit en lagere kosten.

Overigens zijn de effectiviteitscijfers ook in de andere landen niet erg bemoedigend. De Europese Commissie wijt dit aan verkeerde timing van de maatregelen, onvoldoende betrouwbare selectie van de doelgroep (unreliable profiling) en onvoldoende gerichte inzet van trajecten (insufficient targeting) (EC, 2002). Een aanpak die er vooral op gericht is gedrag van werklozen te veranderen lijkt het meest succesvol. Zowel de aanpak in Engeland, waar geen trajecten worden aangeboden om de productiviteit te verhogen maar alleen gesprekken wor-

---

den gevoerd, als het experiment in de VS, waaruit bleek dat de dreiging van een traject effectiever is dan het traject zelf, lijkt hierop te wijzen.

In alle landen is er, evenals in Nederland, sprake van een dubbele doelstelling: ‘social inclusion’ en ‘preventing long-term unemployment’. Deze doelstellingen vereisen een ander instrumentarium en een andere wijze van monitoring. ‘Social inclusion’ vereist een sluitende aanpak, vooral van langdurig werklozen. ‘Preventing long-term unemployment’ vereist een gerichte inzet van activiteiten voor de nieuwe instroom.

---



## 6 Lessen voor Nederland

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we na wat Nederland kan leren uit de eigen ervaringen en de ervaringen in andere landen. We hebben geconstateerd dat de twee doelstellingen (preventie langdurige werkloosheid en sociale insluiting) een andere aanpak en een andere wijze van monitoring vereisen. We zullen daarom de lessen apart bespreken voor de doelstelling preventie van langdurige werkloosheid (Paragraaf 6.2) en voor de doelstelling van sociale insluiting (Paragraaf 6.3).

### 6.2 Preventie van langdurige werkloosheid

#### 6.2.1 Vormgeving van de sluitende aanpak

##### *Doelgroep*

Om te bepalen welke doelgroep moet worden gekozen voor de sluitende aanpak moet een aannname worden gedaan over de mate waarin het selectie-effect dan wel duurzaamheid de belangrijkste oorzaak is voor werkloosheid (zie Paragraaf 2.2). Als duurzaamheid wordt gezien als belangrijke oorzaak is selectie vooraf niet raadzaam. Dan dalen immers voor alle werklozen de kansen op werk naarmate zij langer werkloos worden. Als selectie de belangrijkste oorzaak is dan is selectie van de risicogroep vooraf wel raadzaam, maar uitsluitend als hiervoor een betrouwbare methode beschikbaar is. Uit de ervaringen met de kansmeter blijkt dat deze niet zeer betrouwbaar is. Uit de ervaringen in andere landen blijkt bovendien dat selectie van de risicogroep nog niets zegt over de in te zetten instrumenten. Niet voor iedereen in de risicogroep is het nuttig trajecten in te zetten. Omdat selectie vooraf moeilijk is, weinig zegt over de mate waarin en de aard van de trajecten die moeten worden ingezet en niet uitgesloten kan worden dat duurzaamheid mede oorzaak is van langdurige werkloosheid lijkt het raadzaam vooraf niet te selecteren. De doelgroep van de sluitende aanpak wordt dan gevormd door alle nieuwe instroom in de werkloosheid.

##### *Timing van het aanbod*

Als duurzaamheid mede oorzaak is van langdurige werkloosheid is het raadzaam zo snel mogelijk na de instroom in de werkloosheid in te grijpen. Ook de ervaring in de VS dat de dreiging van een traject leidt tot een kortere werkloosheidsduur pleit voor snel ingrijpen. In de VS is de maximale uitkeringsduur 6 maanden, en snel ingrijpen is kosteneffectief,

---

vooral vanwege de dreigende werking die uitgaat van een traject en de sanctie die volgt wanneer het traject geweigerd wordt.

### ***Inhoud van het aanbod***

Wanneer gekozen wordt voor niet vooraf selecteren van de risicogroep en snel ingrijpen dan is het raadzaam niet onmiddellijk trajecten in te zetten. Dit zou immers leiden tot een hoge dead weight loss, en mogelijk verlenging van de werkloosheidsduur als gevolg van het ‘lock in’ effect (tijdens het traject wordt niet naar werk gezocht). Een aanpak zoals in Engeland ligt meer voor de hand. Daarbij worden in het eerste halfjaar tweewekelijks gesprekken gevoerd. Het doel van die gesprekken is enerzijds het helpen van de werkloze met het zoeken naar werk en het bijstellen van te hoge ambities en anderzijds het sanctioneren van niet gemotiveerden. De gesprekken moeten een verplichtend karakter hebben: niet opdagen leidt tot korting op de uitkering. Uit de ervaringen in onder andere Engeland en Frankrijk lijkt het erop dat het makkelijker is een sanctie toe te passen voor het niet op komen dagen voor een gesprek dan voor het weigeren van een traject. De gesprekken moeten ook vaak zijn. Voor die werklozen die werkloos blijven als gevolg van een hoge waardering van vrije tijd kan dat de waarde van de werkloosheid verminderen waardoor ze eerder aan het werk gaan.

Een uitzondering kan worden gemaakt voor diegenen voor wie bij aanvang van de werkloosheid zeker is dat zij langdurig werkloos zullen worden vanwege een te lage productiviteit. Daarbij moet gedacht worden aan werklozen met medische of sociale problemen, werklozen zonder startkwalificatie of onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal.

Op termijn is het wel zinvol trajecten aan te bieden. In Engeland gebeurt dat na 18 maanden. Daarvoor is het zinvol goed te kijken naar wat effectief is voor welke doelgroep (targeting). Casemanagers kunnen bij de toewijzing van trajecten worden ondersteund door een econometrisch ‘targeting’ model (vergelijkbaar met de kansmeter, maar met als uitkomst niet de duur van de werkloosheid maar een type instrument). Het moet echter geen eis zijn dat iedereen een traject krijgt: niet voor iedereen is een traject effectief. Een traject mag geen doel op zich zijn.

## **6.2.2 Randvoorwaarden voor de sluitende aanpak**

### ***Proces en verantwoordelijkheidsverdeling***

We hebben gezien dat het doorlopen van veel schakels in het proces vertragend werkt. Het is dus aan te raden het aantal overdrachten tussen en binnen organisaties zoveel mogelijk te beperken. Als ervoor gekozen wordt geen risicogroep meer te selecteren voor de sluitende aanpak, maar met alle werklozen gesprekken te voeren, dan is er een kwalificerende intake

niet meer nodig. Dit scheelt veel tijd. Gesprekken kunnen dan onmiddellijk na de werkintake en de uitkeringsintake beginnen.

De scheiding tussen uitkeringsverstrekking en reïntegratieactiviteiten kan een tijdige sanctio-nering in de weg staan. Voor het toepassen van sancties is het daarom noodzakelijk dat er een goede communicatie is tussen degene die de werkloze begeleid naar werk en degene die een sanctie kan toepassen. Ook hiervoor geldt dat stroomlijning nodig is zowel binnen als tussen organisaties.

Het is de vraag wie de gesprekken zou moeten voeren als de fase-indeling wegvalt, CWI of de uitkeringsinstantie. Momenteel is het CWI verantwoordelijk voor de fase 1 cliënten en de uitkeringsinstantie voor de fase 2, 3 en 4 cliënten.

Voor de gemeente bestaat het merendeel van de cliënten uit fase 2, 3 en 4. Het ligt voor de hand dat de gemeente ook de huidige fase 1 cliënten gaat begeleiden. Het voordeel van ver-antwoordelijkheid voor de gemeenten boven het CWI is dat gemeenten sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand verantwoordelijk zijn voor hun budget en een sterke incentive hebben om kosteneffectief te werk te gaan. Bovendien kan de gemeente sanctioneren en het CWI niet. Voor informatie over vacatures kan de gemeente de werkloze doorsturen naar het CWI. Te denken valt ook over een model waarbij de gemeente diensten (zoals bemiddeling of arbeidsmarktadvies) inkoopt bij het CWI.

Voor het UWV ligt dit anders. Het merendeel van de cliënten is fase 1 en wordt nu begeleid door het CWI. Het ligt voor de hand dat wanneer de fase-indeling wegvalt het CWI ook de huidige de huidige fase 2, 3 en 4 cliënten gaat begeleiden. In tegenstelling tot gemeenten heeft het UWV geen financiële prikkel werklozen zo snel mogelijk aan het werk te helpen. Het CWI zou dan net zo goed de verantwoordelijkheid kunnen nemen. Voordeel van het CWI is dat daar meer kennis is van de arbeidsmarkt. Voordeel van het UWV is dat het UWV sancties kan toepassen.

### ***Monitoring***

Voor de monitoring is het belangrijk dat definities helder zijn. Voor alle werklozen zou ge-monitord moeten worden of zij regelmatig gesprekken hebben met de uitkerende instantie. Het valt te overwegen degenen zonder sollicitatieplicht buiten de sluitende aanpak te laten vallen. Zij kunnen niet gesanctioneerd worden, waardoor de effectiviteit van de sluitende aanpak niet goed kan worden gemeten. Voor de trajecten zou de effectiviteit moeten worden gemonitord, niet het aantal trajecten. Gedacht kan worden aan het regelmatig meten van de kosteneffectiviteit (conform de meting van het UWV, zie UWV, 2003): wegen de uitvoe-ringskosten en de kosten van trajecten in het eerste werkloosheidsjaar op tegen de opbreng-

sten in de zin van een kortere werkloosheidsduur? Ook de duurzaamheid van de plaatsing is daarbij van belang.

### ***Budget***

Per saldo zal de sluitende aanpak goedkoper worden: de kosten van de gesprekken zullen vermoedelijk lager zijn dan de huidige kosten van de trajecten. In het vorige hoofdstuk hebben we gezien dat het budget in Engeland voor activerend arbeidsmarktbeleid aanzienlijk lager is dan dat in Nederland.

## **6.3 Sociale insluiting**

Doel van het Europese beleid gericht op sociale insluiting is bestrijding van armoede, bevordering van gezondheid, criminaliteitsbestrijding, bestrijding sociaal isolement, activering en op termijn arbeidsparticipatie. Sociale insluiting vergt een geheel andere aanpak dan preventie van langdurige werkloosheid. Zowel de doelgroep als de wijze van monitoring verschilt. Beleid gericht op sociale insluiting zou zich moeten richten op degenen met de minste kansen op de arbeidsmarkt. Voor degenen zonder perspectief op een reguliere baan kan gekozen worden voor trajecten in het welzijnsircuit, sociale activeringstrajecten of gesubsidieerde arbeid. Monitoring zou zich vooral moeten richten op sluitendheid. Voor het meten van de effecten van trajecten of van gesubsidieerde arbeid zou een methodiek moeten worden ontwikkeld die meet in welke mate de doelen zijn bereikt. Te denken valt aan het meten van de verbetering van de gezondheidssituatie, de inkomenspositie en de mate waarin de werkloze betrokken is geraakt bij de samenleving, bijvoorbeeld door het afnemen van een vragenlijst voor en na het traject.

## **6.4 Tot slot**

De twee doelstellingen (preventie langdurige werkloosheid en sociale insluiting) vereisen een andere aanpak en een andere wijze van monitoring. De doelstelling preventie van langdurige werkloosheid zou kunnen worden bereikt door maatregelen vooral gericht op het gedrag van de werkloze vanaf de aanvang van de werkloosheid. Naarmate de werkloosheid langer duurt kunnen intensievere instrumenten worden ingezet. Monitoring zou vooral gericht moeten zijn op effectiviteitsmeting. De doelstelling sociale insluiting zou zich moeten richten op het verbeteren van de kwalificaties en sociale vaardigheden van degenen zonder perspectief op een reguliere baan. Monitoring zou zich vooral moeten richten op sluitendheid.

---

Zowel voor het beleid gericht op preventie van langdurige werkloosheid als het beleid gericht op sociale insluiting pleiten we ervoor vooraf te experimenteren met instrumenten, maatregelen, monitoringssystemen en bekostigingsmethodieken om te beoordelen welke het meest effectief zijn.

---





---

## Literatuurlijst

Agenda van de toekomst (2001), Bestuurlijke afspraken SZW-VNG 2001-2004, 24 april 2001

Agenda van de toekomst (2002), Eerste voortgangsrapportage

Agenda van de toekomst (2003), Tweede voortgangsrapportage

Beek, Van K.W.H., B.W.S. van Praag (1992), *Kiezen uit sollicitanten, Concurrentie tussen werkzoekenden zonder baan*, WRR, Den Haag, V74

Berger, M.C., D.A. Black, J.A. Smith (2000), *Evaluating profiling as a Means of Allocating Government Services*, mimeo

Black, D.A., J.A. Smith, M.C. Berger, B.J. Noel (2002), *Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? experimental evidence from the ui system*, NBER working paper nr. 8825

Dossier Sluitende Aanpak, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp\\_dossier.cfm?view=ratio&set\\_id=900](http://home.szw.nl/navigatie/dossier/dsp_dossier.cfm?view=ratio&set_id=900)

EC (2002), *Mededeling van de Commissie, inventarisatie van vijf jaar Europese werkgelegenheidsstrategie*, 17 juli 2002

EC (2002), *Impact evaluation of the EES, Background paper Prevention and Activation policies for the unemployed*,

EC (2003) *Council decision of 22 July 2003 on guidelines for the employment policies of Member States*

EC (2003), *The future of the European Employment Strategy, "A strategy for full employment and better jobs for all"*

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2003/jan/ees\\_03\\_com\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/ees_03_com_en.pdf)

Foden D, and L.Magnussen, (2003) *'Five years experience of the Luxembourg employment strategy'*, Europees vakbondsinstituut, Brussel.

Fröhlich, M. M. Lechmer, H. Steiger (2003), *Statistically Assisted Programme Selection-International Experiences and Potential Benefits for Switzerland*, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research (SIAW), St Gallen

Gelderblom A., J. de Koning en H. Kroes (2003), *Leeftijdssamenstelling en bedrijfsprestaties*, OSA, Tilburg, OSA-publicatie A201

---

Heyma, A., W. Zwinkels, J. van Seters (2003), *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie, De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*, SEO/TNO-Arbeid, i.o. RWI, Den Haag

Hodson, D. en I. Maher (2001), *The open method as a new mode of governance: The case of soft economic policy coordination*, Journal of common market studies, vol. 39, nr. 4.

Hoffman, L. en W. Schouten (1998), *Werklozen in fasen*, ESB, 13 november 1998, blz.864-865

IWI (2003), *Jaarverslag 2002*, Den Haag

Koning, P., M. van Leuvenstein (2000), *Duration dependence in unemployment insurance and social assistance: consequences for profiling for the unemployed*, CPB, Research Memorandum no. 163

Koning, P., E.Canton, M. Cornet, M. Pomp, J. v.d. Ven, R. Venniker, B. Vollaard, D. Webbink (2004), *Centrale doelen, decentrale uitvoering, Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, CPB document no. 45, Den Haag

Kooreman, P., G. de Ridder (1983), *The effects of age and unemployment percentage on the duration of unemployment: evidence from aggregate data*, European Economic Review, 20(1-3), p. 41-57

KPMG BEA (2000), *Acht cases van de sluitende aanpak volwassenen*, Hoofddorp

KPMG BEA (2001), *Sluitende aanpak internationaal*, Hoofddorp

Machin, S. and A. Manning (1999), *The causes and consequences of longterm unemployment in Europe*, in: O. Ashenfelter and D. Card (eds), *Handbook of labor economics*, Elsevier, Amsterdam

Meer, M. van der (2000), *Mooie sier en zachte dwang, de toegevoegde waarde van het Europese werkgelegenheidsbeleid*, *Socialisme & Democratie*, vol. 57, afl. 7/8, pp. 362-371

Meer van der M., en B. van Riel, *The advocacy coalition for the European employment policy-European integration after EMU*, in Horst Hegmann, Bernhard Neumaerker (2002), *Die Europaeische Union aus politoekonomischer Perspektive*, Metropolis- Marburg, pp.309-328

Meer van der M., J.Visser, T.Wilthagen, en Paul F. van der Heijden. *Weg van het overleg? – Twintig jaar na Wassenaar: naar nieuwe verhoudingen in het Nederlandse model*, 2003, Amsterdam university press.

*Nationaal Actieplan Werkgelegenheid* 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003

Noaksson, N., and K.Jacobsson, 2003, *The production of ideas and knowledge in the OECD – The case of the OECD Jobs strategy in contrast with the European employment strategy*, Score report.

Nickel, S., R. Layard, *Labor market institutions and economic performance*, in: O. Ashenfelter and D. Card (eds), *Handbook of labor economics*, Elsevier, Amsterdam

OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, chapter 4, *The ins and outs of long-term unemployment*

---

- 
- Pochet Ph., and Ch.Degryse, 2003, *De nieuwe Europese werkgelegenheidsstrategie*, In het Belgisch tijdschrift voor Sociale Zekerheid, p.589-606.
- PLS Ramboll Management A/S (2001), *Study on Early Identification of high risk unemployed*, in opdracht van de Europese Commissie, DG Employment and Sociale Affairs
- Regioplan (2000), *Monitor Sluitende Aanpak 2000*, Amsterdam
- Regioplan (2001), *Onderzoek sluitende aanpak 2000*, Amsterdam
- Regioplan (2002), *Casestudies sluitende aanpak*, Amsterdam
- Regioplan (2003), *Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten*, RWI, Den Haag
- Research voor Beleid (2000a), *Eerste resultaten Sluitende Aanpak, Omvang, doelgroep, bereik en resultaten in 1999*, Leiden
- Research voor Beleid (2000b), *EU-indicatoren werkgelegenheidsbeleid, richtsnoeren 1, 2 en 3*, Leiden
- Rodrigues, M.J (2000) 'The open method of coordination as a new governance tool', *Journal Europa* 5/2000, 1-13
- Rudolph en Muntnich (2001), *Profiling zur Vermeidung van Langzitarbeitslosigkeit, Erste ergebnisse aus einem modellprojekt*, MittAB, 4/2001
- SCP (2003), *Rapportage Minderheden*, Den Haag.
- SGBO (2000), *Het bestand bereikt? Een onderzoek naar de inzet en het bereik van reïntegratie-instrumenten bij langdurig bijstandsgerechtigden*
- Smith, J., (2002), 'Is the OECD jobs strategy behind US and British employment and unemployment success in the 1990s?' CEPA working paper, nr.6.
- SZW (2000), *De sluitende aanpak in een notendop, Uitvoeringsmodel 2000*
- SZW (2001), *De sluitende aanpak in een notendop, Uitvoeringsmodel 2001*
- SZW (2002), *De sluitende aanpak in een notendop, Uitvoeringsmodel 2002*
- SZW (2003a), *Evaluatie fasering*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mei 2003
- SZW (2003b), *Kwartaalbericht arbeidsmarkt juni 2003*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, juni 2003
- TK 23972 (1998), nr. 30, 1998-1999, *Bestrijding langdurige werkloosheid*, Brief van de minister van SZW, 24-11-1998
- TK 23972 (1999), nr. 38, 1998-1999, *Bestrijding langdurige werkloosheid*, Brief van de minister van SZW, 17-11-1999
-

TK 23972 (2000), nr 48, 2000-2001, *Bestrijding langdurige werkloosheid*, Brief van de minister van SZW, 29-9-2000

UWV (2003), *Kroniek van de sociale verzekeringen 2002*

UWV (2003), *Op weg naar werk*, Amsterdam

Visser, J., en A.C. Hemerijck (1998) *Het Nederlandse Mirakel'. Corporatisme, beleidsleren en werkegelegenheids groei*, Amsterdam: Amsterdam University Press

Visser, J. en A.C.Hemerijck, 2001, 'Learning and mimicking: How European welfare states adjust', Paper gepresenteerd op de COST A15 conferentie *European welfare states: Domestic and international challenges*, Keulen.

De Vos, E. (2003), *Voorspellende waarde van Fasering*, TNO, Hoofddorp

Zeitlin J., and D.Trubek (eds.), 2003, *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, Oxford: Oxford University Press,

Zijl, M, M. van der Meer, J. van Seters, J. Visser, H. Keuzenkamp, *Dutch experiences with the European employment strategy*, SEO/AIAS, Amsterdam, 2002, te vinden op:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2002/may/eval\\_nl.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_nl.pdf)

---

---

## Bijlage Samenstelling begeleidingscommissie en deelnemers groepsdiscussies

### *Samenstelling begeleidingscommissie (allen ministerie van SZW)*

S. Dobbelsteen  
P. Dijcks  
R. Friedel  
W. Knoppe (voorzitter)  
M. Nijhof  
J. Ruitenberg  
M. Valstar  
C. Vianen

### *Deelnemers groepsdiscussie 26 januari 2004*

M. Nijhof (SZW, projectleider sluitende aanpak)  
G. van Romunde (VNG)  
P. van Leeuwen (RWI)  
D. Stroband (CWI)  
R. Witjes (UWV)  
W. Salverda (AIAS)  
J. Visser (AIAS)  
*Onderzoeksteam:*  
L. Kok (projectleider SEO)  
M. van der Meer (AIAS)  
J.A. Korteweg (SEO)

### *Deelnemers groepsdiscussie 3 februari 2004*

M. Nijhof (SZW, projectleider sluitende aanpak)  
G. van Romunde (VNG)  
Th. Keulen(CWI)  
A. Maurits (UWV)  
W. Salverda (AIAS)  
J. Visser (AIAS)  
*Onderzoeksteam:*  
L. Kok (projectleider SEO)  
M. van der Meer (AIAS)  
J.A. Korteweg (SEO)

---



---

## Executive Summary

Since 1997, EU Member States have coordinated their employment and labour market policies with the help of the European Employment Strategy. Each year employment guidelines are laid down, which the Member States take into account in their national employment policies.

The second guideline is converted in the Netherlands into the comprehensive approach for adults. The Dutch government has formulated the aim of the comprehensive approach in 1998 as follows: “*prevent long-term unemployment and reduce the duration of people’s dependency on social benefits*”. With a view to preventing long-term unemployment wherever possible, all adults newly registered as unemployed who are unable to find a job through their own efforts, are made an offer within 12 months aimed at getting them back to work. In 2000 the Dutch government decided to include the people who were already unemployed to the comprehensive approach.

This study describes the evaluation of the comprehensive approach for adults in the Netherlands for the years 1999-2003, done by Amsterdam Economics and AIAS, both from the University of Amsterdam.

### ***The concept of the comprehensive approach***

Long-term unemployment has become a big problem in Europe during the last decade. It appeared that the chances of getting a job decline rapidly when employment lasts longer, partly due to the length of the unemployment spell itself. Early activation would prevent the declining of the chances to find a job. Too early activation however would lead to dead weight loss. Dead weight loss occurs when the unemployed which are activated would have found a job without any help. The idea of the comprehensive approach is thus “*making the right offer to the right person at the right time*”. The different countries in Europe have made different decisions in designing the comprehensive approach. Only in the Netherlands and Sweden newly registered unemployed who are at risk of becoming long-term unemployed are selected directly after becoming unemployed for an individual action plan. In most other countries selection of those who are at risk of becoming long-term unemployed takes place later in order to reduce dead weight loss.

### ***Results:***

1. The comprehensive approach has not led to full comprehensiveness. Compared with 1998 (before the comprehensive approach started) there has not been an increase in comprehensiveness during the years 1999 till 2003.
-



2. One of the implementing bodies (UWV) has measured the effect of the comprehensive approach for its clients. The individual action plans increased the chance of getting back to work. The period of unemployment however did not shorten because the effect of the increasing chance to find a job did not outweigh the lengthening of the employment period due to the time the unemployed took part in the activating programmes.

### ***Causes not achieving the aims***

The circumstances and the design (the choice of the aims and the group aimed at) of the comprehensive approach are causes of not achieving the aims. Circumstances which interfered with the aims of the comprehensive approach are the long and complicated process towards an individual plan, the segmentation of responsibilities and in the beginning the wrong focus of the monitoring (it was too much focused on inflow in individual plans, and not on outflow and drop out). The high budget has effected the comprehensiveness positive, but the effectiveness probably negative. As a result of all these circumstances it is probable that the offers were too late and the individual plans less effective. Another point which made the aims hard to achieve was the design of the aims. It was difficult to select the group at risk of becoming long-term unemployed. This led to dead weight loss. At the same time it was very difficult to make the right offer to the ones at risk, because their risk of becoming long-term unemployed was much higher then previously imagined. In fact the aim of 'preventing long-term unemployment' was more and more diverted to 'social inclusion of the disadvantaged'.

Positive results of the comprehensive approach policy are the improvement in the information dissemination from the benefit agencies towards the ministry, a better segmentation of responsibilities between the benefit agencies, automated client-follow-systems and more attention for reintegration of the unemployed.

### ***Experiences in other countries***

Compared to the Netherlands other countries were less ambitious in designing the aims and the group aimed at. However the effectiveness of the comprehensive approach in other EU member states is also not very high. The European Commission blames this on wrong timing of the measures, unreliable profiling of the group at risk and insufficient targeting of the activation measures (EC, 2002).

Just like the Netherlands, the other countries also have a double aim: social inclusion and preventing long-term unemployment. Social inclusion requires a comprehensive approach, especially for the long-term unemployed. Preventing long-term unemployment requires activities aimed at the new inflow in unemployment. An approach which has the aim to change the behaviour of the unemployed (like in the UK) seems to be the most successful.

---

***Lessons for the Netherlands***

The two aims, social inclusion and preventing long-term unemployment, require a different approach and a different way of monitoring. Preventing long-term unemployment requires activities aimed at the new inflow in unemployment. Monitoring should be aimed at the effectiveness of those activities. Social inclusion should aim at strengthening the qualifications and social skills of those without perspective of a regular job. Monitoring should be aimed at the comprehensiveness.

---

Stichting voor Economisch Onderzoek  
der Universiteit van Amsterdam  
Roetersstraat 29, 1018 WB Amsterdam  
Telefoon 020 525 16 30, Telefax 020 525 16 86  
E-mail: [secr@seo.uva.nl](mailto:secr@seo.uva.nl), [www.seo.nl](http://www.seo.nl)

