



Opdrachtgever

SZW



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Opdrachtnemer

SEOR / J. de Koning, A. Gelderblom, K.
Zandvliet ... [et al.]

Onderzoek

*Effectiviteit van reïntegratie: de stand
van zaken - literatuuronderzoek*

Startdatum – 1 januari 2005

Einddatum – 1 januari 2005

Categorie

Interventies/re-integratie-interventies

Effectiviteit van reïntegratie

Conclusie

Deze studie heeft tot doel de bestaande evaluatieliteratuur over de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid op een rij te zetten om na te gaan wat hieruit kan worden geleerd voor een effectievere en efficiëntere uitvoering van dit beleid. De centrale vraag van dit onderzoek luidt: Wat is uit de Nederlandse en internationale wetenschappelijke literatuur bekend over een aantal kernthema's rond reïntegratie die van belang zijn voor het uitvoeringsproces? Allereerst wordt nagegaan welke effecten het reïntegratiebeleid in theorie kan hebben en welke mechanismen op de arbeidsmarkt aanleiding kunnen geven tot deze effecten. Daarna wordt een overzicht gegeven van de empirische evaluatieliteratuur met betrekking tot de effecten van reïntegratiebeleid op de individuele herintredingskansen en andere effecten voor de individuele deelnemers. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van studies naar de macro-economische effecten en wordt ingegaan op de organisatie en uitvoering van het beleid. Profilering staat centraal in het volgende hoofdstuk. Geconcludeerd wordt onder andere dat een meerderheid van de studies over incentives, bemiddeling en instroomsubsidies een significant gunstig effect heeft op de kans op een reguliere baan. Er zijn aanwijzingen dat de macro-economische effecten van het actief arbeidsmarktbeleid niet groot zijn. Er is empirisch weinig bekend over de invloed van de organisatie en uitvoering van het reïntegratiebeleid op de effectiviteit van dat beleid. Tenslotte zijn er aanwijzingen dat profilering zin heeft. Bron: Bibliotheek SZW

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/orvtn3gs>



EFFECTIVITEIT VAN REÏNTEGRATIE

DE STAND VAN ZAKEN

LITERATUURONDERZOEK

Onderzoek in opdracht van UWV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Jaap de Koning

Arie Gelderblom

Kees Zandvliet

Linda van den Boom

Datum Januari 2005

<i>Contactpersoon</i>	Prof. dr. J. de Koning
<i>Adres</i>	SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam Postbus 1738 3000 DR ROTTERDAM
<i>Telefoon</i>	+31-10-4082220
<i>Fax</i>	+31-10-4089650
<i>E-mail</i>	seor-secr@few.eur.nl

INHOUD

1	Inleiding	1
1.1	Doel en achtergrond	1
1.2	Micro- en macroperspectief	2
1.3	Onderzoeksvragen	3
1.4	Opzet van het rapport	3
2	Conceptueel kader	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Instrumentarium	5
2.3	Kunnen van actief arbeidsmarktbeleid gunstige effecten worden verwacht?	6
2.4	Effectiviteit	11
2.5	organisatie en uitvoering	14
2.6	Link met de volgende hoofdstukken	16
3	De effecten van reïntegratie-instrumenten op de individuele herintredingskans	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Waar kijken we naar?	17
3.2.1	De maatstaf	18
3.2.2	De methode	18
3.2.3	Het instrument	20
3.2.4	De deelnemersgroep	24
3.2.5	De structuur van de dataset	25
3.3	Overzicht resultaten	25
3.3.1	Algemeen	25
3.3.2	Naar methodiek	26
3.3.3	Naar instrument	26
3.3.4	Naar doelgroep	33
3.4	Conclusies en slotopmerkingen	34
4	Effecten op macroniveau	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Verdringing	38
4.3	Effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod	39
4.4	Effecten op loonvorming, arbeidsaanbod, werkgelegenheid en werkloosheid	41
4.5	Conclusies	43
5	Organisatie en uitvoeringsaspecten	46
5.1	Inleiding	46
5.2	De wijze van aansturing	47
5.3	Samenwerking in de keten	58
5.4	Uitvoeringsaspecten	60
5.5	Conclusies	63

6	Profiling	65
6.1	Inleiding	65
6.2	Toepassing van profiling: een overzicht	66
6.3	Is voorspelling van langdurige werkloosheid op individueel niveau mogelijk?	67
6.4	Gaat een verhoogd risico op een langdurige uitkering samen met effectiviteit van reïntegratie?	69
6.5	Welke factoren moeten worden meegenomen?	71
6.6	Is een modelanalyse wel nodig?	73
6.7	Wat is het belang van updates nadat profiling is ingevoerd?	75
6.8	heeft een kwalitatieve intake procedure meerwaarde?	76
6.9	Is de verblijfsduur in een uitkering wel de enige relevante variabele?	79
6.10	Organisatie rond profiling	80
6.11	Evaluatie van profiling systemen	81
6.12	Conclusies	81
7	Samenvatting en conclusies	84
	Bijlagen bij hoofdstuk 3	113
	Bijlage bij hoofdstuk 4	154
	Bijlage bij hoofdstuk 5	158
	Bijlagen bij hoofdstuk 6	161

1 INLEIDING

1.1 DOEL EN ACHTERGROND

Deze studie heeft tot doel de bestaande evaluatieliteratuur over de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid op een rij te zetten om na te gaan wat hieruit kan worden geleerd voor een effectievere en efficiëntere uitvoering van dit beleid.

Onder actief arbeidsmarktbeleid of reïntegratiebeleid wordt in het algemeen verstaan het beleid dat gericht is op herintreding van werklozen door informatieverstrekking, monitoring en incentives voor werkzoekenden (waaronder sancties op inactief zoekgedrag), bemiddeling, scholing, instroomsubsidies voor werkgevers en gesubsidieerde arbeid. Dit beleid bestaat al heel lang, publieke arbeidsbemiddeling zelfs al ongeveer honderd jaar. Ook specifieke reïntegratiemaatregelen als gesubsidieerde arbeid en scholing hebben een lange traditie, maar speelden gedurende lange tijd een beperkte rol. Pas in de jaren tachtig van de vorige eeuw is het belang van laatstgenoemde maatregelen sterk toegenomen. Zij werden gezien als het antwoord op de sterk oplopende werkloosheid in die jaren, onder het motto: van passief (uitkeringen verstrekken) naar actief (werklozen aan een baan helpen) arbeidsmarktbeleid. Sindsdien zijn de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid hoog gebleven. In de jaren negentig zijn zij opnieuw sterk gestegen. Verder zijn er in de loop van de tijd sterke verschuivingen opgetreden in het aandeel van de verschillende maatregelen in de totale uitgaven. In de jaren tachtig lag het accent sterk op scholing, terwijl in de jaren negentig instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid sterk aan belang wonden. Van meer recente datum is een sterker accent op bemiddeling, waarmee het beleid lang geleden is begonnen. Een verschil met vroeger is dat momenteel particuliere bedrijven hierin een belangrijke rol vervullen.

Dit laatste punt raakt aan de belangrijke systeemverandering die enkele jaren geleden is doorgevoerd met SUWI. Hiermee is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het reïntegratiebeleid voor een belangrijk deel verschoven van de publieke arbeidsvoorziening (vroeger Arbeidsvoorziening, thans CWI) naar de uitvoeringsorganen van de sociale uitkeringen (UWV voor de WW en de WAO en de gemeenten voor de Bijstand). De gedachte is dat hierdoor de uitvoeringsorganen in de beleidsuitvoering meer dan voorheen gericht worden op beperking van het uitkeringsvolume. Dit komt het sterkst tot uiting in de WBB die een sterke financiële prikkel bevat voor gemeenten om het uitkeringsvolume te beperken door middel van activering.

Voor de uitkeringsorganen impliceert de nieuwe structuur een grote omschakeling. Van primair verstrekker van uitkeringen moeten zij zich omvormen tot een organisatie die in staat is een effectief reïntegratiebeleid te ontwikkelen en de uitvoering hiervan doelmatig aan te sturen. Vanuit die achtergrond bestaat bij UWV behoefte aan kennis over het actief arbeidsmarktbeleid die benut kan worden in de uitvoeringspraktijk. Centraal in de uitvoeringspraktijk staat de klantmanager. Deze moet vaststellen in welke mate herintreding van een specifieke cliënt wordt belemmerd, welke (in de cliënt of de omgeving gelegen) factoren hiervoor verantwoordelijk zijn, of arbeidsmarktbeleid hiervoor een oplossing kan bieden en zo ja welk instrument ingezet moet worden. Daartoe dient de klantmanager te beschikken over informatie. Wat zijn de voor de arbeidsmarkt relevante persoons- en gedragskenmerken en factoren? Wat is de verwachte

verblijfsduur van een cliënt in de uitkering als geen hulp zou worden geboden? Welk instrument heeft voor die cliënt (of dit type cliënt) de hoogste kosteneffectiviteit ('value for money')? En dient het reïntegratietraject al kort na instroom in de uitkering ingezet te worden, of is het beter hiermee enige tijd te wachten?

1.2 MICRO- EN MACROPERSPECTIEF

Een belangrijk doel van het onderzoek is de bestaande informatie te inventariseren over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten voor verschillende groepen cliënten. Sinds de jaren tachtig is in vele landen een groot aantal evaluatiestudies naar de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid uitgevoerd. Door hieruit de belangrijkste conclusies te distilleren kan een basis worden gelegd voor een expert systeem dat in de praktijk door klantmanagers kan worden gebruikt. De uitwerking van zo'n expert systeem maakt overigens geen onderdeel uit van dit onderzoek. Het onderzoek heeft verder ook uitdrukkelijk tot doel te signaleren welke leemtes in de bestaande kennis voorkomen.

Op uitvoeringsniveau is verder de vraag van belang of de instrumentkeuze door de klantmanager als medewerker van de uitkeringsorganisatie moet worden gemaakt of door het reïntegratiebedrijf. Je zou je immers ook een situatie kunnen voorstellen waarbij de uitkeringsorganisatie de uitbesteding zo organiseert en de bedrijven op zodanige wijze (op grond van resultaat) beloont, dat deze geprikkeld worden om instrumenten op basis van kosten-effectiviteit in te zetten.

Deze praktische benadering van reïntegratie als een aangelegenheid van uitkeringsorganisatie, reïntegratiebedrijf en cliënt is echter nogal beperkt. Hierin wordt namelijk voorbij gegaan aan indirecte effecten van het reïntegratiebeleid die niet zichtbaar zijn voor genoemde actoren, maar wel van groot belang kunnen zijn voor de macro-economische uitkomsten. Als voorbeeld noemen we verdringingseffecten. Vergroting van de baankansen van uitkeringsgerechtigden door middel van reïntegratie-instrumenten vermindert mogelijk de baankansen van andere werkzoekenden. Het is zelfs denkbaar dat hierdoor het macro-uitkeringsvolume onveranderd blijft, ook al lijkt reïntegratie effectief vanuit het perspectief van deelnemers en hun klantmanagers. De context kan hierbij eveneens een rol spelen. Verdringing zal vooral een probleem zijn als de werkloosheid hoog is en vacatures toch al snel worden vervuld. In zo'n situatie is op korte termijn weinig effect van reïntegratiebeleid op het uitkeringsvolume te verwachten.

De macro-effecten van reïntegratiebeleid zouden dus aanzienlijk van de micro-effecten kunnen afwijken. De vraag is niet alleen wat dit voor gevolgen heeft voor de aansturing van de klantmanagers, maar in feite ook wat dit betekent voor de aansturing van de uitkeringsorganisatie door de overheid. Is het verstandig uitkeringsorganisaties uitsluitend af te rekenen op vermindering van het uitkeringsvolume of zouden hierbij ook andere doelstellingen zoals bekorting van de gemiddelde uitkeringsduur en handhaving van de omvang en inzetbaarheid van het arbeidsaanbod een rol moeten spelen? Hoe de overheid de uitkeringsinstanties aanstuurt bepaalt mede hoe deze laatste de reïntegratiebedrijven aansturen en dus uiteindelijk welke resultaten het beleid oplevert. Ook de samenwerking en de afstemming tussen uitkeringsorganisaties en CWI speelt hierbij een rol.

Indien uitkeringsinstanties het reïntegratiebeleid vanuit een breder arbeidsmarktperspectief zouden benaderen, dan is vervolgens wel een praktische vraag hoe dit vertaald kan worden naar klantmanagers. Je zou je bijvoorbeeld kunnen voorstellen dat

deze, behalve informatie over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten, ook informatie krijgen over vraagknelpunten op de arbeidsmarkt en bij instrument-toepassingen daarmee ook rekening houden.

Op grond van bovengenoemde overwegingen wordt het onderzoek niet beperkt tot reïntegratie vanuit het perspectief van kansverbetering van de deelnemers en expert systemen die klantmanagers kunnen helpen om de kosten-effectiviteit vanuit dit perspectief te optimaliseren. Daarnaast besteden we uitvoerige aandacht aan de macro-economische aspecten van het reïntegratiebeleid en aan de organisatie en uitvoering vanuit macroperspectief.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN

Vanuit het doel van het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat is uit de Nederlandse en de internationale wetenschappelijke literatuur bekend over een aantal kernthema's rond reïntegratie die van belang zijn voor het uitvoeringsproces?

Hierbij gaat het zowel om het microperspectief (welke informatie en expert systemen hebben klantmanagers nodig om tot een kosteneffectieve en op specifieke klanten en klantgroepen toegesneden inzet van reïntegratie-instrumenten te komen) als het macroperspectief (wat levert het beleid macro-economisch gezien op en welke rol speelt de organisatie en uitvoering van het beleid hierin). De inzichten dienen zowel betekenis te hebben voor het uitvoeringsproces van UWV als voor het beleidsproces van SZW.

Verder dienen lacunes in de beschikbare kennis in kaart te worden gebracht. Het is niet de bedoeling dat in dit onderzoek concrete aanbevelingen worden gedaan voor nader uit te voeren evaluatieonderzoek. Maar uit de bespreking van de voor- en nadelen van de in bestaand onderzoek gehanteerde methoden zijn hiervoor wel aanknopingspunten te vinden. In het onderzoek zullen evenmin expert- of kennissystemen worden uitgewerkt waarmee de verzamelde kennis ter beschikking kan worden gesteld aan UWV-uitvoerders. Wel wordt hiervoor conceptueel een aanzet gegeven. Zo wordt vrij uitgebreid ingegaan op profiling. Hieronder verstaan we verschillende (kennis-)instrumenten die uitvoerders kunnen helpen om te bepalen welke cliënten of cliëntgroepen intensieve hulp nodig hebben en welke reïntegratie-instrumenten voor hen het meest kosteneffectief zijn.

1.4 OPZET VAN HET RAPPORT

Hoofdstuk twee geeft het kader waaruit wordt afgeleid welke effecten het reïntegratiebeleid in theorie kan hebben en welke mechanismen op de arbeidsmarkt aanleiding kunnen geven tot deze effecten. Daarna geeft hoofdstuk drie een overzicht van de empirische evaluatieliteratuur met betrekking tot de effecten van reïntegratiebeleid op de individuele herintredingskans en andere effecten voor de individuele deelnemers. Vervolgens geeft hoofdstuk vier een overzicht van studies naar de macro-economische effecten. Hoofdstuk vijf gaat over de organisatie en uitvoering van het beleid. Profiling wordt uitvoerig behandeld in hoofdstuk zes. Het rapport wordt afgesloten met de samenvatting en conclusies.

2 CONCEPTUEEL KADER

2.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk tracht een integraal kader voor de evaluatie van reïntegratiebeleid te schetsen. Hierbij wordt het reïntegratiebeleid bekeken vanuit de kosten en (financiële en niet-financiële) effecten voor de maatschappij als geheel. Het reïntegratiebeleid wordt immers door de overheid gesubsidieerd vanuit het algemeen belang. De mensen die in de praktijk het beleid uitvoeren, zoals de klantmanagers voor UWV, doen hun werk optimaal als de reïntegratietrajecten maatschappelijk gezien een optimaal rendement hebben. Wat dit lastig maakt is dat de voor de klantmanager zichtbare baten (bekorting van de uitkeringsduur van cliënten en daarmee besparing op de uitkeringen van deze cliënten) sterk kunnen afwijken van de maatschappelijke baten. Als reïntegratie de baankansen van de deelnemers verhoogt, maar dit tot verdringing van andere werkzoekenden leidt, dan verandert er bijvoorbeeld macro-economisch gezien niets. Daarom is de vraag legitiem of er überhaupt gunstige effecten van het reïntegratiebeleid kunnen worden verwacht en zo ja, onder welke condities. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de organisatie van het reïntegratiebeleid, de sociaal-economische situatie en het overige beleid dat van invloed is op uitkeringsvolume en reïntegratie.

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan de orde:

1. Welke instrumenten kunnen binnen het reïntegratiebeleid worden onderscheiden en welke variatie is er binnen instrumenten in vormgeving?
2. Is op theoretische gronden aan te nemen dat reïntegratiebeleid macro-economisch gezien gunstige effecten kan hebben op de werking van de arbeidsmarkt?
3. Welke effecten kunnen optreden en zouden dus bij een beoordeling van reïntegratiebeleid in beschouwing moeten worden genomen?
4. Aan welke aspecten moeten we denken als we de invloed van de organisatie van het beleid op de effectiviteit ervan willen analyseren?

Bij de behandeling van deze vragen zullen we tevens een aantal kernbegrippen bij evaluatie definiëren.

In dit hoofdstuk wordt vanuit een theoretische invalshoek aangegeven welke aspecten van belang zijn voor een adequate analyse van het reïntegratiebeleid. In de slotparagraaf komen we terug op de betekenis van de behandelde aspecten en op de relatie met de volgende hoofdstukken. In die hoofdstukken zetten we de bevindingen op een rij die concrete aanknopingspunten bieden voor de uitvoeringspraktijk. In dit hoofdstuk zullen we van sommige punten al aangeven, dat zij bij de inventarisatie van de empirische literatuur in de volgende hoofdstukken weinig aandacht krijgen, hetzij door de specifieke invalshoek in dit onderzoek, hetzij door gebrek aan informatie.

2.2 INSTRUMENTARIUM

Om werklozen en arbeidsgehandicapten weer aan betaald werk te helpen is een reeks van instrumenten ontwikkeld en toegepast. Deze instrumenten zijn als volgt te rubriceren:

- het beschikbaar stellen van informatie over de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld informatie over vacatures en scholingsmogelijkheden;
- incentives voor werkzoekenden zoals sancties, bonussen en controle;
- actieve bemiddeling, bijvoorbeeld het verwijzen van werkzoekenden naar werkgevers met vacatures of het begeleiden van werkzoekenden in het zoekproces;
- scholing;
- instroomsubsidies (waaronder subsidies voor werkplekaanpassingen in geval van arbeidsgehandicapten) voor werkgevers die een (langdurig) uitkeringsgerechtigde aannemen voor een reguliere baan;
- gesubsidieerde arbeid, dat wil zeggen arbeid die dankzij de subsidie bestaat en waaraan meestal de eis wordt gesteld dat deze additioneel is ten opzichte van de bestaande werkgelegenheid¹.

Volgtijdelijk (maar in sommige gevallen ook gelijktijdig) kunnen verschillende instrumenten in een *traject* op een en dezelfde cliënt worden toegepast.

Het verstrekken van informatie aan werkzoekenden en werkgevers en het beschikbaar stellen van matching instrumenten zodat beide partijen elkaar gemakkelijk kunnen vinden, komt in de volgende hoofdstukken niet expliciet aan de orde. Alleen bij geaggregeerde effectstudies (zie hoofdstuk 4) die trachten het effect van het actief arbeidsmarktbeleid als geheel te meten is dit (impliciet) meegenomen. De belangrijkste reden is dat dit instrument niet tot het instrumentarium behoort dat UWV hanteert. Verder is weinig bekend over de effectiviteit van dit instrument, dat in feite neerkomt op het beschikbaar stellen van een infrastructuur.

Profiling en diagnosestelling gaan aan de keuze voor een instrument vooraf. Profiling heeft tot doel te bepalen welke cliënten een verhoogd risico hebben om langdurig in een uitkering te verblijven. Via diagnosestelling tracht men de oorzaken van het verhoogde risico in kaart te brengen, na te gaan of reïntegratie mogelijk is en te bepalen welk instrument moet worden ingezet. Het stellen van de diagnose kan op zichzelf effect hebben omdat dit de cliënt inzicht kan geven in zijn situatie. Daarom kan het ook als zelfstandig instrument worden gezien.

De verschillende instrumenten verschillen niet alleen in karakter, maar ook in kosten en vermoedelijk tevens in effectiviteit. Waar een cliënt geholpen kan worden met verschillende instrumenten, ligt het voor de hand het instrument (of het traject) in te zetten met de gunstigste kosten-batenverhouding voor die cliënt. Daarbij is waarschijnlijk niet ieder instrument voor alle cliënten even effectief. Verder zal bij de inzet van reïntegratie-instrumenten niet iedere cliënt evenveel prioriteit krijgen. Bijvoorbeeld

¹ WIW en ID zijn voorbeelden, maar ook beschermde werkgelegenheid binnen SW-bedrijven. Wel is het onderscheid met subsidies voor instroom in reguliere banen eerder gradueel dan absoluut: ook dit instrument kan mede tot doel hebben extra werkgelegenheid te genereren.

cliënten die behoren tot een groep met een uitgesproken zwakke arbeidsmarktpositie, zouden een hogere prioriteit kunnen krijgen.

De effectiviteit van instrumenten zal mede afhangen van hun vormgeving. Bij alle eerder genoemde instrumenten zijn vele varianten te bedenken en komen vele varianten ook daadwerkelijk voor. Onderstaande box geeft een indruk.

Incentives

Variatie naar vorm (sanctie, bonus, controle, e.d.)

Variatie naar intensiteit

Bemiddeling

Variatie naar vorm (open of gesloten vormen van bemiddeling)

Variatie naar doel (actieve bemiddeling of cliënten vaardiger maken in solliciteren en het hanteren van sociale netwerken)

Scholing

Variatie naar doel (oriëntatie, vakscholing, enz.)

Variatie naar richting, niveau en duur

Variatie naar uitvoerder (scholingsinstituut voor werklozen, algemene onderwijsinstelling, individuele werkgever, enz.)

Instroomb subsidies

Variatie naar duur en hoogte subsidie

Variatie naar doelgroep (bijvoorbeeld eis aan uitkeringsduur voor deelname)

Variatie naar sector

Gesubsidieerde arbeid

Als bij instroomb subsidies

Variatie in mate waarin gericht op doorstroming naar reguliere banen

Voorzover er iets over de invloed van vormgevingsaspecten op de effectiviteit bekend is zal dit behandeld worden in de hoofdstukken waarin empirische effectiviteitsstudies geïnventariseerd worden (de hoofdstukken 3 en 4 vooral). Maar op voorhand kan al worden vermeld dat hierover weinig bekend is.

2.3 KUNNEN VAN ACTIEF ARBEIDSMARKTBELEID GUNSTIGE EFFECTEN WORDEN VERWACHT?

Onderzoek naar het actief arbeidsmarktbeleid of reïntegratiebeleid gaat meestal over de vraag of door dit beleid meer werklozen of uitkeringsgerechtigden aan een baan komen. Maar het lijkt verstandig om eerst de vraag te stellen of op theoretische gronden wel een effect van dit beleid mag worden verwacht.

Een rechtvaardiging voor het actief arbeidsmarktbeleid zou kunnen zijn het voorkomen van werkloosheid. Vooral langdurige werkloosheid en het feit dat sommige groepen onevenredig door werkloosheid worden getroffen vormen maatschappelijk gezien onwenselijke verschijnselen. Vragen die zich dan opdringen zijn:

- a. Is actief arbeidsmarktbeleid in beginsel een effectief middel om deze problemen op te lossen of in ernst te verminderen?
- b. Is actief arbeidsmarktbeleid het enige type beleid dat de werkloosheidsproblematiek zou kunnen oplossen: welke alternatieven zijn er? En hoe liggen de kosten en baten voor deze alternatieve beleidsmogelijkheden?

Maar beantwoording van deze vragen is niet voldoende om tot een positieve conclusie over de (potentiële) waarde van actief arbeidsmarktbeleid te komen. Daarbij zouden ook de volgende overwegingen betrokken moeten worden:

- In hoeverre leidt subsidiëring van arbeidsbemiddeling en arbeidsmarktgerichte scholing door de overheid tot crowding-out van particuliere initiatieven op dit gebied?
- Is de overheid wel in staat het beleid zo uit te voeren of de uitvoering zo te organiseren dat de potentiële baten worden gerealiseerd, ofwel: in hoeverre leidt beleidsfalen ertoe dat beleid dat in beginsel zinnig is toch niet de gewenste resultaten geeft?

Is actief arbeidsmarktbeleid in beginsel een effectief middel?

Om deze vraag te beantwoorden moeten we kijken naar de oorzaken van werkloosheid. Daarbij is het allereerst van belang dat werkloosheid als fenomeen inherent is aan een markteconomie. Dit heeft te maken met marktfalen, waarbij we volgende factoren kunnen aanwijzen:

- a. heterogeniteit van arbeid en de daaruit voortvloeiende ondoorzichtigheid van de arbeidsmarkt, waardoor werkloosheid en openstaande vraag naast elkaar voorkomen;
- b. onzekerheid over de toekomstige arbeidsmarktontwikkeling en de daaruit voortvloeiende onzekerheid over het rendement van investeringen in menselijk kapitaal;
- c. neerwaartse starheid van lonen, waardoor geen evenwicht tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan ontstaan;
- d. statistische discriminatie, bijvoorbeeld doordat werkloosheid als een indicatie van een te lage productiviteit of een gebrek aan motivatie wordt gezien, waardoor werkloosheid zelfs een zelfversterkend effect kan hebben (naarmate iemand langer werkloos is, zal de neiging bij werkgevers groter zijn te denken dat dit aan betrokkene zelf zal liggen);
- e. een tijdelijke teruggang in de economie, die tot een algemeen aanbodoverschot op de arbeidsmarkt leidt.

Sommige van deze factoren kunnen elkaar versterken. Zo zal de neerwaartse starheid van lonen het bereiken van evenwicht op de arbeidsmarkt na een externe schok vertragen, wat aanleiding kan geven tot langdurige werkloosheid.

Van de eerder genoemde reïntegratie-instrumenten lijkt bemiddeling een voor de hand liggend instrument om a) te bestrijden, terwijl scholing (eventueel in combinatie met

bemiddeling) een effectief antwoord op b) en mogelijk ook c) zou kunnen zijn. Instroomsubsidies lijken bruikbaar om c) en d) tegen te gaan, terwijl gesubsidieerde arbeid een mogelijk antwoord is op e).

Werkloosheid is niet alleen een “natuurlijk” fenomeen, maar wordt deels ook veroorzaakt door overheidsbeleid dat tot doel heeft mensen te verzekeren tegen werkloosheid en armoede. Werkloosheid leidt tot de instelling van sociale uitkeringen, maar deze kunnen op hun beurt de werkloosheid weer vergroten. Dit wordt allereerst veroorzaakt door de werkloosheidsval: de situatie waarin mensen vrijwillig werkloos blijven omdat werken niet loont. Op het minimumniveau kan het – door cumulatie met subsidies – zelfs zo zijn dat men er netto op achteruit gaat als men een baan vindt. Ook minimumlonen kunnen de werkloosheid verhogen doordat zij impliceren dat werkgevers mensen met een lage productiviteit niet winstgevend kunnen inzetten. Men spreekt in dit verband van de productiviteitsval. Overigens geldt voor minimumlonen niet per definitie dat zij de werkloosheid verhogen. Worden minimumlonen op een zeer laag niveau vastgesteld dan kan dit in bepaalde situaties averechts uitpakken voor de werkgelegenheid².

Subsidies aan werkgevers (die een werkloze in dienst nemen) en werkzoekenden (die een baan aanvaarden), maar bijvoorbeeld ook scholing kunnen compensatie bieden voor de effecten van uitkeringen en minimumlonen (productiviteitsval en werkloosheidsval). Sancties kunnen ook een compenserende werking hebben. Je zou dus kunnen zeggen dat het actief arbeidsmarktbeleid ten dele de effecten van het inkomensbeleid “repareert”.

Hoewel hierboven over werkloosheid in relatie tot marktfalen wordt gesproken, zijn deze punten in feite evenzeer van belang voor arbeidsgehandicapten. Ook voor een deel van deze groep zal bijvoorbeeld gelden dat hun productiviteit lager is dan het minimumloonniveau, waardoor werkgevers niet geneigd zijn hen (zonder subsidie) aan te nemen.

Zijn er alternatieven en bieden deze meer perspectief?

Wat zijn alternatieven voor het oplossen of verminderen van het marktfalen? Voor bemiddeling lijkt er niet direct een alternatief te zijn. Bij scholing zou men kunnen denken aan algemene stimuleringsregelingen gericht op het verhogen van het kwalificatieniveau, bijvoorbeeld via belastingvoordelen voor werknemers en werkgevers. Dergelijke regelingen bestaan overigens in Nederland, maar de indruk is dat deze onvoldoende soelaas bieden voor werklozen³.

² Studies uit de Verenigde Staten wijzen op een relatief klein effect van minimumlonen op de werkgelegenheid (zie voor een overzicht Ehrenberg en Smith, 1997). In een enkel geval is zelfs een averechts effect van verlaging van het minimumloon geconstateerd. Theoretisch kan dit verklaard worden onder de aanname van een monopsonistische arbeidsmarkt, waarin individuele werkgevers invloed uitoefenen op de loonhoogte. Overigens moet aangetekend worden dat het relatieve niveau van het minimumloon in de Verenigde Staten aanzienlijk lager ligt dan in bijvoorbeeld Nederland.

³ Zie J. de Koning e.a. (2003).

Alternatieven voor instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid voor werklozen zijn bijvoorbeeld:

- a. convenanten met grote bedrijven of sectororganisaties over het aannemen van bepaalde groepen. In Nederland zijn dergelijke convenanten door de overheid afgesloten voor minderheden;
- b. wettelijke voorschriften en boetes voor bedrijven. In sommige landen moeten werkgevers op straffe van een boete zorgen dat een bepaald percentage van hun personeelsbestand uit gehandicapten bestaat;
- c. voorkeursbehandeling bij openbare aanbestedingen van bedrijven die een bepaald aantal werklozen aantrekken of waarvan een bepaald percentage van het personeel uit “doelgroepen” bestaat;
- d. vermindering van belasting en premies voor laagbetaalde arbeid in het algemeen. Deze kan zowel gericht zijn op de werkgever om de productiviteitsval te verminderen (de SPAK in Nederland is hiervan een voorbeeld) als op de werkloze om het aanvaarden van werk aantrekkelijk te maken (een zogenoemde “earnings tax credit”);
- e. tijdelijk werken onder het minimumloon, gekoppeld aan training op de werkplek, zoals onlangs is voorgesteld.

Een evaluatie van deze alternatieven valt buiten het bestek van deze studie. Maar op voorhand valt niet uit te sluiten dat bijvoorbeeld b) beter is dan het huidige systeem van beschutte arbeidsplaatsen voor gehandicapten in WSW-bedrijven.

Een andere weg is hervorming van de sociale wetgeving om de arbeidsmarkt flexibeler te maken en activerende elementen in de sociale zekerheid te versterken. Hierbij valt te denken aan aanpassing van de regels omtrent ontslag, uitkeringshoogte en –duur en experience rating (boetes voor werkgevers die relatief vaak werknemers laten instromen in uitkeringsregelingen). Maar zoals eerder is aangegeven is werkloosheid voor een deel inherent aan een markteconomie. De verwachting dat in een “vrije” markt geen of vrijwel geen werkloosheid voorkomt en dat arbeidsmarktbeleid dan niet meer nodig is, is een illusie⁴.

Leiden overheidssubsidies tot crowding-out?

Bemiddeling en scholing worden ook op commerciële basis aangeboden. Als deze activiteiten kosteneffectief zijn, waarom zouden werkgevers en werkzoekenden dan niet bereid zijn deze diensten (zonder subsidie) te kopen. Als dit zo zou zijn, zouden overheidssubsidies voor deze diensten de commerciële markt verdringen (*crowding-out effecten*).

⁴ In dit verband kan ook naar de ontstaansgeschiedenis van de sociale zekerheid verwezen worden. Ondanks minimale overheidsbemoeienis kwamen perioden van aanzienlijke en langdurige werkloosheid voor. Ook vandaag de dag ziet men dit verschijnsel nog in landen met minimale sociale protectie. Verder kan een zeer laag niveau van sociale protectie andere effecten oproepen zoals een toename van de criminaliteit. Zo heeft Freeman (1998) voor de Verenigde Staten, waar de sociale protectie op een laag niveau ligt, berekend dat het relatief lage werkloosheidscijfer vertekend wordt doordat een niet te verwaarlozen percentage van de bevolking in de gevangenis vertoeft. Vooral onder sommige groepen (jonge mannen uit minderheidsgroepen) is dit aanzienlijk.

Vastgesteld moet worden dat er een commerciële markt voor bemiddeling en scholing bestaat en dat zowel werkgevers als werklozen hiervan gebruik maken. Een aanzienlijk aantal vacatures wordt vervuld via uitzendbureaus en veel werkzoekenden, ook werklozen, vinden via dit kanaal een baan. Wel zijn de moeilijk plaatsbaren hierin ondervertegenwoordigd. Verder gaat het om een bescheiden percentage van het totaal aantal vervulde vacatures, maar dat geldt ook voor de vervulde vacatures via CWI en reïntegratiebureaus (het overgrote deel van de vacatures wordt via informele kanalen, personele advertenties of het Internet vervuld). In hoeverre werklozen via uitzendbureaus of de bedrijven waar zij via uitzendbureaus geplaatst zijn scholing ontvangen is niet bekend. Evenmin bestaat een overzicht van de scholingsactiviteiten die (zonder subsidie) op sectorniveau plaatsvinden ten aanzien van werklozen. Door de relatief hoge kosten van scholing zullen werklozen waarschijnlijk niet snel geneigd zijn op eigen kosten een cursus te volgen.

Gegeven de activiteiten die de markt zelf al genereert, lijkt vooral op de volgende punten voor de overheid een rol weggelegd:

- de algemene informatiefunctie: het bieden van een integraal overzicht van de huidige mogelijkheden op de arbeidsmarkt (inclusief de scholingsmarkt) en de verwachte ontwikkelingen;
- dienstverlening aan cliënten en cliëntgroepen die via de overige kanalen niet aan werk komen en extra hulp nodig hebben;
- tijdelijke werkverruimende maatregelen in tijden van omvangrijke werkloosheid;
- gecoördineerde maatregelen om arbeidsmarktknelpunten op bepaalde deelmarkten op te lossen in samenwerking met bijvoorbeeld sectororganisaties en CAO-partijen.

Maar deze maatregelen zouden zo ingericht kunnen worden dat zo weinig mogelijk datgene verdrongen wordt dat van nature al gebeurt op het gebied van bemiddeling en scholing door uitzendbedrijven, sectororganisaties en individuele werkgevers. Eén van de mogelijkheden hierbij is de toepassing van reïntegratie te concentreren op de minst kansrijke cliënten. In hoofdstuk zes gaan we uitvoerig in op methoden waarmee al in een vroeg stadium van de uitkeringsperiode kan worden bepaald welke cliënten een verhoogd risico hebben om langdurig in een uitkering te verblijven.

Hoe groot is de kans op beleidsfalen?

De arbeidsmarkt is een imperfecte markt. Theoretisch gezien is het actief arbeidsmarktbeleid een zinnig middel om de imperfecties of hun gevolgen te verminderen. Maar werkt dit beleid ook in de praktijk? Eén van de factoren die hierop van invloed is, is het beleidsfalen. Is de overheid wel in staat om het beleid zo te organiseren en uit te (laten) voeren dat de potentiële effecten worden gerealiseerd? Voor Nederland moet bijvoorbeeld worden vastgesteld dat we weinig weten over de effectiviteit van het huidige beleid. Nu kan daaruit niet worden afgeleid dat het slecht gesteld is met dit beleid. Maar zonder zicht op de resultaten en bijsturing op basis van de resultaten, lijkt het niet eenvoudig om effectiviteit te waarborgen. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de effectiviteit van dit beleid en de mogelijke bijwerkingen die de beoogde werking kunnen doorkruisen.

2.4 EFFECTIVITEIT

Na toepassing van één of meer van de eerder genoemde instrumenten zal een deel van de deelnemers een baan vinden. Nog steeds wordt in Nederland het actief arbeidsmarktbeleid voornamelijk beoordeeld op het plaatsingspercentage: het percentage van de deelnemers dat na toepassing van een reïntegratietraject een baan vindt. Maar het vele onderzoek dat naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid is gedaan wijst uit dat een deel van de deelnemers die een baan vinden ook aan het werk zouden zijn gekomen zonder deelname. Dat een deel werk vindt zegt dus niets. Reïntegratiebeleid heeft pas effect als het percentage dat een baan vindt na deelname groter is dan wanneer de betrokkenen niet hadden deelgenomen. Deze kansvergroting onder invloed van deelname aan een reïntegratiemaatregel wordt ook wel aangegeven met de term netto-effectiviteit. Als deelnemers zonder deelname toch wel een baan hadden gevonden spreken we van *deadweight*.

Naast het directe effect van reïntegratie op de herintredingskans spelen op korte termijn op macroniveau twee andere effecten een rol:

- de *effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod* op het niveau van deelmarkten of van de arbeidsmarkt als geheel;
- *verdringingseffecten*.

Actief arbeidsmarktbeleid kan bijdragen tot verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod. Zo kunnen door omscholing tekorten in het ene beroep en overschotten in het andere beroep verminderd worden. Hierdoor neemt de macro-werkgelegenheid toe en de werkloosheid en de openstaande vraag af. Als de scholing op minder kansrijke uitkeringsgerechtigden wordt gericht gaat verbetering van de individuele herintredingskans gepaard met vermindering van de werkloosheid als geheel⁵.

Maar bevordering van de kansen van individuele werklozen leidt niet automatisch tot een toename van de macro-werkgelegenheid. Vooral in een situatie met een algemeen aanbodoverschot, waarin vacatures toch al gemakkelijk vervuld worden zal de werkgelegenheid op korte termijn nauwelijks beïnvloed worden. Dit betekent dat kansvergroting van deelnemers aan actief arbeidsmarktbeleid ten koste gaat van de kansen van andere werklozen⁶. Deze *verdringing* is niet per definitie ongunstig. Zolang de deelnemers aan het beleid tot de minst kansrijken behoren en personen verdringen die relatief kansrijk zijn, is op korte termijn maatschappelijk gezien een verbetering opgetreden. Werkloosheid is immers vooral een sociaal probleem als deze langdurig is en ongelijk verdeeld is over sociale groepen.

⁵ Als minder kansrijke werklozen niet voldoende schoolbaar zijn, is te overwegen om kansrijke werklozen te scholen. De baankansen van deze laatsten zullen hierdoor niet direct toenemen, maar indirect, door opschuifeffecten, kunnen minder kansrijken hierbij wel baat hebben. Het gevolg is dan dat een evaluatie gericht op meting van de effecten op de deelnemers geen goed beeld zou geven van de resultaten. Dit relativeert het belang van individuele effectstudies enigszins.

⁶ Met de aantekening dat instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid in zo'n situatie wel een werkgelegenheidsverruimend effect kunnen hebben.

Bij de bepaling van het korte-termijneffect op de werkgelegenheid moet ook betrokken worden dat deelname aan maatregelen werkzoekenden tijdelijk aan de markt onttrekt (het *lock-in* of *insluitingseffect*). Dit geldt overigens hoofdzakelijk voor scholing en gesubsidieerde arbeid. Bij gesubsidieerde arbeid moet verder worden aangetekend dat de deelnemers tijdens het programma producten of diensten produceren. Bij een kosten-batenanalyse dient dit meegenomen te worden. Daarbij moet overigens rekening worden gehouden met mogelijke crowding-out effecten ten aanzien van de particuliere sector.

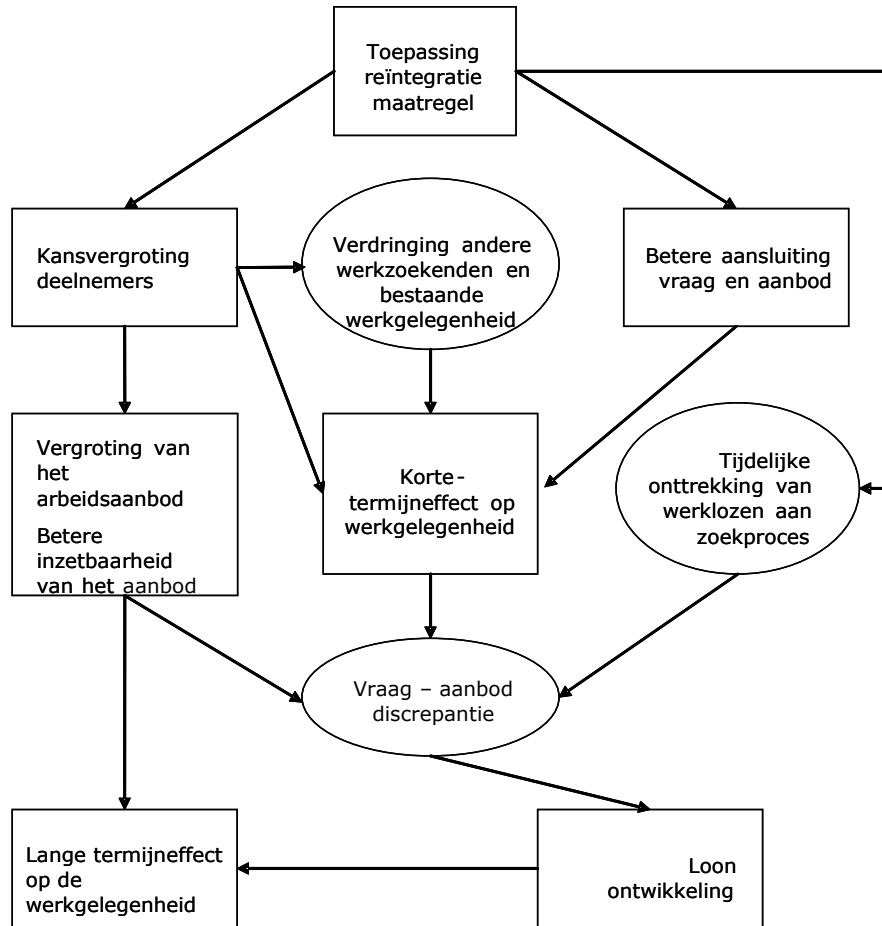
Met deze korte-termijneffecten is niet het laatste woord gezegd over de macro-economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid. Zo kan een betere inzetbaarheid van werklozen op langere termijn positieve effecten op hun individuele baankansen, maar ook op het macro arbeidsaanbod en de macro werkgelegenheid hebben. Bijvoorbeeld wordt langdurige werkloosheid voorkomen, dan zal mogelijk ook de uitstroom vanuit de werkloosheid naar inactiviteit worden beperkt. Neemt door scholing de productiviteit toe, dan zal voor de betrokken mogelijk ook (of juist) op langere termijn de kans op werkloosheid of inactiviteit afnemen. Neemt per saldo op langere termijn het aanbod toe dan zal dit bij een voldoende flexibele werking van de arbeidsmarkt, indirect via de loonvorming, maar ook direct een positief effect op de werkgelegenheid hebben.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat het korte termijneffect van reïntegratie op de individuele herintredingskans belangrijk is, maar dat evenzeer van belang zijn:

- de *lange-termijneffecten* op de individuele arbeidsmarktpositie van deelnemers;
- de effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op meso en macro niveau;
- verdringingseffecten;
- lange-termijneffecten op het (macro) aanbod van arbeid, de loonvorming en de werkgelegenheid.

In figuur 2.1 zijn deze samenhangen grafisch weergegeven.

Figuur 2.1 Schematisch overzicht van de effecten van actief arbeidsmarktbeleid



Op macro-niveau dienen verder nog de kosten van het beleid en de mogelijke besparingen op uitkeringen in beschouwing genomen te worden. Duidelijk is wel dat als in individuele effectstudies positieve netto-effecten op de herintredingskans worden gevonden, niet zonder meer geconcludeerd mag worden dat er besparingen op uitkeringen optreden. Om tot een integrale kosten-batenanalyse te komen dient een doorrekening met een macro-economisch model uitgevoerd te worden.

Waar hier dan nog helemaal geen rekening mee gehouden is, zijn de *sociale effecten*. Uit onderzoek naar de effecten van onderwijs is naar voren gekomen dat de *niet-markt effecten* hiervan even groot zijn als de markteffecten. Bij niet-markteffecten moet men dan denken aan effecten op de gezondheid en de sociale participatie (bijvoorbeeld de deelname aan vrijwilligerswerk). Tegenwoordig wordt wel het begrip sociaal kapitaal gehanteerd. Uit ander onderzoek blijkt dat dit sociaal kapitaal ook van invloed is op economie en welzijn. Het is denkbaar dat deze effecten ook bij actief arbeidsmarktbeleid

van belang zijn, vooral bij scholing en gesubsidieerde arbeid. Voor zover wij weten is hierover echter niets bekend. Door dergelijke effecten niet mee te nemen kan evenwel een onderschatting van de baten van het actief arbeidsmarktbeleid optreden.

2.5 ORGANISATIE EN UITVOERING

Om tot een optimale uitvoering te komen dienen de uitvoerenden reïntegratie-instrumenten zo in te zetten dat de maatschappelijke kosten-batenverhouding zo gunstig mogelijk is. Hiertoe dienen de betrokkenen gevoed te worden met informatie. Zij moeten weten:

- a. welke cliënten zonder hulp langdurig in een uitkering blijven;
- b. welke effecten toepassing van de verschillende reïntegratie-instrumenten hebben (niet alleen, overigens, voor de betrokken cliënten, maar ook in bredere zin voor de werking van de arbeidsmarkt);
- c. in hoeverre de effecten afhangen van het moment binnen de uitkeringsperiode waarop instrumenten worden toegepast;
- d. wat de inzet van reïntegratie-instrumenten kost.

Maar informatie – eventueel ingebouwd in een expert systeem - is niet voldoende om de juiste keuzes te maken. De uitvoerenden zullen vanuit bepaalde doelstellingen moeten werken die afgeleid zijn van de doelstellingen van de organisatie waarin zij werkzaam zijn. Dit kan een publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn of, zoals tegenwoordig in Nederland, een uitkeringsorganisatie. Deze organisatie zal intern haar organisatie zo moeten opzetten – door regels, taakstellingen of incentives – dat op het uitvoerende niveau geredeneerd vanuit de organisatiedoelstellingen de juiste beslissingen genomen worden. Het is ook mogelijk een werkwijze te kiezen waarbij de keuze van de in te zetten instrumenten wordt overgelaten aan externe organisaties aan wie het beleid of onderdelen ervan is uitbesteed (zoals momenteel in het Nederlandse systeem). Concurrentie tijdens de aanbestedingsprocedure en prestatie-afhankelijke betaling kunnen er dan zorg voor dragen dat de externe uitvoerder optimale keuzes maakt.

Maar welke incentives heeft de organisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering om deze optimaal gestalte te geven? Bij een traditionele publieke arbeidsvoorzieningsorganisatie vindt sturing door de overheid en de politiek plaats door middel van ambtelijke regels. Men voert bijvoorbeeld een maatregel in voor een specifieke doelgroep (zeg, langdurig werkloze jongeren) en stelt daarvoor een budget vast. Vervolgens is het aan de uitvoeringsorganisatie om de maatregel binnen de van bovenaf aangegeven regels uit te voeren. Recentelijk zie je in sommige landen dat de publieke uitvoeringsorganisatie meer op resultaten wordt beoordeeld en meer vrijheid krijgt om het beleid zelf in te vullen. Een voorbeeld hiervan is Zwitserland, waar de centrale overheid de allocatie van het reïntegratiebudget over de arbeidsbureaus afhankelijk stelt van de mate waarin de arbeidsbureaus erin slagen de werking van de lokale arbeidsmarkt te verbeteren (ATAG Ernst & Young Consulting, 1999). In Nederland geldt voor de gemeenten momenteel een enigszins vergelijkbaar systeem: Een gemeente die erin slaagt minder uit te geven aan bijstandsuitgaven dan de normuitgaven die de centrale overheid bepaalt aan de hand van een objectief verdeelmodel, heeft hierbij financieel voordeel. Gemeenten worden op deze manier geprikkeld om hun bijstandsvolume terug te dringen en tot een inzet van reïntegratiebeleid te komen die hieraan bijdraagt.

Op grond van het gestelde in de vorige paragraaf kan daarbij overigens wel de vraag worden gesteld of terugdringing van het uitkeringsvolume wel altijd een realistisch doel is en bijdraagt tot een betere werking van de arbeidsmarkt. Het is in elk geval van belang dat de centrale overheid zodanige sturingsmechanismen hanteert dat de door haar nagestreefde doelen worden bereikt.

In het voorgaande is een aantal belangrijke systeemkenmerken genoemd die medebepalend zullen zijn voor de uitkomsten van het reïntegratiebeleid, namelijk:

- centralisatie of decentralisatie: stuurt de centrale overheid het proces nauwgezet aan of delegeert zij de verantwoordelijkheid in meer of mindere mate aan andere organisaties?
- aansturing door regels, door incentives binnen ambtelijke organisaties of door marktwerking (bij uitbesteding);
- uitvoering door publieke en/of private organisaties;
- de wijze waarop de uitkeringsfunctie en de arbeidsvoorzieningsfunctie organisatorisch zijn ingevuld (bijvoorbeeld beide ondergebracht in één organisatie of in aparte organisaties).

Een systeemkenmerk dat nog niet is genoemd betreft de rol van de sociale partners. In het tripartite model deelt de overheid de verantwoordelijkheid voor het reïntegratiebeleid met de sociale partners. Er zijn ook landen waarin vakbonden een rol spelen bij de uitvoering van reïntegratiebeleid. Maar de rol van de sociale partners kan ook beperkter of zelfs geheel afwezig zijn.

Uitgaande van bovengenoemde systeemkenmerken zijn allerlei combinaties mogelijk, waarvan er vele ook in de praktijk voorkomen. Bijvoorbeeld binnen de OECD bestaat een grote variatie in systemen. Het huidige Nederlandse model heeft een decentrale opzet, waarbij de uitkeringsfunctie en de reïntegratiefunctie deels geïntegreerd zijn (doordat uitkeringsinstellingen verantwoordelijk zijn voor een deel van het reïntegratiebeleid) en deels gesplitst (doordat ook het CWI activiteiten op het gebied van bemiddeling verricht). Incentives en marktwerking spelen een belangrijke rol, onder andere via de aanbesteding aan reïntegratiebedrijven. De sociale partners spelen slechts een beperkte rol. Andere landen hebben een meer traditionele opzet met een publieke arbeidsvoorziening als centrale actor, al dan niet tripartite gestuurd.

Vragen die hieruit naar voren komen zijn:

- Zijn bovengenoemde systeemkenmerken medebepalend voor de resultaten van het actief arbeidsmarktbeleid? Bijvoorbeeld is in een systeem gebaseerd op uitbesteding aan de particuliere sector de effectiviteit en/of de efficiency hoger dan in een systeem waarin de uitvoering gebeurt door publieke organisaties?
- Hoe worden de uitkomsten beïnvloed door de samenwerking tussen de voor de uitvoering verantwoordelijke organisaties (in Nederland de uitkeringsorganisaties en het CWI)?
- Hoe kunnen, gegeven de algemene kenmerken van het systeem en de wijze van aansturing, de uitvoerenden gevoed worden met informatie over cliëntprofielen, effecten en kosten van de diverse reïntegratie-instrumenten zodat zij optimale keuzes kunnen maken bij de inzet van deze instrumenten?

Zoals eerder is aangegeven bevat het Nederlandse systeem zelf-regulerende elementen door de ingebouwde prikkels voor uitkeringsinstellingen en (vooral) gemeenten. Maar dit

neemt niet weg dat de betrokken actoren (het Ministerie van SZW, de uitkeringsinstanties, het CWI en de reïntegratiebedrijven) behoefte zullen hebben aan informatie over effecten, kosten, knelpunten, e.d., om de uitvoering te optimaliseren. Evaluatie is daarvoor onontbeerlijk.

2.6 LINK MET DE VOLGENDE HOOFDSTUKKEN

Dit onderzoek is primair gericht op de vraag hoe bestaande kennis over het reïntegratiebeleid dienstbaar kan worden gemaakt aan het uitvoeringsproces. We hebben ervoor gekozen die vraag vanuit een breed conceptueel kader te benaderen. In de volgende hoofdstukken zetten we op een rij wat er uit wetenschappelijk onderzoek bekend is over een aantal cruciale onderdelen binnen dit conceptuele kader, namelijk:

- de effecten van reïntegratie op de deelnemers, zoveel mogelijk gedifferentieerd naar instrumenten en doelgroepen (hoofdstuk 3);
- de macro-economische effecten van reïntegratie (hoofdstuk 4);
- de rol van systeemkenmerken voor de uitkomsten van het beleid (hoofdstuk 5);
- profiling als middel om tot een meer gestructureerde inzet van reïntegratiebeleid te komen (hoofdstuk 6).

Hiermee wordt geen volledig empirisch beeld gegeven van alle aspecten uit het conceptuele kader. Sommige aspecten zoals de kosten en vormgeving van instrumenten uit het conceptuele kader komen slechts in beperkte mate aan de orde door gebrek aan informatie. Andere aspecten zoals crowding-out van bemiddeling en scholing op commerciële basis door het reïntegratiebeleid komen niet aan de orde omdat zij buiten de doelstelling van dit onderzoek vallen. Dit neemt niet weg dat dergelijke aspecten medebepalend kunnen zijn voor de resultaten van het reïntegratiebeleid.

3 DE EFFECTEN VAN REÏNTEGRATIE-INSTRUMENTEN OP DE INDIVIDUELE HERINTREDINGSKANS

3.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk gaat over de effecten van reïntegratie-instrumenten op de betrokken cliënten. Hebben deze er op een of andere manier baat bij? Hierbij kijken we allereerst naar het effect van reïntegratie op de herintredingskans. Hierover is het meest bekend. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de effecten op de werkgelegenheid van de betrokken cliënten op langere termijn. Verder komt het effect op de kwaliteit van de baan die deelnemers vinden aan de orde.

We zijn primair geïnteresseerd in de **netto**-effecten. Hierbij bedoelen we de verandering die optreedt in de situatie van cliënten doordat zij een reïntegratietraject hebben doorlopen. Het feit dat een cliënt na een traject een baan vindt zegt op zich niets over het effect van het traject, want de praktijk wijst uit dat sommige werklozen en arbeidsongeschikten ook zonder traject een baan vinden. Het gaat erom dat de kans op herintreding toeneemt als gevolg van de interventie.

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. In paragraaf 3.2 gaan we in op de diverse aspecten die van belang zijn voor de inventarisatie zoals de maatstaf waaraan het effect wordt afgemeten, de gehanteerde methode voor effectmeting, het type instrument, e.d. Hierbij komt ook de dimensie “doelgroep” aan de orde. In de betrokken sectie van het hoofdstuk gaan we in op het effect van reïntegratie voor de doelgroep “arbeidsgehandicapten”, waarover slechts een gering aantal studies is gevonden; vrijwel alle verzamelde studies hebben betrekking op werklozen⁷. Vervolgens geven we in paragraaf 3.3 een overzicht van de uitkomsten van de verzamelde studies. Paragraaf 3.4 vat de conclusies samen.

3.2 WAAR KIJKEN WE NAAR?

Voordat we de uitkomsten behandelen van effectiviteitsstudies die individuele herintredingskansen meten, gaan we eerst dieper in op de opzet van dit soort studies. Er bestaat namelijk een groot aantal studies naar de effecten van reïntegratie op de herintredingskans. Maar deze studies zijn lang niet altijd vergelijkbaar. Om tot maximale vergelijkbaarheid te komen houden we bij onze analyse rekening met de volgende hoofdpunten:

1. de maatstaf waaraan het effect wordt afgemeten;
2. de gehanteerde methode om het netto-effect te bepalen;

⁷ Met de aantekening dat een niet onaanzienlijk deel van de werkloosheid bestaat uit gedeeltelijk arbeidsongeschikten. In effectstudies worden de resultaten echter vrijwel nooit voor deze groep apart gegeven.

3. het instrument of de instrumenten die zijn onderzocht;
4. de groep waarop de interventie betrekking heeft.

Op elk van deze punten gaan we hieronder kort in. Verder gaan we ook in op de structuur van de dataset met studies die we hebben opgezet, waarin ook enkele andere kenmerken van de betrokken studies zijn opgenomen.

Naast het netto-effect van instrumenten zijn de **kosten per toepassing** van belang. Als het ene instrument een relatief hoog netto-effect heeft, maar tevens zeer kostbaar is, kan wellicht beter worden gekozen voor een ander instrument dat een wat lager netto-effect heeft, maar tevens aanzienlijk goedkoper is. Slechts een enkele studie maakt een dergelijke kosten-batenanalyse zodat we hieraan nauwelijks aandacht zullen besteden. Ook **vormgevingsaspecten** komen nauwelijks aan de orde. Bijvoorbeeld scholing kent een grote mate van variëteit naar duur, inhoud, praktijkgerichtheid, e.d. Aan te nemen valt dat de netto-effectiviteit van scholing hiermee samenhangt. Maar informatie hierover is te schaars om harde conclusies te formuleren.

3.2.1 DE MAATSTAF

We willen het effect op de herintredingskans meten. In de praktijk van het onderzoek worden hiervoor verschillende maatstaven gebruikt. Maar in een aantal gevallen zijn deze op één noemer te brengen. Dit geldt in het bijzonder voor econometrische studies waarin de invloed van reïntegratie wordt onderzocht. In veel gevallen wordt hierbij gesproken over de herintredingskans. Andere studies geven het effect op de hazard of de uitkerings- of werkloosheidsduur. Deze maatstaven hangen direct samen. Er zijn ook studies die het percentage baanvinders als maatstaf hanteren. Ook die laatste maatstaf zal in het algemeen een eenduidige relatie met de eerder genoemde vertonen.

Door verschillen in de gehanteerde maatstaf zullen de coëfficiënten die in econometrische studies voor het effect van interventies worden gevonden lang niet altijd vergelijkbaar zijn. Dus als uit de ene studie naar voren komt dat scholing de werkloosheidsduur significant bekort en uit de andere studie dat scholing de baankans significant verhoogt, dan kunnen we concluderen dat de richting en de significantie van het effect overeenkomen. Maar we kunnen niet uit de coëfficiënten die het effect weergeven, herleiden hoe de omvang van het effect zich in beide gevallen verhoudt. Daarvoor zouden we uit het basismateriaal moeten berekenen wat in beide gevallen de verwachte werkloosheidsduur of de baankans met of zonder deelname aan een reïntegratiemaatregel is.

3.2.2 DE METHODE

In ons overzicht staan de netto-effecten centraal. Verbeterd de situatie van een cliënt als gevolg van een reïntegratietraject waaraan hij deelneemt? Om dit te bepalen zou je eigenlijk moeten weten wat er met deelnemers zou zijn gebeurd als zij niet aan een traject hadden deelgenomen. Maar dat is uiteraard onmogelijk na te gaan. Iemand neemt deel aan een traject of niet; beide is onmogelijk. De kwaliteit van de meting van de effecten van reïntegratie is afhankelijk van de validiteit van de methode waarmee de counterfactual (“wat zou er gebeurd zijn als een cliënt geen traject had gevolgd”) wordt benaderd. In bijlage 3.2 geven we een tamelijk gedetailleerd overzicht van de verschillende methoden. Hier volgt een samenvatting daarvan.

Binnen de in de literatuur gehanteerde methoden is een hoofdonterscheid tussen experimentele evaluaties en niet-experimentele evaluaties aan te brengen. **Experimenten**, hoewel niet geheel waterdicht zoals soms wordt gesuggereerd, zijn als de meest betrouwbare methode te beschouwen. Bij een ideaal experiment biedt de controlegroep van niet-deelnemers een perfecte benadering van de counterfactual. Experimenten zijn vooral zinvol in de fase waarin nieuw beleid wordt ontwikkeld. Om ex-post na te gaan hoe beleid werkt na integrale invoering zijn experimenten per definitie niet geschikt. Omdat die behoefte er vrijwel altijd zal zijn, zijn derhalve niet-experimentele (ex-post) evaluaties ook nodig. Afgezien van die beperking, zijn de belangrijkste nadelen van experimenten dat zij veel tijd in beslag nemen en dat zij impliceren dat sommige cliënten (namelijk de leden van de controlegroep) die in wezen tot de doelgroep van de te evalueren maatregel behoren daarvan (in elk geval tijdelijk) worden uitgesloten. De lange tijdsduur kan een probleem zijn doordat na verloop van tijd de arbeidsmarktsituatie kan veranderen waardoor de resultaten van succesvol verlopen experimenten in feite niet meer geldig zijn als de fase van integrale toepassing aanbreekt. De uitsluiting van de controlegroep schijnt in Nederland een juridisch probleem te zijn. Uit moreel oogpunt kan een experiment verdedigd worden vanuit de gedachte dat dit tot zekerheid leidt over wat wel en niet werkt. Men voorkomt hiermee dat grote groepen uiteindelijk een “behandeling” krijgen die ineffectief of zelfs contraproductief is.

Er kunnen vier *niet-experimentele* benaderingen worden onderscheiden, waarvan sommige ook gecombineerd kunnen worden. De vier zijn:

1. percepties van deelnemers ten aanzien van het effect;
2. vergelijking van de situatie van de arbeidsmarktpositie van de deelnemers voor en na deelname;
3. vergelijking met een controlegroep van deelnemers die verkregen is door bij iedere deelnemer een niet-deelnemer te selecteren, die zoveel mogelijk op de deelnemer lijkt (matching);
4. de timing of events methode, waarbij uitgaande van gegevens over individuele deelnemers en niet-deelnemers met behulp van econometrische methoden het effect van deelname aan een arbeidsmarktprogramma op de herintreding wordt geschat. Door naast deelname aan het programma ook individuele kenmerken als verklarende variabelen mee te nemen wordt gecorrigeerd voor verschillen in kenmerken tussen beide groepen. Verder zijn er methoden ontwikkeld die ook corrigeren voor mogelijke verschillen in niet-waargenomen kenmerken.

Al deze methoden hebben hun voor- en nadelen. In onderstaande tabel hebben we deze samengevat. In beginsel lijkt een benadering die gebaseerd is op een combinatie van de methoden 2, 3 en 4 het beste. Maar dit legt wel zware eisen op aan de data en leidt bovendien tot tamelijk complexe modellen. Wel haalbaar in de Nederlandse situatie lijkt een combinatie van 3) en 4).

Als we naar de bestaande onderzoeken kijken lijken recent ontwikkelde en toegepaste methoden die onder 4) vallen het meest betrouwbaar. Maar ook aan deze methoden zitten nog de nodige haken en ogen.

Aan de methode 1) zullen we verder geen aandacht besteden omdat over de validiteit van deze methode niets bekend is. Op basis van Nederlandse studies kan worden geconcludeerd dat de door de deelnemers gepercipieerde effecten van arbeidsmarktprogramma's tamelijk gunstig zijn en veelal aanmerkelijk gunstiger dan naar

voren komt bij toepassing van de andere methoden (voor zover in Nederland toegepast; meestal gaat het dan om methode 4).

Aangezien in niet-experimentele studies meestal verschillende methoden naast elkaar worden gehanteerd, is het vaak lastig hen onder een bepaalde niet-experimentele methode te rubriceren. Daarom concentreren we ons in ons overzicht van empirische studies (zie paragraaf 3.3) op het onderscheid experimenteel versus niet-experimenteel.

Tabel 3.1 *Overzicht van meetmethoden voor bepaling van het effect van interventies op de herintredingskans*

Methode	Voordelen	Nadelen/kosten	Toepassing
<i>Experimentele evaluatie</i>	Scoort het hoogst qua validiteit	Stuit in meeste Europese landen en in het bijzonder in Nederland op morele en juridische bezwaren Neemt nodige tijd in beslag	In Nederland vrijwel niet; elders vaker, vooral in de VS.
<i>Niet-experimentele methoden</i>			
A Percepties van deelnemers	Eenvoudig uit te voeren binnen korte tijd	Groot vraagteken bij validiteit	Vaak, zowel in Nederland als daarbuiten
B Vergelijking voor en na deelname	Binnen korte tijd uit te voeren als deelnemers gevolgd zijn	Technisch relatief complex. Validiteit hangt af van mogelijkheid om voor externe tijdsafhankelijke factoren te corrigeren. Data over relatief lange periode nodig (waardoor uitkomsten intussen minder actueel kunnen zijn)	In pure vorm incidenteel; in buitenland wel vaak in combinatie met C of D
C Controlegroep via matching	Eenvoudig uit te voeren	Belangrijke factoren waar geen gegevens over beschikbaar zijn en waarop men dus niet kan matchen, kunnen tot vertekening leiden Vraagteken bij validiteit, tenzij combinatie met vergelijking voor/na deelname	In Nederland incidenteel; elders vaker
D Timing of events methode	Na de experimentele benadering de meest valide methode indien correctie voor selectie-onzuiverheid wordt uitgevoerd. Binnen korte tijd uit te voeren	Technisch meest complexe methode, vooral bij correctie voor onzuiverheid als gevolg van niet waargenomen factoren.	Zowel in Nederland als elders meest gebruikte methode; in Nederland weinig toepassingen met correctie voor selectie-onzuiverheid

3.2.3 HET INSTRUMENT

In het overzicht onderscheiden we de volgende instrumenten:

- incentives voor werkzoekenden;
- bemiddeling;
- scholing;

- loonkostensubsidies;
- additionele werkgelegenheid.

Incentives

In Nederland komt een groot deel van de werklozen en arbeidsgehandicapten in aanmerking voor een uitkering. Op grond van de zoektheorie valt te voorspellen dat een uitkering tot verlenging van de zoekduur leidt. Zonder uitkering zouden de meesten genoodzaakt zijn iedere baan aan te nemen; met een uitkering kan men kritischer zijn in het zoekproces. Daarbij komt dat op minimumniveau men er netto nauwelijks op vooruit gaat of zelfs op achteruit gaat als men een baan accepteert. Financieel zijn er dan geen of nauwelijks prikkels om een baan te zoeken of te accepteren. Incentives kunnen het voor cliënten aantrekkelijker maken om een baan te zoeken en te accepteren of minder aantrekkelijk maken om werkloos te blijven.

Onder incentives verstaan we in de eerste plaats sancties die worden opgelegd bij inactief zoekgedrag of bonussen die cliënten ontvangen als zij binnen een bepaalde termijn een baan vinden. Verder beschouwen we de verplichting voor cliënten om regelmatig bij de uitvoerende organisatie langs te komen en te overleggen hoe vaak en waar men heeft gesolliciteerd als incentive. Hoewel van een dergelijke monitoring op zich al een motiverende werking kan uitgaan (OECD, 2000) lijkt dit toch vooral effectief als er sanctiemogelijkheden zijn (in elk geval sancties op het niet komen opdagen).

Als laatste vorm van incentive beschouwen we de “dreiging” om deel te moeten nemen aan activeringsmaatregelen. Hoe groot deze dreiging is wordt bepaald door de mate waarin deelname aan een arbeidsmarktprogramma als vervelend wordt ervaren. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat tijdens deelname uitkeringsrechten worden verbruikt en men na verloop van tijd in een minder gunstig uitkeringstraject terecht komt. Een andere mogelijke reden is dat deelname aan een arbeidsmarktmaatregel inhoudelijk als vervelend wordt gezien. Zo laten sommige Nederlandse gemeenten nieuwe cliënten vrijwel direct instromen in een traject waarbij de cliënten sterk routinematig werk moeten doen (“wasknijpers in elkaar zetten”). Men gaat er dan vanuit dat daardoor cliënten die een reguliere baan kunnen vinden al gauw eieren voor hun geld kiezen. Daarbij moet wel de kanttekening worden gemaakt dat dit niet effectief is voor cliënten die zonder verdere hulp geen reguliere baan kunnen vinden. Laatstgenoemde groep heeft andere instrumenten (bemiddeling, loonkostensubsidies of scholing) nodig⁸. Voor die laatste groep is deelname aan dergelijke maatregelen niet noodzakelijk een “disutility”. Deelnemers aan werkgelegenheidsprogramma’s in de collectieve sector zijn vaak zelfs zo tevreden dat zij in de gesubsidieerde baan blijven “hangen” (het zogenoemde “lock-in” effect).

⁸ Waarbij men zich wel zou kunnen voorstellen dat instroom in dergelijke maatregelen pas na enige maanden gebeurt, als reeds een schifting heeft plaatsgevonden van de meer kansrijken. Verder kan men zich voorstellen dat men een deel van de tijd het routinematige werk verricht en de rest van de tijd hulp ontvangt bij het zoeken naar een reguliere baan. Verder lijkt het uit een oogpunt van maatschappelijke kosten en baten van belang ook bij gesubsidieerde arbeid mensen zo productief mogelijk in te zetten. Dus als door een slechte conjuncturele situatie ook beter opgeleiden buiten hun schuld langdurig werkloos worden en men hen additionele werkgelegenheid wil bieden, dan lijkt ‘wasknijpers in elkaar zetten’ uit een oogpunt van maatschappelijke kosten en baten niet de beste optie.

De uitkeringshoogte en de hoogte van het minimumloon beschouwen we niet als instrumenten van het actief arbeidsmarktbeleid. Wel is aannemelijk dat beide van invloed zijn op de herintredingskans en mogelijk ook op de effectiviteit van sommige reïntegratie-instrumenten. Men kan zelfs de stelling verdedigen dat het actief arbeidsmarktbeleid voor een deel werkloosheid bestrijdt die ontstaat doordat sociale uitkeringen en minimumlonen ertoe leiden dat voor sommige groepen inzet in het arbeidsproces niet rendabel is voor de betrokken individuen, voor werkgevers of voor beide. De afweging tussen het voordeel van een niet al te laag minimuminkomensniveau en het nadeel van een moeizame arbeidsintegratie is een politieke.

Bemiddeling

Zoals incentives een heterogene groep instrumenten vormen, zo is dit feitelijk ook het geval met bemiddeling, scholing, loonkostensubsidies en additionele werkgelegenheid. Onder bemiddeling wordt in het algemeen verwijzing van cliënten door consulenten naar bestaande vacatures verstaan. Hierbij worden in de praktijk verschillende varianten toegepast die variëren van “open” (vacatures worden aan alle cliënten bekend gemaakt en iedereen kan solliciteren) tot “gesloten” (de consulent selecteert voor een werkgever enkele cliënten die wat kenmerken en competenties betreft aansluiten op de functie-eisen) en alle gradaties daartussen. In het contact tussen cliënt en consulent zullen ook monitoring (waar heeft de cliënt gesolliciteerd, waarom is hij afgewezen, e.d.) en advisering een rol spelen. Derhalve zijn de grenzen tussen bemiddeling enerzijds en monitoring en counseling (begeleiding en advisering) anderzijds vaag.

Scholing

Ook bij scholing is een grote mate van heterogeniteit. Scholing varieert naar niveau, richting en duur. Een belangrijk onderscheid is dat tussen vakgerichte scholing en vaardigheidstraining. Tot vaardigheidstraining worden soms ook sollicitatiecursussen gerekend. Hier ligt overigens een grijs gebied met zogenoemde “job clubs” en “sollicitatieclubs” die in feite (mede) gericht zijn op verbetering van de sollicitatievaardigheden.

Instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid

Onder deze noemer kunnen in hoofdzaak de volgende subtypen onderscheiden worden:

- plaatsingssubsidies, waarbij werkgevers een eenmalige subsidie krijgen als zij een werkloze of arbeidsgehandicapte in dienst nemen (meestal iemand uit een bepaalde doelgroep, bijvoorbeeld langdurig werklozen);
- tijdelijke loonkostensubsidies, waarbij werkgevers die een werkloze of arbeidsgehandicapte aannemen, gedurende enige tijd een deel van de arbeidskosten voor die werknemer vergoed krijgen. Hieraan is meestal de voorwaarde verbonden dat een minimale contractduur wordt afgesproken en de werknemer binnen die termijn niet ontslagen wordt;
- additionele werkgelegenheid, waarbij werkgevers die een werkloze of arbeidsongeschikte aannemen of vanuit een gemeentelijke of andere instantie inlenen, de volledige arbeidskosten voor die werknemer vergoed krijgen op voorwaarde dat het om additionele werkgelegenheid gaat.

Allerlei tussenvormen zijn mogelijk en zijn ook feitelijk toegepast. Zo was aan het eind van de jaren tachtig bij de Wet Vermeend-Moor (die werkgevers het recht bood op een subsidie bij het aannemen van de langdurig werkloze) sprake van een combinatie van a) en b).

Verder is er een grote variëteit in vormgeving wat betreft sector, doelgroep, subsidiewijze (bijvoorbeeld al dan niet in de vorm van premiekorting) en subsidieduur. Bij additionele werkgelegenheid gaat het meestal om plaatsing in de niet-commerciële dienstensector. Verder hebben de meeste subsidiemaatregelen betrekking op langdurig werklozen.

We zullen ons voornamelijk richten op subsidies aan werkgevers. In beginsel kan de subsidie ook aan de werkloze/werknemer worden gegeven. Een bonus bij acceptatie van een baan is als zo'n subsidie te beschouwen. Wij behandelen dit instrument bij incentives voor werkzoekenden. Een ander type subsidie aan de werkloze/werknemers is een tijdelijke financiële compensatie bij het aanvaarden van een baan tegen een beloning die relatief laag is in verhouding tot de uitkering of de vorige baan. Een dergelijke regeling heeft ook in Nederland in het verleden bestaan. Maar van dergelijke subsidiemaatregelen zijn ons geen effectstudies bekend. Earned Income Tax Credits, waarbij mensen die een baan accepteren of al hebben een belastingvoordeel krijgen, beschouwen wij alleen als reïntegratiemaatregelen als zij specifiek op werklozen betrekking hebben en in feite als een bonus te beschouwen zijn.

In ons overzicht in de volgende paragraaf zullen we plaatsingsubsidies en tijdelijke loonkostensubsidies onder het kopje instroomsubsidies behandelen.

Trajecten bestaande uit meer dan één maatregel

Bovengenoemde instrumenten kunnen ook in combinatie op dezelfde cliënt worden toegepast. Dit kan zowel volgtijdelijk (steeds zwaardere instrumenten naarmate iemand langer werkloos is) of gelijktijdig (bijvoorbeeld bemiddeling tegen de tijd dat iemand zijn scholing aan het afronden is). Door uitvoerende instanties bewust gekozen combinaties van instrumenten die vervolgens als één traject zijn geëvalueerd komen echter weinig voor. Maar het is aannemelijk dat de meeste cliënten die scholing ontvangen of in een gesubsidieerde baan worden geplaatst, bijvoorbeeld ook bemiddeling hebben ontvangen. Alleen is dit meestal niet bekend aan onderzoekers die een specifieke maatregel onderzoeken. Voor de effectiviteit van een maatregel zou het uiteraard wel van belang kunnen zijn of de cliënten ook andere vormen van dienstverlening hebben ontvangen.

In meeste studies slechts globale omschrijving instrumenten

Samenvattend kunnen we vaststellen dat binnen de hoofdinstrumenten die we onderscheiden een grote mate van variëteit bestaat in vormgeving. Kijken we nu naar de omschrijving van de instrumenten in evaluatiestudies, dan vinden we daar maar weinig van terug. Men onderzoekt bijvoorbeeld de effectiviteit van "scholing", terwijl hierachter vele vormen verscholen gaan met mogelijk een aanzienlijke diversiteit in effectiviteit.

Tussen sommige instrumenten zijn de grenzen vaag. Verder is aannemelijk dat bij veel cliënten verschillende instrumenten worden toegepast, terwijl hiermee in de meeste evaluatiestudies door gebrek aan informatie geen rekening wordt gehouden.

Dit leidt tot de conclusie dat als wij in de volgende paragraaf de resultaten per type instrumenten behandelen:

- er een onderlinge overlap zal zijn die met de beschikbare informatie niet is aan te geven;
- er binnen een instrument een grote maar grotendeels onbekende mate van variëteit in vormgeving zal zijn;
- bij veel cliënten en controlepersonen op basis waarvan de evaluaties zijn uitgevoerd behalve het instrument dat wordt geëvalueerd ook andere instrumenten zijn toegepast zonder dat de onderzoekers dit weten.

Op grond hiervan is een “random effects” benadering ontwikkeld, waarbij men expliciet aanneemt dat zelfs binnen een homogene groep cliënten de effectiviteit van een bepaald instrument zal variëren (zie bijvoorbeeld Heckman e.a, 1997). Beter lijkt het echter om bij evaluatiestudies meer informatie te verzamelen over de aard van de ingezette instrumenten en deze informatie in de analyses mee te nemen.

3.2.4 DE DEELNEMERSGROEP

Aan te nemen is dat niet ieder instrument even goed werkt voor iedere cliënt of cliëntgroep. Bij inzet van instrumenten voor bepaalde groepen spelen ook kosten-batenoverwegingen mee. Zo ligt het niet voor de hand relatief dure instrumenten als scholing (afgezien van vaardigheidstraining als men die tot scholing rekent) en gesubsidieerde arbeid op cliënten toe te passen die nog relatief goede vooruitzichten hebben op een reguliere baan. Bij deze cliënten is de deadweight relatief hoog. Monitoring, incentives en bemiddeling, relatief goedkope instrumenten⁹, zijn dan eerder te overwegen.

De werkloosheidsduur speelt in de praktijk een belangrijke rol bij de toepassing van instrumenten. Gesubsidieerde arbeid en dan vooral programma's voor gesubsidieerde arbeid staan meestal alleen open voor langdurig werklozen. Deze programma's gelden veelal als laatste redmiddel. Maar ook gegeven de toespitsing op langdurige werkloosheid kan er nog variatie in effectiviteit zijn op grond van kenmerken als leeftijd, opleidingsniveau, geslacht, e.d.

Bij andere instrumenten (ook bij scholing) speelt preventie van langdurige werkloosheid een belangrijkere rol. In hoofdstuk zes, dat over profiling gaat, gaan we uitvoerig in op de vraag of, en zo ja in een vroeg stadium van de uitkeringsperiode, bepaald kan worden wie een verhoogde kans hebben om langdurig in de uitkeringssituatie te verblijven. Daarop vooruitlopend kunnen we hier al stellen dat kenmerken als leeftijd, geslacht, opleidingsniveau en etniciteit hierbij een rol spelen. Omdat de mate van kansrijkheid de deadweight bepaalt, zal de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten ook van deze kenmerken kunnen afhangen. Daarom zullen wij in ons overzicht proberen na te gaan of er verschillen zijn in effectiviteit tussen verschillende groepen.

⁹ Dit hangt overigens wel af van de wijze van toepassing. Zo kan zeer intensieve monitoring en begeleiding ook kostbaar zijn.

3.2.5 DE STRUCTUUR VAN DE DATASET

Van elke studie in ons overzicht zijn bovengenoemde aspecten (maatstaf, methode en doelgroep) in een databestand vastgelegd. Ook de gemeten effecten zijn uiteraard opgenomen. Daarnaast is een aantal andere kenmerken opgenomen, te weten:

- het land waarop de studie betrekking heeft;
- de meetperiode;
- jaartal van publicatie.

Elke studie vormt in het databestand een apart record. Op een aantal van de opgenomen variabelen kunnen selecties worden gepleegd.

Gegevens over de kosten van instrumenten zijn niet opgenomen aangezien informatie daarover goeddeels ontbreekt. De enkele studie die ingaat op de kosten-batenverhouding van een instrument is in het overzicht vermeld.

3.3 OVERZICHT RESULTATEN

3.3.1 ALGEMEEN

Er zijn in totaal 130 studies verzameld die netto-effecten schatten van reïntegratie-instrumenten op de herintredingskans, de uitkerings- of werkloosheidsduur of de baankans. Daarbij is mede gebruik gemaakt van eerdere overzichtsstudies (Heckman e.a., 1999, Kluge en Schmidt, 2002; Calmfors e.a., 2002; Hujer en Caliendo, 2000).

Sommige studies meten de effecten van meer dan één instrument. In onderstaand overzicht (zie tabel 3.2) komen deze studies ook meer dan één keer voor. Er zijn 161 metingen die aan een bepaald instrument kunnen worden toegeschreven. Van deze studies laten er 80 (50 procent) uitsluitend significant positief resultaten zien¹⁰, terwijl er 25 (16 procent) gemengde resultaten geven. We spreken van gemengde resultaten als de effecten alleen voor sommige groepen of instrumenten positief zijn. Bij 56 studies (35 procent) zijn de effecten niet significant of averechts. Aangezien in de laatste categorie slechts een klein aantal studies significant ongunstige effecten meet, concluderen we dat er over het geheel gezien reden is om aan te nemen dat actief arbeidsmarktbeleid de herintredingskans vergroot.

Op basis van de verzamelde informatie is weinig te zeggen over de grootte van de effecten. Indicatief valt aan te geven dat men gemiddeld zeker niet moet denken aan verdubbeling van de herintredingskans als gevolg van deelname aan een reïntegratie-instrument. Men moet eerder denken aan een kansvergroting in de orde van grootte van vijf tot tien procentpunten. Dit is echter een zeer ruwe schatting.

¹⁰ Bij meting van het effect op de werkloosheids- of uitkeringsduur is uiteraard een significant negatief teken (reïntegratie bekort dan de duur) als ‘positief’ te beschouwen.

3.3.2 NAAR METHODIEK

In het overgrote deel van de metingen (80 procent) wordt een niet-experimentele methode gehanteerd. De niet-experimentele studies laten gemiddeld duidelijk minder gunstige effecten zien dan de experimentele studies. Maar dit is voor een groot deel terug te voeren op het feit dat experimenten vooral zijn uitgevoerd voor de instrumenten die relatief gunstige resultaten geven (incentives voor werkzoekenden en bemiddeling). We gaan nu dieper in op de resultaten per instrument.

3.3.3 NAAR INSTRUMENT

Incentives voor werkzoekenden

Wat is er uit de literatuur bekend over de effecten van sancties, monitoring en bonussen? Een overzicht van de verzamelde studies op dit gebied is opgenomen in bijlage 3.2. Wat betreft sancties zijn 3 studies opgenomen in de bijlage, waarvan 2 in Nederland en 1 in Zwitserland. Alle drie de studies constateren een positief effect op de uitstroomkans uit werkloosheid bij degenen die door sancties worden getroffen. De Zwitserse studie kon daarbij ook nog eens een onderscheid maken tussen het effect van de aankondiging van de sanctie (waarop men dan nog een schriftelijke motivering kan geven voor minder actief zoekgedrag) en de daadwerkelijke implementatie van een sanctie. Beide blijken een te scheiden effect te hebben. Het effect van de sanctie is bovendien op langere termijn nog zichtbaar, zo blijkt uit de studie van Van den Berg, Van der Klaauw en Van Ours (1998 en 2002).

Bovengenoemde effecten treden op bij degenen die door een sanctie (dreigen) getroffen (te) worden. Zeer wel denkbaar is dat het effect veel breder is, doordat er ook een zekere “afschrikwekkende” werking uitgaat op alle werklozen. Men weet immers op voorhand dat als men niet actief genoeg zoekt, of te kieskeurig is, dat dan sancties kunnen volgen. Men kan in het zoekgedrag reeds op voorhand hierop anticiperen. Om dit te toetsen is in de Zwitserse studie nagegaan of het zoekgedrag verschillend is van werklozen in verschillende kantons. Het sanctiebeleid in Zwitserland verschilt namelijk per kanton. De studie bevestigt dat dergelijke effecten optreden. Er zijn namelijk ook verschillen in zoekgedrag bij degenen die niet door een sanctie getroffen zijn over de verschillende kantons. Een strenger beleid vergroot ook bij hen de uitstroomkans uit de werkloosheid.

Voor monitoring in de zin van controle zijn in de bijlage 7 studies opgenomen. Wat daarbij opvalt is dat al deze studies uitgaan van een experimentele benadering, ook de 3 Nederlandse studies. Toepassing van een experimentele benadering is bij monitoring relatief makkelijk uitvoerbaar, omdat men hier minder snel botst met wettelijke kaders. Bij bonussen of sancties zijn experimenten moeilijker uit te voeren, omdat de hieruit voortkomende rechtsongelijkheid al snel een probleem kan zijn.

Bij diverse van deze studies is deze monitoring ook gekoppeld aan counseling. Toch valt veelal apart iets te zeggen over de specifieke effecten van monitoring. In sommige van de Amerikaanse experimenten zijn verschillende varianten geprobeerd, waarbij in sommige beleidsvarianten meer het accent op counseling ligt, en bij andere meer op monitoring. Voor de Nederlandse experimenten geldt dat de betreffende activering en controle door uitkeringsinstanties door de geënquêteerde uitkeringsgerechtigden vooral als monitoring wordt ervaren (van den Berg e.a., 2003).

Voor 5 van de 7 studies geldt dat positieve effecten optreden van monitoring op uitredingskans of verlaging van uitkeringsduur. Bij 2 studies is dit niet het geval. Tussen deze uitkomsten zijn ook zekere verbanden te leggen. Beide studies die weinig of geen effecten constateren, hebben namelijk vooral betrekking op monitoring van meer kansrijken. Bij de Amerikaanse studie met weinig effecten wordt monitoring vooral aan het begin van de werkloosheidsperiode toegepast, dus heeft deze betrekking op veel kansrijken. De Nederlandse studie met weinig effecten heeft betrekking op (kansrijke) fase 1 cliënten. Voorts blijkt uit deze Nederlandse studie dat controle leidt tot een verschuiving van informele naar formele zoekactiviteiten. Dit is een logische reactie omdat de formele zoekactiviteiten veel makkelijker als zoekgedrag opgevoerd kunnen worden bij controle. Juist in het begin van de werkloosheidsperiode heeft men vaak nog een netwerk, wat zeer nuttig kan zijn om werk te vinden. Wanneer men door de controle minder gebruik van dergelijke informele contacten maakt, is dit een minder gunstig neveneffect van controle. Bij degenen die langer werkloos zijn, is dit ongunstige neveneffect naar verwachting minder groot, omdat men dit informele circuit minder ter beschikking heeft. De grotere formele zoekintensiteit wordt dan minder te niet gedaan door een lagere informele zoekactiviteit. Conclusies is dus dat controle een nuttig instrument kan zijn, maar dat dit niet te snel toegepast moet worden. Eerst moet men de werkloze de kans geven om ook via informele contacten een baan te vinden.

Hierboven zagen we dat ook de aankondiging van een sanctie reeds gevolgen heeft. Hetzelfde is ook het geval bij de aankondiging dat men binnenkort in aanmerking komt voor monitoring (Klepinger e.a. 1997) of reïntegratie dienstverlening (Black e.a. 2002). Blijkbaar vindt men dit zodanig onaantrekkelijk dat de zoekactiviteiten worden vergroot. Deelname aan een maatregel of monitoring interviews worden deels als een soort “werk” gezien dat in ieder geval minder aantrekkelijk is dan geen verplichtingen op dit terrein. Black e.a. wijzen er op dat studies die geen rekening houden met dit “dreigeffect” een onderschatting geven van het effect van maatregelen.

In Denemarken is dit dreigeffect ook onderzocht (Rosholm en Soarer, 2004). Het gaat hier niet om een experimentele benadering, zoals beide hierboven genoemde studies in de VS, maar om een studie met een timing of events methode. Voorts is verschillend dat in de Deense studie het niet om een expliciete aankondiging gaat, maar om het effect van de toenemende kans dat men in een maatregel terecht komt. Deze kans heeft een duidelijk negatief effect op de werkloosheidsduur.

Ervaring met bonussen is vooral in de Verenigde Staten opgedaan. In de bijlage is een viertal experimenten hiermee opgenomen. Hieruit komen positieve effecten naar voren in de zin van bekorting van de uitkeringsduur. Naarmate de bonus hoger is, is het effect ook hoger. Overigens varieert de omvang van de effecten wel over de studies. In Meyer (1992) worden deze studies op een rijtje gezet en wordt de balans opgemaakt wat betreft kosten en baten, waarbij ook rekening is gehouden met de uitvoeringskosten. Voor de overheid is de balans soms positief en soms negatief, afhankelijk van welk experiment wordt beschouwd. Maatschappelijk is de balans wel positief, omdat in dat geval ook de inkomenseffecten op de deelnemers worden meegerekend. Toch is Meyer voorzichtig in de beoordeling van deze experimenten, omdat bij duurzame uitvoering wel een aantal (neven)effecten kunnen optreden. Ten eerste zullen dan de bonussen vaker worden toegepast, omdat een deel van degenen die er in principe recht op hebben, hier geen beroep op hebben gedaan. Het is dan maar de vraag of bij een vergroting van de deelname de effectiviteit even groot zal blijven. Ten tweede wijst hij op het gevaar van strategisch gedrag, doordat mensen die van baan wisselen, kiezen om tijdelijk werkloos te zijn om zo de bonus op te strijken. In de experimenten is dit soms zo veel mogelijk ondervangen

doordat de bonus pas na een bepaalde werkloosheidsperiode ingaat en niet van toepassing is op een terugkeer naar dezelfde werkgever. Het nadeel van een wachtperiode is dat dit ook tot strategisch gedrag kan leiden in de zin dat men in de weken hiervoor juist minder actief zoekt en “wacht” tot de periode dat men een bonus kan ontvangen.

O’Leary, Decker en Wandner (1997 en 2003) wijzen er op dat de kosten-baten afweging van bonussen aanzienlijk kan worden verbeterd door de bonussen meer selectief toe te passen op degenen met een profiel waarvan verwacht mag worden dat zij meer moeite zullen hebben om een baan te vinden. Uit verdere analyses met de experimenten blijkt namelijk dat de effecten juist bij deze groepen het grootst zijn. Dit gegeven gebruiken zij om simulaties uit te voeren die laten zien dat de kosten - baten verhouding aanzienlijk verbetert als de bonussen meer selectief worden toegepast. Voor de selectie gebruiken zij een bestaand profilering model zoals die in de Verenigde Staten vaker worden toegepast voor de inzet van beleidsinstrumenten.

De resultaten van studies over incentives laten zien dat prikkels een belangrijk instrument kunnen zijn van het arbeidsmarktbeleid. Zowel sancties, monitoring, dreiging hiervan (en van verplichte deelname aan maatregelen) en bonussen verminderen de werkloosheidsduur. Wel is de timing van dergelijke prikkels van belang. Er zijn diverse argumenten om deze instrumenten niet al te snel in de werkloosheidsperiode in te zetten. Bij bonussen wordt daarmee het neveneffect van de aantrekkelijkheid van tijdelijke werkloosheid vermindert. Bij zowel bonussen als monitoring geldt dat ook de effectiviteit hierdoor wordt vergroot. Bovendien zijn dergelijke instrumenten dan ook veel makkelijker uitvoerbaar, omdat het beroep op de consultants veel minder groot is dan bij vroegtijdige inzet.

Al met al is het totaalbeeld voor incentives voor werkzoekenden positief. Van de 17 beschikbare studies leiden 14 tot de conclusie dat incentives een significant positief effect op de herintredingskans hebben, één studie laat gemengde resultaten zien terwijl nog eens twee concluderen dat incentives geen effect hebben.

Bemiddeling

In totaal zijn 22 studies over bemiddeling verzameld (zie bijlage 3.2). Job Clubs e.d. zijn ook tot het instrument bemiddeling gerekend (komt bij 3 studies voor). Uit 14 van de 22 studies komt naar voren dat bemiddelingsinstrumenten een positief effect hebben op de baankans, zes studies vinden geen of een negatief effect en in twee gevallen zijn de resultaten alleen voor sommige van de onderzochte groepen of bemiddelingsinstrumenten positief.

Opvallend is dat de meeste experimentele studies (11 van de 13) concluderen dat bemiddeling de baankans verhoogt. We zijn geneigd aan deze studies de meeste waarde te hechten. Dit zou betekenen dat de balans voor bemiddeling uitvalt naar “positief”. Maar hierbij moet worden aangetekend dat negen van de experimentele studies betrekking hebben op de Verenigde Staten en (bij zes van de negen) bovendien op een bepaalde doelgroep (kansarme vrouwen).

Zeven van de studies hebben betrekking op Nederland. Hier is het beeld minder eenduidig: drie studies laten een positief effect op de baankans zien, bij twee studies is het beeld gevarieerd en bij twee studies worden geen of contraproductieve effecten gevonden.

Er is een lichte tendens dat bemiddeling vooral effectief is voor vrouwen en kansarmen, maar doordat nogal wat studies betrekking hebben op kansarme vrouwen en lang niet alle studies de resultaten naar doelgroep differentiëren is het moeilijk hieraan harde conclusies te verbinden. Wat betreft andere specifieke bemiddelingsinstrumenten en andere doelgroepen is te weinig informatie bekend om conclusies te trekken.

Slechts in één – experimentele - studie (Klepinger e.a., 1997) wordt onderscheid gemaakt tussen bemiddeling en de “dreiging” ermee. Hieruit blijkt dat hoeveel de dienstverlening zelf ook effectief is, vooral de dreiging ermee effect heeft. Ook in slechts één studie (Meyer, 1992) wordt de effectiviteit van bemiddeling afgezet tegen de kosten ervan. In die studie is de conclusie dat de baten groter zijn dan de kosten. Slechts enkele studies (Dolton en O’Neil, 1997 en een door Heckman e.a., 1999, geciteerde studie voor de Verenigde Staten) gaan in op de lange-termijneffecten die in deze studies positief blijken te zijn. Maar uit deze incidentele studies kunnen geen algemene conclusies worden getrokken.

Zeven van de 22 studies geven ook effecten van bemiddeling op het inkomen. In zes van deze studies wordt een significant positief effect van bemiddeling gevonden; in de zevende studie alleen een positief effect voor vrouwen. Maar dit betreft vrijwel uitsluitend Amerikaanse studies voor kansarme vrouwen, waardoor aan dit resultaat geen algemene conclusie kan worden verbonden.

Tabel 3.2 Overzicht van verzamelde studies naar hoofdconclusie wat betreft effect op baankans, verdeeld naar methode

	Experimenten	Niet-experimentele studies	Totaal
Incentives			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	13	4	17 (100 %)
Significant positief effect op baankans	11	3	14 (82 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of incentive-instrumenten	1	-	1 (6 %)
Geen of negatief effect op baankans	1	1	2 (12 %)
Bemiddeling			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	13	9	22 (100 %)
Significant positief effect op baankans	11	3	14 (64 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of bemiddelingsinstrumenten	-	2	2 (9 %)
Geen of negatief effect op baankans	2	4	6 (27 %)
Scholing			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	6	79	85 (100 %)
Significant positief effect op baankans	4	32	36 (42 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of scholingsinstrumenten	1	16	17 (20 %)
Geen of negatief effect op baankans	1	31	32 (38 %)
Instroomsubsidies			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	-	13	13 (100 %)
Significant positief effect op baankans	-	8	8 (62 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of subsidie-instrumenten	-	3	3 (23 %)
Geen of negatief effect op baankans	-	2	2 (15 %)
Gesubsidieerde arbeid			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	-	24	24 (100 %)
Significant positief effect op baankans	-	8	8 (33 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of subsidie-instrumenten	-	2	2 (8 %)
Geen of negatief effect op baankans	-	14	14 (58 %)

Vervolg tabel 3.2

	Experimenten	Niet-experimentele studies	Totaal
Totaal instrumenten			
Aantal waarover informatie bekend, waarvan	32	130	161 (100 %)
Significant positief effect op baankans	25	56	80 (50 %)
Significant effect alleen voor sommige van de onderzochte groepen of instrumenten	3	22	25 (16 %)
Geen of negatief effect op baankans	4	52	56 (35 %)

Scholing

In totaal 86 studies over de effecten van scholing op de herintreding van werklozen zijn verzameld¹¹ (zie bijlage 3.2 voor een overzicht). Hiervan hanteert het overgrote deel (79) niet-experimentele methoden van effectmeting. Het aantal experimentele evaluaties (6) is te klein om te kunnen beoordelen of de resultaten (die bij deze studies wat positiever zijn dan bij studies die niet-experimentele methoden hanteren) mede worden bepaald door de gehanteerde methode.

Het aantal studies dat significant positieve effecten op de baankans laat zien is ongeveer even groot als het aantal studies dat geen significante of negatieve effecten laat zien. Daarbij moet wel aangetekend worden dat slechts een gering aantal studies aangeeft dat scholing (significant) contraproductief is. Op grond hiervan zou je voorzichtig kunnen concluderen dat de resultaten in de richting wijzen van een beperkt positief effect van scholing.

Slechts een beperkt aantal studies geeft de resultaten voor afzonderlijke groepen deelnemers. Het meeste is bekend voor jongeren. Daaruit komt een vergelijkbaar, zij het iets negatiever beeld naar voren als uit het algemene overzicht voor scholing. Scholing lijkt effectiever voor vrouwen dan voor mannen, en voor kansarme groepen effectiever dan voor meer kansrijke groepen. Maar vooral ten aanzien van het onderscheid kansarm-kansrijk is het aantal beschikbare studies waarin dit onderscheid wordt gemaakt echter klein.

Voor Nederland is het beeld positiever: zes van de tien beschikbare Nederlandse studies leiden tot de conclusie dat scholing een significant positief effect heeft op de herintredingskans. Het is moeilijk te beoordelen of dit werkelijk wijst op een effectievere toepassing van het scholingsinstrument in Nederland of dat dit te maken heeft met een andere inhoud van het scholingsinstrument of met toepassing op andere doelgroepen. Wat dit laatste betreft kan bijvoorbeeld worden vastgesteld dat geen van de betrokken Nederlandse scholingsinstrumenten specifiek op jongeren betrekking heeft.

Zes Nederlandse studies geven schattingen van de netto-effectiviteit van scholing voor werklozen ouder dan (ongeveer¹²) 40 jaar (zie bijlage 3.2). In al deze studies is het effect voor oudere leeftijdscategorieën groter dan gemiddeld. Ook in de studies waarin scholing

¹¹ Studies die uitsluitend kijken naar de effecten op inkomen zijn niet meegenomen.

¹² De gehanteerde grens varieert van 35 tot 45 jaar.

gemiddeld genomen niet effectief is, is deze wel effectief voor genoemde leeftijdscategorie. Scholing lijkt dus vooral voor 'oudere' werklozen effectief te zijn.

Het aantal scholingsstudies dat ook ingaat op de lange termijn-effecten van scholing op het hebben van werk is betrekkelijk gering. Men zou de redenering kunnen volgen dat kwalificerende scholing die tot niveauverhoging leidt en die relatief veel tijd in beslag neemt, niet zozeer leidt tot bekorting van de uitkeringsduur maar tot verminderde kans op werkloosheid in de toekomst. De verzamelde studies geven hiervoor geen aanwijzingen. Wat we bij enkele studies juist zien is dat de korte-termijneffecten wel positief zijn, maar de effecten op langere termijn kleiner worden (De Koning, Koss en Verkaik, 1988, Hujer, Maurer en Wellner, 1999a, Fitzenberger en Prey, 2000, Lechner, 2000). Slechts bij een enkele studie (Larsson, 2000) wordt gevonden dat de effecten op langere termijn beter zijn dan op korte termijn.

Van de 85 scholingsstudies onderzoeken er 21 ook de inkomenseffecten. In 12 van de gevallen is het gevonden effect op het uurloon of het inkomen insignificant of significant negatief en slechts in zes gevallen significant positief; in de overige drie gevallen zijn de resultaten gemengd. Dus wat de inkomenseffecten betreft is het totaalbeeld duidelijk negatiever dan ten aanzien van de effecten op de herintredingskans. Voor zover het inkomen of het loon een indicator is voor de kwaliteit van de baan of de productiviteit, zijn er dus geen duidelijke aanwijzingen voor productiviteits- of kwaliteitsbevorderende effecten van scholing.

Over de invloed van vormgevingsaspecten op de effectiviteit van scholing is weinig bekend. Op grond van een meta-analyse op basis van ca. 50 Nederlandse scholingsstudies komt De Koning (2001) tot de conclusie dat ook na correctie voor verschillen in doelgroep, korte cursussen een relatief hoge bruto-effectiviteit laten zien (verreweg de meeste van deze studies bevatten geen informatie over netto-effectiviteit). Van de langere cursussen gaven die op het gebied van technische vakopleiding relatief gunstige brutoresultaten te zien.

Instroomb subsidies

Instroomb subsidies laten een tamelijk positief beeld zien. Van de 13 beschikbare studies die in bijlage 3.2 zijn opgenomen, laten er 8 significant positieve effecten op de herintredingskans zien, terwijl er slechts twee insignificante of negatieve effecten opleveren; de overige drie geven gemengde resultaten. Ook de enkele Nederlandse studies concluderen tot een positief effect op de baankans. Wel moet hierbij aangetekend worden dat de meeste studies niet naar de effecten op de baankans op langere termijn kijken. Voor een deel zou dit zelfs kunnen verklaren waarom het totaalbeeld voor instroomb subsidies positiever is dan voor gesubsidieerde arbeid (zie hierna).

Instroomb subsidies hebben vrijwel zonder uitzondering betrekking op minder kansrijke groepen zoals langdurig werklozen.

Gesubsidieerde arbeid

Van de onderzochte instrumenten is gesubsidieerde arbeid het enige dat een overwegend negatief beeld laat zien. Van de 24 beschikbare studies die in bijlage 3.2 zijn opgenomen, concluderen er 14 tot insignificante of contraproductieve resultaten, vinden er acht een significant positief effect op de baankans en zijn in twee gevallen de resultaten gemengd.

Bij deze resultaten moet worden aangetekend dat niet al deze studies hetzelfde meten. Sommige studies kijken uitsluitend naar de kans dat deelnemers zonder deelname langer werkloos waren gebleven. Andere studies richten zich geheel op het effect van gesubsidieerde arbeid op de kans op een reguliere baan. Slechts een beperkt aantal studies richt zich op beide effecten. Verder is bij sommige studies niet duidelijk of bij het bepalen van de baankans het hebben van een gesubsidieerde baan is meegerekend of niet. Onze indruk is dat gesubsidieerde arbeid, wanneer deze wordt gericht op kansarme groepen zoals langdurig werklozen, de werkloosheid bekort als men de gesubsidieerde baan als “baan” beschouwt en geen significant effect op de werkloosheidsduur heeft of zelfs een contraproductief effect heeft als men het effect afmeet aan het vinden van een reguliere baan (zie bijvoorbeeld van Ours, 2001).

Gesubsidieerde arbeid heeft als kenmerk dat de deelnemers tijdens het programma werken. Zij kunnen hieraan nut ontleen. Verder leveren zij tijdens deelname een output. In een kosten-batenanalyse van gesubsidieerde arbeid zouden deze baten meegenomen moeten worden. Ons zijn geen voorbeelden van een dergelijke kosten-batenanalyse bekend.

Overige instrumenten en trajecten bestaande uit meer dan één instrument

Er is een kleine restcategorie van studies die niet bij één van de behandelde instrumenten is in te delen. Zo analyseren sommige studies het effect van deelname aan “een” arbeidsmarktmaatregel zonder deze verder te benoemen. Verder is een enkele studie gevonden die het effect van hulp bij het opzetten van een eigen bedrijf onderzoekt.

Tot de restcategorie behoren ook enkele studies die het effect van combinaties van instrumenten op de herintredingskans onderzoeken. Een Nederlands voorbeeld hiervan is Heyma e.a. (2003). Afgezien van het feit dat het moeilijk is op basis van een enkele studie conclusies te trekken geldt voor laatstgenoemde studie bovendien dat niet is gecorrigeerd voor selectie-onzuiverheid.

De studies uit deze restcategorie zijn te heterogeen om conclusies te kunnen trekken.

3.3.4 NAAR DOELGROEP

Slechts een minderheid van de studies bevat informatie over de effecten voor verschillende doelgroepen binnen de totale deelnemersgroep. Daarom kunnen over de effecten voor verschillende doelgroepen geen harde conclusies worden getrokken. Over het algemeen lijken de resultaten voor vrouwen en kansarmen beter dan gemiddeld en voor jongeren minder goed dan gemiddeld. Maar dit sluit niet uit dat sommige instrumenten voor een groep als jongeren wel effectief zouden kunnen zijn. Bij scholing hebben we op basis van de beschikbare Nederlandse studies kunnen vaststellen dat scholing voor ‘oudere’ werklozen (ruwweg de groep ouder dan 40 jaar) duidelijk effectiever is dan gemiddeld. Ook uit een studie van Van der Heul e.a. (2003) komt naar voren dat reïntegratie het meest effectief is voor minder kansrijke groepen.

Er zijn weinig studies bekend voor arbeidsgehandicapten. Voor Nederland is de studie van Heyma e.a. (2003) een van de weinige voorbeelden. Uit deze studie blijkt dat diagnose en kwalificatie een averechts effect hebben op de herintredingskans. Bemiddeling heeft wel een positief effect voor de meeste subgroepen, zij het dat het effect tamelijk klein is (duidelijk kleiner dan bij werklozen). In het buitenland hebben

Corden en Thornton (2002) getracht voor 8 landen evaluatiestudies te verzamelen over de effectiviteit van werkgelegenheidsprogramma's voor arbeidsgehandicapten. In totaal vinden zij voor deze 8 landen slechts 6 studies, die bovendien zeker niet alle even diepgaand zijn qua methodiek. Voor zover effecten op de herintredingskans worden onderzocht, zijn deze effecten veelal vrij beperkt. Op de langere termijn nemen deze effecten bovendien af. Wel zijn de effecten meer blijvend als het programma ook nog een zekere ondersteuning biedt tijdens de werkperiode.

Gesubsidieerde arbeid voor gehandicapten wordt op grote schaal toegepast. In Nederland zijn ongeveer 90.000 gehandicapten werkzaam via de WSW, waarvan het overgrote deel een beschutte werkplaats heeft in een SW-bedrijf. Naar de mate waarin binnen de WSW-populatie mensen voorkomen die zonder plaatsing in de WSW geen baan hadden kunnen vinden is geen onderzoek gedaan. Aannemelijk is dat sinds de aanscherping van de toelatingseisen tot de WSW, de nieuwe WSW-geïndiceerden vermoedelijk nauwelijks kans maken op een niet-gesubsidieerde reguliere baan. Wel lijkt voor een substantieel deel van de WSW-populatie detachering of plaatsing in een reguliere baan mogelijk tegen een (via subsidie te realiseren) gereduceerd tarief of loon. Dat meer mogelijk is dan thans kan worden afgeleid uit de situatie in andere West-Europese landen, waar een veel groter deel van de gehandicapten werkzaam is in het bedrijfsleven.

3.4 CONCLUSIES EN SLOTOPMERKINGEN

In totaal zijn 130 studies verzameld waarin wordt getracht het effect te meten van arbeidsmarktinstrumenten op de herintredingskans, de uitkeringsduur of de baankans van individuele deelnemers. Deze studies leveren 161 metingen op van de netto-effectiviteit van instrumenten op de individuele herintredingskans. Daarbij zijn vijf soorten instrumenten onderscheiden: incentives voor werkzoekenden, bemiddeling, scholing, instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid. Instroomsubsidies omvatten plaatsingssubsidies en tijdelijke loonkostensubsidies bij instroom van werklozen in reguliere banen. Bij gesubsidieerde arbeid gaat het om via het programma gecreëerde banen waarvan de arbeidskosten geheel of grotendeels gesubsidieerd worden en waaraan veelal de eis van additionaliteit is gekoppeld.

Incentives, bemiddeling en instroomsubsidies laten het meest positieve beeld zien. Bij deze instrumenten geeft een duidelijke meerderheid van de studies aan dat het betrokken instrument een significant gunstig effect heeft op de kans op een reguliere baan. Gesubsidieerde arbeid (dat wil zeggen "werkcreatie", veelal in de collectieve sector) komt het slechtst uit de bus. Bij dit instrument is het aantal studies in de meerderheid dat geen effect vindt of tot de conclusie leidt dat het instrument contraproductief is. Ook komt het van alle instrumenten bij dit instrument het meest voor dat de resultaten negatief zijn. Scholing neemt een tussenpositie in: het aantal studies met significant gunstige effecten is bij dit instrument ongeveer even groot als het aantal studies met insignificante of negatieve resultaten. Omdat relatief weinig van laatstgenoemde studies significant negatieve resultaten laten zien is de balans bij scholing nog wel licht positief.

Bij instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid wordt niet altijd hetzelfde gemeten. Bij instroomsubsidies wordt veelal het netto-effect gemeten op de werkloosheidsduur tot instroom in de gesubsidieerde baan. Bij tijdelijke loonkostensubsidies wordt lang niet altijd het effect na afloop van de subsidie gemeten. Daarentegen kijken evaluaties van gesubsidieerde arbeid vaak juist naar het effect op de instroom in of de doorstroom naar

reguliere arbeid vanuit of na afloop van het programma. Zeker als gesubsidieerde arbeid betrekking heeft op moeilijk plaatsbare groepen als langdurig werklozen leidt dit instrument waarschijnlijk tot bekorting van de werkloosheidsperiode door instroom in de gesubsidieerde baan. Op basis van de beschikbare informatie lijkt het wel waarschijnlijk dat gesubsidieerde arbeid de instroom in een reguliere baan vertraagt. Maar als gesubsidieerde arbeid ook als werk wordt gezien (en waarom zou men dit niet zo zien?) kan dit instrument per saldo tot vermindering van het verblijf in de werkloosheid leiden. Daarom is het beeld dat uit de verzamelde studies naar voren komt wellicht wat te optimistisch over instroomsubsidies en wat te negatief over gesubsidieerde arbeid. Wel lijken de resultaten aanleiding te geven om terughoudend te zijn met permanent gesubsidieerde arbeidsplaatsen die langdurig door dezelfde mensen worden bezet. Zelfs in de WSW is men doende met individuele ontwikkelingsplannen die gericht zijn op competentievergroting waardoor zoveel mogelijk WSW-ers bij “gewone” bedrijven geplaatst kunnen worden, hetzij door middel van detachering hetzij door middel van begeleid werken.

Studies waarin effecten worden gemeten door middel van experimenten zijn over het algemeen positiever dan studies waarin niet-experimentele methodes worden gebruikt. Omdat de experimentele benadering de meest betrouwbare is, zou men hieruit kunnen afleiden dat de eerder getrokken conclusie over de effectiviteit aan de voorzichtige kant is. Vooral bij instroomsubsidies en gesubsidieerde arbeid, waarvoor geen experimentele studies gevonden zijn, kan het effect hierdoor onderschat zijn. Maar ook ten aanzien van scholing zijn relatief weinig experimentele studies beschikbaar. Wel moet worden aangetekend dat een vrij groot deel van de experimentele studies betrekking heeft op een specifieke doelgroep (bijvoorbeeld kansarme vrouwen); deze gerichtheid op bepaalde doelgroepen draagt waarschijnlijk bij tot het positieve beeld dat experimenten in het overzicht laten zien.

Enkele studies wijzen uit dat de dreiging met toepassing van instrumenten effectiever is dan de daadwerkelijke toepassing van deze instrumenten. Enkele Nederlandse gemeenten passen dit idee nu ook toe. Werkloze bijstandsgerechtigden moeten zich direct na instroom melden om – meestal op parttime basis – eenvoudige werkzaamheden te verrichten. Hoewel dit een effectief middel lijkt te zijn om mensen tot activering te krijgen die onwillig zijn om snel werk te zoeken en te accepteren, maken we er enkele kanttekeningen bij. Een dergelijke dreiging lijkt vooral effectief kort na instroom in de werkloosheid om misbruik van uitkeringen tegen te gaan. Als mensen echter buiten hun schuld werkloos blijven, ligt het voor de hand andere instrumenten te overwegen die de kans op instroom in reguliere arbeid bevorderen. Is er – door individuele kenmerken of door een groot algemeen aanbodoverschot - geen uitzicht op een reguliere baan dan is gesubsidieerde arbeid te overwegen.

De meeste studies meten het effect van deelname aan reïntegratie op de uitkeringsduur of de werkloosheidsduur van de uitkerings- of werkloosheidsperiode waarin de activering plaatsvindt. Het is vrij zeldzaam dat wordt nagegaan of deelname aan een reïntegratiemaatregel leidt tot vermindering op de kans op toekomstige werkloosheid of toekomstig uitkeringsgebruik. Voor zover er onderzoek naar lange-termijneffecten is gedaan, wijzen de uitkomsten daarvan overigens niet in de richting van gunstige lange-termijneffecten, ook niet bij scholing. Bij laatstgenoemd instrument zijn er evenmin duidelijke aanwijzingen voor een positief effect op het inkomen of het loon, wat een aanwijzing zou zijn voor positieve productiviteitseffecten.

Op basis van de beschikbare studies zijn geen harde uitspraken te doen over de effecten voor verschillende doelgroepen. Nog het meest duidelijk komt naar voren dat reïntegratie voor vrouwen betere resultaten geeft dan voor mannen. Verder lijken reïntegratiemaatregelen voor jongeren minder effectief dan gemiddeld. Dit is vooral gebaseerd op scholingsstudies, die veel vaker dan studies naar de andere instrumenten, op jongeren gericht zijn. In de meeste studies worden de resultaten niet uitgesplitst naar jong, middelbaar en oud. Uit een aantal Nederlandse studies, waarin dit onderscheid wel wordt gemaakt, komt duidelijk naar voren dat scholing het meest effectief is voor ‘oudere’ werklozen (ruwweg de groep ouder dan 40 jaar). Ten slotte lijkt reïntegratie voor kansarme groepen als langdurig werklozen effectiever dan voor meer kansrijke groepen. Laatstgenoemde conclusie is het minst “hard”. Er zijn weinig studies over arbeidsgehandicapten bekend, waardoor we voor deze groep geen harde uitspraken kunnen doen. De beschikbare informatie voor deze groep wijst op betrekkelijk kleine effecten van reïntegratie-instrumenten op de baankans.

Ten slotte merken we op dat voor een optimale inzet van instrumenten niet alleen hun netto-effectiviteit voor verschillende groepen van belang is, maar ook wat zij per toepassing kosten. Bij gesubsidieerde arbeid is verder van belang wat via de gesubsidieerde arbeid aan toegevoegde waarde wordt gecreëerd. Slechts een enkele studie maakt een kosten-batenanalyse. Op basis van eerder onderzoek waarin wordt ingegaan op de kosten van reïntegratiemaatregelen (zie Van Nes, Cluitmans en De Koning, 1998; hierin wordt ook een samenvatting gegeven van eerder onderzoek) valt aan te nemen dat de volgorde van relatief goedkoop naar relatief duur als volgt is: 1) bemiddeling, 2) instroomsubsidies, 3) scholing en 4) gesubsidieerde arbeid. Bij bemiddeling en instroomsubsidies moet men denken aan enkele duizenden euro’s. Bij scholing is er een grote variëteit in de kosten per toepassing. Korte cursussen liggen wat prijs betreft in dezelfde orde van grootte als bemiddeling en instroomsubsidies. Dit geldt ook voor bonussen. De kosten van monitoring hangen af van de intensiteit hiervan. Voor al deze instrumenten geldt dat een relatief geringe netto-effectiviteit al voldoende is om de kosten goed te maken. Bij langduriger vormen van scholing en bij gesubsidieerde arbeid is dit niet het geval. Bij gesubsidieerde arbeid is de kosten-batenverhouding mede afhankelijk van de waarde van de met de gesubsidieerde arbeid geleverde productie. Langdurige scholing en gesubsidieerde arbeid lijken alleen onder bepaalde condities en voor bepaalde groepen zinvol. Maar de verzamelde studies bieden hiervoor nauwelijks een leidraad.

4 EFFECTEN OP MACRONIVEAU

4.1 INLEIDING

Het meeste onderzoek naar de effecten van het actief arbeidsmarktbeleid tracht na te gaan of dit beleid leidt tot positieverbetering voor de individuele deelnemers. Maar de doelen van dit beleid zijn niet gedefinieerd in termen van individuele positieverbetering. Met dit beleid wil men bereiken dat de werkloosheid en de arbeidsongeschiktheid vermindert, of dat de duur dat mensen werkloos of arbeidsongeschikt zijn korter wordt. Op zijn minst moet het beleid leiden tot verbetering van de relatieve arbeidsmarktpositie van groepen die een achterstand hebben. Ook hierbij gaat het er niet om of een individu behorend tot een achterstandsgroep er beter van wordt. Men wil bereiken dat van de mensen die tot zo'n groep behoren een groter deel werkt. Het succes van het beleid moet dus worden afgemeten aan macro-effecten of in elk geval effecten op geaggregeerd niveau.

De in het vorige hoofdstuk gevonden micro-effecten kunnen niet zonder meer worden doorvertaald naar macro-economische effecten. De macro-effecten van reïntegratie kunnen verschillen van die op individueel niveau. Je kunt je situaties voorstellen waarbij reïntegratie de baankansen voor de betrokken deelnemers vergroot, maar macro-economisch gezien geen enkel effect heeft omdat de kansverbetering voor de deelnemers geheel ten koste gaat van andere werklozen of arbeidsgehandicapten. Omgekeerd is denkbaar dat een maatregel geen effect heeft op de baankansen van de deelnemers, maar niettemin leidt tot daling van de macrowerkloosheid. Dit is het geval als werklozen met relatief goede baanperspectieven worden geschoold in beroepen waarin structurele tekorten voorkomen, waardoor de macro werkgelegenheid toeneemt.

In beginsel kan door actief arbeidsmarktbeleid zowel de omvang van het arbeidsaanbod als de inzetbaarheid van het werkloze deel ervan verbeteren. Door een drukkende werking hiervan op de loonontwikkeling en door een gemakkelijkere vervulling van vacatures zou de werkgelegenheid dan toenemen en de werkloosheid dalen. Wel staat hier tegenover dat met de uitvoering van het beleid middelen (loonkosten van consultants, infrastructuur, subsidies, e.d.) gemoeid zijn die onttrokken worden aan andere toepassingsmogelijkheden die ook werkgelegenheid hadden opgeleverd.

Richard Layard, een vooraanstaande Engelse arbeidseconoom, heeft daarom zelfs beweerd dat de vele micro-economische analyses van arbeidsmarktbeleid weinig zinvol zijn. Zonder deze bewering voor onze rekening te willen nemen, onderschrijven wij wel het belang van apart onderzoek naar de macro-economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid.

In totaal zijn ongeveer 30 econometrische studies verzameld die effecten trachten te meten op basis van geaggregeerde gegevens. Deze studies zijn met vermelding van de gebruikte methode en data en van de belangrijkste conclusies opgenomen in bijlage 4. Daarnaast behandelen we in dit hoofdstuk een aantal studies die verdringingseffecten en effecten voor werkgevers onderzoeken met behulp van niet-econometrische methoden. Alle gevonden studies hebben betrekking op werklozen (waarvan overigens een deel gedeeltelijk arbeidsongeschikt zal zijn); er zijn geen geaggregeerde effectstudies getraceerd die specifiek betrekking hebben op arbeidsgehandicapten.

4.2 VERDRINGING

Als door actief arbeidsmarktbeleid de baankansen van deelnemers toenemen, kan dit ten koste gaan van andere werkzoekenden, waardoor de effecten van het beleid geheel of gedeeltelijk te niet worden gedaan. We spreken van verdringing als onder invloed van het beleid een deelnemer aan dit beleid een baan vindt die anders door iemand anders zou zijn bezet. In elk geval op korte termijn verandert er dan niets aan de totale werkgelegenheid en de totale werkloosheid. Wel zou het zo kunnen zijn dat de deelnemer behoort tot een groep met een relatief slechte arbeidsmarktpositie en degene die verdrongen wordt tot een groep met een relatief goede arbeidsmarktpositie. In dat geval zou het beleid wel bijdragen tot een meer gelijke verdeling van arbeidsmarkt-kansen.

Bij loonsubsidiemaatregelen in Nederland is tamelijk veel onderzoek gedaan naar verdringing door middel van enquêtes onder deelnemers en betrokken arbeidsorganisaties. Typische vragen die in deze enquêtes worden gesteld zijn:

1. vervulde de werknemer waarvoor men subsidie kreeg een bestaande vacature;
2. als de subsidiemogelijkheid niet had bestaan, had men dan ook iemand aangenomen;
3. heeft de subsidie ertoe geleid dat men de selectie-eisen heeft veranderd (bijvoorbeeld het aannemen van een langdurig werkloze, terwijl men normaal gesproken zo iemand niet zou aannemen);
4. bestond het werk dat degene doet die met subsidie is aangenomen voorheen al en door wie werd het toen verricht (een medewerker van het bedrijf, een uitzendkracht, door een bedrijf waaraan het werk was uitbesteed, e.d.).

De Koning (2002) geeft een overzicht van dergelijke studies. De conclusie is over het algemeen dat bij plaatsingssubsidies en tijdelijke subsidies voor reguliere banen het verdringingseffect groot is, dat wil zeggen tachtig procent of meer bedraagt. Dergelijke maatregelen leiden – ondanks de lagere marginale kosten van arbeid die zij meebrengen - in elk geval op de korte termijn slechts tot een zeer beperkte toename van de werkgelegenheid. Bij maatregelen waarmee beoogd wordt additionele werkgelegenheid in de collectieve sector te scheppen ligt dit aanmerkelijk gunstiger.

Een enkele studie (De Koning en Gelderblom, 1990, Allaart, 2002) gebruikt enquêtegegevens om een verband te leggen tussen de werkgelegenheidsontwikkeling van de deelnemende arbeidsorganisaties en de mate waarin zij gebruik maken van de subsidie (het aantal werknemers dat met subsidie wordt aangetrokken ten opzichte van de totale werkgelegenheid van het bedrijf). Ook hier is de conclusie dat slechts een gering positief effect op de werkgelegenheid optreedt.

De onderzochte maatregelen zijn zonder uitzondering gericht op langdurig werklozen. De enquêteresultaten indiceren dat in de meerderheid van de plaatsingen de betrokken werkgever zonder subsidie geen langdurig werkloze zou hebben aangenomen. Hierbij komen de antwoorden van de betrokken werkgevers en langdurig werklozen in grote mate overeen. Dit wijst erop dat door deze maatregelen de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen is verbeterd.

Deze resultaten komen redelijk goed overeen met de uitkomsten van econometrische studies waarmee bovengenoemde effecten zijn onderzocht met behulp van geaggregeerde data. Enkele Zweedse studies (Skedinger, 1995, en Forslund en Krueger, 1994) zijn

expliciet gericht op het meten van verdringing bij gesubsidieerde arbeid voor jongeren. De resultaten wijzen op aanzienlijke verdringingseffecten. Verder komt uit Lehman (1993) naar voren dat een positief effect voor langdurig werklozen gepaard gaat met een negatief effect voor kortdurig werklozen. Het totale effect op de werkloosheid is positief, maar gering.

De hiervoor behandelde effecten zijn korte-termijneffecten. Hieronder gaan we in op een aantal meer structurele effecten die tot gevolg zouden kunnen hebben dat verdringing op langere termijn een minder ernstig probleem is.

4.3 EFFECTEN OP DE AANSLUITING TUSSEN VRAAG EN AANBOD

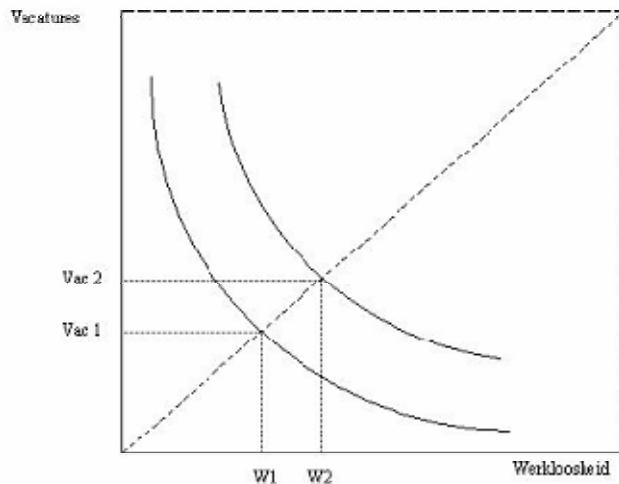
Werkzoekenden en banen zijn heterogeen. Werkzoekenden hebben uiteenlopende competenties, preferenties en aspiraties. De eisen die werkgevers stellen aan werknemers variëren met de aard van het werk, maar bijvoorbeeld ook met de cultuur in een bedrijf. Het is vooral deze heterogeniteit die ertoe leidt dat werkzoekenden en werkgevers onvolledige informatie hebben over de mogelijkheden die de arbeidsmarkt hen biedt. Daardoor duurt het in het algemeen enige tijd voordat een werkzoekende een baan vindt en een vacature wordt vervuld. Door vacatures en werkzoekenden te registreren, de betrokken informatie kosteloos ter beschikken te stellen aan werkgevers en werkzoekenden en actief tussen beide partijen te bemiddelen, zullen beide partijen elkaar gemakkelijker kunnen vinden. Hartog (1984) spreekt bij frictie tussen vraag en aanbod binnen relatief homogene deelmarkten (bijvoorbeeld een beroepsgroep in een bepaalde regio) van binnenfricties.

Aansluitingsproblemen kunnen ook ontstaan door schotten tussen deelmarkten. De mobiliteit tussen verschillende beroepen die verschillende competenties vereisen zal relatief gering zijn omdat dit structurele aanpassing aan de vraag- of de aanbodzijde vereist. Aan de kant van werkzoekenden gaat het dan om verhuizing en/of (om-)scholing; aan de vraagzijde verplaatsing van bedrijven of bedrijfsonderdelen, of veranderingen in de productietechnologie. Hiermee zijn aanzienlijke investeringen gemoeid. Verschillende marktimperfecties leiden ertoe dat werkzoekenden en werkgevers terughoudend kunnen zijn in hun investeringsgedrag, waardoor structurele discrepanties kunnen blijven bestaan (De Koning, e.a., 2003). Hartog spreekt bij fricties tussen deelmarkten (bijvoorbeeld een aanbodoverschot in de ene beroepsgroep en een tekort in een andere beroepsgroep) van tussenfricties. Scholing en mobiliteitsbevordering lijken de meest geëigende instrumenten om tussenfricties te verminderen.

Naast bemiddeling en scholing zou ook gesubsidieerde arbeid kunnen bijdragen tot vermindering van de frictie op de arbeidsmarkt. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt kan vervulling van vacatures worden bemoeilijkt door de productiviteitsval (te hoge arbeidskosten in verhouding tot de productiviteit) en de werkloosheidsval (werklozen die er netto niet op vooruit gaan bij acceptatie van de baan). Loonkostensubsidies aan werkgevers die een werkloze aannemen of werklozen/arbeidsongeschikten die een baan accepteren (bijvoorbeeld een “earned-income tax credit”; zie Theeuwes, 2002), kunnen deze “vallen” verminderen.

De betekenis van aansluitingsproblemen op de arbeidsmarkt kan worden geïllustreerd aan de hand van de u/v-relatie¹³. Deze geeft aan dat als de werkloosheid (u) hoog is, de openstaande vraag (het aantal vacatures) laag is, en vice versa. Het verband tussen beide is grafisch weergegeven in figuur 4.1. Naarmate de arbeidsmarkt beter werkt ligt de curve dichter bij de oorsprong, zijn bij gegeven niveaus van vraag en aanbod, de werkloosheid en de openstaande vraag kleiner en de werkgelegenheid groter. In de figuur leidt verschuiving van de curve in de richting van de oorsprong tot daling van de vacatures van niveau vac2 naar vac1, terwijl de werkloosheid daalt van niveau w2 naar w1. Als actief arbeidsmarktbeleid een dergelijke verschuiving kan bewerkstelligen, dan leidt dit beleid dus tot een vergroting van de werkgelegenheid en een vermindering van de werkloosheid.

Figuur 4.1 Effecten van actief arbeidsmarkt op de aansluiting tussen de vraag naar en het aanbod van arbeid via verschuiving van de u/v-relatie



De efficiency van de werking van de arbeidsmarkt kan ook afgemeten worden aan matchingfuncties. Deze beschrijven het aantal baanvinders als functie van het aantal werkzoekenden en het aantal vacatures. Naarmate bij gegeven aantallen werkzoekenden en vacatures het aantal baanvinders hoger is, werkt de arbeidsmarkt beter.

¹³ Soms wordt in plaats van de u/v-relatie een werkgelegenheidsfunctie gebruikt waarin de werkgelegenheid afhankelijk wordt gesteld van de vraag naar en het aanbod van arbeid. Beide typen relaties zijn echter tot elkaar te herleiden (zie De Koning, 2001, waarin uitgebreid wordt ingegaan op de theoretische onderbouwing van dergelijke onevenwichtingsfuncties).

Ten slotte zijn bij deze groep studies enkele publicaties opgenomen waarin stromen met betrekking tot de werkloosheid worden verklaard zonder gebruik te maken van expliciete matchingfuncties. Eén van deze studies (De Koning en Van der Sluis, 1999) analyseert de invloed van actief arbeidsmarktbeleid en van veranderingen in de regelgeving ten aanzien van toelatingscriteria voor de WW en de Bijstand op stromen met betrekking tot de WW en de Bijstand.

Bijlage 4 bevat vijf studies die de u/v-relatie of een vergelijkbare onevenwichtigheidsfunctie hanteren om het effect van actief arbeidsmarktbeleid op de werking van de arbeidsmarkt te analyseren. Nog eens negen andere studies maken gebruik van matchingfuncties of vergelijkbare analyses. Van deze veertien studies worden er bij zes geen significante effecten op de onderzochte arbeidsmarktindicatoren gevonden. Twee studies vinden duidelijke effecten. In de overige acht gevallen zijn de resultaten gemengd of slechts zwak significant. Bijvoorbeeld Bourdet en Persson (1995) vinden een significant effect van het actief arbeidsmarktbeleid als geheel op het functioneren van de arbeidsmarkt voor Frankrijk, maar niet voor Zweden. Andere studies onderzoeken de effecten van verschillende typen maatregelen en vinden voor het ene type maatregel een significant effect, maar voor het andere niet. Zo vinden Büttner en Prey (1997) voor Duitsland dat gesubsidieerde arbeid de mismatch op de arbeidsmarkt vermindert, maar scholing niet.

Van de veertien studies zijn er acht die gericht zijn op een bepaalde maatregel of onderscheid maken tussen verschillende maatregelen. In vijf gevallen is scholing onderzocht. Slechts in twee van deze gevallen wordt een significant effect op de onderzochte arbeidsmarktindicatoren gevonden. Van de zeven gevallen waarin subsidiemaatregelen worden onderzocht, wordt in vijf gevallen een significant effect gevonden.

Ook als we specifiek kijken naar de studies die op Nederland betrekking hebben is het beeld gemengd. Van de vijf studies vinden er drie significant positieve effecten. Ook hier komt gesubsidieerde arbeid er relatief goed uit.

4.4 EFFECTEN OP LOONVORMING, ARBEIDSAANBOD, WERKGELEGENHEID EN WERKLOOSHEID

Een belangrijk effect van actief arbeidsmarktbeleid zou kunnen zijn dat het de omvang en de inzetbaarheid van het arbeidsaanbod vergroot. Op het mogelijke effect van het actief arbeidsmarktbeleid op de inzetbaarheid is in de vorige paragraaf reeds ingegaan toen de productiviteitsval en de werkloosheidsval aan de orde kwamen. Een grotere inzetbaarheid van het arbeidsaanbod kan leiden tot een lagere werkloosheid. Maar actief arbeidsmarktbeleid kan ook de omvang van het arbeidsaanbod vergroten. Dit kan door te voorkomen dat werklozen en arbeidsgehandicapten het contact met de arbeidsmarkt opgeven en niet meer naar een baan zoeken, en door degenen die dit contact verloren hebben weer “employable” te maken. Het gaat dus voor een deel om uitkeringsgerechtigden die praktisch gezien geen enkele kans op een baan maken en niet-uitkeringsgerechtigden die zonder hulp moeilijk aan een baan komen. Herintredende vrouwen vormen het grootste deel van laatstgenoemde groep.

Vergroting van het arbeidsaanbod kan langs drie wegen de werkgelegenheid vergroten:

1. Als bij een gegeven vraag het aanbod wordt vergroot zullen de bestaande vacatures gemakkelijker kunnen worden vervuld.
2. Als het aanbod toeneemt zal latente vraag weer manifest worden.
3. Als het aanbod toeneemt zal dit een drukkende werking op de lonen hebben, wat een positief effect heeft op de werkgelegenheid¹⁴.

Bij 3) moet worden aangetekend dat a priori ook argumenten te geven zijn voor een opwaarts effect van het actief arbeidsmarktbeleid op de lonen. Vooral in Zweden, waar in het verleden het actief arbeidsmarktbeleid werd gebruikt om de werkloosheid kunstmatig te drukken, richt de discussie onder beleidsmakers en onderzoeker zich op een mogelijk *opwaarts* effect van het beleid op de lonen (Forsslund en Kolm, 2000).

Uit verschillende studies blijkt dat een vergroting van het aanbod met enige vertraging leidt tot een navenante toename van de werkgelegenheid (Broersma, Koeman en Teulings, 1997; Montfort, Den Butter en Weitenberg, 2003). Weliswaar neemt hierdoor het werkloosheidspercentage niet af (aanbod en werkgelegenheid nemen beide toe), maar toch gaan er gunstige effecten vanuit, zoals vergroting van het financiële draagvlak voor financiering van de uitkeringen.

Op grond van het voorgaande zou men in het meest gunstigste geval kunnen verwachten dat actief arbeidsmarktbeleid leidt tot vergroting van het arbeidsaanbod, een minder sterke loonstijging en toename van de werkgelegenheid. Vooral voorzover actief arbeidsmarktbeleid leidt tot een betere inzetbaarheid van het aanbod, is tevens een daling van het percentage langdurig werklozen en van het algemene werkloosheidspercentage te verwachten.

In bijlage 4 zijn twaalf studies opgenomen waarin deze effecten worden onderzocht, waarbij overigens niet iedere studie zich richt op al deze effecten. De gehanteerde methodologie varieert sterk. We onderscheiden:

- tijdreeksanalyse voor een specifieke maatregel in een bepaald land;
- pooling van tijdreeks- en cross-sectie gegevens binnen een land;
- pooling van tijdreeks- en cross-sectie gegevens van verschillende landen.

Van de twaalf studies vinden er vijf geen of nauwelijks effecten. De overige zeven studies vinden in meer of mindere mate significante effecten. Opvallend zijn de tegenstrijdige resultaten met betrekking tot gesubsidieerde arbeid. Zo vinden Bellman en Jackman (1996b) op basis van gegevens over de OECD-landen dat gesubsidieerde arbeid contraproductief werkt, terwijl uit een studie van Ohlsson (1995) voor Zweden gunstige effecten voor deze maatregel naar voren komen. In drie van de vier studies waarin scholing wordt onderscheiden, worden gunstige effecten van deze maatregel onderscheiden; het resultaat van de vierde studie is dat scholing *averechts* werkt. Deze

¹⁴ In dit verband kan nog worden opgemerkt dat de loonvorming vooral afhangt van het aantal kortdurig werklozen en nauwelijks afhangt van de langdurige werkloosheid (Graafland, 1990). Dit suggereert dat zelfs als vermindering van de langdurige werkloosheid gepaard gaat met toename van de kortdurige werkloosheid, er gunstige effecten optreden doordat de druk op de lonen toeneemt. Op grond hiervan zou men verwachten dat actief arbeidsmarktbeleid gericht op vermindering van de langdurige werkloosheid effect kan hebben, zelfs als op korte termijn honderd procent verdringing van kortdurig werklozen optreedt.

groep studies bevat slechts één onderzoek dat betrekking heeft op Nederland. Dit is een intern onderzoek van het Ministerie van SZW, een panelanalyse waarin de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden op gemeenteniveau in verband is gebracht met het gemeentelijke activeringsbeleid. Hierbij zijn aanwijzingen gevonden voor een reducerend effect van het beleid op de verandering in het bijstandsvolume. Wel zijn de resultaten sterk gevoelig voor de selectie van gemeenten.

Slechts een enkele studie analyseert het effect van actief arbeidsmarktbeleid op het arbeidsaanbod (Bellmann en Jackman, 1996b) en de loonvorming (Bellmann en Jackman, 1996b; Forslund en Kolm, 2000). Bellman en Jackman vinden enige aanwijzingen voor een aanbodvergroterend effect. Uit geen van beide studies komt een effect op de loonvorming naar voren.

Calmfors e.a., 2002) heeft erop gewezen dat deelnemers aan actief arbeidsmarktbeleid tijdens hun deelname vaak niet tot de werkloosheid worden gerekend omdat zij in hun periode van deelname niet actief solliciteren. Dit geldt in het bijzonder voor scholing en additionele werkgelegenheid. Daardoor zouden volgens Calmfors deze maatregelen tot een kunstmatige daling van de werkloosheid kunnen leiden. Om die reden wordt door onderzoekers vaak niet de werkloosheid maar de werkloosheid plus het aantal deelnemers aan actief arbeidsmarktbeleid als te verklaren grootheid gehanteerd.

De redenering van Calmfors moet enigszins gerelativeerd worden. In de eerste plaats zijn er individuen (denk aan ernstig gehandicapten) waarvoor arbeid niet mogelijk is zonder subsidie. Deze mensen zouden zonder gesubsidieerde arbeid geen enkele kans op een baan maken. Hen plaatsen in gesubsidieerde arbeid zal geen invloed hebben op het arbeidsmarktproces, zeker niet als de door hen verrichte activiteiten niet op de markt worden aangeboden. Verder is het maar de vraag of deelnemers aan maatregelen als bemiddeling en scholing niet tot de werkloosheid worden gerekend. Als zij in de Enquête Beroepsbevolking aangeven actief naar werk te zoeken en beschikbaar te zijn voor werk, dan worden zij wel degelijk tot de werkloosheid gerekend. Aan te nemen is dat dit bijvoorbeeld geldt voor bemiddelingstrajecten. De redenering van Calmfors gaat ook niet op als werkloosheid wordt gemeten door middel van het aantal uitkeringsgerechtigden.

Ten slotte bevat bijlage 4 enkele studies waarin de effecten van arbeidsmarktbeleid worden doorgerekend met behulp van een macro-economisch model¹⁵. In deze gevallen zijn de initiële effecten die in het model worden “gestopt” gebaseerd op veronderstellingen gebaseerd op de uitkomsten van andere onderzoeken. In de studies van Jongen (1999) en Jongen e.a. (2000) worden ook de kosten van het beleid meegenomen. Uit deze studies komen slechts kleine effecten.

4.5 CONCLUSIES

Van de 26 effectstudies waarover wij gegevens hebben verzameld wordt in acht onderzoeken geen significant effect op de onderzochte arbeidsmarktindicatoren (het werkloosheidspercentage, het percentage langdurig werklozen, de uitroom uit de werkloosheid, e.d.) gevonden. Zes studies zijn duidelijk positief. De overige 12 studies

¹⁵ Hierbij merken we op dat in de effecten zoals gemeten in internationaal vergelijkende studies ook de kosten van het beleid zijn verdisconteerd.

laten een gemengd beeld zien. Bij sommige van deze laatste studies zijn de resultaten zwak significant of zijn zij erg gevoelig voor de specificatie. Andere onderzoeken in deze laatste groep geven voor sommige instrumenten positieve en voor andere instrumenten negatieve resultaten. Daaruit komt per instrument geen consistent beeld naar voren. Zowel voor scholing als voor gesubsidieerde arbeid bevat het overzicht zowel studies die significant positieve als studies die geen positieve (of in een enkel geval zelfs averechts) effecten geven. Over het algemeen lijkt gesubsidieerde arbeid voor langdurig werklozen effectief te zijn.

Op korte termijn zijn de verdringingseffecten van gesubsidieerde arbeid aanzienlijk. Op langere termijn zouden deze effecten minder ernstig kunnen zijn als de inzet van dit instrument het macro-economische aanbod van arbeid zou vergroten en een drukkend effect zou hebben op de loonvorming. In dat geval zou een positief effect op de werkgelegenheid kunnen optreden. Hiervoor is echter geen hard bewijs. Er is hoofdzakelijk indirect bewijs dat vermindering van de langdurige werkloosheid de loonstijging afzwakt. Ook wat betreft de effecten op de omvang van het arbeidsaanbod kan hoogstens van aanwijzingen in die richting worden gesproken. En deze hebben dan hoofdzakelijk betrekking op het aanbod van vrouwen.

Macro-economische doorrekeningen suggereren dat in situaties met omvangrijke werkloosheid en geringe openstaande vraag de effecten op de werkgelegenheid gering zijn. Door de hoge werkloosheid is de behoefte aan actief arbeidsmarktbeleid juist dan aanwezig. We sluiten echter niet uit dat deze studies een onderschatting geven van de effecten op langere termijn, omdat zij geen rekening houden met de mogelijkheid dat actief arbeidsmarktbeleid, voor zover het de langdurige werkloosheid vermindert en de arbeidsparticipatie van herintredende vrouwen stimuleert, op langere termijn tot vergroting van het arbeidsaanbod leidt. Te verwachten is dat in tijden van omvangrijke werkloosheid scholing weinig zin heeft vanuit de optiek van plaatsing op korte termijn, omdat in dergelijke situaties op vrijwel alle deelmarkten meer aanbod dan vraag voorkomt. Scholing gekoppeld aan gesubsidieerde arbeid voor de minst kansrijken lijkt dan meer soelaas te bieden. Met de (eenmalige of tijdelijke) subsidie kan men werkgevers overhalen de betrokken werklozen aan te nemen, terwijl de scholing tijdens het werk kan dienen om de positie van de betrokken werklozen op langere termijn te verbeteren. Een dergelijke redenering is overigens slechts indirect op onderzoeksresultaten te baseren.

Er zijn geen aanwijzingen dat studies die meer sophisticated methoden hanteren tot andere conclusies leiden. Slechts een enkele studie houdt rekening met de mogelijkheid dat de inzet van actief arbeidsmarktbeleid mede afhangt van de arbeidsmarktsituatie waardoor bijvoorbeeld het niveau van de werkloosheid en de deelname aan actief arbeidsmarktbeleid elkaar wederzijds beïnvloeden. Maar toepassing van hierop toegesneden (simultane) schattingsresultaten leiden niet tot sterk afwijkende resultaten. Dit neemt overigens niet weg dat de resultaten uit ons overzicht vertekend kunnen zijn door problemen met de data en de specificatie van de modellen.

Het geheel overziende onderschrijven wij de conclusie die Calmfors op basis van de Zweedse ervaring trekt, dat de macro-economische effecten van het actief arbeidsmarkt in elk geval niet groot zijn. Er zijn aanwijzingen dat dit beleid kan bijdragen tot vermindering van de langdurige werkloosheid. Maar gezien de gemengde resultaten en de aanwijzingen voor aanzienlijke neveneffecten bij (te) grootschalige toepassing, lijkt selectieve toepassing geboden. Het onderzoek geeft echter weinig houvast met betrekking tot de inzet van specifieke instrumenten. Opvallend is wel dat in het overzicht additionele werkgelegenheid niet slechter uit de bus komt dan bijvoorbeeld scholing. Op basis van

(het geringe aantal) studies die specifiek op Nederland betrekking hebben is er geen reden om aan te nemen dat voor Nederland andere conclusies zouden gelden.

5 ORGANISATIE EN UITVOERINGSASPECTEN

5.1 INLEIDING

De resultaten van het reïntegratiebeleid worden in sterke mate bepaald door de toepassing van specifieke instrumenten op cliëntgroepen en het stadium van de uitkeringsperiode waarin toepassing plaatsvindt. Daarbij is ook de afstemming op de behoefte bij werkgevers cruciaal. De uitvoerder heeft informatie over deze aspecten nodig om juiste keuzes te kunnen maken. Daarenboven dienen de uitvoerenden vanuit bepaalde doelstellingen te werken om keuzes te kunnen maken die uiteindelijk aansluiten op de algemene doelstellingen van het actieve arbeidsmarktbeleid. Dan moeten de randvoorwaarden voor de uitvoerder zodanig zijn dat zoveel mogelijk de optimale keuze wordt gemaakt. Van belang is bijvoorbeeld de wijze waarop de uitvoerder wordt aangestuurd en de samenwerking met andere partijen die bij de uitvoering zijn betrokken. Dit heeft weer te maken met algemene kenmerken van het uitvoeringssysteem. Het uitvoeringssysteem laat zich op basis van de literatuur kenmerken door de volgende aspecten:

- Centralisatie of decentralisatie: stuurt de centrale overheid het proces nauwgezet aan of delegeert zij de verantwoordelijkheid in meer of mindere mate aan andere organisaties? In welke mate is de publieke rol aanvullend op de bestaande markt op het terrein van bemiddeling en scholing?
- Aansturing door regels, door incentives binnen ambtelijke organisaties of door marktwerking (bij aanbesteding).
- Uitvoering door publieke en/of private organisaties.
- De wijze waarop de uitkeringsfunctie en de arbeidsvoorzieningsfunctie organisatorisch zijn ingevuld (bijvoorbeeld beide ondergebracht in één organisatie of in aparte organisaties). Hoe vindt de coördinatie tussen beide functies plaats? In hoeverre zijn NGO's bij de uitvoering betrokken? Te denken valt aan de sociale partners en het onderwijs.

De uitvoeringspraktijk betreft de wijze waarop uitvoeringsorganisaties werkprocessen inrichten. Dit betreft deels aspecten die samenhangen met de vastgestelde kaders, maar deels ook aspecten die relatief onafhankelijk zijn van de systeemkenmerken. Op dit niveau wordt in de literatuur incidenteel nagegaan in welke mate de effectiviteit van beleid wordt beïnvloed door aspecten als:

- De wijze waarop en door wie wordt bepaald welke cliënten welke vormen van dienstverlening aangeboden krijgen. Dit aspect speelt natuurlijk eveneens op macroniveau bij de toewijzing en decentralisatie van taken. Op uitvoerend niveau gaat het om de organisatie van het werk en de precieze werkwijze (al of niet met behulp van technieken als profiling).

- De aanwezigheid van gespecialiseerde functies binnen de uitvoerende organisaties (bijvoorbeeld vraaggerichte en aanbodgerichte functies; aparte afdelingen of groepen voor de uitvoering van specifieke maatregelen).
- De aanwezigheid van een vast aanspreekpunt voor de cliënt tijdens de uitkeringsperiode dan wel verschillende consultants als aanspreekpunt afhankelijk van de fase binnen de uitkeringsperiode of de aard van de dienstverlening.
- De kwaliteit van de infrastructuur. Informatievoorziening, monitoring (cliëntvolgsystemen), profiling en kennis en deskundigheid van de staf zijn daarbij eveneens van betekenis.

De organisatie van het reïntegratiebeleid verschilt sterk per land. Enkele landen, waaronder Nederland, hebben recent ingrijpende systeemwijzigingen aangebracht¹⁶. Er is empirisch weinig bekend over de effectiviteit van organisatiestructuur en uitvoeringspraktijk en er zijn weinig concrete aangrijpingspunten voor een effectieve inrichting van de uitvoering¹⁷. De organisatie van de uitvoering wordt op een hoog aggregatieniveau vastgesteld en ligt vervolgens voor enige tijd vast. Vrijwel elk land maakt hierin eigen keuzes, waardoor voortdurend unieke situaties ontstaan, die alleen op onderdelen vergelijkbaar zijn. Vergelijking van landen, zoals door de OECD (2000), biedt alleen op hoofdlijnen aanknopingspunten voor effectiviteit van beleid, zoals over de betekenis van actief en passief arbeidsmarktbeleid en op hoofdlijnen de inzet van instrumenten. Incidenteel biedt de literatuur niettemin inzicht in de wijze waarop organisatie en uitvoering van reïntegratie de effectiviteit in gunstige of ongunstige zin kan beïnvloeden, zonder zekerheid over de toepasbaarheid in de Nederlandse context.

Omdat over de invloed van uitvoering en organisatiestructuur op de effecten van beleid weinig harde informatie beschikbaar is, heeft dit hoofdstuk een ander karakter dan de vorige hoofdstukken. Het is meer beschouwend en becommentariërend en minder concluderend. Hieronder bespreken we in paragraaf 5.2 de informatie die beschikbaar is over de mogelijke betekenis van decentralisatie, de verdeling van taken en de wijze van aansturing. In paragraaf 5.3 gaan we specifiek in op aspecten rond de samenwerking van organisaties in de uitvoeringsketen. De uitvoeringspraktijk komt aan de orde in paragraaf 5.4. In paragraaf 5.5 vatten we de belangrijkste conclusies samen. In de slotparagraaf gaan we tevens in op de betekenis van evaluatie en monitoring op macro en micro niveau. Evaluatie en monitoring leggen een link tussen resultaten en inspanningen, inclusief de organisatorische en uitvoeringstechnische aspecten.

5.2 DE WIJZE VAN AANSTURING

Marktwerking en overheidsinterventie

Van oudsher is er in Nederland een reguliere markt voor reïntegratiediensten, en daarachter liggende dienstverlening, zoals assessment en scholing. Commerciële uitzendbureaus, wervings-, selectie en personeelsadviesbureaus, scholingsinstellingen en trainingscentra bieden diensten aan werkgevers en werknemers die op zoek zijn naar

¹⁶ Zie bijlage 5 voor een beknopt overzicht van de wijzigingen in Nederland.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld constatering hierover in de diverse studies in opdracht van de RWI en voor wat betreft scholing de Koning, e.a. (2004).

personeel of werk. Werklozen vinden via de reguliere bemiddelingsmarkt werk. Ook werklozen die tot de doelgroepen van beleid worden gerekend vinden werk via deze reguliere markt (Ecorys, 2003), maar in mindere mate dan vanuit sociaal maatschappelijk oogpunt wenselijk is (de Koning, e.a. 1995). Bovendien betreft het dan mondjesmaat de minst kansrijke groepen (afroming). Vooral laatstgenoemde groepen zullen, vanwege marktimperfecties, minder toegang hebben tot bemiddelingsdiensten en scholing dan optimaal zou zijn. Tevens is er een gerede kans dat werkgevers en werknemers onvoldoende investeren in zoekactiviteiten en scholing en zich vooral oriënteren op de vraagzijde en korte termijn resultaten. Daardoor zal de werkloosheid hoger en de aansluiting tussen vraag en aanbod minder goed dan gewenst. Door marktimperfecties zal de marktallocatie niet de meest optimale zijn (Struyven, 2004, de Koning, 2003, Grubb, 2003).

Vanwege de genoemde marktimperfecties kan de reïntegratie van werklozen dus nooit volledig aan de vrije marktwerking worden overgelaten. Maar een volledig door de overheid gestuurd model kent eveneens tekortkomingen. Er is een gerede kans dat overheidsinterventie de bemiddelingsmarkt zal verstoren via verdringing van commerciële bemiddelingsactiviteiten (afwenteling of crowding out). Om dit te vermijden dient het beleid primair gericht te zijn op het creëren van een toegevoegde waarde ten opzichte van de uitkomsten van de reguliere activiteiten. Een en ander is in tabel 5.1 schematisch samengevat.

Tabel 5.1 Relatie tussen sturingsprincipe en resultaten arbeidsmarktbeleid (reïntegratiebeleid)

criterium	Bemiddelingsmarkt en scholingsmarkt zonder interventie van overheid	Overheidsinterventie
Omvang inspanningen	Onderinvestering, conjunctuurgevoeligheid	Kans op overinvestering en afwenteling (crowding out)
Aard van de inspanningen	Vraaggericht Korte termijn gericht	In principe meer aandacht voor lange termijn effecten Conjunctuur bemoeilijkt planning van activiteiten
Kenmerken deelnemers	Meest kansrijken komen het eerst in aanmerking	Onzeker, afhankelijk van specifieke doelen en ontwerp van beleid (in principe meer doelgroepen)
Effectiviteit	Op meso en macro niveau onzeker voor doelgroepen	Onzeker, afhankelijk van specifieke doelen en ontwerp van beleid (in principe meer doelgroepen)
Efficiëntie (kosten)	Onzeker vanwege imperfecties op markten	Kans op inefficiëntie door onderhoud infrastructuur en monopolies (bovenop effecten van marktimperfecties)
Neveneffecten	Afroming Mogelijk onvoldoende innovatie	Internalisering externe effecten, maar grote kans op ongewenste neveneffecten (verdringing, windfall) – flankerend beleid nodig

Door de bemoeienis van de overheid is markt voor reïntegratie van werklozen een quasi-markt, waarop overheid en marktpartijen gezamenlijk opereren. Deze constellatie zou in principe tegemoet kunnen komen aan de nadelen van de beide uitersten van aansturing. In

plaats van volledige overheidssturing beveelt vooral de Angelsaksische literatuur de introductie van principes van marktwerking aan, vanwege de vermeende voordelen op de efficiëntie, een beter op de klant afgestemde dienstverlening (klantgerichtheid aan vraag- en aanbodzijde) en meer keuze voor cliënten (Struyven, 2002).

Australië heeft iets langer dan Nederland ervaring met de uitbesteding van reïntegratiediensten aan particuliere bedrijven via aanbestedingsprocedures. Via een analyse van het Australische en het Nederlandse systeem heeft Grubb (2003) nagegaan of de veronderstelde positieve effecten van marktwerking zich voordoen. Hieronder gaan we daarop verder in, maar we vermelden hier al de slotconclusie van Grubb, die feitelijk luidt dat de ervaringen van beide landen uitwijzen dat het creëren van een transparante quasi-markt op het gebied van reïntegratiediensten die de gewenste effecten teweeg brengt verre van eenvoudig is. Het is zeker niet zo dat deze markt min of meer automatisch bevredigend werkt, zoals een “normale markt”. Hiervoor is een strikte aansturing vanuit de overheid nodig op basis van vrij gedetailleerde en specifieke regelingen. Hoe die regelingen precies moeten leiden om tot een goede werking te komen is daarbij overigens nog een grote vraag, die in de praktijk met vallen en opstaan moeten worden beantwoord. In de woorden van Grubb: “...both countries started an adventure whose twists and turns continue.” Ter illustratie van de betekenis kan worden vermeld dat het Australische systeem recent voor de tweede maal is aangepast, op basis van ongewenste ervaringen uit de eerste aanbestedingsrondes. De Nederlandse literatuur over de vormgeving van SUWI bevestigt dit proces van vallen en opstaan, hoewel dit natuurlijk ook te maken heeft met aanloopproblemen van SUWI. De aanbestedingsprocedure van UWV is eveneens enige keren bijgesteld (zie o.a. Vinke, 2004). Op gemeentelijk niveau wordt met verschillende varianten gewerkt.

In de literatuur zijn enkele voorbeelden te vinden die uitwijzen dat de introductie van marktwerking gunstige effecten heeft op de uitvoeringskosten. In Zweden heeft de privatisering van de aan de Arbeidsvoorziening gekoppelde scholingsinstelling geleid tot kostenreductie, al kon deze verzelfstandiging alleen worden gerealiseerd in de stedelijke gebieden met een omvangrijke arbeidsmarkt. In kleine (dunbevolkte) regio's is de instelling voortgezet, maar is er via de geprivatiseerde instellingen wel een benchmark beschikbaar. In Australië heeft de aanbesteding van de reïntegratiediensten tot kostenbesparingen geleid (Struyven, 2002). Niet zeker is of dit voordeel zich in Nederland manifesteert. Een belangrijk verschil is dat Australië slechts één vragers kent (een afdeling van het Ministerie van Sociale Zaken). In Nederland is de positie van UWV hiermee vergelijkbaar, maar in totaal kent de reïntegratiemarkt veel vragers, namelijk naast UWV ook de gemeenten. Hoewel deze situatie vermoedelijk, na enige aanloopproblemen, niet noodzakelijk nadelig uitwerkt op de transparantie van de markt en doorzichtigheid van procedures, leidt deze complexiteit van de Nederlandse markt naar verwachting tot hogere transactiekosten dan in Australië (Grubb, 2003)¹⁸. Er zijn aanwijzingen dat de nadruk op de korte termijn effecten in Nederland heeft geleid tot een verminderde inzet van het relatief dure scholingsinstrument, zoals dat ook in Australië is gebeurd (Grubb, 2003)¹⁹. In Nederland kunnen in de uiteindelijke constellatie de kosten

¹⁸ Aangetekend kan worden dat een aanbesteding in twee fasen, met eerst een beoordeling op kwaliteit, voordat een beperkt aantal RIB wordt uitgenodigd voor een gedetailleerde offerte weer remmend werkt op de kosten van aanbesteding.

¹⁹ Gegeven de bespreking in hoofdstuk 3 en 4 heeft dit naar verwachting ook effecten op de totale effectiviteit.

lager uitvallen door bezuinigingen in de voorheen publieke diensten (UWV, CWI en op gemeentelijk niveau). Eventuele besparingen vallen echter deels weg door kosten die verband houden met de uitbesteding van diensten. Kostenbesparingen leiden voorts alleen tot een hogere efficiency bij gelijkblijvende effectiviteit. Over de gevolgen voor de effectiviteit is in de genoemde voorbeelden (Zweden, Australië) en ook voor Nederland echter weinig te zeggen.

De beschikbare informatie is op dit moment nog onvoldoende om uitspraken te doen over de effectiviteit en efficiëntie van het Nederlandse systeem. De literatuur concentreert zich op een kritische beschouwing van de gemaakte keuzes. De belangrijkste discussiepunten daarbij zijn:

- De sturingsmechanismen en de omvang en aard van de ingebouwde prikkels, in het bijzonder.
- De resultaatindicatoren.
- De inrichting van de aanbestedingsprocedures.

Sturingsmechanismen en prikkels

In het Nederlandse systeem wordt verondersteld dat de uitkeringsinstellingen (de vragers), prikkels ondervinden om het uitkeringsvolume te verminderen en daar ook naar handelen, door een effectieve en efficiënte aansturing van de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Voor gemeenten is de opbrengst inderdaad direct zichtbaar in het uitkeringsvolume. Elke *netto* vergroting van de uitstroom of *netto* vermindering van de instroom vertaalt zich direct in een lagere uitkeringslast (voor wat betreft het Werkdeel). Voor UWV is er echter geen financiële prikkel; UWV heeft een taakstelling op dit gebied. Door de feitelijke werkzaamheden in concurrentie uit te besteden aan gespecialiseerde bedrijven is er voor de opdrachtgevers winst te behalen. In principe zou uitbesteding van taken tevens samen kunnen gaan met personeels- en/of kostenreductie in de eigen organisatie.

Eerder is al aangegeven dat de prikkel alleen betrekking heeft op het uitkeringsvolume en niet op de werkloosheidsduur of versterking van het aanbod. Deze elementen zijn wel van betekenis in verband met de brede doelstelling van het actieve arbeidsmarktbeleid. De sluitende aanpak is wel gericht op verkorting van de uitkeringsduur, maar de sluitende aanpak is meer inspanningsverplichting dan doelstelling.

Vervolgens is de vraag of de voordelen van marktwerking daadwerkelijk zichtbaar zijn in de effectiviteit en efficiëntie van RIB. Het is dus de vraag welke prikkels RIB hebben om effectief en efficiënt te opereren. Om dit te realiseren via de principes van marktwerking moet aan diverse randvoorwaarden worden voldaan (Struyven (2004), Grubb (2003), Koning en Onderstal (2004)). Er moet idealiter een markt ontstaan met kenmerken van vrije concurrentie en resultaatsturing. Dit laatste betekent dat de opdrachtgever kijkt naar de uitkomsten van de dienstverlening en zich in principe niet bemoeit met de invulling (geen processturing of inputsturing). Praktisch moeten echter afwegingen worden gemaakt tussen:

- voldoende concurrentie (vrije toetreding en druk op de prijzen);
- een attractief product, dat wil zeggen met inschatbare risico's voor de opdrachtnemer (in termen van omvang en kwaliteit van de opdrachten (opbrengsten en kosten));

- transparantie en kosten van de aanbestedingsprocedure;
- kwaliteit van de dienstverlening (erkenning, minimumeisen dienstverlening, voorkomen ongewenste effecten).

Op puur theoretische gronden, maar eveneens vanuit de praktische ervaringen in Australië, wordt gewezen op het feit dat al te stringente eisen aan de kwaliteit van de dienstverlening al snel op gespannen voet komen te staan met vrije toetreding. Bovendien is er dan meer dan gewenst sprake van bemoeienis met de wijze waarop de dienst moet worden uitgevoerd (sturing op input). Als daaraan dan tevens resultaatbeloning wordt toegevoegd (sturing op output) is het zeer de vraag of er nog van marktwerking kan worden gesproken. Het is de vraag of het product dan nog aantrekkelijk genoeg is, omdat het RIB alleen de prijs kan beïnvloeden, terwijl het resultaat voor een deel afhankelijk is van factoren die buiten de invloedssfeer van RIB vallen.

De huidige werkwijze – resultaatindicator

In een constellatie met overheid en marktpartijen is een belangrijke vraag hoe het maatschappelijke doel van reïntegratie van werklozen (toegevoegde waarde van overheidsingrijpen of de netto-effectiviteit op macroniveau) gewaarborgd wordt. In principe (theorie) kan dit alleen wanneer de prijs van de dienstverlening de sociaal maatschappelijke waarde er van weerspiegelt. Het lijkt onwaarschijnlijk dat deze situatie wordt gerealiseerd, hoofdzakelijk omdat een adequate maatstaf voor deze waarde ontbreekt, deze moeilijk is te meten (zeker ex-ante in aanbestedingsprocedures) en zeker niet is te vertalen in een prijs per toepassing (Struyven e.a., 2002; Grubb, 2003).

De aanbesteding via UWV en bij diverse gemeenten kent voor een klein deel een resultaatafhankelijke component. Het UWV kent op dit moment contracten in de vorm van “no-cure no-pay” en “no-cure less-pay”. Bij gemeenten zijn er aanbestedingen waarbij de kosten (prijs) per cliënt(groep) afhankelijk zijn van de kenmerken van de groep.

De opdrachtgevers delen de aan te besteden diensten op in zogenaamde tranches, die qua omvang uiteenlopen. Op deze wijze kunnen zo homogeen mogelijke cliëntgroepen worden samengesteld, om aanbieders een zuiver beeld van de gewenste dienstverlening te geven. Opdrachtgevers kunnen voor elke tranche het meest geschikte RIB selecteren. Individuele RIB kunnen tegelijkertijd verschillende tranches verwerven. Na verwerving dient de opdrachtgever de aanlevering van (voldoende) cliënten te garanderen. Tevens worden contracten afgesloten voor één jaar, maar met de verplichting om de aangeleverde cliënten gedurende maximaal 2 jaar te ondersteunen. Individuele RIB zijn genoodzaakt om enerzijds lopende contracten winstgevend uit te voeren en tegelijkertijd op gunstige voorwaarden nieuwe contracten te sluiten. Op het moment van verwerving is het RIB echter verzekerd van een bepaald omzetniveau. Struyven merkt op dat kleine contracten het voor een RIB minder aantrekkelijk maken om te investeren, bijvoorbeeld in nieuwe diensten of producten.

Het Australische systeem is op onderdelen iets anders opgebouwd, maar de prijsvorming is qua structuur vergelijkbaar (*commencement fees* als vaste (start)vergoeding voor het RIB en *placement fees* als vergoeding op grond van resultaat). Grubb is van mening dat de vaste kostenvergoeding in Nederland ongeveer 40-60% van de uiteindelijke vergoeding bedraagt en dat de overige vergoedingen voor RIB via resultaatfinanciering

worden behaald, terwijl het aandeel commencement fees in Australië door hem wordt geschat op 65-80%²⁰. De gemiddelde omvang van een RIB is in Australië echter klein, met een groter afbreukrisico, dan in de Nederlandse situatie. Per saldo zou het grotere risico in Nederland (meer resultaatafhankelijk en de hoge kosten van verplichtingen voorbij de initiële contractperiode) tot een markt met relatief grote RIB leiden, in ieder geval voor wat betreft de hoofdaannemers van UWV.

Grubb merkt tevens op dat een belangrijk punt is wat onder resultaat (plaatsing) wordt verstaan en in hoeverre dit is toe te wijzen aan de inspanningen van het RIB. Nederland (UWV) en Australië gebruiken een vergelijkbaar criterium voor het resultaat, namelijk plaatsing in een reguliere baan voor minimaal 6 maanden²¹. Een dergelijke korte horizon houdt geen rekening met mogelijke lange termijn effecten. Bovendien is de relatie tussen input en resultaat tijdens de contractperiode niet perfect. Het resultaat hangt mede samen met plaatsingsbevorderende activiteiten voorafgaande en na afloop van de contractduur (van zeg 12 maanden)²². In de nieuwste versie van het Australische systeem is hieraan tegemoet gekomen door cliënten blijvend (ook na plaatsing en eventuele terugval in de uitkering) aan één RIB te koppelen, waardoor het meten van lange termijn effecten beter mogelijk wordt.

De mogelijkheden van RIB om het resultaat te beïnvloeden worden of zijn beperkt door aspecten die mede afhankelijk zijn van de wijze waarop betrokken organisaties met elkaar samenwerken (zie volgende paragraaf) en additionele afspraken over de vormgeving van trajecten:

- Het ontbreken van een directe sanctiemogelijkheid richting cliënten. Een RIB kan wel melding maken van onvoldoende activiteit van cliënten, maar de toepassing van sancties ligt bij UWV, c.q. de gemeente.
- De toewijzing van cliënten binnen de tranche. Random toewijzing (wanneer cliënten zelf geen RIB kunnen of mogen kiezen) kan bijdragen aan een accurate meting van de plaatsingsprestaties van RIB (bruto resultaat), maar in de praktijk is deze vorm van toewijzing moeilijk te realiseren (zeker op gemeentelijk niveau)²³. Deze aanpak biedt overigens geen garantie voor netto-effectiviteit.
- De verplichte onderaanbesteding van onderdelen van trajecten, zoals scholing via UWV, of zoals in Australië (versie 1 en 2) de afzonderlijke aanbesteding van

²⁰ Niet zeker is of Grubb de Nederlandse situatie accuraat heeft beoordeeld. Praktisch ligt het resultaatafhankelijke deel waarschijnlijk lager.

²¹ Bij UWV moet formeel een persoon een arbeidscontract van 6 maanden hebben (gehad) en op voltijds basis minimaal 2 maanden hebben gewerkt. In Australië vindt een tussentijdse betaling na 3 maanden plaats en een tweede na 6 maanden en afwijkende betalingen bij het vinden van deeltijdwerk of het starten van voltijds onderwijs.

²² Grubb refereert aan een studie in de VS waar effecten van arbeidsmarktprogramma's zijn waargenomen tot 5 jaar na participatie.

²³ Zonder random toewijzing moeten de resultaten van RIB achteraf worden gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling van de cliëntgroepen. De bezwaren van dergelijke methoden zijn in hoofdstuk 3 besproken.

specifieke diensten²⁴. Dit is vergelijkbaar met de oormerking van budgetten in een volledig door de overheid gestuurd systeem. In Nederland beslist het CWI over de additionele toepassing van instrumenten, het RIB kan invloed uitoefenen op de aard van de scholing.

Belangrijk is dat het niet eenvoudig is – zo niet onmogelijk - om het resultaat perfect te meten. Er moet dus gezocht worden naar methoden die de verschillen tussen RIB zichtbaar maken. In opdracht van de RWI is de klanttevredenheid in kaart gebracht voor een aantal grote RIB (zie de Reïntegratiemonitor op de site van de RWI). Het is de vraag of klanttevredenheid inzicht geeft in de meerwaarde van de activiteiten, vanuit sociaal maatschappelijk oogpunt. De Algemene Rekenkamer (2004) wijst er bijvoorbeeld op dat onderzoeken van het CWI naar klanttevredenheid nauwelijks betrekking hebben op de dienstverlening. Maar zelfs als de juiste factoren worden gemeten zegt de tevredenheid van klanten niets over de meerwaarde in maatschappelijke termen.

Een (bruto) plaatsingscijfer zegt ook weinig, omdat een deel van dit resultaat ook zonder tussenkomst van instanties en RIB tot stand komt. Deze deadweight is kenmerkend voor het product reïntegratie. Een beloningssystematiek waarin plaatsing (of uitstroom) boven de normale uitstroom zou worden beloond zou een prikkel betekenen die dichterbij de sociale meerwaarde ligt. Maar die gaat dan voorbij aan het gegeven dat het RIB niet volledig verantwoordelijk is voor het eindresultaat (vanwege de invloed van andere omstandigheden) en dient te voldoen aan bepaalde minimumeisen van dienstverlening (afhankelijk van de voorwaarden van de tenderprocedure). In zowel Australië als Nederland geldt dat in de toekenning van aanbiddingen de *kwaliteit* van de offertes van meer belang was dan de prijs²⁵, zodat het de vraag is of en hoe concurrentie tot uiting komt in de prijsvorming. De opdrachtgever stelt daarmee op voorhand eisen aan de invulling van de dienstverlening. In combinatie met resultaatfinanciering leidt dit in de ogen van RIB tot meer bulkwerk (minder maatwerk) en verminderde inzet van (dure) instrumenten zoals scholing, ter compensatie van de extra financiële risico's. Via resultaatfinanciering komt een groter deel van de financiële risico's bij RIB, terwijl deze onvoldoende invloed hebben op de levering van cliënten, tegelijkertijd moeten voldoen aan de eisen die aan de dienstverlening worden opgelegd en afhankelijk zijn van conjuncturele ontwikkelingen (die niet altijd accuraat kunnen worden voorspeld) (Vinke, e.a., 2003). Vanwege deze risico's is de kans op afroming groot.

Alternatieve aanbestedingsprocedures

In de ogen van Grubb (OECD) komt een systeem dat dichterbij de randvoorwaarden voor een quasi-markt ligt beter tegemoet aan het genereren van meerwaarde. In dit systeem worden de verantwoordelijkheden van opdrachtgever en opdrachtnemer zo veel mogelijk gescheiden. Het ontlast de opdrachtgever ook van een moeizame inschatting van de kwaliteit of deskundigheid van RIB. Als alle RIB middelmatig presteren – en de deskundigheid zou hierbij een rol spelen – dan is het moeilijk te bepalen of en in hoeverre de factor deskundigheid van betekenis is. Dit is een van de redenen om te pleiten voor vaste prijsstelling per plaatsing door de opdrachtgever (gedifferentieerd naar cliënt om afroming te vermijden) en RIB vervolgens hun waarde laten bewijzen door verschillen in

²⁴ In de nieuwste versie van het Australische model (JN3) wordt de onderaanbesteding overgelaten aan het RIB, dat ook de benodigde inzet van additionele middelen bepaalt.

²⁵ Eigenlijk de prijs/kwaliteitsverhouding. Maar kwaliteit is een rekbaar begrip.

plaatsingsresultaten. Dit laat de dienstverlener vrij om een aanpak te kiezen en geeft waarschijnlijk betere signalen over de effectiviteit van de aanpak. De opdrachtgever bepaalt in dit model een prijs voor de dienstverlening per cliënt (gedifferentieerd naar kenmerken van de cliënten) en schakelt verschillende RIB in voor de reïntegratie, waarbij deze volledig vrij worden gelaten in de invulling van de dienstverlening.

Na een bepaalde periode kunnen dan de verschillende (plaatsings)resultaten tussen RIB in kaart worden gebracht en kan worden besloten om alleen verder te gaan met de best presterende bedrijven (systeem van “starrating”)²⁶. Overigens kan dit direct in geval van random toewijzing van cliënten. In geval van selecte toewijzing dienen de resultaten te worden gecorrigeerd voor verschillen in de samenstelling van de cliëntengroepen. Maar ook een systeem van vaste prijzen (per soort cliënt) biedt op zich onvoldoende garantie voor netto-effectiviteit.

In een dergelijk concept dienen voorts een aantal andere randvoorwaarden te worden opgenomen, onder meer voor toetreding en uittreding en randvoorwaarden voor de behandeling van cliënten²⁷. Dit dient overigens in alle (quasi markt) modellen aan de orde te zijn. In de huidige context heeft UWV via de 20% vrije bestedingsruimte mogelijkheden tot het inschakelen van nieuwkomers en het uitvoeren van experimenten. Gemeenten hebben daarvoor gemiddeld genomen onvoldoende middelen. Ook het feit dat aan de aanbieders vooraf kwaliteitseisen worden gesteld draagt niet bij aan het concept van vrije toetreding. Bij RIB bestaat twijfel over de mogelijkheden voor toetreding (Vinke, e.a. 2004).

Tussentijdse uittreding van RIB en faillissementen zouden in een marktgeoriënteerd systeem mogelijk (moeten) zijn. In Australië wordt er van uitgegaan dat de omvang van de contracten zodanig is dat een levensvatbaar (soms klein) RIB is te onderhouden. Tegelijkertijd was in Australië de contractduur beperkt tot een jaar, waarna de cliënt zonodig aan een ander bureau wordt toegewezen. In de Australische praktijk komen door deze systematiek voortijdige faillissementen en bedrijfssluitingen (vanwege een te laag winstniveau) voor. Het overdragen van cliënten brengt extra kosten met zich mee, die het Nederlandse model niet (of minder) kent. Het is overigens op dit moment onduidelijk wat er gebeurt wanneer een RIB zijn verplichtingen niet of niet voldoende nakomt. (Is het RIB in ieder geval verzekerd van de vaste vergoeding, ongeacht het resultaat? Hoe vindt de controle plaats?).

In Australië wordt door het Ministerie gewerkt met een systeem van starrating en preferred suppliers (maar niet met een vaste prijs!), op basis van de resultaten van bedrijven in het recente verleden. Dit betekent dat goed presterende RIB (starrating) of RIB met een specifieke dienstverlening (preferred suppliers) een hogere kans hebben om voor nieuwe opdrachten in aanmerking te komen. Ruimte voor toetreders wordt volledig bepaald door het Ministerie, die in elke ronde de mogelijkheid heeft om offertes van

²⁶ Bij aanvang van de aanbesteding (in 2000) konden veel bedrijven nog geen staat van verdiensten overleggen. Nu beschikt in ieder geval UWV over een grotere hoeveelheid ervaringsgegevens van individuele RIB. Een systeem van starrating kan nu worden toegepast. De gegevens op gemeentelijk niveau zijn minder (centraal) toegankelijk.

²⁷ Randvoorwaarden voor de cliënten hebben dan vooral betrekking op een gepaste behandeling en beroepsmogelijkheden, via een Ombudsman, e.d. In het huidige model is in principe een adviserende rol weggelegd voor cliënten (cliëntenraad, e.d.).

nieuwkomers (zonder track record) te vergelijken met de offertes van gevestigde RIB en toe te wijzen aan de nieuwkomer (arbiterfunctie).

Er zijn diverse modellen van aanbesteding denkbaar (veiling, beauty contest, zie onder meer de bespreking van Koning en Onderstal, 2004), ook modellen waarin wel een duidelijk beeld zou bestaan over het product. In die gevallen schrijft de opdrachtgever gedetailleerd voor welke dienst geleverd moet worden en nodigt vervolgens bedrijven uit om hierop in te tekenen. In dit geval is er sprake van pure prijsconcurrentie, met mogelijk ongunstige effecten op de diversiteit van de dienstverlening (bulkwerk). Maar ook in die situatie moet aan verschillende randvoorwaarden worden voldaan. Het product moet inderdaad homogeen zijn (per tranche bijvoorbeeld), maar dat is op het terrein van reïntegratie moeilijk te realiseren. Bovendien moet de opdrachtgever vooraf weten welke vorm van dienstverlening werkt (effectief is), om het product duidelijk te kunnen omschrijven. Ten slotte kent dit systeem weinig impulsen tot vernieuwing²⁸.

Neveneffecten

De belangrijkste neveneffecten van reïntegratie-activiteiten zijn afroming en lock-in (insluiting, ook wel aangeduid met parking). Er zijn aanwijzingen voor afroming. De gemeenten signaleren in ieder geval onvoldoende aandacht voor fase 4 cliënten bij RIB (Vinke, e.a. 2003). Het is echter de vraag of deze groep cliënten in aanmerking komt voor reïntegratiediensten. Veelal is voor deze groep een ander voortraject noodzakelijk, zonder direct uitzicht op plaatsing. Het is de vraag of de resultaten van eventuele dienstverlening aan deze groep dan moeten worden vastgesteld op basis van plaatsing, of andere criteria (zie onder meer Kok, e.a., 2004). Op grond van de sluitende aanpak dient namelijk wel voor iedere werkloze een traject te worden vastgesteld.

Er is in de Nederlandse systematiek aandacht voor (het voorkomen van) afroming, onder meer via extensieve dienstverlening voor kansrijken, de gerichte toewijzing van cliënten aan (gespecialiseerde) RIB en gedifferentieerde tarieven (o.a. proefcontracten bij sommige gemeenten). Lock-in effecten zijn denkbaar, voor een deel als gevolg van oormerking of fasering (advies CWI). Wanneer het RIB niet af kan wijken van het advies, of op het moment dat een cliënt wordt toegewezen en geen vrijheid heeft om van RIB te veranderen of niet vrij is om een geboden baan te accepteren tijdens een traject, bestaat kans op lock-in.

Keuzevrijheid cliënten

Keuzevrijheid van cliënten voor een RIB zou dus een meerwaarde kunnen hebben. In de huidige systematiek is er in wisselende mate sprake van inspraak van cliënten in de invulling van het traject (vergelijk de constatering van voldoende inspraak in trajecten door Batelaan, e.a. 2003 met die van de Algemene Rekenkamer, 2004, die het ontbreken van inspraak signaleert). Een systeem met keuzevrijheid voor cliënten vergroot de onzekerheid voor RIB (en vermindert de bereidheid om in de markt te investeren) en veronderstelt dat de cliënt voldoende zicht heeft op de kwaliteit van het aanbod van RIB, in relatie tot zijn eigen positie (effectieve vraag). Cliënten hebben naar verwachting

²⁸ De analyse van Koning en Onderstal (2004) wijst uit dat elke veiling variant voor- en nadelen heeft. In wisselende mate zijn (eenvoudige) oplossingen voor tekortkomingen te bedenken, maar in het geval van reïntegratie blijft er sprake van gecompliceerde arrangementen.

onvoldoende zicht op de verschillen tussen RIB, of geven in ieder geval aan daarover dan meer informatie nodig te hebben (Vinke, e.a., 2003). Voucher experimenten in het Verenigd Koninkrijk in het kader van scholingsmaatregelen, hebben uitgewezen dat individuele cliënten nauwelijks in staat zijn om hun vraag te effectueren en dan toch weer aangewezen zijn op deskundigen en instanties, die op hun beurt de neiging hebben om de werkzoekenden op te nemen in hun eigen instelling.

Conjunctuur

In het bestaande systeem wordt niet expliciet rekening gehouden met effecten van de conjunctuur. Dit komt onder meer tot uiting in het ontbreken van instrumenten om te voorzien in knelpunten aan de vraagzijde, die zich in elke conjuncturele situatie voor doen, maar vooral betekenis hebben in tijden van hoogconjunctuur. De conjunctuur bepaalt in hoge mate de plaatsingsmogelijkheden, zoals zichtbaar wordt uit de vergelijking van de huidige plaatsingscijfers met die van enige jaren terug. Dit is tevens een reden om af te rekenen op basis van netto resultaten. In de aanbestedingsprocedure wordt met de conjunctuur – voor zover bekend – geen rekening gehouden. Het is onduidelijk wat dit betekent. Worden de financiële risico's van de afgesproken resultaatcontracten volledig bij RIB gelegd, met mogelijke faillissementen tot gevolg, of worden de afgesproken vergoedingen uitgekeerd ook wanneer RIB beduidend onder de overeengekomen plaatsingscijfers blijven?

Decentralisatie van beleid

Een kenmerk van de SUWI organisatie is de decentralisatie van de verantwoordelijkheid naar UWV en de gemeenten (decentralisatie). Meer dan in een centraal model speelt bij decentralisatie het zogenaamde “Principal – agent” probleem. In het Nederlandse geval is de centrale overheid te beschouwen als de Principal en de uitkeringsinstellingen (en het CWI) als de “agents”. Het “Principal-agent” vraagstuk wijst op het gevaar dat de prioriteiten op decentraal niveau af kunnen wijken van wat centraal bedoeld wordt. Andere beleidsprioriteiten op decentraal niveau zijn bijvoorbeeld waargenomen in Zweden (Lundin en Skedinger, 2000), maar in de jaren negentig ook in Nederland met de decentrale aansturing van het arbeidsvoorzieningsbeleid (de Koning, e.a. 1995). In de Zweedse situatie leidde de decentralisatie tot toenemende inspanningen van de gemeenten, met een relatief zwaar accent op gesubsidieerde arbeid, hetgeen in sterk contrast stond met het bestaande beleid op centraal niveau. Ook bestaat in een decentraal model het gevaar van insluiting en uitsluiting²⁹. Deze effecten zijn overigens niet waargenomen in de genoemde Zweedse situatie.

Los van de decentralisatie van verantwoordelijkheden is er in elk uitvoeringsmodel een zekere behoefte aan coördinatie van de activiteiten van de verschillende organisaties die bij de uitvoering zijn betrokken (zie volgende paragraaf). Het ligt voor de hand dat het Ministerie van SZW verantwoordelijk is voor deze coördinerende rol of regiefunctie. In de literatuur worden enkele vraagtekens gezet bij de huidige invulling van deze functie. (de Koning, 2003 Algemene Rekenkamer, 2004)

²⁹ Bij insluiting wordt de werkloosheidsduur verlengd doordat voor werklozen die aan een programma deelnemen opties buiten de regio niet in ogenschouw worden genomen; bij uitsluiting gaat het om het gevaar dat degenen die niet in de regio woonachtig zijn niet aan maatregelen kunnen deelnemen.

Zoals gezegd is de vraag of de toegevoegde waarde van de quasi-markt wordt gerealiseerd sterk afhankelijk van de gedetailleerde invulling van de structuur. Anders gezegd: op het moment dat de constellatie niet volledig samenhangend is, ontstaan er op onderdelen imperfecties en neveneffecten die de mogelijke voordelen van het systeem ondergraven. Er is daarmee voldoende reden voor de (centrale) overheid om minimaal de regie in handen te houden, om de noodzakelijke bijsturing te kunnen realiseren (de Koning, 2003, Struyven, 2004, Grubb, 2003).

De wijze waarop het Ministerie thans de regie voert valt af te leiden uit de tussentijdse evaluaties en voortgangsrapportages van het Ministerie van SZW. De uitvoeringsorganisaties worden beoordeeld op grond van prestatie-indicatoren op het gebied van:

1. Werk boven uitkering, via:
 - a. Bevordering van de reïntegratie;
 - b. Beperking van de instroom in uitkeringen.
2. Klantgerichtheid:
 - a. Tijdige verstrekking van juiste uitkeringen aan juiste mensen;
 - b. Klantgerichtheid van de uitvoering (klanttevredenheid).
3. Tegen zo laag mogelijke kosten (doelmatigheid).

In deze criteria is niet expliciet de toegevoegde waarde (of netto effectiviteit) terug te vinden. De Algemene Rekenkamer (2004) meent dat de gehanteerde prestatie-indicatoren weinig informatie geven over het functioneren van het CWI en UWV, waardoor sturing op resultaten moeilijk is, maar de Rekenkamer zet ook vraagtekens bij de (mogelijkheden voor) procesgerichte bijsturing. Er is weinig aandacht voor evaluatie van beleid.

Een adequate regie vereist regelmatige evaluatie en monitoring van de beleidsuitvoering. **Evaluatie en monitoring** zijn bij UWV langzaam maar zeker in ontwikkeling. Op gemeentelijk niveau is de situatie uiteenlopend en bestaat zeker geen totaal overzicht van de inspanningen op dit gebied. Al met al is de conclusie dat op het gebied van monitoring en evaluatie de inspanningen onvoldoende zijn, en zeker niet toereikend voor een adequate invulling van de regiefunctie, nog op centraal, nog op decentraal niveau.

Conclusie

Al met al wijst de bespreking uit dat de potentiële meerwaarde van de introductie van marktwerking mogelijk nog onvoldoende wordt benut, voornamelijk doordat in het huidige systeem nog niet de juiste prikkels zijn ingebouwd (onvoldoende gericht op netto-effectiviteit). Maar harde uitspraken op dit punt zijn niet mogelijk, omdat er geen onderzoek is gedaan naar de gevolgen van het model voor belangrijke meetpunten, in het bijzonder de effectiviteit en efficiëntie van het systeem. Het huidige systeem kent nog veel kenmerken van een door de overheid aangestuurd en input georiënteerd proces, echter zonder een adequate invulling van de regiefunctie.

5.3 SAMENWERKING IN DE KETEN

In het Nederlandse model speelt niet alleen de decentralisatie een rol, maar eveneens de verdeling van taken over verschillende organisaties, weliswaar met de (wettelijke) verplichting tot samenwerking.

In het geheel van reïntegratie activiteiten zijn de volgende functies en uitvoerenden betrokken.

- Uitkeringsfunctie, inclusief toepassing sancties (UWV, gemeente)
- Bemiddelingsfunctie (CWI, RIB)
- Intake, selectie en doorverwijzing (CWI, maar ook UWV, gemeente, RIB)
- Aanbestedingsfunctie (UWV, gemeente)
- Reïntegratiefunctie (RIB, CWI)
- Scholingsfunctie (onderwijsinstellingen)
- Transparantiefunctie vacaturemarkt (CWI)

Zoals hiervoor aangegeven is de **regiefunctie** onduidelijk ingevuld. Deze ligt op onderdelen bij de aanbestedende organisaties (UWV, gemeente). Bij de gemeenten kunnen verschillende regiomodellen worden onderscheiden (Batelaan, e.a. 2003): een model waarin regie en uitvoering strikt zijn gescheiden, een model met actief keten en casemanagement en tussenvormen. Wat betreft de intake, selectie en doorverwijzing ligt de regie bij het CWI. De Algemene Rekenkamer, 2004, vat de onduidelijke regie samen met de constatering dat er onvoldoende aandacht is voor de keten bij de betrokken organisaties. CWI en UWV zijn volgens de Rekenkamer vooral op eigen prestaties gericht en er zijn onvoldoende contacten en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners, zelfs ten aanzien van primaire informatie (bijvoorbeeld over het al of niet hebben van een uitkering).

Opvallend is de geringe aandacht voor de (eisen van) de **vraagzijde** van de arbeidsmarkt. In het systeem is de verantwoordelijkheid hiervoor bij het CWI gelegd, die er ook in lijkt te slagen om een steeds groter aandeel van de vacaturemarkt te bestrijken (Ministerie SZW, voortgangsrapportage)³⁰. Uiteindelijk dient deskundigheid over de vraagzijde (ook) bij RIB aanwezig te zijn, omdat RIB belang hebben bij de plaatsing van werklozen.

Juist in relatie tot de knelpunten aan de vraagzijde zouden **sociale partners** een actievere rol kunnen vervullen. Kenmerkend voor de reïntegratie in de jaren negentig was de directe bestuurlijke betrokkenheid van de sociale partners. Op dit moment zijn de sociale partners in een adviserende rol zijdelings bij het beleid betrokken (via de RWI). Toch lijkt het argument van een meer directe betrokkenheid bij beleid en uitvoering niet onbelangrijk. Individuele werkgevers en organisaties van werkgevers en werknemers of sectororganisaties, hebben beter zicht op de behoeften van de vraagzijde, in het bijzonder op het lokale en regionale niveau. Via het CAO overleg kunnen zij ruimte creëren voor doelgroepen van beleid, in ieder geval in de randvoorwaardelijke sfeer. Zij hebben tevens

³⁰ Enige nuancering is op zijn plaats. Al eerder is gebleken dat in tijden van laagconjunctuur het aandeel van de bij het arbeidsbureau gemelde vacatures in de totale vacaturemarkt toeneemt. Ook is er bij aanvang van het CWI een inzinking in het aantal gemelde vacatures geweest, wat de recente toename zou kunnen verklaren.

een goed beeld over de inrichting van scholing van werklozen, vanuit het perspectief van de werkgever. Er liggen daarmee een aantal potentiële mogelijkheden voor verbetering van het rendement van reïntegratie activiteiten die mogelijk onbenut blijven in het huidige model.

De Nederlandse literatuur over de effecten van de nieuwe uitvoeringsstructuur bestaat voornamelijk uit beschrijvende studies³¹. In deze rapporten wordt niet voorbijgegaan aan het vraagstuk van de effectiviteit, maar men kan er niets over zeggen. De literatuur concentreert zich op een beschrijving van de thans lopende inrichting van de nieuwe structuur, de aanloopproblemen daarbij, de knelpunten in de samenwerking en een beschrijving van factoren en omstandigheden die de veronderstelde effectiviteit van de structuur (on)gunstig kunnen beïnvloeden. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met het ontbreken van voldoende bruikbare (kwantitatieve) gegevens over de effecten van reïntegratie activiteiten. De studies zijn veelal gebaseerd op interviews en steekproeven.

De literatuur signaleert dat er aanvankelijk veel onduidelijkheid bestond over de **taakverdeling** tussen alle bij de uitvoering betrokken organisaties, maar dat dit recent is verbeterd (Kok, e.a. 2004). Niettemin wordt gewezen op:

- De scheiding in het proces tussen verantwoordelijkheid voor de uitkering en de begeleiding naar werk bemoeilijkt de toepassing van sancties en stelt hoge eisen aan onderlinge afstemming van activiteiten van RIB en opdrachtgever (Kok, e.a. 2004) (dit punt speelt in de uitvoering, maar is ook een structuurkenmerk).
- Klantmanagement of casemanagement is nog verre van voldoende ingevuld door de opdrachtgevers (onvoldoende regie op uitvoerend niveau); al of niet in combinatie met onvoldoende diagnosestelling (Batelaan, e.a., 2003) (Ook dit betreft voor een deel een kenmerk van de gekozen structuur).
- Eén loket komt in praktijk moeilijk tot stand. Vaak moeten individuele werkzoekenden 4 gesprekken (met minimaal 2 instanties) voeren voordat een traject daadwerkelijk van start gaat (Bunt, e.a., 2004).
- Een bedrijfsverzamelgebouw (BVG) kan de samenwerking gunstig beïnvloeden, maar leidt tot grote reisafstanden voor de cliënten (Bunt, e.a. 2004).
- Problemen die te maken hebben met kwaliteit en tijdigheid van fasering en reïntegratieadvies (verschil in interpretatie, accenten, etc.) (Kok, e.a. 2004).
- Onvoldoende communicatie en uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners (Algemene Rekenkamer, 2004).
- Informatie uitwisseling wordt gehinderd door het ontbreken van een gezamenlijk informatiesysteem (waarin alle registraties goed op elkaar zijn afgestemd).

Enkele belangrijke elementen van de nieuwe structuur (casemanagement, onestopshop) zijn blijkbaar nog onvoldoende tot ontwikkeling gekomen.

In de literatuur is voorts weinig aandacht voor twee aspecten die bij de **bemiddeling** een belangrijke rol spelen:

- Het CWI beschikt niet over instrumenten (zoals scholing) om gericht beleid te voeren voor het oplossen van knelpunten aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt.

³¹ Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar een serie onderzoeken in opdracht van de RWI.

Het huidige systeem voorziet niet in instrumenten of andere beleidsmogelijkheden om in het geval van specifieke tekorten op de arbeidsmarkt handelend op te kunnen treden. De uitkeringsorganisaties werken sterk aanbodgericht en hebben geen prikkels om op de behoefte van de vraag in te spelen.

- Er is op zekere hoogte sprake van concurrentie tussen CWI en RIB op het terrein van bemiddeling. Beide organisaties bedienen dezelfde markt. Eerder is beargumenteerd dat in de huidige systematiek prikkels ontbreken om de vanuit macroperspectief gewenste aanpak te kiezen. Wanneer het niet uitmaakt welke werkloze wordt geplaatst, dan is het toch zaak dat minimaal een efficiënte bediening van de vraag wordt nagestreefd door goede samenwerking en afstemming tussen CWI en RIB.

In het decentrale tripartite model in de jaren negentig was het *onderwijs* direct betrokken bij de beleidsontwikkeling en uitvoering en indirect bij de besluitvorming (via de gemeente). In het huidige model is het onderwijs alleen als uitvoerder actief. Het is de vraag of daarmee de potentiële meerwaarde van een meer gestructureerde inbreng voldoende tot zijn recht komt. Diverse RBO's hebben in het verleden een bijdrage geleverd aan het inzichtelijk maken van de scholingsmarkt en het ontwikkelen van specifieke cursussen voor werklozen. Kennis op dit terrein is via integratie van RBO's en Centra Vakopleiding in ROC's niet volledig verloren gegaan. Maar wanneer deze kennis en deskundigheid onvoldoende wordt gebruikt is niet ondenkbaar dat deze uiteindelijk niet kan worden onderhouden (zie de Koning, e.a. 2001).

Ten aanzien van de *transparantie* zijn in de literatuur enkele aandachtspunten te vinden. Cliënten en gemeenten geven aan behoefte te hebben aan informatie over de kwaliteit en resultaten van RIB en gemeenten daarnaast ook over kwaliteit en breedte van het aanbod van RIB (Vinke, e.a., 2003). Deze laatste behoefte is vergelijkbaar met de in het verleden genoemde behoefte aan transparantie van de scholingsmarkt. De RWI is op dit moment de organisatie die informatie over de gepercipieerde kwaliteit van de dienstverlening van RIB in kaart brengt, via de zogenaamde reïntegratiemonitor.

Het is echter de vraag of en in hoeverre de effectiviteit en efficiëntie door deze knelpunten nadelig worden beïnvloed. De overheersende constatering in alle rapporten is echter dat er onvoldoende informatie en gegevens zijn om deze vraag te beantwoorden en dat de informatie die er wel is (in ieder geval bij UWV) onvoldoende wordt benut of kan worden benut. Op dit moment ontbreken de mogelijkheden om verbanden te leggen tussen resultaten en (kenmerken van) de uitvoering. Aanwijzingen zouden bijvoorbeeld kunnen worden ontleend aan verschillen in uitvoering op regionaal niveau.

5.4 UITVOERINGSASPECTEN

Een laatste invloed gaat in theorie uit van de beleidsruimte op uitvoerend niveau, binnen de organisaties die betrokken zijn bij de reïntegratie van werklozen. Er is betrekkelijk weinig literatuur die expliciet aandacht besteedt aan de rol van de uitvoering, behoudens literatuur op het terrein van de intake, selectie en doorverwijzing van cliënten. Een Zweedse studie wijst uit dat de uitvoerenden in ieder geval invloed hebben op de verdeling van cliënten over maatregelen (Carling en Richardson, 2001). Gebleken is dat de deelname aan verschillende maatregelen vaak samenhangt met kenmerken van het

arbeidsbureau en juist niet met individuele kenmerken van cliënten³². Alleen bij maatregelen gericht op (toekomstige) zelfstandige ondernemers bleken individuele kenmerken doorslaggevend (motivatie aspect).

Op aspecten die te maken hebben met de selectie van cliënten voor toepassing van instrumenten en de mogelijkheden van statistische technieken daarbij wordt in het volgende hoofdstuk uitgebreid ingegaan (profilering). Daarbuiten is in de literatuur alleen incidenteel en/of impliciet aandacht voor de betekenis van uitvoeringsaspecten. Daarin onderscheiden we de volgende aspecten:

1. De aanwezigheid van gespecialiseerde functies.
2. De invulling van het “casemanagement” (vast aanspreekpunt of niet) en/of de wijze waarop cliënten door de keten worden gevolgd (cliëntvolgsysteem).
3. De kwaliteit van de infrastructuur.
4. Vormgevingsaspecten (vorm en inhoud van maatregelen, zoals eerder besproken in hoofdstuk 3).

De aanwezigheid van gespecialiseerde functies kan op verschillende aspecten betrekking hebben, te weten specifieke kennis van de vraagzijde van de arbeidsmarkt (in bepaalde segmenten), specifieke kennis van de problematiek van het aanbod of specifieke doelgroepen (vrouwen, etnische minderheden, langdurig werklozen, gehandicapten) of specifieke kennis van de toepassing van maatregelen, zoals scholing en loonkosten-subsidies. Maar ook kan gewezen worden op het nut van specialisatie in verband met de intake, selectie en doorverwijzing van cliënten.

Incidenteel is er inzicht in de meerwaarde van specialismen of een specifieke aanpak. Uit de diverse evaluaties van arbeidsmarktmaatregelen die rond 1990 in Nederland zijn uitgevoerd kunnen de volgende voorbeelden worden genoemd:

- a. Verschillen in effectiviteit bij de aanpak van de Wet Vermeend Moor. Deze doelgroepgeoriënteerde maatregel bleek effectiever wanneer deze werd uitgevoerd via een aanbodgerichte benadering (al of niet projectmatig). De vraaggerichte variant bleek een hoge mate van deadweight (windfall) te genereren (de Koning en van Nes, 1989).
- b. Vrouwenvakscholen bleken een belangrijke bijdrage te leveren in het effectueren van het aanbod van vrouwen op de arbeidsmarkt, vooral in richtingen waarin vrouwen niet of minder tot het traditionele aanbod behoorden (de Koning, e.a., 1995).
- c. Centra Vakopleiding slaagden erin om de productiviteitsachterstand van langdurig werklozen te verkleinen door een individuele vraaggerichte benadering van de scholing van werklozen (de Koning, e.a., 2003).

Rond de dienstverlening van RIB wordt gesproken van een grotere behoefte aan maatwerk: meer op de cliënt toegesneden (gespecialiseerde) dienstverlening. In dat verband wordt door gemeenten gewezen op onvoldoende (geschikt) aanbod van RIB op het terrein van sociale activering. Cliënten geven aan dat RIB meer zou moeten weten van vacatures in de regio (Vinke, e.a. 2003).

³² In deze analyse is de participatie aan maatregelen paarsgewijze vergeleken en vervolgens verklaard uit het verantwoordelijke arbeidsbureau en een set individuele kenmerken.

In het recente verleden overheerste bij Arbeidsvoorziening de mening dat iedere consulent het gehele spectrum aan dienstverlening diende te bestrijken in de bediening van de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Een dergelijke aanpak bevordert de gerichtheid van de dienstverlening op de vraag, maar gaat grotendeels voorbij aan de zojuist gememoreerde meerwaarde van specialisatie rond het aanbod. Overigens lijkt het aan te bevelen beide benaderingen complementair in te zetten om de voordelen van beide uit te buiten, maar harde bewijzen hiervoor ontbreken. De evaluatie van de Arbeidsvoorzieningswet (de Koning, e.a. 1995) levert geen aanwijzingen dat de vraaggerichte aanpak effectief was (in combinatie met de slipstream gedachte die daaraan gekoppeld was)³³.

Een analoge redenering geldt voor de wijze waarop cliënten door de keten worden gevolgd. Er zijn studies die de voordelen van de aanwezigheid van een vast aanspreekpunt voor de cliënt tijdens de uitkeringsperiode benadrukken, maar er zijn even zeer studies die benadrukken dat het vooral gaat om een effectief klantmanagement of cliëntvolgsysteem, ongeacht de fase of instantie waar de werkloze is ondergebracht. Eventuele argumenten voor de ene of andere benadering zijn veelal kwalitatief van aard (meningen van betrokkenen) en worden niet of nauwelijks gestaafd door harde cijfers over de effectiviteit of efficiëntie van de een of de andere aanpak.

De Nederlandse literatuur signaleert de deskundigheid van de staf als aandachtspunt, zonder duidelijke uitspraken over de effecten van deskundigheid in de uitvoering. Het speelt bijvoorbeeld bij de doorverwijzing van cliënten. Genoemd wordt dat Sociale Diensten en reïntegratiebedrijven de intake door het CWI niet toereikend achten en de intake daarom nogmaals doen. Deskundigheid speelt eveneens een rol in de uitwerking van aanbestedingsprocedures als zodanig. Toch lijkt dit vooral een (knel?)punt dat in de beginfase van de aanbestedingen speelde en gaandeweg door opgebouwde ervaringsdeskundigheid bij UWV en gemeenten aan betekenis inboet. Ook zijn de uitspraken in de literatuur op dit gebied veelal matig onderbouwd, omdat zij worden gebaseerd op interviews met een beperkt aantal betrokkenen.

Onvoldoende aandacht voor informatie-uitwisseling en de kwaliteit van de informatie is een kenmerk van de bestaande infrastructuur, evenals onvoldoende aandacht voor monitoring en evaluatie. Deze tekortkomingen laten zich op uitvoerend niveau gelden, maar zijn tevens te zien als kenmerk van de structuur. Onvoldoende afstemming van geautomatiseerde registratiesystemen is als aandachtspunt genoemd rond de samenwerking in de keten. De betekenis van monitoring en evaluatie is eveneens eerder aan de orde geweest.

Vormgevingsaspecten lijken van betekenis, maar er is weinig harde informatie over. Rond het instrument scholing zijn hierover aanbevelingen geformuleerd door bijvoorbeeld het Ministerie van SZW en de OECD. Maar ook daarvoor geldt dat de onderbouwing van deze aanbevelingen niet zeer sterk is (zie de Koning, e.a. 2003). Om meer inzicht te kunnen krijgen in de betekenis van vormgeving en uitvoering zou in het systeem enige ruimte voor experimenten moeten bestaan. Deze ruimte is er nu niet of

³³ Deze gedachte houdt in dat op basis van goede contacten met werkgevers door het plaatsen van “geschikte” werkzoekenden het makkelijker zou zijn om “probleemgevallen” bij de werkgevers onder te brengen.

nauwelijks, waardoor in grote lijnen toch doorgewerkt wordt via de bestaande systemen en benaderingen.

5.5 CONCLUSIES

De organisatie van het reïntegratiebeleid verschilt per land en recent zijn in diverse landen systeemveranderingen doorgevoerd, waaronder in Nederland. Er is empirisch echter weinig bekend over de invloed van organisatie en uitvoering op de effectiviteit van beleid. De bestaande literatuur op dit punt is beperkt en voornamelijk beschrijvend en kwalitatief van aard. Op onderdelen worden constatering ondersteund door metingen via interviews en case-studies. Hierdoor kunnen slechts op onderdelen concrete aanbevelingen voor de organisatie en uitvoering worden afgeleid uit de literatuur, en dan veelal niet of nauwelijks empirisch onderbouwd.

Er bestaat weinig consensus over de optimale inrichting van de organisatie. Aanbesteding van een deel van de uitvoering aan particuliere bedrijven wordt nuttig geacht vanuit een oogpunt van efficiency en flexibiliteit. Via de introductie van marktwerking zijn in enkele andere landen (Australië, Zweden) efficiëncywinsten geboekt. Via aanbesteding kan tevens worden vermeden dat de overheid als gevolg van conjuncturele schommelingen van tijd tot tijd kampt met onderbezetting van het uitvoeringsapparaat. Maar marktwerking blijkt niet in alle gevallen te realiseren. In Zweden kon de publieke scholingsinstelling niet in dunbevolkte gebieden worden verzelfstandigd, vanwege de beperkte omvang van de markt. Tevens is onduidelijk in welke mate de verhoogde efficiëncy gepaard gaat met een hogere effectiviteit. In Australië is als gevolg van de operatie geen hogere effectiviteit waargenomen en is de kostendaling voor een deel gerealiseerd door een verminderde inzet van scholing.

De mogelijke winsten van marktwerking zijn in Nederland (nog?) niet waarneembaar, mede omdat er nog geen poging is gedaan deze vast te stellen. Voor een deel kan dit worden toegeschreven aan aanloopproblemen bij de implementatie van de nieuwe organisatievorm, zoals rond de ontwikkeling van een adequate aanbestedingsprocedure. Ook is er onvoldoende informatie over de effecten van de nieuwe structuur. Maar voor een deel lijkt het ook te maken te hebben met onvolkomenheden in de gekozen organisatie en uitvoering. De literatuur zet vraagtekens bij de veronderstelde effecten van de nieuwe structuur, vooral bij de veronderstelde sterkte van de prikkels voor uitkeringsorganisaties en de reïntegratiebedrijven, de vormgeving van de aanbestedingsprocedures en de invulling van de regie en coördinatie van beleid. Belangrijke aandachtspunten die in dit kader genoemd worden zijn samen te vatten onder de volgende punten:

- Geen sturing op de toegevoegde waarde van beleid (toch in hoge mate input en proces georiënteerd), al of niet in combinatie met een beperkte doelstelling van beleid (uitkeringsvolume). Alleen via de sluitende aanpak is er aandacht voor werkloosheidsduur en versterking van het aanbod, maar de sluitende aanpak is een inspanningsverplichting, geen doel van beleid. Via groepsgewijze aanbesteding is er een indirect effect op de uitkeringsduur.
- Onvoldoende invulling van de regiefunctie (centraal en/of decentraal), in combinatie met.
 - Onvoldoende aandacht voor monitoring en evaluatie van beleid.
 - Onvoldoende ruimte voor experimenten en innovatie.

Adequate monitoring en evaluatie van beleid en beleidsuitvoering zijn, in combinatie met de regiefunctie en bijsturing, inherent aan het beleid op dit terrein. Zonder duidelijke regie en (centrale) keuzes wordt de uitkomst van het model bepaald door keuzes op decentraal en uitvoerend niveau, die sterk samenhangen met korte termijn doelen rond de plaatsing van werklozen.

In de huidige situatie in Nederland worden deze onvolkomenheden aangevuld met problemen op het uitvoerende niveau, die overigens voor een deel met de structurele tekortkomingen samenhangen. Het gaat dan om onvoldoende afstemming en samenwerking tussen de betrokken instanties (CWI, UWV, gemeenten, RIB), dat ook wel wordt aangeduid als onvoldoende aandacht voor casemanagement, te weinig klantgerichtheid en/of onvoldoende aandacht voor de keten, onvoldoende aandacht voor de resultaten.

De literatuur is evenmin eensluidend over de betekenis van de uitvoeringspraktijk. Er zijn incidenteel aanwijzingen dat de uitvoering invloed heeft op de resultaten van beleid, maar ook op dit punt is er geen brede consensus. Punten die genoemd worden betreffen de mogelijke betekenis van specialisten in de uitvoering, de voor- en nadelen van een vraaggerichte en/of aanbodgerichte aanpak en de betekenis van een adequate infrastructuur rond de informatievoorziening. Concrete adviezen over de inrichting van de uitvoering hebben betrekking op enerzijds het gebruik van het instrument scholing en anderzijds op de selectie en doorverwijzing van cliënten. Op dit laatste aspect gaan we in het volgende hoofdstuk gedetailleerd in.

6 PROFILING

6.1 INLEIDING

In het arbeidsmarktbeleid wordt onder profiling meestal een aanpak verstaan, waarmee wordt bepaald welke cliënten of cliëntgroepen een sterk verhoogde kans op langdurig verblijf in een uitkering hebben. Door intensieve dienstverlening op deze cliënten of cliëntgroepen te richten en de dienstverlening in een vroeg stadium van de uitkeringsperiode aan te bieden, hoopt men dan langdurig verblijf in de uitkering te voorkomen. Het nut van profiling staat of valt natuurlijk met de voorspelbaarheid van de kans op langdurige uitkeringsafhankelijkheid en de kwaliteit van het instrument dat hiervoor wordt gebruikt.

Als eerste reden voor selectieve toepassing van reïntegratie-instrumenten kan worden genoemd dat er onvoldoende middelen zijn om deze instrumenten op alle cliënten toe te passen. Er moet dus wel een selectie worden gemaakt. Een tweede reden voor selectieve toepassing is dat reïntegratie-instrumenten niet voor iedere cliënt of cliëntgroep (even) nodig zijn. Een deel van de cliënten zal ook zonder deelname aan een arbeidsmarktprogramma relatief snel uitstromen. Vooral bij die cliënten bestaat zelfs het gevaar dat deelname aan maatregelen leidt tot verlenging van de uitkeringsperiode in plaats van bekorting. Dit komt doordat de deelname aan een maatregel zelf tijd in beslag neemt en de baankans tijdens deelname veelal klein is. Wel verschilt dit per type maatregel. Verder gaat er vaak enige tijd voorbij voordat iemand na selectie voor een maatregel hieraan daadwerkelijk begint. Ook gedurende die tijd zal de uitstroomkans relatief laag zijn. Bij gesubsidieerde arbeid kan zelfs een duurzaam “lock-in” effect ontstaan.

Je zou dus kunnen stellen dat profiling dient om te voorkomen dat relatief kostbare instrumenten worden toegepast op cliënten die ook zonder deze dienstverlening een grote kans hebben om snel uit te stromen. Daarmee wordt dan de deadweight van het beleid beperkt. Maar dit is nog geen garantie voor een hoge effectiviteit. Dit laatste hangt af van de vraag of reïntegratie-instrumenten de uitstroomkans vergroten van cliënten met een verhoogde kans om langdurig in de uitkering te verblijven.

Of profiling bruikbaar is en hoe het gebruikt kan worden, hangt af van het antwoord op een aantal vragen:

1. Is voorspelling van langdurige werkloosheid op individueel niveau mogelijk?
2. Gaat een verhoogd risico op langdurig verblijf in een uitkering samen met effectieve reïntegratie?
3. Welke factoren moeten bij profiling worden meegenomen?
4. Is het wel nodig bij profiling gebruik te maken van modellen?
5. Wat is het belang van updates nadat profiling is ingevoerd?
6. Heeft een kwalitatieve intakeprocedure meerwaarde ten op zichte van een statistisch profiling model?
7. Is de (verwachte) uitkeringsduur de enige grootte op grond waarvan moet worden bepaald welke cliënten in aanmerking komen voor een traject?

In de hoofdstuk gaan we nader op deze vragen in. Maar eerst geven we een kort overzicht van de toepassing van profiling. Aan het eind van het hoofdstuk komen we terug op de beschikbare evaluatieresultaten voor profiling.

6.2 TOEPASSING VAN PROFILING: EEN OVERZICHT

We spreken van profiling als een gestandaardiseerd en gevalideerd instrument wordt gebruikt voor de identificatie van cliënten of cliëntgroepen met een verhoogd risico op langdurig verblijf in een uitkering. Het is ook denkbaar dat men dit laat bepalen door individuele consultants op grond van hun eigen ervaringsdeskundigheid, maar Hasluck (2003) concludeert aan de hand van studies uit het Verenigd Koninkrijk dat dit een weinig betrouwbare methode is. Hij citeert een studie (Coleman, Rousseau & Kennedy, 2002) waaruit blijkt dat consultants dan in de praktijk ad hoc classificaties van cliënten gebruiken. Een andere studie (Joyce & Pettigrew, 2002) wijst uit dat ook de consultants zelf van mening zijn dat zij de baankansen van hun cliënten verkeerd inschatten.

Onder een profiling model wordt meestal een statistisch model verstaan waarmee de individuele kans om langdurig in een uitkering te verblijven kan worden voorspeld. De toepassing ervan is het meest wijd verbreid in de Verenigde Staten, waar er al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw mee wordt gewerkt. De gehanteerde modellen leiden tot een ranking van ingestroomde cliënten al naar gelang hun kans op langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Degenen met de hoogste kans hierop worden geselecteerd voor deelname aan een arbeidsmarktprogramma, waarbij de beschikbare middelen voor het programma bepalen bij wie de grens wordt gelegd. Het is aannemelijk dat profiling als concept ook in andere landen is ontstaan. We kennen in elk geval ook een voorbeeld uit Nederland. Maar in de Verenigde Staten is het na een succesvol verlopen experiment als eerste gemeengoed geworden.

Profiling zoals ontwikkeld in de VS is zoals gezegd gebaseerd op een econometrisch model, waarbij in grote lijnen twee varianten te onderkennen zijn:

1. een model waarin de kans op langdurige werkloosheid wordt verklaard uit kenmerken van cliënten zoals beroep, leeftijd, opleiding, e.d.;
2. een model waarin de kansverdeling van de werkloosheidsduur wordt verklaard uit een dergelijke set van kenmerken. Op basis van die kenmerken kan dan de kans op langdurige werkloosheid worden bepaald.

De coëfficiënten van de kenmerken, die de gewichten van deze kenmerken bij de bepaling van de kans op langdurige werkloosheid weergeven, worden bepaald op basis van gegevens uit het (recente) verleden. Zo weet je nu van alle cliënten die langer dan een jaar geleden zijn ingestroomd of zij langer dan een jaar werkloos zijn gebleven of niet. Ken je van iedere cliënt genoemde kenmerken, dan kun je dus ook vaststellen welke kenmerken bepalend zijn voor langdurige werkloosheid. Variant 2 is wat omslachtiger dan variant 1, maar daar staan ook voordelen tegenover (zie bijlage 6.3).

In Nederland is in de tweede helft van de jaren tachtig ook een profiling model ontwikkeld (De Koning, Olieman en Van der Veen, 1997). In feite zijn voor een groot aantal deelmarkten (beroepen per regio) modellen geschat. Ook is één keer een update van de resultaten gemaakt (De Koning, Olieman en Van der Veen, 1998). Het was de bedoeling dat de modellen geïntegreerd zouden worden in het informatiesysteem van de toenmalige Arbeidsvoorziening. Consultants zouden dan voor iedere nieuwe cliënt met

een druk op de knop kunnen zien of deze een sterk verhoogde kans op langdurige werkloosheid heeft. Maar onder invloed van de institutionele veranderingen die uiteindelijk hebben geleid tot het verdwijnen van Arbeidsvoorziening is de integratie in het registratiesysteem niet doorgevoerd. Wel zijn nog enige tijd de resultaten van de modelanalyses in de vorm van uitdraaien gebruikt op de arbeidsbureaus. Maar uiteindelijk is dit doodgebloed en is men gaan werken met een faseringssysteem dat grotendeels gebaseerd was op kwalitatieve indrukken van consultants, waarbij in eerste instantie wel een gestructureerde vragenlijst werd gebruikt. Een evaluatie van het statistische profiling systeem heeft in Nederland niet plaatsgevonden. Voor zover ons bekend wordt profiling op basis van statistische of econometrische modellen in Nederland sindsdien niet meer toegepast.

Behalve in de Verenigde Staten wordt profiling ook toegepast in Australië. Hasluck (2003) noemt ook Zuid-Korea, maar daarover hebben we geen nadere informatie. Voor Slowakije heeft SEOR een profiling systeem ontwikkeld, waarvan de pilot nu juist van start gaat (De Koning, Van Dijk en Van Nes, 2004). Daarnaast zijn in een aantal landen haalbaarheidsstudies verricht. In bijlage 6.1 is een overzicht opgenomen.

Hiervoor is aangegeven dat in Nederland gebruik werd gemaakt van interviews aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. Op basis van de daaruit resulterende scores werd bepaald of cliënten in aanmerking kwamen voor een reïntegratietraject. Indien, zoals bij psychologische testen, een dergelijk instrument gevalideerd is, zou het ook als voorspelinstrument kunnen dienen. Bijvoorbeeld in België (Vlaanderen) is een dergelijk instrument in gebruik (Bollens e.a., 2003). Kenmerkend voor dergelijke instrumenten is dat daarin veel aandacht wordt gegeven aan kwalitatieve factoren, waaronder psychologische en sociale factoren. In statistische profiling modellen komen dergelijke factoren meestal niet voor. In dit hoofdstuk komen we (in paragraaf 6.8) nog uitgebreider terug op kwalitatieve factoren, de rol van gestructureerde interviews en de mogelijkheden om deze te combineren met statistische profiling modellen.

6.3 IS VOORSPELLING VAN LANGDURIGE WERKLOOSHEID OP INDIVIDUEEL NIVEAU MOGELIJK?

Profiling gaat ervan uit dat voorspelling van langdurige werkloosheid op individueel niveau mogelijk is. Het is de vraag of dat zo is. Weliswaar is doorgaans vrij veel bekend van cliënten. In de registratie van het CWI zijn bijvoorbeeld kenmerken opgenomen als geslacht, leeftijd, opleiding, etniciteit, handicap en arbeidsverleden. Maar verklaar je hiermee de individuele kans op langdurige werkloosheid, dan is de verklaringsgraad meestal tamelijk gering. We kunnen dit laatste illustreren aan de hand van een profiling model dat SEOR heeft ontwikkeld voor de Slowaakse arbeidsbureaus (De Koning, Van Dijk en Van Nes, 2004). Dit model wordt momenteel operationeel gemaakt voor een (pilot) district in Slowakije, waar de komende zes maanden een proef met profiling gaat lopen. In bijlage 6.2. wordt ingegaan op de technische details.

Op basis van onze analyse ter onderbouwing van het Slowaakse profiling model bleek dat slechts bij een minderheid van de cliënten bij het begin van de werkloosheidsperiode een goede voorspelling is te geven van de kans op langdurige werkloosheid. Dit betreft groepen als hoger opgeleiden waarvan slechts een klein deel langdurig werkloos wordt en groepen als mensen met een handicap en bepaalde groepen lager opgeleiden die juist een heel hoge kans op langdurige werkloosheid hebben. Voor de grootste groep geldt dat de

kans op langdurige werkloosheid in de range van 40 tot 60 procent ligt en dat sommige individuele kenmerken wel enige verklaring geven, maar niet veel. Maar de voorspelkracht voor die laatste groep neemt wel aanzienlijk toe als je de analyse uitvoert voor degenen na drie maanden nog werkloos zijn. Op grond daarvan is besloten de profiling toe te passen op degenen die na drie maanden nog werkloos zijn.

Wellicht zou het beter zijn het moment in de uitkeringsperiode waarop de profiling plaatsvindt tussen groepen te differentiëren. Zoals hiervoor is aangegeven is in de Slowaakse situatie voor sommige groepen (bijvoorbeeld gehandicapten en laag opgeleide schoolverlaters) reeds bij aanvang van de uitkeringsperiode de kans op langdurige werkloosheid zodanig hoog dat al op dat moment zou kunnen worden besloten tot een nadere diagnosestelling en, afhankelijk van de uitkomst daarvan, tot instroom in een traject. Bij hoger opgeleiden ligt de baankans dermate hoog, dat laatstgenoemde beslissing pas na zes of negen maanden in een uitkering zou kunnen worden genomen. Maar om organisatorische redenen is van een dergelijke differentiatie afgezien.

Voor mensen die na drie maanden nog werkloos zijn is per definitie de kans om het na twaalf maanden (meestal het criterium voor langdurige werkloosheid) nog steeds te zijn groter dan bij aanvang van de werkloosheid. Maar de toename van de kans is niet bij iedere groep even groot. Daardoor is na drie maanden het onderscheid tussen degenen met een relatief lage kans op langdurige werkloosheid en degenen met een hoge kans hierop veel duidelijker. Dit heeft te maken met duurzaamheid van de herintredingskans: deze kans neemt af naarmate men langer werkloos is. Dit kan onder meer veroorzaakt worden doordat bij toename van de werkloosheidsduur stigmatisering door werkgevers een belangrijkere rol gaat spelen en er bij de werkloze verlies aan menselijk kapitaal optreedt. Maar vermoedelijk van meer belang zijn niet waargenomen kenmerken die van invloed zijn op de werkloosheidsduur³⁴. Stel bijvoorbeeld dat gemotiveerde cliënten een hogere herintredingskans hebben en dat motivatie niet gemeten wordt. Dan zal binnen een gegeven cohort met het oplopen van de werkloosheidsduur het percentage minder gemotiveerden toenemen, maar daarmee tegelijkertijd de gemiddelde uitstroomkans van het cohort afnemen.

Dit laatste weersprekt overigens niet dat het zin heeft enige tijd te wachten voordat men de profiling uitvoert: zo schift men in wezen de meer kansrijken eruit, waardoor reïntegratiemaatregelen meer gericht worden op degenen die problemen hebben een baan te vinden. Daarmee wordt in elk geval de deadweight beperkt. Een alternatief voor het uitstellen van de profiling is de statistische profiling aan te vullen met interviews en door middel hiervan te trachten factoren als motivatie, sociale omstandigheden, e.d. in kaart te brengen.

In de Verenigde Staten vindt uitsluitend statistische profiling plaats op basis van relatief gemakkelijk meetbare factoren. Niettemin voert men het uit aan het begin van de uitkeringsperiode, waarna voor degenen met een sterk verhoogd risico op langdurige werkloosheid snel specifieke dienstverlening wordt geboden. Uit evaluatieonderzoek (zie bijvoorbeeld Black e.a., 2003) blijkt dat deze aanpak succesvol is. Een verklaring hiervoor kan zijn dat zowel het algemene werkloosheidspercentage als het aandeel

³⁴ Als in duurmodellen wordt gecorrigeerd voor niet waargenomen heterogeniteit leidt dit vaak tot vermindering van de gemeten duurzaamheid. Zie bijvoorbeeld: Lalive, Van Ours en Zweimüller, 2002.

langdurig werklozen binnen de totale werkloosheid in de Verenigde Staten duidelijk lager zijn dan gemiddeld in Europa. Degenen die langdurig werkloos worden vormen waarschijnlijk een hele specifieke groep, die relatief eenvoudig te onderscheiden is. In Europa wordt in veel landen (waaronder ook Slowakije) de helft van de werklozen langdurig werkloos. De kans om langdurig werkloos te worden hangt daarbij maar ten dele samen met individuele factoren; ook de context speelt een belangrijke rol. Neemt de algemene werkloosheid sterk toe, dan zal voor steeds meer groepen de kans op langdurige werkloosheid toenemen. Profiling om onderscheid te maken tussen meer en minder kansrijke groepen is dan moeilijker. Er zullen dan steeds meer cliënten komen waar “niets mis mee is”, maar die niet aan een baan komen omdat er op korte termijn niet voldoende banen zijn. Gesubsidieerde arbeid is in zo’n situatie het enige middel om deze mensen (al dan niet tijdelijk) aan een baan te helpen zonder verdringing van andere werklozen op te roepen.

Onze conclusie is dat profiling zin heeft, zelfs in een land als Slowakije met een werkloosheidspercentage van 15 en een aandeel van langdurig werklozen van 50 procent. Wel is het aannemelijk dat profiling in landen met een dergelijke hoog werkloosheidspercentage op een wat andere manier moet worden toegepast dan in de Verenigde Staten dat een laag werkloosheidspercentage kent en waar slechts een gering deel van de werklozen langdurig werkloos wordt. In de Europese context is het voor de meeste cliëntgroepen waarschijnlijk beter de profiling niet aan het begin van de uitkeringsperiode toe te passen (zoals in de Verenigde Staten), maar pas als blijkt dat een cliënt na enige maanden nog werkloos is. Een alternatief hiervoor zou kunnen zijn de statistische profiling te combineren met een kwalitatieve assessment en/of kwalitatieve variabelen in het statistische profiling model op te nemen.

6.4 GAAT EEN VERHOOGD RISICO OP EEN LANGDURIGE UITKERING SAMEN MET EFFECTIVITEIT VAN REÏNTEGRATIE?

De oorspronkelijke gedachte achter profiling is dat als je snel weet wie risico loopt op langdurige werkloosheid, je ook snel maatregelen kunt nemen om te voorkomen dat de betrokken cliënten daadwerkelijk langdurig werkloos worden. Maar dit veronderstelt dat toepassing van reïntegratie-instrumenten effectief is voor deze groep.

Je zou je ook kunnen voorstellen dat niet de kans op langdurige werkloosheid bepalend is voor instroom in een reïntegratietraject, maar dat het effect van het traject op de werkloosheidsduur als criterium daarvoor wordt gehanteerd. Dit zou tot hele andere uitkomsten kunnen leiden. Stel, dat het effect van reïntegratie het grootst is voor degenen met een relatief *lage* kans op langdurige werkloosheid. Door de hoogte van het effect als uitgangspunt te nemen, zou men in dat geval het reïntegratiebeleid concentreren op de relatief kansrijken.

Maar of dit dan uit een oogpunt van arbeidsmarktbeleid verstandig zou zijn is de vraag, omdat het er toe zou leiden dat de verschillen in baankansen tussen groepen alleen maar groter worden³⁵.

Dit neemt niet weg dat er waarschijnlijk kansarme groepen zijn voor wie reïntegratie nauwelijks of niet effectief is doordat zij zodanige problemen op lichamelijk, psychisch of sociaal gebied hebben, dat reïntegratie niet mogelijk is. Alleen als ook deze problemen opgelost worden, hebben reïntegratie-inspanningen voor de betrokken groepen zin.

Dit betekent dat:

- voor een zinvolle toepassing van profiling bekend moet zijn hoe effectief reïntegratie is voor de verschillende klantgroepen;
- de effectiviteit mee zal spelen bij het bepalen van wie instroomt in welk traject.

Effectiviteit (in welke mate leiden reïntegratie-inspanningen tot bekorting van de werkloosheidsduur) en rechtvaardigheid (positieverbetering voor groepen met een sterk verhoogde kans op langdurige werkloosheid) zullen in het algemeen beide een rol spelen. Voor zover juist relatief kansarme groepen baat hebben bij deelname aan reïntegratiemaatregelen hoeft er geen afweging tussen beide doelstellingen te worden gemaakt. Uit Nederlandse evaluatie-onderzoeken (zie hoofdstuk 3) komt over het algemeen naar voren dat de netto-effectiviteit relatief hoog is voor groepen als lager opgeleiden, vrouwen, ouderen en langdurig werklozen. Maar de beschikbare studies zijn hierin niet eenduidig.

Mocht het beleid te weinig effectief zijn voor de groepen die het het hardst nodig hebben, dan zou dit overigens ook aanleiding kunnen zijn tot innovaties in de beleidsinstrumenten zodat deze voor die groepen effectiever worden. Het EQUAL-programma, dat deels uit Europese middelen wordt gefinancierd, stelt zich expliciet tot doel nieuwe instrumenten te ontwikkelen om de ongelijkheid op de arbeidsmarkt te verminderen. Een groot deel van het budget wordt besteed aan vernieuwing van reïntegratie-instrumenten (zie De Koning e.d., 2003).

Ten slotte is een punt van belang waarover, voor zover wij weten, geen informatie bekend is. Dit betreft de vraag of de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen afhangt van het moment binnen de uitkeringsperiode waarop zij worden toegepast. Profiling gekoppeld aan vroegtijdige interventie gaat uit van de veronderstelling dat vroegtijdige interventie ten minste even effectief is als interventie later in de uitkeringsperiode. Het is echter denkbaar dat werklozen kort na instroom in de werkloosheid of de arbeidsongeschiktheid zelf nog niet overtuigd zijn van de noodzaak van deelname aan een “zwaar” instrument en dat dit de effectiviteit van vroegtijdige interventie negatief beïnvloedt. Maar we weten dit niet.

³⁵ Niettemin kunnen er situaties voorkomen waarin het zinvol is reïntegratie-instrumenten toe te passen op kansrijke werklozen. Dit is bijvoorbeeld het geval als er vraagknelpunten voorkomen op deelmarkten die alleen opgelost kunnen worden door omscholing van (relatief) kansrijke werklozen. Dit leidt tot een toename van de werkgelegenheid waarvan indirect andere werkzoekenden profiteren.

6.5 WELKE FACTOREN MOETEN WORDEN MEEGENOMEN?

Het aantal onderzoeken naar de determinanten van de werkloosheidsduur is aanzienlijk. Deze literatuur geeft een eerste indicatie van de verklarende factoren die van belang kunnen zijn voor een profiling model. Het rijtje factoren dat daaruit naar voren komt is niet verrassend. Het gaat onder andere om: opleiding, beroep, regio, handicap, geslacht, etnische afkomst, leeftijd en arbeids- en werkloosheidsverleden. In sommige studies komen ook gedragsmatige aspecten als zoekintensiteit aan de orde. Ook indicatoren van de sociale omgeving (werkloosheid onder familieleden of de werkloosheid in de wijk) worden soms meegenomen. Er is ook een omvangrijke literatuur over de invloed van de uitkeringshoogte op de werkloosheidsduur.

Profiling modellen die in de praktijk worden gebruikt zijn over het algemeen gebaseerd op administratieve gegevens. Dit beperkt de set van verklarende variabelen tot variabelen als leeftijd, geslacht, opleiding, etnische afkomst, beroep, regio, arbeidsverleden, e.d. (zie bijvoorbeeld bijlage 6.2 voor een opsomming van de factoren die wij in het Slowaakse profilingsmodel hebben gebruikt.). Maar in de praktijk spelen bij de selectie van de determinanten ook andere overwegingen een rol dan de beschikbaarheid van gegevens, namelijk:

1. Sommige variabelen worden niet opgenomen omdat zij stigmatiserend worden geacht. Bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, waar profiling modellen het meest worden toegepast, mogen individuele kenmerken als etnische afkomst niet meegenomen worden. In de richtlijnen van het Amerikaanse ministerie van arbeid voor de inhoud van profiling systemen worden de volgende (typen) factoren genoemd:
 - a. opleiding;
 - b. werkervaring;
 - c. de werkgelegenheidsontwikkeling op bedrijfstakniveau;
 - d. beroep;
 - e. het lokale werkloosheidspercentage.

Uitbreiding van het aantal variabelen is toegestaan, maar zoals hiervoor is aangegeven niet met persoonskenmerken. Black e.a. (2003) vinden overigens dat uitbreiding van de door het Ministerie aangegeven variabelenset de verklaringskracht van hun model duidelijk vergroot.

2. Variabelen worden niet opgenomen omdat zij door het beleid niet te veranderen zijn. Leeftijd bijvoorbeeld zal sterk van invloed zijn op de herintredingskans, maar aan leeftijd kun je weinig veranderen. Dus, zo is de redenering die wel wordt gevolgd, wat heb je eraan als leeftijd als risicofactor wordt geïdentificeerd?

Bij deze standpunten kunnen de nodige kanttekeningen worden geplaatst. Bijvoorbeeld als na correctie voor allerlei andere kenmerken blijkt dat etnische afkomst een cruciale rol speelt, is het dan niet belangrijk dat dit vastgesteld wordt? Tegen de onder punt 2 weergegeven visie zijn twee argumenten in te brengen:

- Als je de invloed van factoren op de herintredingskans zuiver wil meten, dan kan dat alleen als je alle factoren die invloed hebben in de analyse betreft³⁶. Dus ook variabelen die beleidsmatig niet van belang zijn moet je in de analyse betrekken.
- Het is juist dat factoren als leeftijd, geslacht en etniciteit gegeven zijn. Toch is het beleidsmatig van belang hun invloed op de herintredingskans vast te stellen. In de eerste plaats helpt dit om de groep die extra hulp nodig heeft te identificeren. Het is juist dat een factor als leeftijd op zichzelf geen aanknopingspunt biedt voor beleid, maar er zal wel een directe relatie zijn tussen een dergelijke factor en de achterliggende oorzaken. Veelal is uit bestaand onderzoek af te leiden wat deze oorzaken zijn. Bij ouderen is dit bijvoorbeeld een discrepantie tussen verwachte productiviteit en loonkosten (zie bijvoorbeeld Gelderblom, De Koning en Kroes, 2003). Zowel productiviteit als loonkosten hebben een leeftijdsspecifieke component. De identificatie van relevante persoonskenmerken is een noodzakelijke schakel om te komen tot een diagnose en de bepaling van een adequaat traject.

De kenmerken die uit de administraties bekend zijn geven slechts een beperkte verklaring van de herintredingskans of de werkloosheidsduur. Factoren die betrekking hebben op de sociale omgeving en psychologische factoren zullen ook een rol spelen. Wanneer dergelijke “zachte” kenmerken echter volledig samenvallen met harde kenmerken, valt geen verbetering in de inschatting te verwachten. Wanneer bijvoorbeeld lagere motivatie volledig te verklaren zou zijn uit factoren als leeftijd en opleidingsniveau, zou motivatie geen verklaringskracht toevoegen. Onderzoek in Australië toont echter aan dat er maar weinig samenhang is tussen “harde” en “zachte” factoren (Department of Employment, Workplace Relations en Small Business, 2002).

Vervolgens is de vraag of deze zachte factoren er ook daadwerkelijk toe doen bij de kans op langdurige werkloosheid. Hasluck (2003) verwijst naar eerdere experimenten in de jaren '90, de zogenaamde Early Identification Pilot Study in het Verenigd Koninkrijk. Hierbij werd de kans op langdurige werkloosheid geschat, waarbij onder meer ook indicatoren voor assertiviteit en sociale vaardigheden een rol bleken te spelen. Een recente analyse in het Verenigd Koninkrijk (Bryson en Kasparova (2003)) verklaart de kans op het vinden van een baan en de uitkeringsduur voor drie groepen: werklozen, eenouders (“lone parents”) en zieken/arbeidsongeschikten. Hierin is naast allerlei “harde” informatie ook onder meer informatie opgenomen over de houding ten opzichte van werk. Deze blijkt met name voor werklozen en de groep eenouders een significante rol te spelen. Bij arbeidsongeschikten is deze variabele minder eenduidig. Dit zou echter ook met de vraagstelling te maken kunnen hebben. In Veerman en Cuelenaere (2003) wordt een overzicht gegeven van de Nederlandse literatuur over de kans op reïntegratie van WAO-gerechtigden³⁷. Hieruit blijkt dat niet zozeer het algemene arbeidsethos een belangrijke rol speelt, maar wel persoonskenmerken als een positieve en vitale houding

³⁶ Als je uitgaat van een simpel regressiemodel waarin een variabelen y afhangt van x en z , dan is de schatter voor de coëfficiënt van x (z) onzuiver als je z (x) weglaat.

³⁷ Hierbij is reïntegratie ruim geïnterpreteerd en heeft niet alleen betrekking op het vinden van een baan, maar bijvoorbeeld ook op deelname aan reïntegratie-instrumenten.

en het uitgaan van eigen kwaliteiten. Deze studies bevestigen dus dat “zachte” factoren een belangrijke rol spelen.

In beginsel zouden deze factoren in het profiling model meegenomen kunnen worden. Het probleem is alleen dat deze in het verleden niet gemeten zijn. Stel dat je nu begint om door middel van een intake interview aan het begin van de uitkeringsperiode deze factoren te meten. Dan bouw je een nieuwe dataset op waarmee je na verloop van tijd een analyse kunt uitvoeren waarin deze factoren zijn opgenomen. Maar ondanks het feit dat in elk geval voorlopig deze kwalitatieve factoren niet in een profiling model meegenomen kunnen worden, kan deze informatie wel een rol spelen in de profiling procedure. Daarop gaan we in paragraaf 6.8 nader in.

Behalve deze meer sociaal normatieve en kwalitatieve variabelen wordt in de analyse van Bryson en Kasparova (2003) ook rekenvaardigheden meegenomen. Deze blijken een belangrijke factor die niet wegvalt als ook het opleidingsniveau is meegenomen. In Bollens e.a. (2003) wordt juist weer het belang van taalvaardigheden benadrukt. Ook dit soort factoren is uiteraard mee te nemen in een model, alleen zal ook hier een assessment, of zelfs een test nodig zijn om een waarde te bepalen.

Het is overigens wel mogelijk bij de schatting van een profiling model op basis van alleen administratieve gegevens rekening te houden met de invloed van niet waargenomen factoren. Daar zijn voor duurmodellen zelfs specifieke methoden voor ontwikkeld (zie bijvoorbeeld Lancaster, 1979, Heckman e.a., 1999 en Abbring en Van den Berg, 2003). Als je cliënten over een lange periode terug kunt volgen, dan geeft de aard van het arbeidsverleden wellicht ook een benadering van de niet waargenomen factoren. Blijkt – na correctie voor andere factoren - een werkloosheidsverleden de kans op langdurige werkloosheid te vergroten, dan heeft dit mogelijk te maken met factoren als motivatie, vooroordelen bij werkgevers, e.d. Op andere wijze, bijvoorbeeld, door gestructureerde interviews, kan dan getracht worden de factoren in kwestie te achterhalen.

Een speciale factor wordt gevormd door beleidsinterventies. Als we ter onderbouwing van profiling een model schatten van de werkloosheidsduur op basis van individuele gegevens uit het verleden, dan zal een deel van de betrokken individuen tijdens hun werkloosheidsperiode aan een traject hebben meegedaan. Aan te nemen valt dat dit van invloed is geweest op de werkloosheidsduur. Om die reden is het van belang dit op te nemen. Bovendien geeft dit tevens inzicht in de effecten van interventies. Deze informatie kan weer benut worden voor de bepaling van een geschikt traject in de huidige werkloosheidsperiode.

6.6 IS EEN MODELANALYSE WEL NODIG?

Stel, je hebt vanuit het verleden over een zeer groot aantal cliënten informatie, dat wil zeggen je weet op individueel niveau de gerealiseerde werkloosheidsduur en een set van kenmerken (geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, handicap, beroep, regio, arbeids- en werkloosheidsverleden, etc.). In dat geval kun je in beginsel voor homogene groepen de kans op langdurige werkloosheid op simpele wijze berekenen (door van de instroom uit het verleden het percentage te nemen dat langdurig werkloos is geworden). Ook conditionele kansen (bijvoorbeeld de kans dat degenen die na drie maanden werkloos zijn, dit nog ten minste driekwart jaar blijven) kunnen op deze simpele wijze worden berekend. Dan heb je helemaal geen model nodig.

Maar in de praktijk ligt het meestal niet zo eenvoudig. Als je allerlei kenmerken simultaan bekijkt, dan krijg je al gauw dat een fors deel van de cellen slecht gevuld is. Zelfs als je beschikt over honderdduizenden cases, zal dit probleem optreden. Bij 10 kenmerken die elk in drie klassen gemeten zijn heb je al meer dan vijftigduizend cellen. Daarom ontcom je er niet aan multivariate analysetechnieken te gebruiken.

Ten opzichte van een puur beschrijvende aanpak is het andere uiterste een model te schatten op basis van alle beschikbare waarnemingen, waarbij de invloed van persoonskenmerken wordt bepaald door deze alle als verklarende variabelen op te nemen. Maar een dergelijke benadering waarbij de totale groep cliënten in één analyse wordt meegenomen is niet aan te bevelen. Beter is verklarende analyses uit te voeren voor zo gedifferentieerd mogelijke subgroepen³⁸. Dit is in wezen de benadering die indertijd bij de Kansmeter is gehanteerd (zie De Koning, Olieman en Van der Veen, 1997 en 1998). Toen is gekozen voor een indeling naar beroep en regio, waarbij voor elk beroep in een bepaalde regio aparte verklarende analyses zijn uitgevoerd, waarbij een aantal persoonskenmerken als verklarende variabelen zijn meegenomen. Op verzoek van de opdrachtgever werd gekozen voor beroep en regio als belangrijkste variabelen, omdat deze als meest wezenlijk werden gezien voor het bemiddelingsproces. Maar in beginsel zou je ook aparte analyses kunnen uitvoeren voor bijvoorbeeld laag opgeleide mannen uit een bepaalde leeftijdsgroep, waarbij beroep en regio (eventueel naast andere kenmerken) als verklarende variabelen worden opgenomen. Vanuit statistisch oogpunt ligt het voor de hand eerst subgroepen te formeren op basis van de variabelen die het meest van invloed lijken te zijn op de werkloosheidsduur. Nadat op deze wijze de subgroepen zijn bepaald kunnen dan de minder invloedrijke variabelen worden meegenomen in verklarende analyses per deelgroep. Het is niet zeker of beroep dan als belangrijkste ingang naar voren zou komen.

Onvoldoende celvulling is niet de enige reden om modellen te gebruiken: Een andere belangrijke reden is dat met een dergelijk model gemakkelijker rekening kan worden gehouden met de invloed van de conjunctuur. Waarom is dit laatste belangrijk? Profiling modellen worden per definitie geschat op basis van informatie uit het verleden. Als je nu de kans wilt verklaren dat mensen langer dan een jaar werkloos worden, dan heb je data nodig van mensen die langer dan een jaar geleden instroomden in de werkloosheid. Om voldoende waarnemingen te verkrijgen zul je waarschijnlijk ook waarnemingen van meer dan twee jaar geleden moeten hebben. Eer dat het profiling model daadwerkelijk wordt gebruikt is er dus een periode van minimaal een jaar en in een aantal gevallen zelfs meer dan twee of drie jaar verstreken. Inmiddels kan de arbeidsmarktsituatie sterk veranderd zijn. Dit kan ook sterk van invloed zijn op de verdeling van cliënten over de groep met goede vooruitzichten en de risicogroep. Verslechtert de arbeidsmarktsituatie dan kan het zijn dat individuen die voorheen niet tot de risicogroep werden gerekend, plotseling wel een relatief hoge kans op langdurige werkloosheid krijgen.

Stel nu dat we in de analyse ook een indicator van de arbeidsmarktsituatie opnemen. Daarmee wordt de geschatte kans op langdurige werkloosheid bijvoorbeeld mede afhankelijk van de algemene arbeidsmarktsituatie. Dit maakt het dan mogelijk om bij de toepassing van het profiling model te corrigeren voor een eventuele verandering van de arbeidsmarktsituatie. Je vult dan de waarde in die de indicator nu heeft (of een recente

³⁸ Blijkt dat de geschatte modellen voor verschillende groepen ongeveer dezelfde resultaten opleveren, dan kun je altijd nog besluiten groepen samen te nemen.

prognose daarvoor). Verder is het uiteraard van belang het model regelmatig te updaten (zie de volgende paragraaf). Overigens komt uit Amerikaanse studies (zie in het bijzonder Black e.a., 2003) naar voren dat de werkgelegenheidssituatie nauwelijks van invloed is op de verschillen in herintredingskansen tussen verschillende groepen. Daarom wordt geadviseerd geen arbeidsmarktindicator op te nemen. Wij zetten een vraagteken bij deze conclusie. Er zijn wel degelijke aanwijzingen dat in de Nederlandse situatie de relatieve kansen van verschillende groepen variëren met de conjunctuur. Zo lijkt de relatieve arbeidsmarkt-positie van allochtonen conjunctuur-afhankelijk. Maar een kenmerk als etniciteit komt in de Amerikaanse modellen niet voor.

Ten slotte zijn voordelen van het gebruik van een model dat:

- ook gegevens kunnen worden gebruikt van mensen die hun werkloosheidsperiode nog niet beëindigd hebben en zelfs van mensen die korter dan een jaar geleden zijn ingestroomd;
- de duurzaamheidskansen van de herintredingskans in kaart kan worden gebracht.

Overigens hangt het mede van de aard van het model af of al deze voordelen benut kunnen worden. Ruwweg zijn twee typen modellen bruikbaar: a) logit- en probit-modellen waarmee direct de kans op langdurige werkloosheid kan worden verklaard, en b) duurmodellen waarmee in een tweede stap de kans op langdurige werkloosheid kan worden bepaald, met behulp van de verdeling van de werkloosheidsduur. Het tweede model is het meest algemeen en op die gronden te prefereren (zie ook bijlage 6.3)

6.7 WAT IS HET BELANG VAN UPDATES NADAT PROFILING IS INGEVOERD?

Hiervoor hebben we aangegeven dat profiling modellen regelmatig een update zouden moeten krijgen in verband met veranderingen in de arbeidsmarktsituatie. Maar als de profiling eenmaal is ingevoerd dan is updating niet zo eenvoudig³⁹. Profiling betekent immers dat de minder kansrijken relatief snel in een traject komen. Ga je dan achteraf een duuranalyse uitvoeren dat worden de uitkomsten mede bepaald door de selectieregel die is toegepast en het effect van de interventie. Stel je het extreme geval voor dat alle uitkeringsgerechtigden ouder dan 50 jaar direct na instroom in een traject worden geplaatst. Dan heb je geen referentiegroep van 50-plussers meer om te bepalen hoeveel er zonder traject langdurig werkloos worden. Je kunt dan alleen nog een vergelijking met de situatie voorheen maken. Het probleem hierbij is dat je dan ook veranderingen in de context in de analyses moet meenemen.

De conclusie hieruit is dat voor het maken van updates van het profiling systeem het gebruik (en dus het bewaren!) van individuele gegevens uit het verleden essentieel is. Dus als een profiling systeem in eerste instantie gebaseerd zou worden op data uit de periode,

³⁹ In de Amerikaanse literatuur krijgt dit punt weinig aandacht. Men beveelt eenvoudig aan het model regelmatig te herschatten. Maar in de Amerikaanse situatie komt maar een klein deel van de cliënten in een traject terecht. De fout die ontstaat door geen rekening te houden met de selectieregels voor deelname aan trajecten en de effecten van de interventies zal daarom gering zijn. In de Nederlandse situatie is dit niet zonder meer te verwaarlozen.

zeg, 1998-2004, dan is het wenselijk die data op te slaan en te gebruiken als in een later jaar, zeg 2006, het systeem herschat wordt.

6.8 HEEFT EEN KWALITATIEVE INTAKE PROCEDURE MEERWAARDE?

Eerder hebben we gezien dat de waargenomen kenmerken slechts een beperkte voorspelkracht hebben. Door de profiling toe te passen op de groep die al enige tijd werkloos is, kan dit voor een deel opgevangen worden. Dit neemt niet weg dat men probleemgevallen zo snel mogelijk zou willen identificeren en dat men er ook zo snel mogelijk iets aan zou willen doen. Een mogelijkheid is de kwantitatieve profiling procedure aan te vullen met een kwalitatieve intake procedure.

Blijkt uit de kwantitatieve informatie dat een bepaalde groep heel weinig kans of juist heel veel kans heeft om (zonder) traject langdurig werkloos te worden, dan is de meerwaarde van de kwalitatieve intake beperkt. Wijst de ervaring uit dat van een bepaalde groep 80 procent langdurig werkloos wordt, dan zou een specifiek individu uit de groep natuurlijk tot de 20 procent kunnen behoren die *niet* langdurig werkloos wordt. Maar het is zeer de vraag of in een dergelijk geval de oordelen van consulenten tot een betere inschatting leiden. Ligt voor een groep de kans op langdurige werkloosheid rond 50 procent, dan ligt het voor de hand eerst na te gaan of in het begin van de werkloosheidsperiode de uitstroomkans voor die groep relatief hoog is. Is dit zo, dan is te overwegen de beslissing om cliënten aan een traject te laten deelnemen, uit te stellen. Maar te lang uitstellen kan betekenen dat de werkloosheidsduur van degenen die niet uitstromen, te lang wordt. Naarmate mensen langer zonder werk zijn, zal dit reïntegratie bemoeilijken. Vermoedelijk ligt de grens bij drie tot zes maanden. Heeft het profiling systeem dan nog onvoldoende onderscheidend vermogen, dan dient men af te gaan op de oordelen van consulenten.

Interviews met cliënten hebben twee belangrijke functies:

1. Het in beschouwing nemen van kwalitatieve factoren die niet in de statistische profiling meegenomen kunnen worden. Voor cliënten waarbij de statistische profiling niet tot een duidelijk risicoprofiel leidt, kan het interview een duidelijke conclusie hieromtrent opleveren. In Belgisch onderzoek is nagegaan of de inschatting van consulenten bij een assessment nog verklaringskracht toevoegt als deze opgenomen wordt naast variabelen die standaard in een statistisch model kunnen worden opgenomen (Bollens e.a., 2003). Dit blijkt het geval te zijn. Toepassing van een assessment bij groepen, waar de uitkomst van het statistische model tot een minder duidelijk risicoprofiel leidt, heeft dus een toegevoegde waarde. Anderzijds blijkt uit dit onderzoek, maar ook uit ander onderzoek (zie bijvoorbeeld Hasluck, 2003), dat de inschatting van consulenten ook maar een beperkte voorspelkracht heeft. Het is dus maar de vraag of een assessment ook geschikt is om de uitkomst van de statistische profiling te “overrulen” voor de groepen waarvoor de profiling tot een duidelijk risicoprofiel (hoog of laag) leidt. Dit zou bovendien ook tot meer kosten leiden omdat de assessments dan niet alleen beperkt zijn tot degenen waarvoor het risicoprofiel minder duidelijk is, maar een veel grotere groep omvat.
2. Een beoordeling van de oorzaken van de verhoogde kans op langdurige uitkeringsafhankelijkheid en een bepaling van het traject dat het meest geschikt is.

De oorzaken zullen vaak een combinatie zijn van individuele factoren en factoren die met de werking van de arbeidsmarkt te maken hebben. Een factor als motivatie zal waarschijnlijk een belangrijke rol spelen. Maar als we de groep ouderen in beschouwing nemen, dan zal motivatie slechts een beperkte rol spelen. Het feit dat ouderen zonder baan moeilijk aan de slag komen heeft mede te maken met de relatief ongunstige verhouding tussen productiviteit en beloning bij deze groep. Een gemotiveerde oudere kan dus nog steeds grote moeite hebben aan een baan te komen. Instrumenten als scholing en loonkostensubsidies zijn dan noodzakelijk om betrokkene aan een baan te helpen. Voor een goede instrumentkeuze is het dus van belang dat consulenten informatie krijgen over deze algemene factoren en op welke groepen zij betrekking hebben.

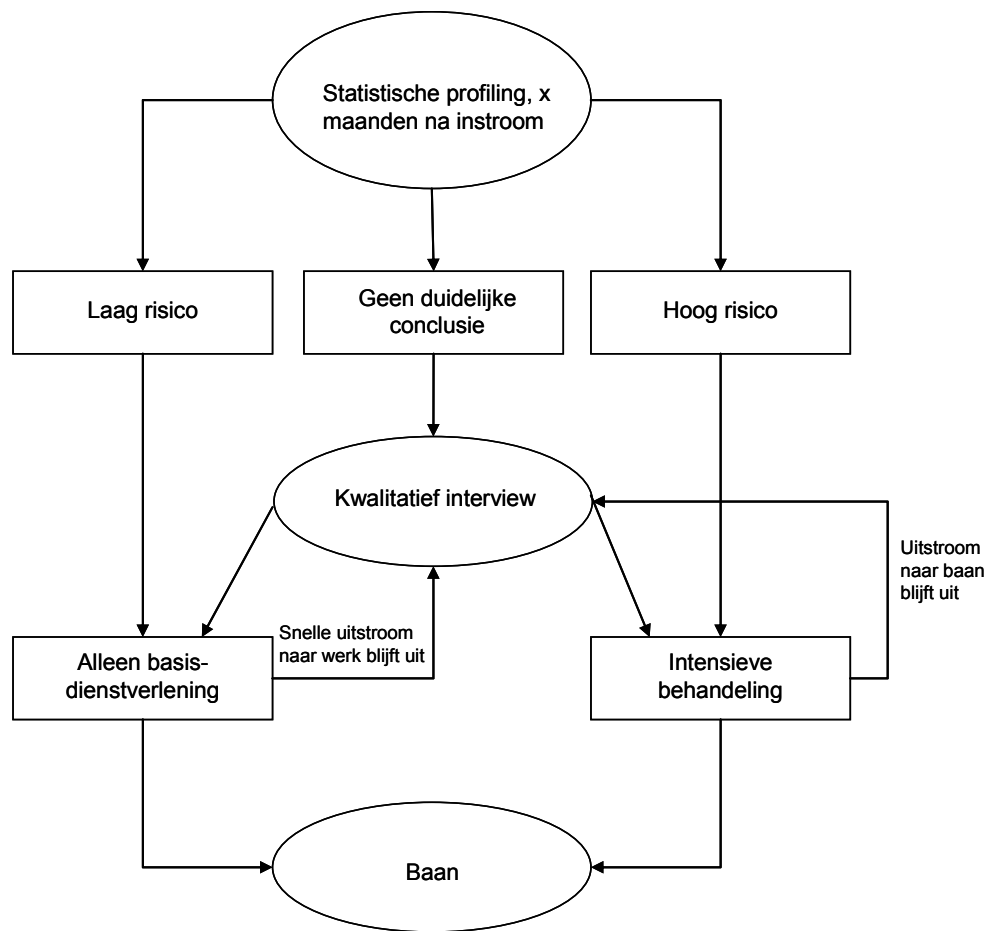
Hoe kan de assessment vormgegeven worden? Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden. De inschatting kan volledig aan de consulent zelf overgelaten worden. Deze beslist dan volledig op basis van eigen indrukken of iemand wel of niet zodanig lage kansen heeft dat verdere begeleiding nodig is. Het nadeel hiervan is dat de uitkomst sterk afhankelijk is van de kwaliteit van de consulent en bovendien leidt tot heterogeniteit in de uitkomsten, omdat ieder weer verschillende accenten legt in de criteria waar men op let en een eigen aanpak heeft. Het assessment kan ook meer gestructureerd worden. Denkbaar is bijvoorbeeld dat factoren in het gesprek terugkomen waarvan uit de literatuur bekend is dat deze een rol spelen bij de kans op reïntegratie. Dit is een procedure die bijvoorbeeld gevolgd is het de opstelling van de zogenaamde “Reïntegratievisie” (RIV) die door een arbeidskundige wordt ingevuld aan de hand van een uitvoerig gesprek met een WAO-er (Veerman en Cuelenaere, 2003). Het assessment kan via een structurering ook gecombineerd worden met een statistische profiling. De assessments zijn dan basis voor de schatting van het model. Men verzamelt dan informatie over zowel “harde” als meer kwalitatieve gegevens, waardoor de voorspelkracht van het model toeneemt. In dat geval ligt het uiteraard voor de hand om de assessment niet tot een selecte groep te beperken, maar breder toe te passen op iedereen die voor profiling in aanmerking komt. In de uitvoering is dit uiteraard een intensievere (en daardoor meer kostbare) procedure dan een profiling die alleen gebruikt maakt van administratieve gegevens, aangevuld door assessments bij de “twijfelgevallen”.

Denkbaar is ook dat men gebruik maakt van testen die bijvoorbeeld ook wel gebruikt worden bij het aannemen van personeel. Daarbij tracht men aan de hand van een gestructureerde vragenlijst inzicht te krijgen in het prestatievermogen van individuen. De aspecten die hierbij aan de orde komen zijn niet al te verschillend bij assessments die tot doel hebben om na te gaan hoe groot de kansen zijn dat iemand zonder baan aan werk komt. Uit de literatuur komt naar voren dat dergelijke tests voor personeelsselectie een zekere voorspellende waarde voor het functioneren van nieuwe werknemers hebben (zie bijvoorbeeld: Salgado e.a., 2003).

Hierboven constateerden we dat dergelijke assessments waardevol zijn omdat aanvullende kwalitatieve informatie wordt verzameld, maar dat dit wel de nodige kosten met zich meebrengt in de vorm van tijd van consulenten. Is het per se noodzakelijk dat de assessment wordt uitgevoerd door de consulent? Is het niet mogelijk om een instrument te ontwikkelen dat door de cliënt zelf wordt ingevuld? Bollens e.a. (2003) zijn hier echter terughoudend in, omdat zij verwachten dat cliënten snel problemen zullen ondervinden met de vragenlijst of het bedienen van de computer. Wel is denkbaar dat een korte eenvoudige (schriftelijke) vragenlijst wordt gebruikt die dan veel beperkter van opzet is.

In figuur 4.1 is aangegeven hoe profiling zou kunnen werken. In de figuur is aangenomen dat een duidelijk risicoprofiel op basis van de statistische profiling leidt tot – in eerste instantie - basisdienstverlening of intensieve dienstverlening. Is het risicoprofiel onduidelijk dat moet een interview tot deze beslissing leiden. Blijken mensen die in eerste instantie tot de kansrijken zijn gerekend toch niet aan een baan te komen dan zal met deze cliënten alsnog een interview moeten worden gehouden om na te gaan of intensieve dienstverlening nodig is. Blijken cliënten na intensieve behandeling toch zonder werk te blijven dan kan een herhalingsinterview plaats vinden dat kan leiden tot aanpassing van het trajectplan voor de cliënt.

Figuur 6.1 Mogelijk opzet van een profiling systeem met een kwantitatieve en een kwalitatieve component.



De bovenstaande figuur is vooral relevant voor werkloze cliënten. In de figuur begint het proces namelijk met statistische profiling. Maar voor arbeidsongeschikten lijkt deze aanpak minder zinvol, omdat er binnen deze groep waarschijnlijk weinig kansrijke cliënten te vinden zullen zijn. Daarom zal het er bij arbeidsongeschikten veel meer om gaan te bepalen wie nog geschikt is voor reïntegratie en wat daar voor nodig.

Waarschijnlijk is dus bij iedere arbeidsongeschikte een gesprek nodig dat antwoord dient te geven op vragen als:

- Voor welke functies zijn zij nog inzetbaar en voor hoeveel uur in de week?
- Dient omscholing plaats te vinden?
- Zijn aanpassingen op de werkplek nodig?
- Is tijdelijke of zelfs permanente begeleiding op de werkplek nodig?
- Is de productiviteit tijdelijk of permanent lager dan gangbaar voor de betrokken functie?

De beantwoording van dit soort vragen zal sterk bepalend zijn voor de vraag of men in ieder geval nog reïntegreerbaar is of niet. Deze complexe problematiek lijkt moeilijk herleidbaar tot een beperkt aantal variabelen die in een statistisch model gebruikt worden. Om dit te toetsen heeft Vrijhof (2004) de uitkomst van een analyse na assessment (reïntegreerbaar of niet) getracht te verklaren uit bestandskenmerken als leeftijd, geslacht, opleiding, WAO-duur en enkele kenmerken van de aard van problematiek (psychisch, locomotoir). De verklaringskracht bleek beperkt⁴⁰. De verklaringskracht wordt groter als men via een beperkte schriftelijke vragenlijst ook meer kwalitatieve informatie inbrengt. De verklaringskracht wordt nog groter bij het benutten van een meer uitgebreide vragenlijst die mondeling wordt afgenomen. Binnen deze vragenlijst (de Reïntegratievisie) blijken vooral de eigen gezondheidsperceptie en het “willen” een belangrijke rol te spelen. Denkbaar is dat de verklaringskracht van de schriftelijke vragenlijst nog toeneemt als vooral deze punten hierin nog sterker verwerkt worden. Voorzover dus een statistische profilering bij deze groep wordt toegepast, is van groot belang dat ook diverse kwalitatieve variabelen daarin een plaats hebben. Als deze zich alleen beperkt tot administratieve data, zullen reïntegratiekansen binnen de onderscheiden groepen nog sterk verschillen. Het onderscheid kan dan ten hoogste gebruikt worden om bepaalde groepen met voorrang te behandelen. De kans dat men ten onrechte mensen uitsluit, blijft dusdanig groot dat uiteindelijk een assessment voor een veel bredere groep nodig blijft.

Hiermee komen we ook op het doel van statistische profilering bij arbeidsongeschikten. Bij werkzoekenden is dit vooral gericht op het bepalen van groepen met grote risico's, maar bij arbeidsongeschikten gaat het juist om het bepalen van groepen die nog de relatief grootste kansen hebben op reïntegratie. Deze dienen zo snel mogelijk geholpen te worden om deze vrij kleine kans toch daadwerkelijk te bewerkstelligen. Bij arbeidsongeschikten zijn interviews daarom altijd nodig, waarbij statistische profilering een aanvullende rol kan spelen.

6.9 IS DE VERBLIJFSDUUR IN EEN UITKERING WEL DE ENIGE RELEVANTE VARIABLE?

Voor zover wij kunnen nagaan is in bestaande profilingsystemen uitkeringsduur (of de kans op langdurig verblijf in een uitkering) de variabele waarop men zich richt. Maar er

⁴⁰ Hierbij zijn wel enkele groepen uit de analyse uitgesloten waarvan vooraf reeds duidelijk was dat de reïntegratiekansen klein zijn, zoals ouderen (ouder dan 55 en degenen die langer dan 10 jaar in de WAO zijn). Dit verkleint naar verwachting de verklaringskracht van het model.

zijn ook mensen die weliswaar niet langdurig werkloos worden, maar wel vaak kortdurig waardoor zij over een periode van, zeg, vijf jaar gezien toch een groot deel van de tijd werkloos zijn. Voor een deel van deze mensen vormt een hoge werkloosheidsfrequentie in het verleden waarschijnlijk een goede voorspeller voor een hoge frequentie in de toekomst. Maar ook andere variabelen kunnen van belang zijn (bijvoorbeeld bij jongeren die net aan hun arbeidsleven begonnen zijn en snel werkloos worden).

In plaats van een tweedeling hebben we dan een driedeling binnen de groep werklozen:

1. mensen met een verhoogd risico op langdurige werkloosheid;
2. mensen met een verhoogd risico op frequente kortdurige werkloosheid;
3. de overige cliënten.

Het is mogelijk een profiling systeem te ontwikkelen waarmee twee verschillende risicogroepen zijn te identificeren: de groep met een verhoogde kans op langdurige werkloosheid en de groep met een verhoogde kans op herhaalde werkloosheid. In beginsel zou je zelfs een indeling in meer dan drie typologieën kunnen maken.

Uit onderzoek (De Koning, Van Nes en Van der Veen, 1998) blijkt dat eenmalige lange uitkeringsduren een veel groter deel van de werkloosheid vormen dan frequente kortere duren. Wel komt het misschien vaker voor dat mensen binnen een periode van een jaar of tien enkele werkloos zijn of dat werkloosheid de kans vergroot om later in de WAO te komen. Maar dat kon in genoemd onderzoek niet worden nagegaan.

In de VS is er overigens een tendens om in de profiling modellen over te schakelen van uitkeringsduur naar het percentage dat een cliënt van zijn uitkeringsrechten verbruikt (zie Black e.a., 2003).

6.10 ORGANISATIE ROND PROFILING

Een profiling systeem is te beschouwen als een expert systeem. Het is denkbaar dat dit systeem zo functioneert dat de oordelen van consultants geen rol spelen. In dat geval zou het systeem kunnen werken als een software programma dat na invoer van informatie over een cliënt bepaalt:

1. of de cliënt een verhoogde kans op langdurige werkloosheid heeft;
2. op welk moment in de uitkeringsperiode interventie dient plaats te vinden;
3. welke instrumenten toegepast dienen te worden.

Omdat vooraf een redelijke voorspelling is te maken van de instroom van uitkeringsgerechtigden, kun je met het profiling systeem dan ook simuleren hoeveel cliënten in welke trajecten zullen stromen. Dit kan dan een onderbouwing geven voor uitbestedingsprocedures.

Maar ook als goede evaluatiestudies beschikbaar zouden zijn, is het zeer de vraag of deze zodanig betrouwbare en gedetailleerde informatie zouden bevatten om een dergelijk systeem op te baseren. Waarschijnlijk zullen altijd de oordelen van consultants op basis van hun contacten met cliënten een rol moeten spelen. Wel is het denkbaar dat het expert systeem aanbevelingen geeft en dat consultants van deze aanbevelingen afwijkende beslissingen moeten motiveren. Om een eerder voorbeeld aan te halen: geeft het systeem aan dat een bepaalde cliënt 80 procent kans heeft om langdurig werkloos te worden, dan

moet een consulent goede argumenten hebben om te besluiten dat deze cliënt niet in aanmerking komt voor intensieve behandeling. Uit het systeem valt af te leiden dat de consulent bij de betrokken groep cliënten slechts in een minderheid van de gevallen tot deze conclusie zou moeten komen.

6.11 EVALUATIE VAN PROFILING SYSTEMEN

Zoals meestal bij de evaluatie van beleidsmaatregelen is ook hier een experimentele aanpak te prefereren. In beginsel is het mogelijk de cliënten willekeurig over twee groepen te verdelen, profiling te gaan toepassen op de eerste groep en de tweede groep op de oude wijze te blijven benaderen. Beide groepen kunnen dan worden gevolgd en op tamelijk simpele wijze kan worden gemeten of de groep waarop profiling wordt toegepast betere resultaten laat zien. Resultaatindicatoren zouden dan bijvoorbeeld kunnen zijn:

- de gemiddelde werkloosheidsduur;
- het percentage van de instroom dat langdurig werkloos wordt;
- het percentage van de uitkeringsrechten dat wordt verbruikt.

Uiteraard zou men een dergelijk experiment kunnen beperken tot een deel van de werklozen. Omdat de invoering van profiling gepaard gaat met organisatorische verandering ligt het voor de hand dit te doen door met de profiling te starten in een beperkt aantal regio's. Deze regio's zouden dan een afspiegeling moeten zijn van het land. Voor zover ons bekend is alleen in de Verenigde Staten profiling op deze wijze geëvalueerd.

De conclusie uit evaluatiestudies in de VS is dat profiling in combinatie met vroegtijdige interventie leidt tot een reductie van de gemiddelde uitkeringsperiode (Dickinson e.a. (1999), Dickinson, Decker en Kreutzer (2002) en Black e.a. (2003)). In een rapport van de OECD (1998) dat betrekking had op de ervaringen met profiling in een aantal landen, was het beeld gemengd. Vooral in het Verenigd Koninkrijk was het oordeel over profiling tamelijk negatief. Inmiddels is dit beeld in positieve zin bijgesteld (zie Hasluck, 2003). Recentelijk zijn in verscheidene landen studies verschenen die uitwijzen dat profiling nut heeft of (als het nog niet is ingevoerd) nut zou hebben (zie bijlage 6.1).

6.12 CONCLUSIES

Profiling houdt in dat wordt getracht in een vroeg stadium van de uitkeringsperiode te bepalen welke cliënten een sterk verhoogde kans hebben om langdurig in een uitkering te verblijven. Verder kan het een onderbouwde keuze van in te zetten reïntegratie-instrumenten inhouden. Door deze instrumenten dan vroegtijdig in te zetten kan langdurig verblijf in een uitkering worden voorkomen.

Er zijn aanwijzingen dat profiling zin heeft. Statistische modellen voor de kans op langdurige werkloosheid hebben de nodige verklaringskracht. Wel hangt dit af van de wijze waarop de modellen worden gebruikt. Zo lijkt het zeker in de Europese context niet zinvol voor alle cliëntgroepen de profiling direct bij aanvang van de uitkeringsperiode uit te voeren. Evaluatiestudies in de VS hebben uitgewezen dat de toepassing van profiling daar leidt tot minder gebruik van uitkeringen. Dit wijst er overigens tevens op dat de daaraan gekoppelde dienstverlening of in elk geval de “dreiging” ermee effect heeft.

In de hoofdstukken drie en vier hebben we gezien dat er nog veel onzekerheid bestaat over effectieve toepassing van reïntegratie-instrumenten. Om de waarde van profiling in combinatie met vroegtijdige interventie zo groot mogelijk te doen zijn, moeten we meer weten over de effecten van de verschillende instrumenten voor uiteenlopende cliëntgroepen. Zowel effectiviteits- als rechtvaardigheidsoverwegingen zullen meespelen bij beslissingen over de aanwending van de reïntegratiemiddelen. Denkbaar is dat sommige zeer kansarme groepen met psychosociale problemen niet met dergelijke instrumenten kunnen worden geholpen, in elk geval niet zonder eerst een andersoortig traject te hebben doorlopen. Bij de meest kansrijken ligt een intensief traject niet voor de hand, zelfs niet als dit voor deze groep zou leiden tot verdere vergroting van hun kansen op de arbeidsmarkt. In eerste instantie ligt het dus voor de hand reïntegratie te richten op cliënten die problemen hebben om een baan te vinden, maar waarbij deze problemen primair met de arbeidsmarkt te maken hebben (ineffectieve zoekstrategieën, beschikkend over kenmerken die de cliënt onaantrekkelijk maken voor werkgevers, beschikkend over onvoldoende of verouderd menselijk kapitaal, e.d.).

Het is denkbaar dat de schatting van een profiling model wordt gecombineerd met het vaststellen van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. In beginsel is dit mogelijk, aangezien in het verleden op een deel van de cliënten beleid is toegepast. Dan zou het niet alleen mogelijk zijn te bepalen welke cliënten een sterk verhoogde kans hebben om langdurig in een uitkering te verblijven, maar ook per type cliënt welk instrument het beste werkt. Je zou je dus een expert systeem kunnen voorstellen waarbij oordelen van consulenten geen rol meer spelen.

Op grond van de ervaringen tot nu toe lijkt een dergelijk ambitieus systeem echter te hoog gegrepen. Zelfs als het mogelijk zou zijn kwalitatieve variabelen in een statistisch profiling model op te nemen, dan nog is het waarschijnlijk te grofmazig om volledig als uitgangspunt te dienen voor de beleidspraktijk. Oordelen van consulenten op basis van gestructureerde interviews hebben een meerwaarde, zowel bij de identificatie van risicogroepen als bij de bepaling van de noodzakelijke dienstverlening. Structureren vooraf is hierbij echter wel essentieel: het geheel overlaten van risico-identificatie en bepaling van dienstverlening aan de individuele oordelen van consulenten is van alle denkbare opties de slechtste.

Het combineren van statistische profiling met gestructureerde interviews met alle nieuwe cliënten is waarschijnlijk de beste benadering. Maar het is ook een kostbare benadering. Bij werkloze cliënten betekent het dat veel energie wordt gestopt in een aanzienlijke groep cliënten die ook zonder intensieve dienstverlening weer snel werk vindt. Daarom is voor deze groep cliënten te overwegen:

- de schifting tussen kansrijken en risicogroepen in eerste instantie volledig te baseren op statistische profiling;
- het moment in de uitkeringsperiode waarop de profiling plaatsvindt te variëren tussen groepen. Bij de meeste groepen is het verstandig hiermee enige maanden te wachten zodat de meest kansrijken reeds uitgestroomd zijn;
- in het profiling model kwalitatieve variabelen op te nemen op basis van een korte schriftelijke enquête onder alle nieuwe cliënten;
- interviews te beperken tot de cliënten waarvan het profiling model aangeeft dat zij een verhoogd risico op langdurige werkloosheid hebben, alsmede tot de cliënten die in eerste instantie relatief kansrijk leken, maar na verloop van tijd nog steeds werkloos zijn.

Tijdens de interviews kan gecheckt worden of cliënten door het profiling systeem eventueel ten onrechte tot de risicogroep zijn gerekend. Uit de literatuur komt overigens naar voren dat aan de oordelen van consulenten over individuele baankansen van cliënten weinig waarde kan worden gehecht. Het verdient daarom aanbeveling om de interviews aan de hand van gestructureerde vragenlijsten te laten uitvoeren, waarbij de resulterende scores in hoge mate bepalen wat er met een cliënt moet gebeuren. Het te hanteren instrument dient zoveel mogelijk gevalideerd te zijn. De andere “fout” die kan worden gemaakt, namelijk dat iemand door het systeem ten onrechte als kansrijk wordt gekwalificeerd, kan in deze opzet in eerste instantie niet worden gecorrigeerd. Dit komt naar voren als “kansrijke” cliënten na verloop van tijd nog steeds in de uitkeringssituatie verblijven. Het is daarom van belang de “kansrijke” groep te monitoren en na verloop van tijd de overblijvende cliënten alsnog te interviewen.

Bij arbeidsgehandicapten ligt de situatie waarschijnlijk wat anders. Waarschijnlijk gaat het bij hen voornamelijk om cliënten die zonder intensieve hulp niet aan een baan komen. Bij deze groep gaat het er dus veeleer om te bepalen of een reïntegratietraject de kans op een baan vergroot. Daarom zal de rol van kwalitatieve assessment bij deze groep van meer belang zijn en de rol van statistische profiling van minder belang.

7 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Doel van het onderzoek

In deze studie is de bestaande evaluatieliteratuur over de effectiviteit van het actief arbeidsmarktbeleid geïnventariseerd om na te gaan wat hieruit kan worden geleerd voor een effectievere en efficiëntere uitvoering van dit beleid. Actief arbeidsmarktbeleid is gericht op vermindering van de werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, of de verkorting van de duur daarvan. Voor het bereiken van de doelen worden verschillende instrumenten ingezet, al of niet gericht op specifieke groepen. Bij de opzet en uitvoering van het beleid zijn verschillende instanties betrokken, vanuit de overheid en de particuliere sector.

In het onderzoek staat de volgende vraag centraal:

Wat is uit de Nederlandse en de internationale wetenschappelijke literatuur vast te stellen over de resultaten van verschillende reïntegratie activiteiten, voor welke groepen en onder welke condities?

Het onderzoek brengt in kaart wat bekend is over een aantal kernthema's rond reïntegratie die van belang zijn voor het uitvoeringsproces. Hierbij zijn zowel het micro-perspectief als het macro-perspectief relevant. Op microniveau gaat het om de vraag welke informatie en expert systemen klantmanagers nodig hebben om tot een kosten-effectieve en op specifieke klanten en klantgroepen toegesneden inzet van reïntegratie-instrumenten te komen. Dit betreft informatie over baankansen en de invloed van individuele kenmerken en de inzet van specifieke instrumenten daarop. Op macroniveau gaat het om de vraag wat het beleid macro-economisch oplevert en welke rol de organisatie en uitvoering van het beleid hierbij spelen. Bij organisatie en uitvoering gaat het onder andere om de (wijze van) aansturing door de beleidsverantwoordelijke instanties en de invloed van organisaties waarmee in de uitvoering wordt samengewerkt. De inzichten hebben zowel betekenis voor het uitvoeringsproces van UWV als voor het beleidsproces van SZW.

Verder zijn lacunes in de beschikbare kennis in kaart gebracht. Uit de bespreking van de voor- en nadelen van de in bestaand onderzoek gehanteerde methoden zijn aanknopingspunten te vinden voor de inrichting van toekomstig evaluatieonderzoek. In de analyse is tevens conceptueel een aanzet gegeven tot een expert- of kennissysteem, waarmee de verzamelde kennis ter beschikking kan worden gesteld aan (UWV)-uitvoerders.

Aanpak van het onderzoek

Voor het inventariseren van de bestaande literatuur is een conceptueel kader ontwikkeld. Dit kader beschrijft de effecten die het reïntegratiebeleid in theorie in directe en indirecte zin kan hebben en welke mechanismen op de arbeidsmarkt aanleiding geven tot het optreden van de verschillende effecten. Het gaat dan om het directe effect op de herintredingskans, maar ook om neveneffecten zoals verdringing. Bij de beschrijving van de resultaten van de inventarisatie is getracht de effecten zo gedifferentieerd mogelijk naar instrumenten en doelgroepen weer te geven.

De invloed van de organisatie van het actief arbeidsmarktbeleid is besproken aan de hand van een aantal systeemkenmerken. Nagegaan is of en in hoeverre verschillen in effectiviteit samenhangen met de mate van (de)centralisatie, de wijze van aansturing (regelgeving, incentives of marktsturing), uitvoering door publieke en/of private organisaties en de wijze waarop de reïntegratiefunctie en de uitkeringsfunctie organisatorisch zijn ingevuld. Ook de coördinatie tussen de verschillende bij de uitvoering betrokken organisaties is hierbij aan de orde.

Bij de selectie van relevante literatuur is gewerkt vanuit de meest recente studies naar het verleden. Hierbij is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande overzichtstudies, aangevuld met recentere literatuur. Hoewel de verzamelde literatuur een groot aantal landen bestrijkt, ligt het accent op Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden, landen waar relatief veel evaluatie-onderzoek is uitgevoerd. Ook voor Nederland zijn vrij veel studies verzameld. Maar de meeste daarvan hebben betrekking op de periode tot 1995. Na 1995 is er in Nederland betrekkelijk weinig onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het reïntegratiebeleid. Bij de literatuurverzameling is ook gebruik gemaakt van suggesties van het ingeschakelde netwerk en de opdrachtgevers.

De effectiviteit van instrumenten voor doelgroepen

Gestart is met de analyse van het effect van reïntegratie op de herintredingskans van werklozen en arbeidsgehandicapten. Tevens is gekeken naar verschillen in effectiviteit tussen instrumenten en in hoeverre dit verschilt naar doelgroep. In de analyse is zoveel mogelijk rekening gehouden met verschillen in de gehanteerde meetmethoden, definities, onderzoekspopulatie en onderzoeksperiode.

Een overzicht van de internationale micro-economische literatuur uit de laatste 20 jaar naar de effecten van het actief arbeidsmarktbeleid wijst uit dat het met de effectiviteit van dit beleid minder slecht is gesteld dan vaak wordt verondersteld. Over het geheel genomen is er meer evidentie voor een positief effect op de baankans van de deelnemers dan voor geen of een averechts effect. Voor incentives voor uitkeringsgerechtigden (sancties, bonussen, controle, e.d.), bemiddeling en instroomssubsidies (subsidies voor werkgevers die een (langdurig) uitkeringsgerechtigde in dienst nemen voor een reguliere baan) is de balans zelfs duidelijk positief. Scholing biedt een meer gemengd beeld. Bij gesubsidieerde arbeid ('additionele' banen, meestal in de overheidssector) is het beeld, voor wat betreft de doorstroom naar een reguliere baan overheersend ongunstig. In sommige landen is gebleken dat de 'dreiging' met toepassing van instrumenten al effect heeft, soms zelfs meer dan de toepassing van het instrument zelf.

In het overzicht zijn de resultaten voor instroomsubsidies wellicht wat geflatteerd omdat niet altijd wordt gemeten wat de effecten zijn na afloop van de subsidie. Gesubsidieerde arbeid komt overdreven ongunstig naar voren, doordat veel studies zich alleen richten op het effect op het vinden van een reguliere baan. De bekorting van de werkloosheidsduur door instroom in gesubsidieerde arbeid en de productie die in dat verband wordt geleverd worden veelal niet meegewogen in de beoordeling van dit instrument.

Reïntegratiebeleid lijkt voor vrouwen effectiever dan voor mannen, en voor volwassenen effectiever dan voor jongeren. Verder zijn er aanwijzingen dat reïntegratie effectiever is voor groepen die als kansarm te kenschetsen zijn zoals laag opgeleiden, allochtonen en ouderen. Scholing, waarvoor gemiddeld genomen vraagtekens bij de effectiviteit kunnen worden gezet, lijkt voor specifieke groepen als oudere werklozen wel effectief. Verder blijft gesubsidieerde arbeid waardevol als laatste redmiddel (kans op werk) voor

werklozen en arbeidsgehandicapten die vrijwel geen kans hebben op een reguliere baan. Om verdringing van reguliere arbeid en insluiting van deelnemers te voorkomen zou voor de meeste deelnemers het ontwikkelingsperspectief binnen gesubsidieerde arbeid om door te stromen naar reguliere arbeid centraal moeten staan. Ten slotte merken we op dat heel weinig literatuur is gevonden over de effecten van reïntegratie voor arbeidsgehandicapten. Een buitenlandse overzichtsstudie signaleert een handvol studies op dit terrein, die alle zeker niet even diepgaand zijn qua onderzoekopzet. De resultaten van deze studies wijzen op vrij geringe effecten op de netto baankans (herintredingskans) of de werkloosheidsduur van deze doelgroep.

Er is nauwelijks iets bekend over de mate waarin vormgevingsaspecten bepalend zijn voor de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. Bijvoorbeeld scholing is te onderscheiden naar richting, niveau, duur, doel (oriëntatie, schakeling of kwalificatie) en aard van de scholende instantie (een bedrijf, een reguliere school, een particuliere opleider). Het is onwaarschijnlijk dat een instrument als scholing voor elke doelgroep even effectief is ongeacht de vorm. Voor de andere reïntegratie-instrumenten geldt hetzelfde.

Er zijn geen aanwijzingen dat de lange-termijneffecten van reïntegratiemaatregelen op de arbeidsmarktpositie van de deelnemers groter zijn dan de korte-termijneffecten, ook niet bij scholing. Eerder nemen de effecten in de tijd in omvang af. Verder wijzen de meeste studies waarin dit onderzocht is uit dat deelname aan een reïntegratiemaatregel geen effect heeft op het inkomen of het loon. Wanneer het inkomen of loon in de baan na deelname hoger zou liggen dan in de laatste baan zou dit wijzen op positieve productiviteitseffecten van de maatregelen.

Tot de evaluatiestudies waarop bovenstaande conclusies zijn gebaseerd behoort, zoals eerder is aangegeven, ook een aantal Nederlandse studies. Voor zover voor Nederland afzonderlijk conclusies kunnen worden getrokken, wijkt het algemene beeld niet wezenlijk af van de bovengenoemde conclusies.

Er is nauwelijks iets bekend over de niet-markteffecten van het actief arbeidsmarktbeleid. Hieronder verstaan we effecten op de gezondheid van de deelnemers, hun sociale participatie, e.d. Voor zover hierover iets bekend is, geeft dit echter wel aan dat deze effecten niet a-priori verwaarloosd kunnen worden.

Effecten op macroniveau

Uiteindelijk is niet van belang of de deelnemers aan reïntegratiemaatregelen hun positie verbeteren, maar of door deze maatregelen de totale (langdurige) werkloosheid afneemt, de verschillen in werkloosheid tussen groepen minder groot worden, de onvervulde vraag kleiner wordt en de werkgelegenheid toeneemt. Door verdringingseffecten, effecten op de aansluiting tussen vraag en aanbod en indirecte effecten kunnen de macro-economische effecten afwijken van de micro-economische effecten. Studies waarin getracht wordt de macro-economische effecten van het reïntegratiebeleid te schatten zijn echter met veel onzekerheid omgeven en de uitkomsten gevoelig voor de specificatie, de kwaliteit van de data en de periode van onderzoek. De onderzochte studies laten gemengde resultaten zien en geven aanleiding om te veronderstellen dat de macro-economische effecten van actief arbeidsmarktbeleid in elk geval niet groot zijn.

Er zijn slechts zwakke aanwijzingen dat dit beleid leidt tot een betere aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Waarschijnlijk zijn de verdringingseffecten

aanzienlijk. Op langere termijn zou dit beleid dan nog steeds kunnen leiden tot meer werkgelegenheid als het de omvang van het arbeidsaanbod vergroot of uitval uit de beroepsbevolking vermindert. Hiervan zou dan een drukkende werking op de loonontwikkeling kunnen uitgaan met gunstige effecten op de werkgelegenheid. Maar hiervoor zijn hoofdzakelijk indirecte aanwijzingen.

Op grond van de beschikbare macrostudies is het vrijwel niet mogelijk uitspraken naar instrument en doelgroep te doen. Het aantal studies is vrij beperkt, en beduidend minder dan het aantal microstudies. Verder wordt in een deel van deze studies de effectiviteit van het beleid als geheel onderzocht, zonder differentiatie naar instrument of doelgroep. Naar doelgroep kan alleen worden aangegeven dat er relatief sterke aanwijzingen zijn dat het actief arbeidsmarktbeleid kan bijdragen tot vermindering van de langdurige werkloosheid. Op grond van de ervaringen in Zweden (inventarisatie van diverse maatregelen) valt aan te nemen dat ongewenste neveneffecten als verdringing toenemen met de schaal waarop het reïntegratiebeleid wordt toegepast.

De invloed van de organisatiestructuur op de effectiviteit

De organisatie van het reïntegratiebeleid verschilt sterk per land. Een aantal landen, waaronder Nederland, heeft recent hun systeem ingrijpend gewijzigd. In het Nederlandse model, dat overigens nog volop in ontwikkeling is, wordt gepoogd de beleidsuitvoering te optimaliseren door decentralisatie van de verantwoordelijkheid en de introductie van de marktwerking bij de uitvoering. Het is gebaseerd op de gedachte dat prikkels en marktwerking min of meer automatisch tot een optimale inzet van instrumenten leiden. Het systeem veronderstelt dat de uitkeringsinstellingen (de vragers), die verantwoordelijk zijn voor een belangrijk deel van het actief arbeidsmarktbeleid, prikkels ondervinden om het uitkeringsvolume te verminderen en daar ook naar handelen door een effectieve en efficiënte aansturing van de uitvoering van het reïntegratiebeleid. Zij zijn verplicht de reïntegratie aan te besteden via tender procedures. Reïntegratiebedrijven (de aanbieders) concurreren om de contracten en worden bovendien betaald op basis van plaatsingsresultaten. Ook zij ondervinden dus prikkels. De sluitende aanpak is gericht op het bereiken van zoveel mogelijk (in principe alle) daarvoor in aanmerking komende cliënten via een reïntegratieplan, waarin een traject wordt vastgesteld.

Niet bekend is of deze nieuwe structuur beter werkt dan de oude (waarin de publieke arbeidsvoorziening een meer centrale rol vervulde en aanbesteding veel minder voorkwam) of dan andere systemen. Er is empirisch weinig bekend over de effectiviteit van organisatiestructuur en uitvoeringspraktijk. De literatuur op dit terrein is beperkt en voornamelijk theoretisch, kwalitatief en beschrijvend van aard, op onderdelen ondersteund door metingen via interviews, casestudies en incidenteel harde gegevens. Er bestaat niet op alle onderdelen consensus over een optimale inrichting van de organisatie. Wel wordt het over het algemeen nuttig geacht om een deel van de uitvoering aan particuliere bedrijven uit te besteden, vanuit een oogpunt van efficiency en flexibiliteit.

Er zijn namelijk aanwijzingen dat de introductie van marktwerking gepaard gaat met een relatieve verlaging van de totale kosten van de beleidsuitvoering. Bestaande voorbeelden in Australië (reïntegratie) en Zweden (verzelfstanding publieke scholingsinstelling) wijzen in deze richting. Wel wordt in de literatuur gesteld dat in Australië de kostenbesparing voor een deel is gerealiseerd door een geringere inzet van relatief dure instrumenten. De kostenverlaging dient daarom geplaatst te worden in het geheel van effecten van de introductie van marktwerking. Gewezen kan worden op de toenemende aandacht voor de korte termijn effecten en de kans op onderbesteding aan specifieke

instrumenten. Eventuele lagere uitgaven aan scholing hoeven niet noodzakelijk ongunstig te zijn, gezien de gebleken effectiviteit. De resultaten van de operatie in Australië wijzen tevens uit dat er geen hogere (netto) effectiviteit is gerealiseerd. De verzelfstandiging van de voorheen publieke school voor werklozen in Zweden bleek alleen te realiseren in stedelijke agglomeraties met een omvangrijke arbeidsmarkt.

Een praktisch argument voor uitbesteding is dat de behoefte aan reïntegratieactiviteiten in de tijd fluctueert. Door uitbesteding kan de overheid vermijden dat zij van tijd tot tijd met onderbezetting van een omvangrijk uitvoeringsapparaat kampt. Het meest duidelijk waarneembare effect van de introductie van marktwerking is daarmee vooral het (deels waargenomen) gunstige effect op de totale uitvoeringskosten. De gevolgen op andere punten blijven een vraagteken.

Wel worden in verschillende publicaties kanttekeningen geplaatst bij het Nederlandse systeem:

- Vraagtekens worden gezet bij de veronderstelling dat de uitkeringsinstanties sterke prikkels ervaren om het uitkeringsvolume te verminderen en als gevolg hiervan nauwgezet sturen op een effectieve en efficiënte uitvoering. In de eerste plaats bevat het systeem wel financiële prikkels voor de gemeenten, maar niet voor UWV. De praktische betekenis van de financiële prikkels lijkt mede afhankelijk van de conjunctuur. Als de werkloosheid hoog is en de onvervulde vraag laag, heeft reïntegratiebeleid op korte termijn weinig effect op werkgelegenheid en werkloosheid en derhalve ook niet op het uitkeringsvolume. Reïntegratiebeleid kan dan overigens wel zin hebben om langdurig verblijf in een uitkering en vertrek uit de beroepsbevolking te vermijden zodat omvang en inzetbaarheid van de beroepsbevolking intact blijft voor als de economie weer aantrekt.⁴¹ Maar het systeem bevat geen incentives voor de uitkeringsinstellingen om doelstellingen op het gebied van de (gemiddelde) werkloosheidsduur of inzetbaarheid van het aanbod te realiseren. De sluitende aanpak kan in dit verband van betekenis zijn, maar de beschikbare gegevens wijzen erop dat deze (nog) niet is gerealiseerd en dat met name de zwakste groepen zijn oververtegenwoordigd in de groep die niet is bereikt. Het is dus niet alleen de vraag of het huidige systeem voldoende prikkels bevat voor de uitkeringsinstanties, maar ook of het wel de juiste prikkels zijn om de macro-economische doelen te realiseren.
- Discussie bestaat over de optimale vormgeving van de aanbestedingsprocedures. De literatuur is voor een belangrijk deel gebaseerd op de ervaringen in Australië en ervaringen met de introductie van marktwerking bij andere voorheen publieke diensten. De literatuur wijst uit dat aan veel voorwaarden moet worden voldaan om een quasimarkt te realiseren die de beoogde resultaten genereert. Er wordt gesproken van een quasimarkt, omdat het beleidsterrein toch wordt aangestuurd door de overheid. Het is juist dat samenspel van overheid en markt dat veel eisen stelt aan de vorm. Een fundamentele vraag is of een systeem van vergelijken van reïntegratiebedrijven (RIB) op plaatsingsresultaat in combinatie met een

⁴¹ Als reïntegratie-activiteiten weinig of geen effect hebben op het totale uitkeringsvolume, kan er natuurlijk wel een netto-effect zijn op de uitkeringsduur van de deelnemers. Als dit mensen met een relatieve lange verwachte uitkeringsduur zijn kan daardoor de gemiddelde uitkeringsduur afnemen. Er stromen dan meer mensen in een uitkering, maar hun verblijf in een uitkering wordt gemiddeld korter.

beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening van RIB (sturing op output én input tegelijkertijd) de bedoelde marktwerking tot stand brengt, zelfs bij relatief homogeen samengestelde groepen.

- In aansluiting daarop bestaat verschil van inzicht in de mate waarin reïntegratiebedrijven voldoende worden geprikkeld tot de gewenste uitkomsten. De sturing op bruto plaatsingsresultaat is hierbij een punt van discussie, mede in het licht van de noodzaak van profiling (selectieve toepassing op kansarme groepen). Ondanks de problemen bij het vaststellen van netto-effecten is het wenselijk dat zoveel mogelijk wordt gestuurd op netto-effectiviteit. De garantie op netto-effectiviteit lijkt groter als reïntegratiebedrijven worden beoordeeld op netto-effectiviteit.
- Thans gebruiken de uitkeringsinstellingen over het algemeen een bepaalde vorm van beauty contest (selectie op basis van bepaalde prijs, resultaat en/of kwaliteitsverhoudingen) voor de selectie van RIB. Uit de literatuur over marktwerking, maar ook uit de praktijk bij aanbesteding van publieke diensten zijn andere vormen van beauty contests bekend en worden ook veilingen toegepast. Er lijkt geen inventarisatie van de verschillende opties te zijn gemaakt en geen onderbouwde keuze tussen de alternatieven. De literatuur geeft diverse suggesties voor aanpassing van de bestaande aanpak om ongewenste uitkomsten te vermijden.

In de literatuur wordt tot slot nog de ruimte die nodig is voor verbetering en vernieuwing van beleid (innovatie) als aandachtspunt genoemd. De bestaande informatie wijst immers op relatief kleine effecten van het actief arbeidsvoorzieningsbeleid, reden waarom verbetering – indien haalbaar – wenselijk zou zijn.

Aangetekend moet worden dat het systeem nog pas relatief kort bestaat en dat het nog in ontwikkeling is. Waarschijnlijk zijn de potenties van het nieuwe systeem derhalve nog niet geheel gerealiseerd. Maar om van de bestaande situatie te leren lijkt evaluatie onontbeerlijk. Vastgesteld moet worden dat gedurende de laatste jaren heel weinig onderzoek is gedaan naar de (netto-)effecten en de efficiëntie van de nieuwe uitvoeringsstructuur. Het merendeel van het verrichte onderzoek is sterk beschrijvend van aard en betreft evaluaties van het proces (inputgericht en niet resultaatgericht). Ook wordt er geen systematische vergelijking gemaakt van de resultaten van RIB op een wijze die een valide beoordeling tussen deze mogelijk maakt. Een valide vergelijking vereist op zijn minst een correctie voor verschillen in het cliëntenbestand van RIB.

Van belang is tevens dat de uitgevoerde effectiviteitsstudies uitwijzen dat de bestaande informatievoorziening niet in voldoende mate is ingericht op het uitvoeren van evaluatieonderzoek, of om meer in het algemeen in de benodigde beleidsinformatie over effectiviteit en efficiëntie te voorzien. Onvoldoende op elkaar afgestemde informatiesystemen vormen in de dagelijkse uitvoeringspraktijk eveneens een belangrijke belemmering.

Hier kan het ministerie van SZW mogelijk een coördinerende rol spelen. Het Ministerie van SZW zou de eis kunnen stellen aan de uitkeringsinstellingen dat deze dienen te sturen op kosten en netto-effectiviteit en daartoe systematisch evaluatieonderzoek moeten doen of laten doen. Daarbij is de vraag of het efficiënt is dat alle gemeenten dit individueel zouden doen. Je zou ook kunnen denken aan een centrale regie zoals bestaat in het Australische model.

Een tweede coördinatiepunt betreft de samenwerking tussen CWI en uitkeringsinstellingen. Vanuit de ervaringen in Nederland in het recente verleden mag

worden vastgesteld dat een adequate coördinatie van elkaar deels overlappende taken en activiteiten van CWI, uitkeringsinstanties en RIB noodzakelijk is. Op theoretische gronden zou meer aandacht voor de betekenis van de vraagzijde van de arbeidsmarkt mogen worden verwacht dan thans uit de literatuur blijkt. CWI en uitkeringsinstellingen zouden op zodanige wijze moeten worden aangestuurd en op zodanige manier moeten samenwerken dat het actief arbeidsmarktbeleid optimaal kan bijdragen tot een beter werkende arbeidsmarkt. Zoals eerder is aangegeven is vermindering van het uitkeringsvolume hierbij een te beperkt perspectief.

Effecten van de uitvoeringspraktijk

De bestaande literatuur geeft onvoldoende inzicht in de specifieke meerwaarde van een bepaalde inrichting van de uitvoering in de dagelijkse praktijk. Incidenteel is naar de effectiviteit van verschillende wijzen van uitvoering gekeken, dan wel de invloed van uitvoerende organisaties op de effectiviteit onderzocht. Uit deze studies komt naar voren dat de wijze van uitvoering wel degelijk een invloed kan hebben op de resultaten, maar het levert alleen incidenteel concrete aanknopingspunten. Een concreet voorbeeld is gebleken bij de uitvoering van een loonkostensubsidiemaatregel in de tweede helft van de tachtiger jaren, waarbij de aanbodgerichte aanpak significant effectiever bleek dan de vraaggerichte aanpak. Op het terrein van scholing zijn er enkele concrete adviezen over de vormgeving van het instrument, maar deze zijn weinig onderbouwd. Op het terrein van selectie, doorverwijzing en (het moment van) toepassing van instrumenten bestaat meer inzicht in de betekenis van de uitvoering. Deze komt hierna aan de orde.

Profiling

Profiling houdt in dat op basis van baankansen uit het verleden, voor nieuw ingestroomde cliënten een schatting wordt gemaakt van de kans dat zij langdurig in de uitkering blijven. Door reïntegratie juist te richten op cliënten met een sterk verhoogde kans op een langdurig verblijf in een uitkering, hoopt men het beslag op uitkeringen te verminderen. Dit laatste is uiteraard afhankelijk van de effectiviteit van de in te zetten instrumenten.

Ervaringen in de Verenigde Staten, waar profiling al meer dan 15 jaar wordt toegepast, suggereren dat dit leidt tot besparing op uitkeringen. Maar deze ervaringen zijn niet zonder meer van toepassing op de Europese situatie, waarin langdurig verblijf in uitkeringen veel vaker voorkomt dan in de Verenigde Staten. Als de algemene werkloosheid hoog is zullen ook uitkeringsgerechtigden met ‘gunstige’ kenmerken bij instroom in de uitkering een relatief hoge kans hebben op een langdurig verblijf in de uitkering. In dat geval zijn twee (elkaar niet uitsluitende) benaderingen denkbaar:

- voor die groepen cliënten waarvoor op het moment van instroom op basis van de objectieve kenmerken geen duidelijk perspectief is vast te stellen, wordt de profiling enige maanden na instroom uitgevoerd, zodat de meest kansrijke cliënten reeds uitgestroomd zijn;
- de statistische profiling wordt gecombineerd met een kwalitatieve assessment.

Op laatstgenoemde punt gaan we nog wat verder in. Psychologische en sociaal-culturele factoren zijn van invloed op de baankans. Dergelijke factoren worden doorgaans niet opgenomen in statistische profiling modellen. Derhalve zijn de voorspellingen voor langdurig verblijf in een uitkering op basis van dergelijke modellen in beginsel voor verbetering vatbaar. Onderzoek heeft uitgewezen dat individuele oordelen van consulenten over genoemde kwalitatieve factoren op zichzelf een lage voorspelkracht

hebben. Van meer waarde lijkt een gestructureerde assesment op basis van een gevalideerde test, zoals testen die worden gehanteerd bij de selectie van personeel.

Maar het afnemen van zo'n test bij iedere cliënt is een zeer kostbare zaak. Een alternatief zou zijn cliënten bij instroom een vragenlijst te laten invullen met vragen over kwalitatieve aspecten. Na validatie zou deze kwalitatieve informatie dan meegenomen kunnen worden in de profiling. Diepte-interviews zouden dan beperkt kunnen blijven tot de cliënten met een verhoogd risico op langdurig verblijf in de uitkering en cliënten die ondanks goede vooruitzichten toch zonder baan blijven. Ook hier gaat het om een gestructureerde assesment en niet alleen het oordeel van de consultant. Deze interviews zouden dan gericht kunnen worden op een assessment van de factoren die herintreding in de weg staan en op het kiezen van een geschikt reïntegratietraject. Daarbij merken we op dat het hierbij niet alleen om individuele factoren hoeft te gaan, maar ook om algemene arbeidsmarktfactoren die de baankansen voor bepaalde groepen cliënten (bijvoorbeeld ouderen) verminderen. Dit bepaalt mede welke instrumenten effectief zijn voor bepaalde groepen. Het ligt voor de hand consultants te 'voeden' met informatie hierover. Van een dergelijke diepte-interview kan overigens zelf ook een motiverende werking uitgaan en het kan daarmee op zichzelf ook als instrument beschouwd worden.

Bij arbeidsgehandicapten ligt de situatie anders dan bij werklozen, doordat bij eerstgenoemde groep een bepaalde factor, de handicap in combinatie met gezondheidsbeleving, een sterk bepalende rol speelt. Maar ook bij arbeidsgehandicapten is met de thans beschikbare informatie niet te zeggen of integrale uitvoering van mondelinge interviews de voorspellingen van de herintredingskans en de diagnoses zodanig verbetert dat dit opweegt tegen de kosten. Bovendien wijkt profiling bij arbeidsongeschikten in die zin af van werklozen dat via dit instrument juist niet de minst kansrijken, maar juist eerder de meer kansrijken tijdig geselecteerd kunnen worden voor beleidsacties. Bij bepaalde groepen is de reïntegratiekans zo klein dat ook aanvullende interviews om deze reïntegratiekans nader te bepalen en eventuele beleidsinstrumenten te selecteren weinig zin zullen hebben. De omvang van deze laatste groep wordt overigens mede bepaald door de politieke besluitvorming. Het nieuwe WAO criterium en de herbeoordelingsoperatie zijn hiervan voorbeelden.

In Nederland is de rol van profiling juist minder geworden, in tegenstelling tot landen als Slowakije, de Verenigde Staten en Australië. In de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw heeft onder Arbeidsvoorziening enige tijd een systeem gefunctioneerd waarin statistische profiling en kwalitatieve assessments beide een rol speelden. Later werden hiervan alleen de assessments gehandhaafd. Deze bepaalden de fasering van cliënten. De fasering wordt waarschijnlijk binnenkort vereenvoudigd tot een indeling in twee fasen (de zogenaamde A/B route).

Aandachtspunten voor de toepassing van profiling

In onderstaande box zijn enkele belangrijke aandachtspunten rond de toepassing van profiling weergegeven.

Profiling. Ex-post evaluatieonderzoek kan worden benut voor de opzet van een statistisch profiling systeem, waarmee kan worden bepaald welke cliënten een sterk verhoogd risico hebben op langdurig verblijf in een uitkering. Niet voor elke cliëntgroep zou profiling overigens direct bij instroom hoeven te gebeuren. Profiling maakt sturing op netto-effectiviteit mogelijk. De schatting van het profiling model gebeurt op basis van gegevens over mensen die in het (recente) verleden in een uitkering zaten. Een deel hiervan heeft aan een reïntegratietraject deelgenomen. Derhalve kan voor een uitkeringsgerechtigde met een bepaald profiel zowel worden bepaald wat de herintredingskans is zonder en met deelname aan een traject. Op grond hiervan is vooraf een indicatie bekend van de netto-effecten die RIB kunnen (moeten) realiseren.

Kwalitatieve interviews. Deze interviews zijn in elk geval nodig voor cliënten waarvoor een traject nodig is. Nadere informatie is nodig om te bepalen of integrale toepassing tot zodanige verbetering van de profiling leidt dat dit opweegt tegen de kosten. Mogelijk verschilt dit tussen werklozen en arbeidsgehandicapten. Structurerend van interviews is nodig omdat niet alleen op het oordeel van de consultant moet worden afgegaan.

Samenwerking tussen uitkeringsinstellingen en CWI. De profiling zou in beginsel zowel door de uitkeringsinstellingen als door het CWI kunnen worden uitgevoerd. Coördinatie hierbij lijkt zeer wenselijk. Waarschijnlijk zal niet overal hetzelfde statistische model kunnen worden gehanteerd, maar de grote lijnen en de benodigde gegevens zijn overal min of meer hetzelfde. Samenwerking lijkt ook wenselijk waar het er om gaat reïntegratiebedrijven beter gebruik te laten maken van de bestaande vacaturegegevens bij het CWI, zodat de cliënten van de reïntegratie meer uitzicht krijgen op een baan dan thans het geval is. Tussen UWV en CWI is dit waarschijnlijk eenvoudiger te regelen dan tussen gemeenten en CWI.

Door voor de verschillende cliëntprofielen aan te geven wat hun risico op langdurig verblijf in een uitkering is, in welke mate inzet van de verschillende reïntegratie-instrumenten de uitkeringsduur bekorten en wat deze instrumenten per toepassing kosten, kan de kosten-effectiviteit van het beleid worden vergroot. Deze informatie zou daartoe in de vorm van een handzaam software systeem ter beschikking kunnen worden gesteld aan cliëntmanagers. Om een bruikbaar instrument te bieden dient de bestaande, in geautomatiseerde gegevenssystemen opgeslagen, informatie overigens op een aantal punten te worden aangevuld.

Daarbij moet worden aangetekend dat het beschikbaar stellen van deze informatie geen voldoende voorwaarde lijkt voor een optimale uitvoering. In de eerste plaats zou moeten worden geëxpliciteerd vanuit welke doelstellingen moet worden geopereerd. Een mogelijke doelstelling zou maximering van de netto-effecten bij gegeven uitgavenniveau kunnen zijn, maar er zijn uiteraard ook allerlei andere mogelijke doelstellingen. Verder zouden naast de netto-effectiviteit voor de deelnemers en de kosten per toepassing ook andere aspecten in de beslissingen betrokken kunnen worden, waaronder bijvoorbeeld de effecten voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Hoe dergelijke effecten tezamen met beslissingsregels in een expert systeem zouden kunnen worden verwerkt valt buiten het bestek van deze studie.

Welke doelstellingen in de uitvoeringspraktijk worden gehanteerd zou een uitvloeisel moeten zijn van de doelstellingen van de verantwoordelijke organisaties (uitkeringsinstellingen en CWI) en die laatste doelstellingen zouden zodanig moeten zijn dat de activiteiten van de gehele keten bijdragen tot een betere werking van de arbeidsmarkt. Bij de bepaling van beslissingsregels voor klantmanagers speelt dit bredere perspectief op het actief arbeidsmarktbeleid dus een rol.

Lacunes in de bestaande informatie

Los van de zojuist genoemde aandachtspunten is evident dat als profiling praktisch betekenis wil hebben, dat er dan op veel punten informatie nodig is over de effectiviteit van reïntegratiebeleid en de invloed van organisatie, uitvoering en vormgeving daarop. Op dit moment bestaan er in dit opzicht nog veel lacunes. In onderstaande box is samengevat op welke punten informatie ontbreekt. We tekenen aan dat de lacunes voor een deel samenhangen met onvoldoende oog en aandacht voor de betekenis van evaluatie en effectmeting. De benodigde informatie is alleen te verkrijgen door de benodigde effectmetingen en evaluaties daadwerkelijk uit te voeren.

De koppeling tussen instrumenten en doelgroepen. Er bestaat wel een algemeen beeld van de relatieve effectiviteit van de verschillende instrumenten, maar dit zou per doelgroep verschillend kunnen liggen. Alleen bij scholing is iets meer te zeggen over het verschil in effectiviteit per doelgroep; bij de overige maatregelen is daarover onvoldoende inzicht.

De effectiviteit van de reïntegratie van gehandicapten. Zowel nationaal als internationaal zijn slechts weinig studies beschikbaar.

De rol van vormgevingsaspecten. Als we het over bijvoorbeeld 'scholing' hebben, dan is dit een verzamelterm voor een groep instrumenten met daarbinnen een grote variëteit. Aan te nemen valt dat het soort scholing dat effectief is, verschilt per doelgroep. Ook voor andere instrumenten kan dit het geval zijn, maar hierover is nauwelijks iets bekend.

De omvang van het effect in relatie tot de kosten. Niet bekend is of de effecten voldoende groot zijn om de kosten goed te maken.

De effecten voor de vraagzijde. Er is weinig bekend over de effecten van het reïntegratiebeleid op de vacaturevervulling en de werkgelegenheid.

De niet-markteffecten. De effecten op onder andere de gezondheid en de sociale participatie zijn niet bekend, maar niet a-priori te verwaarlozen.

De crowding-out effecten. Subsidies voor bemiddeling en scholing zouden kunnen leiden tot vermindering van particuliere initiatieven op dit gebied. Hierover is niets bekend.

De invloed van organisatiestructuur en uitvoeringspraktijk. Tussen landen bestaan grote verschillen in uitvoeringssystemen, maar of deze verschillen ook leiden tot verschillende prestaties is niet bekend. Ook over de gevolgen voor de effectiviteit en efficiëntie van de in Nederland doorgevoerde systeemveranderingen is weinig bekend.

LITERATUUR

- Aalst, van der M. en H. Hermsen (1994), *Weer werk na lang zoeken*, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Research voor Beleid.
- Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders en J.C. van Ours (1996), Sancties in de WW: een werkend perspectief, in: *Economisch Statistische Berichten*, pag. 750-753.
- Abbring, J. en G. van den Berg (2003), The non-parametric identification of treatment effects in duration models, *Econometrica*, vol. 71.
- Ackum, S. (1991), Youth unemployment, labour market programs and subsequent earnings, *Scandinavian Journal of Economics*, 93(4):531-543.
- Algemene Rekenkamer (2004), *Bemiddeling en reïntegratie van werklozen*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29855, nrs. 1-2, Den Haag.
- Allaart, Piet, Jaap de Koning en Jules Theeuwes (2002), *Gesubsidieerde arbeid in Nederland*, OSA, Tilburg.
- Andersson, H. (1993), *Choosing among alternative nonexperimental methods for estimating the impact of training: New Swedish evidence*, Unpublished manuscript, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Andrén, Thomas en Björn Gustafsson (2002), Income effects from labor market training programs in Sweden during the 80's and 90's, *IFAU Working Papers* 2002/15, Uppsala.
- Anxo, D. S. Carcillo en C. Erhel (2001), The aggregate impact of ALMP's in France and Sweden, in: J. de Koning en H. Mosley (eds), *Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Arents, Marike, Ruud Dorenbos, Vanessa van Loon en Jaco van Velden (2004), *Ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt: Ervaringen van reïntegratiebedrijven en opdrachtgevers*, ECORYS-NEI in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag.
- Ashenfelter, O., D. Ashmore en O. Deschenes (1999), Do unemployment insurance recipients actively seek work? Randomized trials in four U.S. states., *NBER Working Paper* 6982, Cambridge (MA).
- ATAG Ernst & Young Consulting (1999), *Evaluation des ORP: rapport final*, Bern.
- Axelsson, R. (1989), Svensk arbetsmarknadsutbildning - en kvantitativ analys av dess effekter, *Umeå economic studies*, Umeå University.
- Axelsson, R. en K.-G. & Löfgren (1992), Arbetsmarknadsutbildningens privat- och samhälls- ekonomiska effekter, *EFA-rapport No. 25*, Ministry of Labour, Stockholm.

- Axelsson, R., K. Brännäs and K.-G. Löfgren (1996), Arbetsmarknadspolitik, arbetslöshet och arbetslöshetstider under 1990-talets lågkonjunktur, *Umeå Economic Studies*, No. 418, Umeå University.
- Batelaan, H., K. Jürgens, L. Mallee en A. Odé (2003), *Opdrachtgeverschap reïntegratietrajecten gemeenten*, Regioplan, uitgave Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag.
- Batelaan, Henk Jaap, Lisette Desain, Jakko Mur, Jorien Soethout en Bob van Waveren (2004), *Vangnet met veerkracht: Gemeentelijk beleid ter voorkoming van langdurige bijstandsafhankelijkheid*, Regioplan in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag.
- Bavinck, S. en Y. van der Burgh (1994a), *Effectiviteit van het Scholingsinstrumentarium: onderzoek naar Centrum Vakopleiding*, Research voor Beleid, Leiden.
- Bavinck, S. en Y. van der Burgh (1994b), *KRS, KRA-WER en Sollicitatieclub in de regio Noord- en Midden-Limburg*, Research voor Beleid, Leiden.
- Bell, B., R. Blundell en J. van Reenen (1999), Getting the unemployed back to work: the role of targeted wage subsidies, *International Tax and Public Finance*, Vol 6, Issue 3, pp. 339-360
- Bellmann, L. en H. Lehmann (1990), *Active Labour Market Policies in Britain and Germany and Long-term Unemployment: An Evaluation*, paper presented to the conference of the European Association of Labour Economists (EALE), Lund, Sweden, September.
- Bellmann, L. en R. Jackman (1996), The impact of labour market policy on wages, employment and labour market mismatch, in Schmid, G., J. O'Reilly en K. Schömann (eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 725-746.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (1998), *Arbeidsmarkteffecten van Sancties in de RW*, Vrije Universiteit Amsterdam, Tinbergen Instituut.
- Berg, van den, G.J. en B. van der Klaauw (2001), Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment, *IFAU Working Paper 2001/12*, Uppsala.
- Berg, G.J. van den, B. van der Klaauw en J.C. van Ours (2002), *Punitive Sanctions and the Transition from Welfare to Work*, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Berg, G.J. van den, G.H. Homburg, L.A. Hosbers en B. van der Klaauw (2003), Activering en controle weinig effectief, in: *ESB*, pag.140-142.
- Bergemann, A., B. Fitzenberger, B. Schultz en S. Speckesser (2000), Multiple Active Labor Market Policy Participation in East Germany: An Assessment of Outcomes, *Working Paper*, Institute for Economic Research Halle, University of Mannheim.
- Björklund, A. (1994), Evaluation of Swedish Labour Market Policy, *International Journal of Manpower* Vol 15 (5, part 2), pp. 16-31.

- Björklund, A. (1993), The Swedish experience, in: K. Jensen en P. K. Madsen eds., *Measuring Labour Market Measures*, Ministry of Labour, Copenhagen, Denmark 243-263.
- Björklund, A. en H. Regner (1996), Experimental evaluation of European labour market policy, in G. Schmid, e.a. (eds), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Elgar, Cheltenham.
- Black, D.A., J.A. Smith, M.C. Berger en 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* No. w8825
- Black D.A., Miana Plesca, Jeffrey A. Smith en Suzanne Shannon (2003), *Profiling UI Claimants to Allocate Reemployment Services: Evidence and Recommendations for States*, US Department of Labour, Employment and Training Administration.
- Bollens, Joost, Vicky Heylen en Steven Vos (2003) *Evaluatie van de huidige screeningspraktijk in het kader van een preventief activerend beleid*, onderzoek in opdracht van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme, met ondersteuning van het ESF, HIVA, Leuven.
- Bolvig, Iben, Peter Jensen en Michael Rosholm (2003), The Employment Effects of Active Social Policy. *IZA Discussion Paper* No. 736
- Bonnal, L., D. Fougere en A. Serandon (1997), Evaluating the impact of French employment policies on individual labour market histories, *Review of Economic Studies* 64(4).
- Bourdet, Y. en I. Persson (1995), Does labour market policy matter? Long-term unemployment in France and Sweden, in Johannesson, J. en E. Wädensjö (eds), *Labour Market Policy at the Crossroads*, Stockholm.
- Breen, R. (1988), The work experience program in Ireland, *International Labour Review* 127(4):429-444.
- Breen, R. (1991), Assessing the effectiveness of training and temporary employment schemes: some results from the youth labour market, *The Economic and Social Review* 22(3):177-198.
- Brodaty, T., B. Crépon en D. Fougère (2001), Using matching estimators to evaluate alternative youth employment programs: evidence from France, 1986-1988, in M. Lechner en F. Pfeiffer (eds), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, Physica, Heidelberg.
- Broeder, G. den, J.A.M. Heyke en J. de Koning (1984), *Friction between Supply and Demand on the Netherlands Labour Market*, paper presented to the conference on employment and unemployment of the Applied Econometric Association (AEA), Dijon, March.
- Broersma, L., J. Koeman en C.N. Teulings (1997), Arbeidsaanbod en werkgelegenheid, *Economisch Statistische Berichten*, Rotterdam.

- Bryson Alex en Diana Kasparova (2003), Profiling benefit claimants in Britain: A feasibility study, Department for Work and Pensions, *Research Report* No. 196, 2003.
- Bunt, Silvia, Jochem van der Veen en Mirjam Engelen (2004), *Samen aan het werk: De praktijk van SUWI-ketensamenwerking*, Research voor Beleid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI).
- Büttner, T. en H. Prey (1997), Does Active Labour-Market Policy Affect Structural Employment? An empirical investigation for West German regions, 1986 to 1993, *Diskussionspapier* Nr. 42, CILE, Universität von Konstanz.
- Calmfors, L. (1993), Lessons from the macro-economic experience of Sweden, *European Journal of Political Economy*, Vol. 9, pp. 25-72
- Calmfors, L., .A. Forslund en Maria Hemström (2002), Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, *Seminar Paper* No. 700.
- Carling, Kenneth en Lena Gustafson (1999), Self-employment grants vs. subsidized employment: Is there a difference in the re-unemployment risk, *IFAU Working Paper* 1999/6, Uppsala
- Carling, K. en K. Richardson (2001), The relative efficiency of labour market programs: Swedish experience from the 1990's, *IFAU Working Paper* 2001/2, Uppsala.
- Centraal Planbureau (2000), *Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?* Den Haag, CPB, Werkdocument no. 118.
- Cockx, Bart en Isabelle Bardoulat (1999), *Vocational Training: Does it speed up the Transition Rate out of Unemployment?*, IRES, Dept. of Economics, UC Leuven
- Coleman, N., N. Rousseau en L. Kennedy (2002), *Early Findings from Lone Parent Personal Adviser Meetings: Quantitative Survey of Clients*, Department for Work and Pensions Report WAE140.
- Colpitts, T. (2002), Targeting Reemployment Services in Canada: The Service and Outcome Management System (SOMS) Experience, in: Randall W. Eberts, Christopher J. O'Leary en Stephen A. Wandner (eds.), *Targeting Employment Services*, Kalamazoo, Michigan, W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Corden, A. en P. Thornton (2002), *Employment Programmes for Disabled People: Lessons from research evaluations*, Social Policy Research Unit, Department for Work and Pensions, In house report 90, London
- Corson, W., P. T. Decker, S. M. Dunstan en A.R. Gordon (1989), The New Jersey Unemployment Insurance Reemployment Demonstration Project: Final Evaluation Report. US Department of Labor, Employment and Training Administration, *Occasional Paper* 89-3.

- Corson, W., P.T. Decker, S. Dunstan en S. Kerachsky (1992), Pennsylvania Reemployment Bonus Demonstration Final Report. US Department of Labor, Employment and Training Administration, *Occasional Paper* 92-1.
- Davia, M.A., C. Carlos-Serrano, V. Hernandez, M.A. Malo en L. Toharia (2001), Do active labour market policies matter in Spain?, in J. de Koning en H. Mosley (eds), *Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Davidson, C en S.A. Woodbury (1996), *Unemployment Insurance and Unemployment: Implications of the Reemployment Bonus Experiments*. W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Delander (1978), *Studier kring den arbetsformedlande verksamheten*, Studies of the Swedish Employment Office in SOU, 1978:60.
- Department of Employment, Workplace Relations and Small Business (2002) *Labor market review of Australia*. Background paper for the OECD review team, August.
- Dickinson, Katherine P., Paul T. Decker en Suzanne D. Kreutzer (1999), *Evaluation of Worker Profiling and Reemployment Services: Report to the Congress*, U.S. Department of Labour, Employment and Training Administration, Office of Policy and Research, Washington, D.C.
- Dickinson, Katherine P., Paul T. Decker en Suzanne D. Kreutzer (2002), Evaluation of WPRS Systems, in: Randall W. Eberts, Christopher J. O'Leary en Stephen A. Wandner (eds.), *Targeting Employment Services*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Dijk van, Bram (2004), *Treatment effect of job training programs on unemployment duration in Slovakia*, Master thesis, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Dolton, P., G. Makepeace en J. Treble (1992), Public- and private- sector training of young people in Britian, in L. Lynch, ed., *Training and the private sector*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 261-281.
- Dolton, P., G. Makepeace en J. Treble (1994a), The Youth Training Scheme and the school-to-work transition, *Oxford Economic Papers* 46(4):629-657.
- Dolton, P., G. Makepeace en J. Treble (1994b), The wage effect of YTS: Evidence from YCS, *Scottish Journal of Political Economy* 41(4):444-453.
- Dolton, P. en D. O'Neill (1996a), Unemployment duration and the Restart effect: Some experimental evidence, *Economic Journal* 106(435):387-400.
- Dolton, P. en D. O'Neill (1996b), The Restart Effect and the Return to Full-time Stable Employment, *Journal of the Royal Statistical Society Series A* (159(2): 275-288.
- Dolton, P. en D. O'Neill (1997), The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Some Experimental Evidence form the U.K., Department of Economics, National University of Ireland – Maynooth, *Economic Department Working Paper Series*, No. 710897.

- ECORYS-NEI (2003), *Instroom uitzendkrachten 1993-2003. Maatschappelijk belang in beeld*, uitgave ABU, Badhoevedorp.
- ECORYS-NEI (2004), *De reïntegratiemarkt aarzelend op gang: Kwaliteit van reïntegratiebedrijven volgens grote gemeenten en UWV*, ECORYS-NEI in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag.
- Edin, P.-A. (1988), *Individual consequences of plant closures*, Ph.D. Dissertation, Uppsala University.
- Edin, P, -A, ad B. Holmlund (1991), Unempkoyment vacancies and labour market programmes: Swedish evidence, in F.P. Schioppa (ed.), *Mismatch and labour mobility*, Cambridge University Press.
- Ehrenberg, Ronald G. en Robert S. Smith (1997), *Modern Labor Economics*, Pearson Education, New Jersey.
- Eichler, M. en M. Lechner (1999), An evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt, *IZA Discussion Paper No. 94*,.
- Engstrom, L., K. Lofgren en O. Westerlund (1988), Intensified employment services, unemployment duration and unemployment risks, *Umeå Economic Studies no. 186* Umeå University.
- Fitzenberger, B. en H. Prey (1997), Assessing the Impact of Training on Employment, *Ifo-Studien*, 43, 71-116
- Fitzenberger, B. en H. Prey (1998a), Beschäftigungs- und Verdienstwirkungen von Weiterbildungsmassnahmen im ost-deutschen, in *Qualifikation, Weiterbildung un Arbeitsmarkterfolg*, ZEW-Wirtschaftsanalysen Band 31, ed. by F. Pfeiffer en W. Pohlmeier, Nomos-Verlag.
- Fitzenberger, B. en H. Prey (1998b), Transformationsprozess: Eine Methodenkritikin *Qualifikation, Weiterbildung un Arbeitsmarkterfolg*, ZEW-Wirtschaftsanalysen band 1, ed. by F. Pfeiffer en W. Pohlmeier, Nomos-Verlag.
- Fitzenberger, B. en H. Prey (2000), Evaluating public sector sponsored training in East Germany, *Oxford Economic Papers No. 52*, pp. 497-520
- Forslund, Anders en Alan B. Krueger (1995), An evaluation of the Swedish active labour market policy: new and received wisdom, NBER, *Working paper No 4802*.
- Forslund, Anders en Ann-Sofie Kolm (2000), Active labour market policies and real wage determination – Swedish evidence, IFAU, *Working paper 2000/7*, Uppsala.
- Fredriksson, Peter en Per Johansson (2003), Employment, mobility, and active labor market programs, IFAU, *Working Paper 2003/3*, Uppsala.
- Fredriksson, P en B. Holmlund (2003), Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research, IFAU, *Working Paper 2003/5*, Uppsala.

- Freeman, Richard (1998), *War of the models: which labour market institutions for the 21st century?*, The Adam Smith Lecture, European Association of Labour Economists (EALE) Meetings, Aarhus, Denmark, Vol. 5, blz. 1-24.
- Friedlander, D. en G. Hamilton (1993), *The saturation work initiative model in San Diego: A five-year follow-up study*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
- Frölich Markus, Michael Lechner en Heidi Steiger (2003), *Statistically Assisted Programme Selection – International Experiences and Potential Benefits for Switzerland*, SIAW, University of St. Gallen, St. Gallen.
- Gelderblom, A., J. de Koning en H.J. Kroes (2003), *Leefijdssamenstelling en bedrijfsprestaties*, OSA, Tilburg.
- Gerfin, M., en M. Lechner (2000), Microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland, *IZA Discussion paper* No. 154, IZA: Bonn.
- Gerfin, Michael, Michael Lechner en Heidi Steiger (2002), *Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes*, SIAW, University of St. Gallen, St. Gallen (forthcoming)
- Goldman, B., D. Friedlander en D. Long (1986), *California, the demonstration of state work/welfare initiatives*. Manpower Demonstration Research Corporation.
- Gorter, C. en G.R.J. Kalb (1996), Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model, in: *The Journal of Human Resources*, pp. 590-610.
- Graafland, J.J. (1990), *Persistent Unemployment, wages and hysteresis*, dissertatie, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Gravesteyn-Ligthelm, J. H., J. de Koning, R. Olieman en I. Van der Weijde (1995), *Ex post evaluatie van de ESF hulpprogrammas' voor doelstellingen 3 en 4 in Nederland*, Rotterdam, NEI, april 1995.
- Green, F., M. Hoskins en S. Montgomery (1996), The effects of company training, further education and the youth training scheme on the earnings of young employees, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 583:469-488.
- Grip, A. de (1987), *Onderwijs en arbeidsmarkt: scholingsdiscrepanties*, dissertatie.
- Grubb, David (2003), Points of comparison between Australia's Job Network and the Dutch Market for Reintegration Services, in *Australian Journal of Labour Economics*, Vol.6, No. 2, June, pp 357-370.
- Harkman A. (1997), *Den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildning 1994 - effekter för individen*, Ura 1997:10, The National Labour Market Board, Solna.
- Harkman A., F. Jansson en A. Tamás (1996), Effects, defects and prospects - An evaluation of labour market training in Sweden, *Working Paper* 1996:5, the National Labour Market Board, Solna.

- Harkman, A., A. Johansson en S. Okeke (1999), *Åtgärdsundersökningen 1998 – åtgärdernas effekter på deltagarnas sysselsättning och loner*, Ura 1999:1, The National Labour Market Board, Solna.
- Hartog, J. (1984). Tussen vraag en aanbod. Een onderzoek naar het functioneren van de arbeidsmarkt van 1950 tot 1980. Leiden: H.E. Stenfert Kroese b.v.
- Hasluck, Chris (2003), *Targeting Services in the Individual Customer Strategy: The Role of Profiling. A Review of the Literature*, Institute for Employment Research, Warrick.
- Heckman, J.J., J. Smith en N. Clements (1997), Making the most out of programme evaluations and social experiments: accounting for heterogeneity in programme impacts, *Review of Economic Studies*, vol. 64, blz. 487-535
- Heckman, J., Lalonde, R., en Smith, J. (1999), The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs, in *Handbook of Labor Economics, Volume 3*, Ashenfelter, A. en D. Card, eds., Elsevier Science, Amsterdam:
- Heul, H. van der, E. M. Berendsen, B. C. J. L. van der Eijken en R. J. J. Vlek, *Op weg naar werk: Een evaluatie van sluitende aanpak in de WW*, UWV, Afdeling Beleidsinformatievoorziening
- Heyma, A., W. Zwinkels en J. Van Seters (2003), *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie: De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*, TNO Arbeid in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag
- Hoffius, R. (1989), *Een laatste kans. Eindevaluatie heroriënteringsgesprekken*, Uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Hollister, R. P. Kemper en R. Maynard (1984), *The national supported work demonstration*, University of Wisconsin Press, Madison, WI.
- Hübler, O. (1994), Weiterbildung, Arbeitsplatzsuche und individueller Beschäftigungsumfang. Eine ökonomische Untersuchung für Ostdeutschland, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften*, 114, 419-447.
- Hübler, O. (1997), Evaluation beschäftigungspolitischer Massnahmen in Ostdeutschland, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 216, pp. 21-44.
- Hübler, O. (1998), Berufliche Weiterbildung und Umschulung in Ostdeutschland-Erfahrungen und Perspektiven, in *Qualifikation, Weiterbildung und Arbeitsmarkterfolg*, ZEW-Wirtschaftsanalysen Band 31, ed. by F. Pfeiffer en W. Pohlmeier, Nomos-Verlag.
- Hujer, R., K. Maurer en M. Wellner (1998), Kurz- und langfristige Effekte von Weiterbildungsmassnahmen auf die Arbeitslosigkeitsdauer in Westdeutschland, in *Qualifikation, Weiterbildung un Arbeitsmarkterfolg*, ZEW-Wirtschaftsanalysen Band 31, ed. By F. Pfeiffer en W. Pohlmeier, pp. 197-221. Nomos-Verlag.

- Hujer, R., K. Maurer en M. Wellner (1999a), Analyzing the Effects of On-the-Job vs. Off-the-Job Training on Unemployment Duration in West Germany, in Panelanalyses zu Lohnstruktur, *Qualifikation und Beschäftigungsdynamik*, ed. by L. Bellmann en V. Steiner, pp. 203-237. IAB-Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 229.
- Hujer, R., K. Maurer en M. Wellner (1999b), The effects of Public Sector Sponsored Training on Unemployment duration in West Germany, A Discrete Hazard Rate Model Based on Matched Sample, *ifo-Studien*, 3/1999, 45 Jhg., 371-410.
- Hujer, R., K. Maurer en M. Wellner (1999c), Estimating the Effect of Vocational Training on Unemployment Duration in West Germany, A Discrete Hazard Rate Model with Instrumental Variables, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 218/5+6, 619-646.
- Hujer R. en M. Wellner (2000a), The Effects of Public Sector Sponsored Training on Individual Employment Performance in East Germany, *IZA Discussion Paper* No. 141.
- Hujer, R. en M. Wellner (2000b), Berufliche Weiterbildung und individuelle Arbeitslosigkeitsdauer in West- und Ostdeutschland: Eine mikroökonomische Analyse, In: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Jg. 33, H.3, pp. 405-420.
- Hujer, R. en M. Caliendo (2000), Evaluation of active labour market policy: methodological concepts and empirical estimates. *IZA Discussion Paper* No. 236, Bonn.
- Inspectie Werk en Inkomen (2004), *Inzet reïntegratie-instrumenten en -voorzieningen door UWV*, Den Haag.
- Jackman, R., C. Pissarides en S. Savouri (1990), Labour market policies in the OECD countries, *Economic Policy*, Vol. 5.
- Jansen, H. (2001), *De arbeidsmarktpositie van de ex-deelnemers aan de EAU, eindrapport*, Regioplan, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag
- Jensen, P. (1999), *The Danish youth unemployment programme mimeo*, Center for Labour Market and Social Research, Aarhus.
- Jensen, P., P. Pederson, N. Smith en N. Westergard-Nielsen (1993), The effect of labor market training on wages and unemployment: some Danish results, in H. Bunzel, P. Jensen en N. Westergard-Nielsen, eds., *Panel data and labour market dynamics*, Contributions to economic analysis no. 222, North Holland, Amsterdam.
- Johansson, P. en S. Martinsson (2000), Det nationella IT-programmet. En slutrapport om Swit, *Forskningsrapport* 2000:8, IFAU Uppsala.
- Jongen, E.L.W. (1999), What can we expect from subsidies for the long-term unemployed?, in *The Economist*, Vol. 147 No.2, pp. 205-228.

- Jongen, E.W.L., E. van Gameren en J.J. Graafland (2000), *The impact of active labour market policy*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Joyce, L. en N. Pettigrew (2002), Personal Advisers in New Deal 25+ and Employment Zones, *Department for Work and Pensions Research Report WAE139*.
- Kemple, J., D. Friedlander en V. Fellerath (1995), *Florida's project independence: benefits, costs and two-year impacts of Florida's JOBS program*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York.
- Klepinger, D.H., T.R. Johnson, J.M. Joesch en J.M. Benus (1997), *Evaluation of the Maryland unemployment insurance work search demonstration*, Maryland Department of Labor, Baltimore.
- Kluve, J., H. Lehmann en C. M. Schmidt (1999), Active labour market policies in Poland: human capital enhancement, stigmatization, of benefit churning?, *Journal of Comparative Economics*.
- Kluve, Jochen en Christoph M. Schmidt (2002), Can training and employment subsidies combat European unemployment? in *Economic Policy*, Vol. 17, Issue 35.
- Kluve, Jochen, Hartmut Lehmann en Christoph M. Schmidt (2002), Disentangling Treatment Effects of Polish Active Labor Market Policies: Evidence from Matched Samples, *CEPR Discussion Paper*, No. 3298
- Knox, V., P. Aispos, J. Hunter-Manns, C. Miller en A. Orenstein (1997), *Making welfare work: 18-months impacts of Minnesota's family investment program*, Manpower Demonstration Research Corporation (MDRC), New York.
- Kok, Lucy, Jaap Anne Korteweg en Marc van der Meer (2004) *Evaluatie Sluitende Aanpak 1998-2003*, Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SEO, Amsterdam.
- Koning, Pierre en Sander Onderstal (2004), *Goed aanbesteed is het halve werk: Een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie*, CPB Document No 63, CPB, Den Haag
- Koning, de, J. (1993), Measuring the placement effects of two wage subsidy schemes for the long term unemployed, *Empirical Economics* 18:447-468.
- Koning, J. de (2001a), Training for the Unemployed in the Netherlands: What Do We Know After More Than 50 Evaluation Studies? in: K. Schömann en Ph. J. O'Connell, *Education, Training and Employment Dynamics*.
- Koning, J. de (2001b), Aggregate impact analysis of active labour-market policy: a literature review, *International Journal of Manpower*, Rotterdam.
- Koning, J. de (2002) De evaluatie van gesubsidieerde arbeid: een overzicht, in: Piet Allaart, Jaap de Koning en Jules Theeuwes, *Gesubsidieerde arbeid in Nederland*, OSA, Tilburg.

- Koning, J. de (2003), *Wat niet weet, wat niet deert; over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid*, oratie, SEOR, Rotterdam.
- Koning, de, J., M. Koss en a. Verkaik (1987), *De arbeidsmarkteffecten van het centrum voor (administratieve) vakopleiding van volwassenen*, eerste deelrapport, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Koning, de, J., M. Koss en A. Verkaik (1988), *De arbeidsmarkteffecten van het centrum voor (administratieve) vakopleiding van volwassenen*, tweede deelrapport, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Koning, J. de en P.J. van Nes (1989), *De Wet Vermeend-Moor: plaatsingseffecten en uitvoeringspraktijk. Hoofdrapport 1989*, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Koning, J. de, en A. Gelderblom (1990), *Werkgelegenheidseffecten van verlaging van de kosten van laaggekwalificeerde arbeid*, uitg. Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek, OSA-werkdocument W74, Den Haag, mei.
- Koning, de, J. en P. J. van Nes (1990), *Evaluatie van het CBB: Bereik en plaatsingseffecten*, NEI, uitgave Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, OAV-rapport 90-11, Rijswijk.
- Koning, de, J. M. Koss en A. Verkaik (1991), A quasi-experimental evaluation of the vocational training centre for adults, *Environment and Planning, Government and Policy* 9:143-153.
- Koning, de, J., J. H. Gravesteijn-Ligthelm, N. B. J. G. 't Hoen en A. Verkaik (1993), *Met subsidie aan het werk. Samenvatting eindrapport evaluatie KRA*, Centraal Bureau Arbeidsvoorziening, Rijswijk.
- Koning, de, J., C. Th. Zandvliet, E. F. van Bokhoven en R. Olieman (1993), *Effectiviteit scholing in de RBA-regio West-Utrecht*, Uitgave Centraal Bureau voor de Arbeidsvoorziening, Rijswijk, OAV-werkdocument 94-03.
- Koning, J. de, P.A. Donker van Heel, A. Gelderblom, P.J. van Nes en C.Th. Zandvliet (1995), *Arbeidsvoorziening in perspectief. Evaluatie Arbeidsvoorzieningswet 1991-1994, Deelonderzoek B: resultaten en kosten*, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, maart.
- Koning, Jaap de., Robert Olieman en Clemens van der Veen (1997), *Meetlat voor de afstand tot de arbeidsmarkt van beroepen*, NEI, Rotterdam.
- Koning de, Jaap, Peter van Nes en Clemens van der Veen (1998), *Patronen van werkloosheid*, Uitg. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag.
- Koning de, Jaap, Robert Olieman en Clemens van der Veen (1998), *Kansen op werk als meetlat voor de afstand tot de arbeidsmarkt*, Uitg. Arbeidsvoorziening, Rijswijk.
- Koning, J. de, mw. J.H. Gravesteijn-Ligthelm, mw. K.C. Jonker, R. Olieman en C. van der Veen (1999), *Tweede monitoring en interim evaluatie van het ESF programma voor doelstelling 3*, NEI B.V., Rotterdam.

- Koning, J. de en H. Versluis (1999), Did active measures and social security reforms reduce the number of unemployment beneficiaries in the Netherlands?, *NEI Working Papers*, No. 1999/2.
- Koning, J. de en M. Arents (2001) The impact of active labour market policy on job hirings and unemployment in the Netherlands, in J. de Koning en H. Mosley (eds), *Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Koning, Jaap de en Peter van Nes (met ondersteuning van Joost van Acht, Eisa Abdelgalil en Arie Gelderblom) (2002), *Employment effects of the structural funds: an assessment based on theoretical considerations and empirical evidence*, SEOR, Rotterdam.
- Koning, J. de, J.H. Gravesteijn-Ligthelm, L. van den Boom, H.J. Kroes & M. Goudriaan (2003), *Nieuwe wegen, gelijke kansen. De mid-term evaluatie van het EQUAL-initiatief*, SEOR, Rotterdam.
- Koning, Jaap de, Arie Gelderblom, Kees Zandvliet en René Blanken. (2003), *Werkt scholing voor werklozen?*, uitgave RWI, Den Haag.
- Koning de, Jaap, Bram van Dijk en Peter van Nes (2004), *A profiling system for the unemployed in Slovakia*, Paper (in progress) voor de workshop 'Innovation in labour market policy' in het kader van het TLM-netwerk, SEOR, Rotterdam.
- Korpi, T. (1994), *Employment stability following unemployment: evidence of the effect of manpower programs for youth in: Escaping unemployment*, Studies in the individual consequences of unemployment and labor market policy, Doctoral Thesis, the Swedish Institute for Social Research 24, Stockholm University.
- Kraus, F. en V. Steiner (1999), Haben Teilnehmer an Arbeitsbeschaffungsmassnahmen in Ostdeutschland bessere Wiederbeschäftigungschancen als Arbeitslose?, in *Mikroökonomik des Arbeitsmarktes*, ed. by L. Bellmann and V. Steiner, pp. 387-423. IAB - Beiträge zur Arbeitsmarkt und Berufsforschung 192.
- Kraus, F., P. Puhani en V. Steiner (1997), Employment effect of publically financed training programs - the east german experience, *Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Discussion Paper* No. 97-33.
- Kraus, F., P. Puhani en V. Steiner (1999), Employment Effects of Publicly Financed Training Programs - The East German Experience, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 219, 216-248.
- Kraus, F., P. Puhani en V. Steiner (2000), Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience, in *Research in Labour Economics*, ed. by S. Polachek. JAI Press.
- Lalive, R., J. Zweimüller en J. C. van Ours (2000) , The impact of active labour market programs and benefit entitlement rules on the duration of unemployment, University of Zurich, *IEW Working Paper* No. 41.

- Lalive, Rafael, Jan C. Van Ours en Josef Zweimüller (2000), The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment, *CEPR Discussion Paper*, No. 2451
- Lalive, R., J.C. van Ours en J. Zweimüller (2002), The effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment, *IZA Discussion Papers*, No. 469
- Lancaster, T. (1979), Econometric methods for the duration of unemployment, *Econometrica*, vol. 47.
- Larsson, L. (2000), Evaluation of Swedish youth labour market programmes, *IFAU Working Paper* 2000:1, Uppsala.
- Layard, R., S. Nickell en R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Lechner, Michael (1996), *An evaluation of public-sector-sponsored continuous vocational training programs in East Germany*, unpublished manuscript, Universität Mannheim.
- Lechner, Michael (1999a), Earnings and Employment effects of Continuous Off-the-Job Training in East Germany After Unification, *Journal of Business Economic Statistics*, 17, 74-90.
- Lechner, Michael (1999b), The Effects of Enterprise-related Continuous Vocational Training in East Germany on Individual Employment and Earnings, *Annals d'Economie et de Statistique*, 55-56, 97-128.
- Lechner, Michael (2000), An evaluation of public sector sponsored continuous vocational training programs in East Germany, *Journal of Human Resources*.
- Lefresne, Florence (2004), *France: The Active Labour Market Policy Reform – The Second Wave: Statements and Comments*, Peer Review The Active Labour Market Policy Reform – The Second Wave.
- Lehmann, H. (1993), The Effectiveness of the Restart Programme and the Enterprise Allowance Scheme, *Discussion Paper* No. 139, Centre for Economic Performance, LSE, London
- Lundin Martin en Per Skedinger (2000), Decentralisation of active labour market policy: The case of Swedish local employment service committees, *IFAU Working Paper* 2000/6.
- Main, B. (1985), School leaver unemployment and the youth oportunitues programme in Scotland, *Oxford Economic Papers*, 37(3):426-447.
- Main, B. (1991), The effects of the youth training scheme on employment probability, *Applied Economics* 23(2):367-372.
- Main, B. en D. Raffe (1983), Determinants of employment and unemployment among school leavers: evidence from the 1979 survey of Scottish school leavers, *Scottish Journal of Political Economy* 30(1):1-17.

- Main, B. en M. Shelly (1990), The effectiveness of the youth training scheme as manpower policy, *Economica* 57(228) 495-514.
- Maynard, R. (1980), *The impact of supported work on young school dropouts*, Manpower Demonstration Research Corporation (MDCR), New York.
- Meyer, B.D. (1992), Policy lessons from the U.S. unemployment insurance experiments. *NBER Working Paper*, No. W4197
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004a), *Tussenevaluatie van de Wet SUWI*, Den Haag, mei.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2003), *De effecten van beleid en conjunctuur op het Abw volume. Een analyse op basis van gemeentedata*, Den Haag.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2004b), *Achtste voortgangsrapportage implementatie SUWI*, Den Haag, september.
- Montfort, K. van, F.A.G. den Butter en G.T.J. Weitenberg, (2003), Unemployment Dynamics and propagation of aggregate and reallocation shocks in the Netherlands, *De Economist*, Leiden, juni. Vol. 151, No. 3, blz. 253 e.v.
- Natarajan, L., L. Smethurst, N. Stratford en R. Taylor (2002), *Job seeker attitudinal segmentation: Analysis of the segments*, National Centre for Social Research
- Nätti, Jouko, Simo Aho en Jukka Halme (2000), *Does labour market training and subsidised employment reduce unemployment? An evaluation of the employment effects of labour market training and subsidised employment in Finland 1990-95*, Paper presented at the Nordic Workshop on Labour Market Research with register data. Work Research Centre, University of Tampere
- Nes, P.J. van, Mw. M.M. Cluitmans en J. de Koning (1998), Evaluatie van activering, uitgave Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, *Werkdocumenten No. 99*.
- Obben, J. (2002), Towards a Formal Profiling Model to Foster Active Labour Market Policies in New Zealand, *Discussion Paper* No. 0207, Massey University, Department of Applied and International Economics, Palmerston North.
- O'Connell, P. en F. McGinnity (1997), What works, who works? The employment and earnings effects of active labour market programmes among young people in Ireland, *Work, Employment and Society* 11(4): 639-661.
- OECD (1993), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1998), *Early Identification of Jobseekers at risk of long-term unemployment. The Role of Profiling*, Paris.
- OECD (2000), *Employment Outlook*, Paris.

- O'Higgins, N. (1994), YTS, employment and sample selection bias, *Oxford Economic Papers* 46(4):605-628.
- Ohlsson, H. (1995), Job creation programmes as stabilization policy measures, in: Johannesson, J. en E. Wädensjö (eds), *Labour Market Policy at the Crossroads*, Report nr 34 from the Expert Group for Labour Market Policy Evaluation Studies (EFA), Ministry of Labour, Stockholm, pp 29-55.
- Okeke, S. (1999), *Starta eget-bidragets effekter -utvärdering av företag tre år efter start*, Ura 1999:12 The National Labour Market Board, Stockholm.
- Okeke, S. (2001), *Arbetsmarknadsutbildningen 1999- effekter för individen* Ura 2001:7, The National Labour Market Board, Stockholm.
- Okeke, S. en A. Spånt Enbuske (2001), *Utvärdering av 1995 års nystartade företag*, Ura 1999:12, The National Labour market Board, Stockholm.
- O'Leary, C.J., R.G. Spiegelman en K.J. Kline (1995), Do Bonus Offers Shorten Unemployment Insurance Spells? Results from the Washington Experiment, in: *Journal of Policy Analysis and Management*, pag. 245-269.
- O'Leary, C. J., P.T. Decker en S.A. Wandner (1997), Reemployment Bonuses and Profiling, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, *Staff Working Papers*, No. 98-51
- O'Leary, Christopher J., Paul T. Decker en Stephen A. Wandner (2003), Cost-Effectiveness of Targeted Reemployment Bonuses, *Upjohn Institute Staff Working Paper* No. 03-51R (forthcoming in the *Journal of Human Resources*)
- Olieman, J. H. Gravesteijn-Ligthelm, I van der Weijde, A. Verkaik, P. F. H. Nijhuis en J. de Koning (1996), *Evaluatie JeugWerkGarantiewet Rotterdam*, NEI, februari 1996.
- Olieman, R., J. H. Gravesteijn-Ligthelm, K. C. Jonker, J. de Koning en M. Arents (1998), *Interim evaluatie ESF doelstelling 3, 1996*, Eindrapport, Rotterdam: NEI, februari 1998.
- Orr, L., H. Bloom, S. Bell, W. Lin, G. Cave en F. Doolittle (1994), *The national JTPA study: impacts, benefits and costs of title II-A*, Produced for the U.S. Department of Labor under contract 99-6-0803-77-068, Abt Associates, Inc., Bethesda, MD.
- Ours, J. C. van (2001), Do active labour market policies help unemployed workers to find and keep regular jobs, in M. Lechner en F. Pfeiffer (eds), *Econometric Evaluation of Labour Market Policies*, Physica, Heidelberg.
- Pannenberg, M. (1995), *Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie - Eine empirische Analyse für Deutschland*, Campus-Verlag, Frankfurt, New. York.
- Pannenberg, M. (1996), Zur Evaluation staatlicher Qualifizierungsmaßnahmen in Ostdeutschland: Das Instrument Fortbildung und Umschulung (FuU), *Discussion Paper* No. 38, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

- Park, N., W. C. Riddell en R. Power (1993) , *An evaluation of UI-sponsored training*, Evaluation Branch, Human Resources Development Canada.
- Payne, J., S. Lissenburg en M. White (1996), *Employment training and employment action: An evaluation by the matched comparison method*, Policy Studies Institute, London.
- Peters, A. en G. Schmid (1982), Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarkt-politischen Programms der Bundesregierung für besonderen Beschäftigungsproblemen, *Discussion Paper IIM/LMP*, 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- PLS (in samenwerking met SEOR) (2001), *Study on Early Identification of High Risk Unemployment*, Kopenhagen.
- Polanen Petel, V.C.A van., T. W. Hu, J. de Koning en C. van der Veen (1999), *Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW*, Eindrapport, Rotterdam: NEI, oktober 1999.
- Prey, H. (1997), Wirkungen von Massnahmen staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, *Cile Discussion Paper* No. 45. University of Konstanz.
- Prey, H. (1999), *Wirkungen staatlicher Qualifizierungsmassnahmen. Eine empirische Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland*, Paul Haupt-Verlag, Bern, Stuttgart, Wien.
- Puma, M., en N. Burnstein (1994), The national evaluation of the Food Stamp employment and training program, *Journal of Policy Analysis*.
- Raaum, O. en H. Torp (2002), Labour market training in Norway: effect on earnings, *Labour Economics*, vol 8(5).
- Rangarajan, A. J. Burghardt en A. Gordon (1992), *Evaluation of the minority single parent demonstration*, Volume I: Summary, Mathematica Policy Research, Inc., Princeton, NJ.
- Regner, H. (1996), *A non-experimantal evaluation of manpower training in Sweden*, Unpublished manuscript, Stockholm University.
- Regner, H. (1997), *Training at the job and training for a new job: two Swedish studies*, Doctoral Thesis, the Swedish Institute for Social Research 29, Stockholm University.
- Regnér, H. (2001), A non-experimental evaluation of training programs for the unemployed in Sweden, *Labour Economics*.
- Riccio, J., D. Friedlander en S. Freedman (1994), *Benefits, costs and three-year impacts of a welfare-to-work program*, Manpower Demonstration Research Corporation, New York.

- Richardson, K. en G. J. van den Berg (2001), The Effect of Vocational Employment Training on the Individual Transition Rate from Unemployment to Work, *Swedish Economic Policy Review*, 8, pp. 175-213.
- Richardson, K. en G. J. van den Berg (2002), *Swedish labor market training and the duration of unemployment*.
- Ridder, G. (1986), An event history approach to the evaluation of training, recruitment and employment programmes, *Journal of Applied Econometrics* 11:109-126.
- Rosholm, M. (1999), *Evaluating subsidized employment programmes in the private and public sector*, mimeo, Center for Labour Market and Social Research, Aarhus.
- Rosholm, Michael en Lars Skipper (2003), Is labour market training a curse for the unemployed? Evidence from a social experiment, *IZA Discussion Paper* No. 716
- Rosholm, Michael en Michael Svarer (2004), Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes, *IZA Discussion Paper* No. 1300
- Salgado, J.F., N. Anderson, S. Moscoso, C. Bertua en F. de Fruyt, International Validity Generalization of GMA and Cognitive Abilities: A European Community Meta-Analysis, te verschijnen in *Personnel Psychology*.
- Salgado, Jesús F., Neil Anderson, Silvia Moscoso, Christina Bertua, Filip de Fruyt en Jean Pierre Rolland, (2003), A Meta-Analytic Study of General Mental Ability Validity For Different Occupations in the European Community, in *Journal of Applied Psychology*, in press.
- Samoy, E. en L. Sannen (2002), *Screening en diagnose van arbeidsgehandicapten: instrumentarium en praktijk*, HIVA, Leuven.
- Schmid, G., S. Speckesser en C. Hilbert (2001), Does active labour market policy matter? An aggregate impact analysis for Germany, in J. de Koning en H. Mosley (eds), *Labour Market Policy and Unemployment*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Sehlstedt, K. en L. Schröder (1989), Språngbräda till arbete? En utvärdering av beredskapsarbete, rekryteringsstöd och ungdomsarbete, *EFA-rapport* No. 19, Ministry of Labour Stockholm.
- Sianesi, Barbara (2001), *An evaluation of the active labour market programmes in Sweden*, mimeo, University College London.
- Sianesi, Barbara (2002), Differential effects of Swedish active labour market programmes of unemployed adults during the 1990s, *IFAU Working Paper* No. 2002/5.
- Skedinger, P. (1995), Employment policies and the displacement in the youth labour market, *Swedish Economic Policy Review*, Vol 2. No.1
- Staat, M. (1997), *Empirische Evaluation von Fortbildung und Umschulung-Schriftenreihe des ZEW 21*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

- Struyven, Ludo, Geert Steurs, Anneleen Peeters en Veerle Minne (2002), *Van aanbieden naar aanbesteden. Marktwerking bij arbeidsbemiddeling en –reïntegratie in Australië, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden*, Uitgeverij Acco, Leuven.
- Struyven, Ludo (2004), Marktwerking bij arbeidsreïntegratie in Vlaanderen, in *Over Werk* Nr. 3/2004, Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.
- Thierry, P. en M. Sollogoub (1995), Les politiques francaises d'emploi en faveur des jeunes. Une evaluation econometrique, *Revue-Economique* 46(3).
- Torp, H., O. Raaum, E. Heraes en H. Goldstein (1993), The first Norwegian experiment, in: K. Jensen en P. K. Madsen, eds., *Measuring labour market measures*, Ministry of Labour, Copenhagen, Denmark.
- Veerman, T.J. en B. Cuelenaere (2003), *UWV Pilots reïntegratie langdurig WAO-gerechtigden*.
- Verick, Sher (2004), Do Financial Incentives Promote the Employment of the Disabled, *IZA Discussion Paper*, No. 1256
- Vinke, H., B. Fermin, J. van Genabeek, S. Lagerveld en W. Zwinkels (2003), *Klanttevredenheid over reïntegratiebedrijven*, TNO Arbeid, uitgave Raad voor Werk en Inkomen (RWI), Den Haag.
- Vinke, H. (2004), *Evaluatie aanbesteding van reïntegratiecontracten 2003*, TNO Arbeid, Hoofddorp.
- Vrijhof, B.J. (2004), *Reïntegratie langdurig WAO-gerechtigden*.
- Waddell, G., A.K. Burton en C.J. Main (2003), *Sreening to Identify People at Risk of Lon-Term Incapacity for Work*, RSM Press, London.
- Weber, Andrea en Helmut Hofer (2004), Employment Effects of Early Interventions on Job Search Programs, *IZA Discussion Paper*, No 1076
- White, M. en J. Lakey (1992), *The Restart effect: Does active labour market policy reduce unemployment?*, Policy Studies Institute, London.
- Whitfield, K. en C. Bourlakis (1991), An empirical analysis of YTS, employment and earnings, *Journal of Economic Studies* 18(1):42-56.
- Woodbury, S.A. en R.G. Spiegelman (1987), Bonuses to Workers en Employers to Reduce Unemployment: Randomized Trials in Illinois, in: *American Economic Review*, pag. 513-530.
- Zandvliet, C. Th., E. F. van Bokhoven en E. van Dongen (1995), *Kosten en baten van CBB, KRS en Sollicitatieclub in RBA Zuid-Limburg*, Rotterdam, NEI, augustus 1995.
- Zweimuller, J. en R. Winter-Ebmer (1996), Manpower training programmes and employment stability, *Economica*, 63(249):113-130.

Zwinkels, W.S., J. van Genabeek en I. Groot (2004), *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, TNO Arbeid en SEO in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI).

BIJLAGEN BIJ HOOFDSTUK 3

BIJLAGE 3.1 GEHANDTEERDE METHODEN VOOR EFFECTMETING

STUDIES MET EEN EXPERIMENTELE BENADERING

Om het effect van een reïntegratiemaatregel te bepalen zou men eigenlijk moeten weten wat er met de deelnemers zou zijn gebeurd als zij niet hadden deelgenomen. Maar uiteraard is slechts één van beide situaties waar te nemen. Een ideaal experiment geeft een waterdichte benadering van de situatie zonder deelname. Een dergelijk experiment werkt als volgt:

- er wordt een aselechte steekproef getrokken uit de potentiële groep van deelnemers;
- de individuen uit de steekproef worden aselekt verdeeld over twee groepen;
- de ene groep wordt “behandeld” en de andere groep niet;
- de controlegroep komt ook niet in aanmerking voor andere maatregelen⁴²;
- beide groepen worden voldoende lang gevolgd om na te gaan of de experimentele groep een hogere herintredingskans heeft dan de controlegroep.

Door het aselechte karakter van de toewijzing hebben experimentele groep en controlegroep dezelfde samenstelling of beter: de verschillen zijn willekeurig en worden in relatieve zin kleiner naarmate de omvang van de groepen groter is. Door voldoende grote groepen te kiezen kunnen dus met grote zekerheid verschillen in arbeidsmarktresultaten toegeschreven worden aan de interventie.

Bij uitvoering van experimenten zal dit ideaalbeeld echter slechts voor een deel kunnen worden gerealiseerd. Zo kan het voorkomen dat niet iedereen bereid is aan het experiment mee te doen. Als deelname afgedwongen wordt, beïnvloedt dit waarschijnlijk het gedrag. Verder is veelal niet te voorkomen dat mensen (vooral mensen uit de controlegroep) tijdens het experiment uitvallen (attrition). De groep die niet meedoet of uitvalt, is waarschijnlijk een selectieve groep, waardoor de uitkomsten vertekend kunnen worden. Hiervoor zijn wel correcties te maken, maar daarvoor is dan het gebruik van econometrische methoden nodig waaraan altijd onzekerheid kleeft. Heckman en Smith (1996) gaan hierop uitvoerig in. Andere wetenschappers schatten de beperkingen van de experimentele methode overigens lager in (zie bijvoorbeeld Burtles (1993)). Men is het er over het algemeen wel over eens dat de experimentele benadering de meest valide methode is.

Het grootste nadeel van de experimentele benadering is de tijd die ermee gemoeid is. De opzet ervan kost tijd, vervolgens neemt de maatregel tijd in beslag (bij scholing, bijvoorbeeld, kan het wel om een half jaar of meer gaan) en na deelname moeten de betrokkenen nog geruime tijd worden gevolgd. Je kunt je zelfs voorstellen dat hiermee een zodanig lange periode gemoeid gaat, dat de resultaten minder relevantie krijgen. Aan

⁴² Ook random toewijzing aan verschillende typen maatregelen is denkbaar. Op basis daarvan kan men dan de effectiviteit van verschillende maatregelen vergelijken.

de andere kant levert een experiment aanzienlijk besparingen op als daarmee wordt voorkomen dat op grote schaal ineffectieve interventies worden toegepast.

STUDIES MET NIET-EXPERIMENTELE METHODEN

In hoofdlijnen zijn in de literatuur drie typen niet-experimentele methoden te vinden, namelijk:

- schatting van effecten door middel van registratie van percepties van cliënten;
- schatting door vergelijking voor en na deelname;
- de matching methode;
- de “timing of events” methode.

Toepassing van niet-experimentele methoden heeft alleen meerwaarde als deze achteraf op bestaand beleid worden toegepast. Het onderzoekstraject kan dan – in tegenstelling tot een experiment - betrekkelijk kort zijn. Dient evaluatie om de effectiviteit van nieuw beleid te bepalen, dan is een experiment sterk aan te bevelen. Voor een beschrijving van de matching methode en de “timing of events” methode verwijzen we naar Lalive, Van Ours en Zweimueller, 2002).

Percepties van cliënten

In evaluatiestudies wordt vaak nagegaan hoe de deelnemers aan maatregelen zelf achteraf het effect schatten. Een typische vraag is: “denkt u dat door deelname uw kans op een baan is toegenomen, dat deze kans niet is veranderd of dat deze is afgenomen”. In de antwoordmogelijkheden kan dan nog een bepaalde gradatie opgenomen worden van de zekerheid over of de omvang van het (gepercipieerde) effect. Dergelijke informatie vindt men terug in vele Nederlandse evaluatiestudies, maar bijvoorbeeld ook in buitenlandse evaluatiestudies naar de effectiviteit van de Europese Structuurfondsen.

Het belangrijkste voordeel van deze methode is dat deze eenvoudig uitvoerbaar is. De vraag is natuurlijk welke waarde men mag hechten aan percepties. Je zou verwachten dat de opinie van (ex-)deelnemers over het effect van deelname aan een maatregel medebepaald wordt door het al of niet vinden van een baan. Mensen die een baan gevonden hebben zijn mogelijk daardoor eerder geneigd aan te geven dat de maatregel heeft geholpen. De percepties zouden dan veeleer de bruto-effectiviteit (het vinden van een baan) dan de netto-effectiviteit (het vinden van een baan dankzij de maatregel) weergeven.

Sommige studies passen naast deze methode ook een controlegroepbenadering toe, wat het mogelijk maakt de uitkomsten van de beide te vergelijken. Dan blijkt dat er vrij grote verschillen zijn (zie bijvoorbeeld De Koning et al, 1999). In deze laatste studies wordt stevast een niet-experimentele controlegroepbenadering gehanteerd. Omdat bij de validiteit van deze benadering ook vraagtekens kunnen worden, kan uit de verschillen niet zonder meer de conclusie worden getrokken dat de subjectieve methode inferieur is.

Wel lijkt het van belang dat bij de subjectieve methode wordt doorgevraagd over de redenen waarom de deelnemer van mening is dat zijn baankansen groter zijn geworden. Werd hij na de deelname vaker uitgenodigd voor sollicitatiegesprekken dan ervoor? Heeft hij na scholing een baan gevonden waarvoor dusdanige competenties worden gevraagd

dat hij zonder de scholing niet in aanmerking was gekomen? In sommige studies wordt op dergelijke punten doorgevraagd.

Vergelijking voor en na deelname

In evaluaties uit de VS wordt vaak een vergelijking gemaakt tussen de situatie voor en na deelname. Men kijkt dan bijvoorbeeld naar de verandering in het inkomen voor en na deelname aan een scholingsprogramma. In feite wordt de deelnemer dus als zijn eigen controlepersoon gebruikt. Hierdoor is het minder waarschijnlijk dat selectieonzuiverheid de resultaten vertroebelt.

Bij arbeidsmarktprogramma's zou men deze methode als volgt kunnen toepassen. Men volgt individuen over voldoende lange perioden voor en na deelname. Daarbij kijkt men of de kans om werkloos te worden na deelname kleiner is geworden in vergelijking met ervoor. Ridder (1987) is het enige voorbeeld van toepassing van deze methode in zijn pure vorm. Hij hanteert daarbij een Markov-achtig model.

Een belangrijk nadeel van deze methode is dat de context en de situatie van het individu in de tijd kunnen veranderen. In beginsel is hiervoor met econometrische methoden wel te corrigeren, maar praktisch gesproken is dit meestal lastig. Daarom is het aan te bevelen deze methode te combineren met één van de methoden die we hierna bespreken.

De matching methode

Deze methode houdt in dat achteraf bij elke deelnemer een niet-deelnemer wordt gezocht die er zo goed mogelijk op lijkt. Eén van de weinig voorbeelden van deze methode in Nederland is een studie naar de effectiviteit van het Centrum Vakopleiding uit 1987 (De Koning, Koss en Verkaik, 1987). De doelgroep bestond uit bij Arbeidsvoorziening ingeschreven werklozen die een opleiding aan dit Centrum hadden gevolgd. Uit het registratiesysteem van Arbeidsvoorziening is toen bij iedere deelnemers een schaduwpersoon gezocht die er zoveel mogelijk op leek. Daarbij bleek dat zelfs als men de integrale werkloosheidsbestanden hiervoor gebruik de matching lang niet altijd perfect is. Daarom is een afstandsmaat gedefinieerd voor het verschil tussen een deelnemer en een schaduwpersoon op basis van alle kenmerken uit het bestand die als relevant voor de kans op werk werden beschouwd. Als schaduwpersoon is vervolgens degene met de kleinste afstand tot de deelnemer gekozen.

Matching vindt per definitie alleen plaats op basis van kenmerken waarover gegevens beschikbaar zijn. Maar het is aannemelijk dat meer factoren van belang zijn. Het is heel goed denkbaar dat juist de gemotiveerde individuen aan maatregelen deelnemen. Motivatie wordt meestal niet gemeten. Dat deelnemers beter "scoren" kan dan ook komen doordat zij gemotiveerder zijn dan niet-deelnemers. Deze selectieonzuiverheid kan waarschijnlijk grotendeels ondervangen worden door de matching-methode te combineren.

De "timing of events" methode

Deze methode houdt in dat een multivariaat model van de uitkeringsduur wordt gebruikt. In dergelijke modellen kan niet alleen het effect van waargenomen kenmerken worden opgenomen, maar ook rekening worden gehouden met het mogelijke effect van niet waargenomen factoren. Daardoor wordt een oplossing verkregen voor het probleem van

de selectieonzuiverheid. Voor een meer gedetailleerde behandeling van dit probleem verwijzen we naar Abbring en Van den Berg (2003), Heckman et al (1999) en Wooldridge (2002).

Modellen van de uitkeringsduur waarmee de effecten van beleidsprogramma's worden geschat samen met correctie voor selectieonzuiverheid zijn technisch complex. Zelfs met de state of the art modellen zijn nog lang niet alle problemen opgelost. Een veelbelovende ontwikkeling is de benadering zoals beschreven in Abbring en Van den Berg (2003). In hun model wordt niet alleen de uitkeringsduur gemodelleerd, maar ook de duur gemeten vanaf instroom in de uitkering tot deelname aan een maatregel. Beide duren worden beschouwd als kansvariabelen. Als de maatregel effectief is betekent dit dat de uittredingskans (of "hazard") groter is na deelname aan de maatregel. Onder bepaalde veronderstellingen kan dit binnen het model getoetst worden. Met selectieonzuiverheid wordt rekening gehouden door aan te nemen dat beide verblijfsduren (de uitkeringsduur en de duur tot deelname aan een maatregel) onderling gecorreleerd zijn.

Ook bij deze methode is het van belang dat bij elke deelnemer controlepersonen bestaan die qua waargenomen kenmerken op de deelnemer lijken. Als een bepaalde combinatie van kenmerken die van belang zijn voor de herintredingskans bij de deelnemers wel voorkomen, maar bij de controlegroep niet, dan kan dit niet door techniek worden opgelost. Hoewel individuele matching niet nodig is, is het dus ook bij deze methode van belang dat deelnemersgroep en controlegroep zoveel mogelijk op elkaar lijken.

Een beperking van deze methode is dat uitstroom naar andere bestemmingen dan een baan niet wordt gemodelleerd. Modellen waarin dit wel gebeurt zijn wel denkbaar, maar ook technisch aanzienlijk complexer

BIJLAGE 3.2 OVERZICHT VAN STUDIES NAAR DE EFFECTEN VAN REINTEGRATIE-INSTRUMENTEN OP DE INDIVIDUELE HERINTREDINGSKANS

Tabel B3.2.1 Overzicht van studies waarin effecten worden onderzocht van incentives voor werkzoekenden (sancties, monitoring, dreiging van maatregelen en bonussen)

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Woodbury en Spiegelman (1987)	Verenigde Staten	Bonussen (500 dollar voor vinden baan binnen 11 weken)	Uitkeringsontvangers in staat Illinois	Experiment	1984-1985		Uitkeringsduur	Verlaging uitkeringsduur
Corson, Decker, Dunstan en Gordon (1989)	Verenigde Staten	Bonussen (bonus hoger naarmate sneller gevonden)	Uitkeringsontvangers na ontslag in staat New Jersey, ouder dan 25 en met minstens 3 jaar werkervaring	Experiment	1985-1986		Uitkeringsduur	Verlaging uitkeringsduur (wel minder dan experiment Illinois)
Meyer (1992)	Verenigde Staten	Monitoring en counseling	Overzicht van diverse experimenten onder uitkeringsontvangers in staten van VS. 4 experimenten met monitoring-elementen	Experiment	Diverse experimenten voornamelijk in jaren '80		Uitkeringsduur	Verlaging uitkeringsduur door monitoring, maar effecten van counseling zijn meestal groter, alleen zijn de kosten hiervan ook groter
Corson, Decker, Dunstan en Kerachsky (1992)	Verenigde Staten	Bonussen (verschillende varianten)	Uitkeringsontvangers in staat Pennsylvania	Experiment	1988-1989		Uitkeringsduur	(Bepaalde) verlaging uitkeringsduur (groter effect als bonus hoger is en maximum periode waarin men baan moet vinden langer is)

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
'O Leary, Spiegelman en Kline (1995)	Verenigde Staten	Bonussen (verschillende varianten)	Uitkeringsontvangers in staat Washington	Experiment	1988-1989		Uitkeringsduur	(Beperkte) verlaging uitkeringsduur (groter effect als bonus hoger is en maximum periode waarin men baan moet vinden langer is)
Abbring, van den Berg, Mullenders en van Ours (1996)	Nederland	Sancties	Instromers in de WW	Timing of events	1992-1993	Ja	Kans op werkhervatting	Substantieel positief effect
Dolton en 'O Neill (1996a, 1996b)	Verenigd Koninkrijk	Monitoring (maar vooral counseling) vanaf 6 maanden werkloosheid met dreiging sanctie bij niet opdagen of onvoldoende zoekactiviteiten	Werkloze uitkeringsontvangers na 6 maanden werkloosheid	Experiment	1989 (werkloosheidsverleden bekend tot 1982)		Uitstroomkans van uitkering (uitgesplitst naar opgeven claim, uitstroom naar scholing en uitstroom naar werk)	Positief effect op opgeven claim bij met name vrouwen, en algemeen positief effect op uitstroom naar werk
Gorter en Kalb (1996)	Nederland	Monitoring en counseling (niet eenmalig maar steeds terugkerend) met dreiging sanctie	Instromers in de WW	Experiment	1989-1990		Zoekintensiteit (sollicitaties) en matching rate Uitstroomkans naar werkloosheid	Zoekintensiteit neemt toe met gelijkblijvende matching rate. Uitstroomkans neemt toe.
Dolton en 'O Neil (1997)	Verenigd Koninkrijk	Monitoring (maar vooral counseling) vanaf 6 maanden werkloosheid met dreiging sanctie bij niet opdagen of onvoldoende zoekactiviteiten	Werkloze uitkeringsontvangers na 6 maanden werkloosheid	Experiment	1989-1994		Werkloosheidspatronen in 5 jaar na restart interview (lange termijn effecten)	Ook op langere termijn effecten te zien, maar dan met name bij mannen

Tabel B3.2.1 – vervolg – effectstudies incentives

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Klepinger, Johnson, Joesch en Benus (1997)	Verenigde Staten	Verschillende vormen van monitoring (waarvan 1 met counseling) met sanctiedreiging. Ook gekeken naar variant met "dreigeffect" (aankondiging controle)	Werkloze uitkeringsontvangers in staat Maryland	Experiment	1994		Uitkeringsduur	Verhoging aantal verplichte sollicitaties vermindert uitkeringsduur met 6%. Aankondiging dat contacten zouden worden geverifieerd leidt tot vermindering met 7,5%. Counseling heeft effect, maar vooral op voorhand ("dreiging")
Van den Berg, van der Klaauw en van Ours (1998 en 2002)	Nederland	Sancties	Bijstandontvangers in Rotterdam	Timing of events	1994-1997	Ja	Uitstroomkans naar werk	Positief. Effect is hoger na sanctie dan tijdens sanctie, en houdt lang aan. Verdubbeling van de uitstroomkans na sanctie
Ashenfelter, Ashmore en Deschenes (1999)	Verenigde Staten	Verschillende vormen van monitoring met sanctiedreiging in begin werkloosheidsperiode	Werklozen uitkeringsontvangers 4 staten	Experiment	1984-1985		Omvang uitkeringen, uitkeringsduur	Weinig tot geen effecten
Van den Berg en van der Klaauw (2001); Van den Berg, Homburg, Hospers en van der Klaauw (2003)	Nederland	Monitoring en counseling (terugkerend; respondenten ervaren vooral de controle dus monitoring) met dreiging sanctie	Ontslagwerklozen die recht hebben op uitkering en in fase 1 zijn ingedeeld	Experiment	1998-1999		Indicatoren zoekgedrag Blijfkans werkloosheid	Verschuiving van informele zoekactiviteiten naar formele. Geen effect op blijfkans
Lalive, van Ours en Zweimueller (2002)	Zwitserland	Sancties (gescheiden naar aankondiging en feitelijke uitvoering)	Instromers in de werkloosheid (laatste 2 jaar niet werkloos geweest)	Timing of events	1997-1999	Ja	Uitstroom uit werkloosheid	Zowel aankondiging als feitelijke uitvoering hebben positief effect

Tabel B3.2.1 – vervolg – effectstudies incentives

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Black, Smith, Berger en Noel (2002)	Verenigde Staten	Aankondiging ("dreiging") van deelname aan dienstverlening en dienstverlening zelf	Instromers in werkloosheid in Kentucky	Experiment	1994-1996		Uitkeringsduur	De aankondiging heeft zelfstandig verlagend effect op uitkeringsduur
'O Leary, Decker en Wandner (1997 en 2003)	Verenigde Staten	Bonussen gekoppeld aan profiling	Uitkeringsontvangers in eerdere experimenten 4 Amerikaanse staten	Experiment (bestaande data hierboven genoemde experimenten)	Zie 4 studies hierboven		Uitkeringsduur Kosten-baten	Effecten zijn groter op groep met minder kansen uit profiling model. Meer selectieve toepassing gekoppeld aan profiling leidt tot gunstige kosten-baten verhouding
Rosholm en Svarer (2004)	Denemarken	"dreiging" van deelname aan maatregelen	Instromers in werkloosheid	Timing of events	1998-2002	Ja	Uittredingskans	Kans op deelname maatregel vergroot uittredingskans

Tabel B3.2.2 Overzicht effectiviteitsstudies naar bemiddeling

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Goldman, Friedlander en Long (1986)	Verenigde Staten	Bemiddeling (Job Search Assistance)		Experimenteel			Baankans; ook effect op inkomen	Bemiddeling geen significant effect op baankans, zowel bij kansarme mannen als bij kansarme vrouwen (de doelgroepen). Bij vrouwen wel significant positief effect op inkomen.
Hoffius (1989)	Nederland	Heroriënterings-gesprekken	Langdurig werklozen	Niet experimenteel Matching	1988		Baankans	Geen significante effecten op baankans.
Meyer (1992)	Verenigde Staten	Counseling (soms ook met monitoring elementen)	Overzicht van diverse experimenten onder uitkeringsontvangers in staten van VS. 4 experimenten met sterke bemiddelingselementen	Experimenteel	Diverse experimenten, voornamelijk in jaren '80		Uitkeringsduur	Counseling verlaagt uitkeringsduur (ook grotere effecten dan in monitoring experimenten). Kosten-baten afweging van counseling is gunstig.
Verenigde Staten	Bemiddeling (Job Search Assistance)	Vrouwen in een achterstandspositie	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen	Alleen bekend voor vrouwen. Effect op baankans en inkomen significant positief	

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Van der Aalst en Hermsen (1994)	Nederland	Bemiddeling (beroepskeuzetest en sollicitatietraining)	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching		Nee	Baankans	Beroepskeuzetest: Deelname aan beroepskeuzetest vermindert de kans op werk significant voor werklozen die korter dan 3 jaar werkloos zijn Sollicitatietraining: Deelname aan een sollicitatieclub of sollicitatietraining heeft een positief significant effect op de kans om werk te vinden voor personen die 1-3 jaar werkloos zijn, maar geen effect voor personen die langer dan 3 jaar of korter dan 1 jaar werkloos zijn.
Gorter en Kalb (1996)	Nederland	Monitoring en counseling (niet eenmalig maar steeds terugkerend) met dreiging sanctie	Instromers in de WW	Experimenteel	1989-1990		*Zoekintensiteit (sollicitaties) en matching rate *Uitstroomkans naar werkloosheid	Zoekintensiteit neemt toe met gelijkblijvende matching rate; Uitstroomkans neemt toe.
Zandvliet, van Bokhoven, van Dongen (1995); Gravesteijn-Ligthelm, de Koning, Olieman en van der Weijde (1995)	Nederland	Sollicitatietraining	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1993-1994;1992	Nee	Baankans	Positief effect, want het verschil in baanvindkans tussen deelnemers en niet-deelnemers aan een sollicitatiecursus bedraagt 38 procentpunten.

Tabel B3.2.2 – vervolg – effectstudies bemiddeling

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Dolton en 'O'Neill (1996a, 1996b)	Verenigd Koninkrijk	Counseling en monitoring vanaf 6 maanden werkloosheid met dreiging sanctie bij niet opdagen en onvoldoende inzet zoeken	Werkloze uitkeringsontvangers na 6 maanden werkloosheid	Experimenteel	1989 (werkloosheidsverleden bekend tot 1982)		Uitstroomkans van uitkering (uitgesplitst naar opgegeven claim, uitstroom naar scholing en uitstroom naar werk)	Positief effect op opgegeven claim bij met name vrouwen en algemeen positief effect op uitstroom naar werk
Dolton en 'O'Neill (1997)	Verenigd Koninkrijk	Counseling en monitoring vanaf 6 maanden werkloosheid met dreiging sanctie bij niet opdagen en onvoldoende inzet zoeken	Werkloze uitkeringsontvangers na 6 maanden werkloosheid	Experimenteel	1989-1994		Werkloosheidspatronen in 5 jaar na restart interview (lange termijn effecten)	Ook op langere termijn effecten te zien, maar dan met name bij mannen
Klepinger, Johnson, Joesch en Benus (1997)	Verenigde Staten	Workshop over "job search"	Werkloze uitkeringsontvangers in staat Maryland	Experimenteel	1994		Uitkeringsduur	Counseling via workshop heeft effect, maar vooral op voorhand ("dreiging")
Knox, Aispos, Hunter-Manns, Miller en Orenstein (1997)	Verenigde Staten	Bemiddeling (Job Search Assistance)	Vrouwen in een achterstandspositie	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen	Alleen bekend voor vrouwen. Effect op baankans en inkomen significant positief
Olieman, Gravesteyn-Ligthelm, Jonker, de Koning en Arents (1998)	Nederland	Bemiddeling	Werklozen	Niet-experimenteel	1996	Nee	Baankans	Licht negatief (-2 procentpunten)

Tabel B3.2.2 – vervolg – effectstudies bemiddeling

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Centraal Planbureau (2000)	Nederland	Bemiddeling (beroepskeuzetest en sollicitatietraining)	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1993-1997	Ja	Baankans	Beroepskeuzetest: Het volgen van een beroepskeuzetest vergroot de kans om binnen 6 maanden werk te vinden die gemiddeld 43 procent bedraagt, significant met 2.5 procentpunten. Sollicitatietraining: Het volgen van een sollicitatietraining verkleint de baanvinkans die gemiddeld 43 procent bedraagt, significant met 2.6 procentpunten.
Kluve, Lehmann en Schmidt (2002)	Polen	Intervention works	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1992-1996	Ja	Herintredingskans	*Training: positief effect op herintredingskans *Bemiddeling: negatief effect met name voor mannen
Van den Berg en van der Klaauw (2001); van den Berg, Homburg, Hospers en van der Klaauw (2003)	Nederland	Monitoring en Counseling (terugkerend; respondenten ervaren vooral de controle dus monitoring) met dreiging sanctie	Werklozen met relatief goede vooruitzichten i.e. ontslagwerklozen die recht hebben op uitkering en in fase 1 zijn ingedeeld	Experimenteel	1998-1999		*Indicatoren zoekgedrag *Blijfkans werkloosheid	Verschuiving van informele zoekactiviteiten naar formele. Geen effect op blijfkans.

Tabel B3.2.2 – vervolg – effectstudies bemiddeling

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Bolvig, Jensen en Rosholm (2003)	Denemarken	Other ASP (Active Social Policy) measures, i.e. counselling programmes	Werklozen, wel gekeken naar subgroepen (mannen/vrouwen; ontvangers welfare met andere problemen naast werkloosheid/ontvangers zonder andere problemen; binnen deze groepen gekeken naar individuen jonger dan 25 en ouder dan 30. Ook gekeken effecten van achtergrondkenmerken.	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1997-1999	Ja	*Locking-in effecten *Post-programme effecten *Uitkeringsduur	Negatief effect, verlengt uitkeringsduur
Heyma e.a. (2003)	Nederland	Bemiddeling, maar ook andere instrumenten al dan niet in combinatie	WW-ers en arbeidsgehandicapten onderscheiden naar kenmerken	Niet-experimenteel	2000-2001	Nee	Baankans	Significant positief. Effect neemt toe met afstand tot de arbeidsmarkt. Effect is bij mannen en ouderen groter dan bij resp. vrouwen en jongeren. Effect is positief voor WW-ers en negatief voor arbeidsgehandicapten
Weber en Hofer (2004)	Oostenrijk	Job search assistance/job coaching	Werklozen	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1999		Resterende werkloosheidsduur	Positief gedurende eerste jaar werkloosheid.
Arkansas WORK (geciteerd in Heckman e.a. (1999))	Verenigde Staten	Bemiddeling (Job Search Assistance)	Vrouwen in een achterstandspositie	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen (ook op lange termijn)	Alleen bekend voor vrouwen. Effect op baankans en inkomen significant positief

Tabel B3.2.2 – vervolg – effectstudies bemiddeling

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Louisville (WIN-1) (geciteerd in Heckman e.a. (1999))	Verenigde Staten	Bemiddeling (Job Search Assistance)	Vrouwen in een achterstandspositie	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen (ook op lange termijn)	Alleen bekend voor vrouwen. Effect op baankans en inkomen significant positief; ook na 3 jaar
Cook County, IL (geciteerd in Heckman e.a. (1999))	Verenigde Staten	Bemiddeling (Job Search Assistance)	Vrouwen in een achterstandspositie	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen	Alleen bekend voor vrouwen. Effect op baankans en inkomensignificant positief
Louisville (WIN-2) (geciteerd in Heckman e.a. (1999))	Verenigde Staten	Bemiddeling (Job Search Assistance)	Vrouwen in een achterstandspositie	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen	Alleen bekend voor vrouwen. Effect op baankans en inkomensignificant positief

Tabel B3.2.3 Overzicht van studies naar de effectiviteit van scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Delander (1978); Björklund en Regner (1996)	Zweden	Employment Service/Intensified JSA: 1975 Job seekers in Eskilstuna	Mensen op zoek naar een baan	Experimenteel	1975		i) Kans op werk ii) Maandinkomen	i) Positief significant effect op kans op werk ii) Geen significant effect
Maynard (1980)	Verenigde Staten	Work Experience and training	Jongeren	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen (ook op lange termijn)	Geen significante effecten gevonden
Main en Raffe (1983)	Verenigd Koninkrijk	YOP-Scotland	Jongeren, opgesplitst in mannen en vrouwen	Niet-experimenteel Probit	1978		Kans op werk	Positief significant voor vrouwen op baankans
Hollister, Kemper en Maynard (1984)	Verenigde Staten	Work Experience and training	Vrouwen in een achterstandspositie, mannen in een achterstandspositie (ex-criminelen en ex-verslaafden), jongeren in een achterstandspositie	Experimenteel	Niet bekend		Baankans en inkomen (voor vrouwen ook op lange termijn)	Noch voor vrouwen, noch voor jongeren, noch voor ex-delinquenten worden significante effecten van "work experience" en training gevonden. Voor ex-verslaafden worden wel significant positieve effecten op baankans gevonden.
Main (1985)	Verenigd Koninkrijk	YOP-Scotland	Jongeren, opgesplitst in mannen en vrouwen	Niet-experimenteel Probit	1980		Kans op werk	Kleine positieve significante effecten op baankans voor zowel mannen als vrouwen in het algemeen en in een achterstandspositie.

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Ridder (1986)	Nederland	Employment and Training Programs	Werklozen	Niet-experimenteel Maximum likelihood	1979-1981	Nee	i) Werkgelegenheidsduur (employment hazard) ii) werkloosheids-duur (unemployment hazard)	Over het algemeen insignificant effecten op baankans
Breen (1988); Breen (1991)	Ierland	AnCO/FAS: Youth, 1981-1982; 1982-1986	Jongeren	Niet-experimenteel Probit	1981-1982 1982-1986	Ja	Kans op werk	Zowel probit-methode als selectie-methode laten kleine, significant positieve effecten op de kans op werk zien direct na deelname aan het programma. De effecten van het programma na een jaar zijn insignificant.
De Koning, Koss en Verkaik (1988; 1987)	Nederland	Centrum Vakopleiding	Werklozen	Niet-experimenteel Timing of events	1986-1987	Nee	Baankans	Klein positief netto-effect op herintredingskans. Effect is relatief groot bij metaal- en bouwopleidingen. Voltooien opleiding vergroot baankans. Effect wordt kleiner met verstrijken tijd.
De Koning en van Nes (1990)	Nederland	CBB	Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1988-1989	Nee	Baankans	Scholing leidt tot toename baankans met ongeveer eenderde. Effect groter dan gemiddeld bij vrouwen, ouderen, laag opgeleiden, allochtonen en langdurig werklozen; afronden cursus heeft nauwelijks effect.

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Main en Shelly (1990)	Verenigd Koninkrijk	YTS-I Scotland	Jongeren; jongeren in achterstandspositie	Niet-experimenteel Probit		Ja	i) Kans op werk ii) Log uurloon	i) Positief significant effect op baankans voor jongeren in algemeen en voor jongeren in achterstandspositie ii) Insignificante positieve effecten
De Koning en van Nes (1990)	Nederland	CBB	Moeilijk plaatsbare werklozen	Niet-experimenteel Matching	1989	Nee	Baankans	Significant positief effect op baankans
Edin, en Holmlund (1991)	Zweden	Labour market training	Werkloze jongeren tussen 16 en 24 jaar oud	Niet-experimenteel	1981-1984		Kans op werk in opeenvolgende periodes van werkloosheid	Significante positieve effecten op baankans
Main (1991)	Verenigd Koninkrijk	YTS-I-Scotland	Jongeren in relatief goede positie; Jongeren in achterstandspositie	Niet-experimenteel Probit			Kans op werk	Significant positief effect op baankans voor jongeren in achterstandspositie, insignificant positief effect voor jongeren in relatief gunstige positie
Whitfield en Bourlakis (1991)	Verenigd Koninkrijk	YTS-I	Jongeren	Niet-experimenteel Probit		Ja	i) Kans op werk ii) Log uurloon	i) Klein significant positief effect op werk ii) insignificant negatief effect
Dolton, Makepeace en Treble (1992)	Verenigd Koninkrijk	YTS-II; WE/OJT; CT/OJT	Jongeren; jongens van 16; meisjes van 16	Niet-experimenteel	1985-1986		i) Kans op werk ii) Log uurloon	i) Geen significante effecten; ii) geen significante effecten
White en Lakey (1992)	Verenigd Koninkrijk			Experimenteel	1989		Kans op werk	Significant positief effect

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Engstrom, Lofgren en Westerlund (1988); Björklund (1993)	Zweden	Employment Service	Verdrongen werknemers	Niet-experimenteel Timing of events	1983		Werkloosheidsduur (unemployment hazard)	Effect is nul
De Koning, Zandvliet, van Bokhoven en Olieman (1993)	Nederland	Alle scholingsinstrumenten afzonderlijk bekeken	Werklozen	Niet-experimenteel	1991-1993	Nee	Baankans	Vrijwel verdubbeling van baankans. Effect bij geslaagden duidelijk groter dan bij uitvallers.
De Koning, Gravesteijn-Ligthelm, 't Hoen en Verkaik (1993)	Nederland		Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching		Nee	Baankans	Netto-effect 58 procent, maar geen betrouwbare schatting, aangezien niet is gecorrigeerd voor verschillen in samenstelling en motivatie.
Torp, Raaum, Heraes en Goldstein (1993)	Noorwegen	CT: All treatments, 1991		Combinatie	1991		Kans op werk	Over het algemeen niet-significant. Bij gebruik selectiemethode zelfs averechtse effecten
Björklund (1993); Björklund (1994)	Zweden	AMS/Classroom training	Werklozen 16-64 jaar	Niet-experimenteel Paneldata met correctie voor selectie-effecten			i) Kans op werk ii) Log uurloon	i) Klein significant positief effect op werk bij gebruik panel-methode ii) Klein significant positief effect bij gebruik panelmethode
Bavinck en van der Burgh (1994a, 1994b))	Nederland	Centrum Vakopleiding, KRS en sollicitatietraining	Werklozen	Niet-experimenteel	1992-1994	Nee	Baankans	Vrijwel verdubbeling van baankans.

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Dolton, Makepeace en Treble (1994a)	Verenigd Koninkrijk	YTS-II	Jongeren, opgesplitst in mannen en vrouwen	Niet-experimenteel			Werkloosheidsduur (unemployment hazard)	Alleen bij vrouwen positief effect op uitstroom naar stabiele banen.
Korpi (1994)	Zweden	Labour market training	Werkloze jongeren tussen 16 en 24 jaar oud	Niet-experimenteel	1981-1984		Baanduur	Insignificante effecten
O'Higgins (1994)	Verenigd Koninkrijk	YTS-I	Jongeren in algemeen, in achterstandspositie en van het vrouwelijke geslacht	Niet-experimenteel Probit		Ja	Kans op werk	Significant positieve effecten op baankans
Van der Aalst en Hermsen (1994)	Nederland	Scholing	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching:		Nee	Baankans	Het volgen van een cursus of opleiding heeft een significant positief effect op de kans om werk te vinden. Voor zeer langdurig werklozen (langer dan 3 jaar zonder werk) neemt de kans op werk met 10 procentpunten toe.
Pannenberg (1995)	West-Duitsland	Vocational training (on- and off-the job)		Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1984-1991		Kans op werk	Off the job training zorgt voor een stijging van de kans op re-employment op korte termijn
Pannenberg (1995)	Oost-Duitsland	Vocational training (on- and off-the job)		Niet-experimenteel Vergelijking voor en na deelname in combinatie met timing of eventsmethode	1990-1992		Kans op werk, inkomen	Positieve effecten op kans om weer aan het werk te gaan (re-employment probability) en op lonen.

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Thierry en Sollogoub (1995)	Frankrijk	YTP: OJT	Jongeren	Niet-experimenteel			Werkgelegenheidsduur (employment hazard)	Significant negatief effect op hazard
Zandvliet, van Bokhoven en van Dongen (1995); Gravesteijn-Ligthelm, de Koning, Olieman en van der Weijde (1995)	Nederland	CBB en KRS	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1993-1994;1992	Nee	Baankans	Licht positief effect voor CBB (verschil in baanvindkans tussen deelnemers en niet-deelnemers bedraagt 2 procentpunten); Positief effect KRS (verschil in baanvindkans tussen deelnemers en niet-deelnemers bedraagt 27 procentpunten)
Dolton en O'Neill (1996a); Dolton en O'Neill (1996b)	Verenigd Koninkrijk			Niet-experimenteel	1989		Werkloosheidsduur (unemployment hazard)	Voor diegenen die uitstromen uit uitkeringssituatie vergroting baankans
Harkman, Jansson en Tamás (1996)	Zweden	Labour market training	Volwassenen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel	1993		Reguliere baan 6 maanden na en 2.5 jaar na het programma	Slechts positief effect als potentiële selectie niet in beschouwing wordt genomen
Harkman, Jansson en Tamas (1996)	Zweden	AMS/Classroom training		Niet-experimenteel Matching	1993	Ja	i) Kans op werk ii) Log uurloon	i) Geen significante effecten; ii) geen significante effecten
Lechner (1996)	Duitsland	AFG		Niet-experimenteel Matching			i) Kans op werkloosheid ii) Maandinkomen	Geen significante effecten

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Pannenberg (1996)	Oost-Duitsland	Off the job training, publicly financed		Niet-experimenteel Vergelijking voor en na deelname in combinatie met timing of eventsmethode	1990-1994		Kans op werk, inkomen	Positieve effecten op kans om weer aan het werk te gaan (re-employment probability) en op inkomen.
Payne, Lissenburg en White (1996)	Verenigd Koninkrijk	ET; EA beide voor volwassenen	Volwassenen	Niet-experimenteel Matching		Ja	i) Kans op werk ii) Log uurloon	i) Positief significant voor het ET-programma; niet voor EA-programma ii) Effect is nul voor zowel ET- als EA-programma
Bonnal, Fougère en Serandon (1997)	Frankrijk	YTP: Males < 26, 1986-1988	Jongeren <26	Niet-experimenteel	1986-88		i) Werkloosheids-duur (unemployment hazard) ii) Werkgelegenheidsduur (employment hazard)	i) Significante bekorting werkloosheidsduur voor "classroom training" en "job development" training. Alleen significant effect voor werkervaring indien gekoppeld met certificaat ii) Resultaten voor kans op werk zijn consistent met i)
Fitzenberger en Prey (1997)	Oost-Duitsland	Training within and outside of the firm		Niet-experimenteel	1990-1992		Kans op werk	Training buiten (binnen) de onderneming laat forse positieve (negatieve) effecten zien
Harkman (1997)	Zweden	Labour market training	Volwassenen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel	1994		Reguliere baan 2 jaar na het programma	Significant negatief voor training die <= 100 dagen duurt; geen significant effect voor training die >= 100 dagen duurt; het verschil van 4 procent tussen korte en lange programma's is significant

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Hübler (1997)	Oost-Duitsland	Scholing (maar ook andere instrumenten)		Niet-experimenteel Matching	1990-1994		Kans op werk (Employment opportunities)	Voor scholing worden geen duidelijke effecten gevonden (negatief op korte termijn, positief op lange termijn); Werk in publieke sector en "short time-work" heeft geen positieve effecten
Kraus, Puhani en Steiner (1997)	Duitsland	AFG	Mannen; vrouwen	Niet-experimenteel	1992-1994		Kans op stabiel werk vanuit werkloosheidssituatie (nonemployment hazard to stable employment)	Positief significant effect op stabiel werk voor vrouwen en mannen van "classroom training", positief effect "job development" geldt alleen voor vrouwen, niet voor mannen. Voor hen is effect niet significant.
O'Connell en McGinnity (1997)	Ierland		Jongeren <23 jaar	Niet-experimenteel Probit en OLS	1992		i) Kans op werk ii) Weekloon	i) Significant positief effect van "classroom training" en "job development", insignificant-work experience (0); ii) Klein significant positief effect van "classroom training" en "job development", insignificant "work experience" (0)
Prey (1997)	West-Duitsland	Vocational training with income maintenance		Niet-experimenteel Vergelijking voor en na deelname in combinatie met timing of eventsmethode	1984-1993		Kans op werk	Geen effect voor vrouwen, negatief effect voor mannen

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Regner (1997)	Zweden	Labour market training		Niet-experimenteel Matching	1989-1991		Jaarinkomen 1990-1992	Significant, negatief effect één jaar na en insignificant effect 3 jaar na programma
Staat (1997)	West-Duitsland	Public sector training with income maintenance		Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1984-1994		Baanvind duur; employment stability; lonen	Positieve effecten op zoekduur voor subgroepen, geen significante effecten op employment stability, zoekduur voor vrouwen neemt af (positieve effecten op lonen)
Staat (1997)	Oost-Duitsland	Public sector training with income maintenance		Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1992-1994		Baanvind duur; employment stability; lonen	Geen effecten op de zoekduur, baanstabiliteit of niveau uurlonen
Fitzenberger en Prey (1998a)	Oost-Duitsland	Training within and outside of the firm, with and without public income maintenance		Niet-experimenteel Vergelijking voor en na deelname in combinatie met matching	1990-1994 1993-1994		Employment, lonen	Resultaten verschillen afhankelijk van soort scholing, over het algemeen negatieve of geen effecten
Hübler (1998)	Oost-Duitsland	Vocational training and retraining, publicly and privately financed, on-TJT and off-TJT		Niet-experimenteel Matching	1990-1994		Inkomen, werktijd, baankans	Privaat gefinancierd: positieve effecten op baan zekerheid voor on the job training. Publiek gefinancierd: Alleen op korte termijn positieve effecten daarna verminderd inkomen en kortere werktijd

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Hujer, Maurer en Wellner (1998)	West-Duitsland	Vocational training		Niet-experimenteel Matching	1986-1993		Werkloosheidsduur	Significant verminderend effect op de werkloosheidsduur op korte termijn, insignificant op lange termijn
Olieman, Gravesteijn-Ligthelm, Jonker, de Koning en Arents (1998)	Nederland	ESF-scholingsproject	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching		Nee	Baankans	Netto effect op baankans is negatief. Van de deelnemers aan een ESF-scholingsproject heeft ruim een half jaar na afloop 67 procent regulier werk gevonden, van een (op basis van waargenomen kenmerken) vergelijkbare controlegroep 72 procent
Cockx en Bardoulat (1999)	België (Wallonië)	Vocational classroom training		Niet-experimenteel	1989-1993		Herintredingskans	Positief op herintredingskans, maar positief effect neemt snel af.
Harkman, Johansson en Okeke (1999)	Zweden	Labour market training	Volwassenen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel	1996	Ja	Reguliere baan 1 jaar na het programma	Positief effect op baankans arbeidsmarkttraining alleen als potentiële selectie-effecten niet worden meegenomen: geen significant effect voor "computer activity centres"
Hujer, Maurer en Wellner (1999a)	West-Duitsland	Vocational training (on- and off- the job)		Niet-experimenteel Matching	1986-1993		Werkloosheidsduur	On the job training: geen significant effect. Off the job training: significante negatieve impact op werkloosheidsduur op korte termijn; insignificant op lange termijn

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Hujer, Maurer en Wellner (1999b)	West-Duitsland	Public-sector sponsored vocational training		Niet-experimenteel Matching	1985-1993		Werkloosheidsduur	Significante bekorting werkloosheidsduur bij korte cursussen (korter dan 6 maanden), langere cursussen hebben geen gunstige effecten
Hujer, Maurer en Wellner (1999c)	West-Duitsland	Vocational training		Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1986-1993		Werkloosheidsduur	Deelname heeft significant negatief effect op werkloosheidsduur
Kluve, Lehmann en Schmidt (1999)	Polen		Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1992-1996		Kans op werk; kans op werkloosheid	Voor zowel mannen als vrouwen positief effect op baankans
Kraus, Puhani en Steiner (1999)	Oost-Duitsland	Publicly-financed training and retraining, on the job training, off the job training		Niet-experimenteel	1989-1992 1992-1994	Ja	(in)stabile werkgelegenheid (employment)	Geen positieve effecten in de eerste periode, positieve effecten voor on the job training en off the job training in de tweede periode
Lechner (1999a)	Oost-Duitsland	Off the job training, publicly financed and enterpriserelated		Niet-experimenteel Matching	1990-1994		Kans op werk, inkomen	In deze studie worden geen positieve effecten van off the job training gevonden
Lechner (1999b)	Oost-Duitsland	Enterprise-related continuous vocational training		Niet-experimenteel Matching	1990-1994		Kans op werk, inkomen	Positieve effecten op het inkomen, geen effecten op kans op werkloosheid
Prey (1999)	West-Duitsland	Qualifying measures with and without income maintenance		Niet-experimenteel Vergelijking voor en na deelname in combinatie met timing of eventsmethode	1985-1994		Kans op werk, uurlonen	Negatief (geen) effecten op baankans voor instrumenten met en zonder inkomensondersteuning, geen effecten op lonen

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Bergemann, Fitzenberger, Schultz en Speckesser (2000)	Oost-Duitsland	further training		Niet-experimenteel Matching	1990-1998		Employment	Geen positieve effecten voor eerste keer deelname aan training programma's, additionele effecten van tweede keer deelname verschillen gemiddeld niet van nul
Centraal Planbureau (2000)	Nederland	Beroepsgerichte cursus	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1993-1997	Ja	Baanvindhans	Het volgen van een beroepsgerichte cursus heeft geen significant effect op de baanvindhans. Voor vrouwen, voor werkzoekenden onder 25 jaar of ouder dan 45 jaar, voor hoog opgeleiden en voor cursussen die niet via het arbeidsbureau worden aangeboden worden wel significante effecten gevonden.
Fitzenberger en Prey (2000)	Oost-Duitsland	Training supported by public income maintenance outside a firm		Niet-experimenteel	1990-1994		Employment, lonen	Positieve effecten op employment and inkomen (maar slechts een klein aantal significant op lange termijn)
Gerfin en Lechner (2000)	Zwitserland	5 types of training	Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1997-1998		Employment	Training: gemengde uitkomsten; tijdelijke loonkostensubsidie: zeer positief ++; employment programmes: negatief -

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Hujer en Wellner (2000a)	Oost-Duitsland	Public-sector sponsored vocational training		Niet-experimenteel Matching	1990-1993		werkloosheidsduur/werkgelegenheidsduur	Geen significante effecten, zwakke aanwijzing voor feit dat korte cursussen effectiever lijken in het verminderen van de werkloosheidsduur.
Hujer en Wellner (2000b)	West-Duitsland	Vocational training		Niet-experimenteel Matching	1984-1994		Werkloosheids/werkgelegenheidsduur	Korte cursussen (korter dan 6 maanden) hebben neiging om gunstig effecten te hebben, maar die nemen geleidelijk af met het verstrijken van de tijd. Voor lange cursussen worden geen significante effecten gevonden
Johansson en Martinsson (2000)	Zweden	Labour market training		Niet-experimenteel Matching	1999		Reguliere baan 6 maanden na het programma	Significant positief effect op baankans
Larsson (2000)	Zweden	Arbeidsmarkttraining	Werkloze jongeren	Niet-experimenteel Matching	1991-1997		Jaarinkomen; kans op werk (re-employment); kans op reguliere scholing	Voor beide programma's geldt: Korte termijn effect nihil tot negatief; Lange termijn: nihil tot enigszins positief. Youth practice werkt beter dan arbeidsmarkttraining
Larsson (2000)	Zweden	Labour market training	Jongeren tussen 20 en 24 jaar oud	Niet-experimenteel Matching	1992-1993		i) Jaarinkomen ii) Kans op werk iii) vervolg naar reguliere scholing 1-2 jaar na het programma	Significante, negatieve effecten
Lechner (2000)	Oost-Duitsland	Public-sector-sponsored vocational training and retraining	Werkloze uitkeringsontvangers (unemployment insurance)	Niet-experimenteel Matching	1990-1994		Baankans, inkomen, carrièrevooruitzichten	Op korte termijn negatief, lange termijn nihil, "waste of resources"

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Nätti, Aho en Halme (2000)	Finland	Labour market training	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1990-1995	Ja	Duur werkgelegenheid na deelname aan maatregel in een drie-jaar periode	Scholing heeft positieve en significante effecten op de duur van de werkgelegenheid die volgt op deelname aan het programma
Brodaty, Crépon en Fougère (2001)	Frankrijk	Workplace training programmes (private sector), valt onder youth employment programmes	Jongeren in achterstandspositie en ongeschoold "the most disadvantaged and unskilled young workers"	Niet-experimenteel Matching	1986-1988		Arbeidsmarktstatus	Positief effect op baankans
Carling en Richardson (2001)	Zweden	Labour market training		Niet-experimenteel	1995-1997		Werkloosheidsduur	Significant betere resultaten voor instroomsubsidies, startsubsidies, "trainee replacement" programma's, "work placement" programma's dan voor arbeidsmarkttraining, "computer activity centres", werkervaringsprogramma's en werkverschaffing
Okeke (2001)	Zweden	Labour market training		Niet-experimenteel Matching	1998-1999		Reguliere baan 6 maanden na het programma	Significant, groot positief effect op baankans
Richardson en van den Berg (2001)	Zweden	Vocational and non-vocational education	Werklozen	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1993-2000		Gemiddelde werkloosheidsduur	Netto-effect is nul
Van Ours (2001)	Slowaakse republiek			Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1993-1998		Baanvindkans, job separation rate	Positief effect op baankans

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Heyma, Zwinkels en van Seters (2003)	Nederland	Niet-gedifferentieerd scholingsinstrument	Arbeidsgehandicapten (UWV-cliënten)	Niet-experimenteel	1997-2000	Nee	Kans op werk	Positief effect op baankans (relatief groot bij vrouwen en allochtonen)
Kluve, Lehmann en Schmidt (2002)	Polen	Training	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1992-1996	Ja	Herintredingskans	*Training: positief effect op herintredingskans
Lalive, van Ours en Zweimüller (2002)	Zwitserland	Training	Werklozen (mannen, vrouwen, autochtonen, allochtonen)	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1997-1998	Ja	Werkloosheidsduur/herintredingskans	*Training: ongunstig in het bijzonder voor allochtonen
Richardson en van den Berg (2002)	Zweden	Labour market training	Werklozen	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1993-2000		Werkloosheidsduur	Significant, bekortend effect dat binnen twee maanden na de training vervaagt als werkloosheidsduur wordt gemeten vanaf het eind van de arbeidsmarkttraining; insignificant effect als werkloosheidsduur wordt gemeten vanaf het begin deelname aan het programma
Sianesi (2002)	Zweden	Labour market training	Werklozen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel Matching	1994-1999		i) kans op werk ; ii) baanvastheid aan eerste gevonden baan; iii) Ontvangst uitkering	i) Significant negatief effect op baankans (employment rates) tot 30 maanden na het programma, daarna insignificant effect ii) Significant negatief effect op baanduur; iii) Significant, positief effect op ontvangst uitkering

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Van der Heul, Berendsen, van der Eijken en Vlek (2003)	Nederland	Scholing in kader reïntegratie	Werklozen (WW)	Niet experimenteel	2000-2001	Nee	Uitkeringsduur	Geen significant effect op de uitkeringsduur, gerekend vanaf moment van instroom.
Bolvig, Jensen en Rosholm (2003)	Denemarken	Training measures. The training measures are specially organized education or training activities in the form of courses or classes	Werklozen, wel gekeken naar subgroepen (vrouwen; ontvangers welfare met andere problemen naast werkloosheid, ontvangers zonder andere problemen; binnen deze groepen gekeken naar jonger dan 25 en ouder dan 30. Ook gekeken naar effecten van achtergrondkenmerken.	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1997-1999	Ja	*Locking-in effecten *Post-programme effecten *Uitkeringsduur	Sterke locking-in effecten en negatieve post-programme effecten, negatief effect op herintredingskans (verlengt uitkeringsduur)
Fredriksson en Johansson (2003)	Zweden	training programs	Unemployed	Niet-experimenteel Controlegroep via matching in combinatie met vergelijking voor en na deelname	1987-1997	Ja	*Herintredingskans *Uitstroom naar baan buiten de regio	Voor beide instrumenten (scholing en gesubsidieerde arbeid) zijn effecten op baankans negatief.
Rosholm en Skipper (2003)	Denemarken	classroom training	Werklozen	Experimenteel	1994		Kans op werkloosheid	Classroom training zorgt ervoor dat individuele kansen op werkloosheid significant stijgen

Tabel B3.2.3 – vervolg – effectstudies scholing

Tabel B3.2.3a Overzicht van Nederlandse studies waarin het effect van scholing afzonderlijk van oudere werklozen wordt gegeven

Auteurs (jaar van publicatie)	Scholingsinstrument	Methode	Uitkomsten
De Koning en Van Nes (1990)	CBB	Controlegroep via matching; OLS op baankans Geen correctie voor selectie-onzuiverheid	Gemiddeld positief effect op herintredingskans. Effect is voor ouderen (>40 jaar) groter dan gemiddeld
Zandvliet e.a. (1995)	CBB Kaderregeling Scholing	Logit-analyse op baankans Geen correctie voor selectie-onzuiverheid	Voor CBB gemiddeld vrijwel geen kansvergroting; voor KRS duidelijke kansvergroting. Effect is voor ouderen aanzienlijk groter dan gemiddeld
Gravesteijn e.a. (1995)	Scholingsprojecten binnen ESF-programma	Controlegroep via matching Geen correctie voor selectie-onzuiverheid	Positief effect op baankans voor groep ouder dan 35 jaar
Olieman e.a. (1998) en de Koning, Gravesteijn-Ligthelm, e.a. (1999)	Scholingsprojecten binnen ESF-programma	Controlegroep via matching OLS Geen correctie voor selectie-onzuiverheid	Gemiddeld negatief effect van scholing op baankans bij directe vergelijking met controlegroep. Na correctie voor waargenomen heterogeniteit klein significant positief effect. Voor ouderen (>40 jaar) effect groter dan gemiddeld. Effect is na ca. anderhalf jaar na afronding van de scholing nog intact
CPB (2000)		Timing of events Correctie voor selectie-onzuiverheid	Gemiddeld niet significant op 5% niveau. Voor ouderen (>45 jaar) wel significant positief
Heyma e.a. (2003)		Timing of events methode Geen correctie voor selectie-onzuiverheid	Gemiddeld significant positief effect op baankans. Bij ouderen effect groter dan gemiddeld

Tabel B3.2.4 Overzicht studies naar effectiviteit instroomsubsidies

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Sehlstedt en Schröder (1989)	Zweden	Recruitment subsidies	Werkloze jongeren tussen 20 en 24 jaar	Niet-experimenteel	1984		Arbeidsmarktsituatie, 1987	Significant positief effect voor instroomsubsidies als ze deel uitmaken van een "action plan"
De Koning, Gravesteyn-Ligthelm, 't Hoen en Verkaik (1993); Gravesteyn-Ligthelm, de Koning, Olieman en van der Weijde (1995)	Nederland	RAP	Werklozen	Niet-experimenteel Matching		Nee	Baankans	Groot netto-effect op baankans
Carling en Gustafson (1999)	Zweden	Subsidised employment	Werklozen (onderscheid vrouwen en allochtonen)	Niet-experimenteel	1995-1999	Ja	Arbeidsduur na toepassing instrument tot terugkeer in werkloosheid	Deze studie laat geen "significant netto-effecten zien, alleen bruto-effecten
Harkman, Johansson en Okeke (1999)	Zweden	Recruitment subsidies	Volwassenen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel	1996		Baan één jaar na het programma	Grote significante positieve op baankans
Kluve, Lehmann en Schmidt (1999)	Polen	Wage subsidies in private sector	Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1992-1996		Kans op werk; kans op werkloosheid	Effecten loonkostensubsidies in private sector voor vrouwen nul en voor mannen ongunstig

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Rosholm (1999)	Denemarken	Employment subsidy (public and private sector)	Werklozen (in aanmerking komend voor uitkering)	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1983-1990		i) Werkloosheidsduur ii) Werkgelegenheidsduur	Voor private sector gunstige effecten, maar niet voor publieke sector
Van Polanen Petel, Hu, de Koning en van der Veen (1999)	Nederland	VLW	Werklozen	Niet-experimenteel		Nee	Baankans	Positieve netto-effect op de totale werkgelegenheid wordt op 13-43 procent geschat en het netto-effect voor langdurig werklozen op 33-67 procent. Bij de VLW is er sprake van een grote overlap met gesubsidieerd werk (Melkert-banen e.d.). Als deze banen buiten beschouwing worden gelaten, is het netto-effect op de werkgelegenheid van kleiner.
Gerfin en Lechner (2000)	Zwitserland	Temporary wage subsidy	Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1997-1998		Employment	Zeer positief op baankans
Nätti, Aho en Halme (2000)	Finland	Gesubsidieerde arbeid in private sector en opstartsubsidies	Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1990-1995	Ja	Duur werkgelegenheid na deelname aan maatregel in een drie-jaar periode	Gesubsidieerde arbeid in private sector en opstartsubsidies hebben positieve effecten op doelvariabele
Carling en Richardson (2001)	Zweden	Recruitment subsidies		Niet-experimenteel	1995-1997		Werkloosheidsduur	Significant betere resultaten voor instroomsubsidies, startsubsidies, "trainee replacement" programma's, "work placement" programma's dan voor arbeidsmarkttraining, "computer activity centres", werkervaringsprogramma's en werkverschaffing

Tabel B3.2.4 – vervolg – effectstudies instroomsubsidies

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Gerfin, Lechner en Steiger (2002)	Zwitserland	Subsidy for temporary jobs (TEMP) in competitive sector	Werklozen tussen de 25 en 55 jaar	Niet-experimenteel Controlegroep via matching in combinatie met vergelijking voor en na deelname	1997-1999	Ja	Herintredingskans	Positief vergeleken met niet-deelname maar niet heel erg groot
Lalive, van Ours en Zweimüller (2002)	Zwitserland	Temporary wage subsidies	Werklozen (mannen, vrouwen, autochtonen, allochtonen)	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1997-1998	Ja	Werkloosheidsduur/herintredingskans	Gemiddeld ongunstig:, maar gunstig voor allochtone mannen
Sianesi (2002)	Zweden	Recruitment subsidies	Werklozen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel Matching via propensity score	1994-1999		i) kans op werk (employment rate); ii) baanvastheid aan eerste gevonden baan; iii) Ontvangst uitkering	Significant betere resultaten voor instroomsubsidies en "trainee replacement" programma's dan voor arbeidsmarkttraining, "work practice" en werkverschaffing. Subsidies zijn ook beter dan "waiting in open unemployment" zowel in termen van baankans als het behouden van een baan

Tabel B3.2.4 – vervolg – effectstudies instroomsubsidies

Tabel B3.2.5 Overzicht van effectiviteitsstudies met betrekking tot gesubsidieerde arbeid

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Sehlstedt en Schröder (1989)	Zweden	Relief work	Werkloze jongeren tussen 20 en 24 jaar	Niet-experimenteel	1984		Arbeidsmarktsituatie, 1987	Geen significant effect werkverschaffing
Edin en Holmlund (1991)	Zweden	Relief work	Werkloze jongeren tussen 16 en 24 jaar oud	Niet-experimenteel	1977-1984		Baanvindkans in i) huidige situatie ii) in opeenvolgende periodes van werkloosheid	Significant, negatief effect in huidige werkloosheidsperiode; significant negatief effect op opeenvolgende (subsequent) werkloosheidsperiodes
De Koning, Gravesteijn-Ligthelm, 't Hoen en Verkaik (1993)	Nederland	KRA	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching		Nee	Baankans	Groot positief netto-effect op baankans
Korpi (1994)	Zweden	Relief work	Werkloze jongeren tussen 16 en 24 jaar oud	Niet-experimenteel	1981-1984		Baanduur	Significant positief effect op baanduur
Bavinck en van der Burgh (1994)	Nederland	Werkervarings plaatsen	Werklozen	Niet-experimenteel	1992-1994	Nee	Baankans	Significant positief effect op baankans
Gravesteijn-Ligthelm, de Koning, Olieman en van der Weijde (1995)	Nederland	Banenpool		Niet-experimenteel Matching	1992	Nee	Baankans	Geschat netto-effect op baankans sterk positief

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Axelsson, Brännäs en Löfgren (1996)	Zweden	Relief work	Werklozen tussen 20-54 jaar oud	Niet – experimenteel	1993		Baan binnen 30 dagen na het programma	Arbeidsmarkttraining, werk ervaringsprogramma's en werkverschaffing zijn equivalente alternatieven, maar "youth practice" is beter
Olieman, Gravesteijn-Ligthelm, van der Weijde, Verkaik, Nijhuis en de Koning (1996)	Nederland	JWG	Jongere werklozen	Niet-experimenteel		Nee	Baankans	Sterk positief effect op baanlans
Hübler (1997)	Oost-Duitsland	Public works, short-time work		Niet-experimenteel Matching	1990-1994		Kans op werk (Employment (opportunities))	Werk in publieke sector en "short time-work" heeft geen positieve effecten
Eichler en Lechner (1999)	Oost-Duitsland	Public employment programmes		Niet-experimenteel Matching	1992-1997		Kans op werkloosheid	Het risico om werkloos te worden daalt substantieel voor de deelnemers
Harkman, Johansson en Okeke (1999)	Zweden	Relief work	Volwassenen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel	1996		Baan één jaar na het programma	Geen significante effecten voor werkverschaffing en werkervaringsplaatsen
Kluve, Lehmann en Schmidt (1999)	Polen	Public sector employment programme	Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1992-1996		Kans op werk; kans op werkloosheid	Gesubsidieerde arbeid in publieke sector voor mannen ongunstig

Tabel B3.2.5 – vervolg – effectstudies gesubsidieerde arbeid

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Kraus en Steiner (1999)	Oost-Duitsland	Job creation schemes		Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1990-1992		Transition rates naar reguliere werkgelegenheid	Negatieve effecten op overgangskans naar werk voor vrouwen, positieve effecten voor mannen na 12 maanden, echter voor die tijd slechts geringe effecten
Bergemann, Fitzenberger, Schultz en Speckesser (2000)	Oost-Duitsland	Job creation schemes		Niet-experimenteel Matching	1990-1998		Employment	Lange termijn effecten van werkgelegenheidscreatie zijn op z'n best insignificant
Centraal Planbureau (2000)	Nederland		Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1993-1997	Ja	Baankans	Deelname aan een werkervaringsplaats heeft geen significant effect op de kans om een (reguliere) betaalde baan te vinden
Gerfin en Lechner (2000)	Zwitserland	Employment programmes (private and public)	Werklozen	Niet-experimenteel Matching	1997-1998		Employment	Employment programmes: hebben negatief effect op baankans
Kraus, Puhani en Steiner (2000)	Oost-Duitsland	Public work programmes		Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1990-1992 1992-1994	Ja	Re-employment probabilities, (un)stable employment	Negatieve effecten on re-employment probabilities
Nätti, Aho en Halme (2000)	Finland	Gesubsidieerde arbeid in collectieve sector (ook gemeente)	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching	1990-1995	Ja	Duur werkgelegenheid na deelname aan maatregel in een drie-jaar periode	Gesubsidieerde arbeid in collectieve sector (ook gemeente) heeft negatief effect op doelvariabele

Tabel B3.2.5 – vervolg – effectstudies gesubsidieerde arbeid

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Brodaty, Crépon en Fougère (2001)	Frankrijk	Workfare programmes (public sector) valt onder youth employment programmes	Jongeren in achterstandspositie en ongeschoold "the most disadvantaged and unskilled young workers"	Niet-experimenteel Propensity score matching	1986-1988		Arbeidsmarktstatus	Positief (geldt voor on-the-job training in private sector due to higher amount of vocational and specific training)
Carling en Richardson (2001)	Zweden	Relief work		Niet-experimenteel	1995-1997		Werkloosheidsduur	Significant betere resultaten voor instroomsubsidies, startsubsidies, "trainee replacement" programma's, "work placement" programma's dan voor arbeidsmarkttraining, "computer activity centres", werkervaringsprogramma's en werkverschaffing
Jansen (2001)	Nederland	Melkert-2 (EAU)	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching		Nee	Baankans	Positief netto-effect op baankans
Van Ours (2001)	Slowaakse republiek	Socially purposeful jobs; publicly useful jobs		Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1993-1998		Baanvindkans, job separation rate	Gesubsidieerde arbeid heeft op korte termijn positief effect op baankans, op lange termijn negatief

Tabel B3.2.5 – vervolg – effectstudies gesubsidieerde arbeid

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Gerfin, Lechner en Steiger (2002)	Zwitserland	Non-profit employment programme (EP)	Werklozen tussen de 25 en 55 jaar	Niet-experimenteel Controlegroep via matching in combinatie met vergelijking voor en na deelname	1997-1999	Ja	Herintredingskans	Kleine positief effecten op herintredingskans, maar instroomsubsidies iets positiever dan werkgelegenheidscreatie
Lalive, van Ours en Zweimüller (2002)	Zwitserland	Employment program	Werklozen (mannen, vrouwen, autochtonen, allochtonen)	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1997-1998	Ja	Werkloosheidsduur/herintredingskans	* Employment programma heeft negatief effect op herintredingskans (negatieve effecten minder groot voor vrouwen dan voor autochtone mannen en allochtonen)
Sianesi (2002)	Zweden	Relief work	Werklozen tussen 20-54 jaar oud	Niet-experimenteel Matching via propensity score	1994-1999		i) kans op werk (employment rate); ii) baanvastheid aan eerste gevonden baan; iii) Ontvangst uitkering	Significant betere resultaten voor instroomsubsidies en "trainee replacement" programma's dan voor arbeidsmarkttraining, "work practice" en werkverschaffing. Subsidies zijn ook beter dan waiting in open unemployment zowel in termen van baankans als het behouden van een baan

Tabel B3.2.5 – vervolg – effectstudies gesubsidieerde arbeid

Auteur	Land	Instrument	Doelgroep	Methodiek	Observatieperiode	Correctie selectie-effecten	Doelvariabele	Effect op doelvariabele
Bolvig, Jensen en Rosholm (2003)	Denemarken	Employment measures. These measures comprise different types of subsidised where the person on social assistance is temporarily employed in a private or public enterprise or is participating in a municipal employment project.	Werklozen, wel gekeken naar subgroepen (mannen/vrouwen; ontvangers welfare met andere problemen naast werkloosheid/ ontvangers zonder andere problemen; binnen deze groepen gekeken naar individuen jonger dan 25 en ouder dan 30. Ook gekeken naar effecten van achtergrondkenmerken.	Niet-experimenteel Timing of eventsmethode	1997-1999	Ja	*Locking-in effecten *Post-programme effecten *Uitkeringsduur	Zwakke of insignificante locking-in effecten, positieve post-programme effecten, positief effect op herintredingskans (verkort uitkeringsduur)
Fredriksson en Johansson (2003)	Zweden	job creation programs	Werklozen	Niet-experimenteel Controlegroep via matching in combinatie met vergelijking voor en na deelname	1987-1997	Ja	*Herintredingskans *Uitstroom naar baan buiten de regio	Voor beide instrumenten (scholing en gesubsidieerde arbeid) zijn effecten negatief.

Tabel B3.2.5 – vervolg – effectstudies gesubsidieerde arbeid

BIJLAGE BIJ HOOFSTUK 4

BIJLAGE 4 OVERZICHT VAN GEAGGREGEEERDE EFFECTSTUDIES

Auteur(s)	Scope van de analyse	Type schattingstechniek en type data	Conclusie t.a.v. effect actief arbeidsmarktbeleid
Simpele u/v-analyse			
De Grip (1987)	Effect van scholing voor werklozen op de aansluiting tussen vraag en aanbod in de bouwsector	OLS, gebruikmakend van tijdreeksdata	Zwakke aanwijzingen dat scholing de aansluitingsproblemen tussen vraag en aanbod in de bouw vermindert
Jackman, Pissarides en Savouri (1990)	Effect van de totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid op de aansluiting tussen vraag en aanbod	OLS; pooling van tijdreeksgegevens voor een aantal OECD-landen	Geen significant effect op de aansluiting tussen vraag en aanbod
Calmfors (1993)	Effect van het actief arbeidsmarktbeleid als geheel op de aansluiting tussen vraag en aanbod	OLS; pooling van tijdreeksgegevens voor een aantal OECD-landen	Geen significant effect op de aansluiting tussen vraag en aanbod
Bourdet en Persson (1995)	Effect van het actief arbeidsmarktbeleid als geheel op de aansluiting tussen vraag en aanbod	OLS, gebruikmakend van tijdreeksgegevens over Frankrijk en Zweden	Significant effect op de aansluiting tussen vraag en aanbod voor Frankrijk Geen significant effect voor Zweden
Onevenwichtheidsfuncties			
Büttner en Prey (1997)	Effect van scholing en gesubsidieerde arbeid op de aansluiting tussen vraag en aanbod	Maximum likelihood, gebruikmakend van gepoolde tijdreeks- en cross-sectie data voor Duitse regio's. Het actief arbeidsmarktbeleid is geëndogeniseerd	Gesubsidieerde arbeid vermindert de aansluitingsproblemen, maar scholing heeft geen effect
(Quasi-)stroomvergelijkingen			
Bellmann en Lehmann (1990)	Effect van gesubsidieerde arbeid, loonsubsidies en scholing op de instroom in en de uitstroom uit de werkloosheid; differentiatie naar leeftijd en werkloosheidsduurklasse	OLS, gebruikmakend van cross-regionale data voor Germany	Alleen positieve effecten op de uitstroom uit de werkloosheid voor gesubsidieerde arbeid
De Koning (1993)	Effect van plaatsingsubsidie voor langdurig werklozen	OLS, gebruikmakend van tijdreeksdata	Dead-weight minder dan 30 percent Effect op totale werkloosheid beperkt van omvang Aantal plaatsingen hangt af van implementatiewijze
Lehmann (1993)	Effect van het Restart Programma in het VK op de uitstroom uit de werkloosheid	OLS, gebruikmakend van tijdreeksdata	Toename van de uitstroom uit de langdurige werkloosheid, maar vermindering van de uitstroom uit de kortdurige werkloosheid Totaal effect positief

Auteur(s)	Scope van de analyse	Type schattingstechniek en type data	Conclusie t.a.v. effect actief arbeidsmarktbeleid
De Koning e.a. (1995)	Effect van totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid op het totale aantal baanvinders vanuit de werkloosheid	OLS, met gebruikmaking van gepoolde tijdreeks- en cross-regionale data	Geen effecten op totaal aantal baanvinders
De Koning en Versluis (1999)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid en van wijziging toetredingsregels op in- en uitstroom uitkeringsgerechtigden	OLS, gebruikmakend van tijdreeksgegevens; differentiatie naar uitkeringsduur	Significant maar relatief klein effect van actief arbeidsmarktbeleid (exclusief gesubsidieerde arbeid) op aantal WW-gerechtigden Relatief groot effect gesubsidieerde arbeid op aantal bijstandsgerechtigden Effect wijziging in toetredingsregels groter dan effect actief arbeidsmarktbeleid
Anxo e.a. (2001)	Effect van het actief arbeidsmarktbeleid op de uitstroom uit de werkloosheid; differentiatie naar typen maatregelen	Tijdreeksanalyses voor Frankrijk en Zweden	Zowel voor Frankrijk als voor Zweden significant positief effect op de uitstroom uit de werkloosheid
De Koning en Arents (2001)	Effect van totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid op het totale aantal baanvinders vanuit de werkloosheid voor verschillende duurklassen	OLS, met gebruikmaking van gepoolde tijdreeks- en cross-regionale data	Voor zover effect alleen op baanvinders vanuit kortdurige werkloosheid, maar ook dit effect zwak
Davia e.a. (2001)	Effect van het actief arbeidsmarktbeleid op de uitstroom uit de werkloosheid; differentiatie naar typen maatregelen	OLS, pooling van tijdreeks- en cross-regionale data	Positieve effecten op de uitstroom uit de werkloosheid, maar niet significant
Schmid e.a. (2001)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid op uitstroom uit de werkloosheid; differentiatie naar duurklassen en typen maatregelen	OLS. cross-sectie analyse over regio's	Geen significante resultaten
Ad hoc specificaties, met of zonder gebruikmaking van meer sophisticated econometrische technieken			
Peters en Schmid (1982)	Effect van een federaal programma in Duitsland dat scholing en gesubsidieerde arbeid omvat	OLS, cross-sectie-analyse over Duitse regio's	Hoofdzakelijk herverdelingseffecten
Layard, Nickell en Jackman (1991)	Effect van totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid op het werkloosheidspercentage	OLS, cross-sectie analyse over landen	Negatief effect op werkloosheidspercentage, maar significantie zeer gevoelig voor de specificatie
OECD (1993)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid op lonen en werkgelegenheid	OLS, pooling van tijdreeksgegevens over landen	Resultaten suggereren dat actief arbeidsmarktbeleid een reducerend heeft op het structurele niveau van de werkloosheid in sommige landen
Skedinger (1995)	Schatting van crowding-out effecten of Zweedse programma's voor gesubsidieerde arbeid voor jongeren	VAR	Verdringingseffecten zijn aanzienlijk

Auteur(s)	Scope van de analyse	Type schattingstechniek en type data	Conclusie t.a.v. effect actief arbeidsmarktbeleid
Forslund en Krueger (1995)	Schatting van het verdringingseffect van additionele werkgelegenheid in de bouw en de zorgsector	VAR	Verdringingseffecten zijn aanzienlijk
Ohlsson (1995)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid op de werkloosheid en de loonontwikkeling in Zweden	VAR	Additionele werkgelegenheid heeft een reducerend effect op de werkloosheid op korte termijn zonder de loonontwikkeling op langere termijn te beïnvloeden
Bellmann en Jackman (1996b)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid, onderverdeeld naar type maatregel, op diverse arbeidsmarktindicatoren	OLS, gebruikmakend van gepoolde tijdreeksgegevens m.b.t. verschillende landen	Scholing en bemiddeling reduceren de langdurige werkloosheid en hebben een positief effect op de omvang van het arbeidsaanbod (voor vrouwen). Gesubsidieerde arbeid heeft averechtse effecten
Forslund en Kolm (2000)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid op de lonen	Tijdreeksanalyses voor Zweden	Geen significant effect op de loonvorming
Davia e.a. (2001)	Effect van het actief arbeidsmarktbeleid op het werkloosheidspercentage; differentiatie naar typen maatregelen	OLS, pooling van tijdreeks- en cross-regionale data	Maatregelen verminderen het werkloosheidspercentage
Schmid e.a. (2001)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid op het werkloosheidspercentage en op het aandeel langdurig werklozen; differentiatie naar typen maatregelen	OLS. cross-sectie analyse over regio's	Effecten van het beleid op het werkloosheidspercentage en het aandeel langdurig werklozen soms significant, maar soms ook niet, afhankelijk van specificatie. Scholing lijkt eerder averechts te werken
De Koning en Van Nes (2002)	Effect van ESF-uitgaven op arbeidsmarktindicatoren	OLS, gebruikmakend van cross-sectiegegevens over EU-landen en –regio's	ESF-uitgaven hebben negatief effect op werkloosheidspercentage, maar effecten zijn hoogstens zwak significant
SZW (2003)	Effect van gemeentelijk activeringsbeleid op de verandering in het aantal bijstandsgerechtigden	OLS, pooling van (korte) tijdreeksen m.b.t. individuele gemeenten	Significant reducerend effect van gesubsidieerde arbeid op verandering aantal bijstandsgerechtigden, maar resultaten erg gevoelig voor selectie gemeenten
Berekening effecten met een macro-economisch model			
De Broeder e a. (1984)	Effect van actief arbeidsmarktbeleid op de macro-economische ontwikkeling	Actief arbeidsmarktbeleid wordt verondersteld de u/v-curve richting oorsprong te verschuiven	Slechts geringe effecten op de macro-economische ontwikkeling en de werkloosheid vanwege omvangrijke aanbodoverschot op de arbeidsmarkt
Jongen (1999)	Effect van een loonsubsidie voor de langdurig werklozen	Algemeen-evenwichtsbenadering	Slechts geringe effecten op macro-economische uitkomsten
Jongen, Van Gameren en Graafland (2000)	Effect van verschillende maatregelen	Algemeen-evenwichtsbenadering	Slechts geringe effecten op macro-economische uitkomsten

BIJLAGE BIJ HOOFDSTUK 5

BIJLAGE 5 HISTORISCH OVERZICHT NEDERLAND

Historisch overzicht organisatiemodel reïntegratie Nederland

		Tot 1990	1991-1999	Vanaf 2000
Model		Overheidssturing centraal	overheidssturing decentraal, inschakeling markt	overheidssturing decentraal + marktwerking
Bestuur/regie		Centraal Ministerie van SZW	decentraal – RBA's (gemeenten en sociale partners)	decentraal (UWV, gemeenten)
Sturings- principes		Taakstellende budgetten + directe financiering	taakstellende budgetten (slipstream) + aanbesteding + directe financiering	budgetten (lump sum) + aanbesteding + sluitende aanpak (taakstelling)
Taakverdeling	Uitkering	UVI, gemeenten	UVI, gemeenten	UWV, gemeenten
	Bemiddeling	(G)AB	Arbeidsvoorziening, maar ook anderen	CWI, RIB, maar in praktijk ook anderen
	Intake, selectie, doorverwijzing	(G)AB	Arbeidsvoorziening, maar ook gemeenten, RBO en ROC, uvi (gehandicapten)	CWI, maar in praktijk ook UWV, gemeenten en RIB
	Scholing	Eigen instellingen, regulier onderwijs, incidenteel particulier onderwijs	Eigen instellingen, regulier onderwijs, vaker particulier onderwijs (aanbesteding)	Via onderaanneming (deels direct gestuurd)
	Reïntegratie	(G)AB	Arbeidsvoorziening, maar ook GSD, UVI, scholen, commerciële bureaus (VU, KRU)	Commerciële RIB
	Transparantie AM	(G)AB	Arbeidsvoorziening	CWI
	Transparantie scholingsmarkt	(G)AB	RBO	?
	Aanbestedingsfunctie	Nvt	Arbeidsvoorziening, maar ook gemeenten, RBO	UWV, gemeenten
Uitvoering instrumenten	Scholing	Directe financiering, incidenteel aanbesteding	directe financiering + aanbesteding, direct en via RBO (ROC)	via RIB (onderaanneming), deels directe financiering (via UWV)
	Loonkostensubsidies	Via (G)AB	via Arbeidsvoorziening	nvt
	Werkervaringsplaatsen	Via (G)AB	Arbeidsvoorziening en gemeenten	via gemeenten
Rol sociale partners		Adviserend Ministerie via Commissie. Bestuurlijk via uvi's	Bestuurlijk verantwoordelijk via RBA en uvi's	Adviserend via RWI
Rol gemeenten		Uitvoerend	Bestuurlijk verantwoordelijk via RBA en uitvoerend	Bestuurlijk verantwoordelijk, aanbesteding

	Tot 1990	1991-1999	Vanaf 2000
Rol uvi's/UWV	Uitvoerend	Uitvoerend	Bestuurlijk verantwoordelijk, aanbesteding
Monitoring en evaluatie van beleid	Ontwikkeling evaluatiemodel door Arbeidsvoorziening; start gestructureerde monitoring en evaluatie	Regionale evaluaties op ad-hoc basis; monitoring beleid in principe via (kwartaal)rapportages; landelijke evaluatie in 1991, 1995 en 1999	Landelijke monitoring via voortgangsrapportages en (voornamelijk proces)evaluatie aan 2e Kamer. Evaluatie en monitoring door UWV; op gemeentelijk niveau verschillend; landelijke evaluaties en monitoring door RWI
Centrale meetpunten	Op basis van taakstellende budgetten en toepassingen	Plaatsingen en taakstellingen (doelgroepbereik, maatregelen)	Plaatsingen en uitkeringsvolume; uitvoeringsaspecten (procesevaluatie)

BIJLAGEN BIJ HOOFDSTUK 6

BIJLAGE 6.1 PROFILING INTERNATIONAAL GEZIEN

Algemeen

Eerdere inventarisaties van het gebruik van profiling zijn verricht door de OECD (1998; vooral gericht op de Angelsaksische wereld) en PLS (2001); vooral gericht op de Europese Unie). Hieruit komt naar voren dat statistische profiling zich begin jaren 2000 beperkte tot Australië en de Verenigde Staten. Geen enkel EU-land paste dit instrument toe. In Nederland was het enige jaren daarvoor wel toegepast, maar was men er inmiddels weer mee gestopt.

In de meeste EU-landen wordt toepassing van maatregelen wel gedifferentieerd naar groepen, maar deze worden dan op een globale manier afgebakend. Zo worden sommige maatregelen alleen toegepast op langdurig werklozen of alleen op jongeren. Hoewel statistische informatie hieraan mede ten grondslag kan liggen, lijkt er over het algemeen geen sprake te zijn van onderbouwing door een gestructureerde analyse.

Verder spelen in veel EU-landen de oordelen van individuele consulenten een belangrijke rol bij de bepaling van welke cliënten in aanmerking komen voor welke instrumenten. Vooraf gestructureerde instrumenten (zoals gestructureerde en gevalideerde vragenlijsten die door de consulenten moeten worden gebruikt) komen betrekkelijk weinig voor.

De Verenigde Staten

Na een succesvol verlopen experiment in de jaren tachtig zijn de afzonderlijke staten wettelijk verplicht bij de uitvoering van WW-achtige regelingen een zogenoemd Worker Profiling and Reemployment Services (WPRS) systeem te hanteren. In de doelstelling komen zowel efficiency als rechtvaardigheid naar voren. Er wordt namelijk gesteld dat het systeem cliënten dient te identificeren “who are likely to exhaust regular compensation and will need job search assistance services”.

In de richtlijnen van het Ministerie van Arbeid werden oorspronkelijk de volgende variabelen genoemd die zouden moeten worden opgenomen in profiling modellen:

- opleiding;
- werkervaring;
- de werkgelegenheidsontwikkeling op bedrijfstakniveau;
- beroep;
- het locale werkloosheidspercentage.

Etniciteit, leeftijd en geslacht mogen niet gebruikt worden omdat deze stigmatiserend zouden zijn.

Inmiddels zijn de nodige evaluaties uitgevoerd. Voorbeelden zijn Dickinson et al (1999), Dickinson, Decker en Kreutzer (2002) en Black et al (2003). De conclusie uit deze studies is dat profiling in combinatie met vroegtijdige interventie leidt tot een reductie van de gemiddelde uitkeringsperiode.

Black, Plesca, Smith en Shannon (2003) komen op basis van schattingen voor een profiling systeem voor Kentucky tot een aantal aanbevelingen:

- gebruik eenvoudige modellen en schattingsmethoden;
- gebruik het percentage van de verbruikte uitkeringsrechten als te verklaren variabele;
- de werkgelegenheidsgroei is van weinig belang, omdat de invloed daarvan voor alle cliënten ongeveer even groot is;
- uitbreiding van de set van verklarende variabelen ten opzichte van de vijf bovengenoemd leidt tot een aanzienlijk betere fit;
- periodieke herschatting van het model is gewenst.

Hierbij moet wel worden aangetekend dat langdurige werkloosheid in de VS weinig voorkomt en dat slechts een gering deel van de cliënten in aanmerking komt voor dienstverlening. In dit opzicht verschilt de situatie aanzienlijk met die in Europa. Bovenstaande conclusies zijn daarom niet automatisch van toepassing op Europa.

De Amerikaanse benadering houdt in feite in dat nieuwe cliënten worden gesorteerd op basis van hun kans op langdurige werkloosheid of een hoge mate van uitputting van hun uitkeringsrechten. Degenen met de hoogste kans worden het eerst geselecteerd voor intensieve dienstverlening (een alternatief is overigens te selecteren op cliënten waarbij interventie het grootste effect heeft). De rangorde wordt waarschijnlijk niet sterk beïnvloed door de conjunctuur, ook al omdat in de Amerikaanse situatie langdurig werklozen een kleine groep vormen met waarschijnlijk sterk afwijkende kenmerken. In Europa blijft een aanzienlijk groter deel langdurig werkloos en is voor het grootste deel van de cliënten voorspelling van langdurige werkloosheid moeilijk in de eerste maanden van de uitkeringsperiode. De conjunctuur is daardoor in de Europese situatie waarschijnlijk wel van belang.

Australië

Ook in dit land wordt profiling met succes toegepast (zie OECD, 1998). Een verschil met de VS is dat profiling niet uitsluitend gebeurt op basis van een econometrisch model. Ook kwalitatieve informatie gebaseerd op interviews van consultants wordt gebruikt. Dit is dus een gecombineerd model zoals ook in de hoofdstuk beschreven.

België (Vlaanderen)

In België worden de resultaten van gestructureerde interviews van consultants met cliënten gebruikt om een voorspelling te maken van de baankansen van de cliënt (zie hoofdstuk).

Canada

In Canada is een profiling model ontwikkeld en getest maar uiteindelijk niet ingevoerd als gevolg van een grote reorganisatie van de publieke arbeidsvoorziening en door regelgeving op het gebied van privacy (Colpitts, 2002).

Nederland

In Nederland is statistische profiling in het verleden enige tijd toegepast (zie hoofdstuk).

Nieuw-Zeeland en Zwitserland

In beide landen zijn recent studies uitgevoerd die als conclusie hebben dat profiling kan bijdragen tot vermindering van de langdurige werkloosheid (Obben, 2002, voor Nieuw-Zeeland en Frölich, Lechner en Steiger, 2003, voor Zwitserland). In beide gevallen gaat het om de schatting van profiling modellen en simulaties hiermee.

Het Verenigd Koninkrijk

Enige jaren geleden is profiling door de Engelse overheid afgewezen op basis van studies waaruit bleek dat het voorspellende vermogen van profiling modellen zeer klein was. Inmiddels is er echter een kentering opgetreden. Een recente studie (Bryson en Kasparova, 2003) is gematigd positief. In deze studie wordt nagegaan of profiling op basis van een statistisch model tot een betere selectie van kandidaten voor vroegtijdige behandeling leidt dan random selectie. Aan de ene kant – stellen ook de auteurs – is verbetering ten opzichte random selectie geen krachtig criterium. Anderzijds zijn er aanwijzingen dat selectie op basis van de oordelen van consultants geen enkele meerwaarde biedt ten opzichte van random selectie (zie de hoofdtekst). Deze studie is één van de weinige waarin apart resultaten voor arbeidsgehandicapten worden gegeven. Ook voor deze groep heeft profiling overigens meerwaarde ten opzichte van random selectie.

BIJLAGE 6.2 HET STATISTISCHE PROFILING MODEL VOOR SLOWAKIJE

Voor de volgende groepen zijn logit-analyse uitgevoerd op de kans dat een cliënt langer dan 12 maanden werkloos blijft. De analyses zijn verricht op basis van de cliënten die ten minste drie maanden werkloos zijn geweest. De data betreffen de individuele records van alle werkloosheidsperiodes in het district Nove Zamky uit de periode 1998-2002.

Bij de analyses zijn de volgende verklarende factoren gebruikt.

Leeftijd
geslacht
Opleidingsniveau (laag, middelbaar en hoog)
Arbeidsongeschiktheid (in vier gradaties)
Schoolverlater
Geen baan voor huidige werkloosheidsperiode
Sector laatste baan
Gemiddelde duur vorige werkloosheidsperiodes
Aantal maanden gewerkt in de drie jaar voorafgaande aan huidige werkloosheidsperiode

Etnische afkomst (hoofdzakelijk al of niet behorend tot de Roma-minderheid) is vermoedelijk ook relevant, maar dit kenmerk wordt niet geregistreerd vanwege het stigmatiserende effect dat ervan uit kan gaan. Hoewel etniciteit zal correleren met enkele andere variabelen (opleiding, arbeidsverleden) en deze het niet opnemen van

In de verklarende analyses is in beperkte mate gebruik gemaakt van niet-lineaire verbanden (bijvoorbeeld log (leeftijd) in aanvulling op leeftijd). Ook is gekeken naar kruisverbanden (bijvoorbeeld opleiding gekruist met handicap).

De totale populatie is opgedeeld in tien groepen waarvoor afzonderlijke analyses zijn uitgevoerd. Deze groepen zijn:

Cliënten met een handicap
Hoog opgeleide cliënten zonder handicap
Middelbaar opgeleide cliënten komend uit een baan
Middelbaar opgeleide cliënten niet komend uit een baan
Lager opgeleiden komend uit een baan in de landbouw
Lager opgeleiden komend uit een baan in de industrie
Lager opgeleiden komend uit een baan in de industrie
Lager opgeleiden komend uit een baan in de commerciële dienstensector
Lager opgeleiden komend uit een baan in de niet-commerciële dienstensector
Lager opgeleide schoolverlaters
Overige lager opgeleiden zonder baan voor de huidige werkloosheidsperiode

Omdat de groepen samengesteld zijn op basis van sommige van de eerder opgesomde kenmerken, zijn niet al deze kenmerken in alle analyses meegenomen. Dit geldt bijvoorbeeld voor opleidingsniveau.

Op basis van de regressieresultaten is voor elke cliënt uit de waarnemingsperiode de kans op langdurig werkloosheid berekend. Uitgaande van verschillende beslissingsregels is gekeken welke mensen in de risicogroep terecht komen en of dit dan juist de mensen zijn die in de praktijk langdurig werkloos zijn geworden. Om grond hiervan is voorlopig besloten iedereen tot de risicogroep te rekenen die een berekende (conditionele) kans op langdurige werkloosheid heeft van meer dan 60 procent. De grens is met 60 procent bewust tamelijk laag gekozen om te voorkomen dat cliënten te snel van intensieve dienstverlening worden uitgesloten uitsluitend op basis van statistische informatie.

Iedereen uit de aldus afgebakende groep krijgt een gestructureerd interview waarin wordt nagegaan:

- a. of intensieve dienstverlening werkelijk nodig is. Op basis van het interview kan de conclusie luiden dat een cliënt dermate gemotiveerd is of andere sterke eigenschappen heeft, dat dit niet nodig is.;
- b. of intensieve dienstverlening wel zin heeft. Het is immers mogelijk dat de cliënt dermate grote psycho-sociale problemen heeft dat intensieve dienstverlening gericht op een baan niet effectief en dat eerst andere vormen van hulpverlening nodig zijn;
- c. welke dienstverlening voor de betrokken cliënt het meest effectief is.

Mensen waarvan het model een relatief lage kans op langdurige werkloosheid voorspelt, komen in eerste instantie alleen in aanmerking voor basisdienstverlening. Dit geldt overigens ook voor iedere cliënt gedurende de eerste drie maanden dat men werkloos is. Blijkt dat cliënten die voor relatief kansrijk werden aangezien, toch werkloos blijven, dan vindt na verloop van tijd (na zes maanden) alsnog een interview met hen plaats.

Via een “timing of events” benadering (Van Dijk, 2004) is inmiddels ook een analyse op de werkloosheidsduur verricht waarin het effect van enkele beleidsmaatregelen is onderzocht. Hoewel deze analyse niet was bedoeld om consultants concrete aanbevelingen te doen omtrent de toepassing van instrumenten, lijkt het in beginsel mogelijk langs deze weg, met uitgebreidere analyses, het expert systeem verder uit te breiden.

Een tweede uitbreiding die wordt overwogen is nieuwe cliënten een vragenlijst te laten invullen om zo zicht te krijgen op “zachte” indicatoren. Op den duur kunnen deze indicatoren dan als verklarende factoren aan het statistische profiling model worden toegevoegd.

BIJLAGE 6.3 WERKLOOSHEIDSDUUR VERSUS KANS OP LANGDURIGE WERKLOOSHEID

De relatie tussen de werkloosheidsduur en de kans op langdurige werkloosheid is eenvoudig weer te geven. In het algemeen wordt de individuele werkloosheidsduur als een kansvariabele beschouwd. Dit houdt in dat men ervan uitgaat dat zelfs als allerlei kenmerken van een individu bekend zijn, de werkloosheidsduur van dit individu een belangrijke onvoorspelbare component bevat. Deze veronderstelling is redelijk in het licht van de beperkte verklaringsgraad van empirische modellen.

We geven de werkloosheidsduur weer met y en de verdelingsfunctie van y met $F(y)$. $F(y^0)$ geeft dan de kans weer dat de werkloosheidsduur korter is dan y^0 . Als we de grens van langdurige werkloosheidsduur bij 1 jaar leggen en de werkloosheidsduur meten in dagen, dan geldt:

$$\text{Kans op langdurige werkloosheid} = \text{Kans dat } y \text{ groter is dan } 365 = 1 - F(365)$$

De relatie tussen duur en kans op langdurige werkloosheid is verder te verduidelijken door aan te nemen dat y lognormaal verdeeld en $\log(y)$ dus normaal verdeeld. We nemen verder aan dat y als volgt afhangt van een set van kenmerken x (factoren als leeftijd, beroep, etc.):

$$\log(y) = x' \beta + \varepsilon$$

Hierbij geeft β de regressiecoëfficiënten weer en is ε de random component in y (hier normaal verdeeld met gemiddelde 0 en variantie σ^2). Door middel van regressie-analyse kunnen de parameters β en σ worden geschat. Vervolgens kan dan ook per individu de kans op langdurige werkloosheid worden berekend, namelijk als volgt:

$$P(y > 365) = 1 - N\left(\left[\log(365) - x' \bar{\beta}\right] / \bar{\sigma}\right)$$

Hierbij is $N(\cdot)$ de standaardnormale verdeling en geven $\bar{\beta}$ en $\bar{\sigma}$ de schattingen van β en σ weer. Met behulp van deze formule kan ook voor nieuwe cliënten worden berekend hoe groot de kans is dat zij langdurig werkloos worden. Met de geschatte verdeling kunnen ook conditionele kansen worden berekend (bijvoorbeeld de kans dat iemand die al drie maanden werkloos is, het nog minimaal negen maanden blijft).

In de praktijk blijkt de lognormale verdeling overigens geen goede benadering van de duurverdeling te zijn. Meestal wordt tegenwoordig een zogenoemd proportioneel hazard model gebruikt. Maar het principe is hetzelfde.

Het is ook mogelijk om een probit-analyse uit te voeren, waarbij direct de kans wordt verklaard dat iemand langdurig werkloos wordt. Ook hieruit resulteert een formule waarmee de kans op langdurige werkloosheid kan worden berekend. En ook bij probit-analyses kunnen analyses worden uitgevoerd op conditionele kansen. Door te werken met een duurmodel voer je in wezen een extra stap uit. Toch heeft het werken met duurmodellen voordelen, namelijk:

1. In een duurmodel kun je beter de invloed van de conjunctuur meten. Deze kun je namelijk in beginsel van maand tot maand of van kwartaal tot kwartaal meten. Bij een probitanalyse kun je dit alleen globaal doen.
2. In een duurmodel kun je beter de invloed van beleidsinterventies meten. Voor de effectmeting is namelijk van belang wanneer de interventie is geweest. Bij een duuranalyse kun je meten of de uittredingskans.