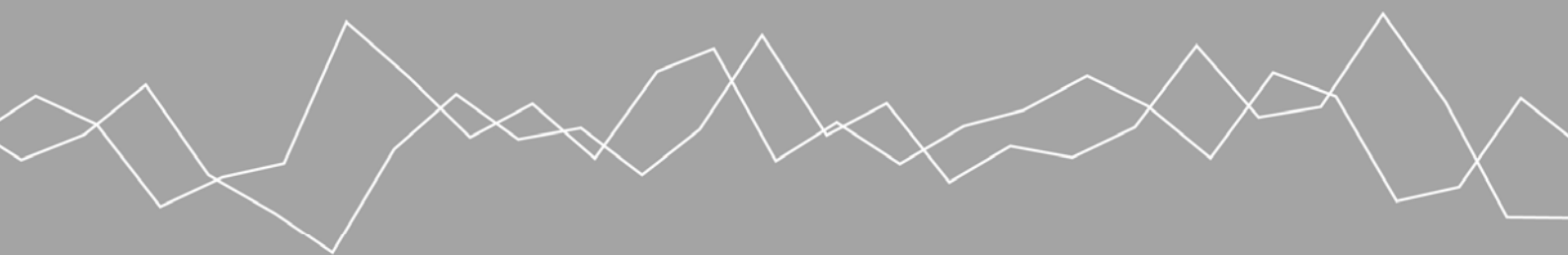


Effectiviteit van reïntegratie voor WW'ers



Amsterdam, november 2006
In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Effectiviteit van reïntegratie voor WW'ers

Een literatuurstudie

Inge Groot
Arian Heyma
Lucy Kok



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 949

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
1 Inleiding.....	1
2 Effectiviteit van reïntegratie voor WW'ers.....	3
2.1 Inleiding.....	3
2.2 Resultaten van studies naar effectiviteit reïntegratie van WW'ers	4
2.3 Verklaringen voor verschillen.....	8
2.3.1 Methodologische verklaringen	8
2.3.2 Situationele verklaringen.....	13
2.4 Conclusies	16
3 Kosteneffectiviteit en kosten-batenanalyse	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Welke informatie is nodig en beschikbaar?	20
3.3 Complicaties	22
3.3.1 Complicatie 1: verdringing	22
3.3.2 Complicatie 2: het bepalen van de productiviteit.....	24
3.3.3 Complicatie 3: hoe het optimale budget te bepalen.....	25
3.4 Conclusie.....	26
4 Mogelijkheden voor nader onderzoek	29
Referenties	33

Samenvatting

Er wordt jaarlijks 160 à 170 miljoen Euro uitgegeven aan reïntegratie van werklozen. Het ministerie wil graag weten of deze middelen op de meest doelmatige manier worden ingezet. Ofwel:

- A. Kan met het huidige budget meer effect worden gerealiseerd?
- B. Leidt een groter of kleiner budget tot een positiever saldo van de kosten en maatschappelijke baten?

Er zijn diverse methoden waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van producten kan worden gemeten: effectiviteitsanalyse, kosteneffectiviteitsanalyse en kosten-batenanalyse. Met een *effectiviteitsanalyse* kan worden achterhaald of de gestelde doelen ook daadwerkelijk worden gehaald. Vinden mensen bijvoorbeeld vaker een baan nadat zij een reïntegratietraject hebben gevolgd? Ook kan worden achterhaald welke instrumenten het beste voor wie werken. Met een effectiviteitsanalyse kunnen echter zowel vraag A als vraag B niet worden beantwoord. Een *kosten-effectiviteitsanalyse* gaat een stapje verder. De effecten én de kosten worden meegenomen in de analyse. Met een kosteneffectiviteitsanalyse kan de inzet van verschillende instrumenten worden vergeleken op de verhouding tussen kosten en effectiviteit. Vraag A kan daarmee worden beantwoord. De effecten worden echter niet in geld uitgedrukt: er kan dus geen uitspraak worden gedaan over het saldo van kosten en baten. Daarvoor is een *kosten-batenanalyse* nodig. Daarmee kan worden nagegaan in hoeverre de opbrengsten van het inzetten van een traject de kosten van dit traject overtreffen, waarmee vraag B kan worden beantwoord.

Dit rapport geeft aan de hand van vier concrete aan ons gestelde vragen een overzicht van de bevindingen uit de Nederlandse literatuur over de effectiviteit, kosteneffectiviteit en maatschappelijke baten van reïntegratie van werklozen en een inzicht in de kennislacunes.

Wat is bekend over de effectiviteit, kosteneffectiviteit en maatschappelijke baten van reïntegratie van werklozen?

Er zijn in Nederland verschillende studies uitgevoerd naar de effectiviteit van reïntegratie. Uit deze studies volgt het beeld dat reïntegratietrajecten gemiddeld genomen kleine positieve effecten hebben op de kans om een baan te vinden. Dit geldt vooral voor relatief korte trajecten met bemiddeling. Aanbodversterkende instrumenten hebben niet of nauwelijks een effect. Dit kan overigens ook komen door de relatief korte observatieperiode. Meestal wordt de kans op het vinden van een baan 1 of 1½ jaar na de start van het traject gemeten. Aanbodversterkende instrumenten – zoals scholing – duren doorgaans lang, kunnen tot een sterk lock-in effect leiden, maar kunnen het menselijk kapitaal (competenties) structureel, dus op langere termijn, vergroten. De effecten van aanbodversterkende instrumenten kunnen dan ook pas goed worden gemeten als mensen gedurende een langere periode kunnen worden gevolgd.

Voor kosteneffectiviteitsanalyses en kosten-batenanalyses is meer informatie nodig dan voor effectiviteitsstudies. Het is daarom niet verwonderlijk dat dergelijke studies nauwelijks zijn uitgevoerd. Nederlandse studies naar de kosteneffectiviteit van reïntegratie van WW'ers zijn we bijna niet tegengekomen. Alleen Van der Heul e.a. (2003) besteden aandacht aan de

kosteneffectiviteit van reïntegratie. Zij vonden dat reïntegratie niet kosteneffectief was. Er is ook één kosten-batenanalyse uitgevoerd, Kok e.a. (2006) voor Borea. Daaruit bleek dat de baten de kosten ruimschoots overtreffen. Reïntegratie van één werkloze levert de maatschappij iets meer dan € 2300,- op.

In hoeverre kunnen de uitkomsten van de verschillende onderzoeken naast elkaar worden gelegd?

De resultaten van nettoeffectiviteitsonderzoeken verschillen van elkaar. Er zijn verschillende redenen waarom dit zo is. Een heel belangrijke reden is dat het instrument dat wordt ingezet heel bepalend is. Of, zoals Kluge (2006) concludeerde: *“The empirical results are surprisingly clear-cut: Rather than contextual factors such as labor market institutions or the business cycle, it is almost exclusively the program type that matters for program effectiveness.”* Het blijkt dat vooral relatief korte trajecten met bemiddeling een positief effect hebben, terwijl aanbodversterkende instrumenten niet of nauwelijks bijdragen aan de kans om een baan te vinden.

Ook andere omgevingsfactoren beïnvloeden de toegevoegde waarde van reïntegratie. Zo blijkt de effectiviteit afhankelijk van de doelgroep waar het voor wordt ingezet, het moment waarop het wordt ingezet, de conjunctuur, de prijs van een reïntegratietraject en de financieringsvorm (no cure no pay of no cure less pay). Bij het interpreteren van de resultaten van een netto-effectiviteitsstudie is het daarom belangrijk te beseffen dat deze resultaten zijn gevonden voor deze specifieke populatie en onder deze specifieke omstandigheden. Als eenzelfde instrument op een andere groep, tegen een andere prijs of onder een andere conjunctuur wordt ingezet, dan leidt dit instrument tot andere effecten. Inzicht in de relatie tussen de netto-effectiviteit en de omgevingsfactoren helpt om reïntegratie effectiever te maken. Het streven is immers om vroegtijdig te kunnen inschatten voor wie trajecten de kans om een baan te vinden daadwerkelijk vergroten en voor wie niet.

Tot slot beïnvloeden ook de keuzes die gemaakt zijn bij de databewerking en de methode waarmee het effect wordt gemeten de resultaten. Instrumenten worden selectief ingezet. Er zijn verschillende manieren waarop in de Nederlandse studies rekening wordt gehouden met deze selectieve inzet. Wordt bijvoorbeeld alleen gecorrigeerd voor selectieve inzet op basis van observeerbare kenmerken of wordt ook rekening gehouden met het feit dat er niet-geobserveerde persoonskenmerken zijn die zowel de kans dat iemand een traject krijgt als de kans dat iemand een baan vindt kunnen beïnvloeden? Ook de afhankelijkheid van de baanvindkans met de werkloosheidsduur wordt op verschillende manieren gemodelleerd. Heyma (2005) concludeert dan ook dat de uitkomsten worden beïnvloed door de methodologische keuzes die zijn gemaakt. Sommige studies kiezen voor eenvoudigere technieken. Dit leidt echter wel tot minder zuivere resultaten.

Welke informatie mist?

Voor een effectiviteits- en kosten-effectiviteitsanalyse is er voldoende informatie. De kosten van reïntegratietrajecten zijn bekend en er is ook veel informatie over de effecten van trajecten op de kans om weer aan het werk te komen. Met behulp van deze informatie kan de eerste onderzoeksvraag worden beantwoord: hoe kan met het huidige budget meer effect gerealiseerd worden?

De tweede onderzoeksvraag - wat is de optimale omvang van het reïntegratiebudget? - kan op grond van de huidige beschikbare informatie niet worden beantwoord. Een belangrijke informatielacune is de waarde van de productie die gereïntegreerde werklozen gaan leveren. Met deze informatie kan een ondergrens van de maatschappelijke baten worden berekend. De optimale omvang van het reïntegratiebudget kan echter nog niet worden gemeten. Daarvoor moeten ook de marginale kosten en baten bekend zijn.

Wat zijn de mogelijkheden voor vervolgonderzoek?

Vervolgonderzoek kan zich richten op vier onderwerpen.

- 1) Effectmaten: De huidige effectiviteitsstudies richten zich vooral op het effect van reïntegratie op de kans om een baan te vinden. Het is interessant om ook andere effecten van reïntegratie in beeld te brengen, bijvoorbeeld het effect van reïntegratie op het loon van de gereïntegreerde. Het loon van de gereïntegreerde kan als proxy dienen voor zijn productiviteit, een nu nog missend aspect in een kosten-batenanalyse.
- 2) Relatie tussen effectiviteit en omgevingsvariabelen. Het is evident dat verschillende mensen behoefte hebben aan verschillende reïntegratie-instrumenten, afhankelijk van de reden waarom ze werkloos zijn. Ook blijkt dat conjunctuur en het moment waarop mensen werkloos worden van invloed zijn op de effectiviteit. Het is daarom aanbevelenswaardig om de vraag ‘wanneer werkt wat voor wie?’ te beantwoorden. Inzicht in de kruisverbanden helpt om het huidige reïntegratiebudget zo effectief mogelijk in te zetten bij de mensen die er het meeste baat bij hebben.
- 3) Relatie tussen effectiviteit en methoden: Naast situationele factoren is het met de huidige beschikbare gegevensbestanden ook mogelijk om verschillende keuzen bij de databewerking en methodologische specificaties te toetsen. Door de analyses op exact hetzelfde gegevensbestand uit te voeren, kan het effect van de methode en de databewerking worden geïsoleerd. Inzicht in het effect van de data en methodologische keuzes helpt om de betrouwbaarheid van de uitkomsten van effectiviteitsstudies te kunnen beoordelen.
- 4) Ontwikkel een handleiding effectiviteitsstudie: Er zijn verschillende mensen die effectiviteitsstudies uitvoeren, mensen die zowel bij het bewerken van de data als bij het toepassen van de methoden verschillende keuzes maken. Deze verschillende keuzes leiden tot verschillende uitkomsten. Wij bevelen aan om een handleiding te ontwikkelen waarin richtlijnen worden gegeven voor de keuzes die moeten worden gemaakt bij het uitvoeren van een effectiviteitsstudie.

1 Inleiding

Het UWV ondersteunt WW-gerechtigden bij het vinden van werk. Het UWV begeleidt werklozen bij het reïntegratieproces en koopt ten behoeve van hen reïntegratietrajecten in bij reïntegratiebedrijven. Het UWV besteedt 130 miljoen euro aan het inkopen van trajecten. De uitvoeringskosten van het UWV zelf bedragen ongeveer 30 à 40 miljoen euro (Kok e.a., 2006). Het ministerie van SZW vraagt zich af of de besteding van deze gelden optimaal is. Om te onderzoeken of besteding van de reïntegratiemiddelen optimaal zijn kunnen twee vragen worden gesteld:

- A. Kan met het huidige budget meer effect worden gerealiseerd?
- B. Leidt een groter of kleiner budget tot een positiever saldo van de kosten en maatschappelijke baten?

Er zijn diverse methoden waarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid van producten kan worden gemeten: effectiviteitsanalyse, kosteneffectiviteitsanalyse en kosten-batenanalyse. Met een *effectiviteitsanalyse* kan worden achterhaald of de gestelde doelen ook daadwerkelijk worden gehaald. Vinden mensen bijvoorbeeld vaker een baan nadat zij een reïntegratietraject hebben gevolgd? Ook kan worden achterhaald welke instrumenten het beste voor wie werken. Met een effectiviteitsanalyse kunnen echter zowel vraag A als vraag B niet worden beantwoord. Een *kosten-effectiviteitsanalyse* gaat een stapje verder. De effecten én de kosten worden meegenomen in de analyse. Met een kosteneffectiviteitsanalyse kan de inzet van verschillende instrumenten worden vergeleken op de verhouding tussen kosten en effectiviteit. Vraag A kan daarmee worden beantwoord. De effecten worden echter niet in geld uitgedrukt: er kan dus geen uitspraak worden gedaan over het saldo van kosten en baten. Daarvoor is een *kosten-batenanalyse* nodig. Daarmee kan worden nagegaan in hoeverre de opbrengsten van het inzetten van een traject de kosten van dit traject overtreffen, waarmee vraag B kan worden beantwoord.

Dit rapport geeft een overzicht van de bevindingen uit de Nederlandse literatuur over de effectiviteit, kosteneffectiviteit en maatschappelijke baten van reïntegratie van werklozen. Concreet geeft deze studie antwoord op de volgende vragen:

1. In hoeverre geven de reeds beschikbare onderzoeken inzicht in de effectiviteit, kosteneffectiviteit en maatschappelijke baten van reïntegratie van werklozen (zoveel mogelijk onderscheiden naar de verschillende onderdelen van het reïntegratiebeleid)?
2. In hoeverre kunnen de uitkomsten van de verschillende onderzoeken naast elkaar worden gelegd (leiden de verschillende methoden en technieken tot vergelijkbare uitkomsten)?
3. Welke vragen kunnen niet worden beantwoord met de reeds beschikbare literatuur?
4. Is het mogelijk om (gezien de beschikbare data bij UWV en CBS) nader onderzoek te doen naar de nog openstaande vragen?

Hoofdstuk 2 beschrijft de uitkomsten van de effectiviteitsstudies die in Nederland zijn uitgevoerd. De uitkomsten van effectiviteitsstudies kunnen van elkaar verschillen. Hoofdstuk 2 geeft ook aan waarom deze verschillen kunnen optreden. Hoofdstuk 3 beschrijft de stap van een effectiviteitsanalyse naar kosteneffectiviteit en kosten-batenanalyses. In hoofdstuk 4 komen de kennislacunes en mogelijkheden voor vervolgonderzoek aan de orde.

2 Effectiviteit van reïntegratie voor WW'ers

2.1 Inleiding

Reïntegratie wordt ingezet vanuit de gedachte dat uitkeringsgerechtigden eerder een baan vinden als zij gebruik maken van reïntegratie. Deze premisse geldt echter niet voor iedereen. Heckman e.a. schreven bijvoorbeeld in het toonaangevende Handbook of Labour Economics: *'As currently constituted, these programs are often ineffective... For most groups of participants, the benefits are modest and at worst participation in government programs is harmful. Moreover, many programs and initiatives cannot pass a cost-benefit test. Even when programs are cost effective, they are rarely associated with large-scale improvement in skills. But, at the same time, there is substantial heterogeneity in the impact of these programs. For some groups these programs appear to generate significant benefits both to participants and to society.'*

Uit het citaat van Heckman e.a. blijkt dat reïntegratie lang niet altijd effectief is. De geringe bijdrage van reïntegratie wordt voornamelijk veroorzaakt door het *lock-in* effect (Van der Heul, 2006). Het *lock-in* effect ontstaat doordat mensen pas effectief gaan zoeken als ze het reïntegratietraject hebben afgerond. Mensen zijn soms beter af als ze geen traject hadden gevolgd, maar al die tijd gewoon door hadden gezocht.

Uit het citaat van Heckman e.a. blijkt ook dat de effectiviteit van reïntegratie verschilt tussen verschillende groepen werklozen. Dit is ook verklaarbaar, want verschillende groepen mensen zijn om verschillende redenen werkloos. Kok e.a. (2004) onderscheiden drie redenen van werkloosheid. Ten eerste kan iemand moeite hebben om een baan te vinden doordat er sprake is van (statistische) discriminatie op de arbeidsmarkt. Werkgevers zijn soms huiverig om bepaalde groepen aan te nemen. Reïntegratieactiviteiten moeten dan vooral gericht zijn op het wegnemen van de onzekerheid bij werkgevers, bijvoorbeeld door een proefplaatsing. Ten tweede kan iemand moeite hebben om een baan te vinden doordat hij een gebrek heeft aan motivatie. Motivatietraining en sancties zijn instrumenten die kunnen worden ingezet om deze groep werklozen naar werk te begeleiden. Ten slotte kan een lange uitkeringsduur worden veroorzaakt doordat de werkloze te weinig capaciteiten heeft die worden gevraagd op de arbeidsmarkt. Bemiddeling kan worden ingezet als de werkzoekende niet goed is in het zoeken naar een baan, terwijl scholing moet worden ingezet als de verwachte productiviteit van de werkzoekende ontoereikend is. Naast deze redenen voor structurele werkloosheid zorgt de conjunctuur ook voor conjuncturele werkloosheid.

Doordat het effect van reïntegratie-instrumenten verschillend is voor verschillende werklozen, is het plausibel dat de effecten die in verschillende studies worden gevonden ook van elkaar verschillen. Het effect wordt immers bepaald door de vraag of wel het juiste instrument voor de juiste persoon is ingezet. Verschillende effecten kunnen overigens ook door andere factoren worden veroorzaakt, zoals een verschil in methodologische aanpak.

De rest van dit hoofdstuk geeft een overzicht van de Nederlandse studies die de laatste jaren zijn uitgevoerd naar de effectiviteit van reïntegratie van WW'ers (paragraaf 2.2). Paragraaf 2.3 gaat in op mogelijke verklaringen voor verschillen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen methodologische verschillen en situationele verschillen.

2.2 Resultaten van studies naar effectiviteit reïntegratie van WW'ers

De effectiviteit van reïntegratie is geen eenduidig begrip. In Amerikaanse studies wordt vaak het effect van reïntegratie op het inkomen van de werkzoekenden berekend (zie Heckman e.a., 1999 voor een overzicht). Nederlandse studies kijken doorgaans naar de kans om een baan te vinden of naar de verkorting van de werkloosheidsduur. Kok e.a. (2006) bepaalden naast het effect op de kans om een baan te vinden ook het effect van een reïntegratietraject om uit de werkloosheidsuitkering te stromen en het effect om de baan te verkrijgen en weer terug in de uitkering te stromen. Niet alle reïntegratietrajecten hebben het vinden van een baan als doel. Met name zorg- en sociale activeringstrajecten hebben deze doelstelling niet (direct). Dergelijke trajecten zijn vooral gericht op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en het vergroten van de maatschappelijke participatie.

De verschillende effectmaten op een rij:

- effect op de kans om een baan te vinden
- effect op de kans om een baan te behouden
- effect op de kans om uit de uitkering te stromen
- effect op de kans om weer terug in de uitkering te stromen
- effect op inkomen
- effect op de competenties van de werkloze
- effect op de afstand tot de arbeidsmarkt

Studies naar het effect op de kans om een baan te vinden

Er zijn de afgelopen jaren verschillende studies uitgevoerd naar het netto-effect van reïntegratietrajecten op de kans om een baan te vinden voor WW'ers. In tabel 2.1 zijn deze studies samengevat. Heyma, Zwinkels en Van Seters (2003) berekenden het effect van reïntegratie voor de mensen die in 2000 of 2001 in de WW zijn gestroomd. Zij vinden dat reïntegratie een positief effect heeft op de kans om een binnen een jaar na inzet van het traject een baan te vinden (variërend van 9% voor kwalificatie tot 25% voor diagnose). Reïntegratie blijkt het meest effectief voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Van der Heul, Berendsen, Van der Eijcken en Vlek (2003) vinden voor een vergelijkbare periode minder positieve effecten: oriëntatie, scholing en bemiddeling leiden tot een verandering in de kans om een baan te vinden met respectievelijk 5%, -12% en 3%.

Heyma (2005) past een geavanceerdere methode toe waarin wordt gecorrigeerd voor niet-geobserveerde heterogeniteit. Hij vindt positievere effecten, variërend van -6% voor aanbodversterkende instrumenten tot 35% voor bemiddeling. Heyma (2005) laat ook zien dat de inzet van reïntegratie-instrumenten vooral effectief is bij cliënten met een redelijke, maar niet te grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2 en 3).

De Graaf-Zijl e.a. (2006) laten zien dat gemiddeld genomen de inzet van een traject de kans om na twee jaar weer werk (excl. gesubsidieerd werk) te hebben stijgt van 74 naar 79%. Zij vonden dat trajecten doorgaans effectiever zijn voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dan voor mensen die relatief dicht bij de arbeidsmarkt staan. Zij hebben een grotere kans om op eigen kracht een baan te vinden.

Van der Heul (2006) onderzocht het effect van reïntegratie voor werklozen die in 2002 en 2003 in de WW zijn gestroomd. Hij gebruikte de meest geavanceerde methode, door zowel te matchen en te corrigeren voor niet geobserveerde heterogeniteit. Hij maakte onderscheid tussen het effect van de voordracht voor een traject en het effect van het volgen van het traject *an sich*. Het blijkt dat het voordragen voor een traject de kans op het vinden van een baan sterk verhoogt: deze neemt met 26% toe. Dit positieve effect wordt echter vrijwel teniet gedaan op het moment dat het reïntegratietraject daadwerkelijk start. Als mensen een intake hebben gevolgd daalt de kans dat zij een baan vinden weer met 25%. Het gevolg is dat reïntegratie niet of nauwelijks positieve effecten genereert. Het zogenaamde *lock-in* effect is dus duidelijk zichtbaar bij reïntegratie van WW'ers. Doordat mensen een traject volgen, staken ze tijdelijk hun zoekactiviteiten en zijn ze slechter af dan op het moment dat ze geen traject hadden gevolgd en rustig door waren blijven zoeken naar een baan.

Samenvattend resteert het beeld dat reïntegratietrajecten gemiddeld genomen kleine positieve effecten hebben op de kans op het vinden van een baan. Dit geldt vooral voor relatief korte trajecten met bemiddeling. Aanbodversterkende instrumenten hebben niet of nauwelijks een effect. Dit kan overigens ook komen door de relatief korte observatieperiode. Meestal wordt de kans op het vinden van een baan 1 of 1½ jaar na de start van het traject gemeten. Aanbodversterkende instrumenten – zoals scholing – duren doorgaans lang, kunnen tot een sterk lock-in effect leiden, maar kunnen het menselijk kapitaal (competenties) structureel, dus op langere termijn, vergroten. De effecten van aanbodversterkende instrumenten kunnen dan ook pas goed worden gemeten als mensen gedurende een langere periode kunnen worden gevolgd. Opvallend is dat de uitkomsten fors van elkaar kunnen verschillen. Afhankelijk van de gekozen studie wordt geconcludeerd dat reïntegratie geen effect heeft of dat reïntegratie tot een substantiële verhoging van de kans dat een werkloze een baan vindt leidt. De verschillen lijken samen te hangen met verschillen in initiële baanvindkans. Heyma e.a. (2003) en Heyma (2005) vindt een aanzienlijk lagere initiële baanvindkans dan de Graaf-Zijl e.a. (2006) en Van der Heul (2006). Dit wordt mede veroorzaakt door een verschil het moment waarop de kans op een baan wordt gemeten (1 of 1½ jaar na traject). Op de vraag naar het precieze waarom van deze verschillen gaat de volgende paragraaf in.

	CPB (2000)	Heyma e.a. (2003)	Van der Heul e.a. (2003)	Heyma (2005)	Zwinkels (2005)	De Graaf-Zijl e.a. (2006)	Van der Heul (2006)
Periode	1993-1997	2000-2001	1999-2001	1999-2001	1998-2002	1999-2004	2002-2003
Populatie	Cliënten arbeidsbureaus	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao Alleen via Gak Sluitende aanpak	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao Geen ouderen (57+)	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao Geen ouderen (57+) en jongeren (23-)
Methode	Duurmodel (niet parametrisch)	Duurmodel (niet parametrisch)	Duurmodel (parametrisch)	Duurmodel (niet parametrisch)	Duurmodel (parametrisch)	Duurmodel (niet parametrisch)	Duurmodel (niet parametrisch) en matching
Correctie geobserveerde heterogeniteit	Ja	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee	Ja
Uitkomstmaat	Werkhervattingskans binnen 6 maanden na instroom	Werkhervattingskans binnen 1½ jaar na instroom	Verandering verwachte werkloosheidsduur	Werkhervattingskans binnen 1½ jaar na instroom	Werkloosheidsduurverkortings van een RIB	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom
Resultaat (relatieve toename van baanvindkans)	Effect varieert van -6% (van 44 naar 41%) bij een sollicitatietraining tot 6% (van 44 naar 47%) bij een beroepskeuzetest	Toename initiële baanvindkans met 17% (van 42 naar 49%) bij kwalificatie en 57% (van 42 naar 66%) bij diagnose	Effect varieert van -12% bij scholing tot 5% bij oriëntatie	Effect varieert van -6% (van 53 naar 49%) bij aanbodversterking tot 52% (van 53 naar 80%) bij alle instrumenten (voor fase 2 WW'ers)	Gemiddelde duurverkortings 187 dagen (ongeveer 25%)	Toename initiële baanvindkans met 7% (van 74 naar 79%).	Effect varieert van -6% bij diagnose (van 74 naar 70%) tot 5% bij bemiddeling (van 74% tot 78%)

Naast de inzet van reïntegratie-instrumenten zijn er andere manieren om te stimuleren dat werklozen een baan vinden. Heyma en Van Ours (2005) laten zien dat werklozen een grotere kans hebben om een baan te vinden als het einde van de WW-duur nadert. Kennelijk zorgt het vooruitzicht om (sterk) in inkomen achteruit te gaan voor een toename van de zoekactiviteiten en een stijging van de kans om een baan te vinden. Abbring, Van der Berg en Van Ours (2005) onderzochten een soortgelijk fenomeen, namelijk het effect van sancties op de kans om een baan te vinden. Werklozen kunnen worden gekort op hun uitkering als ze zich onvoldoende inspannen om een baan te vinden. Werklozen hebben dus – net als mensen bij wie de WW-duur afloopt – een financiële prikkel om actiever te zoeken naar een baan op het moment dat ze gekort worden op hun uitkering. Abbring, Van der Berg en Van Ours (2005) vonden dat dit effect inderdaad optrad: de kans om een baan te vinden nam toe als mensen waren gesanctioneerd, variërend van 36% voor mannen in de bankwereld tot 98% voor vrouwen die werkzaam waren in de metaalindustrie.

Van der Berg en Van der Klaauw (2006) onderzochten het effect van de zogenaamde ‘activering en controle (A & C)’. Uitvoeringsinstellingen voeren in het kader van dat programma intensieve gesprekken om de baanzoekactiviteiten van werkzoekenden te stimuleren. Om het effect van deze gesprekken op de baanzoekkans te meten, voerden Van der Berg en Van der Klaauw een experiment uit onder fase 1 WW'ers die in 1998 werkloos werden. Het bleek dat de A & C-gesprekken geen significant effect hadden op de kans om een baan te vinden. Wel vond er een verschuiving van de zoekactiviteiten plaats: werklozen die A & C-gesprekken moesten voeren zochten meer via formele kanalen, zoals het schrijven van sollicitatiebrieven. Dit gaat ten koste van de informele zoekactiviteiten, zoals het gebruik maken van het eigen netwerk. De resultaten van Van der Berg en Van der Klaauw (2006) lopen uit de pas met resultaten van studies in andere landen. Zij vinden doorgaans substantiële positieve effecten van maatregelen als activering en controle (Kluge, 2006 en De Koning e.a., 2005).

Studies naar het effect op de kans om een baan te behouden

Inzet van reïntegratie heeft niet alleen effect op de kans om een baan te vinden. Reïntegratie kan er ook voor zorgen dat mensen langer een baan behouden, bijvoorbeeld doordat ze dankzij het reïntegratietraject nuttige vaardigheden hebben aangeleerd. Kok e.a. (2006) laten zien dat ongeveer de helft van de WW'ers die zonder inzet van een reïntegratietraject een baan heeft gevonden binnen vijf jaar opnieuw een WW-uitkering heeft gekregen. Reïntegratie draagt substantieel bij aan de kans om een baan te behouden. Van de WW'ers die een reïntegratietraject hebben gevolgd keert 36% binnen vijf jaar terug in de WW.

Studies naar het effect op de kans om uit en weer in de uitkering te stromen

Voor uitvoerders is vaak niet de kans dat uitkeringsgerechtigden een baan vinden interessant. Zij zijn juist geïnteresseerd in het effect op de kans dat een uitkeringsgerechtigde uit de uitkering stroomt. Kok e.a. (2006) lieten zien dat trajecten nauwelijks iets toevoegen aan de kans dat een WW'er uit de uitkering stroomt. Dit komt vooral doordat WW'ers een zeer grote kans hebben om op eigen kracht de uitkering te verlaten. Na een jaar was 78% van de WW'ers weer uitgestroomd, na 2 jaar 86%. Inzet van een reïntegratietraject na 12 maanden kan dit percentage verhogen tot 89%.

Studies naar andere effecten

We zijn geen studies tegengekomen die andere effecten van reïntegratie voor WW'ers meten. Het effect van reïntegratie op het inkomen, op competenties en op de afstand tot de arbeidsmarkt is dus (nog) niet bekend.

2.3 Verklaringen voor verschillen

2.3.1 Methodologische verklaringen

Data

Gegevensbestanden zijn doorgaans imperfect. De meeste studies maken gebruik van administratieve bestanden. Niet alle velden zijn in dergelijke bestanden correct ingevuld. Dit betekent dat onderzoekers – soms arbitraire – keuzes moeten maken. Heckman e.a. (1999) hebben laten zien dat deze arbitraire keuzes tot significant verschillende uitkomsten kunnen leiden. Zij vergeleken de uitkomsten van twee studies die op basis van hetzelfde databestand van een experiment het effect van reïntegratie maten. De ene studie vond dat een bepaald instrument gepaard ging met een toename van het inkomen van \$ 286, de andere vond een toename van maar liefst \$ 879.

Een belangrijke keuze die moet worden gemaakt is wat wordt beschouwd als het vinden van een baan en als wat wordt beschouwd als één uitkeringsperiode. Dit lijken overbodige vragen, maar toch kunnen er verschillende antwoorden op deze vragen worden gegeven. Dit is vooral relevant voor mensen die vaak in en uit de uitkering stromen en voor mensen die slechts een gedeeltelijke WW-uitkering ontvangen en daarnaast nog werken. In onderstaande figuur zijn een aantal – niet prototype – personen weergegeven die hoppen tussen uitkering en baan. De overlap tussen baan en uitkering komt deels door administratieve onzorgvuldigheden. De overlap wordt echter ook veroorzaakt doordat mensen zich in meerdere situaties tegelijkertijd kunnen bevinden.

maand	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
persoon 1											
uitkering	[shaded]										
baan				[shaded]				[shaded]			
persoon 2											
uitkering	[shaded]										
baan		[shaded]								[shaded]	
persoon 3											
uitkering	[shaded]										
baan	[shaded]			[shaded]							

Een eerste keuze die moet worden gemaakt is wat een uitkeringsperiode is. Vaak worden perioden die kort op elkaar volgen als één periode beschouwd, om te voorkomen dat administratieve onnauwkeurigheden de resultaten beïnvloeden. Onderzoekers moeten dus een keuze maken over de minimale aanvaardbare duur tussen verschillende uitkeringsperioden: 0 dagen, 15 dagen, een maand of nog langer?

Stel nu dat wordt verondersteld dat onderbrekingen van de uitkeringsperiode van een maand of minder niet als onderbreking worden geteld. Persoon 1 is in het geobserveerde jaar dan maar één keer ingestroomd, omdat de uitkeringsperiode steeds met maar maximaal één maand onderbroken is. Persoon 2 komt twee keer voor in het databestand, evenals persoon 3.

Als de uitkeringsperiode is gedefinieerd, moet worden bepaald wanneer iemand een baan heeft gevonden. Er zijn twee manieren waarop dit in de praktijk gebeurt. Sommigen nemen uitstroom uit de uitkering als uitgangspunt. Vervolgens zoeken ze in het de gegevensbestanden met informatie over banen of iemand in de buurt van het beëindigen van een uitkering een baan heeft gevonden. Anderen nemen het vinden van een baan als leidend. Zij bekijken of een werkloze een baan heeft gevonden tijdens of vlak na de uitkeringsperiode. Uitstroom uit de uitkering is dan geen vereiste, iemand kan ook slechts gedeeltelijk uit de uitkering stromen.

Wat zijn nu de consequenties van deze keuzes? Tabel 2.2 vat deze samen. Uitkeringsgerechtigden stromen conform de definities op verschillende momenten en een verschillend aantal keren uit. Welke definitie het beste is, is op voorhand niet te zeggen. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de vraag of gedeeltelijke uitstroom uit de uitkering ook als een succes moet worden geteld.

Tabel 2.2 Effect van verschillende definities op de omvang van de in- en uitstroom

	Instroom		Uitstroom	
	Alle waargenomen instroom is een nieuwe periode	Perioden die elkaar binnen een maand opvolgen tellen als één periode	Einde uitkering als leidend	Begin baan als leidend
Persoon 1	Instroom in periode 1, 7 en 10	Instroom in periode 1	Geen uitstroom naar werk ¹	Uitstroom naar werk in periode 4
Persoon 2	Instroom in periode 1 en 10	Instroom in periode 1 en 10	Uitstroom naar werk in periode 9	Uitstroom naar werk in periode 2
Persoon 3	Instroom in periode 1 en 8	Instroom in periode 1 en 8	Uitstroom naar werk in periode 10	Uitstroom naar werk in periode 3 en 10

Methoden

Er is een aantal complicaties bij het meten van het effect. Een eerste complicatie is dat het doorgaans onbekend is of de persoon die een traject heeft gevolgd en een baan heeft gevonden die baan ook zou hebben gevonden zonder traject (de zogenaamde counterfactual). Om het effect van reïntegratie te meten wordt deze persoon vergeleken met een persoon die geen traject heeft gevolgd. Degenen die een traject hebben gevolgd zijn echter waarschijnlijk niet vergelijkbaar met degenen die wel een traject hebben gevolgd: zij zijn geselecteerd door een case-manager of hebben zichzelf aangemeld (zelfselectie). Uit de literatuur is bekend dat de relatie tussen bruto- en netto-effectiviteit als gevolg van selectie-effecten niet eenduidig is (de Graaf-Zijl e.a., 2005; Zwinkels, 2005). Een tweede complicatie is dat van veel mensen nog niet bekend is wat er met ze gebeurt. Een traject loopt nog en ze hebben bijvoorbeeld nog geen baan gevonden.

¹ Verondersteld is dat instroom is bepaald volgens de methode 'perioden die elkaar binnen een maand opvolgen tellen als een periode'.

Sommigen vinden wel een baan, anderen niet. In het administratieve bestand is dit echter nog niet geregistreerd. Een derde complicatie is dat de kans om een baan te vinden afhankelijk is van de verstreken werkloosheidsduur, de zogenaamde duurafhankelijkheid. Hoe deze duurafhankelijkheid verloopt is onderhevig aan veel factoren die variëren in de tijd, zoals zoekintensiteit van het individu, institutionele factoren zoals uitkeringshoogte en -duren, etc.

Selectiviteit: het samenstellen van een goede controlegroep

De netto-effectiviteit van instrumenten kan het meest zuiver gemeten worden met een experiment. In een experiment worden mensen willekeurig toegewezen aan trajecten. In dat geval kan de bruto-effectiviteit van degenen met en zonder traject zonder meer vergeleken worden om te beoordelen of de instrumenten effectief zijn. Selectie verstoort de vergelijking immers niet meer.² Experimenten vinden echter zelden plaats, zodat naar andere oplossingen moet worden gezocht.

Netto-effectiviteit wordt gemeten door een uitkomstmaat (bijvoorbeeld werkhervatting of werkloosheidsduur) te vergelijken tussen een proefgroep, die reïntegratietrajecten ontvangen, en een controlegroep, die geen trajecten krijgen. Wanneer de proefgroep ongeveer dezelfde kenmerken zou hebben als de controlegroep, kan de netto-effectiviteit eenvoudig worden afgeleid uit het verschil in de waargenomen werkhervatting of werkloosheidsduur tussen beide groepen. In de praktijk verschillen de proefgroep en de controlegroep van elkaar. Trajecten worden doorgaans selectief ingezet.

Een deel van de selectieve inzet vindt plaats op kenmerken die in gegevensbestanden bekend zijn. Het blijkt bijvoorbeeld dat ouderen een kleinere kans hebben om een traject te ontvangen dan jongeren (Heyma e.a., 2003). Veel gebruikte methoden om de invloed van deze observeerbare verschillen tussen personen in de proefgroep en de controlegroep te minimaliseren zijn de multivariate regressiemethode en de matchingmethode. Bij de eerste wordt de invloed van verschillende kenmerken op de werkhervatting gemeten, waarna de overgebleven verschillen worden toegeschreven aan verschillen in reïntegratie-inspanningen. Bij de tweede methode worden de groepen of individuen eerst vergelijkbaar gemaakt, door een match te vinden tussen groepen of individuen in de proefgroep en controlegroep met dezelfde (index van) waargenomen kenmerken. Uit de literatuur is bekend dat de matchingmethode een betere vergelijking mogelijk maakt tussen de proefgroep en controlegroep met betrekking tot waargenomen kenmerken dan een multivariate regressiemethode kan doen zonder matching.

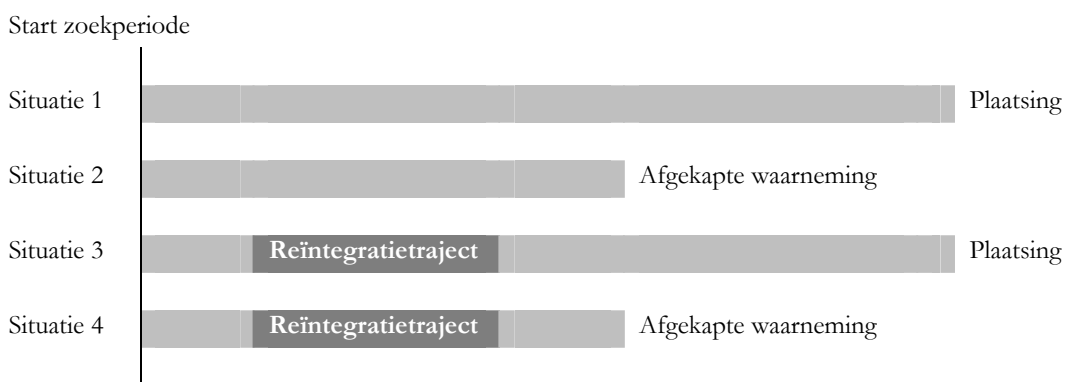
Reïntegratietrajecten worden ook selectief ingezet op basis van kenmerken die niet observeerbaar zijn, zoals iemands motivatie. Het is mogelijk om hiervoor te corrigeren door de kans op het

² Experimenten zijn in de praktijk vaak lastig uit te voeren. Zowel de *treatment* groep en de controlegroep raken in de praktijk vaak vervuild. Er zijn altijd mensen die stoppen met het volgen van een traject. Dit is waarschijnlijk een selectieve groep, waardoor de treatmentgroep niet meer random is samengesteld. In de controlegroep bevinden zich mensen die andere vormen van begeleiding naar een baan ontvangen, waardoor de inzet van het instrument wordt vergeleken met een alternatieve inzet van reïntegratie-instrumenten en niet met het vaak gewenste alternatief van geen begeleiding naar werk (Heckman e.a., 1999).

ontvangen van een traject simultaan te modelleren met de kans om een baan te vinden.³ Heyma (2005) heeft laten zien dat het belangrijk is om rekening te houden met de selectieve inzet van reïntegratie. Omdat de inzet van trajecten samen kan hangen met de arbeidsmarktkansen van een individu, schatten studies die geen rekening houden met deze ongeobserveerde heterogeniteit de impact van het reïntegratietraject onjuist in.

Gecensureerde waarnemingen

De meeste Nederlandse studies schatten het effect van reïntegratie met een zogenaamd duurmodel. Iemands werkloosheidsduur wordt dan gerelateerd aan zijn persoonskenmerken en aan het feit of hij wel of geen reïntegratietraject heeft gekregen. Een duurmodel biedt de mogelijkheid om expliciet rekening te houden met het feit of iemand volledig wordt geobserveerd of dat slechts een deel van zijn werkloosheidsduur wordt waargenomen. Er zijn dan vier situaties mogelijk:



Bron: Heyma e.a. (2003)

Door de kansen op ieder van deze vier situaties te modelleren, wordt expliciet rekening gehouden met het feit dat niet alle waarnemingen volledig worden geobserveerd. Dat is belangrijk, omdat voor het vaststellen van effecten verschillende personen met elkaar moeten worden vergeleken. Die vergelijking kan alleen zuiver plaatsvinden voorzover de situatie en omstandigheden gelijk zijn. Zo zijn situatie 3 en 4 identiek tot het moment waarop situatie 4 niet langer wordt waargenomen. Na dat moment kunnen beide situaties nog steeds identiek zijn, maar omdat dat niet wordt waargenomen, moeten ze als aparte situaties worden bekeken. Temeer omdat de waarnemingen op verschillende momenten plaatsvinden, waardoor bijvoorbeeld door een veranderende conjunctuur het resterende deel anders kan verlopen.

Duurafhankelijkheid

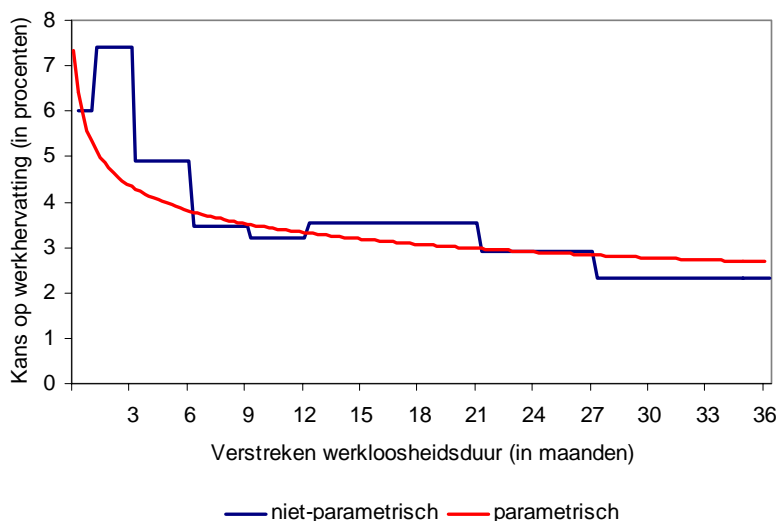
Het blijkt dat hoe langer mensen werkloos zijn, des te kleiner de kans wordt om een baan te vinden. Dit komt door twee factoren: selectiviteit en duuraafhankelijkheid (Machin en Manning, 1999). Werklozen met goede arbeidsmarktperspectieven vinden eerder een baan dan werklozen

³ Deze correctie is toegepast door CPB (2000), Heyma (2005) en Van der Heul (2006). Zwinkels (2005) corrigeerde voor niet-geobserveerde heterogeniteit door deze als een gammaverdeling te modelleren. Bij het gebruik van een gammaverdeling voor niet-waargenomen heterogeniteit kan echter alleen worden vastgesteld in hoeverre de werkhervattingskans varieert met kenmerken die niet worden waargenomen, maar is het niet mogelijk om een relatie te leggen met de inzet van trajecten. Het is dus strikt genomen geen correctie voor de selectieve inzet van trajecten. Dat kan alleen maar door die kans expliciet in de modellering te betrekken, zoals door CPB (2000), Heyma (2005) en Van der Heul (2006) is gedaan.

met slechtere perspectieven. Er is dus sprake van selectie. De kleiner wordende kans om een baan te vinden naarmate de werkloosheidsduur verstrijkt kan ook worden veroorzaakt door duurzaamheidsduur. Werkloosheid heeft een zichzelf versterkend effect. Er zijn hier verschillende redenen voor denkbaar. De productiviteit kan bijvoorbeeld afnemen, doordat kennis veroudert. Of werkgevers kunnen langdurige werkloosheid zien als een smet en zijn daardoor minder snel bereid om een langdurig werkloze aan te nemen. Het is ook mogelijk dat langdurige werkloosheid leidt tot veranderd zoekgedrag (Kok e.a., 2004).

Het is belangrijk om de kans dat een werkloze een baan vindt af te laten hangen van de werkloosheidsduur: de kans om een baan te vinden wordt immers steeds kleiner met het verstrijken van de tijd. Er zijn twee verschillende manieren waarop dit in de Nederlandse studies wordt gemodelleerd. Van der Heul e.a. (2003) en Zwinkels (2005) kiezen voor een parametrische vorm. Dit betekent dat zij veronderstellen dat de kans om een baan te vinden via een bepaald functioneel verband samenhangt met de werkloosheidsduur. CPB (2000), Heyma e.a. (2003), Heyma (2005), De Graaf-Zijl e.a. (2006) en Van der Heul (2006) kiezen voor een lastiger te modelleren niet-parametrische methode. Dit betekent dat er geen restrictieve eisen worden opgelegd aan de vorm van de relatie tussen de kans om een baan te vinden en de tijd. De wijze waarop de kans om een baan te vinden samenhangt met de werkloosheidsduur wordt volledig bepaald door de data. Heyma (2005) toont aan dat een parametrisch model tot een onderschatting leidt van de a-priori werkherlevingskans aan het begin van de WW-periode. Het effect van instrumenten die kort duren en snel worden ingezet – zoals oriëntatie – wordt daardoor overschat. Andersom geldt dit natuurlijk ook. Juist omdat trajecten lang duren, worden de effecten van trajecten bij parametrische schattingen onderschat.

Figuur 2.1 Parametrische versus niet-parametrische schatting



Specificatie van het effect

Tot slot verschillen de studies in de manier waarop het effect is gespecificeerd. Dit kan tijdsvariërend of niet, en voor hele trajecten (uitsluitend) of voor losse instrumenten (additief). Bovendien kan al dan niet onderscheid worden gemaakt naar het dreigingseffect, de activerende

werking van een traject, zoals gedaan in Van der Heul (2006). Wanneer dat niet wordt gedaan, wordt de effectiviteit van instrumenten in korte trajecten vaak overschat. Ook verschilt de berekening van effecten. Sommigen berekenen het effect op de werkhervattingskans, anderen het effect op de verwachte werkloosheidsduur. Het nadeel van het berekenen van de verwachte werkloosheidsduur is dat ook voorspellingen moeten worden gemaakt over de ontwikkeling van de baanvindkans buiten de geobserveerde periode. Dit maakt de resultaten minder betrouwbaar.

Conclusie

De vraag is nu welke schattingsmethodiek het beste presteert. Dit kan worden uitgezocht door de prestaties van de verschillende econometrische technieken te vergelijken met de uitkomsten van een experiment. Dit is gedaan door Lalonde (1986) met zeer teleurstellende resultaten: de gebruikte technieken konden de uitkomsten van het experiment niet reproduceren. Heckman en Hotz (1989) lukte het wel om met dezelfde data als Lalonde de resultaten van het experiment te reproduceren. Het is belangrijk om een zo vergelijkbaar mogelijke controlegroep construeren (Heckman e.a., 1999).

Voor Nederland heeft alleen Heyma (2005) onderzocht wat het effect is van verschillende methodieken op de uitkomsten. Zijn conclusie was dat het heel belangrijk is om te corrigeren voor de selectieve inzet van reïntegratietrajecten op basis van niet-geobserveerde kenmerken. Ook is het belangrijk de duurzaamheidsduur zo flexibel mogelijk te construeren, zie tabel 2.3.

Tabel 2.3 Invloed van de methodiek op het effect van reïntegratie (relatieve effecten)

	Effect met correctie voor ongeobserveerde heterogeniteit en met een flexibele duurzaamheidsduur	Effect zonder correctie voor ongeobserveerde heterogeniteit en met een flexibele duurzaamheidsduur	Effect zonder correctie voor ongeobserveerde heterogeniteit en zonder een flexibele duurzaamheidsduur
Oriëntatie	20%	47%	67%
Scholing	7%	9%	14%
Bemiddeling	19%	38%	38%
Alle instrumenten	17%	22%	27%

Bron: Heyma (2005)

2.3.2 Situationele verklaringen

Instrumenten

Kluve (2006) onderzocht met een meta-analyse welke factoren de effectiviteit van een reïntegratieprogramma bepalen. Zijn boodschap was helder: *“The empirical results are surprisingly clear-cut: Rather than contextual factors such as labor market institutions or the business cycle, it is almost exclusively the program type that matters for program effectiveness.”* Ook uit Nederlandse studies blijkt dat het effect van reïntegratie afhankelijk is van het ingezette instrument. Voor relatief korte trajecten met bemiddeling en oriëntatie worden doorgaans positieve effecten gevonden. Aanbodversterkende instrumenten en scholing hebben niet of nauwelijks een effect.

Tabel 2.4 Invloed van het instrument op het effect van reïntegratie (relatieve effecten)

	Heyma e.a. (2003)	Van der Heul e.a. (2003)	Heyma (2005)	Van der Heul (2006)
Diagnose	57%	-	-	-6%
Oriëntatie	-	5%	15%	-
Scholing	17%	-12%	6%	0%
Aanbodversterking		-	-6%	-5%
Bemiddeling	52%	3%	35%	6%
Alle instrumenten	40%	-6%	52%	-

Doelgroepen

Het citaat van Heckman stelde het al: de effectiviteit van reïntegratie verschilt tussen verschillende groepen werklozen. Voor sommige werklozen draagt reïntegratie substantieel bij aan de kans om een baan te vinden, voor andere groepen is dit niet het geval. De meeste studies vinden dat reïntegratie iets effectiever is voor mensen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie (Heyma e.a., 2003; Heyma, 2005 en De Graaf-Zijl e.a., 2006), zoals mensen in een hoge fase of allochtonen. De resultaten van een effectiviteitsstudie hangen daarmee samen met de populatie die een traject heeft gekregen en met de populatie die in de studie wordt onderzocht.

Tabel 2.5 Invloed van de samenstelling van de doelgroep op het effect van reïntegratie (relatieve effecten)

	Heyma e.a. (2003) ⁴	Heyma (2005) ⁵	De Graaf-Zijl e.a. (2006)	Van der Heul (2006)
Naar fase				
Fase 1	23%	26%	4%	-1%
Fase 2	52%	79%	16%	2%
Fase 3	72%	67%	8%	1%
Fase 4	100%	66%	26%	10%
Naar opleidingsniveau				
Maximaal vmbo	52%	-	7%	8%
Mbo/havo/vwo	49%	-	5%	10%
Hbo/wo	63%	-	8%	-1%
Naar etniciteit				
Allochtoon	64%	-	8%	7%
Autochtoon	52%	-	6%	6%

Groot e.a (2006) lieten zien dat leeftijd de drijvende factor is achter verschillen in effectiviteit. Als eenmaal is gecorrigeerd voor verschillen in leeftijd, voegen fase en etniciteit niets meer toe aan de

⁴ Effect van bemiddeling.

⁵ Effect van bemiddeling.

verklaring van verschillen in netto-effectiviteit van reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven die zich vooral op jongeren richten konden nauwelijks iets toevoegen aan de werkhervattingskans, terwijl reïntegratiebedrijven die ouderen naar een baan begeleiden substantiële effecten konden realiseren (4% duurverkorting voor 25-jarigen versus 24% duurverkorting voor 55-jarigen). Dit komt door het verschil in initiële baankans. Jongeren zijn prima in staat om zelf een baan te vinden. Als jongeren een reïntegratietraject volgen, dan zorgt het lock-in effect ervoor dat de positieve werking van het traject vrijwel teniet wordt gedaan. Voor ouderen – die een aanzienlijk langere verwachte werkloosheidsduur hebben – is het effect van het lock-in effect veel kleiner.

Conjunctuur

Uit verschillende studies blijkt dat het effect van reïntegratie afhankelijk is van de conjunctuur. Groot e.a. (2006) lieten zien dat reïntegratiebedrijven aanmerkelijk beter presteren in een laagconjunctuur dan in een hoogconjunctuur. Zij simuleerden dat bedrijven in een hoogconjunctuur zoals in 2001 de werkloosheidsduur met gemiddeld 2% verkorten, terwijl in een laagconjunctuur zoals in 2003 de werkloosheidsduur met maar liefst 19% werd verkort. Van der Heul (2006) vergeleek het effect van reïntegratie voor werklozen die in de eerste helft van 2002 (hoogconjunctuur) in de werkloosheidsuitkering zijn gestroomd met het effect van reïntegratie voor werklozen die in de eerste helft van 2003 (laagconjunctuur) in de uitkering zijn gestroomd. Voor de eerste groep vond hij een duurverlengend effect, terwijl de werkloosheidsduur voor de tweede groep juist iets werd verkort. Kluge (2006) vond in een internationaal vergelijkende studie – afhankelijk van de specificatie - soortgelijke resultaten.

Klaarblijkelijk zijn werklozen in een hoogconjunctuur prima in staat om op eigen kracht een baan te vinden. Het *lock-in effect* – het effect dat mensen die een traject volgen pas gaan effectief gaan zoeken als het traject bijna is afgerond – heeft een minder schadelijk effect in een laagconjunctuur dan in een hoogconjunctuur. De verwachte zoekduur is immers langer in een laagconjunctuur.

Contractvorm

Reïntegratiebedrijven worden geprikkeld om werklozen snel aan een baan te helpen, doordat hun beloning afhankelijk is van het resultaat (no cure no pay / no cure less pay). De mate waarin reïntegratiebedrijven financieel worden geprikkeld verschilt in de tijd en tussen verschillende doelgroepen. Het is daardoor mogelijk te achterhalen wat de invloed is van de financieringsvorm op de kans dat een werklozen een baan vindt. Groot e.a (2006) laten zien dat ook de financieringsvorm van invloed is op de netto-effectiviteit. Bedrijven met no cure no pay financiering halen een hogere netto-effectiviteit dan bedrijven met no cure less pay financiering. Bedrijven onder een no cure no pay-contract hebben immers een sterke prikkel om werklozen aan een baan te helpen. Pas dan krijgen ze uitbetaald (zie ook Groot e.a., 2006).

Moment van inzet

Het bepalen van het juiste moment om reïntegratietrajecten in te zetten is lastig. Als reïntegratie snel wordt ingezet, is er een gereede kans dat reïntegratie ook wordt ingezet voor mensen voor wie het niet nodig is. Het is immers lastig om op voorhand de langdurig werklozen te selecteren en alleen hen een traject aan te bieden. De effectiviteit van reïntegratie is dan relatief laag, omdat ook mensen die op eigen kracht een baan zouden hebben gevonden een traject hebben gekregen. De

duurafhankelijkheid pleit echter voor het vroeg inzetten van reïntegratie. Dan is de kans om een baan te vinden immers zo groot mogelijk.

Er zijn twee recente studies waarin is onderzocht wanneer het het beste moment is om reïntegratietrajecten in te zetten. Van der Heul (2006) vergeleek de effectiviteit van trajecten die binnen 9 maanden na werkloosheid startten met de effectiviteit van trajecten die pas na een langere werkloosheidsduur werden ingezet. Hij vond geen verband tussen het effect van reïntegratie en het moment van inzet. Kok e.a. (2006) vonden dat trajecten die na 12 maanden worden ingezet effectiever zijn dan trajecten die na 6 maanden worden ingezet. Trajecten die meteen na instroom worden ingezet hebben geen effect op de kans op het vinden van een baan.

Prijs

Ook op de reïntegratiemarkt geldt het credo ‘goedkoop is duurkoop’. Reïntegratiebedrijven die trajecten aanbieden van gemiddeld € 750 verkorten de werkloosheidsduur met 8%; reïntegratiebedrijven die trajecten aanbieden van gemiddeld € 2500 verkorten de werkloosheidsduur met maar liefst 22%. Heyma (2006) liet zien dat ook voor arbeidsgehandicapten geldt dat duurdere trajecten tot betere prestaties leiden.

2.4 Conclusies

De resultaten van netto-effectiviteitsonderzoek verschillen van elkaar. Er zijn verschillende redenen waarom dit zo is. Een heel belangrijke reden is dat het instrument dat wordt ingezet heel bepalend is. Of, zoals Kluge concludeerde: *“The empirical results are surprisingly clear-cut: Rather than contextual factors such as labor market institutions or the business cycle, it is almost exclusively the program type that matters for program effectiveness.”* Het blijkt dat vooral relatief korte trajecten met bemiddeling een positief effect hebben, terwijl aanbodversterkende instrumenten (vooral gezien de relatief korte termijn waarop mensen worden geobserveerd) niet of nauwelijks bijdragen aan de kans om een baan te vinden.

Ook andere omgevingsfactoren beïnvloeden de toegevoegde waarde van reïntegratie. Zo blijkt de effectiviteit afhankelijk van de doelgroep waar het voor wordt ingezet, het moment waarop het wordt ingezet, de conjunctuur, de prijs van een reïntegratietraject en de financieringsvorm (no cure no pay of no cure less pay). Bij het interpreteren van de resultaten van een netto-effectiviteitsstudie is het daarom belangrijk te beseffen dat deze resultaten zijn gevonden voor deze specifieke populatie en onder deze specifieke omstandigheden. Als eenzelfde instrument op een andere groep, tegen een andere prijs of onder een andere conjunctuur wordt ingezet, dan leidt dit instrument tot andere effecten. Inzicht in de relatie tussen de netto-effectiviteit en de omgevingsfactoren helpt om reïntegratie effectiever te maken. Het streven is immers om vroegtijdig te kunnen inschatten voor wie trajecten de kans om een baan te vinden daadwerkelijk vergroten en voor wie niet.

Het blijkt dat verschillen in effectiviteit tussen doelgroepen en omstandigheden voornamelijk kunnen worden verklaard door het *lock-in* effect. Het *lock-in* effect ontstaat doordat mensen pas effectief gaan zoeken als ze het reïntegratietraject hebben afgerond. Mensen zijn soms beter af als

ze geen traject hadden gevolgd, maar al die tijd gewoon door hadden gezocht. De negatieve invloed van het *lock-in* effect is sterker naarmate mensen korter werkloos zijn. Daarom is reïntegratie minder effectief voor jongeren dan voor ouderen en in een hoogconjunctuur dan in een laagconjunctuur.

Tot slot beïnvloeden de keuzes bij de databewerking en de methode waarmee het effect wordt gemeten de resultaten. Instrumenten worden selectief ingezet. Er zijn verschillende manieren waarop in de Nederlandse studies rekening wordt gehouden met deze selectieve inzet. Wordt bijvoorbeeld alleen gecorrigeerd voor selectieve inzet op basis van observeerbare kenmerken of wordt ook rekening gehouden met het feit dat er niet-geobserveerde persoonskenmerken zijn die zowel de kans dat iemand een traject krijgt als de kans dat iemand een baan vindt kunnen beïnvloeden? Ook de afhankelijkheid van de baanvindkans met de werkloosheidsduur wordt op verschillende manieren gemodelleerd. Heyma (2005) concludeert dan ook dat de uitkomsten worden beïnvloed door de methodologische keuzes die zijn gemaakt. Sommige studies kiezen voor eenvoudigere technieken. Dit leidt echter wel tot minder zuivere resultaten.

De precieze invloed van al deze factoren is aan de hand van deze studie niet af te leiden. Het is nog steeds niet duidelijk waarom precies de resultaten van de effectiviteitsanalyses nu zo sterk van elkaar verschillen. Het vereist nader onderzoek om dit in beeld te brengen. In hoofdstuk vier gaan we in op de mogelijkheden om het inzicht in de netto-effectiviteit te verbeteren.

3 Kosteneffectiviteit en kosten-batenanalyse

3.1 Inleiding

Om te bepalen of de inzet van reïntegratiemiddelen optimaal is, is een *effectiviteitsanalyse* onvoldoende. Met behulp van een effectiviteitsanalyse kan immers niet worden bepaald of de kosten van de inzet van reïntegratie opwegen tegen het behaalde effect. Een *kosteneffectiviteitsanalyse* gaat al een stapje verder dan een effectiviteitsanalyse. De effecten én de kosten worden meegenomen in de analyse. Met een kosteneffectiviteitsanalyse kan de inzet van verschillende instrumenten worden vergeleken op de verhouding tussen kosten en effectiviteit. De effecten worden echter niet gemonetariseerd: er kan dus geen uitspraak worden gedaan over het saldo van kosten en baten. Met een kosteneffectiviteitsstudie kan een keuze worden gemaakt uit verschillende instrumenten, gegeven het budget, maar er kan niet mee worden bepaald hoe groot het budget zou moeten zijn. Met een kosteneffectiviteitsanalyse kan immers niet bepaald worden of de baten de kosten overtreffen.

Een *kosten-batenanalyse* gaat nog een stapje verder. Bij kosten-batenanalyses worden de effecten wel uitgedrukt in geld. Daarbij worden niet alleen de directe effecten (effect op de kans op werk) meegenomen, maar ook indirecte effecten (effecten op werkgelegenheid, vrijwilligerswerk, criminaliteit, gezondheidszorg etc.). Het in geld uitdrukken van de effecten heeft twee voordelen: (1) de verschillende effecten kunnen bij elkaar worden opgeteld, zodat de totale baten kunnen worden berekend, (2) de baten kunnen worden vergeleken met de kosten, zodat het saldo van kosten en baten kan worden berekend. Na het uitvoeren van een kosten-batenanalyse kan worden nagegaan in hoeverre de opbrengsten van het inzetten van een traject de kosten van dit traject overtreffen.

Voor kosteneffectiviteitsanalyses en kosten-batenanalyses is meer informatie nodig dan voor effectiviteitsstudies. Het is daarom niet verwonderlijk dat dergelijke studies nauwelijks zijn uitgevoerd. Nederlandse studies naar de kosteneffectiviteit van reïntegratie van WW'ers zijn we bijna niet tegengekomen. Alleen Van der Heul e.a. (2003) besteden aandacht aan de kosteneffectiviteit van reïntegratie. Zij vonden dat reïntegratie niet kosteneffectief was. Er is ook één kosten-batenanalyse uitgevoerd, Kok e.a. (2006) voor Borea. Vanwege de zeer beperkte aantallen studies kent dit hoofdstuk een andere opzet dan het vorige hoofdstuk. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op de informatie die nodig is voor het uitvoeren van een kosteneffectiviteits- of kosten-batenanalyse en worden de resultaten van Kok e.a. (2006) samengevat. Paragraaf 3.3 benoemt de complicaties bij het uitvoeren van een kosten-batenanalyse. Paragraaf 3.4 concludeert.

3.2 Welke informatie is nodig en beschikbaar?

Kosten-batenanalyses kunnen vanuit verschillende perspectieven worden uitgevoerd. Dit betekent dat de kosten en baten voor verschillende actoren (bijvoorbeeld de cliënt of de uitvoerder) op een rijtje kunnen worden gezet. Het meest gangbaar zijn kosten-batenanalyses die zijn uitgevoerd vanuit het maatschappelijk perspectief. Dan wordt rekening gehouden met de kosten en baten die iedereen ondervindt (dus zowel de uitvoerder, als de te reïntegreren cliënt als de rest van de Nederlandse bevolking). Het blijft desalniettemin nuttig om de kosten en baten van verschillende actoren te presenteren: dan is zichtbaar welke partijen de vruchten plukken van het reïntegratiebeleid en welke partijen er op achteruit gaan.

In onderstaand overzicht geven we weer welke informatie nodig en beschikbaar is om een kosteneffectiviteitsanalyse dan wel een kosten-batenanalyse uit te voeren. De informatie is uitgesplitst naar algemene effecten en specifieke kosten- en batenposten. De specifieke kosten- en batenposten zijn afhankelijk van de netto-effectiviteit (behalve de kosten van het traject). Het effect van een traject op de productie of de criminaliteit is afhankelijk van de netto-effectiviteit van een traject. Als de netto-effectiviteit nul is dan zijn deze posten per definitie ook nul. Er zijn dan geen baten, alleen kosten. Als de netto-effectiviteit positief is, moet per post worden nagegaan wat het effect is gegeven de netto-effectiviteit. Voor de invloed van trajecten op de criminaliteit moet bijvoorbeeld worden bepaald met hoeveel de criminaliteit daalt als 100 trajecten ertoe leiden dat er 10 werklozen minder zijn. De posten in de tabel zijn de posten die zijn gebruikt voor de kosten-batenanalyse voor Borea (Kok, e.a., 2006).

Tabel 3.1 Benodigde informatie voor verschillende analyses

	Kosten- effectiviteit	Kosten-baten vanuit perspectief uitgaven sociale zekerheid	Kosten-baten vanuit maatschappelijk perspectief	Voldoende informatie
<i>Algemene effecten</i>				
Effect trajecten op individuele baankans	X	X	X	Ja
Effect trajecten op individuele uitstroomkans		X	X	Ja
Verdringing van andere werkzoekenden		X	X	Nee
Verdringing van uitkeringsgerechtigden		X	X	Nee
<i>Kostenposten</i>				
Uitkeringslasten		X	X	Ja
Uitvoeringskosten verstrekken uitkeringen		X	X	Ja
Uitvoeringskosten i.v.m. reïntegratie	X	X	X	Ja
Prijs reïntegratietraject	X	X	X	Ja
Kosten reïntegratietraject			X	Ja
Productie			X	Nee
Bruto loon			X	Nee
Belasting			X	Ja
Werkgerelateerde kosten			X	Nee
Subsidie kinderopvang			X	Nee
Immaterieel inkomen			X	Nee
Vrije tijd			X	Nee
Uitgaven gezondheidszorg			X	Nee
Criminaliteit			X	Nee
Verstorende werking belastingheffing			X	Nee

Kok e.a (2006) hebben voor de kosten-batenanalyse die zij hebben uitgevoerd voor een groot aantal posten veronderstellingen moeten hanteren, omdat er onvoldoende informatie beschikbaar was. Dit geldt vooral voor de indirecte effecten. De meeste indirecte effecten hebben echter weinig invloed op het resultaat van de kosten-batenanalyse. Het gaat dan meestal om kleine bedragen.

Uit hun analyse blijkt dat de grootste baat bestaat uit de productie die de gereïntegreerde werknemer gaat leveren, zie tabel 3.2. De precieze omvang van de productie konden Kok e.a. (2006) niet bepalen. Ze hebben verondersteld dat de waarde van de productie die een gereïntegreerde werkloze gaat leveren gelijk is aan het bruto loon dat hij gaat verdienen en dat het bruto loon van de gereïntegreerde werknemer 23% hoger ligt dan zijn bruto uitkering. De grootste kostenposten zijn de prijs van het reïntegratietraject en de uitvoeringskosten van het UWV om dit te begeleiden. Als de kosten-batenanalyse wordt uitgevoerd vanuit het maatschappelijke perspectief, blijkt dat de baten de kosten ruimschoots overtreffen. Reïntegratie van één werkloze levert de maatschappij iets meer dan € 2300, - op. In tabel 3.2 valt verder op dat veel kosten voor de ene partij baten voor de andere zijn, zoals het loon dat wordt betaald (een kostenpost voor de werkgever, maar een baat voor de cliënt) of de uitkering die niet meer hoeft worden betaald (een kostenpost voor de cliënt, maar een baat voor de uitgaven aan sociale zekerheid).

Tabel 3.2 Kosten en baten reïntegratietrajecten voor WW'ers die na 6 maanden zijn ingezet, per traject

	sociale zekerheid	werkgever	cliënt	overig maat- schappij	totaal
uitkering	1106		-1106		0
uitvoeringskosten uitkering	66				66
kosten reïntegratietraject	-2000				-2000
uitvoeringskosten traject	-750				-750
productie		5466			5466
Loon		-5466	5466		0
werkgerelateerde kosten			-219		-219
belasting			-653	653	0
Vrije tijd			-		
immaterieel inkomen			+		
uitgaven gezondheidszorg				3	3
minder versturende werking					
belastingheffing				-231	-231
totaal	-1578	0	3488	425	2335

Bron: Kok e.a. (2006)

Een kosten-batenanalyse vanuit het perspectief van de uitgaven sociale zekerheid pakt negatief uit: de kosten van het traject wegen niet op tegen de besparing op de uitkeringslasten. Dit komt omdat reïntegratie niet zo zeer gepaard gaat met een grotere kans om uit de uitkering te stromen, maar wel met een grotere kans om een baan te vinden. Er vindt als gevolg van de inzet van reïntegratie een verschuiving plaats van uitstroom naar inactiviteit naar uitstroom naar werk. Er worden als gevolg van reïntegratie dus nauwelijks minder uitkeringen verstrekt, maar er wordt wel substantieel meer productie geleverd. Dat is wat welvaart genereert. De maatschappelijke baten zijn daardoor wel positief. De kans van werklozen om aan het werk te komen is daarom voor de maatschappij veel belangrijker dan de kans om uit de uitkering te stromen.

3.3 Complicaties

Er is een aantal complicaties bij het berekenen van de kosten en baten van reïntegratie. Voor een aantal belangrijke batenposten is er momenteel onvoldoende informatie om de waarde daarvan precies te kwantificeren. Ten eerste moeten er veronderstellingen worden gemaakt over de mate van verdringing. Is het niet zo dat een gereïntegreerde aan een baan komt ten koste van andere uitkeringsgerechtigden? Kok e.a. (2006) veronderstellen op theoretische gronden dat er geen sprake is van verdringing. Ten tweede is de waarde van de productie niet precies bekend: het is niet bekend hoeveel iemand die als gevolg van een reïntegratietraject aan het werk komt gaat verdienen. Ook is niet bekend hoeveel de waarde van de productie boven het bruto loon ligt. Kok e.a. (2006) veronderstellen dat de waarde van de productie gelijk is aan het bruto loon. Tot slot hangt het saldo van kosten en baten af van het aantal mensen dat wordt gereïntegreerd: des te groter een programma, des te lager de baten zullen worden. Om het optimale budget te bepalen moet daarom rekening worden gehouden met de omvang van het reïntegratieprogramma.

3.3.1 Complicatie 1: verdringing⁶

Het is mogelijk dat trajecten niet leiden tot meer werkgelegenheid. Werklozen kunnen worden gezien als een rij wachtenden voor een baan. De meest aantrekkelijke werklozen staan voorop en de minst aantrekkelijke staan meer naar achteren. De werkgever die een vacature heeft neemt de voorste, de meest aantrekkelijke werkloze. Een traject kan ertoe leiden dat de plek van een werkloze in de rij verandert. Doordat de werkloze productiever wordt of gemotiveerder krijgt hij een plek meer voor in de rij. Hij heeft daardoor meer kans op werk. De werklozen achter hem zijn daardoor een plek naar achteren geschoven. Hun kans op werk is kleiner geworden. We spreken dan van verdringing.

Op de korte termijn, als de lonen nog niet zijn aangepast, zal de werkgelegenheid gelijk blijven. Reïntegratie leidt er dan toe dat de gereïntegreerde werkloze de plaats van een ander inneemt: er is sprake van verdringing. Vergroting van het arbeidsaanbod, verhoging van de productiviteit of verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod leiden dan op korte termijn niet tot meer werkgelegenheid. Op langere termijn kan de arbeidsmarkt zich wel aanpassen en neemt de werkgelegenheid toe. Baten (extra productie) treden daarom op langere termijn op. Studies met informatie over het tempo waarin de arbeidsmarkt zich aanpast zijn schaars. Decressin en Fatás (1995) hebben onderzoek gedaan naar de snelheid waarmee Europese arbeidsmarkten zich aanpast aan schokken en concluderen dat na 5 jaar de werkloosheid weer op het evenwichtsniveau is. Broersma, Koeman en Teulings (1997) concluderen dat een toename van het arbeidsaanbod na 10 jaar volledig wordt opgenomen door de arbeidsmarkt.

Ook op langere termijn kan het proces van verdringing zich voordoen. Er zijn vele studies gedaan naar verdringing, maar de meeste hebben betrekking op loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. Deze studies komen op zeer hoge verdringingspercentages van tachtig procent of meer (De Koning e.a., 2005). Aangenomen mag worden dat het structurele verdringingseffect van reïntegratietrajecten veel kleiner is dan bij loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. Het idee achter loonkostensubsidies is dat arbeid goedkoper wordt voor

⁶ Deze paragraaf is vrijwel letterlijk overgenomen uit Kok e.a. (2006).

werkgevers, waardoor de vraag naar arbeid toeneemt. Voor een werkgevers is het echter aantrekkelijk om een werknemer zonder subsidie te vervangen door een werknemer met subsidie. Dit soort substitutie-effecten treden bij reïntegratietrajecten niet op. De enkele empirische studies naar het verdringingseffect van trainingsprogramma's bevestigen dit. Deze studies concluderen dat trainingsprogramma's niet leiden tot verdringing (Calmfors, 2002).

Het effect van actief arbeidsmarktbeleid op de werkgelegenheid is afhankelijk van de conjunctuur. In een opgaande conjunctuur heeft uitbreiding van het arbeidsaanbod een sterker drukkend effect op de lonen dan in een fase waarin sprake is van grote werkloosheid. Als de werkloosheid klein is, zal er een sterke opwaartse druk op de lonen ontstaan. Door extra arbeidsaanbod te creëren kan die druk verlicht worden. De lonen stijgen dan niet, waardoor de werkgelegenheid op peil blijft. Als sprake is van grote werkloosheid dan is er al geen opwaartse druk op de lonen. Extra arbeidsaanbod zal dan niet leiden tot neerwaartse druk op de lonen en daardoor ook geen extra werkgelegenheid opleveren. Als er geen extra werkgelegenheid wordt gecreëerd leidt het creëren van extra arbeidsaanbod tot verdringing. In een krappe arbeidsmarkt daarentegen zal extra arbeidsaanbod wel leiden tot neerwaartse loondruk en meer werkgelegenheid. Dit leidt tot de paradoxale conclusie dat actief arbeidsmarktbeleid het meest effectief is in een krappe arbeidsmarkt (Calmfors, 2002).⁷ In de praktijk zal actief arbeidsmarktbeleid echter juist worden ingezet wanneer sprake is van grote werkloosheid.

Doordat actief arbeidsmarktbeleid juist wordt ingezet bij grote werkloosheid is het moeilijk de effecten te meten op de werkgelegenheid. Een positieve correlatie tussen werkloosheid en arbeidsmarktbeleid zou dan tot de (incorrecte) conclusie kunnen leiden dat meer arbeidsmarktbeleid leidt tot hogere werkloosheid. Correctie voor dit probleem is lastig. De resultaten van studies naar het effect op de werkgelegenheid zijn, mede door dit schattingsprobleem, niet eenduidig (Calmfors, 2002).

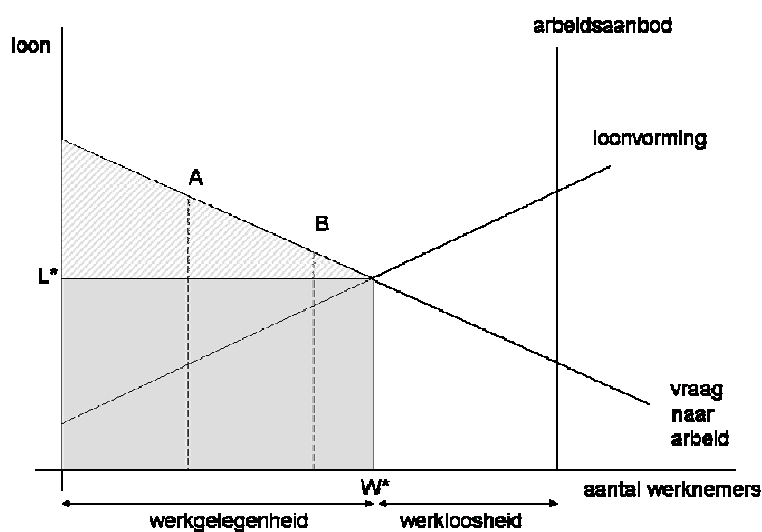
Kok e.a. (2006) gaan uit van de structurele situatie. Wanneer elk jaar eenzelfde aantal trajecten wordt ingezet dan heeft na vijf à tien jaar de arbeidsmarkt zich aangepast aan het grotere arbeidsaanbod of de hogere productiviteit van werklozen. In het geval trajecten leiden tot een groter arbeidsaanbod dan heeft een constant aantal trajecten per jaar een structurele vergroting van het arbeidsaanbod tot gevolg. Het is niet zo dat het aanpassingsproces bij elk nieuw traject weer begint. Alleen wanneer het aantal trajecten toe- of afneemt zal de arbeidsmarkt zich weer aanpassen. Kok e.a. (2006) gaan er daarom van uit dat in de structurele situatie geen sprake is van verdringing. Wel kan er door externe schokken op de arbeidsmarkt sprake zijn van verdringing. In tijden van laagconjunctuur is het bijvoorbeeld wel waarschijnlijk dat er sprake is van verdringing.

⁷ Dit betekent niet dat de netto-effectiviteit ook groter is in tijden van hoogconjunctuur. Eerder andersom. Als sprake is van verdringing dan leidt een hogere kans op werk als gevolg van een traject tot een lagere kans van een werkzoekende die geen traject heeft gehad. Het gemeten verschil in baankans tussen degenen met traject en degenen zonder traject is daardoor groter in laagconjunctuur. Hoe meer uitkeringsgerechtigden een traject krijgen hoe groter dit effect is.

3.3.2 Complicatie 2: het bepalen van de productiviteit⁸

De extra werkgelegenheid die wordt gecreëerd betekent extra productie. De vraag is hoeveel extra productie. Dit illustreren we aan de hand van figuur 3.1. De vraagcurve geeft de productie van werknemers weer. De vraagcurve geeft immers weer wat de werkgever wil betalen voor een werknemer. Dit is maximaal de productie die de werknemer levert. De productie per werknemer neemt af naarmate een bedrijf meer werknemers in dienst heeft. Als de productie van de laatste werknemer (de zogenaamde marginale werknemer) gelijk is aan het loon dat deze verdient zal de werkgever geen mensen meer aannemen. Anders zou immers de productie van die werknemer minder zijn dan het loon dat de werkgever betaalt. Omdat de werkgever aan alle werknemers hetzelfde loon betaalt is de gemiddelde productie die alle werknemers leveren hoger dan het loon dat de werkgever betaalt. Werknemer A bijvoorbeeld krijgt een loon L^* maar levert een hogere productie. Werknemer B krijgt ook loon L^* maar levert een lagere productie. Het verschil tussen de productie en het betaalde loon is de toegevoegde waarde voor de werkgever. Voor alle werkgevers in Nederland (de gearceerde driehoek in de figuur) bedroeg deze toegevoegde waarde in 2005 119 miljard euro (het exploitatieoverschot voor bedrijven, zie CPB, 2006). De totale loonsom in Nederland (de grijze vierhoek in de figuur) bedroeg in 2005 252 miljard euro (CPB, 2006). De gemiddelde toegevoegde waarde per werknemer voor de werkgever bedraagt dus $119/252$ oftewel ongeveer 50% van het loon.

Figuur 3.1 Toegevoegde waarde werknemers



De toegevoegde waarde van iemand die door een traject aan het werk komt is echter lager dan de gemiddelde toegevoegde waarde. Als door een reïntegratietraject één werkloze aan het werk wordt geholpen dan is dat de marginale werknemer. Zijn productie is per definitie gelijk aan zijn bruto loon, en zijn toegevoegde waarde dus nul. Als door reïntegratietrajecten meer mensen aan het werk worden geholpen dan zal de toegevoegde waarde wat groter zijn, maar zeker lager dan de gemiddelde toegevoegde waarde van 50%. De toegevoegde waarde zal eerder vergelijkbaar zijn met de toegevoegde waarde van werknemer B in figuur 3.1 dan van werknemer A.

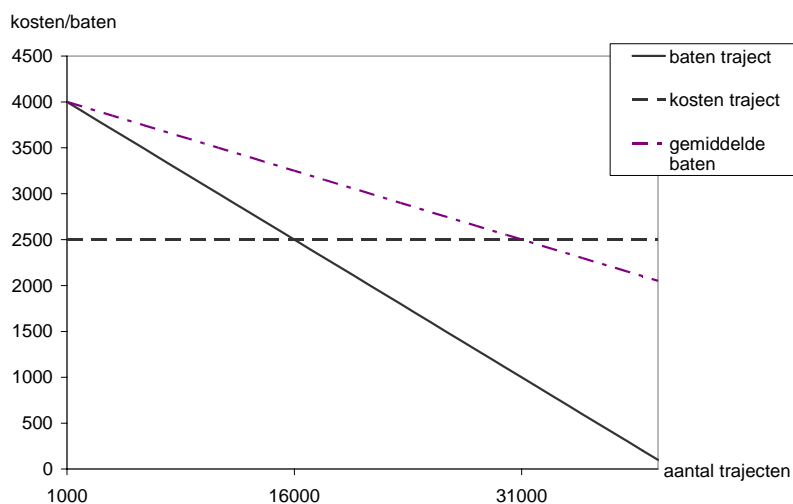
⁸ Deze paragraaf is vrijwel letterlijk overgenomen uit Kok e.a. 2006.

In de kosten-batenanalyse voor Borea gaan Kok e.a. (2006) er van uit dat de toegevoegde waarde van de extra werkgelegenheid voor werkgevers nul is. Ze veronderstellen dus dat de waarde van de productie van degenen die een baan hebben gevonden gelijk is aan hun bruto loon.

3.3.3 Complicatie 3: hoe het optimale budget te bepalen

Het budget voor reïntegratie van WW'ers is optimaal als de marginale kosten van het reïntegreren van WW'ers gelijk zijn aan de marginale maatschappelijke baten van het reïntegreren van WW'ers. De marginale kosten en baten zijn de kosten en baten van het laatste traject/instrument dat wordt ingezet. Op dat moment is het maatschappelijke rendement van de ingezette gelden maximaal. Het optimale budget kan dus niet op basis van de gemiddelde kosten en baten van een traject worden bepaald. Het volgende hypothetische plaatje illustreert dit.

Figuur 3.2 Kosten en baten van reïntegratiediensten



Noot: de getallen zijn fictief

In de figuur is er van uitgegaan dat de kosten per traject 2.500 euro bedragen en onafhankelijk zijn van het aantal trajecten (dus de marginale kosten zijn gelijk aan de gemiddelde kosten). Verder is verondersteld dat de maatschappelijke baten van een traject 4.000 euro bedragen wanneer 1.000 trajecten worden ingezet, en dat de baten langzaam afnemen tot 0 euro bij 41.000 trajecten.⁹ De maatschappelijke baten zijn de baten van reïntegratie voor de gehele maatschappij. Ook lastig kwantificeerbare aspecten als het toegenomen levensgeluk van de gereïntegreerde of de verbeterde sociale cohesie in een buurt zijn daarin meegenomen. Bij 16.000 trajecten zijn de baten van het laatst ingezette traject 2.500 euro. Het saldo van kosten en baten is op dat moment 0. Wanneer meer dan 16.000 trajecten worden ingezet is het saldo van kosten en baten van de laatste trajecten negatief: de baten zakken immers onder de 2.500 euro. De gemiddelde baten blijven echter boven de 2.500 euro tot 31.000 trajecten worden ingezet. Daarna zakken ook de gemiddelde baten onder de kosten van 2.500 euro. Het optimale budget in dit voorbeeld wordt bereikt bij 16.000 trajecten. De gemiddelde baten bedragen dan 3.250 euro per traject en de

⁹ De baten nemen onder andere af, omdat de effectiviteit van reïntegratie afneemt. De figuur kan dan als volgt worden gelezen. Personen voor wie reïntegratie het meest effectief is staan helemaal links in de figuur, personen voor wie reïntegratie niet effectief is (en zelfs duurverlengend kan werken) staan rechts in de figuur.

gemiddelde kosten 2.500 euro. De totale baten bedragen dan $16.000 \times 3.250 = 52$ miljoen euro en de totale kosten (het benodigde budget) 16.000×2.500 euro = 40 miljoen euro. Het maatschappelijk rendement bedraagt dan 12 miljoen euro. Uitbreiding van het budget leidt tot een lager maatschappelijk rendement. Bij een budget van 77,5 miljoen euro (voor 31.000 instrumenten) is het maatschappelijk rendement nul. Hoewel dus de *gemiddelde* baten bij 16.000 instrumenten zeer positief zijn moet het budget *niet* worden uitgebreid.

De marginale kosten en baten van reïntegratietrajecten zijn zeer moeilijk te bepalen. Er is ons slechts één onderzoek bekend waarin ook de omvang van de programma's wordt gemeten (Björklund en Moffitt, 1987). Dit onderzoek laat zien dat er sprake is van afnemende marginale effecten naarmate de programma's groter worden. Wanneer de marginale kosten en baten niet bekend zijn kunnen we nog wel iets hebben aan een kosten-batenanalyse. We weten immers wel dat wanneer de kosten hoger zijn dan de baten dat het budget in ieder geval te groot is. Ook wanneer de kosten en baten ongeveer in evenwicht zijn is de kans groot dat het budget te groot is. In dat geval kunnen we onderzoeksvraag B bevestigend beantwoorden.

3.4 Conclusie

Voor een kosten-effectiviteitsanalyse is voldoende informatie. De kosten van reïntegratietrajecten zijn bekend en er is ook veel informatie over de effecten van trajecten op de kans van werklozen om weer aan het werk te komen. Met behulp van deze informatie kan de eerste onderzoeksvraag worden beantwoord: Hoe kan met het huidige budget meer effect gerealiseerd worden?

Voor een volledige kosten-batenanalyse missen we veel informatie. Dat betekent niet dat een kosten-batenanalyse onmogelijk is. Voor de kleinere posten waar de uitkomsten van de kosten—batenanalyse niet gevoelig voor is kunnen we veronderstellingen hanteren of ze weglaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het effect van reïntegratie op de kosten van de gezondheidszorg, de criminaliteit en vermoedelijk ook voor de waarde van vrijwilligerswerk. Voor een aantal andere posten kunnen op theoretische gronden aannames worden gemaakt. Zo mag verondersteld worden dat in de structurele situatie geen sprake is van verdringing. De belangrijkste posten die dan nodig zijn om de kosten en baten van reïntegratietrajecten te meten zijn de kosten van het reïntegratietraject en de productie die de gereïntegreerde werkloze gaat leveren. De kosten van reïntegratietrajecten zijn bekend. De productie die zij gaan leveren is niet bekend. Als benadering kan het bruto loon worden genomen dat de gereïntegreerde gaat verdienen. Er is echter nog geen onderzoek gedaan naar het loon dat degenen die een traject volgen gaan verdienen. Voor de kosten-batenanalyse voor Borea veronderstelden Kok e.a (2006) dat het bruto loon 23% hoger ligt dan de bespaarde uitkering. Er kan ook van uit worden gegaan dat de productie gelijk is aan de bespaarde uitkering. Dat is echter zeker een onderschatting van de maatschappelijke opbrengst van reïntegratietrajecten.

Een alternatief voor een volledige kosten-batenanalyse is een beperkte kosten-batenanalyse vanuit het perspectief van de uitgaven van de sociale zekerheid. Hiervoor zou als uitgangspunt niet het effect van het traject op de baankans als uitgangspunt moeten worden genomen, maar het effect op de kans om uit te stromen uit de uitkering. Deze kansen zijn niet gelijk; het effect van het traject is groter op de baankans dan op de uitstroomkans. Een kosten-batenanalyse vanuit het

perspectief van de uitgaven sociale zekerheid is echter niet eenvoudiger dan een beperkte kosten-batenanalyse vanuit maatschappelijk perspectief en biedt veel minder inzicht in de maatschappelijke opbrengst. De maatschappelijke opbrengst ligt immers in de waarde van de productie van de mensen die aan het werk komen.

De belangrijkste informatie die mist om de tweede onderzoeksvraag te beantwoorden -wat is de optimale omvang van het reïntegratiebudget- is dus de productie die gereïntegreerde werklozen gaan leveren. Door hierover veronderstellingen te maken kan in ieder geval een ondergrens van de maatschappelijke baten worden berekend. Daarmee kan nog niet de optimale omvang van het reïntegratiebudget worden gemeten. Daarvoor moeten ook de marginale kosten en baten bekend. Wel kunnen we laten zien of het reïntegratiebudget te groot is. In dat geval zal het saldo van kosten en baten negatief zijn.

4 Mogelijkheden voor nader onderzoek

We zien vier onderwerpen waarop nader onderzoek wenselijk en mogelijk is.

1. Effectmaten.
2. Verschillen in effectiviteit tussen instrumenten/doelgroepen
3. Verschillen tussen meetmethoden
4. Ontwikkel een handleiding effectiviteitsstudie

Effectmaten

In hoofdstuk 2 is beschreven dat er verschillende effecten van reïntegratie kunnen worden gemeten. Tot dusverre richten vrijwel alle Nederlandse studies zich op het effect van reïntegratie op de kans dat een uitkeringsgerechtigde een baan vindt. Voor de kosten-batenanalyse is de belangrijkste effectmaat echter de productie die de gereïntegreerde gaat leveren. Het effect van reïntegratie op de productie die wordt geleverd is echter nog nooit berekend. Met de huidige beschikbare gegevensbestanden is het wel mogelijk om de productie die gereïntegreerden gaan leveren te benaderen, bijvoorbeeld door het effect van reïntegratie op het bruto loon dat gereïntegreerden gaan verdienen te meten. Het Sociaal Statistisch Bestand van het Centraal Bureau voor de Statistiek bevat het bruto loon van werknemers. Bij effectiviteitsstudies kan dus naast het effect op de kans op een baan ook het effect van reïntegratie op ook het bruto loon dat in die baan verdiend wordt, worden meegenomen.

Andere ontbrekende effectmaten waarnaar onderzoek zou kunnen worden gedaan zijn het effect van het traject op de competenties van de cliënt en het geluk van de cliënt (na al dan niet een baan vinden). Dit lijkt ons echter interessanter voor bijstandsontvangers dan voor WW'ers, omdat bijstandsontvangers een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Voor bijstandsontvangers komt het daarom vaker voor dat trajecten worden ingezet die niet direct als doel hebben om iemand aan het werk te helpen. Zij hebben zich vaker aangepast aan de situatie van inactiviteit, waardoor het voor hen minder evident is dat zij gelukkiger worden van werken. Bovendien zijn deze analyses met behulp van de huidige gegevens niet mogelijk. Dan moeten eerst additionele gegevens worden verzameld.

Verschillen in effectiviteit tussen instrumenten/doelgroepen

Met behulp van de huidige beschikbare gegevensbestanden waarin werklozen zes jaar worden gevolgd kan worden onderzocht welke factoren in welke mate bijdragen aan het effect van reïntegratie. Er kunnen bijvoorbeeld uitsplitsingen worden gemaakt naar instrument, naar doelgroep, naar contractvorm (effect van reïntegratie voor NCNP of voor NCLP-contracten) enzovoorts. Ook kunnen er kruisingen worden gemaakt: werken sommige instrumenten beter in hoogconjunctuur en andere beter in laagconjunctuur? En zo ja, voor welke groepen is dat het geval?

Deze analyses zijn heel behulpzaam bij het beantwoorden van de vraag 'welk instrument moet wanneer voor wie worden ingezet'. Uit hoofdstuk 2 bleek immers dat het effect van reïntegratie verschilt tussen verschillende instrumenten, verschillende doelgroepen en andere

omgevingsfactoren. Inzicht in de kruisverbanden helpt om het huidige reïntegratiebudget in te zetten zo effectief mogelijk in te zetten bij de mensen die er het meeste baat bij hebben.

Verschillen tussen databewerking en meetmethoden

Naast situationele factoren is het met de huidige beschikbare gegevensbestanden ook mogelijk om verschillende methodologische specificaties en manieren van databewerking te toetsen. Er kan dan bijvoorbeeld worden onderzocht wat het effect is van verschillende manieren om te corrigeren voor de selectieve inzet van reïntegratie, of het effect van een verschillende specificatie van de duurzaamheidsmaat. Door de analyses op exact hetzelfde gegevensbestand uit te voeren, kan het effect van de methode worden geïsoleerd. Het is ook mogelijk om te toetsen wat het effect is van verschillende keuzes in het databewerkingsproces. Hoe wordt omgegaan met ontbrekende waarnemingen? Wat wordt beschouwd als een onafgebroken uitkeringsperiode? Welke waarden (bijvoorbeeld voor uitkeringshoogte of inkomen) worden als niet realistisch (en dus een administratieve fout) beschouwd? Wanneer beschouw je iemand als uitgestroomd naar een baan? Met de gegevens die nu bij UWV en CBS beschikbaar zijn, is het goed mogelijk om de effecten van het gebruik van verschillende meetmethoden en van verschillende keuzes in de bewerking van de gegevens te laten zien.

Ontwikkel een handleiding effectiviteitsstudie

Er zijn verschillende mensen die effectiviteitsstudies uitvoeren. Hoofdstuk 2 laat zien dat er verschillende keuzes kunnen worden gemaakt, zowel bij het bewerken van de data als bij het toepassen van de methode. Deze verschillende keuzes leiden tot verschillende uitkomsten. Ook worden er verschillende keuzes gemaakt bij de presentatie van de uitkomsten. Sommige studies presenteren het effect als een absolute procentuele verandering, andere studies als een relatieve procentuele verandering en sommige studies drukken het effect uit als een verandering in de kans om een baan te vinden, terwijl andere studies het effect op de verkorting van de uitkeringsduur meten. Ook de termijn waarop het effect wordt gemeten (een jaar na inzet van reïntegratie, anderhalf jaar na inzet van reïntegratie) verschilt. Al deze aspecten zorgen ervoor dat de uitkomsten van effectiviteitsstudies lastig met elkaar te vergelijken zijn.

Wij bevelen aan om een handleiding te ontwikkelen waarin richtlijnen worden gegeven voor de keuzes die moeten worden gemaakt bij het uitvoeren van een effectiviteitsstudie. In de handleiding komen dan onderwerpen aan de orde als:

- gegevensbewerking: hoe wordt omgegaan met ontbrekende waarnemingen, wat wordt beschouwd als een onafgebroken uitkeringsperiode, welke waarden (bijvoorbeeld voor uitkeringshoogte of inkomen) worden als niet realistisch (en dus een administratieve fout) beschouwd, wanneer beschouw je iemand als uitgestroomd naar een baan?
- methode: welke methoden moeten worden gebruikt?
- presentatie: hoe worden de effecten gepresenteerd?

Een dergelijke handleiding wordt idealiter in overleg met onderzoekers en betrokkenen (SZW, UWV, VNG, Borea) opgesteld.

Tot slot

Wanneer meer bekend is over het loon dat gereïntegreerden gaan verdienen en het verschil in effectiviteit van verschillende instrumenten voor verschillende doelgroepen kan per type instrument/doelgroep een vereenvoudigde kosten-batenanalyse worden gemaakt. Daardoor kan het beschikbare budget voor reïntegratie efficiënter worden ingezet. Ook kan dan per instrument/doelgroep worden bepaald of er niet teveel geld aan gespendeerd wordt.

Referenties

Abbring, J.H., G.J. van der Berg en J.C. van Ours (2005). The effect of unemployment Insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment. *The Economic Journal* 115: 602-630.

Berg, G.J. van der en B. van der Klaauw (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment. *International Economic Review* 47 (3): 895-936.

Björklund, A. en R. Moffitt (1987). Estimation of wage gains and welfare gains in self-selection models. *Review of economics and statistics* 69.

Broersma, L. J. Koeman en C.N. Teulings (1997). Arbeidsaanbod en werkgelegenheid, *Economische Statistische Berichten* 82: 836-839.

Calmfors, L. A. Forslund, M. Hemström (2002). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. IFAU Working paper 2002:4.

CPB (2000). Arbeidsbemiddeling en –reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen? Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2006). Macro Economische Verkenning 2007. Den Haag.

Decressin J. en A. Fatás (1995). Regional labor market dynamics in Europe. *European Economic Review* 39 (9): 1627-1655.

Graaf-Zijl, M. de, I. Groot en J.P. Hop (2006). De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, voor en na de SUWI-operatie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Graaf-Zijl, M. de, I. Groot, A. Heyma, J. P. Hop en L. Janssens (2005). Marktwerking in de reïntegratie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Groot, I., D. Hollanders, J.P. Hop en S. Onderstal (2006). Werkt de reïntegratiemarkt? Onderzoek naar marktwerking op de reïntegratiemarkt. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Heckman, J.J. en V.J. Hotz (1989). Choosing among alternative nonexperimental methods for estimating the impact of social programs: the case of manpower training. *Journal of the American statistical association* 84: 862-80.

Heckman, J.J., R.J. Lalonde en J.A. Smith (1999). The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs. In: O. Ashenfelter and D. Card (eds). Handbook of labor economics. Amsterdam: Elsevier.

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

Heul, H. van der (2006). Vaststelling en evaluatie van de effecten van reïntegratiemaatregelen voor WW-cliënten. Kennismemo 2006/11. Amsterdam: UWV.

Heyma, A. (2006). De weg terug; epiloog. Onderzoek naar het netto-effect van de reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Heyma, A. en J. van Ours (2005). The effect of unemployment benefit entitlement on job finding rates.

Heyma, A. (2005). Reïntegratie instrumenten voor WW-gerechtigden: behoefte, inzet en effecten. in E. de Vos en J. van Genabeek (redactie). Verraderlijk effectief; Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2. Hoofddorp: TNO-Arbeid.

Heyma, A. W. Zwinkels en J. van Seters (2003). Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie; De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten. Amsterdam/Hoofddorp: SEO/TNO-Arbeid

Kluve, J. (2006). The effectiveness of European Active Labor Market Policy. IZA Discussion Paper 2018. Bonn: IZA.

Kok, L., Korteweg, J.A. en M. van der Meer (2004). Evaluatie sluitende aanpak 1998-2003. Amsterdam: SEO/AIAS.

Kok, L., D. Hollanders en J.P. Hop (2006). Kosten en baten van reïntegratie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom (2005). Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken. Literatuuronderzoek. Rotterdam: SEOR.

Lalonde, R. (1986). Evaluating the econometric evaluations of training programs with experimental data. American Economic Review 76: 604-620.

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

Zwinkels, W. (2005). Prestaties van reïntegratiebedrijven vergeleken: Benchmarking en effectiviteit. In: de Vos en van Genabeek (red) Verraderlijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2. Hoofddorp: TNO Arbeid.



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl