



Reïntegratie-instrumenten zijn effectief

Auteur(s):

Heyma, A.O.J.

Vos, E.L., de

*De auteurs zijn verbonden aan, respectievelijk, de Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam en TNO Arbeid.***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4346, pagina 116, 8 februari 2002

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

arbeidsmarkt

Voor een beoordeling van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten is goede meting cruciaal. Het blijkt dat die effectiviteit vaak te laag wordt ingeschat.

De afgelopen jaren is het arbeidsmarktbeleid in Nederland aanzienlijk uitgebreid en geïntensiveerd. De middelen die daarvoor worden ingezet, belopen inmiddels zo'n vijf miljard euro (2001). Een deel daarvan wordt besteed aan reïntegratie-activiteiten. Mensen die buiten de arbeidsmarkt zijn komen te staan en afhankelijk zijn van een uitkering, worden gestimuleerd op zoek te gaan naar werk. Dit wordt bewerkstelligd door de inzet van reïntegratie-instrumenten, zoals sollicitatietrainingen, bemiddeling en scholing. Onder andere de Wet op de Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (Wet REA), die op 1 juli 1998 van kracht werd, heeft de mogelijkheden daartoe vergroot. Met een groeiende inzet van middelen wordt de vraag naar de effectiviteit steeds groter. Heeft de inzet van middelen het gewenste resultaat? Is het gevoerde arbeidsmarktbeleid wel succesvol?

Recentelijk heeft de interdepartementale werkgroep *Toekomst van het arbeidsmarktbeleid* onderzocht "of het arbeidsmarktinstrumentarium in het licht van de huidige en te verwachten omstandigheden op de arbeidsmarkt doelmatig en doeltreffend is ingericht"¹. In haar eindrapport concludeert de werkgroep dat verschillende evaluatiestudies naar reïntegratie-instrumenten ofwel onderling uiteenlopende uitkomsten opleveren, ofwel gebaseerd zijn op onvoldoende betrouwbare onderzoeksmethoden. Ze stelt dat het effect van (traject)bemiddeling en scholing op de kans weer aan het werk te komen zeer gering is. De Algemene Rekenkamer komt in een onderzoek naar de reïntegratie van arbeidsgehandicapten tot een soortgelijke conclusie². Volgens haar vallen de resultaten van het reïntegratiebeleid tegen wat betreft het aantal gerealiseerde plaatsingen op de arbeidsmarkt. Maar tegelijkertijd stelt zij dat wanneer een plaatsing wordt gerealiseerd, de kans op een blijvend effect aanzienlijk is en dat de reïntegratie van arbeidsgehandicapten een bijdrage kan leveren aan de beperking van het WAO-volume. Zowel de interdepartementale werkgroep als de Algemene Rekenkamer bevelen het kabinet daarom aan om duidelijker te formuleren tot welke prestaties en effecten het reïntegratie- en arbeidsmarktbeleid moet leiden en in welk tijdsbestek, en om te komen tot een betere informatievoorziening en een eenduidiger onderzoeksmethodiek.

Prestaties

Vooruitlopend op de formulering van heldere doelstellingen, kan worden omschreven hoe prestaties van het reïntegratiebeleid kunnen worden gemeten. Doordat de uitvoering deels publiek en deels privaat plaatsvindt, wordt het voor de 'overheid op afstand' moeilijker - maar des te noodzakelijker - om een inzicht te krijgen in deze prestaties. Ook de uitvoerders, waaronder de reïntegratiebedrijven, hebben behoefte aan inzicht in de eigen prestaties en de effecten van hun instrumentarium.

Bij prestaties gaat het om bereik (welk deel van de doelgroep wordt behandeld?), succes (hoeveel deelnemers ronden met succes een training af?), effectiviteit (hoeveel werkzoekenden vinden een baan?), neveneffecten (zoals verdringing op de arbeidsmarkt), kosten tegenover baten, en de efficiëntie van de organisatie van reïntegratie. Voor het vaststellen van neveneffecten en van kosten en baten is het van belang een helder beeld te krijgen van de primaire effecten: hoeveel arbeidsgehandicapten komen dankzij de inzet van reïntegratie-instrumenten weer aan het werk? Voor het meten van prestaties van het reïntegratiebeleid is een zuivere meting van dit laatste cruciaal.

Kanttekeningen bij bestaand onderzoek

Tot dusver is een beperkt aantal onderzoeken uitgevoerd naar de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. Zoals de eerdergenoemde rapporten aangeven, resulteert daaruit geen bijzonder positief beeld. Alleen voor sancties wordt over het algemeen een eenduidig en positief effect gevonden. De resultaten van die onderzoeken zouden impliceren dat een efficiënt arbeidsmarktbeleid beperkt kan blijven tot de inzet van sancties en enkele reïntegratie-instrumenten in specifieke situaties. Er zijn echter kanttekeningen te plaatsen bij de gebruikte informatie en evaluatiemethoden. Niet toevallig is het onderzoek naar de effectiviteit van sancties gebaseerd op relatief gedetailleerde informatie die bovendien op persoonsniveau is geanalyseerd met behulp van een - in verhouding tot de meeste studies - geavanceerde onderzoeksmethode. In de analyse van reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten maken ook wij gebruik van gedetailleerde informatie en geavanceerde evaluatiemethoden. We laten zien dat dit gevolgen heeft voor de gemeten effectiviteit.

Een eerste kanttekening kan gezet worden bij het gehanteerde begrip van effectiviteit. Zo was in de eerste aanbestedingsprocedure van het Lisv in 2000 een van de gunningscriteria het kunnen garanderen van een minimaal plaatsingspercentage van 35 procent van de personen met een reïntegratietraject. De vraag is echter wat dit percentage zegt over de effectiviteit van de ingezette reïntegratie-instrumenten. Geldt dit plaatsingspercentage zowel voor de populatie oude lager opgeleide personen als voor de jonge goed opgeleiden? Hier dient zich het onderscheid aan tussen bruto- en netto-effectiviteit. De bruto-effectiviteit is gelijk aan het aandeel personen dat na een traject succesvol is geplaatst op de arbeidsmarkt. Succes wordt echter niet alleen bepaald door het ingezette reïntegratie-instrument, maar ook door factoren als leeftijd, opleidingsniveau, werkervaring, motivatie en de kansen op de regionale arbeidsmarkt. Voor het meten van het daadwerkelijke netto-effect is een analysemodel nodig, waarin voor dit soort factoren wordt gecorrigeerd. In veel van de uitgevoerde evaluatiestudies ontbreekt zo'n analysemodel. Onze studie richt zich daarentegen met behulp van een duurmodel op het meten van netto-effectiviteit, waarbij deze is omschreven als de verandering in baanzoekduur die resulteert als direct gevolg van het toepassen van reïntegratie-instrumenten bij arbeidsgehandicapten.

Beschikbare gegevens

Voor het kunnen vaststellen van de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten is het van essentieel belang dat op meerdere momenten informatie over dezelfde personen beschikbaar is, bij voorkeur zolang zij instrumenten ontvangen. Een tweede kanttekening is dat het daar in veel van de studies aan ontbreekt. Informatie op meerdere momenten maakt het mogelijk om baanzoekduren te onderzoeken. In onze analyse gebruiken we administratieve gegevens van arbeidsgehandicapten voor de periode januari 1997 tot juni 2000, die zijn aangeleverd door het reïntegratiebedrijf Kliq (voorheen Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie). Vastgesteld is wanneer personen door middel van een intake-gesprek voor het eerst met een dossiernummer zijn opgenomen in het bestand. Een arbeidsgehandicapte heet te zijn geplaatst wanneer hij of zij een baan vindt. Soms verliest de arbeidsgehandicapte die baan weer en wordt opnieuw geplaatst. Voor het zoekproces dat we hier beschrijven is alleen de eerste plaatsing relevant. Er wordt geen rekening gehouden met de duurzaamheid van deze plaatsing, hetgeen leidt tot een kleine overschatting van de werkelijke effectiviteit. Van de 96.502 arbeidsgehandicapten waarop de analyse is verricht, zijn 23.277 personen geplaatst (24 procent). Een aanzienlijk deel van de arbeidsgehandicapten was in juni 2000 nog bezig met het reïntegratietraject.

Gehanteerde methode

Een derde kanttekening bij bestaande evaluatiestudies is de wijze waarop wordt omgegaan met de vertekening van effecten als gevolg van de manier waarop het reïntegratieproces wordt toegepast. Zo worden reïntegratie-instrumenten *selectief* toegekend op basis van een aantal kenmerken die tevens de kans op werkhervatting bepalen. Een deel van die kenmerken wordt bovendien niet (goed) waargenomen, zoals motivatie en flexibiliteit. Daarnaast moet onderscheid worden gemaakt tussen perioden waarin reïntegratie-instrumenten wel, en waarin ze nog niet effectief zijn, bijvoorbeeld omdat ze nog niet zijn afgerond. Eerder uitgevoerde studies houden vaak onvoldoende rekening met deze aspecten. Daardoor bestaat de kans dat de netto-effectiviteit wordt onderschat.

In onze analyse corrigeren we voor de invloed van selectie door zowel de kans op een baan als de kans op reïntegratie-instrumenten te modelleren, en deze onderling met elkaar in verband te brengen. Dit is gedaan via coëfficiënten die tevens het effect van niet-waargenomen kenmerken meten. Ook wordt expliciet onderscheid gemaakt tussen perioden waarin arbeidsgehandicapten wel en waarin ze (nog) geen reïntegratie-instrumenten hebben ontvangen.

Soorten instrumenten

Het is mogelijk in de analyse rekening te houden met verschillende soorten reïntegratie-instrumenten. Deze kunnen grofweg worden ingedeeld in bemiddeling en kwalificatie. Bij bemiddeling wordt geprobeerd de aansluiting tussen werkzoekenden en vacatures te verbeteren door middel van het geschikt maken van werkzoekenden voor bestaande vacatures (vraaggestuurde bemiddeling), door bestaande vacatures aan te passen aan de wensen en mogelijkheden van arbeidsgehandicapten (aanbodgestuurde bemiddeling), of door een combinatie van beide. Met kwalificatie worden voornamelijk sollicitatietrainingen, scholing en praktijkervaring bedoeld.

Netto-effectiviteit groot

[tabel 1](#) geeft een overzicht van de gemeten bruto- en netto-effectiviteit van deze reïntegratie-instrumenten, uitgedrukt als het percentage arbeidsgehandicapten dat binnen een jaar na het intakegesprek het werk hervat. De netto-effectiviteit is gelijk aan de *verhoging* van het bruto-plaatsingspercentage als gevolg van het ontvangen van reïntegratie-instrumenten. Iemand die basisbemiddeling ontvangt, ziet zijn kans op werkhervatting bijvoorbeeld met 38 procent stijgen: van 26 procent zonder instrumenten naar 64 procent met. In de tabel is over het algemeen uitgegaan van de meest voorkomende kenmerken: een 37-jarige mannelijke arbeidsgehandicapte met de Nederlandse nationaliteit, in het bezit van een lbo- of Mavo-diploma, met tien jaar werkervaring, wonende in Amsterdam, en als volledig arbeidsongeschikte in opdracht van het GAK in de tweede helft van 1998 regulier aangemeld bij het reïntegratiebedrijf. De combinatie van deze kenmerken zorgt voor een relatief hoge baankans. Voor andere typen arbeidsgehandicapten liggen de baankansen over het algemeen lager, vooral voor vrouwen, ouderen en arbeidsgehandicapten met minder werkervaring.

Tabel 1. Gemeten baankansen binnen een jaar en netto-effect van reïntegratie-instrumenten. De netto-effectiviteit is het verschil tussen de baankans met en zonder instrumenten

reïntegratie-instrument	baankans	netto-effect
geen	26 %	
basisbemiddeling	64 %	38 %
vraaggestuurde bemiddeling	54 %	29 %
aanbodgestuurde bemiddeling	59 %	34 %
sollicitatietraining	44 %	19 %
scholing	47 %	22 %
praktijkervaring	70 %	44 %

Bron: SEO, Effectiviteit reïntegratiemaatregelen arbeidsgehandicapten, 2001.

De gemeten netto-effecten in [tabel 1](#) zijn aanzienlijk: door de meeste instrumenten wordt de kans om binnen een jaar een baan te vinden meer dan verdubbeld. Dat mag in het licht van bestaand onderzoek opmerkelijk worden genoemd. Vooral basisbemiddeling, praktijkervaring en een combinatie van bemiddeling en kwalificatie blijken zeer effectief te zijn. Zoals gezegd kunnen de baankansen voor andere typen arbeidsgehandicapten afwijken. [tabel 2](#) geeft in de tweede kolom een overzicht van de invloed van verschillende persoonskenmerken op de baankans. In werkelijkheid worden deze verschillen niet altijd teruggevonden in het aantal plaatsingen. Dit komt omdat niet iedereen dezelfde reïntegratie-instrumenten ontvangt. De inzet daarvan is selectief. Hoe die selectiviteit varieert met persoonskenmerken wordt vermeld in de derde kolom van [tabel 2](#). De baankans die in werkelijkheid wordt waargenomen is het resultaat van het zuivere effect van persoonskenmerken op de baankans en de kans om met die persoonskenmerken reïntegratie-instrumenten te ontvangen. Deze baankans is vermeld in de vierde kolom van [tabel 2](#). Zo hebben oudere arbeidsgehandicapten minder kans op de arbeidsmarkt dan jongeren, maar omdat zij vaker dan gemiddeld reïntegratie-instrumenten ontvangen, valt het aantal plaatsingen van ouderen in werkelijkheid mee. Dit onderscheid tussen het waargenomen effect en het zuivere netto-effect is cruciaal bij de beoordeling van het reïntegratiebeleid. Het correct omgaan met dit verschil is waar onze analyse zich onderscheidt van andere studies.

Tabel 2. Invloed van persoonskenmerken op de zuivere baankans, op inzet van reïntegratie-instrumenten en op waargenomen baankans

	zuiver effect op baankans	zuiver effect op instrumentkans	selectief effect op baankans
intake heeft recenter plaatsgevonden (1997 - 2000)	++	-	+
herbeoordeling i.p.v. reguliere aanmelding	-	-	--
vrouw i.p.v. man	-	0	-
Turkse of Marokkaanse nationaliteit i.p.v. Nederlandse	-	0	-
hogere leeftijd	--	+	-
langduriger arbeidservaring	+	-	-
arbeidservaring op hoger niveau	+	+	++

-- = sterk negatief; - = negatief; 0 = niet significant; + = positief; ++ = sterk positief.

Bron: SEO, Effectiviteit reïntegratiemaatregelen arbeidsgehandicapten, 2001.

Vervolg

Uit onze analyse resulteren significant positieve netto-effecten van het gebruik van reïntegratie-instrumenten door arbeidsgehandicapten. Daarvoor is wel eerst afdoende *gecorrigeerd* voor de selectieve inzet van reïntegratie-instrumenten, voor niet-waargenomen persoonskenmerken en voor het verschil in zoekperiodes waarin reïntegratie-instrumenten wel en nog niet effectief zijn. Deze voor het beleid bemoedigende resultaten betekenen echter slechts een eerste stap in de beoordeling van de reïntegratiepraktijk of het reïntegratiebeleid. Zo kan op grond van de netto-effecten worden onderzocht in hoeverre de totale werkgelegenheid gunstig wordt beïnvloed. Zo'n macro-effect kan nihil zijn wanneer gereïntegreerde arbeidsgehandicapten de plaats innemen van andere werknemers (verdringing). Wanneer het macro-effect positief is, is het voor de overheid van belang om te kijken naar de kosten die ermee zijn gemoeid. Wegen de opbrengsten van reïntegratie-activiteiten (onder andere door een vermindering van de uitkeringslast) wel op tegen deze kosten? Zo niet, welke kosten zijn voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten maatschappelijk acceptabel?

Ook reïntegratiebedrijven hebben behoefte aan het meten van hun prestaties, zowel door middel van effectevaluatie als procesevaluatie ³. Omdat zij onderling onvergelykbare groepen arbeidsgehandicapten behandelen, kunnen ze hun prestaties niet aflezen aan het relatief aantal plaatsingen. De door ons gebruikte methode biedt een handvat om een maatstaf voor prestaties te ontwikkelen op basis van het netto-effect van reïntegratie-activiteiten, gecorrigeerd voor het type arbeidsgehandicapten in behandeling. Op deze manier kunnen de aanbevelingen van de werkgroep *Toekomst van het arbeidsmarktbeleid* en de Algemene Rekenkamer over het eenduidig meten van prestaties van het reïntegratiebeleid worden vormgeven

¹ Zie het eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, *Aan de slag*, Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), Den Haag, najaar 2001.

² Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Reïntegratie arbeidsgehandicapten*, Den Haag, najaar 2001.

³ Echter, verschil in netto-effectiviteit wordt onder meer veroorzaakt door verschillen in de uitvoering van het reïntegratieproces. Het onderzoeksprogramma waarin onze effectmeting wordt geïntegreerd in een procesevaluatie, wordt beschreven in E.L. de Vos, B. Fermin en A.O.J. Heyma, *Reïntegratie meten is weten*, TNO Arbeid, Hoofddorp, 2001.