

Vergaderjaar 2010–2011

28 719

Reïntegratiebeleid

32 500 XV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2011

Nr. 76

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 februari 2011

Tijdens de behandeling van de SZW-begroting begin december 2010 heb ik u toegezegd, in antwoord op een verzoek hiertoe van het Lid De Jong (PVV), om een overzicht te geven van de beschikbare resultaten op het terrein van onderzoek naar de netto effectiviteit van re-integratie (Tweede Kamer, 32 500 XV, nr. 33). Dit overzicht treft u in deze brief aan. Tevens gaat deze brief in op het verzoek in de motie van de Leden Azmani (VVD) en Koşer Kaya (D66) «om een gedegen onderzoek te doen naar de netto-effectiviteit (van re-integratie), waarbij gebruik wordt gemaakt van aselecte controlegroepen» (Tweede Kamer, 32 500 XV, nr. 27).

1. Onderzoeksresultaten effectiviteit re-integratie

Op het terrein van de netto effectiviteit van re-integratie (of actief arbeidsmarktbeleid) zijn zowel gegevens uit internationaal als nationaal onderzoek beschikbaar. De bijlage bij deze brief bevat een overzicht van hiernaar verrichte studies.

Internationale onderzoeksresultaten

In 2009 en 2010 is een aantal overzichtsartikelen verschenen in wetenschappelijke tijdschriften, die als doel hebben algemene conclusies te trekken uit het beschikbare internationale onderzoek naar de effectiviteit van actief arbeidsmarktbeleid.¹ Vier groepen van instrumenten zijn hierin onderscheiden:

- 1) werkgerelateerde scholing en training;
- 2) bemiddeling naar werk en sancties;
- 3) instrumenten om loonkosten te verlagen;
- 4) gesubsidieerde banen in de publieke sector.

¹ Deze overzichtsartikelen zijn: D. Card, J. Kluve en A. Weber, «Active Labor Market Policy Evaluations – A Meta-Analysis», *IZA Discussion Paper*, nr. 4002, 2009 en van dezelfde auteurs «Active labour market policy evaluations: A meta-analysis», *The Economic Journal*, nr. 120, 2010, pp. 452–477. Voor een overzicht van studies voor Europa, zie J. Kluve, «The effectiveness of European active labor market programs», *Labour Economics*, nr. 17, 2010, pp. 904–918.

Deze overzichtsonderzoeken hebben betrekking op 199 evaluaties in meer dan 20 landen. Deze zijn gerangschikt naar het effect dat ze hebben op de uitstroom naar werk. Per onderzoek is een kwalificatie gegeven: eenduidig positief, eenduidig negatief of onbepaald. Het materiaal laat niet toe dit effect te kwantificeren. Hierdoor is b.v. een kosten/baten-analyse per onderscheiden instrument niet mogelijk.

De conclusies die op basis van deze meta-analyse worden getrokken blijken bestendig door de jaren heen en tussen de verschillende landen:

- *Training en scholingsprogramma's* hebben op korte termijn vaak weinig positief effect, maar laten na een paar jaar wel relatief positieve resultaten zien.
- *Bemiddeling naar werk en toepassing sancties* laten gunstige resultaten zien.
- *Instrumenten om loonkosten te verlagen* zijn gemiddeld effectief in vergelijking met andere instrumenten.
- *Gesubsidieerde arbeid in de publieke sector* en programma's die zich uitsluitend richten op jongeren zijn minder succesvol. Voor jongeren is een preventieve aanpak effectiever. Voor mannen en vrouwen zijn er geen verschillen.
- Voorts geldt voor bijna alle instrumenten dat de effecten op de langere termijn gunstiger zijn dan die op de korte termijn (m.u.v. bemiddeling naar werk).

Onderzoeksresultaten voor Nederland

Voor Nederland zijn er naast een aantal onderzoeken over de WW, de WAO en de bijstand, tevens diverse overzichtsonderzoeken voorhanden¹. Net als het internationale onderzoek laten vrijwel alle onderzoeken positieve effecten van re-integratie zien. In het algemeen geldt dat trajecten voor ouderen effectiever zijn dan voor jongeren. In laagconjunctuur ingezette trajecten zijn effectiever dan trajecten die in hoogconjunctuur zijn ingezet. Deze effecten zijn te verklaren uit wat in de literatuur het *lock in effect* wordt genoemd: cliënten die wachten op of deelnemen aan een traject verminderen hun zoekactiviteit naar werk, waardoor de kans op het vinden van werk afneemt. Met name als cliënten zelfredzaam zijn, kan deelname aan het traject het vinden van een baan vertragen. Dit onderstreept de noodzaak van een selectieve inzet.

Voor wat betreft kwantificering van de netto effectiviteit, worden percentages tussen 2 en 20%-punt gevonden, afhankelijk van de populatie (WW, AO, Bijstand, mensen zonder uitkering). Netto effectiviteit is hierbij het percentage mensen dat aan de slag komt met re-integratie minus het percentage mensen dat ook zonder hulp aan de slag zou komen. Als de netto effectiviteit 10% bedraagt, dan betekent dit dat zonder de inzet van re-integratie de uitstroom naar werk 10%-punt lager zou zijn geweest. De kans op het vinden van een baan in een bepaalde periode zou in plaats van b.v. 80% op 70% zijn uitgekomen.

Bij het op waarde schatten van de genoemde percentages spelen ook andere factoren een rol dan alleen de netto effectiviteit. Net als het internationale onderzoek geven de onderzoeken voor de Nederlandse situatie geen beeld van de kosten en baten die met de genoemde percentages samenhangen. Voor een kosten/baten analyse is, naast het percentage netto effectiviteit, tevens de vraag relevant hoeveel de re-integratie heeft gekost en hoeveel jaar uitkering door de uitstroom naar werk wordt bespaard. Een kosten/baten-afweging valt positiever uit naarmate niet alleen de netto effectiviteit van re-integratie hoger is, maar ook naarmate iemand gedurende lange tijd of voorgoed uit de uitkering blijft en tegen een hoger loon aan de slag gaat. Hierover zijn echter geen

¹ Zie voor een uitgebreid overzicht: SEO, *Kosten en resultaten van re-integratie* (Tweede Kamer, 2009–2010, 28 719, nr. 73).

gegevens bekend. Met name als de werkhervatting duurzaam is, wordt potentieel over een langjarige periode uitkeringsgeld bespaard. Dit geldt voor alle bovengenoemde uitkeringsvormen, waarbij met name het effect voor arbeidsgehandicapten groot kan zijn vanwege het hogere en langduriger uitkeringsrecht.

De bruikbaarheid van de onderzoeken wordt beperkt door het feit dat voor geen van de landelijke studies gegevens zijn verzameld na 2005. Belangrijke institutionele veranderingen als de invoering van de WWB (2004) en de WIA (2006), de wijziging van de WW (2006) en het loslaten van de zgn. sluitende aanpak komen daarom niet in de onderzoeken tot uitdrukking. Het effect hiervan blijkt uit onderzoeken die door diverse gemeenten de afgelopen jaren zijn gedaan naar de netto effectiviteit. Uit twee in opdracht van de gemeente Amsterdam uitgevoerde onderzoeken blijkt dat de netto effectiviteit in Amsterdam is verbeterd de afgelopen jaren.¹

Door het ontbreken van gegevens over de kosten en baten van re-integratie is het inzicht in de effectiviteit nog steeds onvoldoende. Deze onbevredigende situatie heeft tot de conclusie geleid dat een ander type onderzoek noodzakelijk is. Dit onderzoek, in de vorm van een experiment, is aanzienlijk complexer en maakt het nodig een onderscheid te maken in zgn. behandel- en controlegroepen. Het biedt de mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de oorzakelijke verbanden en de kosten en baten van re-integratie te berekenen. Daarmee zal het in de toekomst mogelijk zijn om beter te sturen op de kosten en baten, waardoor de effectiviteit van re-integratie kan toenemen. Over de uitvoering van het experiment op het terrein van re-integratie bent u eerder ingelicht via twee met u besproken brieven (Tweede Kamer, 28 719, nr. 73 en 74). Hierna wordt nader ingegaan op een belangrijk aspect in de vormgeving van het experiment, n.l. waar het gaat om de selectie van behandel- en controlegroepen.

2. Onderzoeksopzet experiment netto effectiviteit re-integratie

Tijdens de SZW-begrotingsbehandeling is via een motie van de Leden Azmani en Koşer Kaya om een nadere uitwerking gevraagd, wat betreft het gebruik van aselechte controlegroepen van het aangekondigde experiment naar de netto effectiviteit van re-integratie. Het in de motie verwoorde belang van een dergelijke vormgeving voor het welslagen van het experiment wordt door mij volledig onderschreven. Dit vormt voor mij de reden secuur te werk te gaan bij de inrichting van het experiment. Hierover heeft consultatie plaats gevonden met wetenschappers van naam op dit terrein, aan wie de opzet van het experiment is voorgelegd. De uitvoering van het experiment moet een preciezere kwantificering van de kosten en baten van re-integratie mogelijk maken.

In het experiment is sprake van een aselekt getrokken behandel- en controlegroep. Voor een controlegroep in de medische wetenschappen geldt dat deze een placebo-behandeling ondergaat en een andere groep de effectief veronderstelde behandeling. Voor de re-integratiepraktijk wordt niet gewerkt met een placebo (een traject zonder inhoud). De controlegroep wordt gevormd door het onderzoek zodanig op te zetten dat bij de start van het re-integratieproces wordt bepaald welke cliënten ondersteuning nodig hebben en welke niet. Hierbij zijn drie uitkomsten mogelijk: zelfredzaam, ondersteuning nodig en twijfelgeval. Door het experiment te richten op de «twijfelgevallen» is het mogelijk de effectiviteit van interveniëren vast te stellen. Uit de groep twijfelgevallen worden aselekt behandel- en controlegroepen samengesteld. Via econometrische technieken, zoals beschreven in het Handboek meetmethoden dat door de vorige minister van SZW aan uw Kamer is toegestuurd², wordt vervolgens via het vergelijken van de uitstroomresultaten van beide groepen

¹ In opdracht van de RWI is door onderzoeksbureau SEO een inventarisatie gemaakt van 74 gemeentelijke onderzoeken naar de effectiviteit van re-integratie: SEO, *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken*, Amsterdam, januari 2011.

² *Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid* (Tweede Kamer, 28 719, nr. 58).

vastgesteld wat het effect van een re-integratie interventie is geweest op de uitstroom naar werk. Op basis hiervan is het mogelijk om een uitspraak te doen over de totale netto effectiviteit van re-integratie en de kosten/baten voor de duur van het experiment (3 jaar).

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

- SEO, 2011. *Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken*. Amsterdam.
- D. Card, J. Kluve en A. Weber, 2010, «Active labour market policy evaluations: A meta-analysis», *The Economic Journal*, nr. 120, pp. 452–477.
- J. Kluve, 2010, «The effectiveness of European active labor market programs», *Labour Economics*, nr. 17, pp. 904–918.
- SEO, 2010. *Kosten en resultaten van re-integratie*. Amsterdam
- D. Card, J. Kluve en A. Weber, 2009, «Active Labor Market Policy Evaluations – A Meta-Analysis», *IZA Discussion Paper*, nr. 4002.
- Groenewoud, M., Rosing, F.A. & R.C. van Geuns. 2009. Marktanalyse 2007. Amsterdam: Regioplan.
- Divosa. 2009. Divosa-monitor 2009. Meer dan ooit. Sociale diensten en participatiebevordering. Utrecht.
- UWV. 2009a. Jaarverslag 2008. Amsterdam: UWV.
- UWV. 2009.b Kennis voor beleid en uitvoering van Sociale Zekerheid, Kenniscahier. Amsterdam: UWV.
- Groot, I., Graaf-Zijl, M. de, Hop, P., Kok, L., Fermin, B., Ooms, D. & W. Zwinkels. 2008. De lange weg naar werk. Amsterdam/Hoofddorp: SEO Economisch Onderzoek/TNO.
- Kok, I., Hop, P. & A. Alla. 2008a. Van bijstand naar werk in Amsterdam: update. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L. & P. Hop. 2008b. In en uit de Wajong. Analyse van stromen en de samenloop met betaald werk. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kok, L. & P. Hop. 2008c. Langdurig in de WAO. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- SZW, 2008. Beleidsdoorlichting re-integratie. Den Haag: SZW.
- UWV, 2008a. Kwantitatieve informatie 2008. Amsterdam: UWV.
- UWV, 2008b. Geactualiseerde raming van het re-integratiepotentieel UWV klanten voorjaar 2008. Kennismemo 08/04. Amsterdam: UWV.
- Groot, I., Graaf-Zijl, M. de, & P. Hop. 2007a. Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Inzet en effectiviteit van re-integratietrajecten bij Nuggers.
- Groot, I., Graaf-Zijl, M. de, Hop, P., Kok, L., Fermin, B., Ooms, D. & W. Zwinkels. 2007b. Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid. Amsterdam/Hoofddorp: SEO Economisch Onderzoek/TNO.
- Jehoel-Gijsbers G., Linder & J. Iedema. 2007. Uitstroom uit de wao naar werk. In: Jehoel-Gijsbers (red). Beter aan het werk. Den Haag: SCP/CBS.
- UWV. 2007. UWV Kwartaalverkenning 2007 IV. Amsterdam: UWV.
- 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.
- Groot, I., Heyma, A. & L. Kok. 2006. Effectiviteit van re-integratie voor WW'ers. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Hekelaar e.a. 2006. De juiste klant op het juiste traject. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen.
- Kok, L., Hollanders, D., Hop, J.P., Graaf-Zijl, M. de, Groot, I. & T. de Hoop. 2006. Kosten en baten van re-integratie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Coelli, T. Rao, P., O'Donnel, C. & G. Battese. 2005. Introduction to efficiency and productivity analysis, New York: Springer.