

Datum : 6 juli 2006
Aan : De heer J.P.C.M. van Zijl (RWI)

Second Opinion SEO-studie 'De weg terug; epiloog'

1 Verzoek RWI

In het najaar van 2005 bracht de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) de publicatie *De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk* uit. Deze door SEO Economisch Onderzoek verrichte studie richt zich op arbeidsongeschikten die in de periode van 1 januari 2001 tot 1 oktober 2004 zijn herbeoordeeld, met als gevolg gedeeltelijke of volledige goedkeuring voor werk. In de studie ontbrak het voornamelijk aan een analyse van de effectiviteit van reïntegratiedienstverlening voor deze specifieke groep. Een dergelijke analyse is inmiddels uitgevoerd, in concept gereed en draagt als titel *De weg terug; epiloog*.

Uit oogpunt van kwaliteit en zorgvuldigheid heeft RWI het Centraal Planbureau (CPB) verzocht om een *Second Opinion* op de deugdelijkheid en de toepasbaarheid ('relevantie') van het onderzoek. Deze notitie beschrijft de resultaten van deze *Second Opinion* door CPB. Om de deugdelijkheid te bepalen bespreken we achtereenvolgens de gebruikte methode, de gebruikte gegevens en de uitkomsten. Voor wat betreft de relevantie gaan we in op de plaatsbepaling in de literatuur en enkele beleidsimplicaties. De *Second Opinion* besluit met de belangrijkste conclusies met daarbij enkele suggesties voor vervolgonderzoek. In de bijlage van deze *Second Opinion* is ten slotte nog specifiek commentaar op de studie opgenomen. RWI heeft aangegeven dat dit specifieke commentaar in de definitieve versie van het rapport zal worden verwerkt.

2 Deugdelijkheid

Methode

SEO volgt met haar schattingsmethode de *State of the Art* van de econometrische literatuur. Essentie van de methode is dat aan de hand van baanzoekduren van werkzoekenden het effect van bemiddeling- dan wel scholingsinterventies wordt geschat, zodanig dat niet alleen gecorrigeerd wordt voor waarneembare maar ook niet (direct) waarneembare kenmerken van arbeidsgehandicapten. De eerste toepassing van deze methode dateert alweer van tien jaar geleden (zie Abbring et al., 1996).¹ Inmiddels vindt de methode brede toepassing voor verschillende doelgroepen (werklozen, arbeidsgehandicapten) en instrumenten (bemiddeling, scholing, sancties). Bovendien worden effecten op de duurzaamheid van effecten steeds beter in beeld gebracht en ook steeds vaker vertaald naar kosten- baten analyses. Het rapport *De weg terug; epiloog* is een welkome toevoeging aan deze reeks, vooral omdat over de effectiviteit van interventies op arbeidsgehandicapten weinig bekend is.

De gebruikte methode — en zo ook de expertise van SEO om die toe te passen — staat dus niet ter discussie. Het rapport is bovendien inzichtelijk, in die zin dat de resultaten van econometrisch onderzoek toegankelijk worden gemaakt voor een breed publiek.

Dataselectie

Het onderzoek kent een scherpe focus: het zoomt in op die arbeidsgehandicapten die tussen 1 januari 2002 en 1 oktober 2004 door een herbeoordeling (deels) weer arbeidsgeschikt zijn verklaard en niet over werk beschikten. De onderzoeksperiode ligt dus niet in de huidige herbeoordelingsoperatie door UWV die gestart is ná oktober 2004, maar dit is geen zwaarwegend probleem — de reïntegratiedienstverlening zelf is namelijk niet substantieel gewijzigd. Identificatie van het effect van reïntegratie volgt vervolgens uit een vergelijking van het deel van deze groep mét en zonder traject. Veronderstelling daarbij is dat herbeoordeelde pas gaan zoeken na de herbeoordeling (zie hierover meer in de appendix). In dat geval is er geen twijfel dat het effect van reïntegratie consistent geschat kan worden.

De opzet van het onderzoek roept dus niet of nauwelijks twijfels op. Wel was het interessant geweest om de analyse breder te trekken, namelijk door de netto-effectiviteit van de onderzoekspopulatie te spiegelen aan de netto-effectiviteit voor arbeidsgehandicapten zónder herbeoordeling. Op die manier wordt de *relatieve* effectiviteit voor de groep herbeoordeelde zichtbaar: zijn de resultaten specifiek voor deze groep, of spreken we hier van generieke

¹ Abbring, J.H., G.J. van den Berg, P. Mullenders, and J.C. van Ours (1996), "Sancties in de WW: Een werkend perspectief, *ESB*, 81, 750–753.

effecten? Met andere woorden: zou het kunnen zijn dat de specifieke doelgroep over eigenschappen beschikt die niet ten goede komen aan de effectiviteit (bijv. geringe motivatie).

Uitkomsten: een KBA mogelijk?

De gevonden netto-effectiviteit in de studie is gering. De studie doet geen echte aanzet dit resultaat te vertalen naar een Kosten Baten Analyse (KBA) van de trajecten — hiervoor is ‘nader onderzoek’ nodig. De vraag is echter of niet nu al iets mogelijk is. De kosten van een traject bedroegen gemiddeld 2.500 euro. De baten die daar tegenover staan zijn met name uitkeringsbesparingen.² De gemiddelde uitstroomkans van de doelgroep bedraagt 11,5%. Stel nu dat de gemiddelde uitkeringslasten 10.000 euro p

3 Relevantie

Internationale literatuur

Vergelijkbaar onderzoek naar het effect van reïntegratie op de werkhervattingskans voor arbeidsgehandicapten is schaars. In een recente overzichtsstudie voor de EU merkt ook Kluve (2006) dit op: evaluaties van (her-)scholing, gesubsidieerde arbeid of loonkosten-subsidies voor deze doelgroep zijn er nauwelijks, en de twee studies die aan econometrische standaarden voldoen laten geen significante effecten zien.^{6 7} Dit geldt ook voor de *Ticket To Work* (TTW) *programs* in de VS (zie Purdon *et al.*, 2006).⁸ De geringe effecten die SEO vindt zijn dus zeker niet verrassend, temeer daar het gaat om relatief goedkope trajecten.

Van resultaten naar beleid

Wat is de oorzaak van de geringe effectiviteit van reïntegratie? Koning (2005)⁹ geeft enkele mogelijke verklaringen, met bijpassende beleidsimplicaties. Hier geven we er drie. De eerste is dat er redelijkerwijs geen hoge effecten van de trajecten verwacht *konden en mogen* worden: bij de trajecten gaat het immers om relatief geringe inspanningen. Dit maakt de tentatieve KBA ook duidelijk: de uitkeringsbesparingen zijn gering, maar dat geldt ook voor de kosten.

Een tweede verklaring zou kunnen liggen in de doelgroep zelf: reïntegratietrajecten zijn doorgaans voorbehouden aan laagopgeleiden, die relatief gevoelig zijn voor de armoedeval. Het is de vraag of een traject deze armoedeval kan slechten, zeker als deelnemers niet sterk gemotiveerd zijn deel te nemen. Voor de specifieke groep onderzochte arbeidsgehandicapten zou dit ook het geval kunnen zijn. Onderzocht zou kunnen worden of de effectiviteit hoger ligt bij hen die zonder herbeoordeling (toch) een traject hebben gevolgd (zie onderzoekssuggesties).

Ten derde: de uitvoering. Binnen SUWI is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor reïntegratie. UWV is doorgaans aanbestedende partij, niet uitvoerend. Daarnaast is niet duidelijk of arbeidsgehandicapten na een herbeoordeling onder de hoede van UWV blijven (WW) of dat het zwaartepunt bij gemeenten komt te liggen (WWB). Dergelijke systeemovergangen tussen uitvoerders komen niet ten goede aan de effectiviteit. Wel zou UWV zich actiever op kunnen stellen in haar rol als aanbesteder: het al dan niet toewijzen van de juiste trajecten aan doelgroepen. Dus geen reïntegratiedienstverlening als het naar verwachting weinig toevoegt of zelfs stigmatiserend kan werken.

⁶ Kluve, J. (2006): The Effectiveness of European Active Labor Market Policy, IZA Discussion Paper, No. 2018, March 2006.

⁷ Momenteel vindt een uitvoerige evaluatie van de *New Deal for Disabled People* (NDDP) in het Verenigd Koninkrijk plaats. Zie meer hierover op <http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/workingpapers/jrfreport.doc>.

⁸ Purdon, S. *et al.* (2006): Impact of the Job Retention and Rehabilitation Pilot, DWP, Research Report No 342.

⁹ Koning, P. (2005): Heeft de evaluatie van reïntegratiebeleid nog toekomst?, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 12(1), 27-37.

4 Conclusies

Deugdelijkheid en relevantie getoetst

Er is geen twijfel over de econometrische deugdelijkheid van de analyse van SEO. Het onderzoek volgt de *State of the Art* van econometrische technieken. De geschatte effecten zijn derhalve betrouwbaar en komen globaal overeen met resultaten uit de internationale literatuur, waarin tevens gevonden wordt dat effecten van reïntegratie gering zijn. Deze resultaten zijn ook relevant voor de huidige effectiviteit van door UWV verleende reïntegratiediensten, ook al ligt de onderzoeksperiode vóór de huidige herbeoordelingsoperatie. De vraag is wel in hoeverre UWV (alleen) bepalend is voor de effectiviteit van trajecten, aangezien er ook andere actoren bepalend zijn voor het succes van trajecten, zoals de cliënten zelf en de reïntegratiebedrijven.

Suggesties voor vervolgonderzoek:

- Een interessante toevoeging zou er uit kunnen bestaan ook de reïntegratiedienstverlening voor arbeidsgehandicapten zonder herbeoordeling bij de analyse te betrekken. Op die manier zou meer inzicht kunnen ontstaan in de *relatieve* netto-effectiviteit voor de groep herbeoordeelde. Met andere woorden: zou het kunnen zijn dat de specifieke doelgroep over eigenschappen beschikt die niet ten goede komen aan de effectiviteit (bijv. geringe motivatie?).
- Daarnaast is een kosten-baten analyse (KBA) van trajecten mogelijk, om de resultaten zo in breder perspectief te kunnen plaatsen. Een tentatieve KBA leert bijvoorbeeld dat ook ogenschijnlijk bescheiden effecten van trajecten toch duidelijke besparingen kunnen opleveren. Enerzijds heeft dit te maken met de relatief lange uitkeringsduur van de doelgroep, met hoge potentiële besparingen tot gevolg. Anderzijds mag én hoeft niet veel verwacht te worden van de relatief goedkope trajecten. Hoe dan ook, de berekeningen suggereren dat trajecten misschien voor subgroepen toch een bescheiden toegevoegde waarde kunnen hebben. Hier past een beleid van *profiling* bij: het gedoceerd toewijzen van trajecten voor groepen waar de toegevoegde waarde relatief hoog ligt.

Appendix: specifiek commentaar

- Bij de presentatie van schattingsresultaten ontbreekt de nodige informatie. Te denken valt daarbij aan de omvang van standaardfouten van geschatte effecten (is een effect van 0,7% punt op de baanvinkans significant?) en het belang van niet-waargenomen heterogeniteit. Voor ingewijden is dit nuttige informatie om de resultaten nog iets breder in perspectief te zien.
- Wanneer start een baanzoekduur? Is dit (i) bij aanvang van de uitkeringsduur; (ii) voorafgaand aan een herbeoordeling; of (iii) na een herbeoordeling? De studie gaat uit van optie (iii). Dit heeft duidelijk praktische voordelen. Het is echter waarschijnlijk dat er ook herbeoordeelden zijn die al langer zoeken. Dit werkt verstorend als herbeoordeelden mét traject bijvoorbeeld al langer op zoek zouden zijn dan herbeoordeelden zonder traject; in dat geval hebben we namelijk te maken met een relatief kansarme groep — anders hadden ze niet zo lang gezocht. In dat geval wordt het effect van reïntegratiedienstverlening onderschat. Het is mogelijk dat de schattingsmethode ongevoelig is hiervoor, daar dat de meetfout in de duur als ‘niet waargenomen effect’ wordt opgepikt. Hoe dan ook is het aan te bevelen in het rapport hier meer aandacht aan te besteden.¹⁰
- Volgens het rapport zou reïntegratie tijdens hoogconjunctuur nadrukkelijker op de politieke agenda moeten staan. Deze conclusie kan wat misleidend zijn, in die zin dat gesuggereerd lijkt te worden dat trajecten ten tijde van hoogconjunctuur effectiever zouden zijn. Dat is echter niet onderzocht. Bovendien: ten tijde van hoogconjunctuur zullen reïntegratietrajecten weliswaar vaker tot banen leiden, maar hetzelfde geldt ook zonder de inzet van trajecten. Vooralsnog zijn er geen sterke argumenten dat de netto-effectiviteit zou variëren over de conjunctuur.

¹⁰ Ook is het mogelijk het model te herschatten, maar nu met uitkeringsduren (vanaf het moment van instroom in de WAO) in plaats van zoekduren vanaf het moment van herbeoordelingen.