

Op weg naar werk

Een evaluatie van sluitende aanpak in de W

ziening

UWV
Afd. Beleidsinformatievoor-

Juni 2003

H. van der Heul
E.M. Berendsen
B.C.J.L. van der Eijken
R.J.J. Vlek

© UWV
Bos en Lommerplantsoen 1
Postbus 8300
1005 CA Amsterdam
Tel (020) 687 91 11

Company Confidential

Voorwoord

Tot op heden is over de effecten van het reïntegratiebeleid in Nederland nog weinig bekend. Zo is onduidelijk of reïntegratie-inspanningen de kansen van werklozen om aan de slag te komen vergroten. Evenmin is duidelijk in hoeverre de geïnvesteerde gelden worden terugverdiend door het feit dat werklozen minder lang op een uitkering zijn aangewezen. Dit onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, beoogt iets van deze leemte op te vullen. In zekere zin is het uitgevoerde onderzoek nieuw voor Nederland: nog niet eerder is op zo'n grote schaal onder werklozen onderzoek gedaan naar het effect van reïntegratiemaatregelen.

Dat tot op heden niet veel onderzoek naar het effect van reïntegratiemaatregelen is gedaan, komt mede doordat uitvoering van zulk onderzoek bepaald geen sinecure is. Een groot probleem vormt de beschikbaarheid van data. Onderzoekers zijn doorgaans aangewezen op administratieve bestanden, die voor andere doeleinden zijn opgezet. Zij moeten op basis van bestandskoppelingen en datamodificaties een bestand zien te verkrijgen met adequate en betrouwbare data, dat geschikt is voor nadere analyse. De ervaringen in dit onderzoek leren dat dit een zeer tijdrovend proces is.

Een onderzoek gericht op het meten van het effect van reïntegratiemaatregelen doet een aanzienlijk beroep op econometrische kennis en methodologische vaardigheden. Dit geldt met name het modelleren en analyseren van de data alsook het interpreteren van de analyseresultaten. Dit onderzoek kon dan ook niet worden uitgevoerd zonder de nodige begeleiding en ondersteuning. Bijzondere dank hiervoor is verschuldigd aan Arjan Heyma (SEO), Edwin de Vos (TNO Arbeid) en Wim Zwinkels (TNO Arbeid). Met name Arjan Heyma heeft een grote bijdrage geleverd aan het welslagen van dit onderzoek.

Uitvoering van dit onderzoek was evenmin mogelijk zonder de inzet en medewerking van nog een aantal personen en instanties. Speciale dank gaat uit naar het CWI voor het ter beschikking stellen van de benodigde gegevens. Daarnaast wil ik Katinka van Brakel, Harriët Havinga en Noortje Mertens (allen UWV) bedanken voor het leveren van de benodigde databestanden. Ook gaat dank uit naar de geïnterviewde deskundigen voor hun medewerking aan het onderzoek. Tot slot wil ik Peter Rijnsburger (UWV) bedanken voor zijn bijdrage aan de hiaatanalyse.

Han van der Heul,
onderzoeker UWV

Inhoud

Blz. 7	Samenvatting
17	1. Inleiding
18	1.1 Vraagstelling en uitvoering
19	1.2 Rapportopzet
	A. Wet- en regelgeving
23	2. Tussen regels en realiteit
23	2.1 Inleiding
24	2.2 Uitgangspunten van het beleid
26	2.3 Ramingen en taakstellingen
29	2.4 De budgetproblematiek
32	2.5 De aanbestedingsvoorwaarden van trajecten
34	2.6 Trajectbemiddeling en realisatie, beleidsresultaten
37	2.7 Uitvoeringsproblemen bij trajectbemiddeling
38	2.8 Evaluatie en discussie
41	Geraadpleegde literatuur
43	Bijlagen bij hoofdstuk 2
	B. Evaluatie sluitendheid
51	3. Ramingen en taakstellingen
51	3.1 Inleiding
52	3.2 De doelgroep sluitende aanpak in de WW
53	3.3 Ramingen en taakstellingen SZW
57	3.4 Ramingen en taakstellingen Lisv/Uwv
61	3.5 Verschillen tussen SZW en Lisv
64	3.6 Gerealiseerd trajecten
65	3.7 Conclusies
67	4. Realisaties
67	4.1 Inleiding
68	4.2 Bepaling van de omvang van de doelgroep
71	4.3 Bepaling van de omvang van de hiaatgroep
76	4.4 Sluitende aanpak conform Europese definities
78	4.5 De afpeloperatie in de praktijk
88	4.6 Conclusies
Blz. 91	Bijlage (Schema hiaatanalyse)

93	5. Haatanalyse
93	5.1 Inleiding
94	5.2 Een vergelijking op populatiekenmerken
96	5.3 Afstand tot de arbeidsmarkt
98	5.4 De mate van werkloosheid
99	5.5 Conclusies
C. Effectevaluatie	
103	6. Methodische verantwoording
103	6.1 Opzet effectmeting
104	6.2 Gegevensverzameling
111	6.3 Analysemethode effectmeting
123	7. Beschikbare gegevens
123	7.1 Trajectkenmerken
124	7.2 Persoonskenmerken
138	7.3 Uitkeringskenmerken
148	7.4 Samenvatting
151	8. Resultaten effectmeting
151	8.1 Uitgevoerde duuranalyses
152	8.2 Duurafhankelijkheid
155	8.3 Netto-effectiviteit reïntegratiemaatregelen
165	8.4 Kosteneffectiviteit reïntegratiemaatregelen
169	8.5 Effect overige kenmerken
180	8.6 Samenvatting en discussie
187	Geraadplaagde literatuur
189	Bijlage C1: Schattingsresultaten
195	Bijlage C2: Berekening uitgespaarde uitkeringslasten

Samenvatting

In 1997 hebben de lidstaten van de Europese Unie zich verplicht hun inspanningen ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid te intensiveren. Een belangrijke doelstelling is het voorkomen van langdurige werkloosheid. In Nederland is de intensivering van het werkgelegenheidsbeleid onder meer ingevuld via de wet experimenten WW (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 –

1999, 26 394). Daarbij is het mogelijk om bij wijze van experiment tijdelijk af te wijken van bepalingen in de WW. Het UWV kan bij AMvB (algemene maatregel van bestuur) op grond van art. 130 WW worden opgedragen om reïntegratietrajecten in te kopen voor werkzoekende WW-gerechtigden. De kosten van de ingekochte trajecten komen ten laste van het Awf (Algemeen Werkloosheidsfonds). Om deze reden wordt over het experiment gesproken als het Awf-experiment. Het experiment is vorm en inhoud gegeven met de AMvB "Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW". De sluitende aanpak houdt in dat werkzoekenden van wie geen spoedige terugkeer op de arbeidsmarkt wordt verwacht, een reïntegratietraject wordt aangeboden voordat zij 12 maanden werkloos zijn.

Uiterlijk 6 maanden voor afloop van het experiment moet de Minister van SZW een verslag aan de Staten-Generaal sturen over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment, alsmede een standpunt inzake de voortzetting van de regeling, anders dan als experiment. Om hieraan te voldoen is door het UWV in opdracht van SZW een onderzoek uitgevoerd. De verslaglegging van het onderzoek is opgenomen in dit rapport.

Doel van het experiment was om:

- Gegevens te verkrijgen waarmee kan worden vastgesteld in welke mate de inzet van premiegelden voor de inkoop van reïntegratietrajecten leidt tot besparing op de uitkeringslasten; dit vormt de doeltreffendheid van de wet.
- Een substantiële verkorting van de werkloosheidsduur te bewerkstelligen ten opzichte van personen met gelijke arbeidsmarktkenmerken voor wie geen traject is ingekocht; dit vormt de effectiviteit van de wet.

Uit de opzet van het experiment volgen voor het Ministerie een drietal vragen.

- A) *Evalueer, in verband met de vormgeving van "sluitende aanpak" in de toekomst, de wet- en regelgeving rondom het experiment, alsmede de wijze van budgettering.*
- B) *Waarom was bij de uitvoering van het experiment het aantal trajecten, dat werd aanbesteed, slechts de helft van het aantal trajecten waarvan men was uitgegaan?*
- C) *Wat zijn de resultaten van het experiment?*

— De opzet van het rapport volgt de vraagstelling, waarbij aan elke vraag een rapportonderdeel is gewijd.

Wet- en regelgeving

De evaluatie van wet- en regelgeving heeft op tweeledige wijze plaatsgevonden. Aan de hand van Besluiten en Kamerstukken heeft een inventarisatie van de wet- en regelgeving en van de verschillende budgetteringswijzen plaatsgevonden. Daarnaast is via interviews met direct betrokkenen getracht te achterhalen hoe in de praktijk de ervaringen met wet- en regelgeving zijn geweest.

Het sluitende aanpakbeleid is in aanvang op incrementele manier uitgewerkt en stapsgewijs met nadere regelgeving uitgebreid. Dat leverde in eerste instantie diverse naast elkaar lopende budgetten op en resulteerde gaandeweg in verschillende doelgroepen.

Het naast en door elkaar heen lopen van de beschikbare budgetten leverde aanvankelijk een probleem op voor het vaststellen van de uitkomsten van het experiment: de afboeking van trajecten op 'concurrerende budgetten' verminderde het aantal gerealiseerde trajecten van de eigenlijke doelgroep binnen het budget ex artikel 130 WW. Vanaf 2001 speelde dit probleem niet meer.

De aantallen gerealiseerde trajecten bleven stelselmatig achter bij de ramingen en taakstellingen van het Ministerie. Inzicht in de oorzaken van de verschillen tussen taakstelling en realisatie had men niet. Onduidelijk was of de verschillen te wijten waren aan te hoge ramingen en de daaruit voortvloeiende taakstellingen of aan onderrealisaties bij de uitvoering.

In de beleving van de uitvoerders waren de ramingen van het Ministerie te hoog. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de Uvi's en het Lisv beide onvoldoende inzicht hadden in zowel de aantallen benodigde als de aantallen aanbestede trajecten.

In hoofdlijnen bestaat overeenstemming tussen Lisv en SZW over de te hanteren ramingssystematiek. Tevens gaan beide organisaties er van uit dat de fase-indeling moeilijk hanteerbaar is voor het ramen van trajectbemiddeling, omdat de betrouwbaarheid van de fase-indeling te wensen over laat. Niettemin vormt de fase-indeling in eerste instantie wel het criterium bij het selecteren van kandidaten voor trajectbemiddeling.

Bij de Uvi's deden zich in de uitvoering van het sluitende aanpakbeleid enige problemen voor. Dit betrof met name het aanbesteden van trajecten bij dochterondernemingen van Arbvo en later de eerste experimenten met vrije

aanbesteding. Aanvankelijk waren de werkprocessen nog onvoldoende ingericht voor een actief reïntegratiebeleid. Daar kwam bij dat men verplicht was tot intensieve samenwerking met particuliere reïntegratiebedrijven, terwijl men nog weinig ervaring had met een aansturende rol als opdrachtgever.

Als slotconclusie van de evaluatie van wet- en regelgeving kan worden gesteld dat het in het sluitende aanpakbeleid vooral een kwestie lijkt te zijn geweest van besteding van het beschikbare geld om aan de taakstelling in termen van aantallen trajecten te voldoen. Of het beleid daarmee ook doeltreffend is, in termen van het bereiken van de doelgroep waarvoor trajectbemiddeling daadwerkelijk nodig is en in termen van effectieve arbeidsmarkt bemiddeling en uitkeringsbesparing, is tot voor kort veel minder aan de orde geweest.

Evaluatie sluitendheid

De tweede onderzoeksvraag, die naar de sluitendheid¹ van het experiment, is op te splitsen in drie subvragen, namelijk:

- Hoe zijn de ramingen van het aantal trajecten tot stand gekomen?
- Was er sprake van sluitendheid ten opzichte van de doelgroep?
- Gegeven het feit dat er geen sprake is van sluitendheid, hoe ziet de zogenaamde hiaatgroep² eruit?

Beantwoording van de vraag naar de wijze waarop de ramingen tot stand zijn gekomen, is geschied op basis van een combinatie van interviews met betrokkenen en analyse van de betreffende beleidsstukken. De vraag naar de sluitendheid is onderzocht op basis van een voor dit doel opgebouwd onderzoeksbestand. Aan de hand van dit bestand is ook de analyse van de hiaatgroep uitgevoerd.

Hoe zijn de ramingen en taakstellingen tot stand gekomen?

¹ Onder *sluitendheid* wordt verstaan: aan alle werkzoekenden van wie geen spoedige terugkeer op de arbeidsmarkt wordt verwacht, wordt een reïntegratietraject aangeboden voordat zij 12 maanden werkloos zijn.

² Onder de *hiaatgroep* wordt de groep WW-gerechtigden verstaan die tot doelgroep sluitende aanpak behoort en aan wie, ondanks het feit dat men 12 maanden werkloos is, geen traject is aangeboden.

Het Ministerie van SZW heeft met behulp van een zogenoemde afpeloperatie een raming gemaakt van de omvang van de doelgroep en van het per jaar benodigde aantal trajecten voor de sluitende aanpak volwassenen (sav) WW. De raming is gebaseerd op stroomgegevens en blijfkansen in de WW. Op basis daarvan zijn schattingen gemaakt van de omvang van de groep twaalf maands WW-gerechtigden, van de omvang van categorieën WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep sav behoren en van het aantal ten onrechte aangeboden trajecten. De omvang van de 'waargenomen' doelgroep sav van twaalf maands werklozen is geraamd op 22 tot 25 duizend WW-gerechtigden per jaar. Het aantal benodigde trajecten is geraamd op 30 tot 35 duizend per jaar.

Het Lisv heeft de omvang van de potentiële doelgroep sluitende aanpak volwassenen WW geschat op basis van stroomgegevens WW (zittend bestand plus nieuwe instroom) en schatting van de omvang van fasegroepen in de WW. Voor het jaar 2000 is de doelgroep geschat op minimaal 30 duizend tot maximaal 47 duizend WW-gerechtigden.

Doel en onderwerp van de raming, alsmede de gehanteerde ramingsmethodiek zijn demate verschillend dat de ramingsuitkomsten van SZW en Lisv niet goed vergelijkbaar zijn. Zo heeft het Lisv de omvang van de potentiële doelgroep geraamd, terwijl SZW de omvang van de waargenomen doelgroep van twaalf maands werklozen heeft geraamd.

Naast raming van het aantal benodigde trajecten heeft SZW aan de uvi's (het UWV) - jaarlijks oplopende - taakstellingen opgelegd met betrekking tot het aantal per jaar te realiseren trajecten, met als doel in 2003 volledige sluitendheid te bereiken.

Het Lisv (UWV) heeft in samenspraak met de uvi's jaarlijks ramingen gemaakt van het aantal in het komende jaar aan te besteden trajecten. Aangezien deze ramingen mede werden gebaseerd op – tegenvallende - realisatiecijfers in het voorgaande jaar, namen de ramingen jaarlijks in omvang af. Daardoor vertonen zij een steeds grotere discrepantie met de taakstellingen van SZW.

Op grond van statistische gegevens is geconstateerd dat het aantal gerealiseerde trajecten beduidend achter blijft bij de ramingen en taakstellingen. Dit roept de vraag op of dit komt doordat de ramingen (en taakstellingen) te hoog zijn of doordat de realisaties te laag zijn.

Was er sprake van sluitendheid ten opzichte van de doelgroep?

Voor de beantwoording van deze vraag is een onderzoeksbestand opgebouwd, waarin alle WW-gerechtigden zijn opgenomen, die tussen 1 juli 2000 en 1 juli 2001 in de WW zijn ingestroomd. Het onderzoek strekt zich uit tot alle voormalige uitvoeringsorganen exclusief het USZO. Het USZO is niet in het onderzoek opgenomen omdat de werknemers binnen de overheidssectoren pas sinds 1 januari 2001 onder de werking van de WW vallen.

De totale WW instroom in genoemde periode bedraagt ruim 184 duizend WW-gerechtigden. Daarvan behoort bijna 28 procent tot de potentiële doelgroep sluitende aanpak, hetgeen neerkomt op ruim vijftigduizend WW-gerechtigden. Deze ruim vijftigduizend WW-gerechtigden zijn bij aanvang WW jonger dan 57 jaar en niet arbeidsgehadicapt of arbeidsongeschikt, hebben een WW-uitkering van minstens 12 uur per week en zijn direct aangemerkt als fase 2, 3 of 4 of zijn in eerste instantie aangemerkt als fase 1 en bovendien minstens een half jaar werkloos.

Binnen de potentiële doelgroep sluitende aanpak stroomt de helft binnen twaalf maanden uit zonder een traject aangeboden te hebben gekregen. Bijna een kwart van de potentiële doelgroep krijgt binnen twaalf maanden een traject aangeboden, terwijl het overige kwart minstens twaalf maanden werkloos is en binnen die twaalf maanden geen traject heeft aangeboden gekregen. Deze laatste groep, de zogenaamde hiaatgroep, bestaat uit circa elf duizend WW-gerechtigden.

Beschouwen wij de sluitende aanpak vanuit de in Europees verband ontwikkelde indicatoren, dan blijkt het volgende. Van de WW-gerechtigden die in principe voor een traject in aanmerking kunnen komen, heeft 93 procent binnen twaalf maanden een traject aangeboden gekregen, werk gevonden of is om een andere reden uit de WW gestroomd. Dit percentage van 93 procent geeft de mate van sluitendheid weer. Van de WW-gerechtigden binnen de doelgroep sluitende aanpak die twaalf maanden werkloos zijn - de groep die een traject had moeten krijgen - heeft 58 procent in die twaalf maanden geen traject aangeboden gekregen. Dit percentage van 58 procent vormt het hiaatpercentage. Geconcludeerd kan worden dat het streven om alle WW-gerechtigden die vallen onder de sluitende aanpak binnen twaalf maanden een traject aan te bieden, althans in de onderzochte periode, bepaald nog niet is gerealiseerd.

Bekijken wij in hoeverre het Ministerie van SZW de omvang van de 'waargenomen doelgroep' van twaalf maands werklozen en het aantal benodigde trajecten juist heeft geraamd, dan blijkt het volgende. Toepassing van de door SZW ontwikkelde afpeloperatie op het onderzoeksbestand geeft aan dat SZW de omvang van de waargenomen doelgroep sav bijna twintig procent te hoog heeft geraamd. Dit komt deels doordat de WW-instroom in het betreffende jaar lager bleek te zijn dan verwacht en deels doordat het percentage 'langdurig' werkloze WW-gerechtigden dat tot de REA-populatie behoort, duidelijk te laag is geraamd. Dit laatste wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat het geraamde percentage niet is gebaseerd op de groep twaalf maands werklozen, maar op alle WW-gerechtigden, ongeacht de duur van hun werkloosheid. Ondanks de te hoge raming van de omvang van de waargenomen doelgroep blijkt het aantal benodigde trajecten wel adequaat te zijn geraamd. Dit komt doordat de te hoge raming van de omvang van de doelgroep volledig wordt gecompenseerd door een te lage raming van het aantal aangeboden trajecten aan WW-gerechtigden die binnen een jaar zijn uitgestroomd. Daardoor komt de raming van SZW goed overeen met het resultaat van de op het onderzoeksbestand toegepaste afpeloperatie: beide komen uit op een totaal van circa dertigduizend voor de doelgroep sav in het onderzochte jaar benodigde trajecten.

Geconcludeerd kan worden dat in de onderzochte periode de raming van het aantal benodigde trajecten behoorlijk adequaat en het aantal realisaties te laag was.

Hoe ziet de hiaatgroep er uit?

Om meer zicht te krijgen op de verschillen tussen de groepen WW-gerechtigden met en zonder traject zijn uitsplitsingen gemaakt naar kenmerken als leeftijd, geslacht, regio, sector, etniciteit, fase, hoogst afgeronde opleiding, urenverlies en werkloosheidsomvang. De kenmerken op basis waarvan beide groepen zijn vergeleken, kunnen worden gegroepeerd naar drie invalshoeken.

- Populatiekenmerken (leeftijd, geslacht, regio, sector, en etniciteit)
- Afstand tot de arbeidsmarkt (hoogst genoten opleiding en fase-indeling)
- Mate van werkloosheid (percentage urenverlies en werkloosheidsomvang)

Als we de hiaatgroep op populatiekenmerken vergelijken met de trajectgroep, dan blijkt de hiaatgroep voor een onevenredig groot deel te bestaan uit vrouwen, ouderen (55 tot 57 jarigen) en WW-gerechtigden uit de regio Noord West. WW-gerechtigden met deze kenmerken hebben dus minder kans op een traject dan andere WW-gerechtigden.

Op het kenmerk afstand tot de arbeidsmarkt is sprake van enkele duidelijke verschillen tussen traject- en hiaatgroep. In de trajectgroep blijkt fase 2 en, gezien de relatief korte tijd waarin een traject kan worden ontvangen, ook fase 1 in onevenredig omvangrijke mate vertegenwoordigd te zijn, terwijl fase 4 duidelijk is ondervertegenwoordigd. Bovendien bevinden zich in de trajectgroep relatief meer hoger opgeleiden dan lager opgeleiden. Dit vormt een indicatie voor selectief gedrag bij de bemiddeling naar trajecten.

Ook de mate van werkloosheid lijkt een, zij het bescheiden, rol te spelen bij het aanbieden van trajecten. Fulltimers krijgen iets vaker een traject aangeboden dan parttimers. Daarbij kon echter geen bevestiging worden gevonden voor de veronderstelling in de afpeloperatie van SZW, dat WW-gerechtigden met een werkloosheidsomvang van 12 tot 19 uur veel minder dan andere WW-gerechtigden voor een traject in aanmerking komen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat sprake lijkt te zijn van enige selectiviteit in het bemiddelen naar trajecten. De gegevens duiden er op dat binnen het bemiddelingsbestand een zekere afroming plaatsvindt, waardoor de meest kansrijke werkzoekenden meer kans op een traject hebben dan de minst kansrijke werkzoekenden. Op basis van dit onderzoek kunnen wij niet vaststellen hoe het selectiemechanisme precies werkt noch wat de invloed is van de betrokken actoren (de uitvoerders en de WW-gerechtigden zelf).

Effectevaluatie

De vraag naar de resultaten van het experiment betreft in feite de vraag naar het effect van de reïntegratie-inspanningen. Het gaat daarbij om twee aspecten: het effect van de reïntegratie-inspanningen op de werkloosheidsduur en het effect van de reïntegratie-inspanningen op de uitkeringslasten. De vraag is dus op te splitsen in twee subvragen:

- In hoeverre is het experiment “effectief” ofwel in hoeverre is sprake van een substantiële verkorting van de werkloosheidsduur?
- Gegeven de effectiviteit van het experiment, in hoeverre is sprake van een besparing op de uitkeringslasten (doeltreffendheid van het experiment)?

Voor het beantwoorden van de effectiviteitsvraag is aan de hand van de beschikbare gegevens een onderzoeksbestand opgebouwd. Daarin is zowel een proefgroep als een controlegroep opgenomen. Beide groepen bestaan uit

WW-gerechtigden die vallen onder de administratie van UWV Gak, in de jaren 1999 tot en met 2001 in de WW zijn ingestroomd en tot de doelgroep sluitende aanpak behoren. Bij de proefgroep is in de betreffende jaren een reïntegratietraject opgestart, bij de controlegroep is dat niet gebeurd. In totaal bestaat het onderzoeksbestand uit 71.165 WW-gerechtigden, waarvan 14.905 WW-gerechtigden (21 procent) tot de proefgroep behoren.

Via duuranalyses zijn schattingen verkregen van het effect van de reïntegratie-inspanningen op de werkloosheidsduur. Teneinde het effect zuiver te kunnen schatten dient rekening te worden gehouden met het feit dat ook andere kenmerken op de werkloosheidsduur van invloed kunnen zijn. Om daar zo goed mogelijk rekening mee te houden is in het voor de analyses gehanteerde duurmodel een groot aantal relevante persoons- en uitkeringskenmerken opgenomen.

Bij de effectmeting is niet alleen gekeken naar het totale effect van de reïntegratie-inspanningen maar ook naar het afzonderlijke effect van verschillende soorten reïntegratietrajecten. Daarbij is onderscheid gemaakt in een zevental soorten trajecten. De reïntegratietrajecten zijn onderverdeeld in oriëntatie-, bemiddelings- en scholingstrajecten, waarbij ook enkele combinaties (van met name bemiddeling en scholing) in het onderzoek zijn opgenomen.

Bij de uitgevoerde duuranalyses zijn twee varianten voor het vaststellen van de effectiviteit van scholing gehanteerd: in de ene variant wordt aangenomen dat scholing direct vanaf aanvang effectief is, in de andere variant dat scholing pas na afronding effectief is. Er zijn ook twee varianten van werkhervatting gehanteerd: 'gewone' en 'duurzame' werkhervatting. Daarbij wordt onder een duurzame werkhervatting een werkhervatting van minstens zes maanden verstaan, terwijl bij een gewone werkhervatting de duur van de werkhervatting er niet toe doet.

De duuranalyses zijn niet alleen uitgevoerd voor de onderzoeksgroep als geheel, maar ook voor twee subgroepen daarbinnen. Van deze twee groepen wordt aangenomen dat zij verschillende posities innemen op de arbeidsmarkt. Het gaat hier om WW-gerechtigden die bij aanvang WW als fase 1 respectievelijk fase 2, 3 of 4 zijn aangemerkt. Deze twee groepen komen op verschillende momenten voor reïntegratie in aanmerking. Eerstgenoemde groep komt pas na een half jaar voor reïntegratie in aanmerking, laatstgenoemde groep direct bij aanvang WW. Voor de WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 is tevens een duuranalyse uitgevoerd onder dezelfde condities als voor de WW-gerechtigden in fase 1. Dat wil zeggen, de analyse is uitsluitend uit-

gevoerd voor WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn, waarbij alleen reïntegratietrajecten in de analyse zijn betrokken die pas na een half jaar werkloosheid zijn aangevangen.

In hoeverre is het experiment effectief?

Het experiment is niet effectief gebleken in die zin, dat met de inzet van reïntegratie-instrumenten de werkloosheidsduur per saldo niet is verkort. Dit komt doordat de duurverkortings die met de gevolgde scholing wordt gerealiseerd, niet opweegt tegen de duurverlenging die tijdens het volgen van de betreffende scholing is ontstaan. Het experiment is wel effectief gebleken in die zin, dat de inzet van reïntegratie-instrumenten de baankans heeft vergroot. Het gaat dan om de baankans vanaf het moment dat de ingezette instrumenten op die kans van invloed mogen worden geacht. Voor scholing is dat pas aan het eind van de scholingsperiode. Zo bezien hebben de reïntegratie-inspanningen geleid tot een verkorting van de werkloosheidsduur met tien procent. Het hangt er dus vanaf hoe tegen het nut van reïntegratie-inspanningen wordt aangekeken, dat wil zeggen vanaf welk moment het effect van die inspanningen wordt vastgesteld, of de reïntegratie-inspanningen als effectief kunnen worden aangemerkt.

Gaan wij uit van het moment dat de ingezette instrumenten daadwerkelijk op de baankans van invloed mogen worden geacht, dan is, zoals boven vermeld, sprake van een duurverkortings van gemiddeld tien procent. Dat de verkortings niet meer bedraagt, is met name terug te voeren tot het feit dat het experiment zich ook uitstrekt tot WW-gerechtigden voor wie de reïntegratie-inspanningen weinig toegevoegde waarde hebben, aangezien men ook zelf goed in staat blijkt te zijn werk te vinden. Had het experiment zich beperkt tot de groep WW-gerechtigden met de zwakste arbeidsmarktpositie, dan zou de effectiviteit een stuk groter zijn en zou de werkloosheidsduur wel substantieel zijn verkort. Zo blijkt reïntegratie voor de groep WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 die al minstens een half jaar werkloos zijn - en waarvoor het risico op langdurige werkloosheid groot is - te resulteren in een verkortings van gemiddeld ruim 30 procent van de na een half jaar resterende werkloosheidsduur. Geconcludeerd kan worden dat de inzet van reïntegratie-instrumenten het meest effectief is voor de minst kansrijke werkzoekenden.

Gebleken is dat voor de groep WW-gerechtigden met de in doorsnee beste arbeidsmarktpositie reïntegratie weinig nut heeft. Gebleken is ook dat voor de groep WW-gerechtigden met een in doorsnee iets minder goede arbeidsmarktpositie met name arbeidsbemiddeling nuttig is, terwijl voor de groep WW-gerechtigden met de relatief zwakste arbeidsmarktpositie vooral aan-

bodversterking nut heeft. Bovenstaande bevindingen duiden er op dat scholing veelal te snel als reïntegratie-instrument wordt ingezet. Het lijkt raadzaam om iets terughoudender met dit instrument om te gaan en het te reserveren voor WW-gerechtigden die het echt nodig hebben. Het gaat dan om WW-gerechtigden met een 'bewezen' zwakke positie op de arbeidsmarkt, zoals WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 die minstens een half jaar werkloos zijn en die zonder extra kwalificatie of scholing moeilijk aan de bak kunnen komen.

Bij de verkregen resultaten doet zich wel de vraag voor hoe het gevonden effect van scholingstrajecten moet worden geïnterpreteerd. Trajecten gericht op aanbodversterking dienen immers niet primair te leiden tot een zo snel mogelijke arbeidstoeleiding, maar tot een duurzame verbetering van de positie op de arbeidsmarkt. In die zin valt het effect van dergelijke trajecten niet direct te meten. Om het effect van trajecten gericht op aanbodversterking echt te kunnen vaststellen, zal een grotere tijdshorizon in acht genomen moeten worden.

Bij de resultaten van de effectmeting moet ook anderszins een voorbehoud worden gemaakt. Niet uitgesloten kan worden dat sprake is van een zekere selectiviteit in het aanbieden van reïntegratietrajecten. Als deze selectiviteit in relatie staat tot de kans op het vinden van een baan, kan dit de resultaten vertekenen. In het onderzoek is getracht zo goed mogelijk voor eventuele selectiviteit te corrigeren door zoveel mogelijk relevante kenmerken in het duurmodel op te nemen. De vraag is uiteraard of dit in voldoende mate is gelukt. Deze vraag kan slechts worden beantwoord door de kans op het ontvangen van een reïntegratietraject te modelleren en mee te nemen in de duuranalyses, waardoor expliciet voor de betreffende selectiviteit kan worden gecorrigeerd. Een dergelijke exercitie valt evenwel buiten de kaders van dit onderzoek.

Bij de resultaten van de effectmeting moet nog een derde kanttekening worden geplaatst. De effectmeting heeft plaatsgevonden in een fase van hoogconjunctuur, waarbij de arbeidsvraag relatief groot en het arbeidsaanbod relatief gering was. Onduidelijk is of tijdens een laagconjunctuur, met een geringe arbeidsvraag en een groot arbeidsaanbod, dezelfde effecten zullen optreden. Nader onderzoek zal dit moeten uitwijzen.

In hoeverre is er sprake van een besparing op de uitkeringslasten?

Gegeven het feit dat per saldo geen sprake is van duurverkorting maar van duurverlenging, leidt het experiment niet tot een besparing op de uitkeringslasten en is daarmee niet kosteneffectief. Ook als het effect zou worden

gemeten vanaf het moment dat de ingezette reïntegratie-instrumenten op de baankans van invloed mogen worden geacht, zouden de opbrengsten aan uitgespaarde uitkeringslasten niet opwegen tegen de kosten van reïntegratie. Het experiment zou alleen dan kosteneffectief zijn geweest, als het zich had beperkt tot de groep WW-gerechtigden met de zwakste arbeidsmarktpositie en als de tijdens de scholingsperiode uitbetaalde WW-gelden niet als extra kostenpost zouden worden opgevoerd.

1. Inleiding

In 1997 hebben de lidstaten van de Europese Unie zich verplicht hun inspanningen ten aanzien van het werkgelegenheidsbeleid te intensiveren. Een belangrijke doelstelling is het voorkomen van langdurige werkloosheid. In Nederland is de intensivering van het werkgelegenheidsbeleid onder meer ingevuld via de wet experimenten WW (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 – 1999, 26 394). Daarbij is het mogelijk om bij wijze van experiment tijdelijk af te wijken van bepalingen in de WW. Het UWV kan bij AMvB (algemene maatregel van bestuur) op grond van art. 130 WW worden opgedragen om reïntegratietrajecten in te kopen voor werkzoekende WW-gerechtigden. De kosten van de ingekochte trajecten komen ten laste van het Awf (Algemeen Werkloosheidsfonds). Om deze reden wordt over het experiment gesproken als het Awf-experiment. Het experiment is vorm en inhoud gegeven met de AMvB “Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW”. De sluitende aanpak houdt in dat werkzoekenden van wie geen spoedige terugkeer op de arbeidsmarkt wordt verwacht, een reïntegratietraject wordt aangeboden voordat zij 12 maanden werkloos zijn.

Uiterlijk 6 maanden voor afloop van het experiment moet de Minister van SZW een verslag aan de Staten-Generaal sturen over de doeltreffendheid en de effecten van het experiment, alsmede een standpunt inzake de voortzetting van de regeling, anders dan als experiment. Om hieraan te voldoen is door het UWV in opdracht van SZW een onderzoek uitgevoerd. De verslaglegging van het onderzoek is opgenomen in dit rapport.

Doel van het experiment was om:

- vast te stellen in welke mate de inzet van premiegelden voor de inkoop van reïntegratietrajecten leidt tot besparing op de uitkeringslasten; dit kan worden aangemerkt als de doeltreffendheid van de wet.
- een substantiële verkorting van de werkloosheidsduur te bewerkstelligen ten opzichte van personen met gelijke arbeidsmarktkenmerken voor wie geen traject is ingekocht; dit kan worden aangemerkt als de effectiviteit van de wet.

Daarnaast gaf het experiment een additionele mogelijkheid om reïntegratietrajecten ten behoeve van de WW-gerechtigden te financieren.

1.1 Vraagstelling en uitvoering

Uit de opzet van het experiment volgen voor het Ministerie een drietal hoofdvragen. De eerste vraag richt zich op de wet en regelgeving rondom het experiment en luidt als volgt:

A) Evalueer, in verband met de vormgeving van “sluitende aanpak” in de toekomst, de wet- en regelgeving rondom het experiment, alsmede de wijze van budgettering.

De evaluatie van wet- en regelgeving heeft op tweeledige wijze plaatsgevonden. Aan de hand van Besluiten en Kamerstukken heeft een inventarisatie van de wet- en regelgeving en van de verschillende budgetteringswijzen plaatsgevonden. Daarnaast is via interviews met direct betrokkenen getracht te achterhalen hoe de ervaringen met wet- en regelgeving in de praktijk zijn geweest.

De tweede vraag heeft betrekking op de uitvoering van het experiment. Centraal daarin staat het aspect “sluitendheid”³. De onderzoeksvraag luidt hier als volgt:

B) Waarom was bij de uitvoering van het experiment het aantal trajecten, dat werd aanbesteed, slechts de helft van het aantal trajecten waarvan men was uitgegaan?

Deze vraag is op te splitsen in vier subvragen, namelijk:

- Hoe zijn de ramingen van het aantal trajecten tot stand gekomen?
- Hoe verhouden deze ramingen zich tot de uiteindelijke realisaties?
- Was er, gegeven de resultaten, sprake van sluitendheid ten opzichte van de doelgroep?
- Gegeven het feit dat er geen sprake is van sluitendheid, hoe ziet de zogenaamde hiaatgroep⁴ eruit?

Beantwoording van de vraag naar de wijze waarop de ramingen tot stand zijn gekomen, is geschied op basis van een combinatie van interviews met betrokkenen en analyse van de betreffende beleidsstukken. De vraag naar

³ Onder sluitendheid wordt verstaan: aan alle werkzoekenden van wie geen spoedige terugkeer op de arbeidsmarkt wordt verwacht, wordt een reïntegratietraject aangeboden voordat zij 12 maanden werkloos zijn.

⁴ Onder de *hiaatgroep* wordt de groep WW-gerechtigden verstaan die tot de doelgroep sluitende aanpak behoort en aan wie, ondanks het feit dat men 12 maanden werkloos is, geen traject is aangeboden.

de sluitendheid is onderzocht via een voor dit doel opgebouwd onderzoeksbestand. Aan de hand van dit bestand is ook de analyse van de hiaatgroep uitgevoerd.

De derde hoofdvraag met betrekking tot het Awf-experiment gaat over de resultaten van het experiment. De onderzoeksvraag luidt hier simpelweg:

C) Wat zijn de resultaten van het experiment?

De vraag naar de resultaten van het experiment betreft in feite de vraag naar het effect van de reïntegratie-inspanningen. Het gaat daarbij om twee aspecten: het effect van de reïntegratie-inspanningen op de uitkeringsduur en het effect van de reïntegratie-inspanningen op de uitkeringslasten. De vraag is dus op te splitsen in twee subvragen:

- In hoeverre is het experiment “effectief” ofwel in hoeverre is sprake van een substantiële verkorting van de werkloosheidsduur?
- Gegeven de effectiviteit van het experiment, in hoeverre is sprake van een besparing op de uitkeringslasten (doeltreffendheid van het experiment)?

Voor het beantwoorden van de vraag naar de resultaten is aan de hand van de beschikbare gegevens een onderzoeksbestand opgebouwd. Daarin is zowel een proefgroep als een controlegroep opgenomen. Beide groepen bestaan uit WW-gerechtigden die vallen onder de administratie van UWV Gak, in de jaren 1999 tot en met 2001 in de WW zijn ingestroomd en tot de doelgroep sluitende aanpak behoren. Bij de proefgroep is in genoemde jaren een reïntegratietraject opgestart, bij de controlegroep is dat niet gebeurd. Via duuranalyses zijn schattingen verkregen van het effect van de reïntegratie-inspanningen op de werkloosheidsduur. Dit effect is vervolgens uitgedrukt als percentage van de werkloosheidsduur. Op basis van dit percentage kan vervolgens worden berekend wat de eventuele besparing aan uitkeringslasten is.

1.2 Rapportopzet

De opbouw van het onderzoeksrapport volgt de structuur zoals is aangegeven in paragraaf 1.1. Onderdeel A van dit rapport heeft betrekking op de eerste onderzoeksvraag: evaluatie van de wet en regelgeving rondom het experiment sluitende aanpak (Hoofdstuk 2. Tussen regels en realiteit).

Onderdeel B houdt zich bezig met beantwoording van de vragen rondom ramingen en realisaties. Hoofdstuk 3 behandelt de wijze waarop de ramin-

gen tot stand zijn gekomen. Hoofdstuk 4 gaat in op de realisaties en het aspect van sluitendheid. In hoofdstuk 5 vindt een analyse plaats van de zogenaamde hiaatgroep.

Onderdeel C richt zich op de resultaten van het Awf-experiment. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de opzet van de effectmeting. In dit hoofdstuk komen de dataverzameling en -analyse aan bod. In hoofdstuk 7 wordt een overzicht gegeven van de beschikbare gegevens en, aan de hand daarvan, van de samenstelling van de onderzoekspopulatie. In hoofdstuk 8 worden de schattingsresultaten gepresenteerd.

A) Evaluatie wet en regelgeving

2. Tussen regels en reali-

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zich op de eerste vraag die in het kader van het onderzoek is gesteld, namelijk de vraag naar de wet en regelgeving rondom het experiment. De onderzoeksvraag luidt:

Evalueer, in verband met de vormgeving van “sluitende aanpak” in de toekomst, de wet- en regelgeving rondom het experiment, alsmede de wijze van budgettering.

Aspecten die bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag een rol spelen zijn de volgende:

- De inhoud van de wet en regelgeving rondom het experiment,
- De perceptie en receptie van de wet en regelgeving door beleidsmakers op het uitvoeringsniveau,
- De werking van wetgeving, uitvoeringsregels en budgettering. Hebben regels bevorderend of belemmerend gewerkt.? Zijn de regels helder of zijn ze te ingewikkeld bevonden?

Om zicht te krijgen op deze aspecten van de onderzoeksvraag is een tweeledige aanpak gevolgd:

- I. Analyse van Besluiten en Kamerstukken over het beleid met betrekking tot Sluitende aanpak in de WW (zie bijlage I en II).
- II. Expertinterviews met sleutelinformanten en beleidsmakers op het onderhavige beleidsterrein (zie bijlage III).

De uitkomsten hiervan worden weergegeven in de volgende paragrafen. Daarbij wordt ingegaan op diverse aspecten van het beleid en de regelgeving. Paragraaf 2.2 richt zich op de algemene uitgangspunten van het beleid, in navolging van richtsnoeren van het Europees werkgelegenheidsbeleid. In paragraaf 2.3 worden de ramingen en taakstellingen met betrekking tot aantallen te bemiddelen werkzoekenden behandeld. In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de beschikbare budgetten en de problematiek van declaratie en bestedingen. In paragraaf 2.5 wordt de aanbestedingsprocedure van bemiddelingstrajecten besproken. In de paragrafen 2.6 en 2.7 wordt ingegaan op de uitvoeringsproblemen die zich in de praktijk hebben voorgedaan. In paragraaf 2.6 wordt de realisatieproblematiek, het bereik en de effectiviteit van het beleid besproken. In paragraaf 2.7 komt de uitvoering van tra-

jectbemiddeling door particuliere reïntegratiebedrijven aan bod. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat en bediscussieerd.

2.2 Uitgangspunten van het beleid

Het sluitende aanpakbeleid is een gevolg van en bijdrage aan het Europees Actieplan Werkgelegenheid, waarin door de Europese Unie richtsnoeren werden vastgelegd voor het terugdringen van de werkloosheid, met name de langdurige werkloosheid, in Europa.⁵

In navolging van het reïntegratiebeleid voor jongeren is ook voor volwassenen een reïntegratiebeleid ontwikkeld: de sluitende aanpak. Uitgangspunt van dit beleid is dat langdurige werkloosheid voorkomen moet worden. Hiertoe dienen alle WW-gerechtigden, waarbij het risico van langduriger werkloosheid zich voordoet, een bemiddelingstraject gericht op reïntegratie in de arbeidsmarkt aangeboden te krijgen, voordat zij 12 maanden werkloos zijn. Als beleidsuitgangspunt diende de stelregel dat 'werk boven inkomen gaat'. Dit houdt in dat laagbetaalde werkgelegenheid te prefereren is boven langdurige uitkeringsafhankelijkheid, en dat een te hoog reserveringsloon en financiële afwegingen werkaanvaarding niet in de weg mogen staan. De doelgroep bestond aanvankelijk uit alle nieuw ingestroomde werkzoekenden in de WW van 23 jaar en ouder, die een baan zoeken van tenminste 12 uur per week en waarvan wordt ingeschat dat zij zonder aanvullende maatregelen niet binnen twaalf maanden een baan zullen vinden.⁶ Aangezien men geen belangrijke doelgroepen van reïntegratiebeleid waarvoor trajectbemiddeling ook zinvol zou kunnen zijn, wilde overslaan, werd tijdens het experiment de doelgroep eerst uitgebreid naar het zittend bestand en later ook naar jongeren.

⁵ Commission of the European Community, Proposal for Guidelines for Member States - Employment Policies 1998. Brussels, 1 oct. 1997.

De eerste werkgelegenheidsrichtsnoeren werden vastgesteld op de Europese Werkgelegenheidsconferentie in Luxemburg, 20 en 21 november 1997. Toegevoegd werden 5 artikelen aan het Europees Verdrag, waarin lidstaten zich verplichten een gecoördineerde werkgelegenheidsstrategie te ontwikkelen, in het bijzonder ter bevordering van geschoolde arbeidskrachten en een zich aan veranderende omstandigheden aanpassende, flexibele arbeidsmarkt. Lidstaten zijn verplicht jaarlijks van hun inspanningen op dit terrein verslag te doen aan de Europese Commissie.

⁶ Brief van de minister van Sociale zaken en werkgelegenheid, d.d. 24 november 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 23 972 nr. 30.

De plannen van het Ministerie van SZW waren in de visie van het Lisv nogal ambitieus. Daar meende men dat het bereiken van volledige sluitendheid niet realistisch is. Hierbij moet worden aangetekend dat het Ministerie sluitendheid pas op termijn wilde bereiken. Bij het Lisv bestond het idee dat een reïntegratietraject niet te lang moest duren, aangezien de kans op werk geringer wordt naarmate de werkloosheidsduur toeneemt.

Omdat het - althans binnen het domein van de werknemersverzekeringen - om een nieuw beleidsterrein ging, was het sluitende aanpakbeleid vormgegeven als experiment, met een grote mate van verantwoordingsplicht. De gemeenten werden in het gemeentelijk werkgelegenheidsbeleid wat meer vrijheid gegund. Zo bleef voor de gemeenten bij onderuitputting het overschietend budget beschikbaar voor het jaar erop. Het ongebruikte budget voor het sluitende aanpakbeleid voor de werknemersverzekeringen werd jaarlijks verrekend met het Ministerie van SZW, omdat SZW jaarlijks de afweging maakte of het niet gebruikte deel van de rijksbijdrage zou worden overgeheveld of zou worden teruggevorderd. Steeds is voor het laatste gekozen omdat duidelijk was dat in het daaropvolgende jaar weer sprake zou zijn van onderuitputting.

Volgens het Lisv ging het Ministerie er van uit, dat als ze maar hoog inzetten er wel naar gestreefd zou worden om iedereen op een traject te zetten

In de toelichtingen van het Tijdelijk Besluit, de Regeling van de jaarlijkse taakstelling en de Regeling van de rijksbijdrage sluitende aanpak ontbreken nadere inschattingen en onderbouwingen van het verwachte bereik van het beleid. De onuitgesproken vooronderstelling lijkt te zijn, dat de jaarlijkse taakstelling realiseerbaar was. Wat de effectiviteit van het beleid betreft, in de Regeling taakstelling wordt weliswaar een inschatting gemaakt van de inverdieneffecten, maar deze inschatting wordt verder niet onderbouwd. Doelstellingen in termen van verkorting van de uitkeringsduur of verhoging van de uitstroom naar de arbeidsmarkt zijn niet geformuleerd.

Wat de regelgeving betreft, wordt het Tijdelijk Besluit Sluitende Aanpak WW (augustus 1999) als definitiegevoelig en ingewikkeld ervaren. Zo is de inschatting van het risico van langdurige werkloosheid, gebaseerd op de door Arbeidsvoorziening vastgestelde 'afstand tot de arbeidsmarkt' (fase-ring), en daarmee samenhangend de vraag of een werkzoekende niet zelfstandig in staat is tot herintrede in de arbeidsmarkt, afhankelijk van subjectieve beoordeling. Van die beoordeling hangt het af of iemand gelijk bij aanvang van de werkloosheid of pas na 6 maanden in aanmerking komt voor reïntegratie. Ingewikkeld was de regelgeving in aanvang voor wat be-

treft de onderscheiden budgetten waaronder trajectbemiddeling geboekt diende te worden. Bovendien werd de doelgroep tussentijds enkele malen uitgebreid. We komen hier nader op terug in de volgende twee paragrafen.

2.3 Ramingen en taakstellingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de kwantitatieve aspecten van het sluitende aanpakbeleid. In het bijzonder wordt ingegaan op de regelgeving ten aanzien van de te realiseren taakstellingen.

Bij de uitvoering van de jaarlijkse taakstelling waren in aanvang meerdere instanties betrokken: Arbvo, het Lisv en de uitvoeringsorganen (Uvi's). Daarbij hadden deze organisaties te maken met afzonderlijke budgetten waarop zij hun activiteiten konden afboeken. Tussen SZW, Arbvo en de Uvi's was een gentleman's agreement gesloten ten aanzien van te bemiddelen WW-uitkeringsgerechtigden, waarin was afgesproken dat Arbvo verantwoordelijk is voor het zittend bestand van voor 1999 en de Uvi's voor de nieuwe instroom vanaf 1999. De groep waarvoor Arbvo verantwoordelijk was zal uitsterven omdat er uiteindelijk geen pre-1999 gevallen meer over zullen zijn. Bij het ingaan van SUWI werd Arbvo opgeheven.

De doelgroep van sluitende aanpak

De doelgroep van het sluitende aanpakbeleid is op verschillende momenten uitgebreid, en is nu drieledig:

- de nieuwe instroom volwassenen (per augustus 1999);
- het zittend bestand van personen die op of na 1 januari 1999 werkloos zijn geworden en inmiddels langer dan één jaar werkloos zijn (per januari 2000).
- jongeren tot 23 jaar (per april/mei 2001, met terugwerkende kracht vanaf januari 2000).

Het tijdpad voor het bereiken van sluitendheid

SZW hanteerde als uitgangspunt dat in een termijn van vier jaar sluitendheid moest worden bereikt. Daarbij werd een zogenaamd 'ingroeimodel' gehanteerd met een oplopende taakstelling per jaar:

1999 (2^e helft): 5000 trajecten⁷

2000: 18.300 trajecten⁸

2001: 23.000 trajecten⁹

⁷ Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 1999. Staatscourant 1999 nr. 175, 10 sept. 1999 p. 7.

⁸ Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 2000. Staatscourant 1999 nr. 250, 22 dec. 1999 p. 23.

⁹ Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 2001. Staatscourant 2001 nr. 15, 22 jan. 2001 p. 11.

2002: idem

Bedoeld was de taakstelling in 2002 en 2003 verder te verhogen van 23.000 trajecten via 28.000 trajecten naar 33.000 trajecten. Vanwege het structureel achterblijven van de realisaties is hiervan afgezien.

De Rijksbijdrage zou in dit model meegroeien. De Rijksbijdrage was met name bedoeld om een goede opstart van het reïntegratiebeleid te krijgen. Het ligt in de bedoeling de Rijksbijdrage uiteindelijk af te bouwen en de betreffende fondsen geheel financieel verantwoordelijk te maken.

De ramingen van SZW

Op grond van een 'afpelprocedure' van de doelgroep werd de in aanmerking komende groep van nieuwe instromers met een risico op langdurige werkloosheid geraamd op 30 tot 35 duizend personen per jaar.¹⁰ Overeenkomstig de taakstelling voor het jaar 2000 dienden daarvan minimaal 18 duizend personen binnen een jaar een traject aangeboden te krijgen.

De Uvi's konden volgens het Ministerie van SZW niet goed aangeven waarom ze die taakstelling niet haalden. Zolang ze dat niet konden aangeven, werd de taakstelling door het ministerie niet naar beneden bijgesteld. In de beleving van de

uitvoeringsinstanties had men te maken met factoren die de doelgroep verkleinden, waardoor het moeilijk was de taakstelling te halen¹¹:

- Een opgaande conjunctuur, waardoor sprake was van een minder grote instroom in de WW dan waarvan bij de raming was uitgegaan¹².
- Door de opgaande conjunctuur stroomden er niet alleen minder werklozen in, maar stroomden ze ook sneller uit¹³.
- Door de opgaande conjunctuur veranderde de samenstelling van het werklozenbestand ten opzichte van eerdere jaren, waardoor het aandeel

¹⁰ zie voor de ramingen de Trendrapportage werkloosheid 2001: 83-90.

¹¹ Uit de hiaatanalyse in hoofdstuk 4 blijkt evenwel dat slechts ruim de helft van de doelgroep werd bereikt.

¹² De ramingen waren steeds gebaseerd op de (ontwikkeling van de) instroom in voorgaande jaren. In 1999 daalde de WW-instroom met 24% t.o.v. het voorgaande jaar, in 2000 met 16% en in 2001 met 8%.

¹³ Op basis van cohortgegevens van UWV-Gak kan worden vastgesteld dat het percentage werklozen dat tenminste 6 maanden werkloos was tussen 1996 en 1999 fors daalde (van 45,1% naar 33,5%). Tussen 1999 en 2001 veranderde het percentage nauwelijks. Het percentage dat tenminste 12 maanden werkloos was daalde van 26,7% in 1996 naar 18,8% in 1999. In 2000 daalde het percentage verder van 18,8% naar 18,1%.

werklozen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, waaronder personen van 57,5 jaar en ouder, toenam.¹⁴

Daarnaast speelt in de uitvoeringspraktijk nog het volgende. Het voor trajectbemiddeling oproepen van WW-gerechtigden was mede afhankelijk van de resterende duur van de uitkering. Volgens de regels dient men, ook al heeft iemand nog maar één dag recht op een WW uitkering, de WW-gerechtigde op te roepen. Maar de Uvi's maakten een kosten / baten analyse. Daarbij kan het voorkomen dat mensen die nog maar een beperkt aantal maanden WW-recht hebben uit de boot vallen.¹⁵ Vanuit beleidsoogpunt bezien is echter niet het feit van belang dat men binnenkort geen recht meer heeft op een WW uitkering en is aangewezen op de ABW, maar het feit dat men nog steeds werkloos is. De resterende uitkeringsduur vormt dan ook geen reden om niet tot trajectbemiddeling over te gaan. Ook WW-gerechtigden ouder dan 57,5 jaar, die heel graag willen werken, mogen niet buitengesloten worden.

De ramingen van het Lisv / UWV

Het Lisv ging op basis van een landelijke bestandsvergelijking uit van zo'n 20 duizend cliënten¹⁶ die in aanmerking komen voor een traject. Volgens het Lisv waren er van de zijde van het ministerie hoge budgetten vastgesteld. Daardoor fungeerde het budget als een open-einde regeling. Achteraf bleek dit geen probleem aangezien de taakstelling niet werd gerealiseerd en de gemiddelde trajectprijs niet boven de van te voren vastgestelde prijs bleek te liggen.

Het Lisv deelde het voor sluitende aanpak beschikbare budget per Uvi toe – 60 procent was voor het Gak - op basis van een inschatting van de taakstelling per Uvi. Vervolgens werd het budget over de kantoren verdeeld naar rato van het aantal WW-gerechtigden per kantoor. Zo ging het in 1999 en 2000. De wijze waarop deze verdeling plaatsvond was voor de Uvi's niet altijd even helder. Zo karakteriseert een medewerker van UWV-Gak dit proces als *'een grote toverdoos bij het Lisv'*.

De problematiek van ramingen en taakstellingen

De ramingen van de in aanmerking komende doelgroep waren in de perceptie van het Lisv niet altijd goed onderbouwd. Zo vermoedde het Lisv dat de conjunctuuropleving en de uitwerking daarvan op de in- en uitstroom van

¹⁴ Tussen 1997 en 2001 nam het percentage 55+ in de lopende WW-populatie (UWV) toe van 26% naar 37% (Kroniek der sociale verzekeringen 2002, UWV).

¹⁵ Hoe vaak dit voorkomt is onbekend. Er zijn geen gegevens beschikbaar om dit na te gaan.

¹⁶ In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de juistheid van dit uitgangspunt.

werkzoekenden en op het aantal en de aard van de in de bestanden aanwezige WW-gerechtigden onvoldoende ingecalculleerd waren¹⁷.

De verschillende uitbreidingen van de doelgroep maakten de ramingen er ook niet helderder op. Daarbij komen nog de praktische problemen met de afbakening van de doelgroep. Zo was het 12-uurs criterium lastig toe te passen. Bijvoorbeeld: moet je iemand met gedeeltelijke werkloosheid uit een voltijdse aanstelling op een traject plaatsen? De persoon in kwestie werkt immers nog. De vraag is hoe zinvol een traject in dergelijke gevallen is, en wat de mogelijkheden zijn om zo iemand op bijvoorbeeld een scholingstraject te zetten.

Zowel het Lisv als het Ministerie zijn in hoofdlijnen van mening dat gekeken moet worden naar de samenstelling en dynamiek van de populatie om tot een goede raming van de doelgroep te komen. Het volstaat niet om enkel te kijken naar het aantal mensen met een WW-uitkering. Daarom ook zijn de ramingen van het Ministerie gebaseerd op uitstroomprofielen. Daarnaast constateren zowel het Lisv als het Ministerie dat de fase-indeling moeilijk hanteerbaar is voor het ramen van trajectbemiddeling, aangezien de betrouwbaarheid van de fase-indeling te wensen over laat. Het Ministerie heeft om die reden dan ook geen gebruik gemaakt van de fase-indeling bij het opstellen van de ramingen.

2.4 De budgetproblematiek

Aan het begin van het sluitende aanpakbeleid waren er meerdere budgetten, die naast elkaar werden aangewend voor trajectbemiddeling:

- het Prestatiebudget van Arbvo;
- de Veegwetbudgetten;
- het budget ex artikel 130 WW.

Om het Lisv en de Uvi's aan de taakstelling te kunnen laten voldoen heeft SZW een Rijksbijdrage gedaan aan het AWF, gekoppeld aan de taakstelling. Deze bijdrage bedroeg voor het eerste jaar waarin het experiment van start ging (2^e helft 1999) fl. 40 miljoen, oplopend naar fl. 64,8 miljoen in 2000. Na onderbrenging van de overheidswerknemers onder de WW (per 1 januari 2001) werd voor 2001 aan het AWF en het Uitvoeringsfonds voor de overheid (Ufo) een gezamenlijke Rijksbijdrage van 87,9 miljoen gulden toege-

¹⁷ SZW raamde bijvoorbeeld voor 2001 een instroom van 274.000. In werkelijkheid bedroeg de instroom in 2001 251.600, een verschil van 8%.

kend. Ook Arbeidsvoorziening ontving een Rijksbijdrage specifiek bestemd voor reïntegratie van WW-gerechtigden. In 1999 bedroeg deze Rijksbijdrage 75 miljoen gulden.

In tabel 2.1 is getracht de verschillende budgetten alsook de daaruit gedane uitgaven te kwantificeren. Totaal is in de jaren 1999-2001 een kwart van het beschikbare budget artikel 130 WW voor het sluitende aanpakbeleid aangewend (zie tabel). In 2001 werd bijna de helft van dit budget uitgegeven, in voorgaande jaren was dit slechts 6 tot 12 procent. Van het Veegwet-budget is wel het overgrote deel besteed: in totaal in zes jaar 88 procent van het beschikbare budget. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in 1999 een afboeking ('vrijval') over voorgaande jaren heeft plaatsgevonden.

Tabel 2.1 Reïntegratiebudgetten voor sluitende aanpakbeleid in de WW

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	totaal 1996- 2001	2002
Veegwet 1996 (budget)	50,0	45,0	50,0	50,0			195,0	
Veegwet 1996 (realisatie jaarrekening)	50,0	45,0	50,0	- 51,9	71,0	7,7	171,8	0,0*
Rijksbijdrage art. 130 WW (budget)				40,0	64,8	87,9	192,7	Niet vastge- steld
Lasten trajecten art. 130 WW (budget)				40,0	251, 0	167, 7	458,7	165,3
Lasten trajecten art. 130 WW (realisatie jaarrekening)				2,3	29,9	81,0	113,2	130*

* = naar verwachting

Legenda: alle bedragen in miljoenen gulden. Aangegeven zijn de beschikbare budgetten o.g.v. de Veegwet en de experimenten ex. art. 130 WW en de gerealiseerde lasten per jaar. Niet opgenomen is het Prestatiebudget van Arbvo (max. 156 miljoen in 1999), omdat niet duidelijk is welk aandeel daarvan besteed wordt aan reïntegratie-activiteiten ten behoeve van WW-gerechtigden. Het negatieve bedrag in 1999 voor de Veegwet 1996 (realisatie) betreft een afboeking ('vrijval') over voorgaande jaren. In deze jaren zijn in de jaarrekeningen fictieve bedragen opgenomen. Volgens de accountant waren deze bedragen te hoog. Vanaf 1999 staan in de jaarrekening de reële lasten vermeld. De vrijval over de jaren 1996 tot en met 1998 bedroeg in totaal fl. 59,4 miljoen. Daarnaast was in 1999 sprake van een uitgavenpost van fl. 7,6 miljoen.

Bronnen:

- Jaarverslagen Tica en Lisv.
- Wet van 21 dec. 1995 tot nadere wijziging van een aantal sociale zekerheidswetten ('Veegwet'). Staatsblad 1995 nr. 691.
- Ontwerp Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW. Staatscourant 1999 nr. 110 p. 9, d.d. 10 juni 1999; alsmede Staatsblad 1999 nr. 380, Nota van toelichting van het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW, d.d. 30 aug. 1999 p. 4.
- Regeling rijksbijdrage sluitende aanpak WW 1999, d.d. 10 sept. 1999. Staatscourant 1999 nr. 175, p. 7.
- Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 2000, d.d. 22 dec. 1999. Staatscourant 1999 nr. 250 p. 23.
- Regeling rijksbijdrage sluitende aanpak WW 2000, d.d. 22 dec. 1999. Staatscourant 1999 nr. 250 p. 11.
- Besluit van 20 april 2001 tot wijziging van het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW en het Tijdelijk besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen in verband met het onder de WW brengen van overheidswerknemers. Staatsblad 2000 nr. 211.
- Regeling rijksbijdrage sluitende aanpak WW 2001. Staatscourant 2001 nr. 15, 22 januari 2001 p. 11.
- Rapportage effecten reïntegratie WW-gerechtigden. Lisv, december 2001.
- Wijziging Regeling SUWI en enige andere regelingen. Staatscourant 2002 nr. 66, 5 april 2002 p. 14.

De verwachte inverdieneffecten van het sluitende aanpakbeleid (geschat op fl. 34 miljoen in 2000¹⁸) dienden als fundering van de Rijksbijdrage. Het was enerzijds de argumentatie, anderzijds de financiële sluitpost van Budget artikel 130 WW. Dat wil zeggen, het te behalen resultaat werd al vooraf ingeboekt. In vier jaar tijd moest men toegroeien naar zo'n 30.000 reïntegratietrajecten, daarvoor moest geld vrijgemaakt worden. De Rijksbijdrage stoelde dus op een geraamde taakstelling, niet op realisaties. Bij een te hoge raming zou er toch terugbetaald worden, dus een te hoge raming had voor het Rijk geen financiële consequenties. De financiering was extern, en werd niet uit premies betaald. De overheid had daarmee als subsidiënt de voorwaarden geschapen om realisatie van de taakstelling mogelijk te maken.

De Rijksbijdrage vormde een deel van het total voor reïntegratie beschikbare budget, zoals de bijbehorende taakstelling een deel van de in aanmerking komende doelgroepen betrof. Het Lisv had ook nog de oude gevallen te reïntegreren vanuit het Veegwetbudget en het Prestatiebudget van Arbvo. In de tweede helft van 1999 kwamen daar de nieuwe instroomgevallen van het AWF bij (fase 2,3 en 4). In 2000 is het Veegwetbudget afgeschreven.

¹⁸ Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 2000, d.d. 22 dec. 1999. Staatscourant 1999 nr. 250 p. 23.

De drie genoemde budgetten hadden elk hun eigen aanbestedingsregels. Zo kende de Veegwet nog verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening, terwijl het Prestatiebudget sowieso aan Arbvo gekoppeld was. Bij het AWF-budget werd de verplichte inkoop bij Arbeidsvoorziening losgelaten en konden trajecten vrij aanbesteed worden, ook bij particuliere reïntegratiebedrijven. Het naast elkaar lopen van de verschillende budgetten leidde in het geval van overlappende categorieën tot verwarring: op welk budget moesten de trajecten van deze cliënten worden geboekt? Om daar een eind aan te maken werd eind 1999 tussen Arbeidsvoorziening en Lisv een taakverdeling afgesproken. Werklozen met een eerste WW-dag vóór 1 januari 1999 zouden ten laste van het Prestatiebudget van Arbeidsvoorziening op traject geplaatst worden, terwijl het Lisv WW-gerechtigden met een eerste WW-dag vanaf 1 januari 1999 ten laste van het Budget artikel 130 WW op traject zou plaatsen. Terwijl het Lisv graag één budget artikel 130 WW had, waren er in 1999 en 2000 afzonderlijke budgetten voor nieuwe instroom en het zittend bestand. Het Lisv wilde echter alles uit één fonds financieren. Want voor het feitelijk aanbesteden van trajecten was het onderscheid in budgetten per doelgroep niet relevant, het leverde vooral complicaties op.

Alle trajectbemiddelingen werden middels accountantsverklaringen binnen een bepaald budget gebracht en verantwoord. Voor het overige speelde de accountantsverklaring echter een ondergeschikte rol in het proces van trajectbemiddeling. De ingezette trajecten werden gedeclareerd bij het AWF, waarin ook de Rijksbijdrage was gestort.

Naast het probleem van de verschillende budgetten speelde er een looptijd-kwestie: welke bedragen vallen ten laste van welk budget, in welk jaar? Als trajecten over kalenderjaren heen liepen, moesten die dan worden geboekt in het aanvangs- of afsluitjaar? In deze is aangesloten bij de gangbare, door het Lisv gehanteerde systematiek, wat inhoudt dat het jaar waarin een traject begint (de accorderingsdatum) bepalend is voor de vraag op welk jaar-budget wordt geboekt.

Het Lisv moest het geld van ongerealiseerde trajecten terugbetalen. De Rijksbijdrage, die bedoeld was om sluitendheid te bereiken, werd tussen Rijk en Lisv afgerekend op grond van een vooraf ingeschatte gemiddelde trajectprijs (resultaatfinanciering, op grond van aanbestede trajecten). De Uvi's werden door het Lisv betaald op grond van de reële kosten. In 2001 was er één budget voor alle Uvi's. Vanaf dat moment vond de aanbesteding van trajecten op declaratiebasis plaats. Daarbij kan het voorkomen dat een Uvi meer budget nodig heeft dan van te voren geraamd. Op zich is dat geen

probleem. Pas bij overschrijding van het totaalbudget ontstaat er een probleem.

Voor het sluitende aanpakbeleid gold tot 1/1/2003 dat het Lisv (later UWV) volgens een regeling van ESF Nederland geen aanspraak kon maken op middelen uit het Europees Sociaal Fonds. Vanaf 1/1/2003 is het UWV wel gerechtigd om aanspraak op deze middelen te maken.

2.5 De aanbestedingsvoorwaarden van trajecten

Het Lisv maakte kaderovereenkomsten met de Uvi's over de uitvoering van de taakstelling en het aantal aan te besteden trajecten. De Uvi's hebben contractvrijheid wat betreft de aanbesteding bij verschillende reïntegratiebedrijven. De aanbestedingsregels zijn vastgelegd in een Lisv-besluit en zijn daarin gedetailleerd uitgewerkt.

Sedert 2002 mag de cliënt kiezen voor een bepaald reïntegratiebedrijf. vervolgens vindt overdracht plaats van de cliënt door UWV naar het reïntegratiebedrijf. Daar wordt een reïntegratieplan gemaakt. Dit gaat ter beoordeling terug naar de WW-manager. De cliënt moet het arbeidsreïntegratieplan voor akkoord tekenen. UWV moet het trajectplan goedkeuren en mede ondertekenen. Na goedkeuring door het UWV gaat het traject van start. Tussentijds is er voortgangscntrole. De met trajectbemiddeling gepaard gaande kosten variëren van zo'n € 350 (bij gevallen waarin alleen een intakegesprek is gevoerd) tot € 11.000. Deze grote variatie in trajectprijzen is mede een gevolg van het feit dat voor doelgroepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt langere en duurdere trajecten kunnen worden afgesproken. Inmiddels is volgens UWV de gemiddelde trajectprijs aan het dalen. Betrouwbare statistische gegevens om deze informatie te staven zijn nog niet beschikbaar.

In de jaren 1999 en 2000 werd gewerkt met één grote en enkele minder grote reïntegratiebedrijven: Arbvo (veel kleine reïntegratiebedrijven waren als onderaannemer verbonden aan Arbvo), het kleinere Gak Sociale Zekerheid, Relan, en Randstad. Vanaf 2001 is open aanbesteding mogelijk. Sindsdien wordt er gewerkt met meerdere reïntegratiebedrijven. In 2000 werd ongeveer de helft van de trajecten bij particuliere reïntegratiebedrijven aanbesteed. In 2001 was dat voor de overgrote meerderheid van de aanbestede trajecten het geval.

De particuliere aanbestedingen zijn met omvangrijke procedures opgetuigd en naar doelgroepen uitgewerkt. Het proces van particuliere aanbesteding is geëvalueerd door TNO Arbeid.¹⁹ Reïntegratiebedrijven hebben de mogelijkheid in te tekenen op specifieke doelgroepen (allochtonen, ouderen, langdurig werklozen, e.d.). Volgens een UWV-reïntegratiemedewerker is er bij deze bedrijven (nog) nauwelijks sprake van specialisatie naar doelgroepen.

Volgens inschatting van één der geïnterviewden lijken reïntegratiebedrijven zich in toenemende mate te ontwikkelen tot scholingsinstituten, terwijl ze bemiddelingsinstituten zouden moeten zijn²⁰. Een performance-vergelijking moet nog worden opgezet. Daarnaast was er discussie met de sectorraden die hun eigen sectorale scholings- en bemiddelingsinstituten wilden inzetten, zoals bijvoorbeeld de Vervoerssector. Mogelijk gaat het bij die inzet niet alleen om vervulling van vacatures in de eigen sector, maar ook om het subsidiëren van eigen sectorale scholingsinstituten.

Na afsluiting van het traject dient een rapportage te worden gemaakt: wat is er gebeurd in het traject, wat is het resultaat (is sprake van plaatsing in de zin van duurzame werkhervatting) en wat moet er nog verder gebeuren? Om zicht te hebben op werkwijze, voortgang en resultaten voeren de WW-managers kwartaalgesprekken met de reïntegratiebedrijven. Uitgangspunt daarbij is dat iedere cliënt een gelijke kans op trajectbemiddeling wordt geboden. Reïntegratiebedrijven mogen niet de makkelijk bemiddelbare cliënten afromen. Om dat te voorkomen zijn er bonussen voor moeilijk plaatsbare cliënten. Eventueel kan men een contract met een reïntegratiebedrijf ontbinden.

Vanaf 1 september 2002 is case-management als pilot van kracht geworden in de WW. Dit is echter meer ingegeven vanuit handhavingsbeleid dan vanuit reïntegratiebeleid. Deze vorm van case-management omvat nog geen vaste contactambtenaar per cliënt. Bij de reïntegratiebedrijven is dit wel het geval. Hoewel UWV in dit opzicht nog geen eenduidig beleid heeft, ligt het wel in de bedoeling overall een vaste contactambtenaar in te voeren.

¹⁹ Vgl. H. Vinke & R. Cremer (2001), Evaluatie aanbestedingsprocedure ervaringen van reïntegratiebedrijven en hun brancheorganisaties, en H. Vinke & J. van Genabeek (2002), Evaluatie aanbestedingsprocedure 2002. Hoofddorp : TNO Arbeid.

²⁰ Het aantal scholingstrajecten loopt op van 36% in 1999 naar 42% in 2002.

2.6 Trajectbemiddeling en realisatie, beleidsresultaten

Sluitendheid

Aan sluitendheid is voldaan wanneer een ieder die tot de doelgroep behoort en niet binnen 12 maanden werk heeft gevonden een traject heeft aangeboden gekregen (scholing, werkervaringsplaats o.i.d.). Sluitendheid in termen van het beleid ex artikel 130 WW heeft dus uitsluitend betrekking op het bereik van trajectbemiddeling binnen de betreffende doelgroep. De kwestie van effectiviteit van de trajectbemiddeling in termen van tijdelijke of blijvende uitstroom uit de WW, verkorting van de werkloosheidsduur en de daaruit resulterende inverdieneffecten door besparing van uitkeringslasten, maakt geen onderdeel uit van deze sluitendheid.

Gezien het aantal in 2000 beoogde (18.300) en gerealiseerde trajecten (6.050 vallend onder budget 130 WW), werd maar een derde van de taakstelling voor dat jaar gehaald²¹. Sluitendheid werd dus niet bereikt. Grofweg zijn daarvoor twee mogelijke verklaringen:

- of de 'afpelprocedure' is niet goed geweest, met als gevolg een te hoge raming en taakstelling;
- of de Uvi's zijn niet sluitend.

Volgens een UWV-medewerker was de raming van het aantal cliënten, dat men aan het eind van een eerste instroomjaar nog in het bestand verwachtte aan te treffen, veel hoger dan het aantal dat men feitelijk in de bakken aantrof. Volgens UWV was sprake van een discrepantie tussen de definitie van de doelgroep waarmee Uvi's werkten bij het selecteren van kandidaten uit de bakken en de kwantitatieve taakstelling van de zijde van het ministerie. Voor deze discrepantie tussen taakstelling en feitelijke doelgroep werden vier redenen genoemd:

- Een gewijzigde (leeftijd)samenstelling van het bestand tengevolge van de hoogconjunctuur, met als gevolg een relatieve toename van het aandeel oudere uitkeringsgerechtigden zonder sollicitatieplicht;
- Het naast elkaar bestaan van verschillende voor reïntegratie beschikbare budgetten. In 1999 en 2000 zijn dat de veegwetsbudgetten, het Prestatiebudget en het Budget ex art. 130 WW. Daardoor ontstonden onderrealisaties van de taakstelling voortvloeiend uit het experiment ex artikel 130 WW. Dit kwam doordat de gerealiseerde trajecten onder andere budgetten werden geboekt.
- De UWV-vorming en de daarmee gepaard gaande fusieperikelen van de Uvi's.

²¹ Voor een nadere toelichting op de gebruikte aantallen zie hoofdstuk 3.

- De verbetering van de economische conjunctuur, met als gevolg een verminderde WW instroom en een versnelde WW uitstroom.

In deel B van dit rapport zal middels een analyse van ramingen en realisaties worden nagegaan wat de werkelijke verklaring is voor de geschetste discrepantie: is sprake van te hoge ramingen of van onderrealisatie?

Volgens verschillende informanten hebben de Uvi's nooit gedetailleerde verklaringen voor de achterblijvende realisaties gegeven en is daar ook nooit om gevraagd. Ook door de CTSV is daar niet naar gekeken. Naar de mening van een der informanten betrof het een te klein facet van de sociale verzekeringen om er controle op uit te oefenen.

De door de Uvi's voor 2001 gemaakte ramingen van de aantallen te realiseren trajecten steunden op de in 2000 gerealiseerde aantallen trajecten. De gezamenlijke Uvi's verwachtten in 2001 15.000 trajecten in te kopen. De managers inkoop van het Gak schatten 11.500 trajecten te kunnen inkoop. Om geen overmatige verwachtingen in de aanbestedingsprocedure te wekken streefde het Gak naar 8.000 aanbestede trajecten in 2001.

De realisaties in 2001 bleven opnieuw achter bij de taakstelling. Daarvoor golden volgens de uvi's grosso modo dezelfde verklaringen als voor 2000. Het Ministerie wilde daarop niet reageren met het naar beneden bijstellen van de taakstelling. In principe zou het Ministerie kunnen overwegen om de taakstelling aan te passen. In 2002 was dat echter nog niet opportuun, aangezien men nog niet helder had of het achterblijven van de realisaties aan de Uvi's lag of dat de eigen berekening fout was. Daarom stond het Ministerie een status quo voor wat betreft de taakstelling: de taakstelling voor 2002 is bevroren op het niveau van 2001.

Het beantwoorden van de vraag of sluitendheid is bereikt, vereiste nogal wat bestandsanalyse en daarvoor ontbrak de tijd. Daardoor kon sluitendheid, of het ontbreken daarvan, niet worden aangetoond²². Wel is duidelijk dat de Uvi's heel verschillende resultaten behaalden. Volgens het Lisv kon het SFB als enige aantonen dat sluitendheid was bereikt, ondanks het feit dat er veel minder trajecten waren aanbesteed dan van te voren was verondersteld²³. Het Lisv ging met de onderrealisaties van de overige Uvi's niet akkoord. De

²² Uit de analyse in hoofdstuk 4 zal blijken dat van de feitelijk doelgroep (behorend tot de doelgroep en niet binnen 12 maanden uitgestroomd) iets minder dan de helft geen traject aangeboden gekregen heeft.

²³ Na een aanzienlijke neerwaartse bijstelling van de taakstelling van 1999 (2000) naar 350 (2001), werden in 2001 359 trajecten gerealiseerd (volgens opgave Sfb in juni 2002).

betreffende Lisv-medewerker meent wel, dat zich daarbij een wet van afnemende meeropbrengsten voordoet. Zijn vraag is ook of wel iedereen die formeel tot de doelgroep behoort, op trajectbemiddeling moet worden gezet. Naar de mening van het Lisv werden de mensen voor wie het echt bedoeld was wel op traject gezet. *“Daar gaat het om, niet of de geraamde aantallen in absolute zin worden gehaald”*, meent de Lisv-medewerker. *“Voor 95% van de doelgroep is een traject in gang gezet, maar daarbinnen is voor een grote groep feitelijk geen reïntegratie-activiteit uitgevoerd, omdat er geen geschikte trajecten konden worden gevonden.”* Deze visie duidt er op dat er een substantieel verschil bestaat tussen sluitende aanpak in termen van het doen van een aanbod en het feitelijk plaatsen van mensen op een passend traject.

Effectiviteit

Doel- en taakstellingen met betrekking tot de effectiviteit van het sluitende aanpakbeleid zijn niet geformuleerd. Wel wordt in de Trendrapportage WW uitgegaan van mogelijke inverdieneffecten van het sluitende aanpakbeleid. Daarbij is echter nooit een werkelijke berekening of gefundeerde schatting gemaakt van de feitelijke inverdieneffecten. *“Als de uitstroom van fase 2 gelijk is aan die van fase 1, dan heeft trajectbemiddeling effect”*, meent een respondent.

De prestaties van reïntegratiebedrijven zijn moeilijk onderling te vergelijken. Zo geeft een Lisv-medewerker aan, dat de uitstroompercentages van de verschillende reïntegratiebedrijven niet zonder meer met elkaar zijn te vergelijken, omdat de bedrijven met verschillende soorten cliënten werken. Er worden dan appels met peren vergeleken. Een goed opgezette performancevergelijking zou hier meer zicht op moeten verschaffen. Daarbij zal niet alleen moeten worden gekeken naar de plaatsingspercentages, maar ook naar de duur van de plaatsingen. Volgens het geformuleerde beleid is pas sprake van een succesvolle plaatsing als het aangeboden arbeidscontract een duur heeft van minstens 6 maanden.

Concluderend kunnen we stellen dat het beleid meer gericht is geweest op het bereiken van sluitendheid dan op het nastreven van effectiviteit van trajectbemiddeling in termen van uitstroom en blijvende reïntegratie. Dit is mede veroorzaakt door de beperkte mogelijkheden van de informatiesystemen. Inmiddels is daar verbetering in gebracht en worden de resultaten van trajecten elk kwartaal gepresenteerd.

2.7 Uitvoeringsproblemen bij trajectbemiddeling

In deze paragraaf geven we weer welke uitvoeringsproblemen zich bij het bemiddelen naar trajecten voordoen en van belang zijn voor de evaluatie van het Awf-experiment.

Het feit dat een traject is ingekocht betekent nog niet, dat dit ook effectief plaatsvindt. *“Je draagt de persoon in kwestie over aan een ander. Van de aangeleverde kandidaten verschijnt echter een aantal niet.”* Kennelijk is het criterium ‘ingekocht traject’ nog geen maatstaf voor het aantal daadwerkelijk uitgevoerde reïntegratiebemiddelingen. Dat is dan ook de reden dat SZW jaarlijks verantwoording wilde over het aantal geaccordeerde trajectplannen en niet over het aantal ingekochte trajecten.

Op trajectniveau is de vraag welke lengte een traject dient te hebben en welk reïntegratiebureau daarvoor wordt ingezet. Niet elk bedrijf komt in aanmerking voor alle soorten reïntegratietrajecten.

De tijdsduur van scholingstrajecten moet worden ingeperkt om te voorkomen dat deze te lang duren, waardoor het gevaar ontstaat dat de afstand tot de arbeidsmarkt niet wordt verkleind maar juist wordt vergroot. Contractueel is dan ook vastgelegd dat cliënten die een traject hebben dat langer dan 2 jaar duurt bij het UWV terug komen. Bij een economische recessie zal het lastiger zijn mensen te reïntegreren, hetgeen de vraag oproept wat er dan er dan nog met trajectbemiddeling valt te bereiken.

In gevallen waarin de WW termijn afloopt en een beroep moet worden gedaan op de ABW, kan zich de vraag voordoen waar de begeleiding van werkzoekenden met een lopend traject wordt belegd. Afgesproken is dat in dergelijke gevallen de Uvi de verantwoordelijkheid blijft behouden tot het eind van het traject.

Voor wat betreft de reïntegratie-inspanningen en het bereiken van sluitendheid zijn er geen in het oog springende verschillen tussen UWV-regiokantoren. In 2000 is het Gak vooral bezig geweest met het uniformeren van het werkproces. Vervolgens kwam de UWV-vorming er tussendoor. Die schokbeweging gaf veel onrust. In 2001 had men bij de Uvi's nog te weinig de opdrachtgeversrol op zich genomen richting reïntegratiebedrijven. Men had destijds nog niet veel expertise over de inkoop van trajecten. Dat lag mede aan de hoge werkdruk, waardoor men vooral met intake bezig was. De capaciteit om trajecten te monitoren was niet aanwezig. Reïntegratiemed-

werkers waren ook nog onvoldoende geëquipeerd om dat te doen. Medio 2002 is er wat dat betreft veel verbeterd, maar zijn de werkprocessen volgens een UWV-beleidsmedewerker nog steeds niet optimaal voor trajectbemiddeling ingericht. Soms wordt de prioriteit niet zozeer bij reïntegratie gelegd, maar bij claimbeoordeling en handhaving.

2.8 Evaluatie en discussie

Het sluitende aanpakbeleid is in aanvang op incrementele wijze uitgewerkt en stapsgewijs met nadere regelgeving uitgebreid. Dit blijkt uit de kamerstukken (zie appendix II en III). In het begin betrof dit de diverse doelgroepen van trajectbemiddeling (oude gevallen onder de Veegwet, nieuwe instroom WW onder een nieuw budget artikel 130 WW (fase 2, 3 en 4-cliënten) en de daarop gevolgde uitbreidingen van de doelgroep sluitende aanpak in de WW (met jongeren, met werkloze overheidswerknemers en het zittende bestand van WW-gerechtigden die langer dan 12 maanden werkloos zijn). Dat leverde diverse naast elkaar lopende budgetten voor verschillende doelgroepen op.

Het naast en door elkaar heen lopen van de beschikbare budgetten leverde in aanvang een realisatieprobleem op: de afboeking van trajecten op 'concurrerende budgetten' verminderde het aantal gerealiseerde trajecten van de eigenlijke doelgroep binnen het budget ex artikel 130 WW. Vanaf 2001 speelde dit nauwelijks meer.

De aantallen gerealiseerde trajecten bleven stelselmatig achter bij de ramingen en taakstellingen van het Ministerie. Inzicht in de oorzaken van de verschillen tussen taakstelling en realisatie had men niet. Onduidelijk was of de verschillen te wijten waren aan te hoge ramingen en de daaruit voortvloeiende taakstellingen of aan onderrealisaties bij de uitvoering.

In de beleving van de uitvoerders waren de ramingen van het Ministerie te hoog. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de Uvi's en het Lisv beide onvoldoende inzicht hadden in zowel de aantallen benodigde als de aantallen aanbestede trajecten. In hoeverre de ramingen ook daadwerkelijk te hoog zijn geweest, zal moeten blijken uit de analyse van ramingen en realisaties (zie deel B van dit rapport).

Tussen SZW en Lisv bestaat in hoofdlijnen overeenstemming over de te hanteren ramingssystematiek. Beide zijn het er over eens dat primair moet

worden gekeken naar de samenstelling en dynamiek van de populatie. Tevens gaan beide organisaties er van uit dat de fase-indeling moeilijk hanterbaar is voor het ramen van het aantal trajecten, aangezien de betrouwbaarheid van de fase-indeling te wensen over laat. Niettemin vormt de fase-indeling in eerste instantie wel het criterium bij het selecteren van kandidaten voor trajectbemiddeling. Dit vormt een mogelijke bron voor verschillen tussen ramingen en realisaties.

Bij de Uvi's deden zich in de uitvoering van het sluitende aanpakbeleid enige problemen voor. Dit betrof met name het aanbesteden van trajecten bij dochterondernemingen van Arbvo en later de eerste experimenten met vrije aanbesteding. Aanvankelijk waren de werkprocessen nog onvoldoende ingericht voor een actief reïntegratiebeleid. Daar komt bij dat men verplicht was tot intensieve samenwerking met particuliere reïntegratiebedrijven, terwijl men nog weinig ervaring had met een aansturende rol als opdrachtgever.

Om de voortgang van het beleid te monitoren is een permanente bestandsanalyse aan de kant van de Uvi's vereist, waarvoor om diverse redenen onvoldoende tijd en capaciteit beschikbaar was. Monitoring is in de eerste plaats nodig om de vraag naar sluitendheid in termen van het bereiken van de doelgroep sluitende aanpak te kunnen beantwoorden. De vraag naar monitoring van de effecten van reïntegratietrajecten in de zin van tijdelijke of blijvende werkhervatting, en die naar de inverdieneffecten van de aangewende budgetten door netto uitkeringsbesparing is voor de directe actoren nog moeilijker te beantwoorden. Sturing op effectiviteit, bijvoorbeeld voor wat betreft de samenwerking met meer of minder succesvolle reïntegratiebedrijven, is om die reden nog weinig in praktijk gebracht.

Zo lijkt het in het sluitende aanpakbeleid vooral een kwestie te zijn geweest van besteding van het beschikbare geld om aan de taakstelling in termen van aantallen trajecten te voldoen. Of het beleid daarmee ook doeltreffend is, in termen van het bereiken van de doelgroep waarvoor trajectbemiddeling daadwerkelijk nodig is en in termen van effectieve arbeidsmarktbemiddeling en uitkeringsbesparing, is tot voor kort veel minder aan de orde geweest.

Geraadpleegde literatuur

Commission of the European Community 1997. Proposal for Guidelines for Member States

Employment Policies 1998. Brussels : European Community.

Dijk, S., J. Soethout, E. Verveen, R. van Waveren & E. Fleur 2001. Onderzoek Sluitende

Aanpak 2000. Eindrapporten nr. 203 en 204. Regioplan Onderzoek Advies en

Informatie B.V. 's-Gravenhage : Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Europese Commissie 1997. Conclusies van het voorzitterschap. Een innoverende methode: De werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 1998. Bulletin EU 11-1997.

Gak Nederland bv 2000. Programma van eisen Aanbesteding Gak Nederland Reïntegratie-

contracten 2001. Amsterdam: Gak Nederland bv.

InfoBASE Europe 2002. The European Employment Strategy. InfoBASE Europe Factsheet,

july 2002.

Kooreman, A. 2002. Praktijk Info Reïntegratie 2002. 's-Gravenhage: Elsevierbedrijfsinformatie. Landelijk instituut sociale verzekeringen 2000. Rapportage reïntegratie WW-gerechtigden 1999. Amsterdam: Lisv.

Landelijk instituut sociale verzekeringen 2001. Trendrapportage werkloosheid 2001. Amsterdam: Lisv.

Landelijk instituut sociale verzekeringen 2001. Trendrapportage arbeids(on)geschiktheid 2001. Amsterdam: Lisv.

Landelijk instituut sociale verzekeringen 2001. Rapportage effecten reïntegratie WW-gerechtigden. Amsterdam: Lisv.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2001. Nationaal Actieplan Werkgelegenheid 2001. 's-Gravenhage: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SWI sine anno. De Kansmeter. Voor een betrouwbaar beeld van alle werkzoekenden. Den Haag: Procesmanagement SWI.

UWV i.o. 2001. Bestek reïntegratiecontracten 2002. Amsterdam: UWV. UWV afd. Inkoop Reïntegratie diensten (IR) 2002. UWV werkproces Inkoop reïntegratie-trajecten bij reïntegratiebureaus. Amsterdam: UWV.

De Vos, E.L. (red.), C.W.J. Wevers, B.M. F. Fermin, A.O.J. Heyma, J.H. Abbring, B. van der Klaauw & P.W.C. Koning 2002. Daadwerkelijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering. Hoofddorp : TNO Arbeid.

Bijlagen bij hoofdstuk 2

I) Regelgeving m.b.t. de sluitende aanpak van werklozen (juni 1999 – april 2002)

Datum	Wet/besluit	Bron
24.11.1998	Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over Bestrijding van langdurige werkloosheid	TK 1998/99, 23 972, nr. 30
24.12.1998	Veegwet SZW 1998	Stbl. 1998: 742, p. 1-56 (30 dec.)
6.05.1999	Sluitende aanpak niet-arbeidsgehandicapte WW-Gerechtigden	Lisv Med. M99.052
10.06.1999	Ontwerp tijdelijk besluit sluitende aanpak WW	Stcrt 1999 : 110 (14 juni) p. 9
17.06.1999	Besluit Wijziging uitvoering financiering WIW, Sluitende Aanpak >23 jr.	Stbl. 1999: 249 (24 juni) p. 1-8
8.07.1999	Wet tot Wijziging vd Werkloosheidswet, houdende invoeging van een experimenteerhoofdstuk	Stbl. 1999: 307, p. 1-5 (22 juli)
6.08.1999	Trajecten voor fase 4 cliënten	Lisv Med. M99.076
30.08.1999	AMVB art. 130 WW: Tijd. besl. sluitende aanpak WW	Stbl. 1999: 380 (15 sept.) p. 1-5
10.09.1999	Besl. Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 1999	Stcrt 1999: 175 (13 sept.) p. 7
10.09.1999	Besl. Regeling rijksbijdrage sluitende aanpak WW 1999	Stcrt 1999: 175 (13 sept.) p. 7
8.11.1999	Besl. Wijziging regeling uitvoering en financiering WIW >23 jr.	Stcrt 1999: 217 (10 nov.) p. 7
(14.06.99)	Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW (voorpublicatie)	Stcrt 1999: 222 (17 nov.) p. 9
(10.09.99)	Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 2000	Stcrt 1999: 250 (27 dec.) p. 23
20.12.1999	Aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten	Lisv Med. M99.127
22.12.1999	Regeling rijksbijdrage sluitende aanpak WW 2000	Stcrt. 1999: 250 (27 dec.) p. 11
01.2000	Hoogte en verdeling Budget ex artikel 130 WW	Lisv Med. M2000.007
29.01.2000	Tijdel. Besluit sluitende aanpak WW en tijdelijk	Stcrt 2000: 20 (29 jan.) p.

00	besl. Preventieve inzet wachtgeldfondsen (voorpublicatie).	11
1.02.2000	Besl. Wijziging tijdelijk besluit sluitende aanpak WW, i.v.m. uitbreiding van de doelgroep	Stbl. 2000: 72 (15 febr.) p. 1-4
02.2000	Besluit hoogteverdeling budget art. 130 WW	Lisv Med. M2000.018
26.04.2000	Tijdelijk besluit loonsuppletie WW (AMVB)	Stbl. 2000 : 189, p. 1-7
26.04.2000	Tijdelijk besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen	Stbl. 2000 : 190, p. 1-7
26.04.2000	Tijdelijk besluit proefplaatsing WW	Stbl. 2000 : 191, p. 1-6
23.05.2000	Wijziging scholingsregels WW	Stcrt. 2000 : 107 (6 juni) p. 9.
28.06.2000	Lisv Besluit nadere criteria experimenten WW	Stcrt 2000: 134 (14 juli) p. 24
10.07.2000	Voorpublicatie Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW en Tijdelijk besluit inkomstenkorting startende zelfstandigen WW	Stcrt. 2000 : 133 (13 juli), p. 26
6.12.2000	Tijdelijk besluit verlenging herlevingstermijn startende zelfstandigen WW, en Tijdelijk Besluit inkomenskortening startende zelfstandigen WW	Stbl. 2000 : 621 p.1-4
13.12.2000	Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW (voorpublicatie)	Stcrt 2000: 242 (13 dec.) p. 18
00.00.2001	Verantwoordingsinformatie trajecten	Lisv Med. M2001.00
18.01.2001	Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 2001	Stcrt 2001: 15 (22 jan.) p. 11
18.01.2001	Regeling rijksbijdrage sluitende aanpak WW 2001	Stcrt 2001: 15 (22 jan.) p. 11
26.01.2001	Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW en Tijdelijk Besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen (voorpublicatie)	Stcrt. 2001: 20 (29 jan.) p. 11
27.02.2001	Budgetten 130 WW 2001	Lisv Med. M2001.017
3.04.2001	Wijziging Tijdelijk Besluit sluitende aanpak WW ivm uitbreiding van de doelgroep.	Stbl. 2001: 182 (19 april) p. 1-4
20.04.2001	Wijziging Tijdelijk Besluit Sluitende aanpak WW en Tijd. Besluit preventieve inzet wachtgeldfondsen i.v.m. het onder de WW brengen van overheidswerknemers.	Stbl. 2001: 211 (8 mei) p. 1-3

18.05.2001	Wijziging Regeling taakstelling Sl. Aanpak WW 2000 en Regeling rijksbijdrage Sl. Aanpak WW 2000 i.v.m. uitbreiding doelgroep Tijdelijk Besluit Sl. Aanpak WW	Stcrt 2001: 97 (21 mei) p. 9
31.08.2001	Budgetten 130 WW 2001	Lisv Med. M2001.086
2.04.2002	Wijziging Regeling SUWI en enige andere regelingen	Stcrt 2002 : 66 (5 april): 14

II) Kamerstukken over het sluitende aanpakbeleid (1998-2001)

Datum	Onderwerp	Bron
3.08.1999	Regeerakkoord PvdA-VVD-D66	TK 26024 nr. 10 p. 32, vergaderjaar 1997-1998
24.11.1998	Notitie Langdurige werkloosheid voorkomen; de sluitende aanpak als aanvullende ambitie van het activerende arbeidsmarktbeleid	TK 23972 nr. 30 p. 1-20, vergaderjaar 1998-1999
26.11.1998	Gewijzigd voorstel van wet Veegwet 1998	EK 26239 nr. 109
2.12.1998	Brief minister SoZaWe m.b.t. Veegwet 1998	EK 26239 nr. 109a, vergaderjaar 1998-1999
18.12.1998	Nota n.a.v. verslag Veegwet SZW 1998	EK 26239 nr. 109c, p. 1-16, Vergaderjaar 1998-1999
? (1998-99)	Wijziging Werkloosheidswet, houdende invoeging van een experimenteerhoofdstuk	TK 26394 nr. 3 p. 1-16, vergaderjaar 1998-1999
25.02.1999	Brief van de staatssecretaris SoZaWe m.b.t. een Wijziging Werkloosheidswet, houdende invoeging van een experimenteerhoofdstuk	TK 26394 nr. 4 p. 1, vergaderjaar 1998-1999
12.03.1999	Veegwet SZW 1998	TK 26239 nr. 16 p. 1-9, vergaderjaar 1998-1999
7.04.1999	Verslag TK Cie SoZaWe m.b.t. Wijziging Werkloosheidswet, houdende invoeging van een experimenteerhoofdstuk	TK 26394 nr. 5 p. 1-18, vergaderjaar 1998-1999
20.07.1999	Verslag schriftelijk overleg Veegwet SZW 1998	TK 26239 nr. 17, p. 1-19, vergaderjaar 1998-1999
17.11.1999	Brief minister SoZaWe m.b.t. de uitvoering sluitende aanpak	TK 23972 nr. 38 p. 1-5
13.6.2000	Brief minister SoZaWe m.b.t. de realisatie van de sluitende aanpak	TK 23972 nr. 47 p. 1-6
29.9.2000	Brief minister SoZaWe m.b.t. de sluitende aanpak t.a.v. langdurige werklozen	TK 23972 nr. 48 p. 1-8
5.10.2000	Verslag van een algemeen overleg vaste TK-cie SoZaWe	TK 23972 nr. 49 p. 1-11
22.1.2001	Brief minister SoZaWe over inzet O&O-fondsen t.a.v. de sluitende aanpak van werklozen	TK 23972 nr. 51
28.6.2001	Brief minister SoZaWe m.b.t. gerealiseerde	TK 23972 nr. 54 p. 1-5

	trajecten voor langdurig werklozen	
--	------------------------------------	--

31.10.200 1	Verslag van een Algemeen Overleg TK vaste cie. SoZaWe over resultaten sluitende aanpak	TK 23972 nr. 56 p.1-5
20.11.200 1	Brief minister SoZaWe m.b.t. voortgang en resultaten sluitende aanpak	TK 23972 nr. 55, p. 1-2

III) Geïnterviewde sleutelinformanten op het gebied van Sluitende aanpak WW:

Drs. L. J. Beckers, beleidsmedewerker Reïntegratie en Sanctiebeleid van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Drs. L. Golbach, voorheen beleidsmedewerker Lisv (thans werkzaam op het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).

Mevr. drs. P. de Kok, UWV/Gak, beleidsmedewerker WAO-integratie.

Mevr. drs. mr. J. Tiessing, afd. gevalsbehandeling en subsidies, Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen.

Drs. A. Vreeburg, voormalig Lisv- / thans UWV afd. Fondsbeheer Awf.

Mevr. drs. F. de Wilde, beleidsmedewerker reïntegratie WW, UWV-hoofdkantoor.

B) Evaluatie Sluitendheid

3. Ramingen en taakstellingen

3.1 Inleiding

Onderdeel B van het rapport richt zich op de tweede vraag die in het kader van het onderzoek is gesteld. De onderzoeksvraag zoals hij oorspronkelijk gesteld is luidt:

Waarom was bij de uitvoering van het experiment het aantal trajecten, dat werd aanbesteed, slechts de helft van het aantal trajecten waarvan men was uitgegaan?

Deze vraag kent drie deelaspecten:

- Hoe is de raming van de doelgroep tot stand gekomen?
- Welk deel van de doelgroep is daadwerkelijk op een traject geplaatst?
- Wie zijn de personen die tot de doelgroep behoren en niet op een traject geplaatst zijn (de zogenaamde hiaatgroep), en waarom zijn zij niet op een traject geplaatst?

Aan elk deelaspect zal een hoofdstuk worden gewijd. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag naar de wijze waarop de raming van de doelgroep tot stand gekomen is. Beantwoording van deze vraag is geschied op basis van een combinatie van analyse van de betreffende beleidsstukken en interviews met betrokkenen.

Centraal in de analyse staat het begrip sluitendheid. Er is sprake van sluitendheid als een WW-gerechtigde uit de doelgroep binnen 12 maanden is uitgestroomd ofwel een traject heeft aangeboden gekregen. De omvang van de doelgroep wordt geraamd aan de hand van een inschatting van de populatie langdurig werklozen. Verantwoordelijk voor de ramingen zijn SZW enerzijds en het Lisv en de uvi's anderzijds. SZW verricht ramingen in het kader van de ministeriële taakstelling en het Lisv en de uvi's (vanaf 2002 samengevoegd tot het Uvw) als uitvoerders van de sluitende aanpak. Trajecten worden ingezet onder verantwoordelijkheid van de uvi's en geven via de realisatie-overzichten een indicatie van de mate waarin sluitendheid is bereikt.

Paragraaf 3.2 geeft een beschrijving van de doelgroep sluitende aanpak zoals is vastgelegd in het Tijdelijk besluit, inclusief de uitbreidingen van de

doelgroep die nadien hebben plaatsgevonden. In paragraaf 3.3 staan de trajectramingen en taakstellingen van SzW weergegeven, met een uitleg van de gehanteerde methodiek. Hetzelfde gebeurt voor de ramingen en taakstellingen van het Lisv/Uwv. In paragraaf 3.5 worden de door SZW en het Lisv gehanteerde ramingsmethoden en de verkregen ramingen onderling vergeleken. In paragraaf 3.6 wordt de aantallen gerealiseerde trajecten gepresenteerd, mede in verhouding tot de geraamde. In paragraaf 3.7 tenslotte wordt het voorgaande puntsgewijs samengevat.

3.2 De doelgroep sluitende aanpak in de WW

In het kader van het Tijdelijk besluit sluitende aanpak werd het Budget 130 WW geïntroduceerd als financieringsbron voor de inkoop en uitvoering van reïntegratietrajecten. Het Budget 130 WW werd voor een belangrijk deel gefinancierd uit het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf), waarmee het Tijdelijk besluit sluitende aanpak een Awf-experiment werd²⁴.

Budget 130 WW

De invoering van het Budget 130 WW vond geleidelijk plaats. In het aanloopjaar 1999 was sprake van een zekere vermenging van budgetten; zowel het Veegwetbudget als het Budget 130 WW was beschikbaar voor de sluitende aanpak. Ook in 2000 droeg het Veegwetbudget nog in belangrijke mate bij aan de financiering van reïntegratietrajecten²⁵ ten behoeve van het Tijdelijk besluit. Pas in 2001 was er sprake van een flinke afbouw van het Veegwetbudget en fungeerde het Budget 130 WW als voornaamste financieringsbron voor de reïntegratietrajecten. Door de uvi's werd een schatting gemaakt van het benodigde aantal trajecten. Het Lisv stelde op basis van deze ramingen, uitgaande van een vaste trajectprijs, het Budget 130 WW samen.

De doelgroep van 1999

Bij de aanvang van het experiment in september 1999 bestond de doelgroep volgens het Tijdelijk besluit sluitende aanpak uit werkzoekenden van 23 jaar of ouder met een WW-uitkering die op of na 1 januari 1999 werkloos zijn geworden, niet direct bemiddelbaar zijn en beschikbaar voor arbeid van tenminste 12 uur per week. WW-gerechtigden vanaf 57,5 jaar behoren tot de doelgroep van de sluitende aanpak indien zij daarvoor kiezen²⁶. Deze doelgroep Sluitende aanpak volwassenen (Sav) werd gefinancierd uit het

²⁴ Staatsblad 1999, 30 aug, nr. 380

²⁵ Financiering reïntegratie-activiteiten voor WW-gerechtigden (Lisv), 11 dec 2001

²⁶ Staatsblad 30 aug 1999, 380, p1

reeds bestaande Veegwetbudget en het nieuwe Budget artikel 130 WW 1999.

De doelgroep van 2000

Met ingang van 1 januari 2000 is het Tijdelijk besluit sluitende aanpak nader gepreciseerd aan de hand van de WW-duur. Uitgangspunt vormde het Budget 130 WW, waarmee de volgende categorieën WW-gerechtigden werden gefinancierd:

1. De specifieke doelgroep Sav; dit zijn de WW-gerechtigden van 23 jaar of ouder die, op het moment waarop voor hen een traject wordt vastgesteld, minder dan 12 maanden werkloos zijn.
2. De WW-gerechtigden van 23 jaar of ouder die werkloos zijn geworden op of na 1 januari 1999 maar op het moment van vaststelling van een traject inmiddels 12 maanden of langer werkloos zijn²⁷. Deze groep valt niet onder de sluitende aanpak. De sluitende aanpak is er immers op gericht om werkzoekenden die niet zelfstandig werk hebben gevonden, binnen 12 maanden na aanvang van hun werkloosheid een reïntegratietraject aan te bieden. Betrokkenen uit deze twee categorieën zijn beschikbaar voor tenminste 12 uur per week.
3. De jongeren onder 23 jaar met een WW-uitkering²⁸. Voor deze groep geldt niet de eis dat men minstens 12 uur per week beschikbaar moet zijn.

De doelgroep van 2001

Onder het Budget 130 WW vallen met ingang van 1 januari 2001 tevens de WW-gerechtigden uit de overheidssectoren (Uszo)²⁹. Dit totale budget wordt nu gevuld uit het Awf en het Ufo (Uitvoeringsfonds Overheidssectoren) en bestaat uit een inkoopbudget en een reservering van 10% voor de uitvoeringskosten. De doelgroep is nadien verder ongewijzigd gebleven.

3.3 Ramingen en taakstellingen SZW

Door SZW en het Lisv/Uwv zijn ramingen gemaakt en taakstellingen opgesteld betreffende het aantal benodigde en het aantal aan te besteden reïntegratietrajecten WW. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ramingen en taakstellingen van SZW. In paragraaf 3.4 komen de ramingen en taakstellingen van het Lisv/Uwv aan bod.

²⁷ Staatsblad 2000, 72, p3

²⁸ Staatsblad 3-4-2001, 182, p4

²⁹ Staatsblad 20-4-2001, 211, p3

Het experiment sluitende aanpak is opgezet met het doel om uiterlijk in 2003 alle WW-gerechtigden, die behoren tot de doelgroep sluitende aanpak, op een traject geplaatst te krijgen. Om dit doel te bereiken hanteert SZW een groeimodel met geleidelijk oplopende taakstellingen betreffende het aantal uit te zetten trajecten per jaar. Daarnaast heeft SZW met behulp van de zogenoemde afpeloperatie de omvang van de doelgroep en op basis daarvan het totaal aantal benodigde trajecten per jaar geraamd.

Bij de aanvang van het experiment in september 1999 werd een inschatting gemaakt van 5.000 nog in 1999 te starten trajecten voor het lopende jaar. Dit aantal was gebaseerd op de speciaal hiervoor beschikbaar gestelde rijksbijdrage van fl. 40 miljoen en de veronderstelde gemiddelde trajectprijs van fl. 8.000,-.

In de Regeling taakstelling sluitende aanpak WW 2000³⁰ en 2001³¹ heeft het SZW bepaald dat het Lisv voor minimaal 18.300 resp. 23.000 uitkeringsgerechtigden binnen 12 maanden na het intreden van de werkloosheid een traject dient vast te stellen. Aan deze aantallen ligt geen specifieke berekening ten grondslag. Zij zijn gebaseerd op de beschikbare budgettaire ruimte (2001). Voor 2002 is tot op heden geen nieuwe taakstelling bekend, maar SZW geeft aan dat naar alle waarschijnlijkheid het aantal van 23.000 trajecten uit 2001 zal worden gehandhaafd.

Met behulp van de afpeloperatie is in de jaren 2000 en 2001 het aantal benodigde trajecten voor het komende jaar geraamd. Voor het jaar 2001 kwam de raming uit op 30.000 trajecten, voor het jaar 2002 op 35.000 trajecten. Hieronder wordt in het kort beschreven hoe de ramingen tot stand zijn gekomen. Dit gebeurt aan de hand van de afpeloperatie voor het jaar 2002.

De afpeloperatie

Uitgangspunt: Aan de basis van de afpeloperatie staat een raming van de WW-instroom in het betreffende jaar. In de meest recente berekening van SZW³² uit 2001 werd de WW-instroom in het jaar 2002 voor een deel afgeleid uit de Lisv-berekeningen van de WW-instroom en het uitkeringsvolume in jaren voor het jaar 2001. Voor een ander deel werd de WW-instroom afgeleid uit de SZW-raming van het aantal uitkeringsjaren voor het jaar 2002.

³⁰ Staatscourant 22-12-1999, 259, p23

³¹ Staatscourant 22-1-2001, 15, p11

³² uit: Raming WW-instroom tbv sluitende aanpak (SZW), 20-3-2001, hfdst. 2

Verwacht werd een instroom van 300.000 WW-gerechtigden³³ in 2002, verdeeld over 25.000 instromers jonger dan 23 jaar, 263.000 instromers tussen de 23 en 57,5 jaar en 12.000 instromers van 57,5 en ouder.

De jongeren onder 23 jaar, voor wie al een sluitende aanpak gold in het kader van de Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden), werden in de vervolgrekeningen van SZW uitgesloten. Voor de WW-gerechtigden van 57,5 jaar en ouder heeft SZW afzonderlijke trajectramingen gemaakt. Op deze groep, die vrijwillig mag deelnemen en relatief klein van omvang is, zal niet verder worden ingegaan.

Centraal in de afpelmethode van SZW staat de kans op een WW-duur van minimaal 12 maanden. De kans op een dergelijke WW-duur werd via een cohortbenadering gegenereerd en leidde tot een raming van 30.000 WW-instromers in de leeftijdsklasse tussen 23 en 57,5 jaar in 2002.

Uitvalcategorieën: Een deel van de 30.000 WW-instromers kan aanspraak maken op twee of meer rechten waardoor dubbelstellingen kunnen ontstaan. Aangenomen wordt dat ongeveer 5% in het bezit is van meerdere rechten. Dit betekent een vermindering van de WW-populatie met 1.500 gevallen.

De omvang van de doelgroep vallend onder de sluitende aanpak WW wordt verder gereduceerd doordat de volgende groepen WW-gerechtigden hierin niet worden meegenomen:

- WW-gerechtigden die deels arbeidsongeschikt zijn. Een deel van de WW-instromers is arbeidsgehandicapt en valt onder de Wet Rea (Wet op de (re)integratie van arbeidsgehandicapten). Geschat wordt dat 10% een samenloop kent met AO, zijnde 3.000 instromers.
- WW-gerechtigden met een WW-omvang van minder dan 12 uur. Koppeling van bestanden van Arbeidsvoorziening, de Verzekerenadministratie (Vza) en uvi's in 1999 wees uit dat 7% van de WW-gerechtigden uit het Vza-bestand een WW-omvang heeft van minder dan 12 uur. Hierdoor zullen naar verwachting 2.100 WW-instromers minder in aanmerking komen voor een traject.

Daarnaast is het een beleidsmatige vraag of WW-gerechtigden met een actueel dienstverband tot de sluitende aanpak dienen te worden gerekend³⁴. Dit geldt in het bijzonder voor de groep WW-gerechtigden met een werkloos-

³³ $SZW\text{-instroom}02 = (SZW\text{-volume}02 / Lisv\text{-volume}01) * Lisv\text{-instroom}01 = (162.000 / 145.500) * 274.000 = 305.000$

³⁴ uit: Raming WW-instroom tbv sluitende aanpak (SZW), 20-3-2001, hfdst. 4

heidsomvang van 12 tot 20 uur. Deze zullen voor het merendeel niet op een traject worden geplaatst, is de aanname. Uit bovengenoemde bestandskoppeling bleek 12% van de WW-populatie een dergelijke werkloosheidsomvang te hebben. Binnen SZW wordt verondersteld dat een kwart van deze groep zich niet leent voor een traject. Dit leidt tot een verdere reductie van de WW-instroom met 3%, i.e. 900 instromers.

De verschillende categorieën die niet onder de definitie van de doelgroep sluitende aanpak vallen, hebben geleid tot een afname van in totaal 7.500 (= 1.500 + 3.000 + 2.100 + 900) benodigde trajecten.

Uitbreidingcategorieën: Daarnaast vindt er een uitbreiding plaats van de doelgroep als gevolg van de toetreding van WW-gerechtigden uit de overheidssectoren, vallend onder het Uszo. Geraamd wordt dat hierdoor 2.500 extra trajecten ingezet zullen worden.

Verwachte langdurige werkloosheid: Uiteindelijk zijn voor het jaar 2002 naar verwachting 25.000 (= 30.000 - 7.500 + 2.500) trajecten benodigd voor langdurig werklozen met een WW-duur van minimaal 12 maanden die vallen onder de sluitende aanpak. SZW omschrijft dit aantal als de verwachte doorstromers naar langdurige werkloosheid.

Ten onrechte aangeboden trajecten: Van te voren mag niet worden aangenomen dat deze 25.000 trajecten allemaal aan de juiste personen zijn toegerekend. Ook aan personen die achteraf gezien niet tot de doelgroep sluitende aanpak blijken te behoren, kunnen trajecten zijn aangeboden. Gedacht kan worden aan WW-gerechtigden die (naar achteraf blijkt) feitelijk tot de fase 1 populatie behoren, binnen een half jaar een traject aangeboden hebben gekregen en ook binnen een half jaar weer uit de WW zijn uitgestroomd (al dan niet wegens werkhervatting). Via de "dead weight loss"-methode is deze groep ingeschat op 10% van het totaal, hetgeen gelijk staat aan 2.500 trajecten.

Ter bepaling van de kans op een WW-duur van minimaal 12 maanden is gebruik gemaakt van een cohort WW-gerechtigden, waarvoor reeds trajecten werden aangeboden. Van diegenen die een traject aangeboden hebben gekregen en binnen 12 maanden uit de WW zijn uitgestroomd, is het de vraag of zij dat zonder traject ook hadden gedaan. Bij de kwantificering van de trajectaantallen is met deze groep geen rekening gehouden. Regioplan becijferde in een cohortonderzoek over 2000 dat de helft van de personen met een traject binnen één jaar weer uitstroomt. Bij een door Regioplan vastge-

steld aantal van 11.800 trajecten, komt dit neer op een aantal van 5.900 trajecten³⁵.

Op grond van deze gegevens concludeert SZW dat er bij het geraamde aantal WW-gerechtigden met een WW-duur van minstens 12 maanden naar schatting maximaal 5.900 WW-gerechtigden moeten worden opgeteld³⁶. Met de eerder genoemde 2.500 ten onrechte aangeboden trajecten resulteert dit in een extra aantal van 8.400 trajecten boven op het geraamde aantal.

Totaal trajectaanbod: In totaal zouden er dus 33.400 (= 25.000 + 8.400) trajecten beschikbaar moeten worden gesteld om sluitendheid te bereiken voor de groep WW-gerechtigden van 23 tot 57,5 jaar. In combinatie met de inschatting van 1.800 trajecten voor de 57,5-jarigen en ouder levert dit een totaalraming op van 35.200 trajecten voor de doelgroep Sav³⁷.

3.4 Ramingen en taakstellingen Lisv/Uwv

Bepaling omvang doelgroep

Het Lisv heeft berekeningen gemaakt van de potentiële doelgroep sluitende aanpak volwassenen (sav). Bij het bepalen van de doelgroep sav 1999 is uitgegaan van de instroom in de WW (op kasbasis) van niet-arbeidsgehandicapte volwassenen (vanaf 23 jaar) met een aanvangsdatum WW op of na 1 januari 1999³⁸. Omdat de feitelijke doelgroep niet eenduidig kon worden vastgesteld, werden marges berekend. De ondergrens bestond uit WW-uitkeringgerechtigden die als fase 2, 3 of 4 werden aangemerkt en minstens twee maanden een WW-uitkering hebben³⁹. De bovengrens bevatte naast deze fase 2, 3 en 4 gevallen ook WW-gerechtigden in fase 1 die langer dan 6 maanden werkloos waren en daarmee in fase 2 terechtkwamen. Ook een deel van de WW-groep met een fase-aanduiding van “ntb” en “onbekend” werd in fase 2, 3 of 4 ingeschat⁴⁰. Dit resulteerde voor de doelgroep

³⁵ Onderzoek sluitende aanpak 2000, Regioplan, p13+p54

³⁶ Dit wekt enige bevreemding aangezien het aantal geraamde trajecten veel hoger is dan het door Regioplan vermelde aantal trajecten. Gegeven een raming van 25.000 benodigde trajecten voor personen die minstens twaalf maanden een WW uitkering hebben, leidt de veronderstelling dat de helft van de WW-gerechtigden met een traject binnen één jaar weer uitstroomt niet tot 5.900 maar tot 25.000 extra trajecten.

³⁷ Het nieuwe verdeelmodel Sav 2002, SZW, 8-5-2001

³⁸ Rapportage reïntegratie WW-gerechtigden 1999, p12

³⁹ Rapportage reïntegratie WW-gerechtigden 1999, p44/45

⁴⁰ Rapportage reïntegratie WW-gerechtigden 1999, p44/45

Sav 1999 in een minimumomvang van 21.200 personen en een maximumomvang van 28.200 personen⁴¹.

Voor 2000 werd voor de doelgroep sav, op basis van een raming van zowel de instroom over 2000 als het zittende deel van 1999, een minimumomvang geraamd van 30.760 personen. Daarvan behoren 11.990 WW-gerechtigden tot het zittend bestand en zijn er 18.770 nieuwe instromers. De maximumomvang werd geraamd op 46.790 personen, waarvan 18.810 zittend en 27.980 nieuw⁴².

Uit bovenstaande cijfers komt naar voren dat de doelgroep in 2000 een stuk groter is dan in 1999. Dit is geheel het gevolg van de aanloopfase van de sluitende aanpak in 1999. Doordat de doelgroep sav zich beperkt tot personen die zijn ingestroomd vanaf 1 januari 1999, is er voor het jaar 1999 geen sprake van een zittend bestand. In tegenstelling tot het jaar 2000 start het jaar 1999 dan ook op nul.

Raming aantal aan te besteden trajecten

De trajecten van 1999

Het Lisv nam voor dit jaar de taakstelling van SZW over en koppelde de hoogte van het reïntegratiebudget direct aan de rijksbijdrage van fl. 40 miljoen van SZW. Tegen een trajectprijs van gemiddeld fl. 8000,- luidde de taakstelling derhalve dat uiterlijk op 31 december 1999 voor tenminste 5.000 kandidaten uit de doelgroep een traject diende te worden vastgesteld⁴³.

De trajecten van 2000

Op grond van een verordening van de Europese Unie heeft het Lisv besloten om richtlijnen te formuleren waarlangs de aanbesteding van reïntegratiecontracten door de uvi's dient plaats te vinden. In deze aanbestedingsprocedure werden de uvi's in de gelegenheid gesteld om via vooraf bepaalde gunningscriteria reïntegratietrajecten in te kopen bij bemiddelingsinstanties binnen een door het Lisv beschikbaar gesteld budget⁴⁴.

In 2000 werd voor de vier uvi's, het Gak, Cadans, Sfb en Guo, een bedrag van fl. 228 miljoen van het Lisv gebudgetteerd ten behoeve van de inkoop van reïntegratietrajecten. Dit bedrag is vastgesteld op grond van de ver-

⁴¹ Rapportage reïntegratie WW-gerechtigden 1999,p42

⁴² Lisv-Tendrapportage werkloosheid 2001, p85

⁴³ Lisv-Tendrapportage werkloosheid 2001, p76

⁴⁴ Lisv-mededeling M99.127, 20-12-1999, Bijlage 1

wachting van de uvi's dat ze in totaal 28.500 trajecten zullen inzetten voor WW-gerechtigden met een eerste WW-dag op of na 1 januari 1999⁴⁵.

De verdeling van het budget over de uvi's is gebaseerd op het relatieve aandeel in het totale aantal potentiële kandidaten voor trajecten⁴⁶. Ten behoeve van het Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW reserveerde het Lisv een bedrag van fl. 161 miljoen, dit is 71% van het totale inkoopbudget⁴⁷. Tegen eenzelfde trajectprijs als in 1999 (fl. 8.000,-⁴⁸) komt dit neer op een raming voor 2000 van 20.125 trajecten (i.e. 71% van 28.500 trajecten) ten behoeve van de doelgroep sluitende aanpak.

De trajecten van 2001

Ook in de aanbestedingsprocedure van 2001 stemde het Lisv het inkoopbudget af op de verwachting van uvi's omtrent het aantal contractueel vast te leggen reïntegratietrajecten⁴⁹. De ramingen van de uvi's waren gestoeld op een analyse van het lopend WW-bestand fase 2/3/4 en een inschatting van de instroom in het WW-bestand fase 2/3/4 in het jaar 2001⁵⁰. Zo kwam het Gak dat zich voor een deel baseerde op het realisatiecijfer over 2000, met een raming van 8000 trajecten, met een marge van minimaal 6.000 en maximaal 10.825 trajecten.

Voor 2001 kwamen de uvi's met een raming van maximaal 19.055 aanbestedingen. In dit totaal was ook de raming van het Uszo - te weten 3.000 trajecten - opgenomen als gevolg van de toevoeging van WW-gerechtigden uit de overheidssectoren aan de doelgroep. Het Lisv nam deze totaalschatting van de uvi's over.

Het Lisv ging verder uit van de veronderstelling dat 80% van dit Budget 130 WW bestemd zou worden voor de doelgroep sluitende aanpak⁵¹. Dit betekent dat naar verwachting 15.844 trajecten zouden worden ingeschakeld voor de sluitende aanpak, te weten 80% van 16.055 trajecten voor de marktgerichte uvi's plus 3.000 trajecten voor het Uszo. Bij het Uszo vielen

⁴⁵ Lisv-mededeling M2000.018, feb. 2000, p7

⁴⁶ Op 15 sept. 1999 hebben Arbvo en Lisv, onder meer met dit doel, een landelijke bestandsvergelijking uitgevoerd. Later is de bestandsvergelijking nog een aantal malen herhaald met als bedoeling om zicht te krijgen op de mogelijke omvang van de doelgroep.

⁴⁷ Lisv-mededeling M2000.018, feb. 2000, p6

⁴⁸ Het bedrag van fl.8000 komt voor uit een quick-scan van Astri. Binnen het Uww is het een vaak gehanteerd bedrag.

⁴⁹ Lisv-mededeling M2001.017, 27-2-2001, p2/3

⁵⁰ Lisv-mededeling M2001.017, 27-02-2001, p4

⁵¹ Lisv-mededeling M2001.017, 27-2-2001, p5

alle nieuwe WW-gerechtigden onder de doelgroep Sav, dwz niet 80% maar 100% viel onder het Budget 130 WW.

De trajecten van 2002

In 2002 bestond het Lisv formeel niet meer en berustte de vaststelling van het Budget 130 WW bij SZW. Het ministerie begrootte dit budget op EUR 65 miljoen ten laste van het Awf plus EUR 10 miljoen ten laste van het Ufo⁵². Een omrekening naar trajectaantallen geeft aan dat voor dit bedrag tegen dezelfde trajectprijs als in 2001 ca. 18.750 trajecten kunnen worden ingezet⁵³.

Daarnaast kwam het Uwv met een trajectprognose in het kader van de aanbestedingsprocedure. Uit het Bestek reïntegratiecontracten 2002 Uwv is af te leiden dat in totaal 16.250 trajecten zullen worden ingezet, verdeeld over 13.000 trajecten binnen het Bestek aanbesteding en 3.250 binnen het zogenoemde Bestek 20% vrije ruimte⁵⁴. Het Bestek aanbesteding is van toepassing op reeds bestaande reïntegratiebedrijven en het Bestek 20% vrije ruimte voornamelijk op nieuwe reïntegratiebedrijven.

Vergelijking aantallen trajecten over de jaren heen

In tabel 3.1 staan de ramingen van de aanbesteding van reïntegratietrajecten over 2000 en 2001 van de uvi's (en over 2002 van het Uwv) die bestemd zijn voor de drie doelgroepen uit artikel 130 WW, te weten:⁵⁵

+ WW-gerechtigden vallend onder de doelgroep sluitende aanpak volwassenen zoals is neergelegd in artikel 3 Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW. Noodzakelijke voorwaarde is dat betrokkene ten minste 12 uur WW-recht per week heeft.

+ WW-gerechtigde jongeren tot 23 jaar. Hier is geen eis van ten minste 12 uur WW-recht per week aan verbonden.

+ WW-gerechtigden van 23 jaar en ouder die werkloos zijn geworden op of na 1 januari 1999, maar op het moment van plaatsing op een traject inmiddels langer dan 12 maanden werkloos zijn. Ook hieraan is geen eis van ten minste 12 uur WW-recht per week verbonden.

⁵² Staatscourant 5 april 2002, nr.66,p14

⁵³ Wordt berekend uit de som van 143 mln gld(= EUR 65 mln) en 22 mln gld(=EUR 10 mln). Het inkoopbudget bestrijkt 10/11 van 165=150 mln gld. Dit levert 18.750 trajecten.

⁵⁴ Bestek reïntegratiecontracten 2002 Uwv i.o., p6

⁵⁵ Lisv-mededeling M2001.017, 27-2-2001, p2

Tabel 3.1 Trajectramingen uvi's / UWV budget 130 WW

	Gak	Cadans	Sfb	Guo	Uszo	Totaal
September 1999 ¹⁾	-	-	-	-	-	5.000
2000 ²⁾	20.805	3.990	1.995	1.710	-	28.500
2001 ³⁾	10.825	3.710	350	1.170	3.000	19.055
2002 ⁴⁾	-	-	-	-	-	16.250

Bron: Uwv, afdeling beleidsinformatievoorziening

- 1) Voor 1999: zie Trendrapportage 2001, Lisv, p76
- 2) Voor 2000 zie: Lisv-mededeling M2000.018, feb2000, p6
- 3) Voor 2001 zie: Lisv-mededeling M2001.017, 27feb2001, p3. Opgenomen zijn de maximale inschattingen.
- 4) Voor 2002 zie: Bestek reïntegratiecontracten 2002 UWV i.o.

De in tabel 3.1 vermelde ramingen hebben betrekking op alle WW-reïntegratietrajecten. De trajecten met betrekking tot de doelgroep sluitende aanpak maken daar deel van uit. In vergelijking met 2000 blijken vooral het Gak en het Sfb hun verwachtingen voor 2001 flink te hebben verlaagd. Het Uszo is in 2001 als uvi aan de doelgroep toegevoegd.

3.5 Verschillen tussen SZW en Lisv

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de ramingen en taakstellingen van SZW en Lisv/Uwv. Daarbij wordt ook ingegaan op verschillen in de gehanteerde methodiek van ramen.

In tabel 3.2 staat weergegeven de omvang van de doelgroep en het aantal benodigde trajecten volgens de afpeloperatie van SZW, alsmede de (minimum en maximum) omvang van de potentiële doelgroep sav volgens berekening van het Lisv.

Tabel 3.2 Ramingen SZW en Lisv voor sluitende aanpak volwassenen in de WW

	1999 ¹⁾	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002 ⁴⁾
Lisv: omvang doelgroep	21.200 – 28.200	30.760 – 46.790	-	-
SZW: omvang doelgroep	-	-	22.000	22.500
SZW: aantal benodigde	-	-	30.000	32.500

trajecten

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

- 1) Rapportage reïntegratie WW-gerechtigden 1999,p42
- 2) Lisv-Trendrapportage werkloosheid 2001, p85.
- 3) Omvang doelgroep volgens berekening onderzoekers op basis van afpeloperatie SZW
- 4) uit: Raming WW-instroom tbv sluitende aanpak (SZW), 20-3-2001, hfdst. 2; ramingen zijn exclusief USZO (2.500 gevallen), want daardoor vergelijkbaar met raming Lisv

Uit de tabel blijkt dat de door het Lisv geraamde omvang van de doelgroep in 1999 beduidend geringer is dan in 2000. Zoals vermeld heeft dit te maken met de aanloopfase van de sluitende aanpak in 1999. De omvang van de doelgroep in 1999 is dan ook niet maatgevend voor de volgende jaren.

Vergelijken wij de door Lisv geraamde omvang van de doelgroep voor het jaar 2000 met de door SZW geraamde omvang van de doelgroep voor de jaren 2001 en 2002, dan valt op dat de raming van het Lisv veel hoger uitvalt dan van SZW. Dit komt omdat het bij de ramingen van Lisv en SZW in feite om twee verschillende populaties gaat. Bij de raming van het Lisv gaat het om de potentiële doelgroep, bij de raming van SZW om de waargenomen doelgroep van 12 maands werklozen. De potentiële doelgroep betreft alle WW-gerechtigden die mogelijk voor een reïntegratietraject in aanmerking komen. De waargenomen doelgroep betreft uitsluitend die WW-gerechtigden binnen de potentiële doelgroep die – achteraf gezien – een reïntegratietraject aangeboden hadden moeten krijgen.

De raming van het Lisv is om nog een reden hoger dan die van SZW. Dit heeft te maken met het contingent WW-gerechtigden dat in de raming wordt betrokken: terwijl het Lisv rekening houdt met overloop uit het voorgaande jaar, kijkt SZW louter naar de instroom in het betreffende jaar.

Hieronder worden de verschillen tussen Lisv en SZW in de wijze van ramen in het kort op een rijtje gezet.

1. SZW berekent de doelgroep sluitende aanpak uit de WW-instroom, terwijl het Lisv/Uwv uitgaat van zowel het zittend WW-bestand als de WW-instroom;
2. SZW selecteert de doelgroep uit de blijfkans op een WW-duur van 12 maanden of langer, terwijl het Lisv met een WW-duur van minimaal 2 maanden de lat een stuk lager legt;
3. SZW gaat uit van alle WW-gerechtigden in de leeftijdsgroep 23 tot 57,5 jaar, ongeacht fase, terwijl het Lisv zich in de minimumvariant beperkt tot volwassen WW-gerechtigden die zijn aangemerkt als fase 2, 3 of 4. In de maximumvariant wordt wel rekening gehouden met

WW-gerechtigden die zijn aangemerkt als fase 1 of waarbij de fase onbekend is. Deze WW-gerechtigden worden in de raming meegenomen, voor zover hun WW duur minstens een half jaar bedraagt.

Als gevolg van 1. en 2. komt de raming van het Lisv beduidend hoger uit dan van SZW, hetgeen voor de minimumvariant slechts ten dele en voor de maximumvariant in het geheel niet wordt gecompenseerd door een verlaging van de raming als gevolg van 3.

SZW heeft op basis van de raming van de omvang van de doelgroep een inschatting gemaakt van het aantal benodigde trajecten. Omdat van te voren niet valt te bepalen wie binnen de potentiële doelgroep wel en niet een traject dienen te krijgen, houdt SZW rekening met het feit dat een deel van de trajecten – naar achteraf blijkt – ten onrechte is aangeboden. Het gaat hier om WW-gerechtigden die (achteraf) niet tot de doelgroep blijken te behoren en WW-gerechtigden die binnen een jaar uit de WW zijn uitgestroomd. Deze laatste groep zit (deels) besloten in de raming van het Lisv.

De taakstellingen die zijn opgesteld met betrekking tot het aantal te realiseren trajecten ten behoeve van de sluitende aanpak, staan weergegeven in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Taakstellingen trajecten sluitende aanpak

	1999	2000 ¹⁾	2001 ²⁾	2002
Lisv / Uwv	5.000	20.125	15.840	13.000
Taakstelling SZW ³⁾	5.000	18.300	23.000	23.000

Bron: Uwv, afdeling beleidsinformatievoorziening

1) Voor 2000 geldt $(161\text{mlngld}/228\text{mlngld}) * 28.500$ (tabel 3.1). Zie hiervoor Lisv-mededeling M2000.018, feb2000, p6.

2) Voor 2001 geldt $(80\% \text{ van } 16.055) + 3000$ (tabel 3.1). Zie hiervoor Lisv-mededeling M2001.017, 27feb2001, p3.

3) De taakstellingen komen uit Staatscourant 1999, nr250, p1, en SC 2001, 22jan2001, nr15, p11

In tabel 3.3 zijn de trajectramingen van het Lisv / Uwv opgenomen die specifiek voor de doelgroep sluitende aanpak bestemd waren. In 2000 en 2001 ging het Lisv uit van de veronderstelling dat ruim 70% resp. 80% van de trajecten ingezet zou worden voor de doelgroep sluitende aanpak. Wanneer het percentage uit 2001 ook voor 2002 wordt aangehouden, betekent dit dat de Uwv-raming leidt tot de inschakeling van 13.000 trajecten in het kader van de sluitende aanpak.

Bij de trajectramingen van het Lisv/Uwv betreffende het aantal te realiseren trajecten is niet geheel duidelijk of dit tevens een inschatting vormt van het aantal daadwerkelijk benodigde trajecten. Wel is duidelijk dat in 1999 de taakstelling van SZW is overgenomen door het Lisv. Vanaf 2000 vertonen de geraamde aantallen van het Lisv/Uwv een neerwaartse trend, terwijl de trend bij SZW juist (licht) opwaarts is gericht. Dit komt doordat SZW en Lisv/Uwv de taakstellingen op verschillende uitgangspunten baseren. SZW gaat uit van een groeimodel, waarin het aantal uit te zetten trajecten geleidelijk wordt opgevoerd om in 2003 het uiteindelijke doel van volledige sluitendheid te bereiken. Lisv/Uwv baseert de trajectramingen mede op - telkens tegenvallende - realisatiecijfers van het voorgaande jaar, met als gevolg een jaarlijks neerwaartse bijstelling van de ramingen. Daardoor zijn de trajectramingen van het Lisv/Uwv steeds meer uit de pas gaan lopen met de taakstellingen van SZW.

3.6 Gerealiseerde trajecten

Tot aan het fusiejaar 2002 dienden de voormalige uitvoeringsorganen tweemaal per jaar een verantwoordingsrapportage in bij het Lisv, met daarin de trajecttotalen die in de eerste helft van het lopende jaar of in het gehele voorgaande jaar gerealiseerd werden. Deze rapportages werden vervolgens conform de Regeling rijksbijdrage sluitende aanpak WW naar SZW opgestuurd. Trajectoverzichten van alle uvi's zijn beschikbaar over geheel 2000 en 2001. In tabel 3.4 staan de trajecttotalen vermeld.

Tabel 3.4 Gerealiseerde trajectaantallen

	1999 ¹⁾	2000 ²⁾	2001 ³⁾	2002
Lisv / UWV	2.451	6.050	12.811	12.539

Bron: Uwv, afdeling beleidsinformatievoorziening

- 1) Voor 1999 zie Lisv-Tendrapportage werkloosheid 2001, p81
- 2) Voor 2000 zie Lisv-Rapportage Budget 130 WW 2000, Bijlage
- 3) Voor 2001 zie Tendrapportage werkloosheid 2002, p53.

De gerealiseerde aantallen voor 2001 en 2002 uit tabel 3.4 zijn de aantallen voor alle budgetten, niet alleen de trajecten die onder budget 130 WW zijn verantwoord. Er zijn in het aantal voor 2001 3.472 trajecten opgenomen waarvan het type budget onbekend is. Hoewel vermoedelijk een aantal daarvan onder budget 130 WW vallen zijn ze niet zomaar onder te brengen in de groep sluitende aanpak. Voor 2002 is nog niet aan te geven welk deel onder budget 130WW valt.

In tabel 3.5 staan de gerealiseerde trajecten voor de doelgroep sluitende aanpak vermeld, in vergelijking met de ramingen en taakstellingen voor het betreffende jaar.

Tabel 3.5 Ramingen, taakstellingen en realisaties trajecten sluitende aanpak

	1999	2000	2001	2002
Raming SZW	-	-	30.000	35.000
Taakstelling SZW	5.000	18.300	23.000	23.000
Lisv / Uwv	5.000	20.125	15.840	13.000
Realisaties	2.451	6.050	9.339	?

Bron: Uwv, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit de tabel blijkt dat de gerealiseerde aantallen, zoals opgegeven door het Lisv, voor 2000 en ook voor 2001 duidelijk achterblijven bij zowel de taakstelling van SZW als de ramingen van het Lisv. Voor het achterblijven van de realisaties zijn meerdere redenen aan te wijzen. In hoofdstuk 2⁵⁶ zijn een aantal mogelijke oorzaken aangegeven.

De realisatiegegevens zijn maar beperkt bruikbaar voor het bepalen van de mate van sluitendheid. Voor de analyse van sluitendheid is daarom gekozen voor een andere aanpak. Deze aanpak is uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.7 Conclusies

Op basis van de geraadpleegde beleidsstukken en afgenomen interviews kunnen we het volgende concluderen:

- Het Ministerie van SZW heeft met behulp van een zogenoemde afpeloperatie een raming gemaakt van de omvang van de doelgroep en van het per jaar benodigde aantal trajecten voor de sluitende aanpak volwassenen (sav) WW. De raming is gebaseerd op stroomgegevens en blijfkansen in de WW. Op basis daarvan zijn schattingen gemaakt van de omvang van de groep twaalf maands WW-gerechtigden, van de omvang van categorieën WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep sav behoren en van het aantal ten onrechte aangeboden trajecten. De omvang van de 'waar-

⁵⁶ Zie pagina 25.

genomen' doelgroep sav van twaalf maands werklozen is geraamd op 22 tot 25 duizend WW-gerechtigden per jaar. Het aantal benodigde trajecten is geraamd op 30 tot 35 duizend per jaar.

- Het Lisv heeft de omvang van de potentiële doelgroep sluitende aanpak volwassenen WW geschat op basis van stroomgegevens WW (zittend bestand plus nieuwe instroom) en schatting van de omvang van fasegroepen in de WW. Voor het jaar 2000 is de doelgroep geschat op minimaal 30 duizend tot maximaal 47 duizend WW-gerechtigden.
- Doel en onderwerp van de raming, alsmede de gehanteerde ramingsmethodiek zijn dermate verschillend dat de ramingsuitkomsten van SZW en Lisv niet goed vergelijkbaar zijn. Zo heeft het Lisv de omvang van de potentiële doelgroep geraamd, terwijl SZW de omvang van de waargenomen doelgroep van twaalf maands werklozen heeft geraamd.
- Naast raming van het aantal benodigde trajecten heeft SZW aan de uvi's (het UWV) - jaarlijks oplopende - taakstellingen opgelegd met betrekking tot het aantal per jaar te realiseren trajecten, met als doel in 2003 volledige sluitendheid te bereiken.
- Het Lisv(UWV) heeft in samenspraak met de uvi's jaarlijks ramingen gemaakt van het aantal in het komende jaar aan te besteden trajecten. Aangezien deze ramingen mede werden gebaseerd op - tegenvallende - realisatiecijfers in het voorgaande jaar, ramen de ramingen jaarlijks in omvang af. Daardoor vertonen zij een steeds grotere discrepantie met de taakstellingen van SZW.
- Op grond van statistische gegevens is geconstateerd dat het aantal gerealiseerde trajecten beduidend achter blijft bij de ramingen en taakstellingen. Dit roept de vraag op of de ramingen (en taakstellingen) te hoog zijn of de realisaties te laag zijn. In hoofdstuk 4 wordt deze vraag beantwoord. In dat hoofdstuk zal op basis van bestandsanalyse worden nagegaan hoe het aantal gerealiseerde trajecten zich verhoudt tot de omvang van de doelgroep, oftewel in hoeverre sprake is van sluitendheid dan wel van een hiaat in het aanbieden van trajecten.

4. Realisaties

4.1 Inleiding

Onderdeel B van het rapport richt zich op de vraag naar de sluitendheid van het experiment: is aan iedereen die tot de doelgroep behoort ook een traject aangeboden. Zoals al in hoofdstuk 3 is aangegeven, kent deze vraag drie deelaspecten:

- Hoe is de raming van de doelgroep tot stand gekomen?
- Welk deel van de doelgroep is daadwerkelijk op een traject geplaatst?
- Wie zijn de personen die tot de doelgroep behoren en niet op een traject geplaatst zijn (de zogenaamde hiaatgroep) en waarom zijn zij niet op een traject geplaatst?

In het vorige hoofdstuk is geanalyseerd hoe de raming van de doelgroep tot stand is gekomen. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag welk deel van de doelgroep daadwerkelijk op een traject is geplaatst.

Voor de beantwoording van deze vraag is een onderzoeksbestand opgebouwd, waarin alle WW-gerechtigden zijn opgenomen, die tussen 1 juli 2000 en 1 juli 2001 zijn ingestroomd. Van deze groep is nagegaan welk deel onder de doelgroep sluitende aanpak valt en hoeveel WW-gerechtigden daadwerkelijk een traject aangeboden hebben gekregen. Het onderzoek strekt zich uit over alle voormalige uitvoeringsorganen exclusief UWV-USZO. Werknemers van UWV-USZO vallen pas vanaf 1 januari 2001 onder de werking van de WW.

Ter bepaling van de mate van sluitendheid is met de periode juli 2000 tot juli 2001 gekozen voor een zo recent mogelijke periode van instroom in de WW. Dit is om twee redenen gedaan. Ten eerste zijn gegevens over trajecten voor deze periode vollediger en betrouwbaarder dan voor vorige perioden. Ten tweede zou volgens het groeimodel van SZW het aantal te realiseren trajecten in de loop der tijd moeten toenemen om in 2003 sluitendheid te bereiken. Dit maakt het extra gewenst een zo actueel mogelijk beeld van de realisaties te verkrijgen. Er kon niet voor een nog recentere periode worden gekozen, omdat WW-gerechtigden na instroom minimaal een jaar moeten worden gevolgd om na te gaan of men al dan niet (bijtijds) een traject heeft

aangeboden gekregen. In het onderzoek zijn gegevens over trajecten meegenomen tot en met juli 2002.

In paragraaf 4.2 wordt beschreven hoe de omvang van de doelgroep is bepaald en wordt in het kort weergegeven hoe de groep WW-gerechtigden is samengesteld, die niet tot de doelgroep behoort. Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 beschreven hoe de omvang van de hiaatgroep is vastgesteld. In paragraaf 4.4 wordt ingegaan op de indicatoren die in Europees verband zijn ontwikkeld om de mate van sluitendheid en het hiaatpercentage te bepalen. Nagegaan wordt hoe hoog deze indicatoren scoren. In paragraaf 4.5 wordt nagegaan in hoeverre SZW zowel de omvang van de doelgroep als het aantal benodigde trajecten juist heeft geraamd. Dit gebeurt door de door SZW ontwikkelde afpeloperatie op het onderzoeksbestand toe te passen. In paragraaf 4.6 tenslotte wordt het voorgaande in het kort samengevat. Achteraan dit hoofdstuk is een bijlage opgenomen, waarin schematisch staat weergegeven hoe de omvang van doel- en hiaatgroep zijn bepaald.

4.2 Bepaling van de omvang van de doelgroep

In de periode 1 juli 2000 tot 1 juli 2001 zijn ruim 256 duizend nieuwe rechten geteld in de WW. Het gaat hier uitsluitend om ontslagwerkloosheid. Na correctie bleven daarvan ruim 211 duizend reële rechten over. Van de 45 duizend overige WW rechten had een deel, circa 8 duizend, betrekking op nul-uitkeringen. Bij dergelijke uitkeringen vindt feitelijk geen betaling plaats, bijvoorbeeld vanwege een sanctie. Daarnaast was in ongeveer 16.500 gevallen de begindatum van het recht gelijk aan de einddatum. Onduidelijk is of het hier om reële rechten gaat. In de resterende 20.500 gevallen gaat het grotendeels om WW-gerechtigden met een reeds lopend recht, waarbij tijdens dat recht of binnen vier weken na afloop van dat recht een nieuw recht is ontstaan dan wel een oud recht is herleefd. Deze rechten zijn samengevoegd tot één doorlopende uitkeringsperiode. Gevolg is dat in dergelijke gevallen voor WW-gerechtigden waarbij het eerste recht voor 1 juli 2000 is ontstaan, geen enkel recht in het onderzoek is betrokken.

Voor de ruim 211 duizend reële rechten is nagegaan om hoeveel personen het gaat, en hoeveel daarvan in aanmerking komen voor een reïntegratietraject in het kader van de sluitende aanpak. Op basis van bestandsanalyse is de omvang van de doelgroep sluitende aanpak WW voor het jaar 2000/2001 vastgesteld.

Bij het bepalen van de omvang van de doelgroep sluitende aanpak is gebruik gemaakt van de door het Ministerie van SZW vastgestelde criteria. Het

eerste criterium is de fase-indeling bij instroom in de WW: de sluitende aanpak is van toepassing voor WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4, alsmede voor WW-gerechtigden in fase 1 die meer dan een half jaar werkloos zijn.

Een tweede criterium is het aantal uur dat iemand voor werk beschikbaar is. WW-gerechtigden van 23 jaar of ouder moeten voor tenminste 12 uur per week voor werk beschikbaar zijn, wil men in aanmerking komen voor een traject. Voor WW-gerechtigden jonger dan 23 jaar geldt deze eis overigens niet.

Een derde criterium heeft betrekking op de vraag of men niet reeds in ander verband in aanmerking komt voor reïntegratiemaatregelen. Dit is het geval voor WW-gerechtigden die als arbeidsgehandicapt zijn aangemerkt of ten dele arbeidsongeschikt zijn. Zij vallen onder de wet REA en behoren dien-
tengevolge niet tot de doelgroep sluitende aanpak.

Een vierde en laatste criterium betreft leeftijd: voor WW-gerechtigden van 57,5 jaar en ouder bestaat geen verplichting tot het aanbieden van een reïntegratietraject. Deze groep wordt hier dan ook niet tot de doelgroep sluitende aanpak gerekend.

In een aantal gevallen leverde vaststelling van de WW-uitkeringsperiode enige complicaties op. Dit zijn gevallen waarin men vanuit meerdere dienstverbanden en met meerdere (gelijktijdige of opeenvolgende) rechten in de WW is ingestroomd, alsmede gevallen waarin de werkloosheid voor enige tijd is onderbroken vanwege ziekte of een kortdurend dienstverband. Zoals boven vermeld is in dergelijke gevallen aangenomen dat sprake is van één en dezelfde uitkeringsperiode als de verschillende rechten elkaar overlappen of als de uitkeringsperiode voor niet meer dan vier weken is onderbroken. Als sprake is van meerdere WW rechten, die elk afzonderlijk een omvang van minder dan 12 uur hebben, maar gezamenlijk wel aan het 12-uurs criterium voldoen, dan is de uitkeringsperiode bepaald vanaf het moment dat aan het criterium wordt voldaan tot aan het moment dat daar niet meer aan wordt voldaan.

Na op bovenstaande wijze de uitkeringsperiode te hebben vastgesteld, blijkt dat een aantal WW-gerechtigden in de gekozen onderzoeksperiode meerdere keren in de WW is ingestroomd. In deze gevallen is eerst gekeken of in één van de betreffende perioden een traject is aangeboden. Als dat niet het geval is, dan is er voor gekozen de periode met de langste uitkeringsduur in het onderzoek op te nemen.

Op grond van bovenstaande criteria en wijze van vaststelling van uitke-
ringsperioden kunnen we zowel de WW-gerechtigden binnen als buiten de
doelgroep sluitende aanpak in kaart brengen. Tussen 1 juli 2000 en 1 juli
2001 stroomden ruim 183 duizend personen met één of meerdere rechten
in de WW in. Van deze ruim 183 duizend WW-gerechtigden blijken er zo'n
133 duizend niet tot de doelgroep te behoren. Dit betekent dat ongeveer 50
duizend WW-gerechtigden potentieel in aanmerking komen voor een reïnte-
gratietraject. Dit vormt de potentiële doelgroep van de sluitende aanpak in
de WW.

Tabel 4.1 bevat een overzicht van de betreffende aantallen WW-
gerechtigden.

Tabel 4.1 WW-instroom juli 2000 - juli 2001, wel/niet in doelgroep

Categorie	Aantal	Procentuele aandeel
Niet in doelgroep	132.761	72
Wel in doelgroep	50.723	28
Totaal	183.484	100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Niet behorend tot de doelgroep

Hieronder volgt een nadere specificatie van de groep WW instromers die niet
tot de doelgroep sluitende aanpak behoren.

Zoals in paragraaf 4.1 is aangegeven zijn er enkele categorieën WW-
gerechtigden die niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren. Een eerste
categorie betreft WW-gerechtigden in fase 1 die hooguit een half jaar werk-
loos zijn geweest. Tot deze categorie worden ook gerekend WW-gerechtigden
korter dan een half jaar werkloos, waarvan de fase-indeling niet bekend is.
Bij werkzoekenden die als fase 1 zijn aangemerkt gaat het om 89.493 per-
sonen, bij werkzoekenden waarvan de fase niet bekend is om 10.791 perso-
nen. In totaal bestaat deze groep dus uit ruim 100 duizend WW-
gerechtigden. Dat is driekwart van de 133 duizend WW-gerechtigden die
niet tot de doelgroep behoren. Binnen deze groep van 100 duizend WW-
gerechtigden blijkt de overgrote meerderheid (78%) te zijn uitgestroomd we-
gens werkhervatting.

Een tweede, beduidend kleinere categorie betreft WW-gerechtigden die ar-
beids-ongeschikt of arbeidsgehandicapt zijn en uit dien hoofde niet onder de
sluitende aanpak maar onder de wet REA vallen. Deze categorie kan (gro-

tendeels) worden onderkend door gebruik te maken van het kenmerk samenloop met arbeidsongeschiktheid, zoals geregistreerd in het WW systeem. Het gaat bij deze groep om 13 procent van de WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep behoren. Een derde categorie betreft WW-gerechtigden wier werkloosheid minder dan 12 uur per week bedraagt (4%). Een vierde en laatste categorie wordt gevormd door WW-gerechtigden die bij aanvang WW 57 jaar of ouder waren (8%).

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de betreffende aantallen WW-gerechtigden.

Tabel 4.2 WW instroom juli 2000 - juli 2001, niet in doelgroep

Categorie	Aantal	Procentuele aandeel
Fase 1, uitstroom binnen 6 mnd	100.284	76
Samenloop met ao	17.636	13
57,5 jaar en ouder	10.200	8
Omvang WW < 12 uur	4.641	3
Totaal	132.761	100

Bron: Uww, afdeling beleidsinformatievoorziening

4.3 Bepaling van de omvang van de hiaatgroep

In theorie komt iedere WW-gerechtigde die tot de doelgroep sluitende aanpak behoort, in aanmerking voor een reïntegratietraject. Er kunnen echter redenen zijn waarom geen reïntegratietraject wordt aangeboden. De eerste vraag is dus: had men een reïntegratietraject moeten hebben? Zo ja, dan is de tweede vraag of men ook een reïntegratietraject aangeboden heeft gekregen.

Binnen de potentiële doelgroep sluitende aanpak onderscheiden we drie categorieën:

- Geen traject ontvangen, uitstroom binnen twaalf maanden na aanvang WW. Als gevolg van bijvoorbeeld werkhervatting kan een WW-gerechtigde uitstromen voordat een traject wordt aangeboden. Deze WW-gerechtigden behoren niet tot de waargenomen doelgroep, zoals gedefinieerd door SZW.
- Traject ontvangen binnen twaalf maanden na aanvang WW. De WW-gerechtigden ontvangen gedurende een bepaalde tijd ondersteuning in de vorm van één of meer reïntegratiemaatregelen. Binnen deze groep kan

Realisaties

onderscheid worden gemaakt tussen WW-gerechtigden die wel en niet binnen twaalf maanden na aanvang WW zijn uitgestroomd. De eersten behoren niet tot de waargenomen doelgroep, de laatsten wel.

- Geen traject ontvangen en geen uitstroom binnen twaalf maanden na aanvang WW. Tenzij daarvoor een geldige reden aanwezig is – zoals het feit dat men uiteindelijk toch niet tot de doelgroep blijkt te behoren – hebben deze WW-gerechtigden ten onrechte geen traject aangeboden gekregen. Dit vormt de zogenaamde hiaatgroep.

Tabel 4.3 bevat een overzicht van het aantal WW-gerechtigden in de potentiële doelgroep, onderverdeeld naar de drie onderscheiden categorieën.

Tabel 4.3 Overzicht WW-gerechtigden doelgroep sluitende aanpak

Categorie	Aantal	Procentuele aandeel
Uitstroom binnen 12 maanden	25.358	50
Traject binnen 12 maanden	12.389	24
Geen traject binnen 12 maanden	12.976	26
Totaal	50.723	100

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Hieronder wordt nader ingegaan op de verschillende categorieën.

Uitstroom binnen twaalf maanden

Uit tabel 4.3 blijkt dat de helft van de potentiële doelgroep binnen 12 maanden uitstroomt zonder een traject te hebben ontvangen. In tabel 4.4 zijn de voornaamste redenen van uitstroom weergegeven.

Tabel 4.4 WW-gerechtigden, uitstroom binnen 12 maanden, naar reden

Reden van uitstroom	Aantal	Procentuele aandeel
Werkhervatting	12.667	50
Zw-uitkering	4.399	17
Maximum duur bereikt	3.819	15
Niet beschikbaar voor arbeid	1.610	6
Geen werkbriefjes ingeleverd	1.253	5
Overig	1.610	6

Realisaties

Totaal	25.358	100
--------	--------	-----

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 4.4 blijkt dat van de groep WW-gerechtigden die binnen 12 maanden uit de WW is uitgestroomd de helft het werk heeft hervat. Meestal vindt hervatting in loondienst plaats, een kleine groep is als zelfstandige begonnen (2%). Andere belangrijke redenen van uitstroom hebben te maken met het feit dat men ziek is geworden en een ZW uitkering heeft gekregen (17%) en het bereiken van de maximum uitkeringsduur (15%).

Traject binnen twaalf maanden

Keren we terug naar tabel 4.3, dan blijkt dat 24 procent van de WW-gerechtigden binnen twaalf maanden een traject heeft aangeboden gekregen. Binnen deze groep kunnen we onderscheid maken naar WW-gerechtigden die wel respectievelijk niet binnen twaalf maanden uit de WW zijn gestroomd. De eerste groep bevat 4.519 WW-gerechtigden. Deze groep behoort niet tot de waargenomen doelgroep, zoals gedefinieerd door SZW. Dit zou betekenen dat ruim een derde van de trajecten is aangeboden aan WW-gerechtigden die niet tot de waargenomen doelgroep van twaalf maands werklozen behoren. In totaal zijn er 7.870 WW-gerechtigden die én een traject hebben gehad én tot de waargenomen doelgroep behoren. Tabel 4.5 bevat een overzicht van de betreffende aantallen WW-gerechtigden.

Tabel 4.5 WW-gerechtigden met traject, naar moment van uitstroom

Categorie	Aantal	Procentuele aandeel
Uitstroom binnen 12 maanden	4.519	36
Geen uitstroom binnen 12 maanden	7.870	64
Traject binnen 12 maanden	12.389	100

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Binnen de groep WW-gerechtigden met een traject kan ook onderscheid worden gemaakt tussen WW-gerechtigden die alleen een gesprek hebben gehad of waarvoor alleen een plan is opgesteld - naar schatting 2.500 WW-gerechtigden - en WW-gerechtigden waarvoor daadwerkelijk reïntegratieactiviteiten zijn gestart - ongeveer 9.889 WW-gerechtigden, dat is 80 procent van alle WW-gerechtigden met een traject.

Geen traject binnen twaalf maanden

Keren we wederom terug naar tabel 4.3, dan blijkt dat het bij de groep WW-gerechtigden die binnen 12 maanden geen traject hebben ontvangen, om ruim een kwart van de potentiële doelgroep gaat. Tabel 4.6 geeft voor de betreffende groep WW-gerechtigden de (mogelijke) redenen weer waarom men geen traject heeft gehad.

Tabel 4.6 WW-gerechtigden zonder tijdig traject, naar reden geen traject

Reden geen traject	Aantal	Procentuele aandeel
Onbekend	9.289	72
Geen voordracht	2.060	16
Eerder traject ontvangen	409	3
Later traject ontvangen	1.218	9
Totaal	12.976	100

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 4.6 blijkt dat 1.218 WW-gerechtigden alsnog, na 12 maanden, een traject hebben ontvangen. Dit is 9 procent van de groep WW-gerechtigden zonder traject. Van hen heeft meer dan de helft (731 WW-gerechtigden) relatief kort na het verstrijken van de jaargrens, want na 12 maar binnen 15 maanden, een traject ontvangen.⁵⁷ Daarnaast is sprake van een relatief kleine groep (3%) waarvoor kortgeleden, tijdens een vorige uitkeringsperiode in de jaren 1999 en/of 2000, reeds reïntegratieactiviteiten hebben plaatsgevonden. Overigens betreft dit bijna uitsluitend WW-gerechtigden die vallen onder de administratie van UWV Gak. Bij de meeste andere uitvoeringsorganen heeft in de periode voor augustus 2000 een minder goede registratie van reïntegratietrajecten plaatsgevonden.

Voor WW-gerechtigden die vallen onder de administratie van UWV-Gak kon deels aanvullende informatie worden verkregen uit het reïntegratieregistratiesysteem MirWW. In dat systeem is informatie opgenomen over de reden waarom men niet is voorgedragen voor een traject. Zoals blijkt uit tabel 4.6 kon deze informatie worden verkregen voor 2.060 WW-gerechtigden. Dit

⁵⁷ Hierbij moet wel worden bedacht dat hoe later men in de periode juli 2000 – juli 2001 in de WW is ingestroomd, hoe kleiner de kans is dat kan worden vastgesteld of men na 12 maanden nog een traject heeft ontvangen. De waarneming van trajecten houdt immers op in juli 2002. Het vermelde aantal is dan ook een onderschatting van het werkelijke aantal WW-gerechtigden dat na 12 maanden nog een traject heeft ontvangen.

betreft ruim een kwart van de WW-gerechtigden die vallen onder de administratie van UWV-Gak en in het geheel geen traject hebben gehad. Belangrijke redenen om niet tot voordracht over te gaan zijn overdracht naar Rea (26%), fase 1 op moment van beslissing tot voordracht (19%) en Wao verleden (15%). Tabel 4.7 bevat een overzicht van de redenen waarom niet tot voordracht is over gegaan.

Tabel 4.7 WW-gerechtigden Uww-Gak naar reden geen voordracht

Reden geen traject	Aantal	Procentuele aandeel
Overdracht naar Rea	537	26
Fase 1	413	20
Wao verleden	315	15
Volledig hervat	143	7
55 jaar of ouder	136	7
Overig	516	25
Totaal	2.060	100

Bron: Uww, afdeling beleidsinformatievoorziening

Overdracht naar Rea betekent feitelijk dat men niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoort. Het gaat bij deze WW-gerechtigden niet om gedeeltelijk arbeidsongeschikten maar om arbeidsgehandicapten. Aangezien het WW systeem wel informatie over samenloop met arbeidsongeschiktheid maar niet over Rea bevat, kon het feit dat deze WW gerechtigden niet tot de doelgroep behoren, niet vooraf worden vastgesteld. Voor WW-gerechtigden met een wao-verleden is het onduidelijk of men tot de doelgroep sluitende aanpak behoort, danwel tot de Rea-populatie moet worden gerekend.

Bij 'Fase 1' gaat het om WW-gerechtigden die langer dan zes maanden werkloos zijn. Waarschijnlijk heeft de beslissing tot voordracht binnen een half jaar na aanvang WW plaatsgevonden, waarbij na fasering bleek dat men niet voor een traject in aanmerking kwam. Deze groep had in tweede instantie, na een half jaar werkloos te zijn geweest, wel in aanmerking moeten komen voor een traject.

Voor de 143 WW-gerechtigden waarvoor in het reïntegratiesysteem bij 'redenen geen voordracht' staat vermeld dat men het werk volledig heeft hervat,

blijkt dit niet uit het WW systeem of blijkt hervatting pas na twaalf maanden te hebben plaatsgevonden. De 136 WW-gerechtigden die 55 jaar of ouder maar jonger dan 57,5 jaar zijn, behoren formeel gezien wel degelijk tot de doelgroep sluitende aanpak. Overige vermelde redenen waarom men niet is voorgedragen voor een traject zijn onder meer: 'Fase 4' (4%), 'Niet reëel beschikbaar' voor een traject (4%) en 'Persoonlijke omstandigheden' (3%).

Uit de gegevens betreffende 'reden geen voordracht' blijkt dat een deel van de WW-gerechtigden in feite niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoort. Het gaat hier in hoofdzaak om WW-gerechtigden waarbij sprake is van overdracht naar Rea. Als de gegevens voor de UWV Gak-populatie maatgevend zijn voor de totale hiaatpopulatie, dan betreft dit naar schatting zo'n tweeduizend WW-gerechtigden. Door voor dit aantal te corrigeren wordt een meer adequate schatting van de omvang van de hiaatgroep verkregen.

Geconcludeerd kan worden dat de hiaatpopulatie uit elf duizend WW-gerechtigden bestaat.

4.4 Sluitende aanpak conform Europese definities

In Europees verband zijn een aantal indicatoren overeengekomen, die dienen weer te geven hoe succesvol de sluitende aanpak is. Daarvan zijn er twee in dit verband van bijzonder belang. De eerste van die twee indicatoren geeft weer hoe 'sluitend' de aanpak is, de tweede in hoeverre sprake is van een 'hiaat'.

Indicator 1. Mate van sluitendheid. Dit betreft het percentage werklozen dat binnen 12 maanden werk heeft gevonden of een traject heeft aangeboden gekregen binnen de populatie werklozen die in principe in aanmerking kunnen komen voor een traject in het kader van de sluitende aanpak.

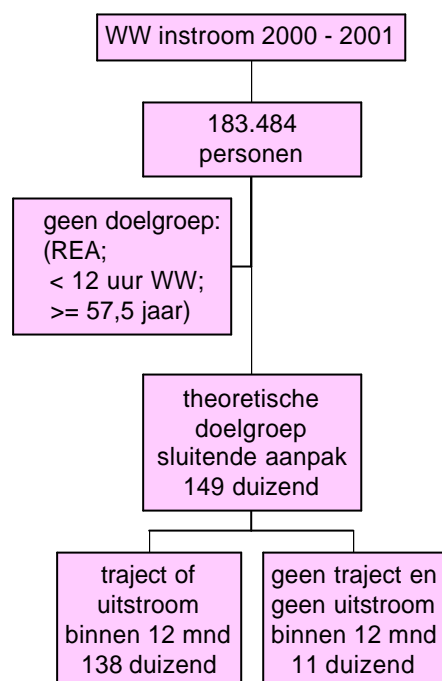
Indicator 2. Hiaatpercentage. Dit betreft het percentage werklozen dat geen aanbod voor een traject heeft gehad binnen de populatie werklozen die twaalf maanden werkloos zijn en tot de doelgroep sluitende aanpak behoren.

Mate van sluitendheid

In dit onderzoek gaat het bij indicator 1 om alle WW-gerechtigden die in de periode juli 2000 – juli 2001 in de WW zijn ingestroomd met een uitkering

Realisaties

voor minstens 12 uur per week (of een leeftijd jonger dan 23 jaar), die bij instroom in de WW jonger zijn dan 57,5 jaar en die niet in aanmerking komen voor REA. Gezien de definitie van indicator 1 dient een WW gerechtigde niet te worden meegeteld, als deze binnen een jaar om een andere reden dan wegens werkhervatting is uitgestroomd. Het gaat hier met name om WW-gerechtigden wier uitkering wegens ziekte is beëindigd, die niet meer beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt of die de maximumuitkeringsduur hebben bereikt. In figuur 4.1 wordt schematisch weergegeven hoe de mate van sluitendheid is bepaald.

Figuur 4.1 Schematisch overzicht samenstelling populatie indicator 1Toelichting:

Tabel 4.2 geeft aan dat van de 183.484 instromers in de WW er ruim 32 duizend in principe niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren, vanwege hun geringe werkloosheidsomvang, leeftijd of het feit dat zij in aanmerking komen voor REA. Bij dit aantal zijn tweeduizend WW-gerechtigden opgeteld, die waarschijnlijk evenmin tot de doelgroep behoren. Daarmee resteren binnen de theoretische doelgroep sluitende aanpak 149 duizend WW-gerechtigden, die in principe in aanmerking kunnen komen voor een traject. Van deze 149 duizend WW-gerechtigden hebben 138 duizend personen binnen een jaar een traject aangeboden gekregen of het werk hervat of is om een andere reden de WW- uitkering beëindigd. Dat is 93 procent van de totale theoretische doelgroep.⁵⁸

Indicator 1, de mate van sluitendheid, komt dus uit op 93 procent.

⁵⁸ Bij de berekening van deze indicator is aangesloten bij de Europese praktijk. Dit betekent dat niet alleen werkhervatters, maar ook diegenen die om een andere reden (ziekte, bereiken maximum uitkeringsduur) binnen 12 maanden uit de WW zijn gestroomd, zijn meegenomen bij de bepaling van de mate van sluitendheid. Zou deze laatste groep buiten beschouwing blijven, dan komt de indicator uit op 90 procent.

Het hiaatpercentage

Indicator 2, het hiaatpercentage, kan worden verkregen door informatie uit tabel 4.5 te combineren met de op pagina 63 geschatte omvang van de hiaatgroep. In tabel 4.8 zijn de betreffende gegevens opgenomen.

Tabel 4.8 WW-gerechtigden doelgroep sluitende aanpak, minstens 12 mnd WW, met en zonder traject

Categorie	Aantal	Procentuele aandeel
Geen traject ontvangen	11.000	58
Wel traject ontvangen	7.870	42
Doelgroep sluitende aanpak, 12 maanden WW	18.870	100

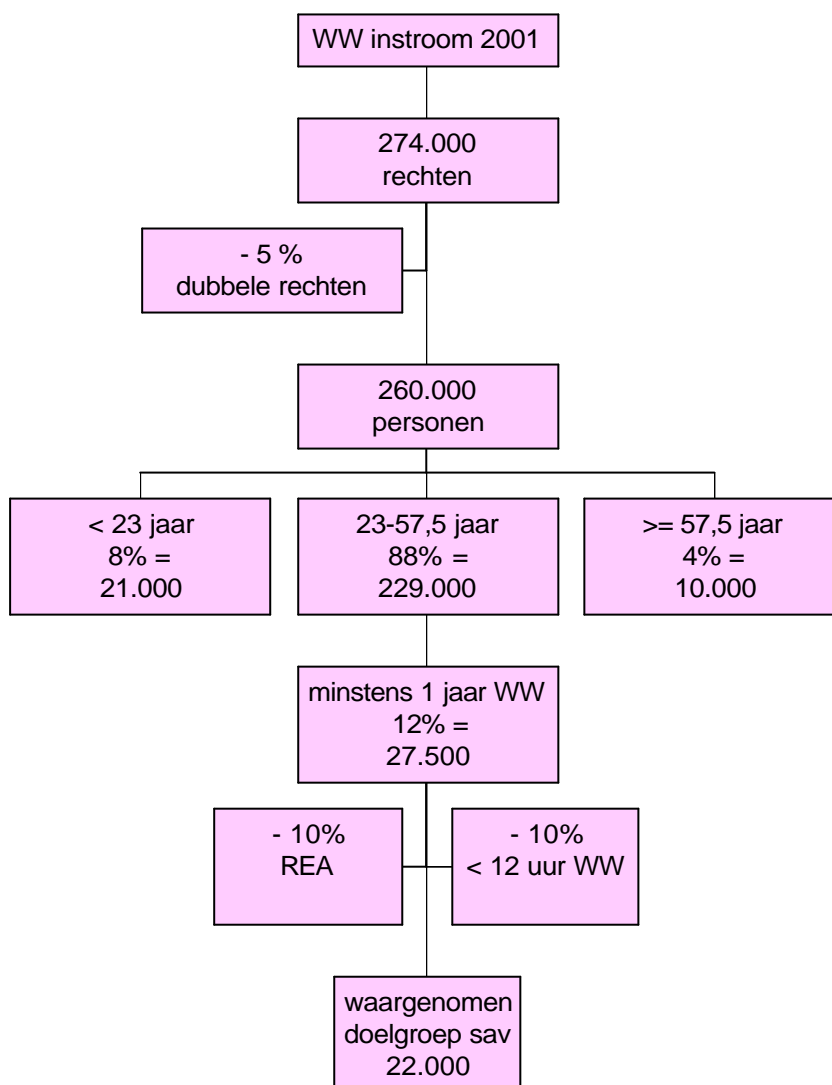
Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 4.8 blijkt dat van de 18.870 WW-gerechtigden die tot de doelgroep sluitende aanpak behoren en 12 maanden werkloos zijn, 58 procent nog geen aanbod voor een traject heeft gehad.

Indicator 2, het hiaatpercentage, komt dus uit op 58 procent.

4.5 De afpeloperatie in de praktijk

In deze paragraaf wordt nagegaan in hoeverre SZW de omvang van de doelgroep en het aantal benodigde trajecten juist heeft geraamd. Daartoe wordt de door SZW ontwikkelde afpeloperatie toegepast op het in dit onderzoek voor de evaluatie van de mate van sluitendheid gehanteerde instroombestand. Daarmee wordt niet alleen inzicht verkregen in de juistheid van de ramingen maar ook in de juistheid van de binnen de afpeloperatie gemaakte aannames.

Figuur 4.2 Schematische weergave afpeloperatie SZW 2001**Afpeloperatie SZW voor het jaar 2001**

In figuur 4.2 wordt de door SZW voor 2002 uitgevoerde afpeloperatie, vertaald naar 2001. Uitgangspunt vormt de Lisv raming van de WW-instroom in 2001. Lisv raamde deze instroom op 274 duizend WW-rechten. In een eerste stap zijn de WW-rechten teruggebracht tot WW-gerechtigden. Uitkeringen zijn dus herleid tot personen. Volgens raming van SZW neemt daardoor het aantal met 5 procent af. Dit vormt een geringe wijziging ten opzichte van de afpeloperatie van SZW voor 2002, waarin deze stap pas in een la-

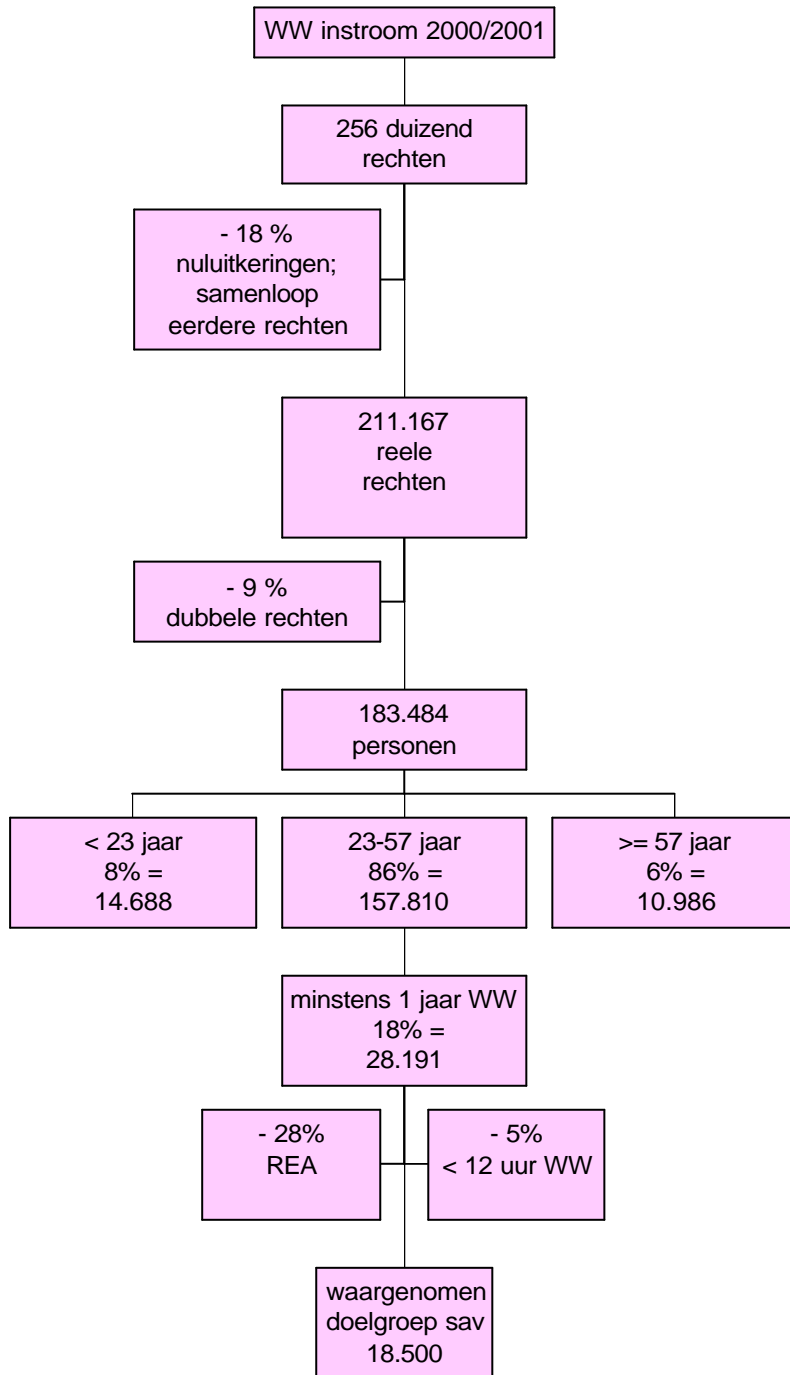
ter stadium wordt gemaakt. Deze wijziging is noodzakelijk aangezien op dit punt anders geen vergelijking mogelijk is met de resultaten van de op het instroombestand toegepaste afpeloperatie. Bij de vorming van het instroombestand zijn WW-rechten namelijk al in een vroegtijdig stadium herleid tot personen. Overigens is deze wijziging niet van invloed op de uiteindelijke resultaten van de afpeloperatie.

Nadat rechten zijn herleid tot personen is de doelgroep op leeftijd afgebakend. Aangezien de afpeloperatie uitsluitend betrekking heeft op de doelgroep sluitende aanpak volwassenen, heeft inperking plaatsgevonden tot WW-gerechtigden van 23 tot 57,5 jaar. Volgens schatting van SZW valt 88 procent van de WW-gerechtigden in deze leeftijdscategorie. In een volgende stap is de (blijf)kans op een WW-duur van minimaal twaalf maanden geschat. Volgens die schatting heeft twaalf procent van de betreffende groep WW-gerechtigden na twaalf maanden nog een WW-uitkering. Van deze 'langdurig' werklozen wordt aangenomen dat zo'n 20 procent niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoort: 10 procent omdat zij onder de wet REA valt en eveneens 10 procent omdat zij minder dan 12 uur per week werkloos is. Nadat hiervoor is gecorrigeerd, resteert een groep WW-gerechtigden die door SZW wordt aangeduid als de waargenomen doelgroep sav. Volgens de afpeloperatie van SZW zou deze groep in 2001 bestaan uit zo'n 22 duizend WW gerechtigden.

De afpeloperatie toegepast op het onderzoeksbestand

In figuur 4.3 is de afpeloperatie van SZW toegepast op het WW instroombestand voor de periode juli 2000 - juli 2001. In een eerste stap zijn de in deze periode ontstane of herleeft rechten - volgens opgave van het Lisv zijn dat er 256 duizend, dat is 7 procent lager dan geraamd - teruggebracht tot reële rechten. Nuluitkeringen, rechten die op dezelfde dag eindigen als ze beginnen en rechten die deels samenlopen met of aansluiten op rechten die voor juli 2001 zijn aangevangen, zijn uit het bestand verwijderd. In een tweede stap zijn de reële rechten teruggebracht tot personen. In totaal betekent dit een reductie van $(18 + 9 =) 27$ procent ten opzichte van het oorspronkelijke aantal rechten. Deze reductie is veel groter dan de door SZW veronderstelde 5 procent. Dit verschil kan deels worden verklaard uit het feit dat in het onderzoek uitsluitend reële rechten zijn betrokken. Daarnaast speelt mee dat er niet is uitgegaan van individuele rechten, maar van uitkeringsperiodes waarin aansluitende rechten zijn samengevoegd. Daardoor vallen alle rechten af die aansluiten op een recht dat reeds voor de onderzochte periode is aangevangen.

Figuur 4.3 Schematische weergave afpeloperatie onderzoeksbestand



Van de ruim 183 duizend personen die in de onderzochte periode in de WW zijn gestroomd, bevindt 86 procent zich in de leeftijdscategorie 23 tot 57 jaar.⁵⁹ Dit percentage komt goed overeen met de raming van 88 procent van SZW. Van hen heeft 18 procent gedurende minimaal twaalf maanden een WW uitkering gehad. Dit percentage is anderhalf keer zo hoog als het door SZW geraamde percentage van 12 procent. Verklaringen voor dit verschil kunnen zijn het feit dat in het onderzoek niet is uitgegaan van individuele rechten maar van uitkeringsperioden, alsmede het feit dat bij meerdere uitkeringsperioden zonder traject de langste uitkeringsperiode in het onderzoek is betrokken.

Dat met laatstgenoemde stap een hoger percentage WW-gerechtigden reesteert dan geraamd, vloeit logischerwijs voort uit de grotere reductie die in de eerste stappen van de afpeloperatie is verkregen. Gevolg is dat de resterende groep 'langdurig' werklozen in het instroombestand met ruim 28 duizend WW-gerechtigden nagenoeg even groot blijkt te zijn als het via de afpeloperatie van SZW geprognoseerde aantal van 27,5 duizend WW-gerechtigden. Na correctie voor categorieën WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren, blijkt de 'waargenomen doelgroep' sav met 18.500 WW gerechtigden niettemin 16 procent kleiner te zijn dan het geraamde aantal van 22 duizend WW-gerechtigden.

Dat de raming te hoog is uitgevallen, wordt met name veroorzaakt door het feit dat het percentage REA-cliënten met 28 procent in de praktijk veel hoger blijkt te zijn dan de geraamde 10 procent. Mogelijk is bij de raming van het percentage REA-cliënten uitgegaan van de totale populatie WW-gerechtigden in de leeftijdscategorie 23 - 57,5 jaar. Binnen deze populatie blijkt het inderdaad om (ruim) 10 procent van de WW-gerechtigden te gaan. Aangezien deze WW-gerechtigden in doorsnee echter beduidend langer werkloos zijn dan 'gewone' WW-gerechtigden, maken zij een veel groter deel uit van de groep 'langdurig' werklozen.

Tegenover de te lage raming van REA-cliënten staat een te hoge raming van het percentage WW-gerechtigden met een uitkering van minder dan 12 uur per week. Dit komt doordat in het onderzoek samenlopende rechten bij elkaar zijn geteld, waardoor het mogelijk is dat zij individueel niet maar samen wel aan het 12 uren criterium voldoen. Daar komt bij dat er bij de toepassing van de afpeloperatie geen rekening is gehouden met WW-

⁵⁹ De afpeloperatie van SZW heeft louter betrekking op de doelgroep sluitende aanpak *volwassenen*. Daarin verschilt het met de in paragraaf 4.1 tot en met 4.4 uitgevoerde analyses, die op de gehele doelgroep sluitende aanpak (inclusief jongeren) betrekking heeft. De via de afpeloperatie verkregen aantallen zijn dan ook *niet* vergelijkbaar met de in deze paragrafen en in het 'schema hiaatanalyse' vermelde aantallen.

gerechtigden die nog gedeeltelijk werken en daarnaast 12 tot maximaal 19 uur per week werkloos zijn. In de afpeloperatie van SZW is aangenomen dat een deel van deze groep, te weten een kwart, om die reden geen traject krijgt aangeboden. Gevolg is dat het percentage WW-gerechtigden binnen deze groep met 5 procent de helft lager is dan de geraamde 10 procent. Niettemin wordt met deze laatste stap, waarin de groep WW gerechtigden is ingeperkt tot de doelgroep sluitende aanpak, het aantal WW-gerechtigden niet zoals geraamd met een vijfde, maar met een derde gereduceerd.

Resumerend kan worden geconcludeerd dat de geraamde omvang van de 'waargenomen doelgroep' sav met 22.000 WW-gerechtigden hoger is dan het werkelijk aantal van 18.500 WW-gerechtigden. Het verschil van 19 procent tussen raming en werkelijkheid blijkt terug te voeren op een tweetal factoren: een te hoge raming van de WW-instroom en een te lage raming van het aantal REA-cliënten. De eerste factor is exogeen en valt dus binnen het ramingsmodel niet te beïnvloeden, de tweede factor is endogeen en lijkt te worden veroorzaakt door het feit dat het percentage REA-cliënten niet is geschat op de groep 'langdurig' werklozen maar op de totale groep WW-gerechtigden (in de leeftijd van 23 tot 57,5 jaar). Daardoor is het percentage REA-cliënten geschat op slechts 10 procent in plaats van de werkelijke 25 à 30 procent.⁶⁰

Schatting totaal aantal benodigde trajecten

In een volgende fase van de afpeloperatie dient te worden nagegaan hoeveel trajecten in de praktijk zijn aangeboden aan WW-gerechtigden die niet tot de waargenomen doelgroep sav behoren. Daarbij moet worden uitgegaan van de situatie dat ten minste iedereen die tot de waargenomen doelgroep sav behoort een traject krijgt aangeboden. Om dit te kunnen nagaan, moet eerst worden nagegaan hoeveel van de feitelijk aangeboden trajecten zijn aangeboden aan WW-gerechtigden, die binnen twaalf maanden zijn uitgestroomd of niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren. In figuur 4.4 is een overzicht opgenomen van de aantallen trajecten, onderverdeeld naar de verschillende leeftijdscategorieën en naar het feit of men al dan niet binnen een jaar uit de WW is gestroomd.

Uit figuur 4.4 komt naar voren dat van de 18.500 WW-gerechtigden binnen de (waargenomen) doelgroep sav die minstens twaalf maanden werkloos zijn, 7.769 WW-gerechtigden (42%) binnen een jaar een traject hebben aan-

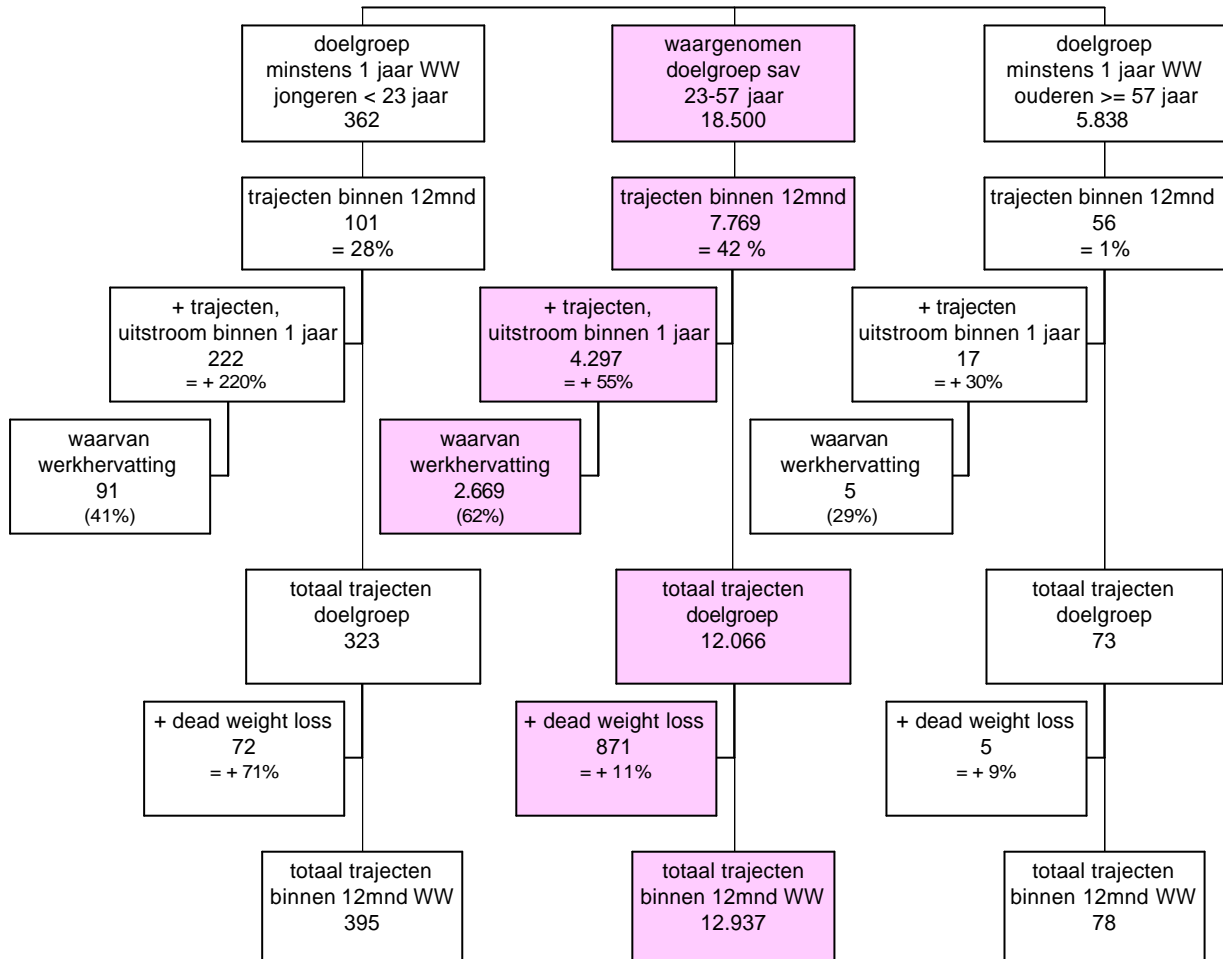
⁶⁰ Het werkelijke percentage REA-cliënten is niet precies bekend. Dit komt omdat voor een deel van de WW-gerechtigden pas uit de databestanden blijkt dat men tot de REA-populatie behoort, als men wordt voorgedragen voor een traject. Overigens gaat het hier slechts om een gering deel van alle REA-cliënten in de WW.

Realisaties

geboden gekregen. Daarnaast hebben ook 4.297 WW-gerechtigden die binnen een jaar weer uit de WW zijn uitgestroomd, een traject aangeboden gekregen.⁶¹ Dit aantal van 4.297 trajecten vormt een extra percentage van 55 procent bovenop de 7.769 trajecten voor de waargenomen doelgroep sav. Ook een aantal WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren, hebben een traject aangeboden gekregen. Het gaat hier om 871 trajecten, dit is een extra aantal van 11 procent bovenop de 7.769 trajecten voor de waargenomen doelgroep sav. Bij deze trajecten gaat het doorgaans om WW-gerechtigden die binnen zes maanden zijn uitgestroomd en die bovendien – waarschijnlijk pas achteraf, na de start van het traject – zijn aangemerkt als fase 1.

⁶¹ Van hen heeft 62 procent werk gevonden. De overigen zijn om andere redenen, zoals het bereiken van de maximumuitkeringsduur of wegens het feit dat men ziek geworden is, uitgestroomd.

Figuur 4.4 Overzicht aantallen gerealiseerde trajecten



In figuur 4.4 is ook een overzicht opgenomen van het aantal aangeboden trajecten aan jongeren onder de 23 jaar, die wel tot de doelgroep sluitende aanpak maar niet tot de doelgroep sav behoren. Van de 14.688 jongeren die in de onderzoeksperiode in de WW zijn gestroomd (zie figuur 4.3), zijn er zegge en schrijve 362 (2%) die tot de doelgroep sluitende aanpak behoren en na een jaar nog steeds een WW-uitkering hebben. Van de in de onderzoeksperiode in de WW ingestroomde jongeren die tot de doelgroep behoren, is 97 procent binnen een jaar weer uitgestroomd. In tweederde van de gevallen ging het daarbij om een werkhervatting. Van de 362 jongeren binnen de doelgroep die na een jaar nog een WW uitkering hebben, heeft 28 procent een traject aangeboden gekregen. Het gaat hier om 101 personen. Daarnaast is ook aan 222 jongeren die binnen een jaar uit de WW zijn gestroomd een traject aangeboden, evenals aan 72 jongeren die (achteraf gezien) niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren. In totaal hebben 395 WW-gerechtigden jonger dan 23 jaar een traject aangeboden gekregen.

In figuur 4.4 is ook informatie opgenomen over de groep WW-gerechtigden van 57 jaar en ouder, die wel tot de doelgroep sav behoren maar voor wie de sluitende aanpak niet verplicht is. Van de 5.838 WW-gerechtigden binnen deze groep die na een jaar nog een WW-uitkering hebben, heeft slechts 1 procent een traject gehad. Het gaat hier om 56 WW-gerechtigden. Daarnaast hebben 17 WW-gerechtigden die binnen een jaar weer zijn uitgestroomd en 5 WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep behoren, een traject gehad. In totaal gaat het bij deze groep oudere WW-gerechtigden om 78 trajecten.

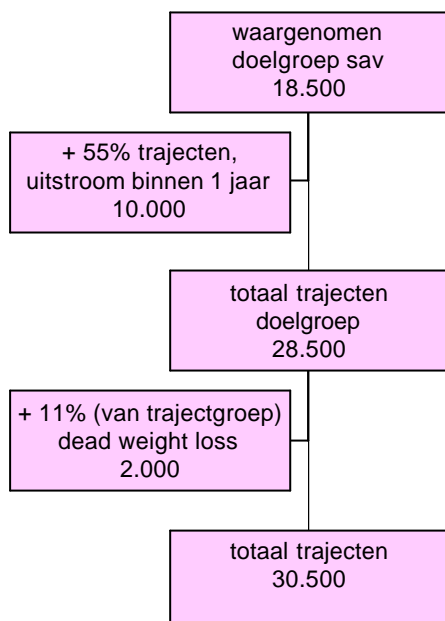
Geconcludeerd kan worden dat de sluitende aanpak WW in de praktijk beperkt blijft tot WW-gerechtigden in de leeftijd van 23 tot 57 jaar. Van alle in de onderzoeksperiode binnen twaalf maanden aangeboden trajecten heeft maar liefst 96 procent op deze leeftijdscategorie betrekking.

Uit figuur 4.4 is gebleken dat om het totaal in de praktijk aangeboden aantal trajecten voor de leeftijdscategorie 23-57 jaar te verkrijgen, bovenop de aangeboden trajecten voor de waargenomen doelgroep sav nog eens 55 procent extra trajecten moeten worden geteld voor WW-gerechtigden die binnen een jaar zijn uitgestroomd, alsmede een extra percentage van 11 procent voor WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren. Passen wij deze percentages toe op het totaal aantal WW-gerechtigden binnen de waargenomen doelgroep sav die in de onderzoeksperiode in de WW zijn gestroomd, dan moeten bij de eerder vermelde 18.500 trajecten nog circa 10 duizend plus ongeveer tweeduizend trajecten worden opgeteld. Zoals

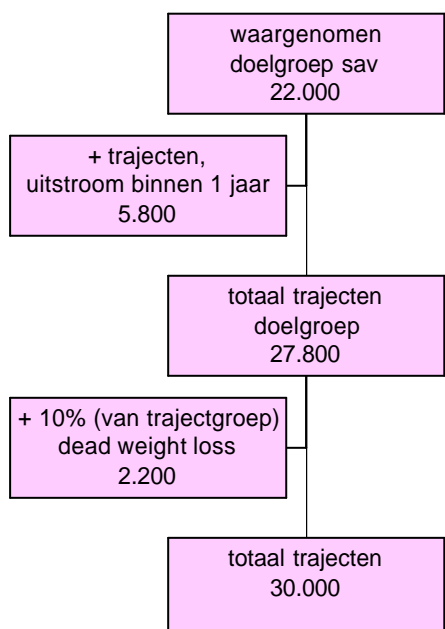
Realisaties

blijkt uit figuur 4.5 komen wij daarmee op een totaal van 30.500 benodigde trajecten voor de doelgroep sav.

Figuur 4.5 Schatting totaal benodigde trajecten sav onderzoeksbestand



Figuur 4.6 Schatting totaal benodigde trajecten sav afpeloperatie SZW



In figuur 4.6 staat de raming van het totaal aantal benodigde trajecten volgens de afpeloperatie van SZW weergegeven. Uit de figuur blijkt dat het geraamde aantal trajecten met 30.000 nagenoeg gelijk is aan het werkelijke aantal van 30.500. Dit ondanks het feit dat de waargenomen doelgroep sav met 22.000 te hoog was geraamd vergeleken met het werkelijke aantal van circa 18.500 WW-gerechtigden. Dat de aantallen trajecten niettemin overeenkomen is te danken aan het feit dat het geraamde aantal trajecten voor WW-gerechtigden die binnen een jaar weer zijn uitgestroomd, met 5.800 beduidend lager is dan het werkelijke aantal van circa 10.000. Overigens is niet geheel duidelijk welke maatstaf SZW in dit verband bij het ramen van het extra benodigde aantal trajecten hanteert. SZW baseert zich op cijfers van Regioplan, waaruit blijkt dat van de 11.800 WW-gerechtigden voor wie in 2000 een traject is gestart, de helft, dat wil zeggen 5.900 WW-gerechtigden, binnen een jaar weer zijn uitgestroomd. SZW heeft bij de raming van het extra benodigde aantal trajecten in de afpeloperatie voor 2002 het absolute aantal en niet het procentuele aandeel – hetgeen meer voor de hand had gelegen – uit de Regioplan-rapportage overgenomen.⁶² In tegenstelling tot de raming van het aantal trajecten voor WW-gerechtigden die binnen een jaar zijn uitgestroomd, is de raming van het aantal trajecten voor WW-gerechtigden die niet tot de doelgroep behoren, wel accuraat. Met 10 procent is de raming nagenoeg gelijk aan het werkelijke percentage van 11 procent.

Conclusie

Geconcludeerd kan worden dat het aantal benodigde trajecten door SZW behoorlijk adequaat is geraamd. Daarbij moet wel worden aangetekend dat dit louter te danken is aan het feit dat de te hoge raming van de omvang van de waargenomen doelgroep sav van 12 maands werklozen volledig werd gecompenseerd door een te lage raming van het aantal aangeboden trajecten aan WW-gerechtigden die binnen een jaar uit de WW zijn uitgestroomd. Daardoor komen zowel de raming via de afpeloperatie door SZW als toepassing van de afpeloperatie op het onderzoeksbestand uit op een totaal van circa 30 duizend voor de doelgroep sav in het onderzochte jaar benodigde trajecten.

⁶² Als het procentuele aandeel was genomen, dan was de raming van het aantal benodigde trajecten niet met 5.900 toegenomen tot een aantal van 27.8000 trajecten, maar had een verdubbeling plaatsgevonden tot 44.000 trajecten.

4.6 Conclusies

Op basis van de WW-instroom in de periode juli 2000 – juli 2001 kunnen we het volgende concluderen:

- De totale WW instroom in genoemde periode bedraagt ruim 184 duizend WW-gerechtigden. Daarvan behoort bijna 28 procent tot de potentiële doelgroep sluitende aanpak, hetgeen neerkomt op ruim vijftigduizend WW-gerechtigden. Deze ruim vijftigduizend WW-gerechtigden zijn bij aanvang WW jonger dan 57 jaar, zijn niet arbeidsgehadicapt of arbeidsongeschikt, hebben een WW-uitkering van minstens 12 uur per week en zijn direct aangemerkt als fase 2, 3 of 4 of zijn in eerste instantie aangemerkt als fase 1 en bovendien minstens een half jaar werkloos.
- Binnen de potentiële doelgroep sluitende aanpak stroomt de helft binnen twaalf maanden uit zonder een traject aangeboden te hebben gekregen. Bijna een kwart van de potentiële doelgroep krijgt binnen twaalf maanden een traject aangeboden, terwijl het overige kwart minstens twaalf maanden werkloos is en binnen die twaalf maanden geen traject heeft aangeboden gekregen. Deze laatste groep, de zogenaamde hiaatgroep, bestaat uit circa elf duizend WW-gerechtigden.
- Beschouwen wij de sluitende aanpak vanuit de in Europees verband ontwikkelde indicatoren, dan blijkt het volgende. Van de WW-gerechtigden die in principe voor een traject in aanmerking kunnen komen, heeft 93 procent binnen twaalf maanden een traject aangeboden gekregen, werk gevonden of is om een andere reden uit de WW gestroomd. Dit percentage van 93 procent geeft de mate van sluitendheid weer. Van de WW-gerechtigden binnen de doelgroep sluitende aanpak die twaalf maanden werkloos zijn - de groep die een traject had moeten krijgen - heeft 58 procent in die twaalf maanden geen traject aangeboden gekregen. Dit percentage van 58 procent vormt het hiaatpercentage. Geconcludeerd kan worden dat het streven om alle WW-gerechtigden die vallen onder de sluitende aanpak binnen twaalf maanden een traject aan te bieden, althans in de onderzochte periode, bepaald nog niet wordt gehaald.
- Bekijken wij in hoeverre het Ministerie van SZW de omvang van de 'waargenomen doelgroep' van twaalf maands werklozen en het aantal benodigde trajecten juist heeft geraamd, dan blijkt het volgende. Toepassing van de door SZW ontwikkelde afpeloperatie op het onderzoeksbe-

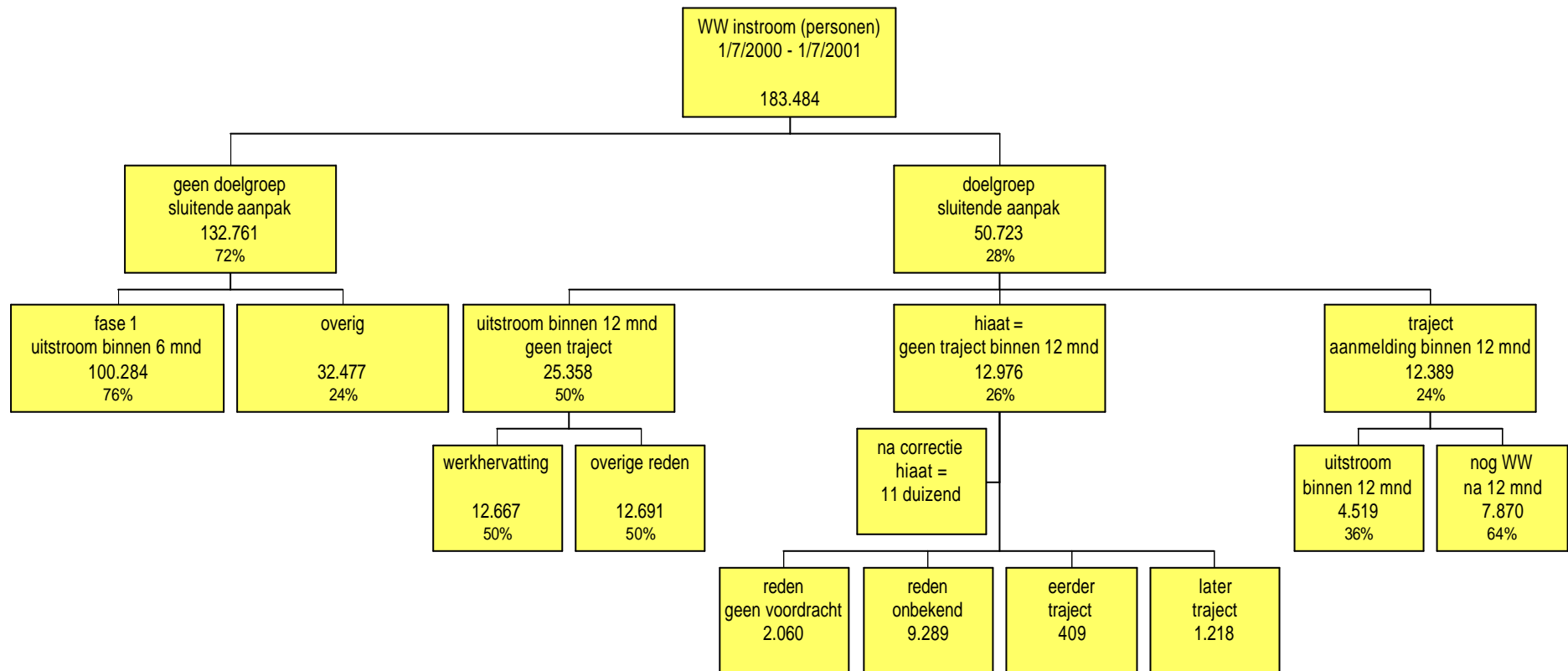
Realisaties

stand geeft aan dat SZW de omvang van de waargenomen doelgroep sav bijna twintig procent te hoog heeft geraamd. Dit komt deels doordat de WW-instroom in het betreffende jaar lager bleek te zijn dan verwacht en deels doordat het percentage 'langdurig' werkloze WW-gerechtigden dat tot de REA-populatie behoort, duidelijk te laag is geraamd. Dit laatste wordt waarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat het geraamde percentage niet is gebaseerd op de groep 12 maands werklozen, maar op alle WW-gerechtigden, ongeacht de duur van hun werkloosheid. Ondanks de te hoge raming van de omvang van de waargenomen doelgroep blijkt het aantal benodigde trajecten wel adequaat te zijn geraamd. Dit komt doordat de te hoge raming van de omvang van de doelgroep volledig wordt gecompenseerd door een te lage raming van het aantal aangeboden trajecten aan WW-gerechtigden die binnen een jaar zijn uitgestroomd. Daardoor komt de raming van SZW goed overeen met het resultaat van de op het onderzoeksbestand toegepaste afpeloperatie: beide komen uit op een totaal van circa dertigduizend voor de doelgroep sav in het onderzochte jaar benodigde trajecten.

- Geconcludeerd kan worden dat in de onderzochte periode de raming van het aantal benodigde trajecten behoorlijk adequaat en het aantal realisaties te laag was.

Realisaties

schema hiaatanalyse



—

5. Hiaatanalyse

5.1 Inleiding

Onderdeel B van het rapport richt zich op de vraag naar de sluitendheid van het experiment: is aan iedereen die tot de doelgroep behoort ook een traject aangeboden?

Zoals al in hoofdstuk 3 is aangegeven kent deze vraag drie deelaspecten:

- Hoe is de raming van de doelgroep tot stand gekomen?
- Welk deel van de doelgroep is daadwerkelijk op een traject geplaatst?
- Wie zijn de personen die tot de doelgroep behoren en niet op een traject geplaatst zijn (de zogenaamde hiaatgroep), en waarom zijn zij niet op een traject geplaatst?

In het vorige hoofdstuk is een antwoord gegeven op de vraag welk deel van de doelgroep daadwerkelijk op een traject is geplaatst. In dit hoofdstuk zal een verdere analyse plaatsvinden van de groep die tot de doelgroep behoort en niet op een traject is geplaatst (de zogenaamde hiaatgroep). Daartoe worden traject- en hiaatgroep op een aantal persoons- en uitkeringskenmerken onderling vergeleken. Dit gebeurt op basis van hetzelfde bestand als in hoofdstuk 4 is gebruikt voor het vaststellen van de mate van sluitendheid.

In hoofdstuk 4 is, in aansluiting op Europese regelgeving, een vrij strikte definitie van de hiaatgroep gehanteerd. In dit hoofdstuk, waarin het gaat om een analyse van de hiaatgroep, wordt een iets ruimere definitie gehanteerd. Daarbij worden WW-gerechtigden buiten beschouwing gelaten die strikt genomen tot de hiaatgroep behoren, maar die wel een traject hebben aangeboden gekregen ofwel tijdens een uitkeringsperiode kort voor de onderzoeksperiode ofwel tijdens de onderzoeksperiode, maar dan niet binnen 12 maar binnen 15 maanden na aanvang van de WW-uitkering. Het gaat daarbij om ruim elfhonderd WW-gerechtigden. De hiaatgroep bestaat hier dus uit WW-gerechtigden die minstens 12 maanden werkloos zijn (geweest), maar niet binnen 15 maanden of in het recente verleden een traject hebben ontvangen en waarvoor, voor zover bekend, geen overdracht naar Rea heeft plaatsgevonden. Voor de hiaatanalyse vormt dit de meest geëigende hiaatgroep. In totaal bestaat deze uit 11.299 WW-gerechtigden.⁶³ We vergelijken

⁶³ Binnen deze groep bevinden zich naar schatting zo'n 1.500 WW-gerechtigden die feitelijk niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoren en dus ook niet tot de hiaatgroep moeten

deze groep met de groep van 12.389 WW-gerechtigden die binnen 12 maanden een traject heeft aangeboden gekregen. Dit noemen wij de trajectgroep. Vanwege genoemde verschillen zijn de in dit hoofdstuk vermelde aantallen en percentages niet goed vergelijkbaar met die in hoofdstuk 4.

In paragraaf 5.2 wordt de hiaatgroep vergeleken met de trajectgroep op basis van een aantal populatiekenmerken: leeftijd, geslacht, regionale spreiding, sector, en etniciteit. In paragraaf 5.3 vindt een vergelijking plaats op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt (fase-indeling en opleiding) en vervolgens in paragraaf 5.4 een vergelijking op basis van de mate van werkloosheid (werkloosheidsomvang en percentage urenverlies). We besluiten het hoofdstuk met enkele conclusies (paragraaf 5.5).

5.2 Een vergelijking op populatiekenmerken

Om meer inzicht te krijgen op de verschillen tussen de hiaatgroep en de trajectgroep wordt de samenstelling van beide groepen op populatiekenmerken vergeleken. Relevante kenmerken zijn geslacht, leeftijd, regionale spreiding, sector en etniciteit. In tabel 5.1 is een vergelijking weergegeven naar geslacht. Daaruit blijkt dat relatief meer mannen dan vrouwen een traject hebben aangeboden gekregen.

Tabel 5.1 WW-gerechtigden met en zonder traject naar geslacht, procentuele aandeel

Geslacht	Wel traject	Geen traject	Aantal
Man	56	44	11.537
Vrouw	49	51	12.151
Totaal	52	48	23.688

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

In tabel 5.2 is een vergelijking naar leeftijd gemaakt. Uit de tabel blijkt dat het grootste verschil tussen beide groepen optreedt bij de categorie 55-57 jarigen. In de trajectgroep is deze categorie duidelijk ondervertegenwoordigd. Dit zou erop kunnen wijzen dat WW-gerechtigden in de oudste leef-

worden gerekend, omdat zij in aanmerking komen voor REA (zie ook pag. 75-76). Onbekend is evenwel wie dat zijn.

tijds categorie minder vaak een traject ontvangen. In een aantal gevallen is dit ook expliciet in MirWW, het registratiesysteem voor reïntegratie, als reden vermeld voor het feit dat men niet is voorgedragen voor een traject.

Tabel 5.2 WW-gerechtigden met en zonder traject naar leeftijd, procentuele aandeel

Leeftijd	Wel traject	Geen traject	Aantal
< 23 jaar	56	44	577
23-29 jaar	52	48	4.043
30-34 jaar	52	48	4.265
35-39 jaar	52	48	3.841
40-44 jaar	56	44	3.181
45-49 jaar	54	46	2.802
50-54 jaar	54	46	3.192
>= 55 jaar	38	62	1.787
Totaal	52	48	23.688

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Tabel 5.3 geeft de vergelijking naar regio weer. Voor de vergelijking is de regio-indeling van Arbvo gehanteerd. Deze indeling is leidend voor de aanbesteding van reïntegratietrajecten. Uit de tabel blijkt dat de regio Noord West (NW) duidelijk bij de andere regio's achterblijft in het aanbieden van trajecten.

Tabel 5.3 WW-gerechtigden met en zonder traject naar regio, procentuele aandeel

Regio	Wel traject	Geen traject	Aantal
Noord	51	49	3.538
Oost	50	50	3.743
Midden	56	44	3.697
NW	40	60	2.924
ZW	56	44	4.497
ZO	59	41	4.902
Onbekend	39	61	387

Totaal	52	48	23.688
--------	----	----	--------

Bron: Uwy, afdeling beleidsinformatievoorziening

Voor wat betreft de verdeling naar sectoren geldt het volgende: in de trajectgroep zijn WW-gerechtigden uit de Agrarische sector, de Reiniging, de Culturele sector (waaronder musici en artiesten), het Grootwinkelbedrijf en in mindere mate de Detailhandel en de Horeca ondervertegenwoordigd. Daarentegen zijn WW-gerechtigden uit de Grafische industrie, het Bouwbedrijf, de Havenbedrijven en de Zakelijke dienstverlening relatief goed vertegenwoordigd in de trajectgroep.

Tot slot zij hier nog opgemerkt dat er naar nationaliteit geen opvallende verschillen zijn geconstateerd voor wat betreft de kans op het ontvangen van een reïntegratietraject. WW-gerechtigden van Turkse, Marokkaanse of Suri-naamse/Antilliaanse afkomst hebben nagenoeg evenveel kans op een traject als autochtone Nederlanders.

5.3 Afstand tot de arbeidsmarkt

Als geen sprake is van sluitendheid, is dan selectief gedrag te constateren bij het bemiddelen naar trajecten? Een manier om dat vast te stellen is door de hiaatgroep te vergelijken met de trajectgroep op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt. Relevante kenmerken daarbij zijn opleiding en fase-indeling.

Tabel 5.4 WW-gerechtigden met en zonder traject naar hoogst afgeronde opleiding, procentuele aandeel

Opleidingsniveau	Wel traject	Geen traject	Aantal
Geen opleiding	45	55	1.139
Basisonderwijs	45	55	2.974
Vbo/mavo	50	50	7.276
Havo/Vwo/mbo	56	44	7.518
Hbo	59	41	2.896
Wo	60	40	1.390
Opleiding onbekend	36	64	495

Totaal	52	48	23.688
--------	----	----	--------

Bron: Uwy, afdeling beleidsinformatievoorziening

In tabel 5.4 is de vergelijking naar hoogst afgeronde opleiding weergegeven. Wat opvalt is dat naarmate het opleidingsniveau stijgt, de kans op een traject ook toeneemt. Hoger opgeleiden (hbo, wo) zijn duidelijk beter vertegenwoordigd in de trajectgroep dan lager opgeleiden (hooguit basisonderwijs).

Een meer directe manier om de afstand tot de arbeidsmarkt te vergelijken met de kans op een traject is via de fase-indeling. Deze vergelijking is weergegeven in tabel 5.5.

Tabel 5.5 WW-gerechtigden met en zonder traject naar fase, procentuele aandeel

Fase -indeling	Wel traject	Geen traject	Aantal
Fase 1	56	44	13.855
Fase 2	77	23	3.156
Fase 3	55	44	2.038
Fase 4	36	64	1.412
Fase onbekend	18	82	3.339
Totaal	52	48	23.688

Bron: Uwy, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 5.5 komt naar voren dat WW-gerechtigden in de trajectgroep relatief vaak in fase 2 zitten, terwijl fase 4 duidelijk is ondervertegenwoordigd binnen de trajectgroep. Opvallend is ook dat WW-gerechtigden in fase 1 evenveel kans op een traject hebben als WW-gerechtigden in fase 3 en zelfs meer kans dan WW-gerechtigden in fase 4. Dit ondanks het feit dat de tijd waarin een traject kan worden aangeboden voor fase 1 slechts de helft bedraagt van die voor fase 2 - 4: een half jaar versus een heel jaar. Fase onbekend is sterk ondervertegenwoordigd in de trajectgroep, omdat na aanbieding van een traject de fase doorgaans opnieuw wordt vastgesteld. Van WW-gerechtigden met een traject kennen we dus vaker de fase. Dat wil zeggen, als het traject binnen zes maanden na aanvang WW is aangevangen. In principe gaat het hier namelijk steeds om de fase zoals vastgesteld bij aan-

vang WW. Daarbij is echter een marge van een half jaar gehanteerd als de fase niet bij aanvang WW maar op een ander moment is vastgesteld.

Het feit dat in de trajectgroep hoger opgeleiden en WW-gerechtigden in fase 2 - en in feite ook WW-gerechtigden in fase 1 - zijn oververtegenwoordigd en lager opgeleiden en WW-gerechtigden in fase 4 zijn ondervertegenwoordigd, geeft aan dat er sprake is van selectief gedrag. Voor kansrijke gevallen wordt eerder een traject opgestart dan voor minder kansrijke gevallen. Dit selectieve gedrag kan zowel afkomstig zijn vanuit de doelgroep als vanuit de uitvoeringspraktijk. Verder onderzoek zal hierover meer duidelijkheid moeten verschaffen.

5.4 De mate van werkloosheid

Een derde aspect waarop de hiaatgroep kan worden vergeleken met de trajectgroep betreft de mate van werkloosheid. Relevante kenmerken in dit verband zijn de omvang van de werkloosheid en het percentage urenverlies. Achterliggende gedachte daarbij is dat het aanbieden van een traject zinvoller is naarmate de werkloosheidsomvang en het relatieve urenverlies groter zijn. Ook in dit opzicht kan sprake zijn van selectiviteit in het aanbieden van trajecten. In de afpeloperatie van SZW wordt hiermee zelfs expliciet rekening gehouden: verondersteld wordt dat van de WW-gerechtigden met een werkloosheidsomvang van 12 tot 19 uur een kwart niet in aanmerking komt voor een traject.

Tabel 5.6 WW-gerechtigden met en zonder traject naar werkloosheidsomvang,

Werkloosheidsomvang	procentuele aandeel		Aantal
	Wel traject	Geen traject	
12 - 20 uur	46	54	3.884
21 - 31 uur	48	52	4.179
32 - 37 uur	54	46	6.011
minstens 38 uur	56	44	9.614
Totaal	52	48	23.688

Bron: Uww, afdeling beleidsinformatievoorziening

In tabel 5.6 is de vergelijking naar werkloosheidsomvang weergegeven. Uit de tabel blijkt dat naarmate de werkloosheid in omvang toeneemt, ook de kans op een reïntegratietraject, zij het in lichte mate, toeneemt. WW-gerechtigden die slechts parttime, voor een beperkt aantal uren voor arbeid beschikbaar zijn, hebben minder kans op een traject dan WW-gerechtigden die fulltime beschikbaar zijn. Opvallend is wel dat het grootste verschil in de kans op een traject zich niet voordoet tussen WW-gerechtigden met een werkloosheidsomvang van minder respectievelijk meer dan 20 uur per week, maar tussen WW-gerechtigden met een werkloosheidsomvang van minder respectievelijk meer dan 32 uur per week. Voor zover al sprake is van een omslagpunt in de kans op het krijgen van een traject, lijkt dit eerder te liggen bij een werkloosheidsomvang van 32 dan van 20 uur per week. De veronderstelling in de afpeloperatie van SZW dat WW-gerechtigden met een werkloosheidsomvang van 12 tot 19 uur minder dan andere WW-gerechtigden voor een traject in aanmerking komen, lijkt dan ook niet op te gaan.

In tabel 5.7 staat de vergelijking naar urenverlies weergegeven. Dit geeft hetzelfde beeld als tabel 5.6. Uit de tabel blijkt dat voor WW-gerechtigden, die niet volledig maar slechts gedeeltelijk werkloos zijn, de kans op een reïntegratietraject toeneemt naarmate men voor een relatief groter gedeelte werkloos is.

Tabel 5.7 WW-gerechtigden met en zonder traject naar percentage urenverlies,

Urenverlies	procentuele aandeel		Aantal
	Wel traject	Geen traject	
hooguit 50 %	33	67	565
51 - 80 %	44	56	942
81 - 99 %	55	45	657
100 %	53	47	21.341
Onbekend	52	48	183
Totaal	52	48	23.688

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Op basis van de tabellen 5.6 en 5.7 kan worden geconcludeerd dat een WW-gerechtigde eerder naar traject wordt bemiddeld als de werkloosheidsom-

vang en het urenverlies groter zijn. Fulltimers en volledig werklozen worden eerder bemiddeld dan parttimers en gedeeltelijk werklozen. Wel is het zo dat het urenverlies bij de overgrote meerderheid van de WW-gerechtigden 100 procent bedraagt. De invloed van dit kenmerk op het aanbieden van trajecten is diensgevolge zeer beperkt.

5.5 Conclusies

Op basis van de WW-instroom in de periode juli 2000 – juli 2001 kunnen we door vergelijking van de groep WW-gerechtigden die binnen twaalf maanden een traject hebben ontvangen (de trajectgroep) en de groep WW-gerechtigden die ten onrechte geen traject hebben ontvangen (de hiaatgroep) het volgende concluderen met betrekking tot de kans op het krijgen van een reïntegratietraject:

- Op een aantal populatiekenmerken is sprake van verschillen tussen traject- en hiaatgroep. Zo bestaat de hiaatgroep voor een onevenredig groot deel uit vrouwen, ouderen (55 tot 57 jarigen) en WW-gerechtigden uit de regio Noord West. WW-gerechtigden met deze kenmerken hebben dus minder kans op een traject dan andere WW-gerechtigden.
- Op het kenmerk afstand tot de arbeidsmarkt is sprake van enkele duidelijke verschillen tussen traject- en hiaatgroep. In de trajectgroep blijkt fase 2 en, gezien de relatief korte tijd waarin een traject kan worden ontvangen, ook fase 1 in onevenredig omvangrijke mate vertegenwoordigd te zijn, terwijl fase 4 duidelijk is ondervertegenwoordigd. Bovendien bevinden zich in de trajectgroep relatief meer hoger opgeleiden dan lager opgeleiden. Dit vormt een indicatie voor selectief gedrag bij de bemiddeling naar trajecten.
- Ook de mate van werkloosheid lijkt een, zij het bescheiden, rol te spelen bij het aanbieden van trajecten. Fulltimers krijgen iets vaker een traject aangeboden dan parttimers. Daarbij kon echter geen bevestiging worden gevonden voor de veronderstelling in de afpeloperatie van SZW, dat WW-gerechtigden met een werkloosheidsomvang van 12 tot 19 uur veel minder dan andere WW-gerechtigden voor een traject in aanmerking komen.

- Samenvattend kan worden geconcludeerd dat sprake lijkt te zijn van enige selectiviteit in het bemiddelen naar trajecten. De gegevens duiden er op dat binnen het bemiddelingsbestand een zekere afroming plaatsvindt, waardoor de meest kansrijke werkzoekenden meer kans op een traject hebben dan de minst kansrijke werkzoekenden. Op basis van dit onderzoek kunnen wij niet vaststellen hoe het selectiemechanisme precies werkt noch wat de invloed is van de betrokken actoren (de uitvoerders en de WW-gerechtigden zelf).

—

C) Effectevaluatie

6. Methodische verantwoording

In dit deel van het onderzoek gaan wij na of het experiment ‘Tijdelijk besluit sluitende aanpak WW’ heeft geleid tot een substantiële verkorting van de werkloosheidsduur. Om dit na te gaan is een effectmeting uitgevoerd. In paragraaf 6.1 wordt beschreven hoe zo’n effectmeting er idealiter uit zou moeten zien en hoe zij in de praktijk is vormgegeven. In paragraaf 6.2 wordt beschreven hoe de gegevensverzameling heeft plaatsgevonden en hoe de onderzoeksgroep van WW-gerechtigden, waarop de effectmeting is uitgevoerd, tot stand is gekomen. In paragraaf 6.3 wordt beschreven hoe de effectmeting is uitgevoerd, waarbij nader wordt ingegaan op de analysemethode die is gebruikt om vast te stellen of daadwerkelijk van een effect sprake is.

6.1 Opzet effectmeting

Voor een effectmeting is het noodzakelijk om op één of andere wijze de resultaten van de nieuwe werkwijze te vergelijken met die van de oude werkwijze. In de meest ideale situatie worden daartoe twee groepen gecreëerd die in gelijke omstandigheden verkeren, zodat toevoeging van één nieuw element, in dit geval het aanbieden van een reïntegratietraject, het enige verschil tussen beide groepen vormt. Voor de onderhavige effectevaluatie zou dit betekenen dat WW-gerechtigden die tot de doelgroep sluitende aanpak behoren in twee willekeurige groepen worden verdeeld, waarbij één groep (de controlegroep) niet en de andere groep (de proefgroep) wel in aanmerking komt voor een reïntegratietraject. Op deze wijze kan zo zuiver mogelijk worden bepaald of reïntegratiemaatregelen effectief zijn en daadwerkelijk leiden tot een verkorting van de werkloosheidsduur.

Gezien uitgangspunt en doelstelling van het experiment sluitende aanpak – iedereen binnen de doelgroep die een jaar werkloos is, moet een reïntegratietraject aangeboden hebben gekregen – verkeren wij hier in beginsel niet in deze meest ideale situatie. In de reïntegratiepraktijk blijkt de situatie evenwel minder ongunstig dan zij op het eerste gezicht lijkt. Niet iedereen die tot de doelgroep behoort heeft immers gedurende elke periode van minstens twaalf maanden werkloosheid een traject aangeboden gekregen (zie h 4). Wel is mogelijk sprake van een zekere selectiviteit in het aanbieden van trajecten, waardoor niet elke WW gerechtigde binnen de doelgroep evenveel

kans heeft om een traject aangeboden te krijgen (zie hs 5). Met deze selectiviteit dient rekening te worden gehouden, aangezien zij van invloed kan zijn op de onderzoeksresultaten (zie par. 6.3).

6.2 Gegevensverzameling

Rekening houdend met de aanvangsdatum van het experiment, 1 januari 1999, alsmede de beschikbaarheid van gegevens, is gekozen voor een onderzoeksperiode van drie jaar, namelijk van 1 januari 1999 tot 1 januari 2002. Uitgangspunt van onderzoek was in beginsel iedere WW-gerechtigde op te nemen, die tot de doelgroep behoort en in genoemde periode minimaal één maal in de WW is ingestroomd.

Vaststelling reïntegratietrajecten

Voor de betreffende WW-gerechtigden dient allereerst te worden nagegaan of men in bovengenoemde periode een reïntegratietraject heeft ontvangen. Daartoe zijn gegevens benodigd uit twee door het voormalige Lisv beheerde registratiesystemen: het WW-bestand en het reïntegratiebestand Reww. Beide databestanden bevatten gegevens voor alle voormalige uitvoeringsorganen (uvi's) met uitzondering van UWV USZO. Met name het reïntegratiebestand bleek voor de beoogde effectmeting echter minder bruikbaar te zijn. Ten eerste heeft bij de meeste uvi's tot augustus 2000 geen systematische inbreng van reïntegratiegegevens plaatsgevonden. Ten tweede zijn de reïntegratiegegevens voor UWV Cadans tot medio 2001 minder betrouwbaar en deels niet bruikbaar. Zo valt door foutieve registratie doorgaans niet te achterhalen of men wel of geen scholingstraject heeft gevolgd. Bovendien heeft achteraf een grote inhaalslag in de registratie van trajecten plaatsgevonden, waardoor de aanmeldingsdatum veelal incorrect en de aanvangsdatum doorgaans minder betrouwbaar is. Ten derde bevat het reïntegratiebestand wel de begin- en einddatum van het traject als geheel, maar niet de begin- en einddatum van de verschillende onderdelen binnen een traject. Dit vormt een probleem bij gevallen waarin scholing één van de trajectonderdelen is, aangezien de begin- en einddatum van scholing voor de effectmeting van wezenlijk belang zijn. Al met al bleek Reww voor het onderhavige onderzoek slechts beperkt bruikbaar te zijn.

Voor UWV Gak is er een oplossing voor dit probleem in de vorm van een alternatief reïntegratieregistratiesysteem: Mirww. Dit systeem heeft gediend als bron voor Reww en bevat gegevens vanaf 1996, die op productniveau

zijn gespecificeerd, inclusief begin- en einddatum van de producten. Voor wat betreft de gekozen onderzoeksperiode is het systeem redelijk betrouwbaar en volledig. Nadeel is uiteraard dat het (tot april 2002) alleen gegevens bevat voor UWV Gak. Gezien de gebrekkige vastlegging van reïntegratiegegevens in Reww en de aanwezigheid van een beter alternatief voor UWV Gak in de vorm van Mirww, is in overleg met het Ministerie van SZW besloten de effectmeting te beperken tot de WW populatie van UWV Gak. Hiertoe kon mede worden besloten omdat het daarbij nog altijd om bijna tweederde van de totale WW (en reïntegratie-) populatie exclusief UWV USZO gaat. Dit neemt niet weg dat sprake kan zijn van enige vertekening in de onderzoeksresultaten, mocht het zo zijn dat het effect van reïntegratiemaatregelen op de werkloosheidsduur anders (groter of kleiner) is voor de niet onderzochte dan voor de wel onderzochte sectoren.

Vaststelling uitkeringsperiodes

Ter vorming van een analysebestand zijn voor de WW-populatie van UWV Gak gegevens uit het WW-bestand gekoppeld aan reïntegratiegegevens uit zowel Mirww als Reww, waarbij laatstgenoemd bestand slechts in aanvullende zin is gebruikt. Voordat tot koppeling kon worden overgegaan dienden eerst op een zo adequaat mogelijke wijze per persoon WW-uitkeringsperiodes te worden vastgesteld. Vaststelling is betrekkelijk eenvoudig voor personen die in de onderzoeksperiode eenmalig vanuit één dienstverband in de WW zijn ingestroomd en waarbij één (nieuw) WW-recht is ontstaan zonder dat sprake is van een herleving van oude rechten. Gecompliceerder wordt het al als men vanuit meerdere dienstverbanden en met meerdere (gelijktijdige of opeenvolgende) rechten in de WW is ingestroomd en/of als de WW-uitkeringsperiode voor enige tijd is onderbroken vanwege ziekte of een kort dienstverband. In dergelijke gevallen is aangenomen dat sprake is van één en dezelfde uitkeringsperiode als de verschillende rechten elkaar overlappen of als de uitkeringsperiode voor niet meer dan vier weken is onderbroken. Nog gecompliceerder wordt het als sprake is van een samenstel van elkaar deels overlappende WW-rechten, die elk afzonderlijk een omvang van minder dan 12 uur hebben, maar gezamenlijk wel aan de minimaal vereiste omvang van 12 uur voldoen. Gezien het feit dat alleen die WW-gerechtigden tot de doelgroep sluitende aanpak behoren die een WW-uitkering van minstens 12 uur per week hebben, betekent dit dat men slechts voor een deel van de totale uitkeringsperiode tot de doelgroep kan worden gerekend: vanaf het moment dat aan het 12 uren criterium wordt voldaan tot aan het moment dat daar niet meer aan wordt voldaan. Dit vormt de voor de effectmeting relevante uitkeringsperiode.

Bij het exact vaststellen van de uitkeringsperioden deed zich nog een complicatie voor: de in het WW-bestand opgenomen gegevens over begin- en einddatum van de uitkering zijn niet altijd even eenduidig. In een aantal gevallen is sprake van een aanzienlijk verschil - meer dan drie maanden - tussen de geregistreerde aanvangsdatum WW en de eerste (boek)maand waarin de uitkering is uitbetaald. Ook komt het voor dat de WW-uitkering formeel nog niet is beëindigd, de laatste betalingsdatum niet bekend althans niet geregistreerd is, terwijl de laatste (boek)maand van betaling geruime tijd - meer dan drie maanden - geleden geregistreerd is. In dergelijke gevallen is onduidelijk wanneer de uitkering feitelijk is aangevangen c.q. beëindigd. De in het WW-bestand geregistreerde begin- en einddatum van de uitkering zijn aangehouden, als het in het bestand geregistreerde aantal uitkeringsweken niet al te zeer - minder dan 13 weken - afwijkt van het feitelijke aantal weken gelegen tussen de geregistreerde begin- en einddatum van de uitkering (dan wel de laatste betalingsdatum bij lopende uitkeringen). In alle andere gevallen is de uitkeringsperiode, vanwege de grote onduidelijkheid over begin- en/of einddatum, niet in het onderzoek opgenomen.

Bij de in het WW-systeem geregistreerde begin- en einddatums van uitkeringen doet zich twee keer per jaar een piek voor: op 1 of 2 januari en op 1 juli. Dit is grotendeels het gevolg van een administratieve opschoning van het WW-bestand. De werkelijke in- en uitstroom hebben zich veelal enkele weken of maanden daarvoor voorgedaan. Om die reden is in deze gevallen niet de geregistreerde begin- of einddatum WW aangehouden, maar is bij de begindatum gekozen voor de eerste boekmaand van betaling en bij de einddatum voor de laatste betalingsdatum, als deze vóór de vermelde begin- respectievelijk einddatum zijn gelegen.

Koppeling reïntegratietrajecten aan uitkeringsperioden

De koppeling tussen WW en reïntegratiebestanden heeft tot doel de reïntegratietrajecten in verband te brengen met de bijbehorende WW-uitkeringsperioden. De koppeling is geslaagd als bij een reïntegratietraject een WW-uitkeringsperiode wordt gevonden, die is aangevangen vóór of kort na (maximaal vier weken) - en niet is beëindigd vóór - aanvang van het traject. In een beperkt aantal gevallen bleek geen goede koppeling tot stand te kunnen worden gebracht. In deze gevallen kon of in het geheel geen WW uitkering in de onderzoeksperiode worden gevonden of bleek geen sprake te zijn van samenloop met de vastgestelde WW-uitkeringsperiode(n) of bleek

het traject al geruime tijd voor aanvang van de samenlopende WW-uitkering te zijn aangevangen. In deze gevallen is noch het betreffende traject noch de samenlopende WW periode in de analyse meegenomen. Dit is evenmin gedaan bij trajecten, waarbij de geregistreerde begin- en einddatum van de reïntegratieactiviteiten gelijk zijn. Deze gevallen zijn onbruikbaar voor de effectmeting aangezien onduidelijk is wanneer de activiteiten feitelijk zijn aangevangen.

Vaststelling fasering

In een volgende stap is voor een ieder nagegaan of men tot de doelgroep sluitende aanpak behoort. Een belangrijk aspect daarbij is de afstand tot de arbeidsmarkt (fasering), zoals deze bij aanvang WW is vastgesteld. WW-gerechtigden die zijn aangemerkt als fase 1 behoren in eerste instantie niet tot de doelgroep. Pas bij een werkloosheidsduur van zes maanden gaan zij wel daartoe behoren. De vraag is hoe de fasering bij aanvang WW valt te achterhalen. Probleem is dat het WW bestand van het UWV wel het kenmerk fase bevat, maar dat dit kenmerk doorgaans niet is gevuld. Het kenmerk moest dus uit een andere bron komen, te weten het registratiesysteem van het CWI. Dit leverde in die zin problemen op dat het Ministerie van SZW geen toestemming gaf voor een directe koppeling, op basis van het SoFi-nr, van de bestanden van CWI en UWV. Koppeling heeft dientengevolge noodgedwongen plaatsgevonden via een derde instantie, in casu TNO Arbeid. Daarbij is de volgende procedure overeengekomen. Het CWI en UWV versleutelen het SOFi-nr in hun bestanden en leveren die bestanden met de versleutelde SoFi-nrs aan TNO Arbeid. TNO Arbeid koppelt beide bestanden aan elkaar, versleutelt het versleutelde SoFi-nr nogmaals en levert de gekoppelde bestanden met de nieuwe sleutel aan UWV.

Nadat UWV op deze wijze de beschikking heeft gekregen over de gegevens van het CWI, kon voor de in het onderzoeksbestand opgenomen WW-gerechtigden de fase bij aanvang WW worden vastgesteld. Grofweg is de fase als volgt vastgesteld. Als het CWI bestand een fase-indeling bevat met een vaststellingsdatum die minder dan een half jaar verschilt van de aanvangsdatum WW, dan is de betreffende fase overgenomen. Als zo'n fase-indeling in het CWI bestand ontbreekt, dan is gekeken of voor de betreffende uitkeringsperiode in het WW bestand mogelijk wel een fase-indeling is vermeld. Is sprake van een reïntegratietraject dat binnen een half jaar na aanvang WW is gestart, dan is de in het reïntegratiebestand vermelde fase overgenomen. Kan in het geheel geen (adequate) fase-indeling worden gevonden,

staat uitsluitend 'fase geen' of 'fase onbekend' geregistreerd of is de uit verschillende bronnen verkregen informatie tegenstrijdig, dan is de fase bij aanvang WW aangemerkt als onbekend. Voor de grens van een half jaar is gekozen omdat WW-gerechtigden in fase 1 na een half jaar in principe overgaan naar fase 2 (en voor reïntegratie in aanmerking komen). De gevolgde procedure brengt met zich mee dat de fase vaker bekend is voor WW-uitkeringsperioden met een reïntegratietraject, dan voor uitkeringsperioden zonder traject.

Inperking tot de doelgroep

Nu voor zover mogelijk voor elke uitkeringsperiode een fase is vastgesteld, kan worden nagegaan wie wel en niet tot de doelgroep sluitende aanpak dienen te worden gerekend. Niet tot de doelgroep behoren WW-gerechtigden in fase 1, die niet langer dan een half jaar werkloos zijn geweest. WW-gerechtigden met een onbekende fase, die niet langer dan een half jaar werkloos zijn geweest, worden evenmin tot de doelgroep gerekend. Voor deze groep valt immers niet uit te sluiten, is zelfs tamelijk waarschijnlijk, dat het in feite gaat om WW-gerechtigden die als fase 1 kunnen worden aangemerkt. Voor de betreffende uitkeringsperiode(n) zijn deze WW-gerechtigden niet in het onderzoek opgenomen. Mogelijk zijn zij dat wel voor een andere uitkeringsperiode. Als die andere periode langer dan een half jaar heeft geduurd of als bij die periode sprake is van een andere fase-indeling, dan is men voor die periode wel in het onderzoek opgenomen.

Een tweede kenmerk, naast de fase-indeling, die bepaalt of men wel of niet tot de doelgroep behoort, is de omvang van de werkloosheid. WW-gerechtigden van 23 jaar of ouder dienen een WW-uitkering te hebben van minstens 12 uur per week om tot de doelgroep sluitende aanpak te behoren. Uitkeringsperioden waarin niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, zijn niet in het onderzoek opgenomen.

Een derde reden waarom iemand niet tot de doelgroep sluitende aanpak behoort, is het feit dat men reeds in het kader van een andere regeling voor reïntegratie in aanmerking komt. Dit is het geval bij arbeidsgehandicapten en (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten, deze vallen onder de wet REA. In het WW-bestand staat helaas niet vermeld of men voor REA in aanmerking komt. Wel staat vermeld of sprake is van samenloop met een WAO uitkering, van afschatting uit de WAO of van vaststelling van een arbeidsonge-

schiktheidspercentage van minder dan 15 procent. Deze gevallen zijn niet in het onderzoek opgenomen. Hetzelfde geldt voor WW-gerechtigden die volgens Mirww zijn overgedragen naar REA.

Een laatste kenmerk waarop selectie voor onderzoek heeft plaatsgevonden, is leeftijd. Voor WW-gerechtigden van 57,5 jaar en ouder bestaat geen sollicitatieplicht en dus ook geen verplichting tot het aanbieden van een reïntegratietraject. Wel kan men op vrijwillige basis aan zo'n traject deelnemen. Naar verwachting betreft dit echter een selectieve, want extra gemotiveerde, groep 57 plussers. Daarom blijft het onderzoek beperkt tot WW-gerechtigden die bij aanvang WW jonger zijn dan 57 jaar.

Verdere reductie onderzoeksbestand

Met deze inperkingen is het onderzoeksbestand gereduceerd tot WW-gerechtigden die behoren tot de doelgroep sluitende aanpak. In een volgende stap heeft een verdere reductie van het bestand plaatsgevonden. Deze reductie betreft de reden van beëindiging van de WW-uitkering. Gevallen waarin de uitkering is beëindigd wegens ziekte of wegens het niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt, zijn niet in het onderzoek opgenomen. Reden is dat het in dergelijke gevallen maar helemaal de vraag is of men voor beëindiging van de uitkering wel beschikbaar was voor de arbeidsmarkt en niet reeds (veel) eerder was gestopt met zoeken naar werk.

Afgekapte waarnemingen

In gevallen waarin de uitkering is beëindigd wegens het bereiken van de maximum uitkeringsduur, mag worden aangenomen dat tot einde uitkering serieus naar werk is gezocht. In dergelijke gevallen doet zich echter het probleem voor dat wij niet weten of nadien – en zo ja op welk moment – nog werk is gevonden. De waarneming houdt immers op, op het moment dat de WW-uitkering wordt beëindigd. Ook bij niet beëindigde uitkeringen houdt de waarneming voortijdig op. In die gevallen is de uitkering waargenomen tot aan het moment dat de laatste uitkeringsbetaling heeft plaatsgevonden. Bij lopende uitkeringen wordt de uitkeringsduur tot aan deze laatste betaaldatum in de analyses meegenomen. Op die datum wordt de waarneming als het ware afgekapt.

Reïntegratietrajecten die in het jaar 2002 zijn aangevangen, zijn niet in het onderzoek opgenomen. Over aard, inhoud en duur van deze trajecten is doorgaans geen volledige en definitieve, maar slechts beperkte en/of voorlo-

pige informatie beschikbaar. Daardoor zijn deze trajecten minder bruikbaar voor analysedoeleinden. Aangezien het er nu juist om gaat na te gaan of het aanbieden van een traject van invloed is op de kans op werkhervatting, dient in deze gevallen de waarneming te worden afgebroken op het moment dat het traject is gestart. In dergelijke gevallen wordt dus uitsluitend de uitkeringsperiode tot aan de start van het traject in het onderzoek opgenomen.

Eén uitkeringsperiode per WW-gerechtigde

Nadat aldus de voor onderzoek in aanmerking komende uitkeringsperiodes zijn verkregen en per uitkeringsperiode de waarnemingsduur is vastgesteld, blijkt een aantal WW-gerechtigden met meerdere uitkeringsperiodes in het onderzoeksbestand te zijn vertegenwoordigd. Deze WW-gerechtigden leggen daardoor bij de analyse een groter gewicht in de schaal dan diegenen die slechts eenmalig in het onderzoeksbestand zijn vertegenwoordigd. Hoe meer (kortdurende) WW-perioden, hoe zwaarder men meeweegt in de analyse. Dit kan leiden tot een vertekening van de resultaten. Er is dan ook gekozen voor het beginsel per persoon slechts één WW-periode in de analyse te betrekken. Daarbij is als volgt te werk gegaan. Een uitkeringsperiode waarin reïntegratie-instrumenten zijn toegepast heeft voorrang boven een uitkeringsperiode waarin uitsluitend een intakegesprek is geweest en/of een reïntegratieplan is opgesteld, terwijl laatstgenoemde periode weer voorrang heeft boven een periode zonder traject. Vervolgens heeft een uitkeringsperiode waarvoor de fase bekend is voorrang boven een periode waarvoor de fase niet bekend is. Bij uitkeringsperiodes met gelijke voorrang is op willekeurige wijze een periode gekozen. Na deze laatste reductie van het onderzoeksbestand resteren 71.165 WW-gerechtigden en uitkeringsperiodes, met in totaal 14.905 reïntegratietrajecten (21%). Op dit bestand zijn de analyses ten behoeve van de effectmeting uitgevoerd.

Vaststelling werkhervatting

Of sprake is van een werkhervatting is vastgesteld aan de hand van het WW-bestand. Daarmee wordt voor WW-gerechtigden met en zonder traject dezelfde, onafhankelijke bron gehanteerd om werkhervatting vast te stellen. Bovendien is daarmee direct duidelijk of werkhervatting heeft geleid tot beëindiging van de WW-uitkering.

Volgens het Besluit sluitende aanpak is pas sprake van een geslaagde reïntegratie als de werkzoekende werkloze een arbeidscontract heeft gekregen

van minimaal een half jaar. De plaatsing van de werkzoekende wordt dan aangemerkt als 'duurzaam'. Dit betekent dat in het onderzoek niet alleen moet worden nagegaan of sprake is van werkhervatting, maar ook hoelang deze werkhervatting heeft geduurd. Ook de duur van de werkhervatting is vastgesteld aan de hand van het WW-bestand. Daartoe is nagegaan of – en zo ja wanneer – hernieuwde instroom in de WW heeft plaatsgevonden. Heeft binnen zes maanden geen hernieuwde instroom plaatsgevonden, dan is de werkhervatting aangemerkt als duurzaam en de reïntegratie als geslaagd. Heeft binnen zes maanden wel hernieuwde instroom plaatsgevonden, dan is de werkhervatting als niet duurzaam aangemerkt. Dergelijke gevallen tellen niet als geslaagde werkhervattingen mee in de duuranalyse. In plaats daarvan worden deze gevallen beschouwd als afgekapte waarnemingen, waarbij de waarneming ophoudt op het moment van werkhervatting. Of sprake is van een duurzame werkhervatting kan uiteraard alleen worden nagegaan voor gevallen waarin de werkhervatting uiterlijk zes maanden vóór de laatste waarnemingsdatum heeft plaatsgevonden. Aangezien we in het onderzoek de beschikking hebben over WW-gegevens tot en met de maand oktober 2002, kunnen werkhervattingen tot april 2002 in de analyse worden meegenomen. Deze reductie van de waarneming met een half jaar geldt ook voor de uitkeringsduur, dit ongeacht het feit of nadien nog werkhervatting heeft plaatsgevonden. Dit betekent dat in deze variant van de effectmeting de waarneming van uitkeringen die per 1 april 2002 lopen op deze datum worden afgekapt. Voor de betreffende uitkeringen is de uitkeringsduur dus vastgesteld voor de periode tot 1 april 2002.

De effectmeting is zowel uitgevoerd voor alle werkhervattingen, ongeacht de duur daarvan, als voor uitsluitend de duurzame werkhervattingen van minimaal zes maanden.

Resumerend

De effectmeting is uitgevoerd voor WW-gerechtigden vallend onder de administratie van UWV Gak, die in de jaren 1999, 2000 en/of 2001 in de WW zijn ingestroomd en behoren tot de doelgroep sluitende aanpak. Deze WW-gerechtigden zijn in het onderzoek opgenomen als de uitkeringsperiode op grond van bruikbare begin- en einddata redelijk nauwkeurig kon worden vastgesteld en als de uitkering niet wegens ziekte of het niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt is beëindigd. Voor de resterende groep WW-gerechtigden is nagegaan of in genoemde jaren tijdens een WW uitkeringsperiode een reïntegratietraject is aangevangen. Per persoon is slechts één WW-uitkeringsperiode in de effectmeting opgenomen. De effectmeting is

op tweeërlei wijze uitgevoerd: voor alle werkhervattingen, ongeacht de duur daarvan, en voor uitsluitend de 'duurzame' werkhervattingen van minstens zes maanden.

6.3 Analysemethode effectmeting

Duurmodellen

Om de vraag te kunnen beantwoorden of een verandering in werkwijze leidt tot een verandering in werkloosheidsduur, moet een duurmodel worden ontwikkeld. Duurmodellen proberen de verblijfsduur van een individu in een bepaalde toestand tot aan de overgang naar een andere toestand te verklaren. Deze modellen zijn oorspronkelijk afkomstig uit de biologie ('survival analyse'), waar bijvoorbeeld de herstelkans van een patiënt na het toe dienen van een medicijn gemeten wordt. In onderzoeken naar werkloosheid verwijst het duurmodel naar de kans op werkhervatting, oftewel de beëindiging van de toestand werkloosheid.

Netto-effectiviteit

Het voordeel van duurmodellen is, dat bij de bepaling van het effect van reïntegratiemaatregelen op de werkloosheidsduur, rekening kan worden gehouden met allerlei factoren die, onafhankelijk van de reïntegratie-activiteiten, invloed uitoefenen op de werkloosheidsduur. Of reïntegratiemaatregelen effect hebben, kan niet worden vastgesteld door louter te kijken naar de gemiddelde werkloosheidsduur. De groep WW-gerechtigden die wel een reïntegratietraject heeft gehad, kan immers gemiddeld over een betere of slechtere arbeidsmarktpositie beschikken dan de groep die geen reïntegratietraject heeft gehad. Het is van belang daar in de effectmeting rekening mee te houden. Het gaat er om het netto-effect van de reïntegratiemaatregelen op de baanzoekduur vast te stellen. Dat wil zeggen, de verandering in baanzoekduur die het rechtstreekse gevolg is van het inzetten van reïntegratie-instrumenten.

Selectiviteit

Probleem bij het vaststellen van het netto-effect is dat mogelijk sprake is van een zekere selectiviteit in het aanbieden van reïntegratietrajecten. Deze selectiviteit is van invloed op de onderzoeksresultaten op het moment dat de kenmerken die de kans beïnvloeden om een reïntegratietraject te ontvangen, ook van invloed zijn op de kans om een baan te vinden. Een dergelijke beïn-

vloeding kan hier niet worden uitgesloten. Zo lijkt sprake te zijn van een zekere 'afroming' van de doelgroep, waarbij WW-gerechtigden met de beste arbeidsmarktpositie het eerst in aanmerking komen voor een traject (zie hoofdstuk 5). Wordt hier in de effectmeting geen rekening mee gehouden, dan zal het effect van reïntegratiemaatregelen worden overschat. Aan de andere kant dreigt het effect te worden onderschat, als geen rekening wordt gehouden met het feit dat naarmate de arbeidsmarktpositie van WW-gerechtigden binnen de doelgroep beter is, de kans groter is dat zij al werk hebben gevonden voordat een reïntegratietraject is aangeboden.

Voor bovengenoemde selectiviteit kan (grotendeels) worden gecorrigeerd door in het duurmodel schattingen op te nemen voor de kans op het ontvangen van een reïntegratietraject. Een dergelijke exercitie vergt echter de nodige extra tijd aan analyses en modellering. Mede gezien de deadline van het onderzoek en de daaruit voortvloeiende beperkte analysetijd is niet voor deze oplossing gekozen. In plaats daarvan is getracht zo goed mogelijk voor eventuele selectiviteit te corrigeren door zo veel mogelijk persoons- en uitkeringskenmerken in het duurmodel op te nemen. De effecten van deze kenmerken kunnen daardoor worden gescheiden van de effecten van reïntegratiemaatregelen, zodat zo zuiver mogelijk het effect van die maatregelen kan worden vastgesteld. Uiteraard blijft correctie beperkt tot kenmerken die in het duurmodel zijn opgenomen. Dit betekent dat slechts indirect – via verwante kenmerken – en dus in beperkte mate, rekening kan worden gehouden met niet geregistreerde, moeilijk waarneembare kenmerken als gezondheid en motivatie. Wat gezondheid betreft is het probleem in die zin betrekkelijk gering dat arbeidsongeschikten, arbeidsgehandicapten en langdurig zieken niet in het onderzoek zijn opgenomen. Een indicatie voor (extrinsieke) motivatie in de zin van het al dan niet aanwezig zijn van financiële prikkels, waardoor men meer of minder moeite zal doen een baan te vinden, is in het onderzoeksbestand opgenomen. Het gaat hier om (hoogte van en duur tot) een eventueel dreigende inkomensachteruitgang vanwege de overgang naar een andersoortige uitkering.

Kosten-effectiviteit

Een bijkomend voordeel van het werken met duurmodellen is dat niet alleen uitspraken gedaan kunnen worden over de richting waarin de effecten werken (werken ze verlengend of verkortend op de werkloosheidsduur?), maar dat ze ook kunnen worden gekwantificeerd. Daardoor kan worden berekend hoe hoog de mogelijke financiële besparing is van het aantal dagen dat geen werkloosheidsuitkering hoeft te worden betaald.

Het hazard rate model

In dit onderzoek wordt als duurmodel het 'hazard rate' model gehanteerd. Door gebruik te maken van een hazard rate model kunnen ook niet beëindigde uitkeringsduren in de analyse worden meegenomen. In dergelijke gevallen loopt de uitkering van de werkloze werkzoekende na het einde van de waarnemingsperiode nog door. De informatie die wij hieruit kunnen halen is dat de werkloze werkzoekende aan het einde van de waarnemingsperiode nog niet is uitgestroomd naar werk. Een hazard rate model maakt gebruik van deze informatie.

De hazard functie⁶⁴

Het hazard rate model modelleert de kans dat een persoon die al een periode t naar werk zoekt in de korte periode dt na tijdstip t het werk hervat:

$$T(t) = \lim_{dt \rightarrow 0} \frac{P(t = T < t+dt | T = t)}{dt}$$

Dit wordt de hazardfunctie genoemd : het 'gevaar' dat je het werk hervat. In deze functie wordt de kans op werkhervatting uitgedrukt als een conditionele kans: $T(t)$ is de kans op werkhervatting gegeven de conditie dat sprake is van tenminste een zoekduur T (tot tenminste tijdstip t). Door die conditie kunnen mensen die kort zoeken worden vergeleken met mensen die lang zoeken, aangezien voor verschillen in de zoekduur wordt gecorrigeerd.

De hazardfunctie kan ook als volgt worden uitgedrukt:

$$T(t) = P(\text{werkhervatting op } t | \text{zoekduur tot } t)$$

Het gegeven dat iemand gedurende een tijd T naar werk zoekt, kan op zijn beurt weer worden uitgedrukt in een kansfunctie: $P(\text{zoekduur tot } t)$. De kans om iemand op tijdstip t het werk te zien hervatten wordt daarmee gelijk aan:

$$f(t) = P(\text{werkhervatting op } t | \text{zoekduur tot } t) \times P(\text{zoekduur tot } t)$$

⁶⁴ Deze tekst is gebaseerd op een notitie van Arjan Heyma (SEO)

Deze kans is dus gelijk aan de conditionele kans op werkhervatting (de hazard) maal de kans om tenminste voor een periode t te zoeken naar werk. De kans op werkhervatting wordt op zo'n indirecte wijze uitgedrukt, omdat daarmee expliciet rekening wordt gehouden met de verstreken zoekduur.

In een duurmodel wordt de relatie tussen de conditionele kans op werkhervatting (de hazard) en een aantal verklarende variabelen gespecificeerd. Dit kan in de volgende formule worden uitgedrukt:

$$T(t) = \lambda(t) \cdot \exp(X \cdot \beta + \gamma \cdot I_r)$$

Hierin is $\lambda(t)$ een functie die de duuraafhankelijkheid uitdrukt. In dit onderzoek is dat de Weibull functie. $\exp(X \cdot \beta + \gamma \cdot I_r)$ is de zogenaamde 'baseline hazard', omdat deze onafhankelijk is van de verstreken duur t . X zijn de verklarende variabelen, β de te schatten parameters die de invloed van de verklarende variabelen op de kans op werkhervatting uitdrukken. De indicator I_r geeft aan of sprake is van een reïntegratietraject en γ is een te schatten parameter die het effect van een reïntegratietraject uitdrukt. Hoewel I_r onafhankelijk is van de verstreken zoekduur, verandert de waarde ervan wel in de tijd. Een traject wordt immers pas na verloop van tijd ingezet. Vanaf dat moment wordt het als effectief in het model meegenomen. De indicatorfunctie I_r krijgt dan de waarde 1, in alle andere gevallen is I_r gelijk aan 0.

Tijdsafhankelijke factoren

In het duurmodel wordt er van uit gegaan dat men naar werk begint te zoeken op het moment dat men werkloos wordt. Doorgaans vangen reïntegratietrajecten echter niet direct aan het begin, maar gedurende de werkloosheid aan. Met dit aanvangstijdstip moet bij de analyses rekening worden gehouden. Tot dit tijdstip heeft men immers al enige tijd tevergeefs naar werk gezocht. Bovendien neemt doorgaans met de toename van de werkloosheidsduur de kans op het vinden van een baan af. In het duurmodel moet dan ook onderscheid worden gemaakt naar twee perioden: een eerste periode waarin de reïntegratiemaatregelen nog niet van kracht zijn en een tweede periode waarin dat wel het geval is.

Voor het duurmodel betekent dit het volgende. Het duureffect wordt geïdentificeerd op de lengte van de waargenomen zoekduur, dat wil zeggen de periode vanaf instroom in de WW tot werkhervatting of einde waarneming. Het

effect van de reïntegratie-inspanningen wordt geïdentificeerd op de lengte van de periode vanaf het begin van een traject⁶⁵ tot werkhervatting of einde waarneming.

Effectiviteit scholing

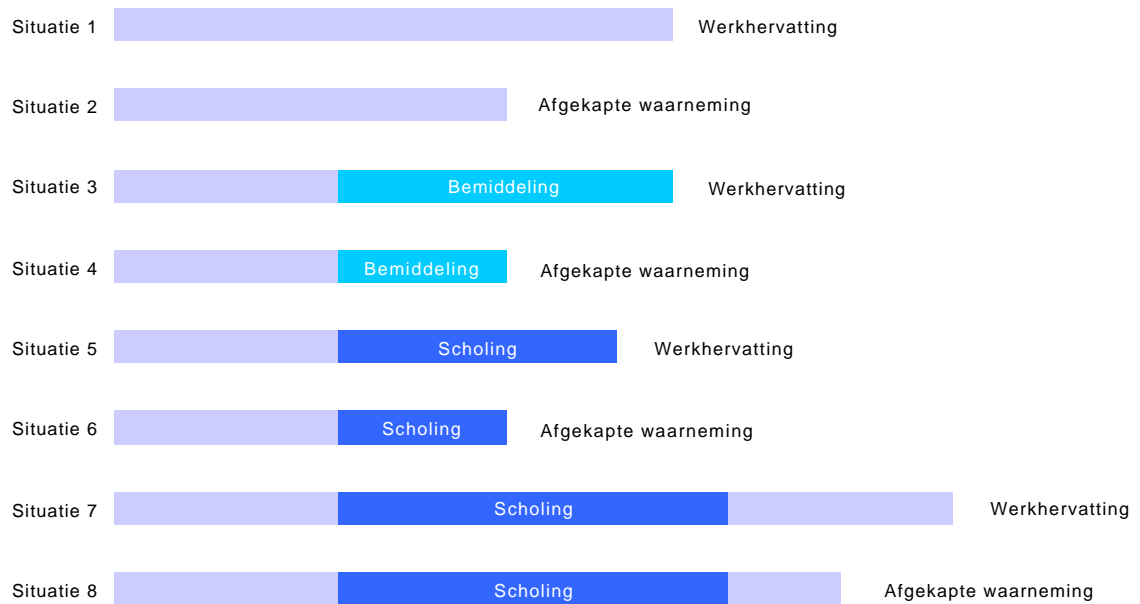
Bij bemiddelingstrajecten is het omslagpunt tussen deze beide perioden eenvoudig vast te stellen: verondersteld mag worden dat de reïntegratiemaatregelen vanaf aanvang traject effect hebben op de baanzoekduur. Bij scholingstrajecten is het omslagpunt minder eenduidig en dus minder eenvoudig vast te stellen: is scholing effectief vanaf het moment dat met de scholing wordt begonnen of pas na succesvolle afronding van de scholing? In het eerste geval wordt verondersteld dat het vinden van werk tijdens de scholing - al vanaf de eerste scholingsdag - mede te danken is aan die scholing (bijvoorbeeld dankzij de behaalde deelkwalificaties of dankzij het simpele feit dat men scholing volgt, hetgeen werkgevers kunnen opvatten als een teken van motivatie en leerbereidheid). In het tweede geval wordt verondersteld dat werkhervatting tijdens de scholing niet kan worden toegeschreven aan die scholing, maar integendeel juist aan het feit dat men ondanks de scholing gewoon door is blijven zoeken naar werk, waarbij het niet afronden van de scholing kennelijk geen belemmering vormde voor het vinden van werk. In het eerste geval ligt het omslagpunt bij de aanvang van het traject, in het tweede geval bij het einde van de scholing. In het eerste geval komt de periode van scholing - waarin mogelijk minder intensief naar werk wordt gezocht - ten laste van het deel van de baanzoekduur waarin de reïntegratiemaatregelen effectief worden verondersteld. In het tweede geval komt de periode van scholing niet ten laste van dat deel van de baanzoekduur, maar van het deel waarin de reïntegratiemaatregelen nog niet effectief worden verondersteld. In het eerste geval wordt het effect van de inzet van scholingstrajecten op de werkloosheidsduur geschat. In het tweede geval wordt het effect van de gevolgde scholing op de kans om werk te vinden geschat. De analyses zijn dan ook voor beide varianten uitgevoerd.

Om bovenstaande te verduidelijken wordt in figuur 6.1 een gestileerd overzicht gegeven van alle mogelijke situaties die zich met betrekking tot de waargenomen baanzoekduren kunnen voordoen.⁶⁶

⁶⁵ Bij scholingstrajecten kan dit ook vanaf het eind van een traject zijn.

⁶⁶ Deze figuur is ontleend aan TNO-rapport *Daadwerkelijk effectief*, pag. 118.

Figuur 6.1 Visueel overzicht mogelijke situaties waargenomen baanzoekduren



Niet visueel, maar schematisch weergegeven komt bovenstaande op het volgende neer:

Tabel 6.1 Schematisch overzicht mogelijke situaties waargenomen baanzoekduren

Situatie	Scholingsvariant	Traject	Werk-Hervatting	Waarneming	Traject effectief vanaf
1	Nvt	Geen	Wel	Volledig	Nvt
2	Nvt	Geen	Niet	Afgekapt	Nvt
3	Nvt	Bemiddeling	Wel	Volledig	Aanvang bemiddeling
4	Nvt	Bemiddeling	Niet	Afgekapt	Aanvang bemiddeling
5	1	Scholing	Wel	Volledig	Aanvang scholing
5	2	Geen	Wel	Volledig	Eind scholing
6	1	Scholing	Niet	Afgekapt	Aanvang scholing
6	2	Geen	Niet	Afgekapt	Eind scholing
7	1	Scholing	Wel	Volledig	Aanvang scholing
7	2	Scholing	Wel	Volledig	Eind scholing
8	1	Scholing	Niet	Afgekapt	Aanvang scholing
8	2	Scholing	Niet	Afgekapt	Eind scholing

In situatie 1 en 2 wordt geen reïntegratietraject ontvangen. Dit vormen de twee situaties die zich binnen de controlegroep kunnen voordoen. Situatie 3 en 4 betreffen bemiddelingstrajecten. De afgebeelde situaties zijn ook van toepassing op andersoortige trajecten, met uitzondering van trajecten waarin sprake is van scholing. In deze situaties doet het feit of werkhervatting respectievelijk afkapping van de waarneming tijdens of na het traject heeft plaatsgevonden voor de effectmeting niet ter zake.

Anders ligt dat voor trajecten waarin sprake is van scholing. De situaties 5 tot en met 8 hebben op dergelijke trajecten betrekking. Zoals vermeld zijn in de effectmeting voor scholingstrajecten steeds twee varianten gehanteerd: in variant 1 wordt scholing effectief geacht direct vanaf aanvang scholing, in variant 2 pas na afronding van de scholing. Situatie 5, waarin tijdens de scholing werkhervatting heeft plaatsgevonden, wordt in variant 1 dan ook beschouwd als een geval met scholingstraject, maar in variant 2 als een geval zonder traject, aangezien het moment waarop de scholing effectief wordt nog niet is bereikt. In variant 1 wordt de werkhervatting wel en in variant 2 niet aan de scholing toegeschreven. Situatie 6, waarin de waarneming tijdens de scholing is afgekapt, wordt in variant 1 weer beschouwd als een geval met scholingstraject en in variant 2 als een geval zonder traject dat tot de controlegroep behoort. Situatie 7, waarin werkhervatting na afronding van de scholing heeft plaatsgevonden, wordt in beide varianten als een scholingstraject beschouwd. (Als na afronding van de scholing sprake is van bemiddeling, dan betreft het een gecombineerd scholings- en bemiddelingstraject.) Hetgeen voor situatie 7 geldt, geldt ook voor situatie 8, waarin de waarneming na afronding van de scholing is afgekapt.

Uitgestelde instroom in de doelgroep

Zoals reeds vermeld komen WW-gerechtigden die bij aanvang WW zijn aangemerkt als fase 1 pas na een half jaar werkloosheid in aanmerking voor reïntegratiemaatregelen. Pas dan behoren deze WW-gerechtigden tot de doelgroep sluitende aanpak. In het analysemodel dient daar rekening mee te worden gehouden. In de analyse zijn immers uitsluitend die WW-gerechtigden in fase 1 – of met fase ‘onbekend’ – opgenomen, die minstens een half jaar werkloos zijn. De vraag is hoe voor deze groep een adequaat duurmodel kan worden opgesteld ter bepaling van de effectiviteit van reïntegratie. Deze vraag kan op twee manieren worden benaderd: ten eerste vanuit een meer algemeen, ‘theoretisch’ uitgangspunt, ten tweede vanuit een meer toegespitst, ‘empirisch’ uitgangspunt.

Benadering 1

In de eerste benadering wordt de duurzaamheid en daarmee de verwachte baanzoekduur voor fase 1 WW-gerechtigden op dezelfde manier geschat als voor fase 2-4 WW-gerechtigden: vanaf aanvang werkloosheid. Voordeel van deze benadering is dat in beginsel dezelfde uitgangscondities voor fase 1 WW-gerechtigden als voor fase 2-4 WW-gerechtigden zijn gecre-

eerd. Daarmee zijn beide groepen als het ware vergelijkbaar gemaakt. Voor de betreffende fase 1 WW-gerechtigden wordt de verwachte baanzoekduur en het effect van reïntegratie geschat *alsof* binnen deze groep een ieder vanaf de eerste werkloosheidsdag de mogelijkheid heeft gehad naar werk uit te stromen. Voor fase 1 WW-gerechtigden wordt zo een theoretisch verwachte baanzoekduur verkregen, die valt te vergelijken met de verwachte baanzoekduur voor fase 2-4 WW-gerechtigden. Vergelijking kan dan op basis van dezelfde condities plaatsvinden, dat wil zeggen uitgaande van de initiële hervattingskansen voor beide groepen. Uiteraard is de werkelijk verwachte baanzoekduur voor de betreffende groep fase 1 WW-gerechtigden groter dan de theoretisch verwachte baanzoekduur. Anders dan in het model wordt verondersteld, stroomt er immers niemand binnen een half jaar uit wegens werkhervatting.

Probleem van deze benadering is dat voor de fase 1 WW-gerechtigden binnen het onderzoeksbestand de (conditionele) hervattingskans en dus de duurafhankelijkheid voor het eerste half jaar werkloosheid niet valt te bepalen. Doordat per definitie niemand binnen een half jaar naar werk is uitgestroomd, is het in beginsel onmogelijk om voor deze groep vanaf aanvang WW een duurmodel te schatten. Wel kan voor de totale groep WW-gerechtigden een duurmodel vanaf aanvang WW worden geschat. Daarbij vindt schatting voor het eerste half jaar noodgedwongen plaats op basis van informatie over uitsluitend de conditionele hervattingskans voor fase 2-4 WW-gerechtigden. Voor de periode daarna vindt schatting plaats op basis van de hervattingskans van zowel fase 2-4 als fase 1 WW-gerechtigden. Als voor beide groepen de conditionele hervattingskansen ongeveer gelijk zijn, valt deze methode goed toe te passen. Toepassing is problematischer als de conditionele hervattingskansen aanzienlijk verschillen. En dat laatste is hier het geval: de conditionele hervattingskans voor fase 1 WW-gerechtigden is gedurende een relatief lange periode - eerst aanzienlijk, later beperkt - groter dan voor fase 2-4 WW-gerechtigden (zie ook hs. 8). Gevolg is dat de verwachte baanzoekduur voor fase 2-4 WW-gerechtigden in het model wordt overschat en die voor fase 1 WW-gerechtigden wordt onderschat. Daardoor wordt ook het effect van reïntegratie voor fase 2-4 WW-gerechtigden overschat en voor fase 1 WW-gerechtigden onderschat. Mede doordat reïntegratiemaatregelen doorgaans pas na verloop van tijd worden ingezet, valt immers bij fase 2-4 WW-gerechtigden meer (schijnbare) 'winst' te behalen dan bij fase 1 WW-gerechtigden.

Voor fase 2-4 WW-gerechtigden valt de feitelijk verwachte baanzoekduur en daarmee het 'werkelijke' effect van reïntegratie te bepalen door het duurmo-

del voor de betreffende subpopulatie apart te schatten. Voor fase 1 WW-gerechtigden is dat echter niet mogelijk. (Het effect van reïntegratie kan voor deze groep uitsluitend worden geschat op basis van de interactie tussen fase en reïntegratie in het voor de gehele onderzoekspopulatie geschatte duurmodel.) Daardoor kan niet goed worden nagegaan of het effect van reïntegratie voor de onderzoekspopulatie als geheel adequaat is geschat. Dit klemte te meer daar het zich laat aanzien dat de verwachte baanzoekduur niet geheel juist, want te laag is geschat.⁶⁷

Benadering 2

In de tweede benadering wordt de duurzaamheid en de verwachte baanzoekduur voor fase 1 WW-gerechtigden geschat *vanaf* het moment dat men voor reïntegratie in aanmerking komt, dat wil zeggen vanaf een half jaar werkloosheid. Het eerste half jaar werkloosheid wordt dus niet in het duurmodel meegenomen. Daarmee doen de problemen van de eerste benadering zich hier niet voor. Wel zijn in het duurmodel verschillende uitgangskondities voor fase 1 respectievelijk fase 2-4 WW-gerechtigden gecreëerd. Dit is gebeurd in aansluiting op de verschillende momenten waarop men voor reïntegratie in aanmerking komt. De uitkomsten voor beide groepen kunnen louter op basis van die verschillende uitgangskondities worden vergeleken. Voor de fase 1 WW-gerechtigden wordt zo een 'empirisch' verwachte baanzoekduur verkregen, gegeven het feit dat men al een half jaar werkloos is. Het nulpunt van de effectmeting ligt in deze benadering niet bij aanvang werkloosheid, maar bij een half jaar werkloosheid. De via dit model, vanaf dit nulpunt, verkregen conditionele hervattingskans is dan ook lager dan de via het model van benadering 1 verkregen hervattingskans. Daardoor is de verwachte baanzoekduur (aanzienlijk) groter dan volgens het duurmodel van benadering 1.

Probleem van deze benadering is dat er impliciet van wordt uitgegaan dat fase 1 WW-gerechtigden pas na een half jaar werkloosheid beginnen met zoeken naar werk, zoals bij fase 2-4 WW-gerechtigden er van wordt uitgegaan dat men pas bij aanvang WW begint met zoeken naar werk. Uiteraard is deze aanname niet juist, maar het schakelt beide groepen in zekere zin wel onder dezelfde noemer: het zoekgedrag en daarmee de baanzoekduur wordt pas als relevant beschouwd vanaf het moment dat men voor reïnte-

⁶⁷ Zo is de schatting van de verwachte baanzoekduur nauwelijks groter dan de gemiddelde feitelijke baanzoekduur tot aan het moment van werkhervatting of afkapping van de waarneming.

gratie in aanmerking komt. Vanwege een mogelijk verschil in overloopeffecten kan daarbij sprake zijn van enige vertekening in de te schatten baanzoekduren. Denkbaar is dat men voor aanvang van de werkloosheid minder intensief naar werk zoekt dan tijdens de werkloosheid. Het overloopeffect voor fase 1 WW-gerechtigden zal dan groter zijn dan voor fase 2-4 WW-gerechtigden. De vertekening die hier het gevolg van kan zijn, vormt met name een probleem als we één duurmodel voor de gehele onderzoekspopulatie willen schatten.

Of de gehanteerde werkwijze een goede benadering van de werkelijkheid vormt, kan pas achteraf, 'empirisch' worden vastgesteld: door de resultaten - in de zin van verwachte baanzoekduur en effectiviteit reïntegratie - voor de gehele onderzoekspopulatie te vergelijken met de resultaten voor beide afzonderlijke subpopulaties, dit mede in relatie tot de gemiddeld waargenomen uitkeringsduur tot aan het moment van werkhervatting of afkapping van de waarneming.

Besluit

Gegeven de onderzoeksvraag - vaststelling van het feitelijke effect van reïntegratie voor de groep WW-gerechtigden die voor sluitende aanpak in aanmerking komt - valt de tweede benadering te prefereren boven de eerste. In de eerste benadering wordt in feite een antwoord gegeven op de vraag naar het effect van reïntegratie, uitgaande van de veronderstelling dat beide groepen WW-gerechtigden in beginsel vanaf aanvang WW naar werk kunnen uitstromen. Dit impliceert dat zoekgedrag en baanzoekduur vanaf aanvang WW van belang zijn en in het duurmodel moeten worden opgenomen. In deze benadering wordt dus uitgegaan van een hypothetische situatie en niet van de feitelijke situatie van het experiment sluitende aanpak. De tweede benadering sluit wel aan bij de feitelijke gang van zaken in het experiment sluitende aanpak. Hoewel vanuit een theoretisch oogpunt de baanzoekduur mogelijk niet geheel juist wordt geschat, is het betreffende duurmodel - gegeven de situatie dat fase 1 WW-gerechtigden pas na een half jaar voor reïntegratie in aanmerking komen - de meest geëigende methode om het effect van reïntegratie voor deze groep WW-gerechtigden in de praktijk vast te stellen. Voorwaarde is wel dat de resultaten voldoende realiteitswaarde hebben. Dit dient achteraf te worden getoetst.

7. Beschikbare gegevens

In dit hoofdstuk worden de kenmerken gepresenteerd die in de effectevaluatie zijn opgenomen. Daar waar nodig zal worden toegelicht hoe het betreffende kenmerk is gedefinieerd en geconstrueerd. Bovendien zal worden aangegeven hoe en waarom het kenmerk in de analyse is opgenomen. Bij de presentatie van de kenmerken wordt steeds een overzicht gegeven van de verdeling over de onderzoekspopulatie waarvoor de effectmeting is uitgevoerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar WW-gerechtigden die wel respectievelijk niet het werk hebben hervat. Eerst komen in paragraaf 7.1 de trajectkenmerken aan bod, vervolgens in paragraaf 7.2 de persoonskenmerken en tot slot in paragraaf 7.3 de uitkeringskenmerken. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kort, samenvattend overzicht van de in de voorgaande paragrafen besproken kenmerken (paragraaf 7.4).

7.1 Trajectkenmerken

Wel/geen traject

Het eerste kenmerk dat van belang is, betreft de vraag of men in de onderzochte periode wel of niet een reïntegratietraject heeft gehad. In tabel 7.1 is een onderverdeling gemaakt naar WW-gerechtigden die wel respectievelijk geen traject hebben gehad. De WW-gerechtigden die wel een traject hebben gehad, kunnen worden beschouwd als de proefgroep. De WW-gerechtigden die, althans in de onderzochte periode, geen traject hebben gehad, kunnen worden beschouwd als de controlegroep. Uit de tabel blijkt dat ruim een vijfde van de onderzoekspopulatie in de onderzochte periode een traject heeft gehad.

Tabel 7.1 Verdeling onderzoekspopulatie naar wel/geen traject

Traject	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- geen traject	26.810 79	29.450 79	56.260 79
- wel traject	7.220 21	7.685 21	14.905 21
Totaal	34.030	37.135	71.165



Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.1 komt naar voren dat naar verhouding evenveel WW-gerechtigden met als zonder traject het werk hebben hervat. Hieruit mag niet worden geconcludeerd dat de reïntegratie-instrumenten dus geen succes hebben gehad. Ten eerste is niet bekend hoe beide groepen WW-gerechtigden zijn samengesteld. Mogelijk hebben de WW-gerechtigden met een traject, vanwege een grotere afstand tot de arbeidsmarkt of vanwege andere minder gunstige persoonskenmerken, gemiddeld een geringere kans op werkhervatting dan de WW-gerechtigden zonder traject. Dit zou betekenen dat zonder de inzet van reïntegratie-instrumenten relatief minder WW-gerechtigden met dan zonder een traject werk zouden hebben gevonden. Ten tweede is niet alleen de vraag van belang of men werk heeft gevonden, maar ook hoe lang men al naar werk zoekt of heeft gezocht en vanaf welk tijdstip in dat zoekproces reïntegratie-instrumenten zijn ingezet. Duuranalyses, waarbij rekening wordt gehouden met verschillen in persoons- en uitkeringskenmerken, zullen uitsluitsel moeten geven over de vraag of WW-gerechtigden met een traject dankzij de reïntegratie-inspanningen eerder werk vinden dan WW-gerechtigden zonder een traject.

Overigens is het kenmerk wel/geen traject niet als zodanig in de analyses meegenomen. In plaats daarvan is een tijdsafhankelijke variabele in het analysemodel opgenomen, die verwijst naar het tijdstip waarop de reïntegratie-instrumenten daadwerkelijk zijn ingezet.

Soort traject

Aan de hand van de in Mirww opgenomen productspecificaties is een indeling gemaakt naar het soort reïntegratietraject. In totaal zijn zeven soorten trajecten onderscheiden. Bij het eerst onderscheiden type traject is feitelijk geen sprake van reïntegratie-activiteiten. Dit type traject behelst niet meer dan het voeren van een intakegesprek en/of het opstellen van een reïntegratieplan. Om uiteenlopende redenen is daar in de praktijk verder geen vervolg aan gegeven. Aangezien alleen al van het oproepen voor een gesprek, het opstellen van een plan en/of het vooruitzicht van het moeten volgen van een scholingstraject een activerende werking kan uitgaan, is ook dit type 'traject' in het onderzoek opgenomen.

Als tweede type traject zijn trajecten onderscheiden die kunnen worden aangeduid als oriëntatietrajecten. Bij dit type traject hebben wel, zij het in beperkte mate, activiteiten plaatsgevonden. Het kan daarbij gaan om het ondersteunen bij de oriëntatie op werk, het uitvoeren van een geschiktheids-test of assesment, het geven van een scholings- of loopbaanadvies, 'motivatie-interventie' of een sollicitatietraining. Scholing of bemiddeling hebben niet plaatsgevonden.

Als derde zijn bemiddelingstrajecten onderscheiden. Het kan daarbij gaan om meer of minder intensieve vormen van bemiddeling naar werk, met of zonder begeleiding door het reïntegratiebedrijf. Ook kan sprake zijn van 'jobhunting'. Uit de beschikbare gegevens kan niet worden afgeleid wat nu precies het onderscheid is tussen de verschillende soorten bemiddeling. Relatief vaak worden bemiddelingstrajecten voorafgegaan door een oriëntatiefase. Om die reden zijn dergelijke trajecten apart onderscheiden.

Ook bij scholingstrajecten kan sprake zijn van een eerste, afzonderlijke fase van oriëntatie. Veelal vormt de oriëntatie echter een integraal onderdeel van het scholingstraject, waardoor het niet afzonderlijk in het reïntegratiebestand wordt vastgelegd. Om die reden zijn scholingstrajecten met en zonder oriëntatiefase onder één noemer samengebracht. Scholingstrajecten zijn niet primair gericht op een zo snel mogelijke werkhervatting, maar op verbetering van de arbeidsmarktpositie, oftewel op 'aanbodversterking'. Overigens kunnen scholingstrajecten naar duur en intensiteit aanzienlijk verschillen. In ongeveer een vijfde van de gevallen vindt tijdens de scholing begeleiding plaats door het reïntegratiebedrijf.

Scholing en bemiddeling kunnen ook in combinatie voorkomen. Het ligt voor de hand dat daarbij wordt begonnen met het geven van scholing (aanbodversterking) en dat pas tegen het eind van de scholing actief wordt begonnen met naar werk te bemiddelen. Trajecten waarbij een dergelijke volgorde in activiteiten kon worden vastgesteld zijn apart onderscheiden. In beperkte mate komt de omgekeerde volgorde echter ook voor. Waarschijnlijk is daarbij na een aantal mislukte bemiddelingspogingen besloten de focus eerst te richten op aanbodversterking. Daarom zijn deze trajecten door ons primair beschouwd als scholingstrajecten. Ook komt het voor dat de bemiddeling niet tegen het eind maar al in een eerder stadium tijdens de scholing is aangevangen. In dit soort gevallen is het traject aangeduid als 'scholing + bemiddeling'. Dit geldt ook voor gevallen waarin wegens het ontbreken van een (adequate) begin- en/of einddatum van scholing of bemiddeling, geen volgorde tussen de beide trajectonderdelen kon worden vastgesteld.

Tabel 7.2 Verdeling onderzoekspopulatie naar soort traject

Soort traject	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- alleen plan en/of gesprek	1.243 17	1.546 20	2.789 19
- oriëntatie	393 5	512 7	905 6
- bemiddeling	1.824 25	1.949 25	3.773 25
- oriëntatie + bemiddeling	894 12	867 11	1.761 12
- scholing	815 11	1.219 15	2.034 14
- scholing + bemiddeling	588 8	1.087 14	1.675 11
- eerst scholing, dan bemiddeling	1.463 20	505 7	1.968 13
Totaal	7.220 100	7.685 100	14.905 100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.2 blijkt dat in 37 procent van de gevallen sprake is van een bemiddelingstraject (met of zonder oriëntatiefase), in 14 procent van een scholingstraject en in 24 procent van een gecombineerd scholings- en bemiddelingstraject. In de overige 25 procent van de trajecten heeft alleen een intakegesprek plaatsgevonden en/of is alleen een reïntegratieplan opgesteld (19%) of heeft niet meer dan een eerste fase van oriëntatie plaatsgevonden (6%).

Uit tabel 7.2 blijkt tevens dat er tussen de verschillende trajecten aanzienlijke verschillen zijn voor wat betreft de kans op werkhervatting. Bij trajecten waarin scholing voorafgaat aan bemiddeling lijkt sprake te zijn van een relatief geringe kans op werkhervatting, terwijl het omgekeerde geldt voor trajecten waarin gelijktijdig sprake is van scholing en bemiddeling of waarin de volgorde tussen beide onbekend is. Met betrekking tot deze bevinding kan echter hetzelfde worden opgemerkt als hierboven voor 'Wel/geen traject' is gedaan: de duuranalyses zullen moeten uitwijzen of tussen de onder-

scheiden trajecten daadwerkelijk verschillen bestaan in de kans op werkhervatting.

7.2 Persoonskenmerken

Afstand tot de arbeidsmarkt

Dit kenmerk geeft de afstand tot de arbeidsmarkt weer, zoals vastgesteld door het CWI. Hoe hoger de fase, hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt en hoe moeilijker het wordt geacht werk te vinden. Het gaat hier steeds om de fase bij aanvang WW. In een aantal gevallen moest de fase nog nader worden bepaald, maar was in ieder geval wel duidelijk dat het niet om fase 1 ging. Voor zover voor deze gevallen geen nadere bepaling van de fase bij aanvang WW aanwezig bleek te zijn, zijn deze gevallen onder de noemer 'geen fase 1' in de analyse opgenomen. Voor een aantal andere gevallen kon in het geheel geen fase-indeling bij aanvang WW worden gevonden. Deze gevallen zijn onder de noemer 'fase onbekend' in de analyse opgenomen.

Tabel 7.3 Verdeling onderzoekspopulatie naar afstand tot de arbeidsmarkt

Afstand tot de arbeidsmarkt	Niet hervat		Wel hervat		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
- fase 1	16.600	49	16.698	45	33.298
- fase 2	4.195	12	5.735	15	9.930
- fase 3	3.746	11	4.209	11	7.955
- fase 4	3.199	9	3.894	11	7.093
- geen fase 1	2.384	7	2.376	6	4.760
- fase onbekend	3.906	11	4.223	11	8.129
Totaal	34.030	100	37.135	100	71.165

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.3 blijkt dat bijna de helft van de onderzochte WW-gerechtigden binnen de doelgroep sluitende aanpak bij aanvang WW is aangemerkt als

fase 1. Voor deze WW-gerechtigden geldt dat men minstens een half jaar werkloos moet zijn, om tot de doelgroep te behoren en in het analysestand opgenomen te worden. Dat men minstens een half jaar werkloos moet zijn, verklaart waarom binnen de onderzoekspopulatie relatief minder mensen in fase 1 het werk hebben hervat dan in fase 2, 3 of 4. Overigens komt, anders dan mag worden verondersteld, uit de tabel niet naar voren dat WW-gerechtigden in fase 4 een geringere kans op werkhervatting hebben dan WW-gerechtigden in een lagere fase.

Geslacht

Uit tabel 7.4 blijkt dat zich in de onderzoekspopulatie meer mannen dan vrouwen bevinden. Relatief iets meer mannen dan vrouwen hebben werk gevonden.

Tabel 7.4 Verdeling onderzoekspopulatie naar geslacht

Geslacht	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- man	19.091 56	21.779 59	40.870 57
- vrouw	14.939 44	15.356 41	30.295 43
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Leefsituatie

Dit kenmerk verwijst naar de thuissituatie van de onderzochte WW-gerechtigden: is men alleenstaand, samenwonend of gehuwd? Informatie hierover is verkregen via de in het WW-bestand opgenomen gegevens over de leefsituatie, aangevuld met de in de BasisRegistratiePersonen geregistreerde burgerlijke staat. Verondersteld is dat de invloed van de leefsituatie op de werkloosheidsduur voor mannen anders is dan voor vrouwen. Deze veronderstelling is onder meer gebaseerd op de gedachte dat gehuwde (of samenwonende) vrouwen voor werkgevers mogelijk minder aantrekkelijk zijn dan alleenstaande vrouwen. Het 'risico' op het krijgen van kinderen, met als gevolg uitval wegens zwangerschapsverlof en als mogelijk gevolg de wens om te stoppen met werken of minder uren te gaan werken, zal immers

groter zijn voor gehuwde dan voor alleenstaande vrouwen. Bij vrouwen die al kinderen hebben, zullen de gezinstaken mogelijk beperkingen stellen aan de tijden en/of dagen waarop men kan werken. Bij mannen kan de leefsituatie juist een omgekeerde invloed op de werkloosheidsduur hebben. Daarbij zal de verklaring minder zijn gelegen in de voorkeur van werkgevers en meer in het zoekgedrag van de mannelijke WW-gerechtigden. Mannen die (hoofd)verantwoordelijk zijn voor het gezinsinkomen, zullen vanuit financiële overwegingen mogelijk sneller een nieuwe baan zoeken en accepteren dan alleenstaande mannen, die niet voor een gezin hoeven te zorgen. Uit eerder onderzoek zijn er aanwijzingen dat deze geslachtsspecifieke effecten inderdaad optreden.⁶⁸ Gezien de voor mannen en vrouwen waarschijnlijk tegenstelde effecten van de leefsituatie op de werkloosheidsduur, is in het analysemodel niet het kenmerk leefsituatie als zodanig opgenomen, maar de interactie van leefsituatie met geslacht.

Tabel 7.5 Verdeling onderzoekspopulatie naar leefsituatie

Leefsituatie	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- alleenstaand	12.307 36	13.852 37	26.159 37
- samenwonend	5.491 16	6.620 18	12.111 17
- gehuwd	16.232 48	16.663 45	32.895 46
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.5 blijkt dat bijna de helft van de onderzochte WW-gerechtigden gehuwd is. Uit de tabel blijkt ook dat gehuwden relatief iets minder vaak het werk hebben hervat dan samenwonenden. Dit kan te maken hebben met een leeftijdseffect: gehuwden zijn gemiddeld ouder dan samenwonenden.

Leeftijd

⁶⁸ Uit een midden jaren 80 van de vorige eeuw gehouden onderzoek naar de selectie van sollicitanten voor administratieve en verkoopfuncties is bijvoorbeeld gebleken dat gehuwde vrouwen minder kans op werk hebben dan ongehuwde vrouwen (zie Van der Heul, 1989). Uit een in 2000 gehouden onderzoek naar WW-gerechtigden binnen de grafische sector, waarbij het onderzoeksbestand voor driekwart uit mannen bestond, is gebleken dat gehuwden een grotere kans op werkhervatting hebben en gemiddeld korter werkloos zijn dan ongehuwden (zie Van der Heul, 2000).

De leeftijd is bij aanvang van de werkloosheid bepaald. Voor het onderzoek is een indeling gemaakt in acht leeftijdsklassen. Bij de indeling is rekening gehouden met het in het Besluit sluitende aanpak gemaakte onderscheid tussen jongeren (tot 23 jaar) en volwassenen. Vanaf 30 jaar zijn leeftijdsklassen van vijf jaar gehanteerd, hetgeen in de hoogste leeftijdscategorie culmineert in een relatief klein groepje van 55 en 56 jarigen.

Tabel 7.6 Verdeling onderzoekspopulatie naar leeftijd

Leeftijd	Niet hervat		Wel hervat		Totaal
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal
- jonger dan 23 jaar	1.693	5	1.707	5	3.400
- 23 t/m 29 jaar	6.357	19	8.010	22	14.367
- 30 t/m 34 jaar	6.006	18	7.285	20	13.291
- 35 t/m 39 jaar	5.376	16	6.459	17	11.835
- 40 t/m 44 jaar	4.097	12	5.127	14	9.224
- 45 t/m 49 jaar	3.503	10	4.377	12	7.880
- 50 t/m 54 jaar	4.245	13	3.349	9	7.594
- 55 t/m 56 jaar	2.753	8	821	2	3.574
Totaal	34.030	100	37.135	100	71.165

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.6 blijkt dat, zoals mocht worden verwacht, WW-gerechtigden vanaf 50 jaar relatief minder vaak werk hebben gevonden dan de andere, jongere WW-gerechtigden.

Etniciteit

Het kenmerk etniciteit komt voor een grotendeels, maar niet geheel, overeen met nationaliteit. Informatie over dit kenmerk is ontleend aan de registratie van het CWI en de BasisRegistratiePersonen. Bij personen met een dubbele nationaliteit is de niet-Nederlandse nationaliteit, voor zover bekend, als leidend beschouwd. Tweede generatie allochtonen zijn zoveel mogelijk inge-

deeld op basis van het land van herkomst van hun ouders. Personen met uitsluitend de Nederlandse nationaliteit, niet behorend tot een allochtone bevolkingsgroep, zijn aangemerkt als allochtone Nederlanders. Daarnaast zijn Turken, Marokkanen, alsmede Surinamers en Antillianen als afzonderlijke bevolkingsgroepen onderscheiden. In navolging van het CWI is tevens een categorie 'overig derde wereld' onderscheiden. Buitenlanders afkomstig uit EU-landen zijn samengevoegd tot de categorie 'overig EU'. De restcategorie 'overig/onbekend' bestaat deels uit personen afkomstig uit het voormalige Joegoslavië.

Tabel 7.7 Verdeling onderzoekspopulatie naar etniciteit

Etniciteit	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- Autochtone Nederlanders	23.510 69	27.494 74	51.004 72
- Marrokanen	1.314 4	1.048 3	2.362 3
- Turken	2.603 8	2.252 6	4.855 7
- Surinamers/ Antillianen	1.545 4	1.624 4	3.169 4
- Overig derde wereld	2.377 7	1.787 5	4.164 6
- Overig EU	786 2	897 2	1.683 2
- Overig/ onbekend	1.895 5	2.033 5	3.928 5
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.7 blijkt dat de onderzoekspopulatie overwegend, want voor bijna driekwart, bestaat uit autochtone Nederlanders. Van de overige bevolkingsgroepen vormen Turken met 7 procent de grootste groep. Uit de tabel blijkt dat WW-gerechtigde Turken, Marokkanen en mensen afkomstig uit overige delen van de 'derde wereld' minder vaak werk hebben gevonden dan WW-gerechtigde autochtone Nederlanders.

Opleiding

Bij dit kenmerk gaat het om de hoogst afgeronde opleiding. De gegevens zijn afkomstig van het CWI.

Tabel 7.8 Verdeling onderzoekspopulatie naar opleidingsniveau

Opleidingsniveau	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- geen opleiding	1.923 6	1.659 5	3.582 5
- basisonderwijs	4.900 14	4.188 11	9.088 13
- vbo / mavo	10.478 31	11.803 32	22.281 31
- havo / vwo / mbo	10.347 30	12.007 32	22.354 31
- hbo	3.720 11	4.315 12	8.035 11
- wo	1.762 5	2.193 6	3.955 6
- onbekend	900 3	970 3	1.870 3
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuwv, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.8 blijkt dat 5 procent van de onderzochte WW-gerechtigden geen enkele opleiding heeft afgerond. Deze groep bestaat voor ruim de helft uit allochtonen. Daarnaast heeft 13 procent van de WW-gerechtigden niet meer opleiding genoten dan basisonderwijs. Bijna een derde heeft een vbo- of mavo-diploma en eveneens bijna een derde een havo-, vwo- of mbo-diploma. Een zesde heeft een hogere opleiding gevolgd: 11 procent een hbo- en 6 procent een universitaire opleiding. Uit de tabel komt naar voren dat WW-gerechtigden zonder opleiding of met alleen basisonderwijs minder vaak werk hebben gevonden dan WW-gerechtigden met een vervolgopleiding. Het niveau van de vervolgopleiding lijkt daarbij minder van belang te zijn.

Beroep

Voor dit kenmerk is gebruik gemaakt van de registratie door het CWI van het voor aanvang werkloosheid laatst uitgeoefende beroep. De grote verscheidenheid in beroepen en beroepsbenamingen is teruggebracht tot een beperkt aantal beroeps categorieën.

Tabel 7.9 Verdeling onderzoekspopulatie naar beroepsgroep

Beroepsgroep	Niet hervat		Wel hervat		Totaal	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
- administratief beroep	4.801	14	5.274	14	10.075	14
- telefoniste/receptioniste	960	3	1.054	3	2.014	3
- commercieel beroep	2.623	8	2.985	8	5.608	8
- chauffeur	1.146	3	1.523	4	2.669	4
- productiemedewerker	7.477	22	7.482	20	14.959	21
- technisch beroep	2.694	8	3.405	9	6.099	9
- horecamedewerker	2.073	6	1.992	5	4.065	6
- schoonmaker/bewaker	1.798	5	1.718	5	3.516	5
- verzorgend/onderwijzend beroep	1.196	4	1.571	4	2.767	4
- ict'er/graficus	1.317	4	1.221	3	2.538	4
- informatieverwerker	1.438	4	1.607	4	3.045	4
- artiest/musicus	708	2	893	2	1.601	2
- leidinggevende functie	1.784	5	1.873	5	3.657	5
- overig	3.607	11	3.992	11	7.599	11
- onbekend	408	1	545	2	953	1
Totaal	34.030	100	37.135	100	71.165	100

Bron: Uwy, afdeling beleidsinformatievoorziening

Zoals tabel 7.9 aangeeft, zijn in totaal dertien beroepsgroepen onderscheiden. Bij de eerste beroepsgroep die is onderscheiden gaat het om administratieve functies. Het betreft administratief medewerkers, secretaresses, (data)typistes, boekhouders e.d.. Een tweede categorie vormen telefonistes en receptionistes, inclusief medewerkers van callcentra. Ten derde zijn commerciële functies onderscheiden, zoals in- en verkopers, commercieel medewerkers, vertegenwoordigers, cassières, accountmanagers e.d.. Het betreft hier slechts een beperkt deel van de verkoopfuncties. Verkopers in de detailhandel vallen immers niet onder UWV Gak maar onder UWV Cadans (de voormalige Detam).

Een volgende beroepsgroep wordt gevormd door chauffeurs: bus-, touringcar-, taxi- en vrachtwagenchauffeurs. Bij de beroepsgroep van productiemedewerkers gaat het doorgaans om betrekkelijk eenvoudig, handmatig (productie)werk in de industrie, de agrarische sector of de groothandel. Het betreft hier onder meer inpakkers, sorteerders, tuinbouwmedewerkers, heftruckchauffeurs en sjouwers. Bij een volgende beroepsgroep, de technische beroepen, gaat het om werkzaamheden waarvoor in de regel een technische opleiding is vereist. Beroepen zijn (electro)monteur, metaalbewerker, lasser, bankwerker, timmerman, werktuigbouwkundige e.d.. De groep horecamedewerkers betreft koks, keukenhulpen, kelners, serveersters, kamemeisjes, cateringmedewerkers, barkeepers, kantine- en buffetbedienden etc. In een volgende beroepscategorie zijn enkele verwante beroepsgroepen samengevoegd. Het gaat daarbij om schoonmakers, conciërges en bewakers.

Een volgende beroepscategorie wordt gevormd door dienstverlenende, mensgerichte beroepen in de sfeer van onderwijs en verzorging, zoals therapeuten, maatschappelijk werkers, bejaardenverzorgsters, peuterleidsters, trainers, docenten en instructeurs. Overigens gaat het hier slechts om een beperkt deel van dit soort beroepen. De meeste medische beroepsbeoefeningen vallen immers onder de administratie van UWV Cadans (de voormalige BVG), terwijl de meeste onderwijsgevenden vallen onder de administratie van UWV USZO. Automatiseringsdeskundigen, systeembeheerders, webdesigners, grafisch vormgevers, multimediaspecialisten, e.d. hebben met elkaar gemeen dat computer en software de centrale instrumentaria bij de beroepsuitoefening vormen. Om die reden zijn deze beroepen tot één categorie samengevoegd. Een andere beroepscategorie waarbij verschillende beroepen onder een gemeenschappelijke noemer zijn samengebracht, kan worden aangeduid met de term informatieverwerkers. Tot deze categorie

behoren redacteurs, journalisten, voorlichters, beleidsmedewerkers, juristen, adviseurs, onderzoekers e.d.. Gemeenschappelijk element in de uitoefening van hun beroep is dat de werkzaamheden in de kern bestaan uit het verzamelen en genereren van informatie.

Artiesten, musici en hun technisch begeleiders zijn als aparte beroepscategorie onderscheiden, vanwege het feit dat zij een bijzonder positie innemen op de arbeidsmarkt: vaste, reguliere dienstverbanden vormen een uitzondering (behalve bij orkestmusici), regel zijn arbeidscontracten voor bepaalde tijd (gedurende het theaterseizoen bijvoorbeeld), met name bij acteurs. Musici zonder vast arbeidscontract zijn veelal als ambulante musici werkzaam. Zij moeten het hebben van losse optredens of kortlopende contracten. Deze beroepsbeoefenaren verkeren kortom in een arbeidssituatie, waarin perioden van werk en werkloosheid elkaar veelvuldig afwisselen.

Als laatste beroepscategorie zijn leidinggevende functies onderscheiden. Deze categorie heeft in principe prioriteit boven de andere categorieën, tenzij het een leidinggevende functie op laag niveau betreft (bijvoorbeeld bedrijfsleider van een strandpaviljoen of productiechef). Tot deze categorie worden gerekend directeurs, managers (m.u.v. account- en officemanagers), hoofden en afdelingschefs en project-, programma- en bedrijfsleiders. WW-gerechtigden voor wie het vermelde beroep niet in één van bovenstaande beroepscategorieën kon worden ingedeeld, zijn in de restcategorie 'overig' terecht gekomen. Personen voor wie het uitgeoefende beroep niet is vermeld, zijn ondergebracht in de categorie onbekend. In de analyses zijn beide laatstgenoemde categorieën samengevoegd.

Uit tabel 7.9 blijkt dat bijna 90 procent van de beroepen in een categorie kon worden ingedeeld. Productiemedewerkers en administratief personeel vormen de grootste beroepscategorieën. Productiemedewerkers, horecamedewerkers, alsmede ict'ers en grafici lijken een wat minder grote kans op werkherwinning te hebben dan chauffeurs en technici.

Aansluiting beroep - wensberoep

Bij het CWI heeft men niet alleen het laatst uitgeoefende beroep geregistreerd, maar ook het door de werkzoekende gewenste beroep. Door beide te vergelijken kan worden nagegaan of sprake is van een discrepantie tussen het uitgeoefende en het gewenste beroep. Als sprake is van een discrepantie, zou dit het vinden van werk kunnen belemmeren. Een eventuele discrepantie is vastgesteld door na te gaan of het uitgeoefende en het gewenste

beroep zich in dezelfde beroepscategorie bevinden en of het daarbij om grofweg hetzelfde niveau van beroepsuitoefening gaat. Wordt aan beide voorwaarden voldaan, dan is sprake van een 'zelfde wensberoep'. Wordt aan één van beide voorwaarden niet voldaan, dan is sprake van een 'ander wensberoep'. In gevallen waarin het niet mogelijk was het uitgeoefende en het gewenste beroep in één van de beroepscategorieën in te delen, is onduidelijk of uitgeoefend en gewenst beroep met elkaar overeenkomen. In gevallen waarin het uitgeoefende en/of gewenste beroep niet is geregistreerd, is onbekend of uitgeoefend en gewenst beroep met elkaar overeenkomen. Dit laatste komt met name bij het gewenste beroep voor: in relatief veel gevallen staat daar of in het geheel niets of 'nader te bepalen' vermeld.

Tabel 7.10 Verdeling onderzoekspopulatie naar aansluiting beroep - wens beroep

Aansluiting beroep - wens- beroep	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- zelfde wensberoep	15.192 45	16.631 45	31.823 45
- ander wensberoep	11.182 33	12.407 33	23.589 33
- onduidelijk / onbekend	7.656 22	8.097 22	15.753 22
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uww, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.10 blijkt dat in iets minder dan de helft van de gevallen het gewenste beroep overeenkomt met het laatst uitgeoefende beroep. In een derde van de gevallen wenst men liever een ander beroep dan het laatst uitgeoefende beroep. In de overige gevallen (22%) kon niet goed worden vastgesteld of er voorkeur is voor hetzelfde of een ander beroep. Anders dan mocht worden verwacht, blijkt niet uit de tabel dat WW-gerechtigden die hetzelfde beroep als het uitgeoefende beroep zoeken, vaker werk vinden dan WW-gerechtigden die voorkeur hebben voor een ander dan het uitgeoefende beroep.

Bedrijfstak

Dit kenmerk heeft betrekking op de bedrijfstak van waaruit instroom in de WW heeft plaatsgevonden. De bedrijfstakindeling is geconstrueerd op basis van de in het WW bestand opgenomen gegevens over sector en cib (code indeling bedrijfsleven, een nadere indeling binnen sectoren). In totaal zijn zeven bedrijfstakken onderscheiden, aangevuld met een restcategorie 'overig'. Hoewel de bedrijfstakaanduiding doet vermoeden dat bij enkele bedrijfstakken – met name vervoer en horeca – sprake is van een grote overlap met de indeling in beroepsgroepen, blijkt dit in de praktijk slechts in beperkte mate het geval te zijn. Dit komt enerzijds doordat de sector uitleenbedrijven als afzonderlijke bedrijfstak in de indeling is opgenomen en anderzijds doordat het in de CWI registratie vermelde laatst uitgeoefende beroep niet altijd betrekking hoeft te hebben op de bedrijfstak van waaruit men in de onderzochte uitkeringsperiode in de WW terecht is gekomen.

Tabel 7.11 Verdeling onderzoekspopulatie naar bedrijfstak

Bedrijfstak	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- industrie	7.241 21	7.152 19	14.393 20
- vervoer	1.875 6	2.060 6	3.935 6
- horeca	2.008 6	2.304 6	4.312 6
- zakelijke dienstverlening	5.524 16	5.558 15	11.082 16
- groothandel	3.581 11	3.951 11	7.532 11
- overheid / culturele sector	2.404 7	2.446 7	4.850 7
- uitleenbedrijven	9.945 29	12.159 33	22.104 31
- overig	1.452 4	1.505 4	2.957 4
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.11 blijkt dat een groot deel van de onderzochte WW-gerechtigden, bijna een derde, voor instroom in de WW werkzaam was bij een uitleen- of uitzendbedrijf. Daarnaast was een relatief groot aantal WW-gerechtigden werkzaam in de industrie (20%), de zakelijke dienstverlening (16%) en in minder mate de groothandel (11%). Minder omvangrijk zijn de bedrijfstakken vervoer en horeca (met elk 6 procent van de WW-gerechtigden) en de combinatie van de culturele en de overheidssector (voor zover vallend onder de administratie van UWV Gak, samen 7 procent). In 4 procent van de gevallen was men werkzaam in een sector die niet tot één van bovenstaande zeven bedrijfstakken behoort. Uit de tabel komt naar voren dat de kans op werkhervatting bij uitleenbedrijven relatief groot en in de industrie relatief klein is.

Regio

De kans op het vinden van een baan is mede afhankelijk van de vraag-aanbodverhouding op de specifieke arbeidsdeelmarkt waarop men is aangewezen. Er bestaan verschillende soorten arbeidsdeelmarkten: beroepsdeelmarkten, bedrijfstakspecifieke deelmarkten en regionale deelmarkten. In combinatie vormen deze het kader waarbinnen doorgaans naar werk wordt gezocht. Daarbij hangt het ondermeer van iemands opleiding en instelling (flexibiliteit) af in hoeverre de grenzen van de verschillende deelmarkten kunnen worden overschreden. Door een, zij het grove, benadering van deze deelmarkten in het analysemodel op te nemen kan (tot op zekere hoogte) bij de effectmeting rekening worden gehouden met de invloed van de specifieke arbeidsdeelmarkten op de kans om werk te vinden. Wat de regionale deelmarkt betreft: de regio waarin iemand woont, is mede bepalend voor de kans om werk te vinden. Zo is de werkloosheid vanouds relatief hoog in het noorden van het land.

Bij de effectmeting is gekozen voor een indeling in regio's die aansluit op de Arbvo-indeling. Deze indeling wordt als leidraad gehanteerd bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten. Dit betekent dat sprake is van een indeling in zes regio's: Noord, Oost, Midden, Noordwest, Zuidwest en Zuidoost. Noord betreft de provincies Groningen, Friesland en Drente; Oost betreft de provincies Overijssel en Gelderland; Midden heeft betrekking op de provincies Utrecht, Flevoland en Zuid-Holland tot aan de lijn Dordrecht – Rotterdam; Noordwest betreft de provincie Noord-Holland; Zuidwest heeft betrek-

king op Zeeland, Zuid-Holland vanaf de lijn Dordrecht – Rotterdam en het westen van Noord-Brabant; Zuidoost betreft het overige deel van Noord-Brabant alsmede de provincie Limburg. Gegevens over de regio waarin men woont, zijn ontleend aan het CWI. Door het ontbreken van gegevens is in een beperkt aantal gevallen de regio onbekend.

Tabel 7.12 Verdeling onderzoekspopulatie naar regio

Regio	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- Noord	4.980 15	5.359 14	10.339 15
- Oost	5.367 16	5.977 16	11.344 16
- Midden	4.728 14	5.156 14	9.884 14
- Noordwest	4.768 14	5.127 14	9.895 14
- Zuidwest	7.263 21	7.519 20	14.782 21
- Zuidoost	6.369 19	7.302 20	13.671 19
- onbekend	555 2	695 2	1.250 2
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.12 blijkt dat de zes regio's niet even groot zijn, althans niet alle zes in dezelfde mate in het onderzoeksbestand zijn vertegenwoordigd: de regio's Zuidwest en Zuidoost zijn duidelijk groter dan de andere vier regio's. In de regio's Noord en Zuidwest lijkt de kans op werkhervatting minder groot dan in de regio Zuidoost.

7.3 Uitkeringskenmerken

Instroomkwartaal WW

In de vorige paragraaf is aandacht besteed aan verschillende persoonsgebonden kenmerken van de onderzochte WW-gerechtigden. Verondersteld wordt dat deze kenmerken van invloed zijn op de werkloosheidsduur. Naast

deze persoonskenmerken is de werkloosheidsduur ook sterk afhankelijk van de economische conjunctuur, dat wil zeggen van de algemene vraag-aanbodverhouding op de arbeidsmarkt. Door het moment van instroom in de WW mee te nemen in de analyses, kan rekening worden gehouden met eventuele schommelingen in deze verhouding. In het analysemodel is een variabele opgenomen die betrekking heeft op het kwartaal waarin iemand is ingestroomd in de WW. Aangezien de onderzochte periode drie jaar beslaat, zijn twaalf kwartalen onderscheiden.

Tabel 7.13 Verdeling onderzoekspopulatie naar instroomkwartaal WW

Instroomkwartaal WW	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- 1999, 1 ^e kwartaal	2.231 7	4.213 11	6.444 9
- 1999, 2 ^e kwartaal	2.076 6	3.662 10	5.738 8
- 1999, 3 ^e kwartaal	2.357 7	3.968 11	6.325 9
- 1999, 4 ^e kwartaal	2.199 7	3.778 10	5.977 8
- 2000, 1 ^e kwartaal	2.618 8	4.034 11	6.652 9
- 2000, 2 ^e kwartaal	1.969 6	2.499 7	4.468 6
- 2000, 3 ^e kwartaal	2.487 7	2.987 8	5.474 8
- 2000, 4 ^e kwartaal	2.524 7	2.869 8	5.393 8
- 2001, 1 ^e kwartaal	3.122 9	2.912 8	6.034 9
- 2001, 2 ^e kwartaal	3.110 9	1.929 5	5.039 7
- 2001, 3 ^e kwartaal	4.459 13	2.201 6	6.660 9
- 2001, 4 ^e kwartaal	4.878 14	2.083 6	6.961 10
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.13 komt naar voren dat in de onderzochte periode binnen de onderzochte groep WW-gerechtigden sprake is van een betrekkelijk stabiele instroom in de WW: gemiddeld zo'n 6 duizend WW-gerechtigden per kwartaal. Uitschieters zijn het tweede kwartaal in 2000 met minder dan 4.500 instromers en het vierde kwartaal van 2001 met bijna 7 duizend instromers. Wat het hervattingspercentage betreft, is sprake van een gestage afname in de tijd. Verwonderlijk is dat niet: WW-gerechtigden (met een loongerelateerde uitkering), die in de eerste kwartalen zijn ingestroomd hebben beduidend meer tijd gehad om binnen de waarnemingsperiode werk te vinden dan WW-gerechtigden (met een loongerelateerde uitkering) die in de laatste kwartalen zijn ingestroomd.

Soort uitkering

Bij dit kenmerk gaat het om de vraag of bij aanvang WW sprake is van een kortdurende, loongerelateerde of vervolguutkering. Een kortdurende uitkering duurt maximaal zes maanden en wordt verstrekt aan uitkeringsgerechtigden die (nog) niet voldoende arbeidsverleden hebben opgebouwd om in aanmerking te komen voor een loongerelateerde uitkering. Bij een kortdurende uitkering is de hoogte van de uitkering niet gerelateerd aan het voordien verkregen loon, maar aan het minimumloon. Een loongerelateerde uitkering is, zoals de benaming al aangeeft, wel gerelateerd aan het voordien verkregen loon. De duur van een loongerelateerde uitkering hangt in beginsel af van het opgebouwde arbeidsverleden, in de praktijk van de leeftijd. Na het verstrijken van de periode waarin recht bestaat op een loongerelateerde uitkering heeft men nog gedurende twee jaar recht op een aan het minimumloon gerelateerde vervolguutkering. WW-gerechtigden die bij aanvang WW zijn aangewezen op een vervolguutkering, hebben in de voorgaande vijf jaar niet voldoende arbeidsverleden opgebouwd om voor een nieuw recht op een loongerelateerde uitkering in aanmerking te komen. Dit kan wijzen op een minder sterke positie op de arbeidsmarkt.

Tabel 7.14 Verdeling onderzoekspopulatie naar soort uitkering

Soort uitkering	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal	Aantal	Aantal
	%	%	%
- kortdurend (kdu)	8.579	4.972	13.551
	25	13	19
- loongerelateerd (lgu)	22.321	30.468	52.789

	66	82	74
- vervolguitkering	3.130	1.695	4.825
	9	5	7
Totaal	34.030	37.135	71.165
	100	100	100

Bron: Uuv, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.14 blijkt dat driekwart van de onderzochte WW-gerechtigden bij aanvang WW recht had op een loongerelateerde uitkering. Kortdurende uitkeringen komen beduidend minder vaak voor (19%), hetgeen niet verwonderlijk is wanneer men bedenkt dat WW-gerechtigden met een kortdurende uitkering, die zijn aangemerkt als fase 1, in principe niet tot de doelgroep behoren en dus niet in het onderzoeksbestand zijn opgenomen. Een betrekkelijk kleine groep WW-gerechtigden (7%) kwam bij aanvang WW gelijk terecht in een vervolguitkering. Uit de tabel blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn in de hervattingspercentages tussen de verschillende soorten uitkering. Zo hebben beduidend meer WW-gerechtigden met een loongerelateerde uitkering het werk hervat dan WW-gerechtigden met een kortdurende of vervolguitkering. Bij deze verschillen moet worden bedacht dat WW-gerechtigden met een kortdurende uitkering doorgaans beduidend korter konden worden gevolgd dan WW-gerechtigden met een loongerelateerde uitkering. Bij hen houdt de waarneming immers in principe na zes maanden op. Of men nadien nog werk heeft gevonden, is onbekend. WW-gerechtigden met een kortdurende uitkering hebben dus minder kans om gedurende de periode van waarneming het werk te hervatten dan WW-gerechtigden met een loongerelateerde uitkering. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor WW-gerechtigden die reeds bij aanvang WW een vervolguitkering hebben.

Seizoenswerkloosheid

Bij WW-gerechtigden die seizoensarbeid verrichten wisselen perioden van werk en werkloosheid elkaar periodiek af. Doorgaans zijn deze WW-gerechtigden één à twee keer per jaar werkloos. Deze werkloosheid is uiteraard van beperkte duur. Voor een goede effectmeting dient met deze omstandigheid rekening te worden gehouden.

Tabel 7.15 Verdeling onderzoekspopulatie naar seizoenswerkloosheid

Seizoenswerkloosheid	Niet hervat Aantal	Wel hervat Aantal	Totaal Aantal

	%	%	%
- geen seizoenswerkloosheid	33.472 98	35.719 96	69.191 97
- wel seizoenswerkloosheid	558 2	1.416 4	1.974 3
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.15 blijkt dat in drie procent van de gevallen sprake is van seizoenswerkloosheid. Zoals mocht worden verwacht, heeft een relatief groot deel van de seizoenswerklozen het werk weer hervat.

Werkloosheidsomvang

Bij de bepaling van de omvang van de werkloosheid wordt gekeken naar het aantal uren dat men voorafgaand aan de werkloosheid per week werkzaam was. Daarop is de werkloosheidsuitkering gebaseerd. De werkloosheidsomvang geeft een indicatie van de omvang van de baan waarnaar men op zoek is. Werkzoekenden die (noodgedwongen) de voorkeur geven aan een parttime baan zijn doorgaans niet geïnteresseerd in een fulltime baan. Het omgekeerde geldt doorgaans ook. Deze voorkeuren kunnen, afhankelijk van het aanbod aan parttime en fulltime banen, van invloed zijn op de mogelijkheden een baan te vinden.

Tabel 7.16 Verdeling onderzoekspopulatie naar werkloosheidsomvang

Werkloosheidsomvang	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- 12 - 20 uur	4.007 12	4.434 12	8.441 12
- 21 - 31 uur	5.350 16	5.928 16	11.278 16
- 32 - 37 uur	8.247 24	8.231 22	16.478 23
- 38 - 40 uur	14.821 44	16.802 45	31.623 44
- meer dan 40 uur	1.274 4	1.554 4	2.828 4
- omvang onbekend	331 1	186 1	517 1
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.16 blijkt dat minder dan de helft (44%) van de onderzochte WW-gerechtigden werkloos is geworden vanuit een baan met een volledige werkweek (38 tot 40 uur). Een klein deel (4%) van de WW-gerechtigden was voorafgaand aan de werkloosheid meer dan 40 uur werkzaam. Het betreft hier onder meer zeevarenden. Aan het andere einde van het spectrum bevindt zich een groep van 12 procent van de onderzochte WW-gerechtigden, die slechts voor 12 uur - de minimumeis voor reïntegratie in het kader van sluitende aanpak - tot maximaal 20 uur werkloos is. Naast bovengenoemde groepen is onderscheid gemaakt tussen WW-gerechtigden die 21 tot en met 31 uur werkloos zijn (16%) en WW-gerechtigden die 32 tot en met 37 uur werkloos zijn (23%). Binnen deze laatste groep bevindt zich een onbekend aantal WW-gerechtigden waarvoor het voormalige dienstverband in feite een volledig werkweek van 36 uur betrof. Uit de tabel blijkt niet dat de omvang van de werkloosheid van invloed is op de kans een baan te vinden.

Percentage urenverlies

Naast de omvang van de werkloosheid is ook het percentage urenverlies van belang. Iemand die een WW-uitkering heeft voor 20 uur per week, kan voordien werkzaam zijn geweest in een baan van 20 uur per week. In dat geval

is iemand volledig werkloos en bedraagt het urenverlies 100 procent. Ook kan zo iemand echter een baan van 40 uur per week hebben gehad. In dat geval is men gedeeltelijk werkloos en bedraagt het urenverlies 50 procent. Verondersteld mag worden dat men bij een lager urenverlies minder hard op zoek zal zijn naar een andere (of aanvullende) baan en minder snel een andere baan zal accepteren en dat het bovendien moeilijker zal zijn een aanvullende baan te vinden, dan bij een hoger urenverlies.

Tabel 7.17 Verdeling onderzoekspopulatie naar percentage urenverlies

Percentage urenverlies	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- hooguit 50 procent	691 2	828 2	1.519 2
- 51 – 80 procent	1.195 4	1.751 5	2.946 4
- 81 – 99 procent	823 2	1.543 4	2.366 3
- 100 procent	30.990 91	32.827 88	63.817 90
- percentage onbekend	331 1	186 1	517 1
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuwv, afdeling beleidsinformatievoorziening

Zoals uit tabel 7.17 blijkt, is de overgrote meerderheid (90%) van de onderzochte WW-gerechtigden volledig werkloos. Bij de WW-gerechtigden die gedeeltelijk werkloos zijn, is een onderscheid gemaakt tussen diegenen die een urenverlies hebben van hooguit 50 procent (2%), 51 tot en met 80 procent (4%) en 81 tot en met 99 procent (3%). Uit de tabel kan niet worden opgemaakt dat gedeeltelijk werklozen minder kans hebben op het vinden van een baan dan volledig werklozen. Integendeel, gedeeltelijk werklozen, met name WW-gerechtigden met een percentage urenverlies dat ligt tussen 80 en 100 procent, lijken zelfs vaker een baan te hebben gevonden dan volledig werklozen.

Belang uitkeringsinkomen

Bij het vorige kenmerk ging het om het percentage urenverlies ten opzichte van de baan van waaruit men werkloos geworden is. Voor aanvang werk-

loosheid kan men echter meerdere banen hebben gehad, waarbij men vanuit de ene baan (voor 100 procent) werkloos is geworden, terwijl men in de andere baan nog werkzaam is. Deze situatie van gedeeltelijke werkloosheid, wordt niet ondervangen met het vorige kenmerk. Een dergelijke situatie valt met de beschikbare gegevens ook moeilijk vast te stellen. Wel kan worden nagegaan of de WW-uitkering al dan niet moet worden gezien als het hoofdinkomen. Dit kan worden nagegaan doordat tot aan de belastingherziening op 1 januari 2001 in het WW-bestand de tariefgroep loon/inkomstenbelasting is opgenomen. Deze tariefgroep bevat een categorie, die aangeeft dat de WW-uitkering niet het hoofdinkomen vormt, maar slechts een aanvullend inkomen, waarop de belastingvrije som niet van toepassing is. Daarmee hebben wij een indicatie voor het financiële belang van de WW-uitkering voor de betreffende WW-gerechtigde. Uiteraard ontbreekt deze indicatie voor uitkeringen die na 1 januari 2001 zijn aangevangen. Aanloog aan hetgeen hierboven is gezegd over het percentage urenverlies, wordt verondersteld dat indien het bij de WW-uitkering slechts om een aanvulling op het inkomen gaat, men minder hard op zoek zal zijn naar een andere (of aanvullende) baan en minder snel een andere baan zal accepteren, dan als de WW-uitkering het hoofdinkomen vormt.

Tabel 7.18 Verdeling onderzoekspopulatie naar belang uitkeringsinkomen

Belang uitkeringsinkomen	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- aanvullend inkomen	1.918 6	2.469 7	4.387 6
- hoofdinkomen	22.052 64	28.715 77	50.767 71
- onbekend	10.060 30	5.951 16	16.011 23
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

Uit tabel 7.18 blijkt dat in 6 procent van de gevallen de WW-uitkering moet worden gezien als een aanvulling op het inkomen. In veruit de meeste gevallen (71%) vormt de WW-uitkering het hoofdinkomen. Voor bijna een kwart van de gevallen (23%) is onbekend of de WW-uitkering hoofd- of aanvullend inkomen is. Opvallend is het geringe percentage werkhervattingen onder

WW-gerechtigden waarvoor onbekend is of de WW-uitkering hoofd- of aanvullend inkomen is. De verklaring is simpel: het gaat hier uitsluitend om personen die pas in het laatste van de drie onderzochte jaren in de WW zijn ingestroomd en dus in de regel minder gelegenheid dan de andere WW-gerechtigden hebben gehad om binnen de waarnemingsperiode weer uit te stromen. Vergelijken wij gevallen met elkaar waarin de WW-uitkering hoofd- respectievelijk aanvullend inkomen is, dan blijkt geen duidelijk verschil in de kans op werkhervatting. Overigens gaat het in tweederde van de gevallen waarin de WW-uitkering aanvullend is op het inkomen, om WW-gerechtigden die vanuit een vorige baan volledig werkloos zijn geworden. Kennelijk hadden deze WW-gerechtigden naast die baan nog een andere baan.

Maximumuitkeringsduur

Naarmate het einde van de WW-uitkering nadert, zal de (financiële) druk om een baan te vinden toenemen. Dit geldt vooral voor WW-gerechtigden die, vanwege de aanwezigheid van een partnerinkomen of vanwege het feit dat men over eigen vermogen beschikt (en 'eerst het eigen huis moet opeten'), niet in aanmerking komen voor een ABW-uitkering. Verwacht mag worden dat deze WW-gerechtigden extra hun best zullen doen alsnog een baan te vinden. In de effectmeting is met dit fenomeen rekening gehouden door een variabele in het analysemodel op te nemen, die verwijst naar het bij aanvang uitkering resterende aantal uitkeringsdagen tot aan het bereiken van de maximumuitkeringsduur. Aangezien elke dag zonder het vinden van een baan zwaarder zal tellen naarmate het einde van de uitkering nadert, is niet het aantal dagen zelf in het analysemodel opgenomen maar de natuurlijke logaritme van het aantal dagen. Uiteraard kan deze variabele hier niet worden gepresenteerd. Om niettemin een indicatie te krijgen van de verschillen in de maximumuitkeringsduur, is in onderstaand overzicht een onderverdeling gemaakt in een zestal categorieën van maximumuitkeringsduren, uitgedrukt in maanden.

Uit tabel 7.19 blijkt dat voor 16 procent van de onderzochte WW-gerechtigden bij aanvang WW de maximale uitkeringsduur hooguit een half jaar bedraagt. Deze groep WW-gerechtigden bestaat voor het overgrote deel uit mensen met een kortdurende uitkering. De twee volgende categorieën betreffen maximumuitkeringsduren van een half jaar tot een jaar en van één jaar tot twee jaar. Deze categorieën bevatten relatief weinig gevallen. Dat komt omdat mensen met een loongerelateerde uitkering minimaal 2,5 jaar recht hebben op een WW-uitkering: eerst (afhankelijk van de leeftijd)

minimaal een half jaar een loongerelateerde uitkering, daarna twee jaar een vervolgutkering. De betreffende categorieën bevatten dan ook voornamelijk WW-gerechtigden die bij aanvang WW reeds een beroep moesten doen op een vervolgutkering. Bijgevolg bevatten de categorieën met een maximale uitkeringsduur groter dan twee jaar nagenoeg uitsluitend WW-gerechtigden met een in beginsel loongerelateerde uitkering. De drie onderscheiden categorieën met een maximumuitkeringsduur groter dan drie jaar bevatten elk ongeveer een kwart van de onderzochte WW-populatie.

Tabel 7.19 Verdeling onderzoekspopulatie naar maximumuitkeringsduur

Maximumuitkeringsduur	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- hooguit 6 maanden	7.523 22	4.045 11	11.568 16
- 7 tot 12 maanden	2.368 7	302 1	2.670 4
- 13 tot 24 maanden	1.740 5	1.280 3	3.020 4
- 25 tot 36 maanden	6.469 19	11.507 31	17.976 25
- 37 tot 48 maanden	6.696 20	10.245 28	16.941 24
- meer dan 48 maanden	8.638 25	8.464 23	17.102 24
- max.duur onbekend	596 2	1.292 4	1.888 3
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uww, afdeling beleidsinformatievoorziening

De in tabel 7.19 vermelde hervattingspercentages zijn lastig te interpreteren: de kans om nog tijdens de WW-uitkering werk te vinden en in dit onderzoek als 'werkhervatter' te worden geregistreerd, neemt uiteraard toe met het toenemen van de maximumuitkeringsduur. Niettemin blijven de hervattingspercentages voor de maximumuitkeringsduren tot en met twee jaar, waarbij het met name om kortdurende en vervolgutkeringen gaat, opvallend achter bij de hervattingspercentages voor maximumuitkeringsduren groter dan twee jaar, waarbij het met name om loongerelateerde uitkeringen

gaat. Binnen deze laatste groep lijkt, overeenkomstig de verwachting, wel sprake te zijn van een afnemend hervattingspercentage bij een toenemende maximumuitkeringsduur.

Dagloon (in combinatie met maximumduur loongerelateerde uitkering)

Het dagloon is het gemiddelde arbeidsloon per dag dat door de WW gerechtigde in de werkkring voorafgaand aan de werkloosheid is verworven. Op dit loon is de werkloosheidsuitkering gebaseerd. Ten behoeve van de effectmeting is gekeken naar het dagloon bij aanvang WW. De hoogte van dit dagloon is vergeleken met de hoogte van het op dat moment geldende minimumdagloon en is als fractie daarvan uitgedrukt. Het dagloon is niet zelfstandig in het analysemodel opgenomen, maar in relatie tot de maximumduur van de loongerelateerde uitkering. Dit is gedaan vanuit de veronderstelling dat iemand met een hoog dagloon meer heeft te verliezen bij overgang naar een vervolgitkering, dan iemand met een laag dagloon. Bij overgang naar de aan het minimumloon gerelateerde vervolgitkering is dan immers sprake van een grotere inkomensachteruitgang. Gezien de context waarin het dagloon wordt gehanteerd, is het dagloon van WW-gerechtigden met een kortdurende of vervolgitkering hier niet van belang. (Meestal is het ook niet bekend.) In totaal zijn zeven daglooncategorieën onderscheiden. In het analysemodel is de interactie opgenomen van elk van deze categorieën met het maximale aantal uitkeringsdagen van de loongerelateerde uitkering. Vanuit dezelfde overwegingen als hierboven zijn gehanteerd bij de maximumuitkeringsduur, is daarbij niet het aantal dagen zelf maar de natuurlijke logaritme van het aantal dagen genomen. Gezien het feit dat deze laatste variabele lastig valt te presenteren, blijft de presentatie hier beperkt tot een overzicht van de bij het dagloon onderscheiden categorieën.

Tabel 7.20 Verdeling onderzoekspopulatie naar dagloon

Dagloon	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- onder minimumdagloon	4.374 20	6.467 21	10.841 21
- 1.0 – 1.25 * minimumdagloon	3.591 16	5.078 17	8.669 16
- 1.25 – 1.5 * minimumdagloon	3.440 16	5.311 17	8.751 17
- 1.5 – 1.75 * minimumdagloon	2.574 12	3.837 13	6.411 12
- 1.75 – 2.0 * minimumdagloon	1.814 8	2.459 8	4.273 8
- 2.0 * min.dagloon – max.dagloon	2.713 12	3.079 10	5.792 11
- maximumdagloon	2.939 13	3.138 10	6.077 12
- dagloon onbekend	876 4	1.099 4	1.975 4
- nvt	11.709	6.667	18.376
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uvw, afdeling beleidsinformatievoorziening

In tabel 7.20 zijn de zeven onderscheiden daglooncategorieën opgenomen. Daarnaast bevat de tabel een categorie 'nvt'. Deze categorie betreft WW-gerechtigden die (reeds) bij aanvang WW een kortdurende of vervolgitkering hadden. Bij het vaststellen van de procentuele aandelen is deze categorie buiten beschouwing gelaten. Uit de tabel blijkt dat voor een vijfde van de WW-gerechtigden het dagloon onder het minimumdagloon ligt. Het gaat daarbij voor het overgrote deel om WW-gerechtigden die, afgaande op de omvang van hun werkloosheid, werkloos zijn geworden vanuit een parttime baan. Aan het andere einde van het spectrum treffen we WW-gerechtigden aan met een loon boven het loon waarop de uitkering maximaal is gebaseerd. Bij deze WW-gerechtigden is de hoogte van de uitkering niet gebaseerd op het eigen dagloon, maar op het op dat moment geldende maximumdagloon. Het gaat hier om 12 procent van de WW-gerechtigden.

Uurloon

De reden dat het dagloon zelf niet in het analysemodel is opgenomen, is gelegen in het feit dat het op zich niet veel zegt over de kans op het vinden van werk. Bepalender voor die kans is het uurloon. Dat bepaalt hoeveel men een werkgever kost, aangenomen dat men tenminste ongeveer hetzelfde wenst te verdienen als in de vorige baan. Het uurloon is berekend door het dagloon te delen door de werkloosheidsomvang. Net als bij het dagloon, is de hoogte van het uurloon vergeleken met de hoogte van het op dat moment geldende minimumuurloon en als fractie daarvan uitgedrukt. Vervolgens is ook hier een indeling in zeven categorieën gemaakt.

Het uurloon kan vanuit twee invalshoeken worden bekeken: enerzijds kan een hoog uurloon voor de werkgever een belemmering vormen voor aannames, anderzijds kan het voor de werkgever ook een indicatie vormen voor het feit dat iemand op de arbeidsmarkt veel waard is. Bij gevallen waarin een hoog uurloon samengaat met een laag opleidingsniveau lijkt sprake van een zekere discrepantie. Om die reden is in het duurmodel naast het uurloon ook een interactie-effect van uurloon met opleidingsniveau opgenomen. Het gaat daarbij om WW-gerechtigden met een opleiding op maximaal vbo / mavo-niveau en een uurloon dat minimaal 75 procent hoger is dan het minimumuurloon.

Uit tabel 7.21 blijkt dat in 7 procent van de gevallen het uurloon op het niveau van het minimum(uur)loon ligt en in 17 procent van de gevallen er net (tot maximaal 25%) boven ligt. In 12 procent van de gevallen ligt het uurloon op of boven het voor de werknemersverzekeringen gestelde maximum(uur)loon. In een betrekkelijk groot aantal gevallen (15 procent) kon het uurloon niet worden vastgesteld. Het gaat hier in overgrote meerderheid om WW-gerechtigden met een kortdurende of vervolguutkering. Voor hen is het loon dat voorafgaand aan de uitkering werd verdiend niet van belang voor de vaststelling van de hoogte van de uitkering en daarom niet in het WW-bestand opgenomen. Het feit dat het hier overwegend om WW-gerechtigden met een kortdurende of vervolguutkering gaat, vormt de verklaring voor het lage hervattingspercentage in de groep met onbekend uurloon (zie ook pag. 139, tabel 7.14). Vergelijken wij de WW-gerechtigden met elkaar voor wie het uurloon wel bekend is, dan valt op dat WW-gerechtigden met een uurloon dat 25 tot 75 procent boven het minimumuurloon ligt vaker werk hebben gevonden dan de overige WW-gerechtigden.

Tabel 7.21 Verdeling onderzoekspopulatie naar uurloon

Dagloon	Niet hervat	Wel hervat	Totaal
	Aantal %	Aantal %	Aantal %
- minimumuurloon	2.596 8	2.694 7	5.290 7
- 1.01 – 1.25 * minimumuurloon	5.469 16	6.341 17	11.810 17
- 1.25 – 1.5 * minimumuurloon	5.078 15	7.228 20	12.306 17
- 1.5 – 1.75 * minimumuurloon	3.546 10	5.157 14	8.703 12
- 1.75 – 2.0 * minimumuurloon	2.506 7	3.414 9	5.920 8
- 2.0 * min.uurloon – max.uurloon	3.589 11	4.347 12	7.936 11
- maximumuurloon	4.048 12	4.286 12	8.334 12
- uurloon onbekend	7.198 21	3.668 10	10.866 15
Totaal	34.030 100	37.135 100	71.165 100

Bron: Uuwv, afdeling beleidsinformatievoorziening

7.4 Samenvatting

Ter bepaling van het effect van afzonderlijke reïntegratietrajecten op de werkloosheidsduur is een onderscheid gemaakt in een zevental soorten trajecten. De trajecten zijn onderverdeeld in oriëntatie-, bemiddelings- en scholingstrajecten, waarbij er ook verschillende combinaties (met name van bemiddeling en scholing) in het onderzoek zijn opgenomen. In de effectmeting wordt zowel voor het geheel van de reïntegratie-inspanningen als voor de afzonderlijke soorten trajecten nagegaan of het inzetten van reïntegratie-instrumenten heeft geleid tot een verkorting van de werkloosheidsduur. Voor een zuivere schatting van het effect van de reïntegratietrajecten is het nodig zoveel mogelijk rekening te houden met de mogelijke invloed van andere kenmerken op de werkloosheidsduur. In het duurmodel is dan ook een groot aantal relevante persoons- en uitkeringskenmerken opgenomen. Deze

kenmerken zijn in dit hoofdstuk uitvoerig besproken. In concreto gaat het om de volgende kenmerken:

- Afstand tot de arbeidsmarkt
- Geslacht
- Leeftijd
- Leefsituatie (in combinatie met geslacht)
- Etniciteit
- Opleiding
- Beroep
- Aansluiting beroep – wensberoep
- Bedrijfstak
- Regio
- Instroomkwartaal WW
- Soort uitkering
- Seizoenswerkloosheid
- Werkloosheidsomvang
- Percentage urenverlies
- Belang uitkeringsinkomen
- Maximum uitkeringsduur
- Dagloon in combinatie met maximumduur loongerelateerde uitkering
- Uurloon
- Uurloon in combinatie met opleidingsniveau

8. Resultaten effectmeting

Dit hoofdstuk vangt aan met een overzicht van de uitgevoerde duuranalyses (paragraaf 8.1). Vervolgens wordt in paragraaf 8.2 de conditionele hervattingskans voor de WW- gerechtigden in de onderzoeksgroep weergegeven. In paragraaf 8.3 komen de resultaten van de effectmeting aan bod: aangegeven wordt welk effect de ingezette reïntegratiemaatregelen op de baanzoekduur hebben. Dit gebeurt zowel voor de reïntegratietrajecten als geheel als voor de verschillende soorten trajecten afzonderlijk. Daarnaast gebeurt dit zowel voor de totale doelgroep sluitende aanpak als voor enkele subpopulaties binnen de doelgroep. In paragraaf 8.4 wordt in een kosten/baten-analyse nagegaan hoe het is gesteld met de kosteneffectiviteit van de ingezette reïntegratiemaatregelen. In paragraaf 8.5 worden de schattingsresultaten gepresenteerd voor de verschillende persoons- en uitkeringskenmerken die in het duurmodel zijn opgenomen. Tot slot worden in paragraaf 8.6 de belangrijkste bevindingen samengevat en bediscussieerd.

8.1 Uitgevoerde duuranalyses

Het duurmodel is geschat op een onderzoeksbestand van 71.165 WW-gerechtigden, die in de jaren 1999, 2000 en 2001 in de WW zijn ingestroomd, vallen onder de administratie van UWV Gak en behoren tot de doelgroep sluitende aanpak. Van hen hebben 14.905 WW- gerechtigden (21 procent) een reïntegratietraject aangeboden gekregen.

Op dit onderzoeksbestand zijn de volgende duuranalyses uitgevoerd:

- Analyses gericht op vaststelling van het effect op de baanzoekduur van de ingezette reïntegratie-instrumenten in hun totaliteit, alsmede van de onderscheiden soorten reïntegratietrajecten afzonderlijk;
- Analyses van twee varianten voor het vaststellen van de effectiviteit van scholing: in de ene variant wordt aangenomen dat scholing direct vanaf het moment dat zij is aangevangen effectief is, in de andere variant dat dat pas het geval is vanaf het moment dat de scholing is afgerond;
- Analyses van twee varianten van werkhervatting: 'gewone' en 'duurzame' werkhervatting, waarbij onder een duurzame werkhervatting een werkhervatting van minstens zes maanden wordt verstaan, ter-

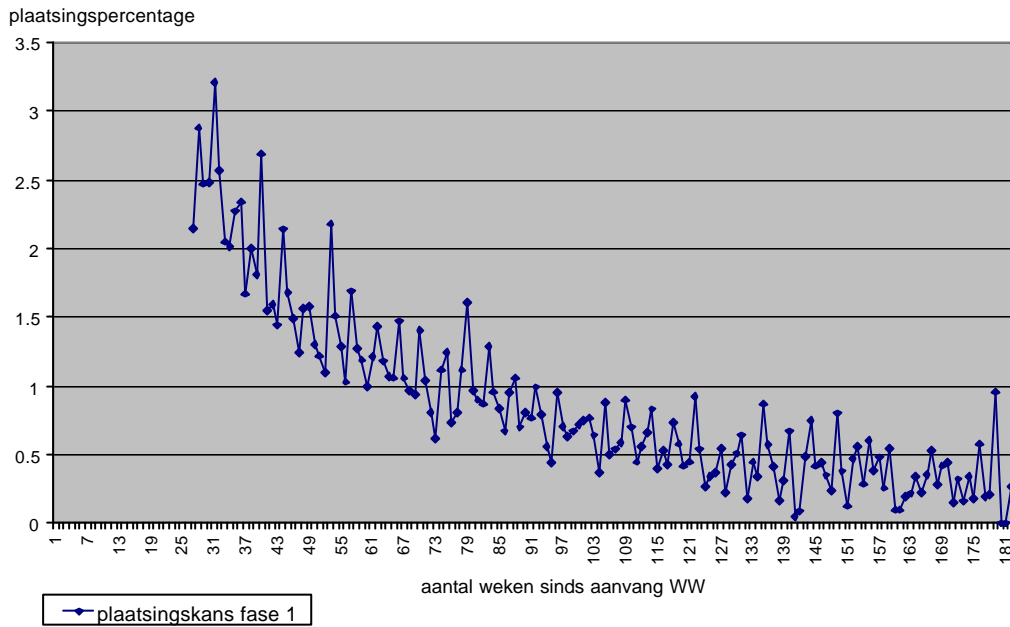
wijl bij een gewone werkhervatting de duur van de werkhervatting er niet toe doet;

- Analyses voor twee groepen van WW-gerechtigden waarvan wordt aangenomen dat zij op de arbeidsmarkt verschillende posities innemen, waardoor zij op verschillende momenten voor reïntegratie in aanmerking komen: WW-gerechtigden die bij aanvang WW als fase 1 zijn aangemerkt (of waarvan de fase onbekend is) en WW-gerechtigden die direct als fase 2, 3 of 4 (of als niet-fase 1, maar overigens 'nader te bepalen') zijn aangemerkt. Eerstgenoemde groep komt pas na een half jaar voor reïntegratie in aanmerking, laatstgenoemde groep direct bij aanvang WW. Mede gezien dit verschil is besloten de duuranalyses niet alleen voor de onderzoeksgroep als geheel, maar ook voor beide groepen afzonderlijk uit te voeren. Daarnaast is voor de WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 (of 'nader te bepalen') een duuranalyse uitgevoerd onder dezelfde condities als voor de WW-gerechtigden in fase 1 (of onbekend). Dat wil zeggen, de analyse is uitgevoerd voor uitsluitend WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn, waarbij alleen reïntegratietrajecten in de analyse zijn betrokken die pas na een half jaar werkloosheid zijn aangevangen.

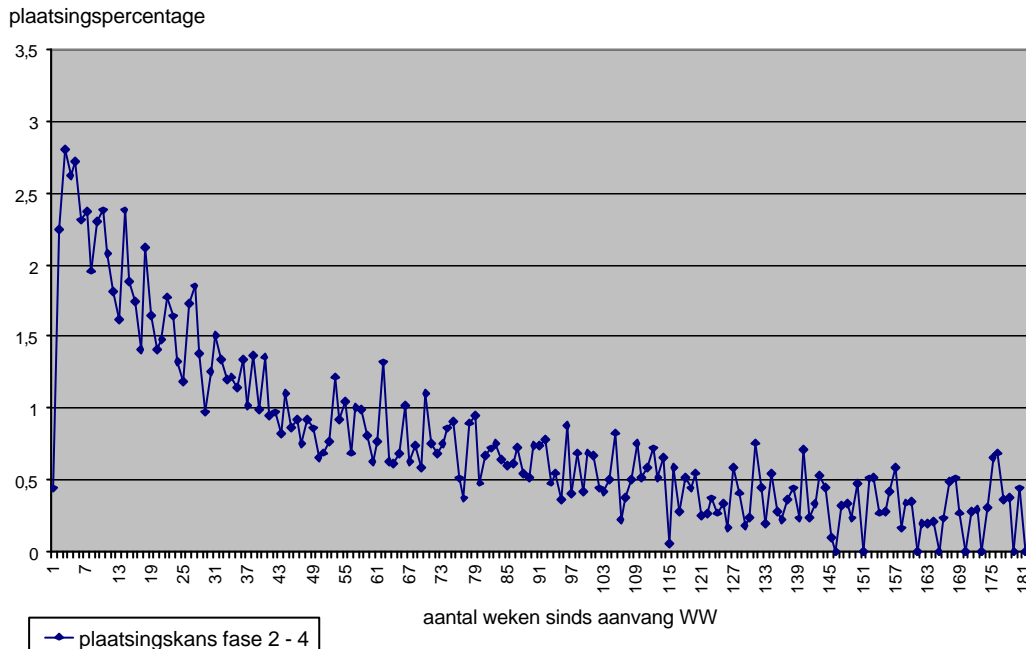
8.2 Duurafhankelijkheid

Onder duurafhankelijkheid wordt verstaan het zelfstandige effect, los van andere factoren, die er van de duur van de werkloosheid uitgaat op de kans om een baan te vinden. Naarmate iemand langer werkloos is, wordt het – alleen al door de duur van de werkloosheid – doorgaans moeilijker een baan te vinden. Met het toenemen van de uitkeringsduur daalt dus de (conditionele) kans op het vinden van werk. Dit patroon zien wij terug in de figuren 8.1 en 8.2, waarin de waargenomen hervattingskansen voor de twee onderscheiden groepen WW-gerechtigden – fase 1 respectievelijk fase 2 t/m 4, zijn weergegeven. Deze hervattingskansen zijn berekend door het aantal WW-gerechtigden dat per week naar werk is uitgestroomd te delen door het aantal WW-gerechtigden dat aan het begin van die week een werkloosheidsuitkering had. Vervolgens is de uitkomst vermenigvuldigd met 100. Dit is de zogenaamde Kaplan-Meier schatter voor het 'plaatsingsrisico'. In de figuren staat dit weergegeven als het 'plaatsingspercentage'.

Figuur 8.1 Conditionele plaatsingskans WW-gerechtigden fase 1 (en fase onbekend)



Figuur 8.2 Conditionele plaatsingskans WW-gerechtigden fase 2 t/m 4 (en niet-fase 1)



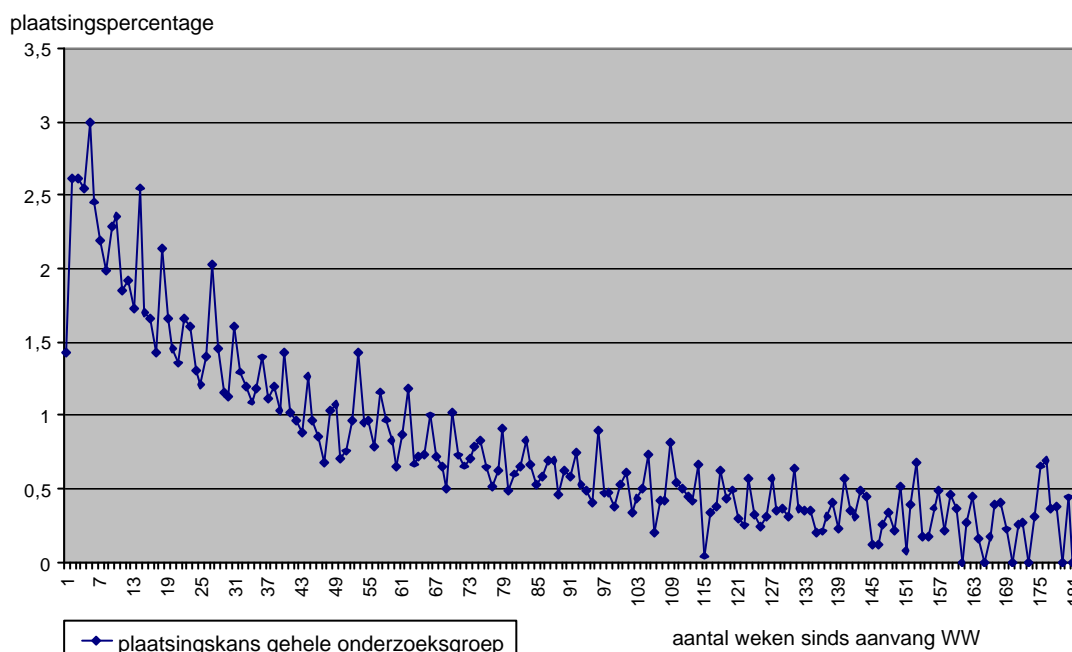
Uit de figuren komt duidelijk naar voren dat de conditionele kans op werkhervatting - aanvankelijk sterk, later geleidelijk - afneemt met de uitkeringsduur. Dit geldt voor beide groepen. Bij de langste uitkeringsduren (van bijna 3,5 jaar, dat is 182 weken), aan het eind van de horizontale as, is in beide figuren sprake van één of enkele uitschieters naar boven. Deze uitschieters zijn te wijten aan het geringe aantal waarnemingen van WW-gerechtigden met een dergelijke lange uitkeringsduur. Daardoor kunnen slechts enkele werkhervattingen al tot relatief hoge plaatsingspercentages leiden.

Uit de figuren komen ook duidelijk de verschillen tussen beide groepen naar voren. In de eerste 26 weken heeft binnen de groep WW-gerechtigden in fase 1 uiteraard geen werkhervatting plaatsgevonden. WW-gerechtigden in fase 1 die in de eerste 26 weken zijn uitgestroomd zitten immers niet in het onderzoeksbestand. Bij de groep WW-gerechtigden in fase 2-4 is wel vanaf de eerste week sprake van werkhervattingen. Vanaf week 27 kan het plaatsingspercentage voor beide groepen onderling worden vergeleken. Uit de vergelijking blijkt dat tot een uitkeringsduur van ongeveer twee jaar (104 weken) het plaatsingspercentage voor fase 1 hoger is dan voor fase 2-4. Aanvankelijk is het verschil groot, met een bijna twee keer zo hoog plaatsingspercen-

tage voor WW-gerechtigden in fase 1, waarna vervolgens het verschil geleidelijk afneemt.

Leggen wij het nulpunt voor de bepaling van de plaatsingskans voor fase 1 WW-gerechtigden niet bij week 1 maar bij week 27, dan blijkt het verschil met fase 2-4 WW-gerechtigden aanzienlijk minder groot: vanaf week 2 hebben fase 2-4 WW-gerechtigden een bijna even grote hervattingskans als fase 1 WW-gerechtigden vanaf week 28. Gezien ook de overeenkomst in vorm van de afgebeelde curves mag worden aangenomen dat het effect van de werkloosheidsduur op de hervattingskans, oftewel de duurafhankelijkheid, voor beide groepen vergelijkbaar is. Dit maakt het mogelijk de duurafhankelijkheid voor de gehele onderzoeksgroep in één duurmodel te schatten. In figuur 8.3 is dit gedaan. In deze figuur staat de resulterende duurafhankelijkheid voor de gehele onderzoeksgroep weergegeven voor de situatie waarin het nulpunt voor fase 1 WW-gerechtigden van week 1 naar week 27 is verschoven. Op basis van dit model is de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen voor de doelgroep sluitende aanpak geschat. (De overwegingen die hebben geleid tot de keuze voor dit model staan vermeld in hoofdstuk 6.)

Figuur 8.3 Conditionele plaatsingskans WW-gerechtigden vanaf het moment dat men tot de doelgroep sluitende aanpak behoort



Gezien de vorm van de curve lijkt de duurzaamheid te kunnen worden uitgedrukt in een functie die verwant is aan de exponentiële functie. Dit betekent dat voor de schatting van de duurzaamheid kan worden volstaan met een schatting op basis van de Weibull functie. Gezien het ontbreken van grote sprongen in de duurzaamheid zal het opnemen van coëfficiënten in het duurmodel om de duurzaamheid voor verschillende perioden te identificeren, naar verwachting slechts een marginale verbetering van de duurzaamheid te zien geven.

8.3 Netto-effectiviteit reïntegratiemaatregelen

'overall' netto-effectiviteit

Zoals boven aangegeven is de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen voor verschillende varianten van het duurmodel vastgesteld. In onderstaande tabel staan de resultaten betreffende de 'overall' netto-effecten van de reïntegratie-inspanningen voor de verschillende varianten weergegeven. In

de tabel staat vermeld de procentuele toe- of afname van de baanzoekduur als gevolg van de inzet van reïntegratie-instrumenten. Daarbij wordt de toe- of afname uitgedrukt ten opzichte van de baanzoekduur vanaf het moment dat men tot de doelgroep sluitende aanpak behoort. Voor fase 2-4 WW-gerechtigden is dat de duur vanaf aanvang WW en voor fase 1 WW-gerechtigden de duur vanaf een half jaar WW. De mate waarin reïntegratie-instrumenten van invloed zijn op de baanzoekduur is mede afhankelijk van het moment waarop zij worden ingezet. De invloed is groter naarmate instrumenten eerder worden ingezet. Uiteraard zijn de resulterende effecten navenant groter. De effecten kunnen dus niet worden uitgedrukt in een vaste waarde. Zij zijn maximaal als reïntegratie-instrumenten direct bij aanvang werkloosheid worden ingezet. Om een zo reëel mogelijk beeld te krijgen van de daadwerkelijk gerealiseerde duurverkortings is per situatie het effect bepaald voor het tijdstip waarop de reïntegratietrajecten gemiddeld genomen van invloed worden op de baanzoekduur. (In bijlage C1 staan de geschatte coëfficiënten vermeld.)

Tabel 8.1 Overall netto-effectiviteit reïntegratietrajecten

Groep WW- gerechtigden	Alle werkhervattingen		Duurzame hervattingen	
	Variant 1	Variant 2	Variant 1	Variant 2
Fase 1	+ 20	- 4	+ 22	- 7
Fase 2 -4	+ 8	- 10	+ 10	- 13
Totale groep	+ 14	- 7	+ 16	- 10

+ = percentage duurverlenging

- = percentage duurverkorting

Uit tabel 8.1 komt naar voren dat de keuze van de variant voor het meten van de effectiviteit van scholing een doorslaggevende rol speelt in de onderzoeksuitkomsten. Onder de aanname dat scholing pas na afronding van invloed is (variant 2), leidt reïntegratie tot duurverkorting. Onder de aanname dat scholing al direct bij aanvang van invloed is (variant 1), is juist het tegendeel het geval: reïntegratie leidt tot duurverlenging. Dit verschil wordt veroorzaakt door het feit dat er tijdens scholingstrajecten relatief weinig werkhervattingen plaatsvinden. Dit komt omdat men tijdens het volgen

van een cursus doorgaans minder hard naar werk zoekt. Daarbij kan men zelfs zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Gevolg is dat scholing in eerste instantie, tijdens het traject, een duurverlengend effect heeft. Deze duurverlenging wordt niet volledig gecompenseerd door de duurverkortening die ontstaat doordat in tweede instantie, na afronding van het scholingstraject, de kans op werk dankzij de gevolgde scholing wordt vergroot. Gezien de uitkomsten kan niet worden geconcludeerd dat de inzet van reïntegratie-instrumenten leidt tot een verkorting van de uitkeringsduur.

Het verschil tussen variant 1 en 2 kan ook als volgt worden uitgedrukt. In variant 1 wordt het effect geschat van de inzet van scholings- en andere trajecten op de werkloosheidsduur vanaf de start van het (scholings)traject. In variant 2 wordt het effect geschat van de gevolgde scholing en van de andere reïntegratie-inspanningen op de kans om werk te vinden, dat is op de resterende werkloosheidsduur vanaf afronding scholing dan wel start oriëntatie of bemiddeling(traject).

Als wij ook de duur van de werkhervatting in de analyse betrekken en de resultaten voor alle werkhervattingen vergelijken met die voor de duurzame hervattingen (minstens zes maanden), dan blijkt slechts sprake van beperkte verschillen. Als we uitsluitend de duurzame werkhervattingen in de analyse betrekken, dan zijn de uitkomsten nauwelijks gunstiger dan wanneer we de analyse op alle werkhervattingen, ongeacht duur, richten. Dit wekt enige verwondering aangezien mag worden aangenomen dat reïntegratiebedrijven nadrukkelijk zullen streven naar werkhervattingen op basis van arbeidscontracten van minimaal zes maanden. Pas dan geldt de reïntegratie immers als een succesvolle reïntegratie. Wel zijn er duidelijke verschillen naar fase: over de hele linie zijn de resultaten voor WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 (of met fase 'nader te bepalen') gunstiger dan voor WW-gerechtigden in fase 1 (of met onbekende fase).

Betrouwbaarheid schattingsresultaten

Resteert nog de vraag hoe betrouwbaar de schattingen zijn. Hoe adequaat zijn de verwachte baanzoekduur en het effect van reïntegratiemaatregelen op die baanzoekduur geschat? Deze vraag kan niet rechtstreeks worden beantwoord, maar wel tot op zekere hoogte indirect door te kijken naar een aantal relevante indicatoren.

Ten eerste kan worden nagegaan hoe de via de duurmodellen geschatte baanzoekduren zich verhouden tot de gemiddelden van de waargenomen uitkeringsduren tot aan het moment van werkhervatting of afkapping van de waarneming. Uiteraard moet de schatting van de verwachte baanzoekduur een factor groter zijn dan de waargenomen uitkeringsduur. In de praktijk is dit ook steeds het geval. Daarbij is, volgens verwachting, de factor voor alle werkhervattingen (met 2.0) iets kleiner dan voor de duurzame werkhervattingen (waarvoor de factor 2.5 is). Dat deze factor iets kleiner is komt doordat bij de duurzame hervattingen werkhervattingen korter dan zes maanden niet als een werkhervatting tellen. Daardoor is de verwachte baanzoekduur groter, zowel in absolute zin als ten opzichte van de waargenomen uitkeringsduur. Eveneens volgens verwachting is de betreffende factor (met gemiddeld 2.5) groter voor de fase 1 WW-gerechtigden dan voor fase 2-4 WW-gerechtigden (waarvoor de factor 2.0 is). Doordat bij de fase 1 WW-gerechtigden pas op zijn vroegst na een half jaar werkloosheid sprake kan zijn van werkhervatting, is de periode waarin hervattingen kunnen worden waargenomen bij hen gemiddeld korter dan bij fase 2-4 WW-gerechtigden. Gevolg is dat bij de fase 1 WW-gerechtigden minder hervattingen worden waargenomen en meer waarnemingen worden afgekapt dan bij de fase 2-4 WW-gerechtigden. Daardoor is voor de fase 1 WW-gerechtigden de verhouding tussen de verwachte baanzoekduur en de waargenomen uitkeringsduur gemiddeld groter dan voor de fase 2-4 WW-gerechtigden. Al met al kan worden geconcludeerd dat de relatie tussen de verwachte baanzoekduur en de waargenomen uitkeringsduur steeds conform verwachting is.

Een tweede indicatie voor de betrouwbaarheid van de schattingsresultaten kan worden verkregen door te kijken naar de waarden van de Weibull functie in de modelschattingen voor respectievelijk de totale onderzoeksgroep, de fase 1 WW-gerechtigden en de fase 2-4 WW-gerechtigden. Deze waarden blijken dicht bij elkaar te liggen, waarbij de waarde voor de fase 1 WW-gerechtigden steeds iets, maar niet veel, groter is dan voor de fase 2-4 WW-gerechtigden. Daarbij ligt de waarde voor de totale onderzoeksgroep steeds tussen beide waarden in. De geringe verschillen geven aan dat de duuraf-

hankelijkheid voor beide fase-deelpopulaties ongeveer gelijk is, met iets grotere conditionele hervattingskansen voor de fase 1 WW-gerechtigden. Aangezien uit de figuren 8.1 en 8.2 al was gebleken dat de betreffende curves in grote mate gelijkvormig zijn, betekent dit dat schatting van één duurmodel voor de gehele onderzoeksgroep goed mogelijk is.

Dat deze schatting goede resultaten oplevert, blijkt als wij kijken naar het geschatte effect van reïntegratie voor de totale onderzoeksgroep in relatie tot de geschatte effecten voor beide fase-deelpopulaties afzonderlijk. De geschatte effecten voor de totale onderzoeksgroep liggen steeds midden tussen de geschatte effecten voor beide fase-deelpopulaties in (zie tabel 8.1). Aangezien beide fase-deelpopulaties ongeveer even groot zijn (55% versus 45% van de onderzoeksgroep), is dit ook precies hetgeen mocht worden verwacht. De effecten voor de fase-deelpopulaties zijn op de bestanden voor die fase-deelpopulaties afzonderlijk geschat. De effecten voor de fase-deelpopulaties kunnen ook worden geschat op het bestand voor de totale onderzoeksgroep. Daarvoor dienen in het duurmodel de interactietermen voor de fase-deelpopulatie en de inzet van reïntegratie-instrumenten te worden opgenomen. Als de duurzaamheid voor beide fase-deelpopulaties ongeveer gelijk is, zijn deze schattingen behoorlijk nauwkeurig, anders niet. Uit de uitgevoerde analyses blijkt dat de uitkomsten slechts licht afwijken van de voor de afzonderlijke bestanden gevonden effecten. Ook dit geeft aan dat met één duurmodel voor de totale onderzoeksgroep kan worden volstaan.

Bovenstaande neemt niet weg dat er ten aanzien van de betrouwbaarheid van de schattingsresultaten een voorbehoud moet worden gemaakt. Er kan sprake zijn geweest van enige selectiviteit in het aanbieden van reïntegratietrajecten. Als deze selectiviteit verband houdt met de kans op het vinden van een baan, kan dit de resultaten vertekenen. In het onderzoek is getracht zo goed mogelijk voor eventuele selectiviteit te corrigeren door zoveel mogelijk relevante kenmerken in het duurmodel op te nemen. De vraag is of het daarmee in voldoende mate is gelukt voor eventuele selectiviteit te corrigeren.

Netto-effectiviteit onderscheiden soorten reïntegratietrajecten

Naast de algehele effectiviteit van reïntegratiemaatregelen is tevens gekeken naar de effectiviteit van de onderscheiden soorten reïntegratietrajecten. Ook bij deze analyses is onderscheid gemaakt naar beide varianten ter bepaling

van het effect van scholing en naar beide varianten betreffende de duur van de werkhervatting. In tabel 8.2 staan de resultaten weergegeven.⁶⁹

Uit tabel 8.2 komt naar voren dat het in sterke mate van het soort traject afhangt of sprake is van een positief of negatief effect op de baanzoekduur: twee soorten trajecten hebben in alle varianten van effectmeting een duurverkortend effect, twee soorten in alle varianten een duurverlengend effect en bij twee andere soorten hangt het van de gekozen variant af of sprake is van duurverlenging of duurverkorting.

Tabel 8.2 Netto-effectiviteit van onderscheiden soorten reïntegratietrajecten

Soort traject	Alle werkhervattingen		Duurzame hervattingen	
	Variant 1	Variant 2	Variant 1	Variant 2
Alleen gesprek/plan	- 1	- 7	+ 1	- 7
Oriëntatie	- 5	- 12	- 5	- 12
Bemiddeling	- 3	- 10	- 6	- 14
Oriëntatie + bemiddeling	+ 25	+ 16	+ 30	+ 19
Scholing	+ 12	- 13	+ 16	- 20
Scholing + bemiddeling	+ 6	- 21	+ 14	- 24
Eerst scholing, dan bemiddeling	+ 166	+ 27	+ 379	+ 79
Totaal	+ 14	- 7	+ 16	- 10

+ = percentage duurverlenging

- = percentage duurverkorting

Duurverkortend zijn: trajecten die zijn aangemerkt als oriëntatietrajecten (dit kan zijn een sollicitatietraining, werkoriëntatie, geschiktheidstest of loopbaanadvies), alsmede bemiddelingstrajecten.

⁶⁹ Uit tabel 8.2 blijkt dat er tussen beide varianten ter bepaling van het effect van scholing ook verschillen bestaan in het effect op de baanzoekduur van trajecten waarin geen sprake is van scholing. Dit is niet wat je op het eerste gezicht zou verwachten. De verklaring voor deze verschillen is onder meer gelegen in het feit dat onder invloed van wijzigingen in de meting

Hoewel de resultaten niet geheel eenduidig zijn, lijkt het er ook op dat 'trajecten', waarbij uitsluitend een reïntegratieplan is opgesteld en/of een intakegesprek is gevoerd, tot een geringe duurverkorting leiden. (In twee varianten is het effect op de baanzoekduur praktisch nihil, in twee andere varianten is sprake van een geringe duurverkorting.) Het is opmerkelijk dat ook dit soort trajecten mogelijk een duurverkortend effect hebben. Het kan zijn dat er alleen al van het oproepen voor een gesprek en/of het opstellen van een reïntegratieplan een activerende werking uitgaat. Mogelijk speelt daarbij ook de 'dreiging' van een scholingstraject een rol. In een aantal gevallen zou dit WW-gerechtigden er toe kunnen aanzetten harder naar werk te zoeken.

Bij scholingstrajecten en trajecten waarin sprake is van een combinatie van scholing en bemiddeling, blijkt het effect van het traject op de baanzoekduur sterk af te hangen van de gekozen variant van effectmeting. Bij deze trajecten is in de variant waarin scholing vanaf de eerste dag effectief wordt verondersteld, sprake van een duurverlengend effect. In de variant waarin scholing pas vanaf afronding effectief wordt verondersteld, is daarentegen sprake van een duurverkortend effect. Zoals boven aangegeven wordt dit verschil hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt door het feit dat men tijdens de scholing doorgaans minder hard naar werk zoekt. De daaruit voortvloeiende verlenging van de werkloosheidsduur wordt kennelijk onvoldoende gecompenseerd door het feit dat de baankans na afronding van de scholing is verhoogd.

Duurverlengend zijn: trajecten waarin bemiddeling wordt voorafgegaan door een oriëntatiefase en trajecten waarin scholing voorafgaat aan bemiddeling. Men name deze laatste soort trajecten blijken sterk duurverlengend te werken. Gezien de in tabel 8.2 vermelde percentages lijkt het er daarbij op dat zowel de scholings- als de bemiddelingsfase leiden tot een duurverlenging. Binnen de betreffende groep WW-gerechtigden blijft het percentage waargenomen werkhervattingen dan ook sterk achter bij het gemiddelde voor de onderzoeksgroep als geheel: in 26 versus 52 procent van de gevallen is sprake van werkhervatting en in slechts 9 versus 40 procent van een duurzame werkhervatting.

Voor deze negatieve uitkomsten zijn twee verklaringen te geven. De eerste verklaring is dat door de tweeledige opzet van dit soort trajecten het veelal

van het effect van scholing de algehele verhouding tussen de baanzoekduur van WW-gerechtigden met en zonder traject, ongeacht de inhoud van het traject, ook is gewijzigd.

om langdurige trajecten gaat, waarin bovendien de eerste fase van het traject niet primair is gericht op werkhervatting. Van dergelijke trajecten kan een autonoom duurverlengend effect uitgaan op de baanzoekduur. De tweede verklaring is dat niet de opzet van de trajecten (al dan niet tweeledig) verantwoordelijk is voor de verlenging van de baanzoekduur, maar het feit dat na afronding van de eerste fase een tweede bemiddelingsfase noodzakelijk blijkt om (te trachten) de betreffende WW-gerechtigden aan werk te helpen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld WW-gerechtigden die enkel een scholingstraject nodig hebben om aan werk te komen. In de eerste verklaring is het traject de oorzaak van de lange uitkeringsduur, in de tweede verklaring het gevolg. De tweede verklaring komt er in feite op neer dat de zwakke arbeidsmarktpositie van de betreffende WW-gerechtigden - waarvoor kennelijk niet in de duuranalyse kon worden gecorrigeerd - heeft genoopt tot het aanbieden van dit soort trajecten, waarbij men ondanks het volgen van zo'n (scholings)traject grote moeite ondervindt om werk te vinden. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kan niet worden vastgesteld welke van de twee verklaringen het meest van toepassing is. Wel kan met betrekking tot de tweede verklaring worden opgemerkt dat deze alleen opgaat als de betreffende groep WW-gerechtigden kenmerken bezit, die niet in het duurmodel zijn opgenomen maar wel van (grote) invloed zijn op de arbeidsmarktpositie.

Tot slot zij nog opgemerkt dat een traject waarin scholing een belangrijke rol speelt, pas op de iets langere termijn op zijn merites valt te beoordelen. Bij dergelijke trajecten gaat het immers niet primair om arbeidstoeleiding, maar om aanbodversterking. De vruchten daarvan hoeven niet direct, maar kunnen ook op iets langere termijn worden geplukt. Dat gebeurt als scholing of kwalificatie niet rechtstreeks leidt tot een baan, maar wel tot een verbetering van de positie op de arbeidsmarkt, waardoor men meer kans heeft om een *vaste* baan te vinden (en dus minder kans heeft om weer snel werkloos te worden) en – mocht men toch werkloos worden – weer meer kans heeft om snel werk te vinden.

Nadere analyse netto-effectiviteit reïntegratie

Van de vier gepresenteerde varianten geeft de variant, waarin het uitsluitend gaat om duurzame werkhervattingen en waarin scholing pas na afronding effectief wordt verondersteld, de meest gunstige schattingen voor de effectiviteit van reïntegratie. Deze variant is voor wat betreft de meting van het effect van scholing het meest realistisch en sluit voor wat betreft de

vaststelling van werkhervatting het beste aan bij de beleidsuitgangspunten van het experiment sluitende aanpak⁷⁰. Op basis van deze variant kan de vraag worden beantwoord of het volgen van scholing daadwerkelijk leidt tot een vergroting van de kansen op de arbeidsmarkt. Voor deze variant zijn een tweetal nadere analyses uitgevoerd, waarin de effectiviteit van de verschillende soorten trajecten voor de onderscheiden fase-deelpopulaties is geschat en waarin de effectiviteit voor fase 2-4 WW-gerechtigden is geschat op basis van dezelfde uitgangscondities als voor fase 1 WW-gerechtigden. Dat wil zeggen, de schatting is uitgevoerd voor die WW-gerechtigden in fase 2-4 die minstens een half jaar werkloos zijn, waarbij uitsluitend trajecten in de analyse zijn opgenomen die na een half jaar werkloosheid zijn aangevangen. Het gaat hier om 10.301 personen, waarvan 2.123 personen (21%) een reïntegratietraject hebben ontvangen.⁷¹ In tabel 8.3 staan de schattingsresultaten voor de verschillende groepen WW-gerechtigden voor de onderscheiden soorten trajecten weergegeven⁷².

Zoals uit tabel 8.3 blijkt, bestaan er tussen de drie onderscheiden groepen WW-gerechtigden aanzienlijke verschillen voor wat betreft de effectiviteit van de reïntegratiemaatregelen. Voor de fase 1 WW-gerechtigden hebben de reïntegratiemaatregelen als geheel slechts een beperkt duurverkortend effect. Dit effect is groter voor de totale groep fase 2-4 WW-gerechtigden en veel groter voor de fase 2-4 WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn. Voor deze laatste groep doet reïntegratie de baanzoekduur met bijna een derde dalen. Gezien deze uitkomsten lijkt het er sterk op dat reïntegratiemaatregelen het meest effectief zijn voor WW-gerechtigden met de langste baanzoekduur (zie paragraaf 8.5) en dus zwakste arbeidsmarktpositie. Kennelijk vinden WW-gerechtigden in zowel fase 1 – ook al zijn zij minstens een half jaar werkloos – als fase 2-4 ook veelal zelf, zonder de hulp van een reïntegratietraject, werk. De toegevoegde waarde van reïntegratiemaatregelen is daardoor beperkt. Reïntegratie-inspanningen krijgen pas echt betekenis bij WW-gerechtigden die moeilijk op eigen kracht werk kunnen vinden.

⁷⁰ In zekere zin is de schatting op basis van alle werkhervattingen 'oneerlijk': reïntegratie in het kader van sluitende aanpak is immers gericht op 'duurzame' hervattingen van minstens zes maanden. Dit kan duurverlengend werken als daardoor minder aandacht wordt besteed of zelfs voorbij wordt gegaan aan kortstondige mogelijkheden tot werkhervatting.

⁷¹ De totale groep fase 2-4 WW-gerechtigden bestaat uit 29.738 personen, waarvan 5.994 personen (20%) een traject hebben ontvangen. Bij de fase 1 WW-gerechtigden gaat het om 41.427 resp. 8.911 personen (21%).

⁷² Voor de fase 2-4 WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn, is de procentuele duurverandering uitgedrukt ten opzichte van de baanzoekduur vanaf het nulpunt van de effectmeting, dat wil zeggen vanaf een half jaar werkloosheid.

Tabel 8.3 Netto-effectiviteit van onderscheiden soorten reïntegratietrajecten voor de verschillende fase-deelpopulaties en voor verschillende minimale werkloosheidsduren

Soort traject	Fase 1	Fase 2 - 4	Fase 2 - 4
	> 6 mnd WW	> 0 mnd WW	> 6 mnd WW
Alleen gesprek/plan	- 10	- 4	- 19
Oriëntatie	- 2	- 21	- 35
Bemiddeling	- 8	- 21	- 19
Oriëntatie + bemiddeling	+ 33	+ 3	- 2
Scholing	- 25	- 17	- 48
Scholing + bemiddeling	- 28	- 21	- 52
Eerst scholing, dan bemiddeling	+ 119	+ 39	+ 1
Totaal	- 7	- 13	- 31

+ = percentage duurverlenging

- = percentage duurverkorting

Kijken wij naar de onderscheiden soorten reïntegratietrajecten en vergelijken wij de groep WW-gerechtigden in fase 1 met de gehele groep WW-gerechtigden in fase 2-4, dan valt op dat noch oriëntatie- noch bemiddelingstrajecten bij de fase 1 groep veel zoden aan de dijk zetten, terwijl zij bij de fase 2-4 groep wel leiden tot een substantiële duurverkorting. Trajecten bestaande uit een combinatie van oriëntatie- en bemiddelingsactiviteiten hebben bij de fase 1 WW-gerechtigden zelfs een substantieel duurverlengend effect. Bij fase 2-4 WW-gerechtigden zijn deze trajecten nauwelijks van invloed op de baanzoekduur. Bij trajecten waarin scholing een rol speelt, is het beeld wisselend. Twee van de betreffende drie soorten trajecten hebben voor beide groepen een duidelijk duurverkortend effect. Daarbij is het effect iets groter voor de fase 1 dan voor fase 2-4 WW-gerechtigden. Voor trajecten waarin scholing wordt gevolgd door bemiddeling is precies het omgekeerde het geval: dit soort trajecten heeft voor beide groepen een duidelijk duurverlengend effect, waarbij het negatieve effect beduidend groter is voor fase 1 dan voor fase 2-4 WW-gerechtigden. Tot slot valt op dat 'trajecten' waarin louter een intakegesprek is gevoerd, mogelijk gevolgd door een reïntegratieplan, bij de groep fase 1 WW-gerechtigden wel leidt tot een zekere duurver-

korting, terwijl dit bij de groep fase 2-4 WW-gerechtigden nauwelijks het geval is.

Vergelijken wij de zes maands werklozen met de gehele groep werklozen in fase 2-4, dan valt op dat de winst in de effectiviteit van reïntegratiemaatregelen vooral wordt behaald bij trajecten waarin scholing een belangrijke rol speelt (al dan niet in combinatie met bemiddeling). Zo hebben de betreffende drie soorten trajecten gezamenlijk een duurverkortend effect voor eerstgenoemde groep WW-gerechtigden van 38 procent, terwijl de duurverkortening voor de gehele groep WW-gerechtigden in fase 2-4 slechts 5 procent bedraagt en er voor de fase 1 WW-gerechtigden zelfs sprake is van een (beperkt) duurverlengend effect van 8 procent.

Naast scholingstrajecten wordt ook bij 'oriëntatie-trajecten' de nodige winst geboekt. Bij trajecten waarin bemiddelingsactiviteiten centraal staan, wordt daarentegen nauwelijks winst behaald. Dit voedt de gedachte dat het hier in ieder geval deels gaat om moeilijk plaatsbare werklozen, waarvoor veelal niet kan worden volstaan met bemiddelingsactiviteiten. In dergelijke gevallen lijkt 'aanbodversterking' in de vorm van scholing het aangewezen middel om de betreffende WW-gerechtigden weer voldoende perspectief op het vinden van een baan te bieden. Gezien het positieve effect van oriëntatietrajecten lijkt er daarnaast binnen deze groep WW-gerechtigden behoefte te zijn aan meer inzicht in de eigen wensen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt en/of aan een verbetering van de sollicitatievaardigheden. Gezien de behaalde winst bij 'trajecten' die uit niet meer bestaan dan het voeren van een intakegesprek, eventueel gevolgd door het opstellen van een reïntegratieplan, lijkt in sommige gevallen een zekere activering ook nut te hebben. Wij zagen dit ook al bij de fase 1 WW-gerechtigden. Kennelijk gaat er van zo'n gesprek, en de aandacht die daarbij aan de cliënt wordt gegeven, alleen een activerende werking uit als men al enige tijd werkloos is.

De groep WW-gerechtigden in fase 2-4 die minstens een half jaar werkloos zijn, is de enige van de drie onderscheiden groepen waarvoor de variant waarin scholing direct effectief wordt verondersteld, geen negatief resultaat oplevert. Genoemde variant leidt, voor wat betreft het algehele effect van de reïntegratie-inspanningen, bij deze groep niet zoals bij de andere groepen tot een duurverlenging, maar tot een, zij het niet-significante, duurverkortening van zes procent.

8.4 Kosteneffectiviteit reïntegratiemaatregelen

Van de vier gepresenteerde varianten geeft de variant, waarin het uitsluitend gaat om duurzame werkhervattingen en waarin scholing pas na afronding effectief wordt verondersteld, de meest gunstige schattingen voor de effectiviteit van reïntegratie. Ter beantwoording van de vraag of een investering in scholing daadwerkelijk leidt tot een vergroting van de baankans, is dit ook de beste variant. Ter beantwoording van de vraag of reïntegratie-inspanningen per saldo leiden tot een verkorting van de baanzoekduur, is echter de variant waarin scholing al direct bij aanvang effectief wordt verondersteld, de beste variant. In deze variant wordt de duurverandering geschat als resultante van enerzijds een duurverlenging tengevolge van het feit dat tijdens een traject in aanbodversterking (scholing) wordt geïnvesteerd en anderzijds een duurverkorting die dankzij die investering na afloop van het traject kan worden gerealiseerd. De kosteneffectiviteit van de uitgevoerde reïntegratiemaatregelen zou dan ook voor deze variant moeten worden geschat. Toch is dat hier niet gebeurd. De reden daarvoor is simpel. Deze variant leidt per saldo tot een duurverlenging en dus niet tot een besparing op de uitkeringslasten en is daarmee per definitie niet kosteneffectief. Om dit te constateren hoeven geen nadere analyses te worden uitgevoerd. Daarom is het zinniger om voor de variant waarin scholing pas na afloop effectief wordt verondersteld, na te gaan of in dat geval eventueel wel kosteneffectiviteit wordt bereikt. Daarmee kan een antwoord worden gegeven op de vraag of de in reïntegratie geïnvesteerde gelden tenminste wel worden terugverdient vanaf het moment dat de reïntegratie-inspanningen daadwerkelijk van invloed (kunnen) zijn op de kans om werk te vinden. Bij de beantwoording van de vraag naar de kosteneffectiviteit wordt verder dus voorbijgegaan aan de extra uitkeringslasten die in eerste instantie door de initiële duurverlenging als gevolg van scholing ontstaan.

Onder kosteneffectiviteit wordt hier verstaan de kosten-baten verhouding van de ingezette reïntegratie-instrumenten. Daarbij is uitsluitend gekeken naar de kosten-baten verhouding in 'enge' zin. Dat wil zeggen, aan de kostenkant zijn uitsluitend de kosten van de reïntegratietrajecten zelf en aan de batenkant uitsluitend de uitgespaarde uitkeringslasten in de vergelijking betrokken. Buiten beschouwing blijven dus de uitgespaarde uitvoeringskosten WW en de door de voormalige uvi's en het huidige UWV gemaakte uitvoeringskosten van reïntegratie. Voor de bepaling van de kosten-effectiviteit zijn deze bijkomende kosten en baten door hun relatief geringe omvang van ondergeschikt belang. Zo bedragen de uitgespaarde uitvoeringskosten WW slechts € 30,- per vier weken duurverkorting.

Voor wat betreft de kosten van reïntegratie is de gemiddelde trajectprijs van de in de onderzochte periode gestarte en afgeronde trajecten gehanteerd, zoals vastgelegd in Mir. De gemiddelde trajectprijs bedraagt voor de doelgroep als geheel circa € 2.650. Voor wat betreft de uitgespaarde uitkeringslasten is de berekening van een gemiddelde minder eenvoudig. Benodigd voor de berekening zijn gegevens over het uitkeringsdagloon, de baanzoekduur met en zonder de inzet van reïntegratiemaatregelen, de duur tot het einde van de loongerelateerde uitkering en de duur tot het bereiken van de maximumuitkeringsduur. Gegeven een gemiddeld aantal dagen duurverkortings moet een schatting worden gemaakt van het deel dat op de WW-uitkering betrekking heeft en daarbinnen van het deel dat op de loongerelateerde respectievelijk vervolguitkering betrekking heeft. Daarnaast moet een schatting worden gemaakt van het aandeel WW-gerechtigden dat voor een ABW-uitkering in aanmerking komt.

Uitgaande van kalenderdagen duurverkortings en een uitkeringspercentage van 70 procent vallen de per persoon uitgespaarde uitkeringslasten met de volgende formule te berekenen:

$$\text{Uitgespaarde uitkeringslasten} = \text{dagen duurverkortings} * 5/7 * (\text{dagloon}_{ww} * \text{fractie}_{ww0} + \text{minimumdagloon} * \text{fractie}_{vervolg} + \text{minimumdagloon} * \text{fractie}_{abw}) * 0.7.$$

Met *fractie_ww0* wordt het deel van de duurverkortings bedoeld, waarin de soort uitkering (lgu, kdu of vervolg) niet is veranderd ten opzichte van het begin van de waargenomen baanzoekduur. Met *fractie_vervolg* wordt het deel van de duurverkortings bedoeld, waarin de uitkering sinds het begin van de waargenomen baanzoekduur is gewijzigd van een loongerelateerde in een vervolguitkering. Met *fractie_abw* wordt het deel van de duurverkortings bedoeld, waarin de WW-uitkering is gewijzigd in een ABW-uitkering. In bijlage C2 staat aangegeven hoe de verschillende fracties zijn berekend.

De kosten-effectiviteit van de ingezette reïntegratiemaatregelen is voor drie populaties WW-gerechtigden nagegaan: de totale onderzoekspopulatie, de WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 en de WW-gerechtigden in fase 2,3 of 4 die minstens een half jaar werkloos zijn.

In tabel 8.4 wordt een overzicht gegeven van de voor de drie onderscheiden populaties uitgevoerde berekening van de uitgespaarde uitkeringslasten. Daarbij is voor de fractie_lgu binnen de totale onderzoekspopulatie een gemiddeld dagloon gehanteerd van € 88,- en voor dezelfde fractie binnen de

fase 2-4 WW-gerechtigden van € 80,-. Voor de fractie_vervolg en de fractie_abw is een gemiddeld minimumdagloon gehanteerd van € 55,-. Dit geldt zowel voor de gehele onderzoekspopulatie als voor de fase 2-4 WW-gerechtigden. Bij de vermelde baanzoekduren gaat het steeds om de gemiddeld verwachte duur, zoals deze met het gehanteerde duurmodel is geschat. De uitgespaarde uitkeringslasten zijn voor de WW en ABW gezamenlijk berekend en naar beide wetten uitgesplitst.

Tabel 8.4 Berekening uitgespaarde uitkeringslasten voor verschillende populaties WW-gerechtigden

Gegevens	Totale onder- zoekspopulatie	Fase 2 - 4 > 0 mnd WW	Fase 2 - 4 > 6 mnd WW
Baanzoekduur in dagen			
- zonder traject	542 (18 mnd)	549 (18 mnd)	1.272 (42 mnd)
- met traject	<u>490</u> (16 mnd)	<u>480</u> (16 mnd)	<u>882</u> (29 mnd)
- duurverkorting	52 (2 mnd)	69 (2 mnd)	390 (13 mnd)
Aandeel in duurverkorting			
- fractie_ww0	43 %	42 %	15 %
- fractie_vervolg	33 %	24 %	35 %
- fractie_abw	12 %	17 %	25 %
- geen uitkering	12 %	17 %	25 %
Besparing uitkeringslasten p.p.	€ 1.455	€ 1.615	€ 6.090
- WW	<u>€ 170</u>	<u>€ 325</u>	<u>€ 2.680</u>
- ABW	€ 1.625	€ 1.940	€ 8.770
- totaal			

Gegeven de gemiddelde trajectprijs van € 2.650⁷³ blijken de in het kader van het experiment sluitende aanpak ingezette reïntegratiemaatregelen met een gemiddelde opbrengst van € 1.625 niet kosteneffectief te zijn. Geconcludeerd kan worden dat ook in de meest gunstige variant van effectmeting geen kosteneffectiviteit wordt bereikt. Dat wil zeggen, de in reïntegratie geïnvesteerde gelden worden evenmin terugverdient vanaf het moment dat de reïntegratie-inspanningen van invloed mogen worden geacht op de kans om werk te vinden. De reïntegratiemaatregelen kosten ook dan meer dan dat zij aan uitgespaarde uitkeringslasten opleveren.

Slechts als de reïntegratiemaatregelen louter zouden zijn ingezet ten behoeve van fase 2-4 WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn, zou reïntegratie in die zin kosteneffectief zijn dat de in reïntegratie geïnvesteerde gelden worden terugverdient vanaf het moment dat de reïntegratie-inspanningen van invloed mogen worden geacht op de kans om werk te vinden. In dat geval zouden de opbrengsten de kosten duidelijk overtreffen, zelfs als uitsluitend zou worden gekeken naar de opbrengsten ten faveure van de WW. Dit ondanks het feit dat vanwege een andere verhouding tussen de onderscheiden soorten trajecten de gemiddelde trajectprijs met € 2.850 voor deze groep iets hoger is dan voor de doelgroep als geheel. Gezien de beperkte, niet significante duurverkortung voor de variant waarin scholing al direct vanaf aanvang effectief wordt verondersteld, geldt echter ook voor deze groep WW-gerechtigden dat de kosteneffectiviteit voor het saldo van de reïntegratie-inspanningen, dus berekend vanaf het begin van die inspanningen, negatief is.

Geconcludeerd kan worden dat reïntegratiemaatregelen alleen dan meer opleveren dan zij kosten als zij worden ingezet bij WW-gerechtigden met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, zoals fase 2 - 4 WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn, en als bovendien de tijdens de scholingsperiode uitbetaalde WW-gelden niet als extra kostenpost worden opgevoerd. Voor WW-gerechtigden met een minder zwakke arbeidsmarktpositie is, althans tijdens een hoogconjunctuur, de toegevoegde waarde van reïnte-

⁷³ Aangezien de trajectprijs alleen kon worden berekend voor trajecten die geheel zijn afgesloten, zijn de in 2001 gestarte trajecten alsmede langdurige trajecten ondervetegenwoordigd. Voor dit laatste is gecorrigeerd door voor de drie onderscheiden groepen de gemiddelde prijs per soort traject te combineren met de de getalsmatige verhouding tussen de verschillende soorten trajecten. In de berekening zijn alle trajecten meegenomen, dat wil zeggen ook 'trajecten' die louter uit een intakegesprek bestaan en ook voortijdig beëindigde trajecten. Deze wijze van berekening heeft tot gevolg dat de verkregen gemiddelde trajectprijs kan afwijken van elders gepresenteerde cijfers over de gemiddelde kostprijs van trajecten.

gratiemaatregelen kennelijk te gering om op enigerlei wijze kosteneffectief te kunnen zijn.

8.5 Effect overige kenmerken

In duurmodellen wordt voor elk kenmerk de toe - of afname van de duur, in dit geval de baanzoekduur, uitgedrukt ten opzichte van een referentiecategorie. Het effect van de overige categorieën van het kenmerk, wordt dus weergegeven in relatie tot het effect van de referentiecategorie. Bij de keuze van de referentiecategorieën is voor elk kenmerk uitgegaan van de categorie die in het onderzoeksbestand het vaakst voorkomt.

De referentiecategorieën zien er als volgt uit:

- Geen reïntegratietraject ontvangen
- Fase 1 bij aanvang WW
- Man
- Leeftijd tussen 23 en 30 jaar
- Samenwonend of gehuwd
- Autochtone Nederlander
- Vbo of mavo opleiding
- Productiemedewerker
- Wenst zelfde beroep als beroep van waaruit werkloosheid is ontstaan
- Was werkzaam via een uitleenbedrijf
- Is woonachtig in de regio Zuidwest
- Is in het eerste kwartaal van 1999 in de WW ingestroomd
- Heeft een loongerelateerde uitkering
- Is niet vanuit seizoensarbeid in de WW ingestroomd
- Met een werkloosheidsomvang van 38 tot 40 uur per week
- Met een arbeidsurenverlies van 100 procent
- Voor wie het WW- inkomen in de uitkeringsperiode het individuele hoofdinkomen is
- Met een arbeidsuurloon dat maximaal 25 % boven het minimum(uur)loon ligt

In onderstaande tabellen staan de schattingsresultaten voor de in het duurmodel opgenomen kenmerken vermeld. De tabellen 8.5 en 8.6 bevatten de resultaten voor het kenmerk afstand tot de arbeidsmarkt, waarbij het effect op de baanzoekduur voor twee verschillende situaties is geschat. Tabel 8.7 bevat een overzicht van de schattingsresultaten voor de persoonskenmerken, tabel 8.8 voor de arbeidsmarktgerelateerde kenmerken en tabel 8.9 voor de uitkeringskenmerken. Een beschrijving van de kenmerken is te

vinden in hoofdstuk 7. De parameterschattingen zijn opgenomen in bijlage C1.

Afstand tot de arbeidsmarkt

In de tabellen 8.5 en 8.6 staat weergegeven hoeveel langer of korter het vergeleken met WW-gerechtigden in fase 1 duurt, voordat WW-gerechtigden in een hogere fase (2, 3 of 4) werk hebben gevonden⁷⁴. In tabel 8.5 vormt de doelgroep sluitende aanpak het uitgangspunt van de vergelijking. In tabel 8.6 vormt gelijkschakeling van de bij aanvang onderzoek verstreken werkloosheidsduur het uitgangspunt van de vergelijking. Deze laatste vergelijking geeft meer nog dan die in tabel 8.5 inzicht in de relatieve arbeidsmarktpositie van de naar fase onderscheiden groepen WW-gerechtigden. In beide tabellen wordt het verband tussen fase-indeling en baanzoekduur op twee manieren weergegeven. Weergegeven wordt het verband als zodanig, dat wil zeggen zonder rekening te houden met de invloed van andere (persoons)kenmerken. Daarnaast wordt het verband weergegeven voor de situatie waarin de fase-indeling wordt beschouwd als 'toegevoegd' kenmerk naast de overige in het duurmodel opgenomen kenmerken. In dit geval wordt bij de schatting van het effect van de fase-indeling op de baanzoekduur wel rekening gehouden met de invloed van de overige in het duurmodel opgenomen (persoons)kenmerken. In het eerste geval gaat het om het integrale effect van het kenmerk afstand tot de arbeidsmarkt, in het tweede geval om het toegevoegde effect.⁷⁵ Van deze twee is het integrale effect het meest maatgevend voor de juistheid van de fase-indeling. Het integrale effect geeft namelijk aan in hoeverre verschillen in werkloosheidsduur op basis van de fase-indeling vooraf kunnen worden voorspeld. Het toegevoegde effect geeft daarentegen aan in hoeverre die (persoons)kenmerken die niet expliciet zijn waargenomen (want niet in het duurmodel opgenomen) maar die wel mede verantwoordelijk zijn voor de fase-indeling, de verschillen in werkloosheidsduur kunnen verklaren.

⁷⁴ WW-gerechtigden waarvoor geen fase bekend is, zelfs geen fase 'nader te bepalen', zijn bij de WW-gerechtigden in fase 1 gevoegd. Dit is op grond van drie redenen gedaan: 1. puur op grond van kansberekening: van alle WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn en waarvan de fase bekend is, blijkt 75 procent te zijn ingedeeld in fase 1; 2. op grond van het feit dat er voor WW-gerechtigden die nog niet kunnen worden ingedeeld, maar waarvan al wel duidelijk is dat zij niet tot fase 1 behoren, een aparte fase-aanduiding bestaat in de vorm van 'fase nader te bepalen', hetgeen de kans extra vergroot dat WW-gerechtigden waarvoor de fase onbekend is feitelijk tot de fase 1 populatie behoren; 3. op grond van de bevinding dat de verwachte baanzoekduur voor deze groep WW-gerechtigden goed vergelijkbaar en zelfs nog iets geringer is dan voor de fase 1 WW-gerechtigden.

⁷⁵ In het eerste geval is in het duurmodel naast 'fase' alleen de indicatie voor reïntegratie opgenomen. In het tweede geval zijn in het duurmodel naast 'fase' alle overige kenmerken opgenomen.

In tabel 8.5 wordt de verwachte baanzoekduur van de WW-gerechtigden in fase 2, 3 en 4 vanaf aanvang werkloosheid vergeleken met de verwachte baanzoekduur van de WW-gerechtigden in fase 1 vanaf een half jaar werkloosheid.

Tabel 8.5 Effect van 'afstand tot de arbeidsmarkt' op de verwachte baanzoekduur (1)

Kenmerk	Integrale effect	Toegevoegde effect
Afstand tot de arbeidsmarkt		
- fase 1	-	-
- fase 2	+15	+27
- fase 3	+ 4	+16
- fase 4	- 16	- 9
- totaal fase 2-4	+ 7	+ 16

+ = percentage duurverlenging

- = percentage duurverkorting

Uit de tabel blijkt dat fase 1 WW-gerechtigden vanaf het moment dat de baanzoekduur meetelt in de vergelijking – dat is vanaf een half jaar werkloosheid – gemiddeld een (iets) kortere baanzoekduur hebben dan fase 2-4 WW-gerechtigden vanaf aanvang werkloosheid. Dit ondanks het feit dat alle WW-gerechtigden in fase 1 minstens een half jaar werkloos zijn en de (conditionele) kans op het vinden van werk afneemt met de duur van de werkloosheid. Opmerkelijk is dat het integrale effect kleiner is dan het toegevoegde effect. Dit betekent dat de twee groepen zodanig zijn samengesteld, dat de in het duurmodel opgenomen (persoons)kenmerken in doorsnee een (iets) gunstiger effect op het vinden van werk hebben voor de fase 2-4 dan voor de fase 1 WW-gerechtigden. Uit het feit dat de WW-gerechtigden in fase 1 niettemin gemiddeld (iets) minder lang naar werk hoeven te zoeken, kan worden afgeleid dat de fase-indeling vooral is gebaseerd op andere, niet waargenomen kenmerken, die het verschil in baanzoekduur tussen fase 1 en de overige fasen verklaren. Uit de tabel komt nog een ander opmerkelijk feit naar voren: binnen de groep fase 2-4 WW-gerechtigden is de relatie tussen fase en baanzoekduur precies omgekeerd evenredig aan hetgeen mocht

worden verwacht. De gemiddeld benodigde tijd voor het vinden van een baan is voor fase 2 groter dan voor fase 3 en voor fase 3 weer groter dan voor fase 4. Een verklaring voor deze bevinding kunnen wij niet geven.

In tabel 8.6 is de relatie tussen fase en baanzoekduur weergegeven voor de situatie waarin de WW-gerechtigden in fase 2-4 in dezelfde omstandigheden verkeren als de WW-gerechtigden in fase 1. Dat wil zeggen, alle WW-gerechtigden zijn minstens een half jaar werkloos.

Tabel 8.6 Effect van 'afstand tot de arbeidsmarkt' op de verwachte uitkeringsduur (2)

Kenmerk	Integrale effect	Toegevoegde effect
Afstand tot de arbeidsmarkt		
- fase 1	-	-
- fase 2	+ 96	+ 81
- fase 3	+117	+ 91
- fase 4	+138	+ 80
- totaal fase 2-4 ⁷⁶	+108	+ 79

+ = percentage duurverlenging

- = percentage duurverkorting

Uit de tabel blijkt dat de relatie tussen fase en baanzoekduur nu wel conform verwachting is. Zo is voor elke fase het integrale effect groter dan het toegevoegde effect en is de gemiddeld benodigde tijd voor het vinden van een baan voor fase 2 kleiner dan voor fase 3 en voor fase 3 weer kleiner dan voor fase 4. Aangezien het verband tussen fase en baanzoekduur voor de fase 2-4 WW-gerechtigden alleen opgaat voor het integrale effect, wordt dit verband volledig verklaard door de in het duurmodel opgenomen kenmerken. Dit betekent dat de niet-waargenomen kenmerken waarop de fase-indeling mede is gebaseerd, geen verklaring vormen voor het onderlinge verschil in baanzoekduur tussen de WW-gerechtigden in fase 2, 3 en 4 die minstens een half jaar werkloos zijn. In die zin heeft het opnemen van het kenmerk fase in het duurmodel geen extra toegevoegde waarde. Dat heeft het echter wel ter verklaring van het verschil in baanzoekduur tussen zes

⁷⁶ Inclusief WW-gerechtigden met 'fase nader te bepalen'.

maands werkloze WW-gerechtigden in fase 1 enerzijds en fase 2, 3 of 4 anderzijds. Uit tabel 8.6 blijkt dat, rekening houdend met verschillen in persoons- en uitkeringskenmerken, de WW-gerechtigden in fase 2-4 vanaf een half jaar werkloosheid naar verwachting gemiddeld bijna 80 procent langer werkloos zijn dan de WW-gerechtigden in fase 1.

Gezien het feit dat het verband tussen fase en baanzoekduur nu wel volgens verwachting is, terwijl het dat niet bleek te zijn voor alle WW-gerechtigden in fase 2-4 (zie tabel 8.5), kan worden geconcludeerd dat zich in fase 4, en in mindere mate fase 3, relatief meer WW-gerechtigden bevinden die weer betrekkelijk makkelijk aan het werk komen dan in fase 2. Als deze 'ruis' eenmaal uit de vergelijking is gehaald en uitsluitend wordt gekeken naar WW-gerechtigden die al enige tijd (minstens een half jaar) werkloos zijn, dan blijkt de fase-indeling een redelijk goede indicator te zijn voor de positie op de arbeidsmarkt. Opvallend is wel dat het 'gat' tussen fase 1 en de overige fases veel groter is dan tussen de overige fases onderling. Uit de tabel blijkt dat van de WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn, de WW-gerechtigden in fase 2-4 gemiddeld ruim twee keer zoveel tijd nodig hebben om een baan te vinden als de WW-gerechtigden in fase 1. Dit geeft aan dat de arbeidsmarktpositie van WW-gerechtigden die zijn ingedeeld in fase 2-4 beduidend zwakker is dan van WW-gerechtigden die zijn ingedeeld in fase 1.

Overige kenmerken

In de tabellen 8.7 tot en met 8.9 staan de schattingsresultaten voor de overige kenmerken vermeld. Daarbij wordt steeds de procentuele toe- of afname van de baanzoekduur weergegeven als gevolg van wijziging van het betreffende kenmerk, terwijl de overige in het duurmodel opgenomen kenmerken gelijk blijven.

Tabel 8.7 bevat een overzicht van de schattingsresultaten voor de in het duurmodel opgenomen persoonskenmerken. Uit de tabel komt naar voren dat vrouwen doorgaans langer naar werk moeten zoeken dan mannen: gemiddeld is de baanzoekduur voor vrouwen 21 procent langer dan voor mannen. Volgens verwachting (zie paragraaf 7.2) is de zoekduur voor alleenstaande mannen groter dan voor gehuwde of samenwonende mannen (plus 13 procent) en voor alleenstaande vrouwen geringer dan voor gehuwde of samenwonende vrouwen (min 27 procent). Dit impliceert dat de grotere zoektijd van vrouwen geheel wordt veroorzaakt door het feit dat gehuw-

de/samenwonende vrouwen in doorsnee beduidend langer naar werk moeten zoeken dan gehuwde/samenwonende mannen. Alleenstaande vrouwen hebben in doorsnee juist iets minder tijd nodig om werk te vinden dan alleenstaande mannen.

Uit de tabel blijkt duidelijk de grote invloed die leeftijd heeft op de kans een baan te vinden. Zo is tussen het 23^e en het 50^e jaar sprake van een geleidelijke stijging van de baanzoekduur, neemt vanaf 50 jaar de baanzoekduur explosief toe, terwijl het voor WW-gerechtigden van 55 jaar en ouder bijzonder moeilijk wordt om nog aan het werk te komen. De baanzoekduur voor jongeren onder de 23 jaar is vergelijkbaar met die van de jongste groep volwassen WW-gerechtigden (dat wil zeggen met de leeftijdscategorie 23-29 jaar).

Tabel 8.7 Effecten van persoonskenmerken op de verwachte uitkeringsduur

Kenmerk	Effect
Geslacht	
- man	-
- vrouw	+21
Leefsituatie	
- samenwonend/gehuwd	-
- alleenstaande man	+13
- alleenstaande vrouw	- 27
Leeftijd	
- 23 t/m 29 jaar	-
- 30 t/m 34 jaar	+22
- 35 t/m 39 jaar	+33
- 40 t/m 44 jaar	+43
- 45 t/m 49 jaar	+57
- 50 t/m 54 jaar	+183
- 55 t/m 56 jaar	+895
- jonger dan 23 jaar	+5
Etniciteit	

Resultaten effectmeting

- autochtone Nederlanders	-
- Marrokanen	+47
- Turken	+45
- Surinamers/Antillianen	+9
- Overig derde wereld	+39
- Overig EU	-1
Opleiding	
- vbo / mavo	-
- geen opleiding	+13
- alleen basisonderwijs	+12
- havo / vwo / mbo	-6
- hbo	-14
- wo	-22
Relatie opleiding-uurloon	
- uurloon niet hoog in relatie tot opleiding	-
- lage opleiding + hoog uurloon	+11

+ = percentage duurverlenging

- = percentage duurverkorting

Uit de duuranalyses komt naar voren dat het voor WW-gerechtigde Marokkanen, Turken en andere personen afkomstig uit landen uit de derde wereld veel moeilijker is om werk te vinden dan voor WW-gerechtigde autochtone Nederlanders. Het kost hen gemiddeld 40 tot 50 procent meer tijd een baan te vinden. In tegenstelling tot voornoemde groepen verschilt de verwachte baanzoekduur voor WW-gerechtigde Surinamers en Antillianen niet veel van die voor WW-gerechtigde autochtone Nederlanders: Surinamers en Antillianen moeten wel iets, maar niet veel (9 procent) langer naar werk zoeken. In Nederland verblijvende WW-gerechtigden uit andere landen binnen de EU, blijken gemiddeld nagenoeg evenveel tijd nodig te hebben om weer aan het werk te komen als autochtone Nederlanders met een WW-uitkering.

Wat betreft de genoten opleiding blijkt sprake van een duidelijke relatie tussen het niveau van de opleiding en de duur van de werkloosheid: hoe hoger de opleiding, hoe korter het duurt een nieuwe baan te vinden. Met name WW-gerechtigden met een relatief lage opleiding (hooguit vbo/mavo) in combinatie met een vorige baan met een relatief hoog uurloon (minstens 75 procent boven het minimumloon) hebben problemen om snel weer aan het werk te komen. De hoogte van het uurloon op zich blijkt van weinig invloed op de baanzoekduur.

Tabel 8.8 bevat een overzicht van de schattingsresultaten voor de in het duurmodel opgenomen kenmerken die verwijzen naar verschillende typen arbeidsdeelmarkten: beroepsdeelmarkten, bedrijfstakdeelmarkten en regionale deelmarkten. Als wij kijken naar de beroepsdeelmarkten en bekijken wat de verwachte baanzoekduur is voor de verschillende beroepsgroepen, dan blijkt dat productiemedewerkers, chauffeurs en in iets mindere mate WW-gerechtigden met een commercieel beroep doorgaans relatief weinig tijd nodig hebben om weer aan het werk te komen. Horecamedewerkers, alsmede ICT'ers en grafici hebben daarentegen doorgaans relatief veel tijd nodig: de verwachte zoektijd voor WW-gerechtigden binnen deze beroepsgroepen is 25 tot 30 procent langer dan voor WW-gerechtigden in de eerder genoemde beroepsgroepen met een relatief geringe baanzoekduur. Het feit of men al dan niet hetzelfde beroep zoekt van waaruit men werkloos is geworden, blijkt niet van aantoonbare invloed op de tijd die het kost om een nieuwe baan te vinden. Dat geen duidelijk effect kon worden aangetoond, wordt mogelijk veroorzaakt door het feit dat het slechts in beperkte mate mogelijk was het betreffende kenmerk te operationaliseren.

Tabel 8.8 Effecten van arbeidsmarktkenmerken op de verwachte uitkeringsduur

Kenmerk	Effect
Beroepsgroep	
- productiemedewerker	-
- administratief beroep	+11
- telefoniste/receptioniste	+10
- commercieel beroep	+4
- chauffeur	-1
- technisch beroep	+8
- horecamedewerker	+27
- schoonmaker/bewaker	+18
- verzorgend/onderwijzend beroep	+10
- ict'er/graficus	+29
- informatieverwerker	+13
- artiest/musicus	+13
- leidinggevende functie	+10
Aansluiting beroep-wensberoep	
- zelfde wensberoep	-
- ander wensberoep/onbekend	+5
Bedrijfstak	
- uitleenbedrijven	-
- industrie	+35
- vervoer	+30
- horeca	+20
- zakelijke dienstverlening	+33
- groothandel	+28
- overheid/culturele sector	+48
Regio	
- Zuidwest	-
- Noord	+7
- Oost	- 13
- Midden	- 16
- Noordwest	- 11
- Zuidoost	- 11

+ = percentage duurverlenging - = percentage duurverkorting

Als wij kijken naar de bedrijfstak waarin men voor aanvang WW werkzaam was, dan valt op dat WW-gerechtigden die voorheen via een uitleen- of uit-

zendbedrijf werkzaam waren, doorgaans beduidend korter werkloos zijn dan andere WW-gerechtigden. WW-gerechtigden afkomstig uit de overheids- en culturele sector hebben daarentegen relatief veel moeite om weer aan het werk te komen: gemiddeld is de baanzoekduur voor hen bijna de helft (48 procent) langer dan voor WW-gerechtigden die via een uitleenbedrijf werkzaam waren.

Voor de zes onderscheiden regio's is sprake van enige verschillen in de situatie op de arbeidsmarkt. Zo blijkt men in de drie noordelijke provincies gemiddeld langer naar een baan te moeten zoeken dan in de rest van het land. Ook in de regio Zuidwest is de verwachte baanzoekduur relatief groot. De verschillen tussen de overige vier regio's zijn gering.

Tabel 8.9 bevat een overzicht van de schattingsresultaten voor de in het duurmodel opgenomen uitkeringskenmerken. Als wij kijken naar het kwartaal waarin de WW-uitkering is aangevangen, dan blijkt dat WW-gerechtigden die aan het begin van de onderzoeksperiode, dat wil zeggen in het eerste kwartaal van 1999, in de WW zijn ingestroomd, gemiddeld het minst lang naar werk hebben hoeven zoeken. In de daaropvolgende vier kwartalen is de gemiddelde zoektijd wel iets maar niet veel groter geworden dan in het eerste kwartaal van 1999. Vanaf het tweede kwartaal van 2000 is de zoektijd gemiddeld nog iets groter geworden, om na wederom een jaar in het tweede kwartaal van 2001 verder toe te nemen tot ongeveer anderhalf keer de gemiddelde zoektijd van het eerste kwartaal in 1999. Deze toename van de benodigde tijd om een baan te vinden kan mogelijk worden toegeschreven aan de in eerst instantie lichte en vervolgens zwaardere conjunctuuromslag die zich in de loop van de onderzoeksperiode heeft voorgedaan. Daarbij moet worden bedacht dat voor ruim de helft van de onderzoekspopulatie, de fase 1 WW-gerechtigden, het eerst mogelijke moment van werkherhvatting zich per definitie pas na een half jaar werkloosheid voordeed.

Tabel 8.9 Effecten van uitkeringskenmerken op de verwachte uitkeringsduur

Kenmerk	Effect
Aanvangskwartaal WW	
- 1999-1	-
- 1999-2	+12
- 1999-3	+ 6
- 1999-4	+ 9
- 2000-1	+16
- 2000-2	+36
- 2000-3	+30
- 2000-4	+31
- 2001-1	+35
- 2001-2	+56
- 2001-3	+50
- 2001-4	+42
Soort uitkering	
- loongerelateerde uitkering	-
- vervolgutkering	+49
- kortdurende uitkering	- 47
Werkloosheidsomvang	
- 38 - 40 uur	-
- 12 - 20 uur	+ 0
- 21 - 31 uur	+ 8
- 32 - 37 uur	+11
- meer dan 40 uur	+14
Percentage urenverlies	
- 100 procent	-
- hooguit 50 procent	+ 6
- 51 - 80 procent	- 14
- 81 - 99 procent	- 21
Seizoenswerkloosheid	
- geen seizoenswerkloosheid	-
- wel seizoenswerkloosheid	- 55
Status inkomen WW	
- WW is hoofdkomen	-
- WW is aanvullend inkomen	+20

+ = percentage duurverlenging

- = percentage duurverkorting

Uit tabel 8.9 blijkt dat het type uitkering van grote invloed is op de gemiddelde baanzoekduur: WW-gerechtigden met een kortdurende uitkering hoe-

ven door de bank genomen beduidend korter naar werk te zoeken dan WW-gerechtigden met een loongerelateerde uitkering, terwijl WW-gerechtigden met een vervolguikering juist beduidend langer naar werk moeten zoeken. Dit laatste kan mogelijk worden verklaard uit het feit dat WW-gerechtigden die bij aanvang WW zijn aangewezen op een vervolguikering doorgaans een minder sterke positie innemen op de arbeidsmarkt. Deze WW-gerechtigden is het immers niet gelukt in de voorgaande vijf jaar voldoende arbeidsverleden op te bouwen om voor een nieuw recht op een loongerelateerde uitkering in aanmerking te komen. Dat WW-gerechtigden met een kortdurende uitkering eerder werk vinden, kan komen doordat zij om financiële redenen mogelijk harder naar werk zoeken en eerder een nieuwe baan accepteren dan WW-gerechtigden met een loongerelateerde uitkering. Voor zover deze WW-gerechtigden in hun vorige baan meer verdienen dan het minimumloon hebben zij met een grotere inkomensachteruitgang te maken dan de meeste WW-gerechtigden met een loongerelateerde uitkering. Bovendien dreigt voor deze WW-gerechtigden doorgaans al snel (na zes maanden WW) de bijstand. Daar komt nog bij dat het hier veelal gaat om nieuwkomers, die zich vaak flexibeler opstellen en ook flexibeler inzetbaar zijn dan oudgedienden op de arbeidsmarkt.

Uit de duuranalyses blijkt dat een dreigend inkomensverlies door de overgang van een loongerelateerde naar een vervolguikering inderdaad effect heeft op de gemiddelde baanzoekduur: naarmate de tijd vanaf aanvang waarneming tot aanvang vervolguikering korter is, is ook de gemiddelde zoekduur korter. Overigens blijkt het daarbij weinig uit te maken of men met een groot dan wel klein inkomensverlies wordt geconfronteerd. Dit positieve effect op de baanzoekduur heeft wel tot gevolg dat er van de duur tot aan het bereiken van de maximumuitkeringsduur een tegengesteld effect uitgaat als mocht worden verwacht: naarmate de tijd vanaf het moment dat men behoort tot de doelgroep sluitende aanpak tot aan het moment dat de maximumuitkeringsduur wordt bereikt korter is, is de baanzoekduur niet korter maar juist langer. Beide effecten blijken elkaar grotendeels te compenseren. Dit betekent dat het effect op de baanzoekduur van een dreigend inkomensverlies door de overgang naar een vervolguikering een stuk geringer is als het effect van het bereiken van de maximumuitkeringsduur niet wordt meegenomen in de duuranalyse.

Wat de werkloosheidsomvang betreft, valt op dat het voor WW-gerechtigden met een geringe werkloosheidsomvang van maximaal 20 uur per week gemiddeld niet langer, maar even lang duurt voor zij werk hebben gevonden als voor WW-gerechtigden, die een werkloosheidsuitkering voor een volledig

werkweek van 38-40 uur hebben. Wat het percentage urenverlies betreft, valt op dat WW-gerechtigden die net niet volledig (maar voor 81 tot en met 99 procent) werkloos zijn gemiddeld het snelst weer werk vinden. Anders dan mocht worden verwacht blijken WW-gerechtigden die volledig werkloos zijn niet eerder aan het werk te komen dan WW-gerechtigden die slechts gedeeltelijk werkloos zijn. Van de mate van werkloosheid blijkt dus geen eenduidig effect uit te gaan op de werkloosheidsduur.

Volgens verwachting zijn seizoenswerklozen door de bank genomen beduidend korter werkloos dan andere WW-gerechtigden. Eveneens volgens verwachting blijkt de duur van de werkloosheid gemiddeld langer te zijn voor WW-gerechtigden bij wie de WW-uitkering slechts aanvullend is dan voor WW-gerechtigden bij wie de WW-uitkering het hoofdkomen vormt. Naar verwachting komt dit doordat WW-gerechtigden voor wie de uitkering slechts een aanvulling op het inkomen vormt, door de bank genomen minder hard op zoek gaan naar een andere (of aanvullende) baan en minder snel een andere baan accepteren dan WW-gerechtigden voor wie de uitkering het hoofdkomen vormt.

8.6 Samenvatting en discussie

In dit hoofdstuk is nagegaan in hoeverre de in het kader van het experiment sluitende aanpak ondernomen reïntegratie-activiteiten daadwerkelijk hebben geleid tot een verkorting van de werkloosheidsduur. Om dit na te gaan zijn verschillende varianten beproefd om het effect van reïntegratie-activiteiten te meten. Gebleken is dat het gevonden effect sterk afhankelijk is van de gekozen variant van effectmeting. Met name de vraag of scholingstrajecten direct bij aanvang of pas na afronding van invloed worden verondersteld op de kans een baan te vinden, bepaalt of er van reïntegratie wel of geen positief effect uitgaat op de werkloosheidsduur. In mindere mate is ook de vraag van belang of de effectmeting zich uitstrekt over alle werkhervattingen of over uitsluitend 'duurzame' werkhervattingen van minstens zes maanden. Gezien de schattingsresultaten kan niet eenduidig worden geconcludeerd dat de inzet van reïntegratie-instrumenten leidt tot een verkorting van de uitkeringsduur. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat scholing in eerste instantie, gedurende het scholingstraject, nu eenmaal zorgt voor een langere baanzoekduur. Deze duurverlenging wordt niet volledig gecompenseerd door de duurverkorting die in tweede instantie, na afron-

ding van het scholingstraject, ontstaat doordat de kans op werk dankzij de gevolgde scholing wordt vergroot.

Van de beide varianten om het effect van scholing te meten, geeft de variant waarin scholing direct effectief wordt verondersteld een antwoord op de vraag of de inzet van reïntegratie-instrumenten per saldo leidt tot een verkorting van de werkloosheidsduur. De variant waarin scholing pas na afronding effectief wordt verondersteld, geeft een antwoord op de vraag of de inzet van reïntegratie-instrumenten, waaronder scholing, daadwerkelijk leidt tot een vergroting van de baankans. In deze laatste variant wordt het 'werkelijke' effect van scholing gemeten. Van de beide varianten om werkhervatting vast te stellen sluit de variant waarin uitsluitend duurzame werkhervattingen van minstens zes maanden in de effectmeting worden betrokken, het best aan bij de doelstelling van het experiment sluitende aanpak. Combineren wij beide zaken, dan wordt een effectmeting verkregen waarin uitsluitend duurzame werkhervattingen van minstens zes maanden zijn betrokken en waarin scholing pas na afronding effectief wordt verondersteld. Bij een dergelijke effectmeting resulteren de reïntegratie-inspanningen vanaf het moment dat die inspanningen op de baanzoekduur van invloed mogen worden geacht, in een duurverkorting van gemiddeld tien procent. Daarbij is de verkorting uitgedrukt ten opzichte van de verwachte duur om een baan te vinden vanaf het moment dat men tot de doelgroep sluitende aanpak behoort. Voor WW-gerechtigden die bij aanvang werkloosheid zijn aangemerkt als fase 2, 3 of 4 betreft dit de zoekduur vanaf aanvang werkloosheid. Voor WW-gerechtigden die bij aanvang werkloosheid zijn aangemerkt als fase 1 betreft het de zoekduur vanaf een half jaar werkloosheid.

Dat het effect niet groter is dan tien procent, is met name te wijten aan het feit dat de inzet van reïntegratie-instrumenten voor de WW-gerechtigden in fase 1 slechts in beperkte mate leidt tot verkorting van de baanzoekduur. Voor deze groep wordt de zoekduur met gemiddeld zeven procent verkort. Ondanks het feit dat deze WW-gerechtigden allen minstens een half jaar werkloos zijn, blijkt hun kans om zelf, zonder de inzet van reïntegratie-instrumenten, werk te vinden veelal nog dermate groot dat de inzet van die instrumenten slechts een beperkte toegevoegde waarde heeft. Dit roept de vraag op of de ondergrens van een half jaar werkloosheid niet te krap is gekozen. Doordat WW-gerechtigden in fase 1 al na een half jaar voor reïntegratie in aanmerking komen, wordt het risico vergroot dat trajecten terecht komen bij diegenen die het niet nodig hebben, terwijl diegenen die er wel baat bij hebben niet aan bod komen. Zo is uit de hiaatanalyse gebleken dat zowel van de fase 2-4 WW-gerechtigden als van de fase 1 WW-gerechtigden

die minstens een half jaar werkloos zijn, ruim de helft binnen een jaar een traject aangeboden heeft gekregen. Fase 1 WW-gerechtigden hebben dus – ondanks hun ‘achterstand’ van een half jaar – nagenoeg even veel kans binnen een jaar een traject aangeboden te krijgen als WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4.

Gebleken is dat de WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 vanaf aanvang werkloosheid gemiddeld meer tijd nodig hebben om werk te vinden dan de WW-gerechtigden in fase 1 vanaf een half jaar werkloosheid. Het effect van de reïntegratie-inspanningen op de werkloosheidsduur is voor deze WW-gerechtigden dan ook groter dan voor de WW-gerechtigden in fase 1. Niettemin is ook hier het effect met 13 procent duurverkorting relatief beperkt. Reïntegratie-instrumenten blijken wel een substantieel effect op de werkloosheidsduur te hebben, als zij worden ingezet voor WW-gerechtigden met een relatief zwakke positie op de arbeidsmarkt, zoals WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 die minstens een half jaar werkloos zijn. Het feit dat deze WW-gerechtigden vanaf een half jaar werkloosheid gemiddeld meer dan twee keer zoveel tijd nodig hebben om een baan te vinden als de WW-gerechtigden in fase 1, illustreert de zwakke arbeidsmarktpositie van deze groep. Dankzij de ingezette reïntegratie-instrumenten wordt bij deze groep de baanzoekduur vanaf een half jaar werkloosheid met bijna een derde (31 procent) verkort. Bij deze veelal langdurig werkloze WW-gerechtigden wordt de initiële duurverlenging die ontstaat door het volgen van scholing dus ruimschoots gecompenseerd door de vergroting van de baankans als gevolg van die scholing.

Naast de effectiviteit in de zin van een verkorting van de baanzoekduur is ook nagegaan hoe het is gesteld met de kosteneffectiviteit van reïntegratie: hoe verhouden de kosten en baten van reïntegratie zich tot elkaar? Gebleken is dat voor de doelgroep sluitende aanpak in zijn geheel de ondernomen reïntegratie-activiteiten geen batig saldo opleveren. Slechts als de reïntegratie-instrumenten louter zouden worden ingezet voor WW-gerechtigden met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie, zoals fase 2 – 4 WW-gerechtigden die minstens een half jaar werkloos zijn, en als bovendien de tijdens de scholingsperiode uitbetaalde WW-gelden niet als extra kostenpost worden opgevoerd, zouden de reïntegratie-inspanningen meer opleveren dan zij kosten. Voor WW-gerechtigden met een minder zwakke arbeidsmarktpositie is de toegevoegde waarde van de reïntegratieinspanningen te gering om op enigerlei wijze kosteneffectief te kunnen zijn.

Naast de 'overall' effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen is ook gekeken naar de effectiviteit van de verschillende soorten reïntegratietrajecten. Daarbij is de effectiviteit bepaald vanaf het moment dat de reïntegratie-inspanningen op de baanzoekduur van invloed mogen worden geacht, dus bij scholingstrajecten pas na afronding van de scholing. Gebleken is dat voor de doelgroep als geheel met name die trajecten leiden tot een verkorting van de baanzoekduur, waarin louter sprake is van of scholing of bemiddeling of die louter zijn gericht op een betere oriëntatie op de arbeidsmarkt en/of verbetering van de sollicitatievaardigheden. Bij trajecten waarin sprake is van een combinatie van scholing en bemiddeling kon een dergelijke duurverkorting niet worden vastgesteld. Bij trajecten die bestaan uit een combinatie van oriëntatie- en bemiddelingsactiviteiten is sprake van duurverlenging.

De effectiviteit van de verschillende soorten reïntegratietrajecten is voor de groep WW-gerechtigden in fase 2-4 die minstens een half jaar werkloos zijn, vergeleken met die voor de gehele groep WW-gerechtigden in fase 2-4 en met die voor de WW-gerechtigden in fase 1. Uit de vergelijking blijkt dat met name die reïntegratietrajecten beduidend effectiever zijn voor eerstgenoemde groep dan voor beide overige groepen, die zijn gericht op aanbodversteking – dit zijn trajecten waarin scholing een belangrijke rol speelt – en trajecten die zijn gericht op een betere oriëntatie op de arbeidsmarkt en/of verbetering van de sollicitatievaardigheden. Zo hebben trajecten waarin sprake is van scholing – al dan niet in combinatie met bemiddeling – gezamenlijk vanaf afronding scholing voor deze groep een duurverkortend effect van 38 procent, terwijl de duurverkorting voor de gehele groep WW-gerechtigden in fase 2-4 slechts 5 procent bedraagt en er voor de fase 1 WW-gerechtigden zelfs sprake is van een (beperkt) duurverlengend effect van 8 procent. Bij trajecten die hoofdzakelijk zijn gericht op arbeidsbemiddeling is de behaalde winst in effectiviteit een stuk geringer.

Bovenstaande bevindingen duiden er op dat scholing veelal te snel als reïntegratie-instrument wordt ingezet. Het lijkt raadzaam om iets terughoudender met dit instrument om te gaan en het te reserveren voor WW-gerechtigden die het echt nodig hebben. Het gaat dan om WW-gerechtigden met een 'bewezen' zwakke positie op de arbeidsmarkt, zoals WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 die minstens een half jaar werkloos zijn en die zonder extra kwalificatie of scholing moeilijk aan de bak kunnen komen.

Gebleken is dat scholingstrajecten doorgaans leiden tot een duurverkorting als wordt aangenomen dat scholing pas na afronding effectief is. Gebleken

is echter ook dat scholingstrajecten doorgaans leiden tot een duurverlenging als wordt aangenomen dat scholing direct vanaf aanvang effectief is. Dit laat zich verklaren vanuit het gegeven dat WW-gerechtigden tijdens het volgen van een cursus of scholingstraject doorgaans minder intensief naar werk zoeken. Daarbij kunnen zij zelfs zijn vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Scholingstrajecten moeten dan ook worden gezien als een investering, die in eerste instantie leidt tot een verlenging van de werkloosheid, maar in tweede instantie, na afronding van de scholing, de kans op het vinden van werk vergroot. In die zin valt het effect van scholing niet eenduidig vast te stellen. Bovendien kan de vraag worden gesteld of hier wel de meest geëigende manier is gehanteerd om het effect van scholingstrajecten vast te stellen. Kunnen en moeten scholingstrajecten wel op dezelfde manier op hun effect worden beoordeeld als bemiddelingstrajecten? Trajecten gericht op aanbodversterking dienen immers niet primair te leiden tot een zo snel mogelijke arbeidstoeleiding, maar tot een duurzame verbetering van de positie op de arbeidsmarkt. In die zin valt het effect van dergelijke trajecten niet direct te meten. Daarvoor zal een grotere tijdshorizon in acht moeten worden genomen.

Bij de resultaten van de effectmeting moet nog een voorbehoud worden gemaakt. Niet uitgesloten kan worden dat sprake is van een zekere selectiviteit in het aanbieden van reïntegratietrajecten. Als deze selectiviteit in relatie staat tot de kans op het vinden van een baan, kan dit de resultaten vertekenen. In het onderzoek is getracht zo goed mogelijk voor eventuele selectiviteit te corrigeren door zoveel mogelijk relevante kenmerken in het duurmodel op te nemen. De vraag is uiteraard of dit in voldoende mate is gelukt. Deze vraag kan hier niet worden beantwoord. Die vraag kan alleen worden beantwoord door de kans op het ontvangen van een reïntegratietraject te modelleren en mee te nemen in de duuranalyses, waardoor expliciet voor de betreffende selectiviteit kan worden gecorrigeerd. Een dergelijke exercitie valt evenwel buiten de kaders van dit onderzoek. Wel valt na te gaan of de resultaten plausibel en intern consistent zijn. Wat de interne consistentie betreft, gebleken is dat de geschatte effecten voor de totale onderzoekspopulatie volgens verwachting het midden houden tussen de afzonderlijk geschatte effecten voor de beide onderscheiden fase-deelpopulaties (fase 1 en fase 2-4). Wat de plausibiliteit betreft, gebleken is dat de relatie tussen de schattingsresultaten voor de onderscheiden soorten trajecten enerzijds en de arbeidsmarktpositie van de verschillende groepen WW-gerechtigden anderzijds, zeer aannemelijk is. Zo blijkt voor de groep WW-gerechtigden met de in doorsnee beste arbeidsmarktpositie reïntegratie weinig nut te hebben, blijkt voor de groep WW-gerechtigden met een in doorsnee iets

minder goede arbeidsmarktpositie met name arbeidsbemiddeling nuttig te zijn, terwijl voor de groep WW-gerechtigden met de relatief zwakste arbeidsmarktpositie vooral aanbodversterking nut blijkt te hebben.

Bij de resultaten van de effectmeting moet nog een derde kanttekening worden geplaatst. De effectmeting heeft plaatsgevonden in een fase van hoogconjunctuur. Onduidelijk is of tijdens een laagconjunctuur dezelfde effecten zullen optreden. Nader onderzoek zal dit moeten uitwijzen. In dit verband is ook de vraag van belang of bij sterk gestegen werkloosheid de reïntegratie-inspanningen wel gelijksoortig van aard moeten zijn als in een situatie waarin sprake is van voldoende werkgelegenheid. Bij een omvangrijke werkloosheid zal het vooral voor personen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt erg moeilijk worden werk te vinden. De vraag is of in een dergelijke situatie reïntegratiemaatregelen gericht op directe arbeidstoeleiding nog van nut kunnen zijn. Betwijfeld mag immers worden of arbeidsbemiddeling voor deze groep succesvol zal zijn. Daarvoor is de concurrentie van arbeidsaanbieders met (beduidend) betere arbeidsmarktperspectieven waarschijnlijk te groot. Voor WW-gerechtigden die te kampen hebben met een gebrek aan relevante arbeidskwalificaties kunnen reïntegratietrajecten gericht op aanbodversterking daarentegen op de wat langere termijn juist wel nuttig zijn. Dergelijke trajecten kunnen er immers voor zorgen dat men over voldoende kwalificaties beschikt om eventuele openstaande vacatures te vervullen, zodra de vraag naar arbeid weer aantrekt. Daarmee kan voor tenminste een deel van de groep laaggekwalificeerde werklozen worden voorkomen dat men voorgoed buiten spel komt te staan. Juist in een periode van laagconjunctuur en relatief grote werkloosheid is het zaak te investeren in aanbodversterking. Juist dan is er tijd en gelegenheid voor het opscholen van werkloze werkzoekenden.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden de beide onderzoeksvragen die op de effectevaluatie betrekking hebben (nog eens expliciet) beantwoord. Deze vragen luiden:

- 1. In hoeverre is het experiment "effectief" ofwel in hoeverre is sprake van een substantiële verkorting van de werkloosheidsduur?*
- 2. Gegeven de effectiviteit van het experiment, in hoeverre is er sprake van een besparing op de uitkeringslasten (doeltreffendheid van het experiment)?*

Gebleken is het volgende:

1. Het experiment is niet effectief in die zin, dat met de inzet van reïntegratie-instrumenten de werkloosheidsduur per saldo niet is verkort. Dit komt doordat de duurverkortings die met de gevolgde scholing wordt gerealiseerd, niet opweegt tegen de duurverlenging die tijdens het volgen van scholing is ontstaan. Het experiment is wel effectief in die zin, dat de inzet van reïntegratie-instrumenten de baankans wel degelijk heeft vergroot. Het gaat dan om de baankans vanaf het moment dat de ingezette instrumenten op die kans van invloed mogen worden geacht. Voor scholing is dat pas aan het eind van de scholingsperiode. Zo bezien hebben de reïntegratie-inspanningen geleid tot een verkorting van de werkloosheidsduur met tien procent. Het hangt er dus vanaf hoe tegen het nut van reïntegratie-inspanningen wordt aangekeken, dat wil zeggen vanaf welk moment het effect van die inspanningen wordt vastgesteld, of de reïntegratie-inspanningen als effectief kunnen worden aangemerkt. Dat zelfs in de meest gunstige beschouwing de verkorting niet meer dan tien procent bedraagt, is met name terug te voeren tot het feit dat het experiment zich ook uitstrekt tot WW-gerechtigden voor wie de reïntegratie-inspanningen weinig toegevoegde waarde hebben, aangezien men ook zelf goed in staat blijkt te zijn werk te vinden. Had het experiment zich beperkt tot de groep WW-gerechtigden met de zwakste arbeidsmarktpositie, dan zou de effectiviteit een stuk groter zijn en zou er wel sprake zijn van een substantiële verkorting van de werkloosheidsduur. Zo blijkt reïntegratie voor de groep WW-gerechtigden in fase 2, 3 of 4 die al minstens een half jaar werkloos zijn - en waarvoor het risico op langdurige werkloosheid groot is - te resulteren in een verkorting van gemiddeld ruim 30 procent van de na een half jaar resterende werkloosheidsduur. Geconcludeerd kan worden dat de inzet van reïntegratie-instrumenten het meest effectief is voor de minst kansrijke werkzoekenden.

2. Gegeven het feit dat per saldo geen sprake is van duurverkortings maar van duurverlenging, leidt het experiment niet tot een besparing op de uitkeringslasten en is daarmee niet kosteneffectief. Ook als het effect pas zou worden gemeten vanaf het moment dat de ingezette reïntegratie-instrumenten op de baankans van invloed mogen worden geacht, zouden de opbrengsten aan uitgespaarde uitkeringslasten niet opwegen tegen de kosten van reïntegratie. Het experiment zou alleen dan kosteneffectief zijn geweest als het zich had beperkt tot de groep WW-gerechtigden met de zwakste arbeidsmarktpositie en als de tijdens de scholingsperiode uitbetaalde WW-gelden niet als extra kostenpost zouden worden opgevoerd.

Resultaten effectmeting

Geraadpleegde literatuur bij deel C

Bollens, J. (2000), Duurzame integratie van werklozen. (2000). HIVA, Leuven (België).

CPB (2000), Arbeidsbemiddeling en -reïntegratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen? Werkdocument No. 118, Centraal Planbureau, Den Haag.

Heul, H. van der, (2000), Grafici weer aan het werk. Effectevaluatie gedifferentieerde controle WW in de grafische sector, Rapport nr. 220, Gak Nederland bv, s&o.

Heul, H. van der, (1989), Gevraagd: een schaap met vijf poten. Een onderzoek naar de selectie van sollicitanten in een tijd van grote werkloosheid. RUG, Groningen.

Heyma, A.O.J., (2001), Effectiviteit reïntegratiemaatregelen arbeidsgehandicapten, SEO/TNO Arbeid.

Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO), (2001), Aan de slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van arbeidsmarktbeleid. IBO, Den Haag.

Vos, E.L. de (red.), C.W.J. Wevers, B.M. F. Fermin, A.O.J. Heyma, J.H. Abbring, B. van der Klaauw & P.W.C. Koning (2002). Daadwerkelijk effectief. Prestatiemeting van reïntegratie en activering. Hoofddorp : TNO Arbeid.

Bijlage C1 Schattingsresultaten

	Coëfficiënt	t-waarde	prob.
Effect reïntegratie-inspanningen			
<i>Totale doelgroep, alle werkhervattingen en scholingsvariant 1</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	0.167	8.88	0.0000
- alleen gesprek/plan	-0.015	-0.44	0.6575
- oriëntatie	-0.074	-1.37	0.1704
- bemiddeling	-0.038	-1.24	0.2163
- oriëntatie en bemiddeling	0.285	5.99	0.0000
- scholing	0.142	3.21	0.0013
- scholing en bemiddeling	0.075	1.53	0.1258
- eerst scholing, dan bemiddeling	1.187	17.73	0.0000
<i>Totale doelgroep, alle werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.103	-5.26	0.0000
- alleen gesprek/plan	-0.099	-2.93	0.0034
- oriëntatie	-0.168	-3.06	0.0022
- bemiddeling	-0.142	-4.54	0.0000
- oriëntatie en bemiddeling	0.184	3.79	0.0002
- scholing	-0.334	-5.85	0.0000
- scholing en bemiddeling	-0.490	-10.72	0.0000
- eerst scholing, dan bemiddeling	0.469	5.50	0.0000
<i>Totale doelgroep, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 1</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	0.186	8.91	0.0000
- alleen gesprek/plan	0.007	0.20	0.8453
- oriëntatie	-0.063	-1.05	0.2944
- bemiddeling	-0.088	-2.57	0.0103
- oriëntatie en bemiddeling	0.327	5.91	0.0000
- scholing	0.188	3.86	0.0001
- scholing en bemiddeling	0.164	3.05	0.0023
- eerst scholing, dan bemiddeling	1.818	17.62	0.0000
<i>Totale doelgroep, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.141	-6.37	0.0000
- alleen gesprek/plan	-0.089	-2.36	0.0184
- oriëntatie	-0.169	-2.76	0.0058
- bemiddeling	-0.203	-5.79	0.0000
- oriëntatie en bemiddeling	0.218	3.84	0.0001
- scholing	-0.499	-7.68	0.0000
- scholing en bemiddeling	-0.501	-9.70	0.0000
- eerst scholing, dan bemiddeling	0.864	4.83	0.0000

Resultaten effectmeting

	Coëfficiënt	t-waarde	prob.
<i>Fase 1 & 6 mnd WW, alle werkhervattingen en scholingsvariant 1</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	0.223	8.44	0.0000
<i>Fase 1 & 6 mnd WW, alle werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.055	-2.06	0.0396
<i>Fase 1 & 6 mnd WW, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 1</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	0.223	9.15	0.0000
<i>Fase 1 & 6 mnd WW, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.095	-3.15	0.0017
<i>Fase 2-4, alle werkhervattingen en scholingsvariant 1</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	0.109	4.13	0.0000
<i>Fase 2-4, alle werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.180	-6.18	0.0000
<i>Fase 2-4, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 1</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	0.127	4.24	0.0000
<i>Fase 2-4, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.208	-6.38	0.0000
<i>Fase 1 & 6 mnd WW, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.095	-3.15	0.0017
- alleen gesprek/plan	-0.128	-2.43	0.0153
- oriëntatie	-0.030	-0.35	0.7296
- bemiddeling	-0.104	-2.17	0.0304
- oriëntatie en bemiddeling	0.336	4.36	0.0000
- scholing	-0.526	-6.31	0.0000
- scholing en bemiddeling	-0.513	-7.77	0.0000
- eerst scholing, dan bemiddeling	1.027	4.03	0.0001
<i>Fase 2-4, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.208	-6.38	0.0000
- alleen gesprek/plan	-0.060	-1.14	0.2562
- oriëntatie	-0.318	-3.66	0.0003
- bemiddeling	-0.347	-6.75	0.0000
- oriëntatie en bemiddeling	0.042	0.50	0.6135
- scholing	-0.495	-4.79	0.0000
- scholing en bemiddeling	-0.510	-6.06	0.0000
- eerst scholing, dan bemiddeling	0.586	2.35	0.0187

Resultaten effectmeting

	Coëfficiënt	t-waarde	prob.
<i>Fase 2-4 & 6 mnd WW, duurzame werkhervattingen en scholingsvariant 2</i>			
Totaal reïntegratie-inspanningen	-0.437	-7.34	0.0000
- alleen gesprek/plan	-0.242	-2.42	0.0155
- oriëntatie	-0.483	-2.80	0.0052
- bemiddeling	-0.234	-2.24	0.0252
- oriëntatie en bemiddeling	-0.018	-0.11	0.9114
- scholing	-0.896	-7.44	0.0000
- scholing en bemiddeling	-0.945	-9.14	0.0000
- eerst scholing, dan bemiddeling	0.009	0.03	0.9745

	Coëfficiënt	t-waarde	prob.
--	-------------	----------	-------

Afstand tot de arbeidsmarkt

Gehele doelgroep, integrale effect

Fase 1			
Fase 2	0.143	7.59	0.0000
Fase 3	0.042	1.97	0.0493
Fase 4	-0.173	-8.12	0.0000

Gehele doelgroep, toegevoegde effect

Fase 1			
Fase 2	0.193	10.54	0.0000
Fase 3	0.095	4.42	0.0000
Fase 4	-0.152	-6.96	0.0000

Zes maands werklozen, integrale effect

Fase 1			
Fase 2	0.674	22.16	0.0000
Fase 3	0.774	19.07	0.0000
Fase 4	0.865	18.42	0.0000

Zes maands werklozen, toegevoegde effect

Fase 1			
Fase 2	0.586	20.14	0.0000
Fase 3	0.631	16.09	0.0000
Fase 4	0.578	12.52	0.0000

Resultaten effectmeting

	Coëfficiënt	t-waarde	prob.
Geslacht			
man			
vrouw	0.188	12.15	0.0000
Leefsituatie			
Samenwonend/gehuwd			
Alleenstaande man	0.125	7.11	0.0000
Alleenstaande vrouw	-0.331	-12.34	0.0000
Leeftijd			
23-29 jaar			
30-34 jaar	0.200	10.10	0.0000
35-39 jaar	0.292	13.71	0.0000
40-44 jaar	0.357	15.02	0.0000
45-49 jaar	0.442	17.25	0.0000
50-54 jaar	1.016	34.53	0.0000
55-56 jaar	2.268	47.05	0.0000
jonger dan 23 jaar	0.063	1.57	0.1170
Etniciteit			
Autochtone Nederlanders			
Marrokanen	0.383	9.77	0.0000
Turken	0.370	12.86	0.0000
Surinamers/Antillianen	0.087	2.75	0.0060
Overig derde wereld	0.322	10.39	0.0000
Overig EU	-0.010	-0.25	0.8056
Opleiding			
Vbo/mavo			
Geen opleiding	0.122	3.85	0.0001
Alleen basisonderwijs	0.113	5.14	0.0000
Havo/vwo/mbo	-0.066	-4.10	0.0000
Hbo	-0.150	-6.16	0.0000
Wo	-0.247	-7.76	0.0000
Relatie opleiding-uurloon			
Geen 'vreemde' relatie			
Lage opleiding + hoog uurloon	0.108	3.50	0.0005
Beroepsgroep			
Productiemedewerker			
Administratief beroep	0.107	3.70	0.0002
Telefoniste/receptioniste	0.092	2.08	0.0379
Commercieel beroep	0.040	1.23	0.2195
Chauffeur	-0.007	-0.18	0.8540
Technisch beroep	0.074	2.91	0.0036
Horecamedewerker	0.241	6.26	0.0000
Schoonmaker/bewaker	0.166	4.57	0.0000
Verzorgend/onderwijzend beroep	0.098	2.54	0.0110
Ict'er/graficus	0.257	6.22	0.0000
Informatieverwerker	0.118	2.93	0.0034
Artiest/musicus	0.118	2.23	0.0258
Leidinggevende functie	0.091	2.37	0.0178

Resultaten effectmeting

	Coëfficiënt	t-waarde	prob.
Aansluiting beroep-wensberoep			
Zelfde wensberoep			
Ander wensberoep/onbekend	0.048	3.36	0.0008
Bedrijfstak			
Uitleenbedrijven			
Industrie	0.300	15.77	0.0000
Vervoer	0.262	8.77	0.0000
Horeca	0.181	5.69	0.0000
Zakelijke dienstverlening	0.282	13.09	0.0000
Groothandel	0.248	10.69	0.0000
Overheid/culturele sector	0.395	12.86	0.0000
Regio			
Zuidwest			
Noord	0.067	3.02	0.0025
Oost	-0.144	-6.89	0.0000
Midden	-0.170	-7.78	0.0000
Noordwest	-0.118	-5.25	0.0000
Zuidoost	-0.117	-5.87	0.0000
Aanvangskwartaal WW			
1999-1			
1999-2	0.110	4.11	0.0000
1999-3	0.060	2.36	0.0182
1999-4	0.087	3.32	0.0009
2000-1	0.145	5.59	0.0000
2000-2	0.310	10.38	0.0000
2000-3	0.263	9.28	0.0000
2000-4	0.267	9.19	0.0000
2001-1	0.302	10.44	0.0000
2001-2	0.448	13.23	0.0000
2001-3	0.403	12.32	0.0000
2001-4	0.352	10.38	0.0000
Soort uitkering			
Loongerelateerde uitkering			
Vervolguitkering	0.397	15.33	0.0000
Kortdurende uitkering	-0.626	-13.27	0.0000
Werkloosheidsomvang			
38-40 uur			
12-20 uur	0.049	0.16	0.8745
21-31 uur	0.073	3.04	0.0023
32-37 uur	0.107	6.06	0.0000
meer dan 40 uur	0.131	3.96	0.0001
Percentage urenverlies			
100 procent			
hooguit 50 procent	0.055	1.15	0.2522
51-80 procent	-0.156	-5.15	0.0000
81-99 procent	-0.242	-7.75	0.0000

	Coëfficiënt	t-waarde	prob.
Seizoenswerkloosheid			
Geen seizoenwerkloosheid			
Wel seizoenwerkloosheid	-0.803	-25.47	0.0000
Status inkomen WW			
WW is hoofdinkomen			
WW is aanvullend inkomen	0.184	7.04	0.0000

De schattingsresultaten zijn verkregen met de Weibull hazard specificatie in LIMDEP.

De verwachte duur tot werkhervatting is met de volgende formule berekend:

$$E(t) = \int_{t=0}^t a t^a \exp(X\beta)^a \exp\{-t^a \exp(X\beta)^a\} \\ + \int_{t=t}^8 a t^a \exp(X'\beta)^a \exp\{-t^a \exp(X\beta)^a\} \exp\{-(t^a - t^a) \exp(X'\beta)^a\}$$

Het eerste deel van de formule heeft betrekking op de periode zonder traject, het tweede deel op de periode met traject, waarbij t het tijdstip is waarop het traject aanvangt. X staat voor de verklarende variabelen, β voor de geschatte coëfficiënten bij X en a voor de parameter voor duurzaamheid. De dummy voor het ontvangen van een traject is bij X gelijk aan 0 en bij X' gelijk aan 1.⁷⁷

⁷⁷ Met dank aan Arjan Heyma (SEO) en Wim Zwinkels (TNO Arbeid)

Bijlage C2 Berekening uitgespaarde uitkeringslasten

De uitgespaarde uitkeringlasten kunnen met de volgende formule worden berekend:

Uitgespaarde uitkeringslasten = *dagen duurverkortung* * 5/7 * (*dagloon_ww* * *fractie_ww0* + *minimumdagloon* * *fractie_vervolg* + *minimumdagloon* * *fractie_abw*) * 0.7.

De fractie_abw is verkregen door een schatting te maken van het deel van de WW-gerechtigden bij wie de verkorting van de baanzoekduur pas optreedt op het moment dat men geen recht meer heeft op een WW uitkering, maar wel op een ABW uitkering. Dit is als volgt gedaan. Eerst is de fractie WW-gerechtigden bepaald die de maximumuitkeringsduur reeds heeft bereikt vóór het via het duurmodel geschatte tijdstip waarop men met de inzet van reïntegratiemaatregelen naar verwachting werk weet te vinden ($fractie(t_{max} \leq t_{werk+traj})$). De gevonden fractie is vervolgens aangevuld met de helft van de fractie WW-gerechtigden die de maximumuitkeringsduur bereikt op een moment tussen het geschatte tijdstip waarop men zonder de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt en het geschatte tijdstip waarop men met de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt ($0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{max} < t_{werk-traj})$). Deze laatste periode is dus voor de helft mee geteld. Tot slot is een schatting gemaakt van de fractie WW-gerechtigden die in aanmerking komen voor een ABW uitkering. Voor die schatting is gekeken naar de verhouding tussen het aantal tweeverdieners enerzijds en het aantal alleenstaanden en kostwinners anderzijds binnen de betreffende groep WW-gerechtigden. Daarbij is aangenomen dat de tweeverdieners, vanwege het partnerinkomen, niet en de alleenverdieners wel in aanmerking komen voor een ABW uitkering. Beide groepen blijken bijna even groot te zijn, met iets meer alleen- dan tweeverdieners. Op basis van deze tamelijk grove benadering is het aantal WW-gerechtigden binnen de onderzoekspopulatie, dat voor een ABW uitkering in aanmerking komt, geschat op de helft.

Bovenstaande geeft de volgende schattingsformule: $fractie_{abw} = 0.5 * (fractie(t_{max} \leq t_{werk+traj}) + 0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{max} < t_{werk-traj}))$.

De fractie_vervolg is verkregen door een schatting te maken van het deel van de WW-gerechtigden bij wie de verkorting van de baanzoekduur pas optreedt op het moment dat men geen recht meer heeft op een loongerelateer-

de, maar nog wel op een vervolguitkering. Uitgangspunt van de schatting vormt de groep WW-gerechtigden bij wie de verkorting van de baanzoekduur nog tijdens de WW uitkering heeft plaatsgevonden. Dit is het spiegelbeeld van bovenbeschreven groep: $fractie(t_{max} > t_{werk+traj}) + 0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{max} < t_{werk-traj})$. Binnen deze groep is eerst de fractie WW-gerechtigden bepaald, die aan het begin van de waargenomen baanzoekduur recht had op een loongerelateerde uitkering ($fractie_{lgu}$). Vervolgens is nagegaan hoe groot het deel is waarbij de loongerelateerde uitkering in een vervolguitkering is omgezet vóór het geschatte tijdstip waarop men met de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt ($fractie(t_{vervolg} \leq t_{werk+traj})$). De gevonden fractie is aangevuld met de helft van de fractie WW-gerechtigden waarbij omzetting heeft plaatsgevonden op een moment tussen het geschatte tijdstip waarop men zonder de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt en het geschatte tijdstip waarop men met de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt ($0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{vervolg} < t_{werk-traj})$).

Bovenstaande geeft de volgende schattingsformule: $fractie_{vervolg} = (fractie(t_{max} > t_{werk+traj}) + 0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{max} < t_{werk-traj})) * fractie_{lgu} * (fractie(t_{vervolg} \leq t_{werk+traj}) + 0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{vervolg} < t_{werk-traj}))$.

De $fractie_{ww0}$ is verkregen door een schatting te maken van het deel van de WW gerechtigden bij wie de verkorting van de baanzoekduur optreedt op het moment dat men nog steeds recht heeft op dezelfde soort uitkering als aan het begin van de waargenomen baanzoekduur. Uitgangspunt van de schatting vormt wederom de groep WW-gerechtigden bij wie de verkorting van de baanzoekduur nog tijdens de WW uitkering heeft plaatsgevonden: $fractie(t_{max} > t_{werk+traj}) + 0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{max} < t_{werk-traj})$. Binnen deze groep is eerst de fractie WW-gerechtigden bepaald, die reeds aan het begin van de waargenomen baanzoekduur geen recht had op een loongerelateerde uitkering ($fractie_{xlg}$). Deze fractie is aangevuld met diegenen die wel recht hadden op een loongerelateerde uitkering en bij wie die uitkering pas in een vervolguitkering wordt omgezet na het geschatte tijdstip waarop men met de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt ($fractie(t_{vervolg} > t_{werk+traj})$). De resulterende fractie is verder aangevuld met de helft van de fractie WW-gerechtigden waarbij omzetting heeft plaatsgevonden op een moment tussen het geschatte tijdstip waarop men zonder de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt en het geschatte tijdstip waarop men met de inzet van reïntegratiemaatregelen werk vindt ($0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{vervolg} < t_{werk-traj})$).

Bovenstaande geeft de volgende schattingsformule: $fractie_{ww0} =$
 $(fractie(t_{max} > t_{werk+traj}) + 0.5 * fractie(t_{werk+traj} < t_{max} < t_{werk-traj}))$
 $* fractie_{xlg} * (fractie(t_{vervolg} > t_{werk+traj}) + 0.5 * fractie(t_{werk+traj} <$
 $t_{vervolg} < t_{werk-traj})) .$

Colofon

Uitgever	UWV - Afd. Beleidsinformatievoorziening
Auteurs	H. van der Heul, E.M. Berendsen, B.C.J.L. van der Eijken, R.J.J. Vlek
Datum	juni 2003
Document	Op weg naar werk
Rapportnr.	272

© 2003, UWV

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm, of enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotocopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van UWV.