

MEER DAN WERK ALLEEN

EEN HAALBAARHEIDSTUDIE NAAR HET METEN VAN BREDE
BATEN EN KOSTEN VAN PARTICIPATIEBELEID

EINDRAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

REMCO VAN EIJKEL, KIM VAN BERKEL, BENJAMIN VAN CASTEREN, PIERRE KONING (VU)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN SZW

AMSTERDAM, OKTOBER 2024

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

Inzicht in de brede effecten van maatregelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie is nodig om participatiebeleid op de juiste waarde te schatten. Eerder onderzoek laat namelijk zien dat de baten van participatie-instrumenten gericht op kwetsbare groepen veelal verder reiken dan enkel een verandering in de arbeidsstatus en een besparing op uitkeringslasten. Voor het individu zelf gaat het dan bijvoorbeeld om een betere gezondheid, minder schuldenproblematiek of een afname in criminele activiteit. Voor de maatschappij als geheel vertaalt dit zich onder andere in lagere collectieve uitgaven aan zorg en justitie en veiligheid en een verbeterde veiligheidsbeleving.

Om voor participatiemaatregelen een volledige maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) te kunnen uitvoeren, is het dus nodig om te weten of deze bredere effecten zich voordoen en zo ja, wat de omvang ervan is. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om voor verschillende participatie-instrumenten, gericht op de kwetsbare doelgroep, de haalbaarheid van een MKBA in kaart te brengen. Als dat vooralsnog niet mogelijk blijkt te zijn, was de vraag om kansrijke onderzoeksopties aan te dragen die een MKBA (of ander soort studie naar het inzichtelijk maken van de kosten en brede baten van deze maatregelen) op termijn wel mogelijk maken. De te bestuderen maatregelen zijn:

1. Intensief klantcontact
2. Verdere professionalisering van de consulent
3. Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)
4. Loonkostensubsidie
5. Beschut werk
6. Basisbanen
7. Afschaffen kostendelersnorm in de bijstand

Relatief veel bekend over arbeidsmarkteffecten, weinig over bredere kosten en baten

Voor de meeste van bovenstaande participatie-instrumenten is er in de grijze en wetenschappelijke literatuur redelijk veel empirisch bewijs over de werking ervan op (arbeids)participatie. Of het om een kost of baat gaat en hoe overtuigend de empirie is, wordt weergegeven in Tabel S.1. Intensief klantcontact leidt over het algemeen tot een hogere baankans en meer uitstroom uit de uitkering. Voor scholing toont de empirie dat kortdurende trainingen doorgaans een positief arbeidsmarkteffect sorteren. Langdurige scholingstrajecten hebben een negatief effect op de korte termijn en een overwegend positief effect op de langere termijn. Voor verdere professionalisering van de consulent geldt dat er alleen indirect bewijs is dat het een positieve impact heeft op de arbeidsmarktitkomsten van de klant. Loonkostensubsidie, beschut werk en basisbanen leiden beperkt tot doorstroom naar (ongesubsidieerd) regulier werk, maar zorgen wel voor meer maatschappelijke participatie. Voor alle instrumenten geldt dat er weinig bekend is over hoe zij op macroniveau leiden tot een hogere werkgelegenheid of productiviteit.

Voor wat betreft de bredere uitkomsten van de verschillende participatie-instrumenten is er veel minder bekend. Voor sommige instrumenten is er geen enkele empirie over de brede effecten ervan, voor andere is er slechts indicatief bewijs of bestaat er wel redelijk 'hard' bewijs maar volgt dit maar uit één studie. Om de brede effectiviteit in kaart te brengen is het niet afdoende om enkel studies te betrekken die de relatie tussen werk en brede leefgebieden - zoals geestelijke en fysieke gezondheid - meten. Deze studies hebben doorgaans namelijk betrekking op de gemiddelde werker in de beroepsbevolking en niet op de kwetsbaren in de samenleving.

Daarnaast kunnen participatie-instrumenten ook een direct effect op brede leefgebieden sorteren, buiten werk om. Er zijn meerdere studies die daar aanwijzingen voor vinden.

Tabel S.1 Er is meer empirische evidentie beschikbaar over arbeidsmarkteffecten dan over brede effecten

Uitkomsten	Intensief klant-contact	Verdere professionalisering consulenten	Scholing	Loonkosten-subsidie	Beschut werk	Basisbanen
<i>Arbeidsmarkt</i>						
Instream in (regulier) werk	++	+	+/-* ^a	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Aantal extra mensen aan het werk (macro-effect)	+	?	?	+	?	+/-*
Doorstroom naar regulier werk	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	?	0*	0/+*
Productiviteit	0*	?	?	?	+	?
<i>Brede effecten</i>						
Mentale gezondheid	0*	?	+	?	+	+
Fysieke gezondheid	0*	?	+	?	0*	0*
Criminaliteit	0*	?	?	?	+	?
Schuldenproblematiek	0*	?	?	?	0*	+
Mantelzorgverlening	?	?	?	?	?	?
Gebruik maatschappelijke ondersteuning	-*	?	?	?	+	?
Schoolprestaties kinderen	?	?	?	?	?	?
Gebruik jeugdzorg	?	?	?	?	?	?
Algemene kwaliteit van leven	?	+	?	?	+	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

^a Effect is afhankelijk van duur en type training: de literatuur vindt over het algemeen positievere effecten van kortdurende trainingen. Daarnaast is het effect van scholing op de korte termijn overwegend negatief en op de lange termijn overwegend positief.

Naast dat de brede baten van de meeste participatie-instrumenten (nog) niet goed bekend zijn, is er ook weinig informatie over de kosten van de inzet van de verschillende instrumenten. Er zijn bij ons weinig studies bekend die ook kijken naar de kosten(effectiviteit) van een instrument. Een correcte raming van de kosten is overigens geen vanzelfsprekendheid. Volgens de algemene MKBA-leidraad¹ dienen de kosten van een maatregel te worden benaderd vanuit een welvaartseconomisch perspectief. Dit is vaak niet direct uit beschikbare kostengegevens te halen, omdat deze doorgaans gebaseerd zijn op bedrijfseconomische principes.

Voor sommige instrumenten lijkt een volledige MKBA (op termijn) haalbaar

Gegeven het beperkte zicht op de brede maatschappelijke effecten en kosten, is het voor de verschillende instrumenten momenteel lastig om een volledige MKBA uit te voeren die voldoet aan de standaard van de algemene MKBA-leidraden de MKBA-werkwijzer voor het sociaal domein². Deze MKBA-werkwijzers pleiten er namelijk voor om alle relevante kosten- en batenposten te baseren op effectschattingen die volgen uit eigen effectonderzoek of bestaande, degelijke effectstudies. Voor sommige instrumenten, namelijk (een specifieke vormgeving van) intensief klantcontact en scholing, lijkt een volledige MKBA op afzienbare termijn wel mogelijk, mits er aanvullend onderzoek wordt gedaan. Voor de overige instrumenten lijkt dit minder goed haalbaar.

Lichtere vormen van MKBA zijn al wel mogelijk

Dat een volledige MKBA volgens de bestaande MKBA-leidraden momenteel niet mogelijk lijkt, wil niet zeggen dat er voor de verschillende instrumenten geen vormen zijn om de kosten en baten systematisch in kaart te brengen. De Algemene MKBA-leidraad geeft aan dat de MKBA niet altijd als 'harde rekentool' hoeft te worden ingezet. De aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad (Bos et al., 2022) pleit er dan ook voor om allereerst de effecten van een interventie of maatregel te identificeren en op basis daarvan te kiezen voor een MKBA of een MKBA als denkkader. Bij een 'MKBA als denkkader' wordt een probleemanalyse uitgevoerd en het beleidsalternatief (de maatregel of interventie) en het nulalternatief (de hypothetische situatie zonder de maatregel) uitgewerkt. Ook worden effecten en daaruit volgende (verwachte) kosten en baten kwalitatief benoemd. Deze worden verder niet gekwantificeerd of gewaardeerd. Wel wordt inzichtelijk gemaakt bij welke verschillende partijen de kosten en baten neerslaan. De input voor een MKBA als denkkader volgt doorgaans uit kwalitatieve methoden, zoals literatuurstudie en *expert judgement* van kenners en stakeholders.

In het geval er al wel voldoende empirisch bewijs ligt om een deel van de (brede) effecten te kwantificeren, zoals in het geval van intensief klantcontact, kan er nog een stap verder worden gezet. Zo kan met een 'reciproke MKBA' worden nagegaan wat de omvang van de onbekende baten (of kosten) dient te zijn om in zijn totaliteit het maatschappelijke *break-even* punt te bereiken. Ook kan, als tenminste de orde grootte van een effect bekend is, in kaart worden gebracht of het onbekende effect een potentieel belangrijke factor is in de MKBA of dat het in alle gevallen in het niet valt bij andere kosten- en batenposten.

Er zijn meerdere onderzoeksopties die de kosten en baten beter inzichtelijk kunnen maken

Om meer inzicht te krijgen in de (kwantitatieve) brede effecten van de verschillende participatie-instrumenten, zijn er verschillende onderzoeksopties voorhanden. Tabel S.2 bevat een overzicht van deze opties. Deze verschillende opties beoordelen we op de volgende criteria:

- interne validiteit (in hoeverre is er een onderzoeksdesign voorhanden waarmee een causale relatie vastgesteld kan worden);

¹ Romijn & Renes, 2013.

² Koopmans et al., 2016.

- externe validiteit (in welke mate zijn de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren naar grotere doelgroepen);
- databeschikbaarheid;
- uitvoerbaarheid;
- in hoeverre voorziet het voorgestelde onderzoek in een kennisbehoefte.

Hieruit volgt dat het uitbreiden van bestaand (quasi-)experimenteel onderzoek met bredere uitkomstmaten een kansrijke optie is. Dit is snel uitvoerbaar, heeft een relatief korte doorlooptijd en vereist relatief weinig budget. Een potentieel issue hierbij is de relatief kleine samplegrootte van veel van de bestaande experimenten met participatiemaatregelen. Hierdoor bestaat het risico dat niet kan worden uitgesloten dat eventuele verschillen tussen behandel- en controlegroep berusten op toeval en niet het gevolg zijn van de inzet van het instrument. Het opzetten van een geheel nieuw gerandomiseerd veldexperiment kan dan een oplossing bieden, mits bij dit nieuwe experiment een grotere steekproef kan worden betrokken. Maar een nieuw experiment is kostbaar en kost veel voorbereidings- en doorlooptijd en is dus geen optie als op korte termijn behoefte is aan meer kennis over de brede effectiviteit.

Voor professionalisering van de consulent, beschut werk en loonkostensubsidie bestaan er meerdere quasi-experimentele methoden die onderzoekers kunnen gebruiken om de brede effecten meer inzichtelijk te krijgen. Hierbij wordt gebruikgemaakt van min of meer toevallige variatie in beleidskeuzes rondom een experiment of het moment waarop een werkzoekende in aanmerking komt voor het instrument. Een belangrijk voordeel van quasi-experimenteel onderzoek is dat het geen eigen dataverzameling vereist. Een nadeel is dat de interne validiteit naar verwachting minder sterk is dan bij een volledig gerandomiseerd veldexperiment. Beleidskeuzes of de timing van de inzet van een instrument zijn in de meeste gevallen immers niet geheel op toeval berust, maar hangen samen met de kenmerken van de populatie.

In het geval kwantitatieve effectstudies om wat voor reden dan ook niet mogelijk zijn, stellen we voor om te kiezen voor een meer kwalitatieve MKBA-benadering, zoals een MKBA als denkkader. Hierbij kunnen kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals een literatuuronderzoek, enquêtes onder de doelgroep en andere betrokkenen en expertbijeenkomsten helpen om de relevante brede effecten kwalitatief in beeld te brengen. Daarnaast kan kwalitatief onderzoek bij een meer kwantitatief ingestoken kosten-batenanalyse meer inzicht geven in de onderliggende mechanismen die de (gekwantificeerde) effecten teweegbrengen.

Tabel S.2 Er zijn verschillende onderzoeksopties om de brede effecten van de participatie-instrumenten te meten

Onderzoeksoptie	Interne validiteit	Externe validiteit	Databeschikbaarheid	Uitvoerbaarheid	Kennisbehoefte
Intensief klantcontact					
Brede indicatoren toevoegen aan Amsterdams Experiment met de Bijstand	+	-	+/-	+	+
Brede indicatoren toevoegen aan Aanpak 45+ in Almere	+	+/-	+/-	+	+
Nieuw experiment met veranderingen in caseload	++	+	+	-	+
Verdere professionalisering consultant					
Invoering verplichte leerlijnen bij UWV	+/-	+	+/-	+	+/-
Hbo-opleiding voor UWV-consulenten	+/-	+	+/-	+/-	+/-
Nieuw experiment met training voor consulenten	++	+	+	-	+/-
Nieuw kwalitatief onderzoek naar professionalisering	-	+	+	+/-	+/-
Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)					
Brede indicatoren toevoegen aan experiment met sollicitatietraining in Amsterdam	+	+/-	+/-	+	+/-
Brede indicatoren toevoegen aan 'Op zoek naar werk'-training in Nijmegen	+	+/-	+/-	+	+/-
Nieuw experiment met scholing	++	+	+	-	+
Nieuw kwalitatief onderzoek naar scholing	-	+	+	+/-	+/-
Loonkostensubsidie					
Van objectief naar historisch verdelen van loonkostensubsidie-middelen	+	+	+/-	+	+
Event study loonkostensubsidie	+/-	+	+	+	+
Nieuw kwalitatief onderzoek naar loonkostensubsidie	-	+	+	+/-	+/-
Beschut werk					
Brede indicatoren toevoegen aan effectonderzoek Wsw	+	+/-	+/-	+	-
Event study beschut werk	+/-	+	+	+	+/-
Basisbanen					
Nieuw experiment met basisbanen	++	+	+	-	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
1 Inleiding	9
2 Uitwerking van de participatie-instrumenten	12
2.1 Om welke doelgroepen gaat het?	12
2.2 Instrumenten gericht op toeleiding naar participatie	13
2.3 Instrumenten gericht op gesubsidieerd werk	16
2.4 Hoe vaak worden instrumenten ingezet?	19
3 Theoretisch kader	21
4 Wat weten we over brede effecten?	25
4.1 Intensief klantcontact	28
4.2 Verdere professionalisering van consultants	32
4.3 Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)	34
4.4 Loonkostensubsidie	37
4.5 Beschut werk	40
4.6 Basisbanen	43
4.7 Tussenconclusie	47
5 Onderzoeksopties	51
5.1 Intensief klantcontact	55
5.2 Verdere professionalisering consultant	60
5.3 Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)	66
5.4 Loonkostensubsidie	71
5.5 Beschut werk	75
5.6 Basisbanen	77
6 Conclusies en beleidsaanbevelingen	80
6.1 Intensief klantcontact	80
6.2 Verdere professionalisering consultant	82
6.3 Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)	84
6.4 Loonkostensubsidie	84
6.5 Beschut werk	86
6.6 Basisbanen	87
6.7 Ideeën voor toekomstig onderzoek	87
Referenties	89

Bijlage A Aanpak literatuurstudie	97
Bijlage B Geïnccludeerde empirische studies	98
Bijlage C Afschaffen kostendelersnorm in de bijstand	115
Bijlage D Deelnemers focusgroepen	120

1 Inleiding

Het ministerie van SZW wenst inzicht in de haalbaarheid van studies naar de kosten en brede baten van instrumenten gericht op maatschappelijke participatie. Dit rapport bespreekt wat er al bekend is over de brede effecten van deze instrumenten. Ook behandelt het verschillende ideeën voor verder onderzoek naar brede effecten.

Inzicht in de effecten van SZW-maatregelen op verschillende leefgebieden is nodig om participatiebeleid op de juiste waarde te schatten. Eerder onderzoek heeft namelijk aangetoond dat de baten van participatie-instrumenten gericht op kwetsbare groepen veelal verder reiken dan enkel een verandering in de arbeidsstatus en een besparing op uitkeringslasten. Voor het individu zelf gaat het dan bijvoorbeeld om een betere gezondheid, minder schuldenproblematiek of een afname in criminele activiteit. Voor de maatschappij als geheel vertaalt dit zich onder andere in lagere collectieve uitgaven aan zorg en justitie en veiligheid en een verbeterde veiligheidsbeleving. Deze effecten treden op omdat maatschappelijke participatie – in de vorm van betaald werk, vrijwilligerswerk of een andere vorm van dagbesteding – zo'n centrale rol in onze maatschappij inneemt. Mensen ontlenen hier immers (deels) hun identiteit, eigenwaarde, sociale netwerk en inkomen aan. Daarom zouden deze brede effecten een plek moeten krijgen in MKBA's binnen het sociaal domein en liefst zoveel mogelijk 'beprijsd' moeten worden.³

Hoewel er steeds meer aandacht lijkt te komen voor de brede effectiviteit van participatiebeleid, is het voor de meeste participatie-instrumenten niet of nauwelijks bekend in hoeverre brede effecten zich voordoen. Een belangrijke oorzaak die hieraan ten grondslag ligt, is dat onderzoek naar de brede effecten van participatiebeleid notoir lastig is. Alleen met een volledig gerandomiseerd of een quasi-experimenteel onderzoeksdesign is het mogelijk om causale verbanden van beleid op uitkomsten bloot te leggen. Maar gerandomiseerde experimenten zijn over het algemeen kostbaar, kosten veel tijd en gaan geregeld gepaard met niet-naleving (*noncompliance*) en uitval (*attrition*). Bij quasi-experimenteel onderzoek spelen deze issues minder, maar daarvoor geldt weer dat geschikte data (in termen van bijv. voldoende observaties en voldoende sterke exogene variatie) niet voor het oprapen liggen. Daar bovenop geldt dat data over 'zachte factoren' vaak beperkt observeerbaar zijn. In sommige gevallen biedt de bestaande internationale wetenschappelijke en grijze literatuur inzicht in de brede effecten, maar deze sluit niet altijd goed aan bij de Nederlandse context.

Als gevolg van het beperkte onderzoek naar de brede effecten van de instrumenten gericht op maatschappelijke participatie, is het vaak niet mogelijk om in MKBA's de totale baten van deze instrumenten goed in te schatten. Een risico is dan dat deze baten op 'PM' worden gezet, waardoor de MKBA een te negatief beeld schetst van de maatschappelijke opbrengsten van participatiebeleid. Hierbij gaat het om baten voor zowel de maatschappij als geheel – denk aan lagere collectieve uitgaven aan zorg en criminaliteit en hoger veiligheidsgevoel – als voor de persoon in kwestie – in de vorm van bijvoorbeeld betere kwaliteit van leven. Een deel van deze baten is immaterieel van aard en daarmee inherent moeilijk te kwantificeren en waarderen⁴. Dit vergroot de complexiteit van het meenemen van alle relevante brede effecten in kosten-batenanalyses.

³ Ook de MKBA-werkwijzer voor het sociaal domein pleit ervoor om een breed welvaartsbegrip te hanteren waarin ook 'zachte' waarden zoals gezondheid worden meegenomen. Zie Koopmans et al. (2016).

⁴ Onder 'waarderen' (ook wel: 'monetarisieren') verstaan we het uitdrukken van een maatschappelijke kost of baat in een monetaire eenheid. In een Europese context gaat het dan doorgaans om euro's. Hierdoor worden alle relevante effecten in een maatschappelijke monetaire waarde vertaald (positief dan wel negatief) en kunnen daardoor met elkaar worden vergeleken.

De hierboven beschreven uitdagingen nopen tot een grondige verkenning van de mogelijkheden om de brede kosten en baten van participatiemaatregelen te onderzoeken. In samenwerking met Prof. dr. Pierre Koning, hoogleraar Arbeidsmarkt en sociale zekerheid aan de Vrije Universiteit in Amsterdam, hebben wij deze haalbaarheidsstudie uitgevoerd. Hierbij hebben we op verzoek van de opdrachtgever specifiek gekeken naar het volgende zeven maatregelen:

1. Intensief klantcontact
2. Verdere professionalisering van de consulent
3. Re-integratiedienstverlening
4. Loonkostensubsidie
5. Beschut werk
6. Basisbanen
7. Afschaffen kostendelersnorm in de bijstand

In het volgende hoofdstuk geven we een uitgebreide beschrijving van de eerste zes maatregelen. Hierbij gaan we onder andere in op hoe ze worden ingezet om de maatschappelijke participatie te vergroten en voor welke specifieke doelgroep ze gelden. Het afschaffen van de kostendelersnorm in de bijstand behandelen we apart in bijlage PM. De reden hiervoor is dat (een afschaffing van) de kostendelersnorm niet onder activerend arbeidsmarktbeleid valt en daarmee fundamenteel afwijkt van de andere te bestuderen instrumenten.

Onderzoeksvragen

Voor elk van deze maatregelen beantwoorden we in dit rapport de volgende onderzoeksvraag:

Welke mogelijkheden zijn er om op de korte en lange(re) termijn inzichtelijk te maken wat de kosten en brede baten zijn van SZW-middelen voor het vergroten van de kans op werk en het bevorderen van de maatschappelijke participatie voor mensen in een kwetsbare positie?

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar over de kosten en (brede) baten (effectiviteit) van elk van de geselecteerde SZW-maatregelen op de korte en lange(re) termijn? Voor wie gelden de brede baten?
2. Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA, of ander soort studie naar het inzichtelijk maken van de kosten en brede baten van deze maatregelen, uit te voeren? Welke (tussen)stappen moeten daarbij nog gezet worden en welke partijen zijn hiervoor nodig?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten van de SZW-investeringen in kaart te brengen? Criteria die daarbij een rol kunnen spelen zijn 'hardheid' van de bevindingen, mogelijkheid om te kwantificeren, looptijd en uitvoerbaarheid.

Bij de beantwoording van deze onderzoeksvragen is het van belang om in het achterhoofd te houden dat bovengenoemde participatie-instrumenten doorgaans onderdeel uitmaken van een traject en niet op zichzelf staan. Dit betekent dat de brede effectiviteit van een instrument in de regel samenhangt met hoe effectief andere instrumenten binnen het traject worden ingezet. Toch kiezen we ervoor om de verschillende instrumenten - en wat er bekend is over de brede effectiviteit ervan - elk afzonderlijk van elkaar te behandelen. De belangrijkste reden hiervoor is dat de algemene MKBA-leidraad ervoor pleit om in MKBA's (of kosteneffectiviteitsstudies) zoveel als mogelijk maatregelen afzonderlijk van elkaar te evalueren. Dit maakt het mogelijk om binnen een pakket van maatregelen de effectieve onderdelen te onderscheiden van de minder effectieve en voorkomt dat een negatief

MKBA-saldo van één onderdeel wegvalt tegen een positief MKBA-saldo van een ander onderdeel. Daar komt bij dat verreweg het grootste deel van het bestaande empirische onderzoek op dit terrein zich richt op de effectiviteit van één instrument afzonderlijk.

Onderzoeksverantwoording

In deze haalbaarheidsstudie zijn verschillende onderzoeksmethoden toegepast om bovenstaande centrale onderzoeksvraag en deelvragen te beantwoorden. Allereerst hebben we op basis van de wetenschappelijke en beleidsliteratuur een theoretisch kader uitgewerkt dat de verwachte werkzame mechanismen van de verschillende participatie-instrumenten blootlegt. Vervolgens hebben we de empirische wetenschappelijke literatuur bestudeerd op empirische evidentie voor de arbeidsmarkt- en bredere effecten van de te bestuderen maatregelen. Hoewel maatschappelijke participatie breder is dan enkel arbeidsparticipatie, focussen we op arbeidsmarkteffecten omdat hierover verreweg het meeste empirische bewijs te vinden is. Een uitgebreide verantwoording van deze literatuurstudie is te vinden in Bijlage A.

Daarnaast hebben we in meerdere stadia van het onderzoek focusgroepen georganiseerd. In deze focusgroepen hebben we aan wetenschappers, beleidsmakers en professionals in de uitvoering onder andere het theoretische kader en de bevindingen van onze literatuurstudie voorgelegd en hun gevraagd hierop te reflecteren. Ook hebben we met de focusgroep van wetenschappers de opties voor nader onderzoek naar de brede effecten van de participatie-instrumenten besproken. Hierbij zijn we onder meer ingegaan op de data-beschikbaarheid, het benodigde onderzoeksdesign, eventuele ethische issues (in het geval van een veldexperiment) en de externe validatie van de onderzoeksresultaten. Een lijst met deelnemers aan de focusgroepen is te vinden in Bijlage D. Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep die op verschillende momenten feedback heeft gegeven op de onderzoeksaanpak en verschillende (tussen)rapportages van commentaar heeft voorzien.

Leeswijzer

De inhoud van dit rapport is als volgt. Het volgende hoofdstuk bespreekt in meer detail de participatie-instrumenten die we in dit rapport bestuderen. Hierbij gaan we nader in op wat de instrumenten precies behelzen, hoe ze worden vormgegeven en voor welke doelgroep ze bedoeld zijn. Vervolgens bespreken we in hoofdstuk 3 het theoretische kader. Dit kader legt de verwachte werkzame mechanismen van de verschillende instrumenten bloot en welke daaruit volgende brede effecten kunnen worden verwacht. In hoofdstuk 4 bespreken we wat er al aan empirisch bewijs ligt over de brede kosten en baten van de te bestuderen re-integratiemaatregelen. In dit hoofdstuk gaan we ook na of de bestaande empirische evidentie voldoende is om een maatschappelijke kosten-batenanalyse (of kosteneffectiviteitsstudie) uit te voeren. Voor instrumenten waarvoor dat niet het geval is, bespreekt hoofdstuk 5 de mogelijkheden om die effecten wel in kaart te brengen. Hiertoe doen we in dit hoofdstuk enkele concrete suggesties voor onderzoek en beoordelen deze op onder andere databeschikbaarheid, passend onderzoeksdesign, hardheid van de bevindingen, externe validatie van de resultaten, doorlooptijd en (praktische) uitvoerbaarheid.

Het rapport sluit af met een concluderend hoofdstuk, waarin we voor de verschillende participatie-instrumenten de onderzoeksvragen bondig beantwoorden. Centraal staat de vraag welke mogelijkheden er zijn om de brede kosten en baten van deze instrumenten (kwantitatief) inzichtelijk te maken. Dit hoofdstuk bevat ook enkele beleidsaanbevelingen.

2 Uitwerking van de participatie-instrumenten

De te bestuderen participatie-instrumenten zijn grofweg op te delen in twee categorieën. De ene categorie richt zich primair op het proces rond de toeleiding naar werk, de andere categorie op gesubsidieerd werk.

2.1 Om welke doelgroepen gaat het?

Voor mensen in een kwetsbare positie zonder werk bestaat er een keur aan instrumenten ter bevordering van de maatschappelijke participatie. Een deel van deze doelgroep valt onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en heeft dus te maken met het gemeentelijke instrumentarium. Het gaat hier specifiek om personen die onder de Participatiewet vallen en dus ondersteuning nodig hebben bij het vinden en houden van werk. In veel gevallen gaat het om mensen met een arbeidsbeperking die (langdurig) een bijstandsuitkering ontvangen. Het andere deel valt onder de verantwoordelijkheid van het UWV. Hierbij gaat het voornamelijk om langdurig zieke werknemers die in de WIA-uitkering ontvangen of mensen die werkloos zijn geraakt en een WW-uitkering ontvangen. Voor de in de inleiding genoemde maatregelen geldt dat een deel relevant is voor zowel gemeentelijk participatiebeleid als voor beleid bij UWV. Denk aan intensivering van het klantcontact of verdere professionalisering van de consulent. Andere maatregelen hebben alleen betrekking op het gemeentelijke domein, zoals beschut werk.

In dit hoofdstuk werken we de te bestuderen maatregelen verder uit. Hierbij gaan we per maatregel uitgebreid in op de precieze doelstelling en vormgeving ervan, voor welke doelgroep(en) deze geldt en of het tot het gemeentelijk instrumentarium behoort of ook relevant is voor het UWV. Hierbij categoriseren we de verschillende maatregelen in twee groepen. De eerste groep heeft betrekking op het proces rondom de toeleiding naar maatschappelijke participatie voor mensen in een kwetsbare positie. Hieronder vallen intensief klantcontact, professionalisering van de consulent en re-integratiedienstverlening. De tweede groep heeft betrekking op gesubsidieerd werk. Hierbij gaat het niet zozeer om het proces dat binnen afzienbare termijn moet leiden tot werk of een andere vorm van maatschappelijke participatie, maar valt het instrument samen met verkrijgen van (betaald) werk dat (mede) georganiseerd of mogelijk gemaakt is door de gemeenten. Hiertoe behoren beschut werk, basisbanen en de loonkostensubsidie.

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) hanteert een soortgelijke, maar meer verfijnde, classificatie van arbeidsmarktprogramma's. Deze classificatie onderscheidt:

1. Publieke dienstverlening;
2. Training;
3. Werkgeverssubsidies;
4. Baancreatie in de publieke sector;
5. Werkloosheidsuitkeringen.

Met uitzondering van laatstgenoemde behoren deze programma's tot het activerend arbeidsmarktbeleid. Ook in het invloedrijke overzichtsartikel van Card et al. (2018) wordt een dergelijke categorisering aangebracht, met als enige verschil dat in plaats van publieke dienstverlening 'begeleiding bij het zoeken naar werk' als aparte categorie wordt aangemerkt. In Tabel 2.1 hieronder rapporteren we per te bestuderen instrument onder welke categorie

binnen de OESO-classificatie deze valt, voor welke doelgroep het geldt en welke verschillende vormgevingen van het instrument er zoal bestaan. In de volgende paragrafen werken we deze punten per instrument verder uit.

Tabel 2.1 Participatie-instrumenten verschillen van elkaar in OESO-classificatie, doelgroep en vormgeving

Instrument	OESO-categorie	Doelgroep	Mogelijke vormgevingen
Intensief klantcontact	Publieke dienstverlening	Werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden (UWV en gemeente)	- Lagere caseload - Vaste klantmanager
Professionalisering	Publieke dienstverlening	Werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden (UWV en gemeente)	- Methodisch werken - Training - Vakopleiding
Re-integratie (scholing)	Training	Werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden (UWV en gemeente)	- Sollicitatietraining - Empowermenttraining - Taaltraining
Loonkostensubsidie	Werkgeverssubsidies	Mensen met perspectief op regulier werk	- N.v.t.
Beschut werk	Baancreatie in de publieke sector	Mensen met beperkt perspectief op regulier werk	- Productiewerk - Werken in de groenvoorziening
Basisbaan	Baancreatie in de publieke sector	Mensen zonder perspectief op regulier werk	- Beheer van speeltuin - Assistent fietssteward - Opruimwerk

Bron: SEO Economisch Onderzoek

2.2 Instrumenten gericht op toeleiding naar participatie

Intensief klantcontact

Bij een intensiever klantcontact leert de consulent beter wat de brede ondersteuningsbehoefte is van de klant en wat de klant aan bemiddeling of training nodig heeft om te kunnen participeren in de maatschappij.⁵ Zo kan intensiever klantcontact er bijvoorbeeld voor zorgen dat de consulent beter zicht krijgt op welk re-integratietraject het best passend is. Ook kan frequent direct contact tussen de consulent en klant activerend werken doordat de klant meer verantwoording dient af te leggen over de reeds ondernomen stappen om aan het werk te komen. In andere gevallen is een intensieve aanpak nodig om allereerst de thuissituatie van de klant te stabiliseren ('life first' aanpak). Intensiever klantcontact wordt doorgaans gerealiseerd door een verlaging van de caseload van de consulent. De caseload bepaalt immers hoeveel tijd een consulent aan een klant kan besteden. Dit participatie-instrument heeft in principe betrekking op alle werkzoekenden in een kwetsbare positie. Zij hebben namelijk allemaal te maken met een consulent die helpt bij het verbeteren van hun arbeidsmarktpositie dan wel maatschappelijke participatie.

De lagere caseload vertaalt zich niet alleen in het aantal contactmomenten met de klant, maar ook in de ruimte die dit biedt om contact te onderhouden met bijvoorbeeld het wijkteam of het werkservicepunt (WSP). Hierdoor zal de consulent naar verwachting een 'warmere' overdracht naar een betaalde baan of een andere vorm van (arbeidsmatige) dagbesteding tot stand kunnen brengen. Ook maakt een lagere caseload het voor de consulent

⁵ Zie onder andere Visee et al. (2019) en Fenger & Strüwer (2016).

beter mogelijk om te investeren in verdere professionalisering van het vak door bijvoorbeeld het volgen van (bij)scholing en doen van intervisie.

Er zijn in het land meerdere initiatieven (geweest) om het klantcontact te intensiveren. Vaak gebeurt dit in de vorm van een pilot of experiment, waarbij de groep die wordt blootgesteld aan intensiever klantcontact wordt vergeleken met een groep die hier (nog) niet mee te maken heeft. Hieronder bespreken we een aantal van deze experimenten/aanpakken gericht op het intensiveren van het klantcontact. Verderop in hoofdstuk 4 bespreken we de vormgevingen en uitkomsten van deze experimenten en ander onderzoek naar dit instrument. Dit maakt inzichtelijk wat er bekend is over de (brede) effectiviteit van intensief klantcontact.

Uit de experimenten met intensief klantcontact blijkt dat intensivering van klantcontact op verschillende manieren kan worden vormgegeven. Zo lag in sommige experimenten de precieze invulling van het intensieve klantcontact niet op voorhand vast en verschilde het aantal contactmomenten per klant, terwijl in andere experimenten het aantal klantcontacten vastlag. Dit maakt het vergelijken van uitkomsten tussen de verschillende experimenten niet eenvoudig. Zeker als ex-post niet systematisch is vastgelegd voor welke precieze invulling uiteindelijk is gekozen. Daar komt bij dat bovengenoemde experimenten doorgaans gepaard gingen met een bredere interventie die meer omvatte dan alleen een intensivering van het aantal contactmomenten. Met deze kanttekeningen dient rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de uitkomsten van de verschillende experimenten, die in hoofdstuk 4 worden besproken.

Verdere professionalisering van consulenten

Voor de definitie van professionalisering van de consulent – bij zowel UWV als gemeenten – volgen wij het onderzoek naar dit thema dat is uitgevoerd in het kader van het ZonMW-programma ‘Vakkundig aan het werk’:

Door gerichte interventies tot stand brengen van een duurzame gedragsverandering bij klantmanagers, waarin continue aandacht voor het eigen vakmanschap centraal staat. Het achterliggende doel is versterking van de kwaliteit van hun handelen.⁶

Het doel van een verdere professionalisering is dat de consulent onder andere beter in staat is om methodisch te werken en wetenschappelijke inzichten te benutten in zijn werk. Hieronder valt ook het doeltreffend gebruiken van (digitale) tools als Dennis en Eva⁷, die consulenten ondersteunen bij keuze van een participatietraject voor een klant. Er bestaan voor de consulent verschillende manieren om de kwaliteit van het eigen handelen te versterken. Denk bijvoorbeeld aan het bijwonen van informatiebijeenkomsten, workshops of studiedagen, het volgen van cursussen en trainingen en het praktiseren van coaching en intervisie. Omdat er alleen ruimte voor dit soort activiteiten bestaat als de caseload niet al te groot is, hangt professionalisering van de consulent sterk samen met intensief klantcontact.

Een kanttekening bij bovenstaande definitie is dat deze voorbij gaat aan de mogelijkheid dat verdere professionalisering vanuit de intrinsieke motivatie van de consulent zelf komt. Hoewel we professionalisering zien als iets dat een bredere invulling kent dan een instrument dan van bovenaf wordt opgelegd, focussen we in dit rapport wel enkel op instrumenten ter bevordering van de professionalisering. Dit omdat ons onderzoek zich richt op de brede effectiviteit van participatie-instrumenten die door beleid kunnen worden ingezet.

⁶ Hazelzet en van der Torre (2015).

⁷ Zie bijv. <https://vng.nl/projecten/instrumentengidsen-dennis-en-eva> voor meer informatie over de keuzetools Dennis en Eva.

Een concrete interventie 'van bovenaf' gericht op verdere professionalisering van UWV-consulenten, is het werken met leerlijnen bij de Academie van het UWV zoals dat sinds 2013 gebeurt. In eerste instantie was dit alleen bedoeld voor de WW-dienstverlening, maar inmiddels geldt dit voor alle basisfuncties van UWV. Een leerlijn is een traject dat bestaat uit meerdere trainingen; dit omvat een periode van ongeveer tien maanden. Het is een leerwerkplek, waarbij nieuwe medewerkers een deel van hun tijd trainingen volgen en een deel van hun tijd (onder begeleiding) aan het werk zijn. Adviseurs die nieuw instromen volgen deze leerlijn. Zittende medewerkers kunnen nog wel deelnemen aan trainingen die deel uitmaken van de leerlijn.

Naast de leerlijnen is er sinds drie jaar een hbo-opleiding Adviseur Werk voor de WW-dienstverlening, die gevolgd kan worden aan de Hanzehogeschool in Groningen. Ook dit is een leer-werkplaats, waarbij ongeveer 50 procent van de tijd besteed wordt aan leren en 50 procent aan werken bij UWV. Bij UWV krijgen de studenten een werkbegeleider. Jaarlijks worden ongeveer 30 mensen geselecteerd voor de hbo-opleiding, die één jaar duurt. Het curriculum is deels overlappend met de leerlijnen. Het belangrijkste verschil tussen de leerlijnen/trainingen en de hbo-opleiding zit in de sterkere wetenschappelijke focus van de hbo-opleiding, met als doel (nog) meer *evidence-based* werken. Voor de start van de hbo-opleiding Adviseur Werk hadden ook al veel adviseurs een hbo-opleiding afgerond (bijvoorbeeld arbeids- en organisatiepsychologie, hbo recht, sociale academie) en was kleiner deel was op mbo-niveau opgeleid.

De invoering van leerlijnen bij UWV, de hbo-opleiding Adviseur Werk en andere Interventies specifiek gericht op verdere professionalisering zijn naar ons weten nog niet geëvalueerd op de effectiviteit ervan. In hoofdstuk 4 bespreken we wel de empirische (en veelal internationale) evidentie over de mate waarin de kwaliteit van de consulent invloed heeft op de uitkomsten voor de klant. Dit levert indicatief bewijs op voor de brede effecten van professionalisering van de consulent.

Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)

Re-integratiedienstverlening omvat een breed palet aan instrumenten die worden ingezet om werkloze of langdurige zieke mensen weer aan het werk te helpen. Het gaat dan onder andere om:⁸

- begeleiding bij het zoeken naar werk;
- aanleren van werknemersvaardigheden en het laten opdoen van arbeidsritme;
- scholing om de klant beter te kwalificeren voor de arbeidsmarkt;
- trainingen gericht op het verhogen van het zelfvertrouwen van de klant (bijv. een cursus empowerment);
- bemiddeling en toeleiding naar werk;

Uit bovenstaande blijkt dat re-integratiedienstverlening grofweg kan worden onderverdeeld in instrumenten gericht op het proces van het vinden van werk én instrumenten bedoeld voor de verbetering van vaardigheden van klanten. In dit rapport richten we ons voor wat betreft re-integratiedienstverlening primair op laatstgenoemde groep instrumenten. Een belangrijke reden hiervoor is dat instrumenten die gericht zijn op de verbetering van het proces al aan bod komen bij het intensieve klantcontact en professionalisering van de consulent.

Re-integratie-instrumenten die ervoor bedoeld zijn om de klant beter uit te rusten voor de arbeidsmarkt worden in de wetenschappelijke literatuur doorgaans onderverdeeld in kortdurende en langdurige trajecten.⁹ Onder de kortdurende trajecten vallen onder andere trainingen gericht op werkhouding- en vaardigheden en sollicitatie-, taal- en digitale vaardigheidstrainingen. Deze trainingen duren normaliter enkele dagen of weken, maar niet langer dan 12 weken. Langdurige trajecten zijn meer gericht op substantiële aanpassingen van het 'menselijk kapitaal' van

⁸ Zie bijv. ook UWV (2021).

⁹ Zie onder andere Huber et al. (2011a).

de klant, waardoor de vaardigheden van de klant beter aansluiten op de behoefte van werkgevers. Het kan dus ook gaan om het bijscholen van werkers wier achtergrond niet meer matcht met de actuele arbeidsvraag als gevolg van structurele veranderingen op de arbeidsmarkt. Voorbeelden zijn klassikale trainingen of cursussen en stages bij leerwerkbedrijven. Deze trajecten duren over het algemeen enkele maanden tot maximaal drie jaar. Trainings- en scholingstrajecten kunnen zowel door de gemeentelijke als de UWV-doelgroep worden gevolgd. Deze trajecten doorgaans niet door UWV of gemeenten zelf aangeboden, maar ingekocht in de markt bij re-integratieaanbieders.

Met betrekking tot scholing als re-integratietraject zijn er binnen Nederland het laatste decennium enkele experimenten uitgevoerd. In hoofdstuk 4 bespreken we de uitkomsten van deze experimenten en overig empirische bewijs met betrekking tot de brede effectiviteit van training en scholing als onderdeel van re-integratiedienstverlening.

2.3 Instrumenten gericht op gesubsidieerd werk

Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie is een gemeentelijk instrument uit de Participatiewet dat werkgevers stimuleert om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen.¹⁰ Werkgevers worden via de loonkostensubsidie gecompenseerd voor de verminderde en ontoereikende productiviteit van deze werknemers. De werkgever betaalt daardoor alleen voor de daadwerkelijke productiewaarde, terwijl de werknemer een regulier salaris ontvangt ter hoogte van minimaal het wettelijk minimumloon. De subsidie bedraagt het verschil tussen de productiewaarde en het wettelijk minimumloon.¹¹ Indien de werknemer een salaris hoger dan het wettelijk minimum ontvangt, wordt dit niet door de loonkostensubsidie gecompenseerd. De werkgever ontvangt daarnaast een begeleidingsvergoeding. Er zit geen maximale duur aan het ontvangen van loonkostensubsidie. Zolang aan alle voorwaarden wordt voldaan, blijft de werkgever loonkostensubsidie ontvangen.

Het doel van de loonkostensubsidie is om meer mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Zonder loonkostensubsidie zou de verminderde productiviteit van mensen met een arbeidsbeperking er anders toe kunnen leiden dat werkgevers werknemers zonder beperking verkiezen boven werknemers met een beperking, omdat dit hun financieel meer oplevert. De loonkostensubsidie neemt dit financiële verschil weg.

Loonkostensubsidie dient meerdere functies binnen het proces van re-integratie en participatie van werklozen. Loonkostensubsidie kan enerzijds worden ingezet als participatie-instrument op weg naar ongesubsidieerd werk, maar is anderzijds soms ook het einddoel van een begeleidingstraject. Voor sommige mensen kan werken met loonkostensubsidie namelijk dienen als een opstap naar een ongesubsidieerde baan, doordat zij zo bijvoorbeeld hun werknemersvaardigheden verder ontwikkelen. In dat geval is werken met loonkostensubsidie slechts één van de stappen in het re-integratie traject. Voor anderen is werken zonder loonkostensubsidie ook op termijn niet haalbaar en is werken met loonkostensubsidie daarom het doel van het re-integratie traject.

De doelgroep van de loonkostensubsidie bestaat voornamelijk uit personen met een arbeidsbeperking die een uitkering ontvangen. Daarnaast kan de gemeente ook loonkostensubsidie verlenen voor personen die niet in aanmerking komen voor een uitkering, omdat zij bijvoorbeeld een partner hebben met inkomen.

¹⁰ Zie Participatiewet Artikel 10d.

¹¹ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/stimulering-werkgevers-aannemen-mensen-met-arbeidsbeperking>

De hoogte van de loonkostensubsidie is afhankelijk van de productiviteit van de werknemer. Om deze vast te stellen wordt een loonwaardemeting gedaan, die vaststelt hoeveel procent van het wettelijk minimumloon de werknemer zelfstandig kan verdienen. Het verschil tot aan het wettelijk minimumloon wordt door de gemeente aan de werkgever als subsidie verstrekt. De loonwaardemeting wordt alleen uitgevoerd bij uitzicht op een specifieke baan.

Sinds 2022 wordt het budget voor loonkostensubsidies over gemeenten op een andere manier verdeeld. Tot 2022 gebeurde dit op basis van het objectief verdeelmodel. Dit budget was niet gekoppeld aan daadwerkelijke uitgaven en was ook niet geoormerkt voor besteding aan re-integratie instrumenten. Gemeenten mochten het budget dus ook aan andere zaken uitgeven. Door deze manier van financiering ontstond een prikkel voor gemeenten om alleen loonkostensubsidie in te zetten bij mensen met een relatief hoge loonwaarde, omdat de kosten van loonkostensubsidie voor de gemeente hoger lagen bij mensen met een lagere loonwaarde (Berkhout & Lejour, 2019). Vanaf 2022 wordt het budget verdeeld op basis van daadwerkelijke uitgaven aan loonkostensubsidie in het jaar ervoor. Dit stimuleert de inzet van loonkostensubsidie en vermindert de prikkel om alleen loonkostensubsidie in te zetten voor mensen met een hoge loonwaarde.

In 2024 is door Berenschot een MKBA uitgevoerd naar de loonkostensubsidie (Heekelaar & Vertegaal, 2024). In deze analyse zijn al verschillende brede kosten en baten meegenomen, hoewel de omvang van deze effecten grotendeels is gebaseerd op studies naar andere instrumenten dan loonkostensubsidie. Bovendien gaat deze MKBA er vanuit dat de doelgroep in het nulalternatief - wat er met de doelgroep gebeurd zou zijn als er geen loonkostensubsidie was ingezet - niet aan het werk zou zijn gekomen en dat er geen verdringing plaatsvindt. In hoofdstuk 4 bespreken we het beschikbare empirische bewijs met betrekking tot de brede effectiviteit van loonkostensubsidie.

Beschut werk

Beschut werk is een vorm van gesubsidieerd werk binnen de Participatiewet, voor mensen met arbeidsvermogen die alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden hebben tot arbeidsparticipatie.¹² Beschut werkers zijn in dienst van de gemeente, een sociaal ontwikkelbedrijf of een reguliere werkgever. Werkgevers worden via de loonkostensubsidie (of loondispensatie, in het geval van Wajongers) gecompenseerd voor de verminderde productiviteit van deze werknemers.¹³ De werkgever betaalt daardoor alleen voor de daadwerkelijke productiewaarde, terwijl de werknemer een regulier salaris ontvangt ter hoogte van minimaal het wettelijk minimumloon.

Het doel van beschut werk is om mensen aan het werk helpen, die niet in een reguliere omgeving werk kunnen verrichten, ook niet met extra begeleiding. Door voor hen aparte beschutte werkplekken beschikbaar te stellen, kunnen zij toch loonvormende arbeid verrichten.

De doelgroep van beschut werk bestaat uit mensen met arbeidsvermogen, die (nog) niet in een reguliere baan aan de slag kunnen, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning (Ministerie van SZW, 2024). Dit zijn veelal mensen met een arbeidsbeperking, maar een vastgestelde, te lage loonwaarde is geen voorwaarde om tot de doelgroep beschut werk te behoren. Beschut werkers kunnen zowel uitkeringsontvangers (bijstand, Wajong, WIA) als niet-uitkeringsontvangers zijn. Het UWV informeert de gemeente of iemand behoort tot de doelgroep beschut werk. Zowel gemeenten als burgers kunnen een dergelijk advies aanvragen bij het UWV.

¹² Zie Participatiewet Artikel 10b.

¹³ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/beschut-werk-voor-mensen-met-arbeidsbeperking>

Voordat in 2015 de Participatiewet werd ingevoerd, bestond er een voorganger van beschut werk: de sociale werkvoorziening (Wsw). De Wsw-doelgroep was echter breder dan die van beschut werk, omdat onder de Wsw-doelgroep ook mensen vielen die, met begeleiding, wel aan de slag konden bij een reguliere werkgever.

De door Berenschot uitgevoerde MKBA naar de loonkostensubsidie bevat ook een MKBA van beschut werk bij een sociaal ontwikkelbedrijf. In deze MKBA worden namelijk verschillende groepen onderscheiden waarvoor loonkostensubsidie ontvangen kan worden, waaronder beschut werkers die aan de slag gaan bij een sociaal ontwikkelbedrijf. Beschut werk in dienst van de gemeente of bij een reguliere werkgever is niet meegenomen in dit onderzoek. In 2017 is bovendien door KokxDeVoogd een MKBA naar specifiek beschut werk gedaan (Bückmann et al., 2017). Hierin wordt geen onderscheid gemaakt tussen beschut werk bij de gemeente, een sociaal ontwikkelbedrijf of een reguliere werkgever. Voor zowel de MKBA van Berenschot als van KokxDeVoogd geldt dat zij al verschillende brede kosten en baten meenemen in de analyse, hoewel de omvang van deze effecten grotendeels op studies naar andere re-integratie instrumenten is gebaseerd of alleen een theoretische grondslag kent. Bovendien, zoals hierboven beschreven, gaat de MKBA van Berenschot er vanuit dat de doelgroep in het nulalternatief niet aan het werk zou zijn gekomen en dat er geen verdringing plaatsvindt. In hoofdstuk 4 bespreken we daarom of er nog verder empirisch bewijs is met betrekking tot de brede effectiviteit van beschut werk.

Basisbanen

Een basisbaan is geen standaard re-integratie-instrument in Nederland. Basisbanen zijn, anders dan beschut werk en loonkostensubsidie, niet onderdeel van de Participatiewet. Sommige gemeenten experimenteren wel met de inzet van basisbanen, zoals de gemeente Groningen (Mosselman & Polstra, 2023) en Amsterdam (Van Kempen et al., 2019).

De gehanteerde definities van een basisbaan verschillen echter tussen gemeentelijke experimenten. De experimenten verschillen bijvoorbeeld in doelgroep, inhoud van het werk of de financiële compensatie voor het werk. Wel zijn er een aantal gemene delers. Zo worden in de meeste gemeenten basisbanen ingezet voor bijstandsgerechtigden met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld mensen die langdurig werkloos zijn of een dusdanige arbeidsbeperking of ondersteuningsbehoefte hebben dat zij niet kunnen deelnemen aan de reguliere arbeidsmarkt. Ook zijn basisbanen in de meeste experimenten additioneel, om het risico op verdringing te minimaliseren.

In het vervolg van dit rapport hanteren wij dan ook de volgende definitie van basisbanen:

Een basisbaan is werk voor bijstandsgerechtigden, die geen perspectief hebben op deelname aan de reguliere arbeidsmarkt. Het gaat om werk aanvullend op de uitkering, gefinancierd door de overheid. De banen zijn additioneel en moeten bijdragen aan het welzijn en de financiële zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden. Doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt is geen doel, maar kan wel voorkomen.

Met deze definitie verschillen basisbanen op een aantal aspecten van beschut werk, hoewel de scheidslijnen niet erg hard zijn. Zo heeft de doelgroep van een basisbaan een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan de doelgroep beschut werk. Het werk ligt daardoor inhoudelijk ook dichtbij vrijwilligerswerk. Het werk in een basisbaan is bovendien additioneel en zou anders niet gedaan worden. Bij beschut werk is dit niet het geval. Tot slot is er bij beschut werk expliciete aandacht voor de verdere ontwikkeling van beschut werkers, in de hoop dat zij op termijn op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag kunnen gaan. In de door ons gehanteerde definitie van een basisbaan is doorstroom geen doel. Basisbanen dragen vooral bij aan een nuttige invulling van de dag en creëren structuur.

Nederland kende in het verleden wel een soort basisbanen: de ID-banen (in- en doorstroombanen). Mensen die minimaal een jaar werkloos waren, kwamen eerst in aanmerking voor een instroombaan, met een salaris van iets meer dan het minimumloon. Na vijf jaar in een instroombaan te hebben gewerkt konden zij vervolgens in aanmerking komen voor een doorstroombaan, waar een hoger salaris tegenover stond. Doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt was niet het doel van de ID-banen (IBO, 2001).

2.4 Hoe vaak worden instrumenten ingezet?

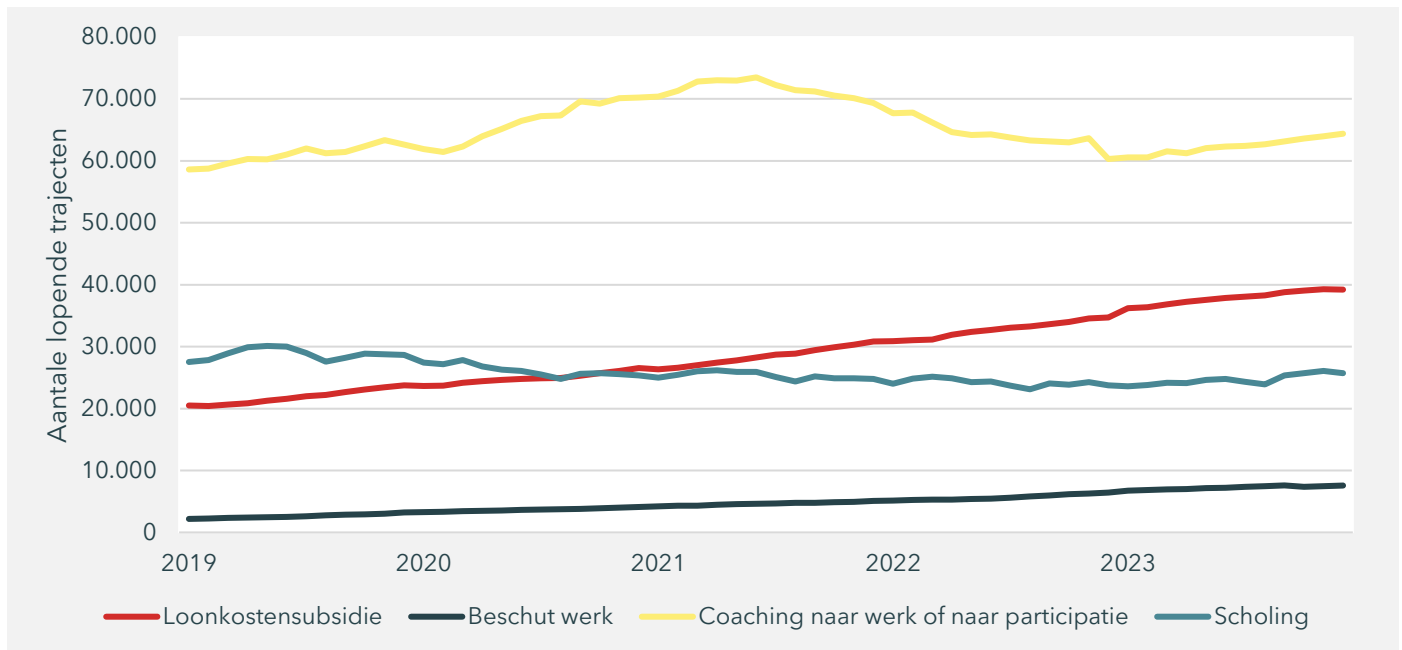
Figuur 2.1 geeft voor een aantal instrumenten weer hoe vaak deze de afgelopen vijf jaar zijn ingezet in Nederland. Omdat de figuur gebaseerd is op de CBS Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) wijkt de indeling iets af van de hierboven genoemde OESO-classificatie. Uit de figuur blijkt dat coaching naar werk of participatie het vaakst wordt ingezet en dat het aantal van dit type trajecten redelijk constant is over de jaren - met een kleine piek in 2021. Ook het aantal ingezette scholingstrajecten is de afgelopen vijf jaar min of meer gelijk gebleven. Voor loonkostensubsidie en beschut werk daarentegen zien we in de loop van de tijd een toenemend aantal trajecten. Naast beleidsinhoudelijke redenen kan deze groei ook deels worden verklaard door het feit dat de inzet van loonkostensubsidie en beschut werk steeds beter wordt geregistreerd.¹⁴ Merk op dat Figuur 2.1 alleen het aantal trajecten weergeeft en niet het aantal personen in een van deze trajecten. Omdat verschillende instrumenten vaak samengaan, zoals loonkostensubsidie en beschut werk, gaat het in de praktijk om minder personen dan het totaal aantal trajecten dat in de figuur wordt weergegeven.

Vervolgens toont Figuur 2.2 de Nederlandse uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid binnen een internationaal perspectief. We gaan hierbij uit van het jaar 2019. Dit omdat in de jaren 2020 en 2021 de coronasteun - die onder de categorie 'werkgeverssubsidies' valt - een vertekend beeld oplevert van de uitgaven aan activerend arbeidsmarktbeleid. De figuur laat zien dat de uitgaven hieraan in Nederland vergelijkbaar zijn met het OESO-gemiddelde. In een aantal Scandinavische landen maar ook in België liggen de uitgaven (als percentage van het Bruto Binnenlands Product) aanzienlijk hoger dan in Nederland. Uit de figuur blijkt ook dat Nederland ten opzichte van andere OESO-landen relatief veel middelen besteedt aan gesubsidieerd werk en juist weinig aan werkgeverssubsidies.

Beide figuren tezamen geven een beeld van welke participatie-instrumenten in Nederland relatief gezien vaak worden ingezet en daarmee het relatieve belang om meer te weten te komen over de brede effectiviteit ervan. Kort door de bocht is het voor beleid relevanter om de maatschappelijke kosten en baten te kennen van een traject dat voor de helft van de populatie wordt ingezet dan van een traject dat slechts voor een paar procent van de doelgroep is bestemd. Bij de beoordeling van de onderzoeksoplossingen op kennisbehoefte in hoofdstuk 5 houden we rekening hiermee.

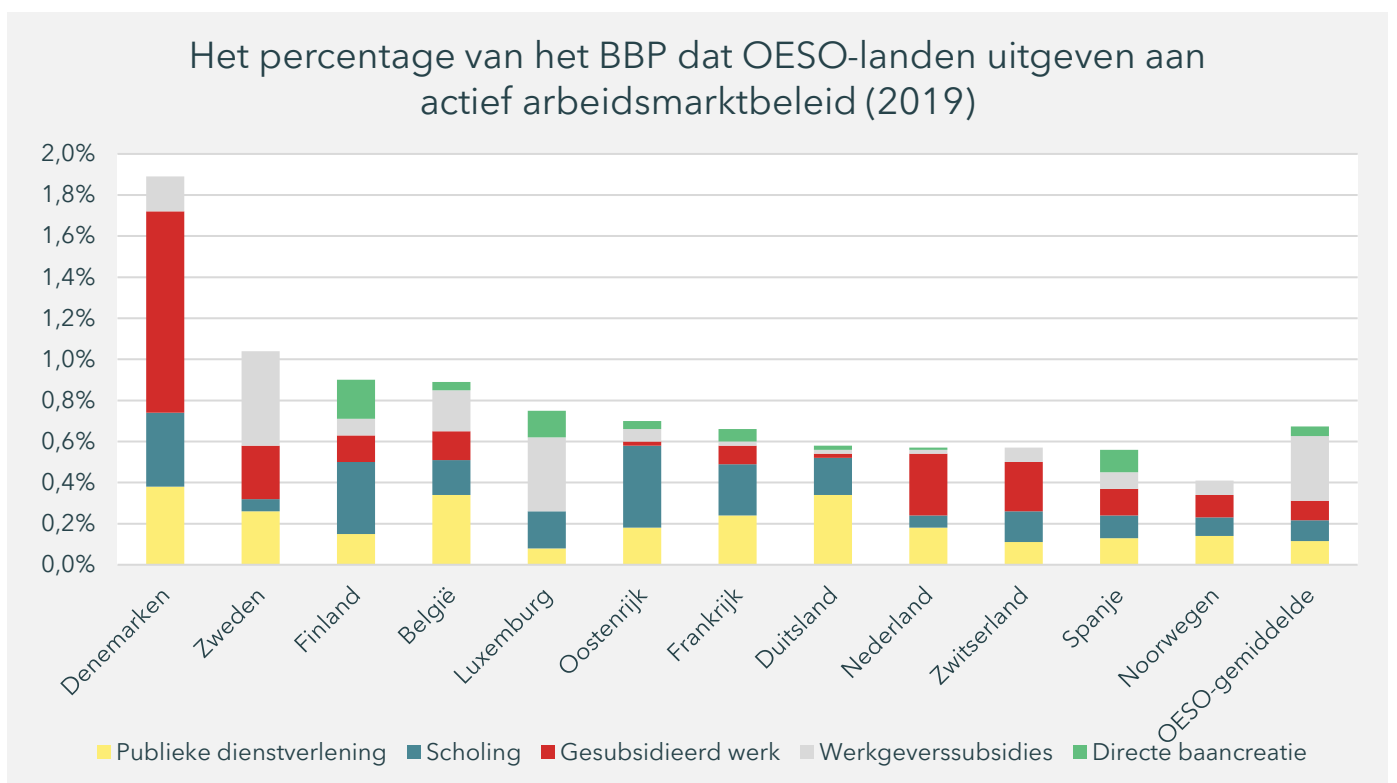
¹⁴ Recentelijk is er een prikkel ontstaan voor gemeenten om de loonkostensubsidie goed te registreren. Vanaf 2022 krijgen gemeenten namelijk budget voor loonkostensubsidies gebaseerd op historische uitgaven.

Figuur 2.1 Het aantal lopende loonkostensubsidietrajecten is sinds 2019 verdubbeld



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van de CBS Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG)

Figuur 2.2 De Nederlands uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zijn vergelijkbaar met het OESO-gemiddelde



Bron: SEO Economisch Onderzoek, op basis van OECD "Public spending on labour markets"

Noot: Voor de overzichtelijkheid zijn niet alle OESO-landen opgenomen in de figuur. We hebben de niet-Europese OESO landen weggelaten en de landen met de laagste uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid. Alle OESO-landen tellen echter wel mee voor het getoonde OESO-gemiddelde.

3 Theoretisch kader

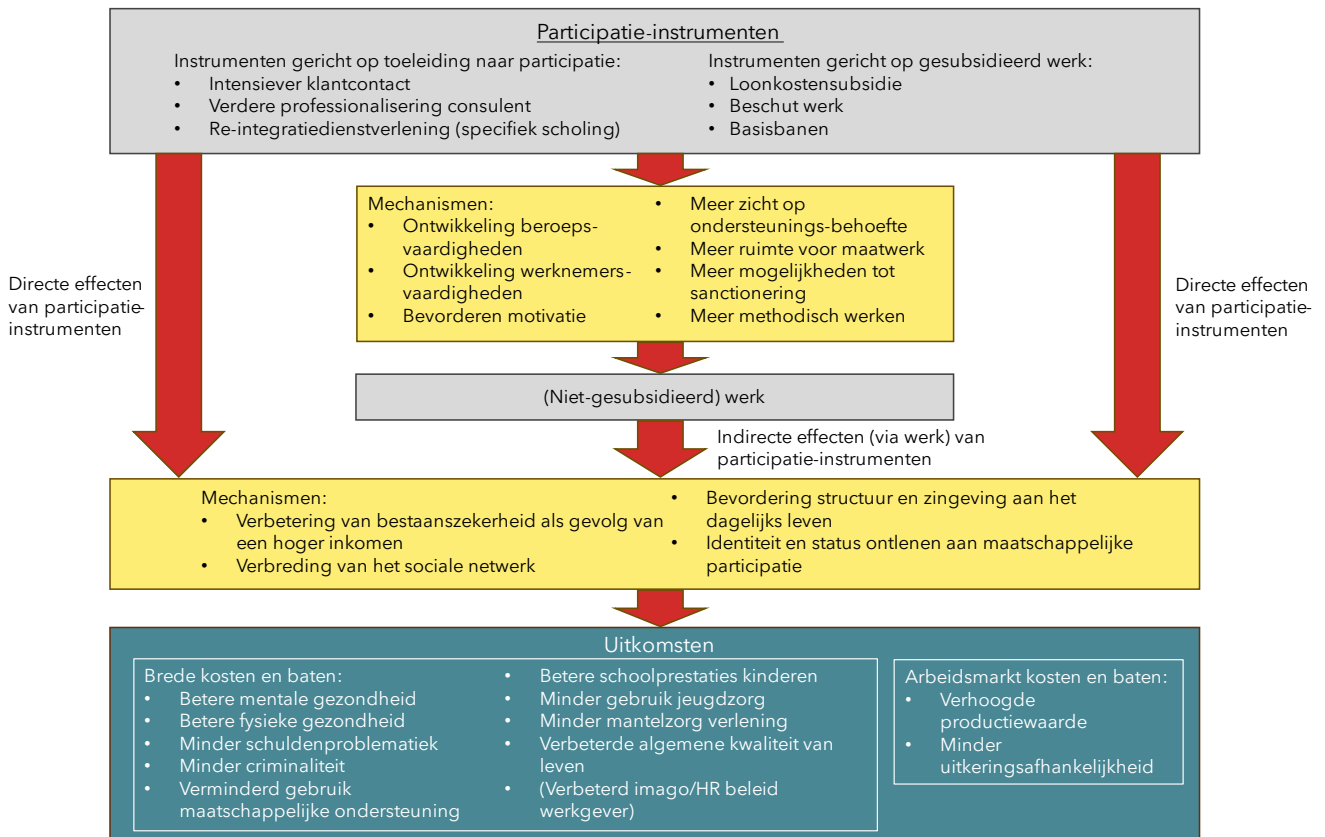
Participatie-instrumenten zijn gericht op een verbetering van de maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld in de vorm van betaald werk. Participatie kan bredere effecten sorteren op bijvoorbeeld gezondheid en gedrag. Daarnaast kunnen participatie-instrumenten *op zichzelf* ook al leiden tot bredere effecten, ongeacht of ze leiden tot (betaald) werk.

Voordat we de empirische evidentie met betrekking tot de brede kosten en baten van de verschillende instrumenten bespreken, brengen we eerst in kaart op welke uitkomsten we *a priori* een effect verwachten. Hiertoe wordt op basis van de wetenschappelijke theorie de verwachte werkzame mechanismen van de verschillende maatregelen blootgelegd. Zo'n theoretische exercitie faciliteert de hypothesevorming - op welke leefgebieden worden de grootste effecten verwacht en wat is de verwachte richting van het effect. Verder verduidelijkt het welke uitkomstmaten betrokken dienen te worden bij een studie naar de maatschappelijke kosten en baten van het instrument. Samen met een uitgebreide literatuurstudie maakt dit duidelijk wat er al wel en niet bekend is over de brede effectiviteit en daarmee wat de noodzaak is van nader onderzoek.

De verwachte effecten van participatie-instrumenten

Van oudsher zijn participatie-instrumenten er primair op gericht om werkzoekenden (weer) aan het werk te krijgen of een andere vorm van maatschappelijke participatie te realiseren. Figuur 3.1 geeft schematisch weer op welke wijzen de verschillende participatie-instrumenten tot brede effecten kunnen leiden. Hierbij houden we de in het vorige hoofdstuk geïntroduceerde indeling van twee categorieën instrumenten aan.

Figuur 3.1 Participatie-instrumenten hebben naar verwachting zowel werk gerelateerde als bredere effecten



Bron: SEO Economisch Onderzoek

De brede effectiviteit van het begeleidings- en dienstverleningsinstrumentarium

Een deel van het instrumentarium richt zich op de verbetering van de arbeidsmarktkansen (of breder de maatschappelijke participatie) van de betreffende persoon ('Instrumenten gericht op toeleiding naar participatie'). Dit gebeurt bijvoorbeeld middels de ontwikkeling van (werknemers)vaardigheden of de verbetering van het zoekproces. De inzet van deze instrumenten valt dus niet per se samen met het verkrijgen van een (betaalde) baan. Om de brede effectiviteit van deze instrumenten te bepalen, dient dus allereerst te worden nagegaan in hoeverre het betreffende instrument effectief is in het verbeteren van de arbeidsmarktpositie dan wel maatschappelijke participatie van de werkzoekende. Mocht het instrument hierin succesvol zijn, dan leidt het naar verwachting tot allerlei verschillende effecten voor zowel de persoon zelf als de maatschappij.

Voor de effecten voor het individu zelf is het goed om de behoeftepiramide van Maslow (1943) erbij te halen. In deze indeling worden basale behoeften (zoals lichamelijke behoeften, veiligheid en zekerheid) onderscheiden van 'hogere' behoeften (zoals sociaal contact, waardering en zelfverwerkelijking; zie ook Conen, 2018 en Van den Broeck et al., 2017). Als we deze indeling toepassen op maatschappelijke participatie in de vorm van betaald werk, identificeren we minstens vier verschillende menselijke behoeften waaraan in potentie voldaan wordt:

- Verbetering van de bestaanszekerheid als gevolg van een hoger inkomen
- Bevordering van structuur en zingeving aan het dagelijks leven
- Verbreding van het sociale netwerk ('uit het isolement')
- Identiteit en status ontlenen aan maatschappelijke participatie

Hierbij betreft eerstgenoemde vooral een basisbehoefte, terwijl de andere drie meer betrekking hebben op 'hogere' behoeften. Andere vormen van maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk en (arbeidsmatige) dagbesteding voldoen naar verwachting aan deze hogere behoeften.

Maatschappelijke participatie – als betaald werk of een andere vorm van participatie – kan via verschillende menselijke behoeften invloed uitoefenen op andere leefgebieden zoals gezondheid, pro-sociaal gedrag en algemeen welbevinden. Het voldoen aan deze menselijke behoeften genereert naar verwachting positieve effecten op diverse leefgebieden, zoals (mentale en fysieke) gezondheid en sociaal functioneren. Maatschappelijke participatie kan daarnaast ook intergenerationele effecten hebben op bijvoorbeeld de schoolprestaties van kinderen. Aan de andere kant vermindert werk of een andere vorm van participatie ook de hoeveelheid vrije tijd en tijd voor huishoudelijk werk en mantelzorg voor de persoon zelf. Voor de maatschappij gaat het om effecten die deels direct samenhangen met (arbeids)participatie, zoals een hogere productiviteit en verminderde uitkeringsafhankelijkheid, en deels met de effecten van werk op de bredere leefgebieden. Een verbeterde gezondheid leidt bijvoorbeeld tot lagere collectieve zorguitgaven en minder crimineel gedrag tot lagere kosten van politie en justitie en een toegenomen veiligheidsgevoel in de samenleving. In Box 3.1 gaan we uitgebreid in op de veronderstelde effecten van maatschappelijke participatie op deze brede uitkomsten en welke onderliggende mechanismen ten grondslag liggen aan dit effect.

Het is bovendien mogelijk dat het instrumentarium gericht op begeleiding en dienstverlening ook een direct effect heeft op deze bredere leefgebieden. Denk aan een consulent die niet alleen helpt bij het vinden van werk, maar zich ook inzet om de thuissituatie van de werkzoekende te stabiliseren. Of aan intensieve trainingen gedurende het re-integratietraject die de werkzoekende structuur en zingeving aan de dag geven. Dit effect doet zich dan voor, ongeacht of de werkzoekende uiteindelijk een baan vindt of niet. De onderliggende mechanismen hebben dan geen betrekking op een verbetering van de bestaanszekerheid (het inkomen gaat immers niet omhoog), maar juist op het kunnen voldoen aan de hierboven beschreven 'hogere' behoeften.¹⁵ In de wetenschappelijke literatuur zijn er duidelijke aanwijzingen te vinden voor dit directe effect van bepaalde participatie-instrumenten.

Het in dit hoofdstuk uitgewerkte kader geeft een theoretische grond voor de verwachte brede effecten van participatiebeleid. In het volgende hoofdstuk bestuderen we de empirische literatuur en gaan na in hoeverre de empirie het theoretische kader ondersteunt. Hierbij betrekken we studies die kijken naar de (brede) effectiviteit van werk, maar ook naar onderzoek dat het directe effect van participatie-instrumenten bestudeert.

Box 3.1 Participatie kan via verschillende mechanismen effect hebben op andere leefgebieden

Hoe maatschappelijke participatie andere leefgebieden kan beïnvloeden

In de paragraaf hierboven hebben we aan de hand van Maslows behoeftepiramide beschreven hoe maatschappelijke participatie aan verschillende menselijke behoeften kan voldoen. Vervolgens is de vraag hoe de bevrediging van deze behoeften zich vertaalt naar uitkomsten op brede leefgebieden. In deze box werken we dat per soort behoefte verder uit.

Met betrekking tot de *verbetering van de bestaanszekerheid als gevolg van een hoger inkomen* lijkt het evident dat het voldoen aan deze behoefte positieve effecten op allerlei verschillende leefgebieden sorteert. Ten eerste wordt het risico op armoede en schuldenproblematiek verkleind, wat minder stress oplevert en de cognitieve prestaties van de betreffende persoon verbetert (zie bijv. Mani et al., 2013). Ten tweede is er een kleinere financiële prikkel om vermogensdelicten te plegen (Becker, 1968), waardoor iemand minder snel in de criminaliteit belandt. Ten derde bestaat

¹⁵ Dit punt wordt in een theoretische verhandeling ook gemaakt door Strandh (2001). Specifiek beargumenteert hij dat deelname aan een activeringstraject vergelijkbare kenmerken heeft met het hebben van een baan, zoals dagstructuur, sociale contacten, status, identiteit en het bijdragen aan collectieve doelen. Hierdoor kan participatie in actieve arbeidsmarktprogramma's de psychosociale behoefte aan werk dempen.

er empirisch bewijs dat mensen met een laag inkomen vaker hun toevlucht nemen tot ongezond voedsel, met een slechtere gezondheid tot gevolg (Penne & Goedemé, 2021).

Voor wat betreft de *bevordering van structuur en zingeving aan het dagelijks leven* levert het *latent deprivation* model van Jahoda (1981) interessante inzichten op. Uit deze theorie volgt dat werk meerdere (latente) functies vervult, waaronder structuur en zingeving aan het dagelijks leven. Mensen die niet aan het werk zijn, profiteren dus niet van deze functies, wat tot een lager psychologisch welbevinden leidt. Onderzoek van Creed en Macintyre (2001) toont aan dat van alle latente functies status, structuur en zingeving de belangrijkste bijdrage leveren aan het algehele welbevinden.

Daarnaast leidt werk tot verbreding van het sociale netwerk, wat wordt gezien als een belangrijke component van sociaal kapitaal. Uit onderzoek van onder andere Yamaguchi (2013) blijkt dat sociaal kapitaal bijdraagt aan een verbeterde gezondheid en welzijn in algemene zin.

Met betrekking tot *het ontlenen van identiteit en status aan maatschappelijke participatie* concludeert Clark (2003) op basis van een paneldata-analyse dat het welbevinden van een werkloos individu sterk positief samenhangt met de werkloosheid in de referentiegroep van het betreffende individu (op het niveau van de partner, het huishouden of de regio). Werkloosheid gaat dus vaker gepaard met een ongelukkig gevoel als werk hebben als de norm wordt ervaren. Dit wordt ondersteund door het eerder genoemde onderzoek van Creed en Macintyre (2001).

Via dezelfde werkzame mechanismen heeft gesubsidieerd werk ook invloed op bredere leefgebieden zoals gezondheid, pro-sociaal gedrag en algeheel welbevinden. Werken in een gesubsidieerde baan vervult immers ook de vier basisbehoeften. Hierbij is het echter van belang in welke mate het werk vergelijkbaar is met regulier werk (Gundert & Hohendanner, 2015). Specifiek met betrekking tot het bevorderen van zingeving en het ontlenen van identiteit en status aan gesubsidieerd werk, is er een risico dat de baten van gesubsidieerd werk afwijken van die van ongesubsidieerd werk (Croft, 2011). Indien de doelgroep in gesubsidieerd stigma of minder waardering ervaart voor het werk dat zij doen, dalen de brede baten van het hebben van werk.

Al met al bevredigt (gesubsidieerd) werk of een andere vorm van participatie verschillende behoeften en heeft op die manier invloed op diverse bredere leefgebieden, zoals mentale gezondheid, fysieke gezondheid, schuldenproblematiek en crimineel gedrag. In de economische literatuur is er dan ook bewijs aanwezig voor het positieve effect van werk op algeheel welzijn (zie bijv. Winkelmann, 2014 en Schöb, 2021), criminaliteit (zie bijv. Engelhardt, 2010; Altindag, 2012), mentale gezondheid (Kuhn et al., 2009; Schaller and Stevens, 2015; Farré et al., 2018) en fysieke gezondheid (Eliason and Storrie, 2009; Black et al., 2015). Toch zijn er ook verschillende studies die geen (positief dan wel negatief) effect van werk op aan gezondheid gerelateerde uitkomsten vinden (Browning et al., 2006; Salm, 2009; Schmitz, 2011). Dit wordt mogelijk verklaard doordat een werkzaam leven niet altijd gepaard gaat met positieve aspecten. Werk kan bijvoorbeeld stress opleveren of (bij fysieke arbeid) het risico op een bedrijfsongeval. Ook kunnen mensen hun baan betekenisloos vinden (Graeber, 2018). In sommige gevallen zullen deze factoren de positieve kanten van het hebben van een baan deels of volledig opheffen. Veel zal afhangen van de kwaliteit van het werk: hoe hoger de kwaliteit, hoe groter de kans dat de positieve elementen van het werk de negatieve kanten domineren. Uit onderzoek van Llena-Nozal et al. (2004) dat dit vooral het geval is voor vrouwen en in mindere mate voor mannen.

Een belangrijke kanttekening bij bovengenoemde studies is dat deze zich niet specifiek richten op mensen in een kwetsbare positie. Daarom is het de vraag in hoeverre de bevindingen van deze studies direct betrekking hebben op deze doelgroep. Er zijn wel enkele studies die de impact van werk op brede leefgebieden bestuderen voor deze doelgroep. Huber et al. (2011b) vinden voor bijstandsontvangers in Duitsland dat de zelf-gerapporteerde mentale gezondheid erop vooruitgaat als men in een baan terechtkomt. Verder blijkt uit onderzoek dat baanverlies c.q. werkloosheid een grotere negatieve impact op de mentale gezondheid heeft voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt dan voor individuen met een beter arbeidsmarktperspectief (Schiele & Schmitz, 2016; Green, 2011). Een aannemelijke verklaring voor deze bevinding is dat kwetsbare mensen werkloosheid eerder als een uitzichtloze situatie ervaren dan kansrijkere deelnemers aan de arbeidsmarkt. Binnen de Nederlandse context vinden Rutten et al. (2023) dat een snellere uitstroom uit de WW naar werk het gebruik van medicatie tegen pijn, psychische stoornissen en cholesterol verlaagt. Uit onderzoek van Schuring et al. (2017) volgt dat betaald werk leidt tot betere zelf gerapporteerde uitkomsten op geestelijke en mentale gezondheid, zelfvertrouwen, zelfcontrole en levensgeluk voor mensen met mentale problematiek.

4 Wat weten we over brede effecten?

Met betrekking tot arbeidsmarktuitskomsten is er veel variatie in de mate van empirische evidentie tussen de verschillende participatie-instrumenten. Voor de meeste instrumenten is er weinig bekend over in hoeverre zij brede baten genereren. Het is vooralsnog dus moeilijk om een volledige MKBA uit te voeren voor de verschillende instrumenten.

In het vorige hoofdstuk bespraken we aan de hand van een theoretisch kader de mechanismen en daaruit volgende verwachte effecten van de verschillende participatie-instrumenten. In dit hoofdstuk gaan we na wat er aan empirische evidentie beschikbaar is over de brede effectiviteit van deze instrumenten. Het identificeren en kwantificeren van alle relevante effecten van een beleidsmaatregel of interventie is namelijk de kern van een MKBA of een kosteneffectiviteitsstudie. In Box 4.1 hieronder gaan we verder in op wat er in z'n algemeenheid aan empirische evidentie nodig is om een MKBA uit te voeren op dit terrein.

Per instrument bespreken we wat er in de empirische literatuur te vinden is over enerzijds aan werk gerelateerde uitkomsten en anderzijds effecten op overige leefgebieden, zoals fysieke en geestelijke gezondheid. We richten ons primair op aan werk gerelateerde uitkomsten in plaats van uitkomsten die de bredere maatschappelijke participatie reflecteren. Dit omdat over laatstgenoemde vrijwel geen empirisch bewijs te vinden is. In onze literatuurstudie betrekken we de nationale (zowel wetenschappelijke als grijze) literatuur en de internationale (enkel wetenschappelijke) literatuur. Bijlage A bevat een uitgebreide beschrijving van de aanpak van onze literatuurstudie, waaronder de gebruikte zoek- en inclusiecriteria.

Per instrument nemen we in dit hoofdstuk een samenvattende tabel op die weergeeft wat we weten over het effect van het instrument op arbeidsmarkt- en bredere uitkomsten. Hiervoor gebruiken we de volgende symbolen: +, -, +/-, 0 en ?. Een '+' betekent dat de literatuur een overwegend (vanuit welvaartsperspectief) positief effect van het instrument op de betreffende uitkomst laat zien, een '-' als het effect overwegend negatief is.¹⁶ We gebruiken een '+/-' als er ongeveer evenveel bewijs ligt voor een positief effect als voor een negatief effect. Een '0' betekent dat er overwegend geen significant effect van het instrument op de betreffende uitkomst wordt gevonden. Geregeld gaat dat overigens niet om een 'precieze' nul - het geschatte effect wijkt af van nul, maar door relatief kleine steekproef is de foutmarge rondom het geschatte effect groot. Een '?' gebruiken we als er helemaal geen empirie ligt over de werking van het instrument op een bepaalde uitkomst. Vervolgens geven we met sterretjes aan hoe overtuigend het empirische bewijs is. Twee sterretjes geven aan dat het om overtuigend bewijs gaat, terwijl één sterretje staat voor slechts indicatief bewijs. Het aantal sterretjes wordt bepaald door (a) het aantal studies dat een vergelijkbaar effect laat zien, (b) de kwaliteit van de effectstudies (zie ook Box 4.1) en (c) in hoeverre de betreffende onderzoeken aansluiten bij de Nederlandse context. Dit betekent bijvoorbeeld dat als er slechts één studie van hoge kwaliteit is die een effect schat van een instrument op een uitkomst, we dit empirische bewijs in de samenvattende tabel met één sterretje waarderen. Dit is ook het geval als de empirische evidentie enkel komt van studies die geen causaal effectonderzoek betreffen of die te maken hebben met serieuze databeperkingen, zoals een beperkte samplegrootte.

¹⁶ Als de inzet van een instrument tot minder crimineel gedrag leidt, kennen we hier dus een '+' aan toe.

Aan het eind van het hoofdstuk komen we tot een tussenconclusie over de inzichten van de literatuurstudie. Daarmee taxeren we ook in hoeverre er al voldoende empirisch bewijs ligt om een volledige kosten-batenanalyse voor de verschillende instrumenten te kunnen uitvoeren.

Box 4.1 Een volledige MKBA vereist de kwantificatie en monetarisering van alle relevante effecten

Wat is er nodig om een MKBA uit te voeren?

Een MKBA is een instrument om na te gaan of een beleidsmaatregel de welvaart verhoogt. Specifiek worden in een MKBA de maatschappelijke baten en kosten van een maatregel tegenover elkaar gezet. Maatschappelijke baten en kosten omvatten alles waar belang aan wordt gehecht. Het gaat dan dus niet alleen om materiële zaken als een hoger inkomen, maar ook om immateriële waarden als persoonlijk welbevinden en veiligheidsgevoel in de samenleving. Alle effecten op individueel niveau – denk bijvoorbeeld aan de waarde van een gezondheidsverbetering of een hogere algemene kwaliteit van leven – én op macroniveau – denk bijvoorbeeld aan een besparing op de collectieve zorguitgaven – worden in een MKBA meegenomen. Uiteraard dienen effecten die zich op individueel niveau voordoen (meerdere mensen worden bereikt met een beleidsmaatregel) bij elkaar te worden opgeteld om tot een baat of kost op macroniveau te komen.

De kern van een MKBA is het identificeren, kwantificeren en monetariseren van effecten van de voorliggende maatregel. Kwantificeren betreft het schatten van de omvang van de relevante effecten. Denk bijvoorbeeld aan een mogelijke verandering van het zorg- en medicijngebruik als iemand aan het werk komt door de inzet van een participatie-instrument. Het monetariseren of waarderen houdt in dat de effecten in een monetaire waarde (euro's) worden uitgedrukt. Dit is nodig om uiteindelijk alle relevante kosten en baten tegen elkaar af te kunnen wegen.

Het kwantificeren en monetariseren van effecten van een maatregel gebeurt binnen een MKBA altijd ten opzichte van de (hypothetische) situatie waarin de maatregel niet actief is. Deze situatie noemen we ook wel het 'nulalternatief'. In het geval van de participatie-instrumenten is het dus belangrijk om na te gaan wat er met de doelgroep zou gebeuren als het instrument niet zou bestaan. Zou zij dan in aanmerking komen voor een ander instrument of zou het betekenen dat de werkzoekende in z'n geheel niet meer wordt ondersteund in het zoekproces?

Het waarderen van effecten

Indien het effecten betreffen die betrekking hebben op producten of diensten waarvoor (markt)prijzen bestaan, is het waarderen van een effect over het algemeen goed mogelijk. Zo kan de maatschappelijke baat van een verlaging van zorg- of medicatiegebruik redelijk accuraat worden gemeten. Anders is dit voor immateriële zaken. Hiervoor bestaat immers geen markt waarop de waardering ervoor wordt gereflecteerd in een prijs. In dat geval zal het effect via een indirecte methode moeten worden gemonetariseerd, bijvoorbeeld door mensen via een enquête te vragen hoe zij een immateriële zaak waarderen. Eén van de methoden die hier onder valt, is de *contingent valuation* (CV)-methode. De CV-methode gaat uit van een *willingness-to-pay* (WTP)-concept, waarbij de betalingsbereidheid van het publiek door middel van een vragenlijst wordt bepaald.

Het voordeel van methoden gebaseerd op beweerde voorkeuren is dat het meer mogelijkheden geeft om de totale maatschappelijke waarde in kaart brengen. Het gaat dan bijvoorbeeld ook om de waarde voor mensen die niet direct geraakt worden door een participatie-instrument maar het wel belangrijk vinden dat kwetsbare mensen kunnen participeren in de maatschappij. Een nadeel is dat beweerde voorkeuren vaak verschillen van de werkelijke voorkeuren. Dit komt bijvoorbeeld doordat respondenten sociaal wenselijke antwoorden geven of omdat zij zich de geschetste hypothetische situatie niet goed kunnen voorstellen. Dit nadeel kan worden beperkt door de enquête vorm te geven als keuze-experiment, waarin respondenten kiezen tussen concrete situaties.

Voor de waardering van een verandering in de fysieke of geestelijke gezondheid wordt doorgaans gebruikgemaakt van *Quality-Adjusted Life Years* (QALY's). Een QALY reflecteert de monetaire waarde van één gezond levensjaar. In 2016 bedroeg een QALY volgens de MKBA-werkwijzer voor het sociaal domein (Koopmans et al., 2016) tussen de €50.000 en €100.000. De schadelast van een aandoening kan dus worden uitgedrukt in (een vermindering van) QALY's. Voor veel ziektes bestaan referentiewaarden voor de daling in het aantal QALY's als gevolg van de ziekte.¹⁷

Kosten in een MKBA

De Algemene MKBA-leidraad (Romijn & Renes, 2013) gaat uit van drie uitgangspunten om de relevante kosten van een beleidsmaatregel te bepalen:

¹⁷ Zie bijvoorbeeld https://www.zorginstituutnederland.nl/binaries/zin/documenten/rapport/2018/05/07/ziektelast-in-de-praktijk/Ziektelast+in+de+praktijk_definitief.pdf.

- De kosten van een beleidsmaatregel omvatten de kosten van alle benodigde middelen om een maatregel te effectueren en in stand te houden. In het geval van een nieuwe maatregel gaat het dus ook om de uitwerkings- en implementatiekosten en eventuele kosten om de wetgeving aan te passen.
- De kosten van de benodigde middelen zijn gebaseerd op zogenoemde 'opportuniteitskosten'. Het gaat dan om de waarde van de beste alternatieve inzet van deze middelen. De kosten van een beleidsmaatregel gelden altijd ten opzichte van het nulalternatief: in het nulalternatief zijn de middelen bestemd voor de beleidsmaatregel immers wel beschikbaar voor het beste alternatief. In sommige gevallen zijn gedane investeringen *sunk costs*, dat wil zeggen dat er geen alternatieve aanwendbaarheid voor is. Denk bijvoorbeeld aan eerder gedane investeringen om consultants verder te professionaliseren. Deze investeringen dienen dan geen onderdeel uit te maken van de MKBA.
- Daar waar dat mogelijk is, worden de kosten berekend in marktprijzen en uitgedrukt in prijzen van een specifiek basisjaar. Als er geen marktprijzen beschikbaar zijn, zal dan – net zoals bij de waardering van baten – op een alternatieve manier de economische waarde van de benodigde middelen moeten worden bepaald.

Verder is het voor het bepalen van de kosten binnen een MKBA van belang dat overheidsbijdragen zoals subsidies en uitkeringen aan particulieren en bedrijven zijn geen kosten voor de maatschappij. Het zijn wel kosten voor de overheid maar ook ontvangsten (baten) voor burgers en bedrijven. Binnen de MKBA-methodiek gaat het dus om overdrachten – van de belastingbetaler naar de ontvanger – en deze hebben

Welke MKBA-vorm?

Volgens de algemene leidraad voor MKBA's omvat een MKBA idealiter een specifiek op de maatregel toegespitst effectenonderzoek – experimenteel dan wel quasi-experimenteel – om alle relevante effecten te kunnen kwantificeren en identificeren. In de praktijk is een dergelijk onderzoek doorgaans kostbaar en vergt het veel tijd, zowel in de voorbereiding als de uitvoering. In sommige gevallen geeft de bestaande wetenschappelijke literatuur een redelijk accuraat beeld van de maatschappelijke kosten en baten van de interventie. Om na te gaan of bestaand wetenschappelijk onderzoek toereikend is om tot een accurate inschatting van de relevante effecten te komen, is dus een uitgebreide literatuurstudie nodig. Hierbij dient volgens de algemene MKBA-leidraad in principe alleen gekeken te worden naar studies die causale effecten meten.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van bestaand evaluatieonderzoek kan gebruik worden gemaakt van de zogenoemde 'effectladder'. De effectladder is oorspronkelijk ontwikkeld voor de jeugdzorg (Van Yperen & Veerman, 2008). SEO heeft de ladder verbreed naar andere beleidsterreinen, geactualiseerd met nieuwe inzichten en aangevuld op basis van praktijkervaring met beleidsonderzoek (zie Koopmans et al., 2018). De effectladder kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte onderzoeksmethode. De hoogste trede van de effectladder betreft causaal onderzoek uitgevoerd met (quasi-) experimentele methoden. De laagste trede wordt gehaald met beschrijvend onderzoek naar het doel en het bereik van de te evalueren regeling. Daartussen bevinden zich onder andere correlatieonderzoek en theoretische analyses.

Als niet alle relevante effecten via hetzij eigen (quasi-)experimenteel onderzoek hetzij bestaande wetenschappelijk studies accuraat kunnen worden geschat, is een volledige MKBA niet mogelijk. Dit wil niet zeggen dat de MKBA-methodiek direct onbruikbaar is. Ook wanneer de kennis over de relevante effecten te onzeker is om deze zinvol te kwantificeren, kan de MKBA-systematiek nuttig zijn om op een geordende manier weer te geven wat wel en niet bekend is over een maatregel. Dit kan helpen bij het structureren van de uiteindelijke besluitvorming.

Als een volledige MKBA niet mogelijk is, komen andere MKBA-vormen om de hoek kijken. Voorbeelden hiervan zijn een reciproke MKBA en een MKBA als denkkader. Een reciproke MKBA geeft inzicht in hoe groot een onbekend effect moet zijn om tot een positief welvaartseffect van de voorliggende maatregel te komen. Een variant hierop is een analyse die toont welk deel van de kosten wordt terugverdiend als gevolg van een specifiek effect. In het geval van activerend arbeidsmarktbeleid kan gedacht worden welk deel van de kosten van een instrument worden terugverdiend door lagere uitkeringslasten (vanuit gemeentelijk perspectief) of hogere productiewaarde (vanuit maatschappelijk perspectief). Dit kan dan een ondergrens geven van de maatschappelijke waarde van een participatie-instrument, omdat de verwachte brede maatschappelijke baten niet zijn meegenomen in het saldo.¹⁸

¹⁸ Een voorbeeld van deze vorm is een kosten-batenanalyse van 'toetsgestuurd leren' van Koopmans en Tewes (2009). Daarin zijn de effecten van het aanbieden van meer toetsen aan studenten onbekend. Wel kon worden berekend dat de netto baten positief zijn als de maatregel leidt tot minstens 0,07 procent minder studie-uitval, tot één maand minder studievertraging voor minstens 0,7 procent van de studenten en tot minstens 0,7 procent besparing op de tijd die docenten besteden aan begeleiden en toetsen.

Een MKBA als denkkader omvat primair de identificatie en bepaling van de verwachte richting van effecten (positief of negatief). Bij een MKBA als denkkader wordt een probleemanalyse uitgevoerd en het beleidsalternatief en het nulalternatief uitgewerkt. Ook worden effecten en daaruit volgende (verwachte) kosten en baten kwalitatief benoemd. Deze worden verder niet gekwantificeerd of gewaardeerd. Wel wordt inzichtelijk gemaakt bij welke verschillende partijen de kosten en baten neerslaan. De input voor een MKBA als denkkader volgt doorgaans uit kwalitatieve methoden, zoals literatuurstudie en *expert judgement* van kenners en stakeholders. ¹⁹

4.1 Intensief klantcontact

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de nationale literatuur

Over het algemeen laat de nationale literatuur positieve effecten zien van intensief klantcontact op aan werk gerelateerde uitkomsten. We bespreken in deze paragraaf eerst de uitkomsten van de experimenten met intensiever klantcontact die recentelijk zijn uitgevoerd. Dit geeft naast de effecten ervan ook een goed beeld van de verschillende manieren waarop intensiever klantcontact kan worden weergegeven. Daarna behandelen we de overige nationale literatuur met betrekking tot de effecten van intensief klantcontact.

Experimenten Participatiewet

In zes Nederlandse gemeenten ²⁰ heeft er tussen 2017 en 2019 een experiment gelopen met verschillende aanpakken binnen de uitvoering van de Participatiewet. Eén van de interventies waarmee is geëxperimenteerd, is intensiever klantcontact voor werkzoekenden in de bijstand. In alle deelnemende gemeenten kregen klantmanagers in de experimentele groepen meer tijd en ruimte voor persoonlijk contact met de klant en het leveren van maatwerk. In twee gemeenten – Utrecht en Tilburg – werd er ook een vaste klantmanager toegewezen aan een klant. De reguliere dienstverlening (controlegroep) kende geen intensiever klantcontact dan wel vaste klantmanagers.

Verlaat en Zulkarnain (2022a) concluderen voor de bijstandsexperimenten dat de intensieve aanpak in de gemeente Utrecht tot een circa 7 procentpunt hogere uitstroom naar werk – zowel gedeeltelijk als volledig – heeft geleid voor de experimentele groep. Ten opzichte van de controlegroep gaat het om een stijging van 49 procent, maar de schattingen zijn relatief onprecies. Deze uitkomst is redelijk constant over verschillende meetmomenten, wat impliceert dat het effect persistent is op de langere termijn, maar zich niet verder ontwikkelt. Het effect van intensivering op volledige uitstroom naar werk is in Utrecht over het algemeen positief, maar (meestal) niet statistisch significant. Voor de andere twee gemeenten waarvoor de uitkomsten een causale interpretatie hebben – Deventer en Wageningen – worden echter geen statistisch significante effecten op uitstroom naar werk gevonden. Het effect op zelfstandig ondernemerschap is in alle gemeenten niet statistisch significant of niet duidelijk toe te schrijven aan de interventie.

Amsterdams experiment met de bijstand

In 2018 is gestart met het Amsterdams Experiment met de Bijstand. ²¹ Hierbij is, net als bij de bijstandsexperimenten in andere gemeenten, de effectiviteit van verschillende begeleidingsvormen voor bijstandsgerechtigden onderzocht. En ook in het Amsterdamse experiment was intensievere begeleiding een van de onderzochte

¹⁹ Een recent voorbeeld van een MKBA als denkkader is van Van Eijkel en Koopmans (2022). Voor vroegtijdige conflictbegeleiding werken zij op basis van documentanalyse en gesprekken met betrokkenen een 'plussen- en minnentabel' uit die weergeeft welke relevante effecten zich naar verwachting voordoen, wat de verwachte richting is van die effecten en waar die effecten neerslaan.

²⁰ Deventer, Groningen (in samenwerking met de gemeente Ten Boer), Nijmegen, Tilburg, Utrecht (in samenwerking met de gemeente Zeist) en Wageningen.

²¹ <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/amsterdams-experiment-met-de-bijstand-2021>

interventies. De klantmanagers hadden een lagere caseload, maar wat de intensivering exact inhield verschilde per klant. Zo kon het betekenen dat er meer contactmomenten waren tussen de klantmanager en de bijstandsgerechtigde, maar ook dat er extra begeleidingstrajecten werden aangeboden. Naast de intensivering van de dienstverlening was een bijverdienpremie ook onderdeel van het experiment. De bijverdienpremie houdt in dat uitkeringsgerechtigden een deel van de inkomsten uit werk kunnen behouden. Het experiment liep tot 1 maart 2021. In totaal hebben ruim 800 personen deelgenomen aan het experiment.

In het Amsterdamse Experiment met de Bijstand heeft intensievere aandacht van klantmanagers niet geleid tot een significant grotere uitstroom uit de bijstand dan in het geval van de reguliere dienstverlening (Bos et al., 2023). Wel was er tijdens de coronacrisis een tijdelijk, positief effect van intensieve begeleiding op het hebben van betaald werk.²² Volgens de onderzoekers suggereert dit resultaat dat intensief contact met de klantmanager de "schokbestendigheid van de bijstandsgerechtigde op de arbeidsmarkt" positief beïnvloedt. Na de coronacrisis, toen ook de intensieve begeleiding werd stopgezet, is dit positieve effect verdwenen. Het is niet duidelijk of dit komt doordat het intensieve klantcontact alleen werkt in crisistijd of omdat intensieve begeleiding geen blijvend effect sorteert. Verder leidt extra aandacht van de klantmanager ook niet tot significant meer vrijwilligerswerk of mantelzorg. Uitgesplitst naar subgroepen zien we positieve en significante effecten voor mannen met een migratieachtergrond, alleenstaande mannen en vrouwelijke gezinsleden. Dit effect doet zich op meerdere meetmomenten voor, wat erop duidt dat het hier gaat om robuuste en duurzame verschillen tussen de subgroepen. Er is verder geen consistent significant verschil tussen deelnemers die kort en lang in de bijstand zitten.

Aanpak 45+ in Almere

Per 2017 is in de gemeente Almere de Aanpak 45+ in het leven geroepen.²³ Dit naar aanleiding van een quick scan onder bijstandsgerechtigden binnen de gemeente, waaruit bleek dat oudere bijstandsgerechtigden moeilijker aan een baan en uit de bijstand komen dan jongere personen in de bijstand. Het doel van de 45+-aanpak is om meer 45-plussers te laten uitstromen naar betaald werk of ondernemerschap of, als dit niet tot de mogelijkheden van de klant behoort, de maatschappelijke participatie te bevorderen. Een belangrijk element hiervan is dat de doelgroep wordt bediend door vier klantmanagers die ieder een caseload hebben van maximaal 25 bijstandsgerechtigden. Dit maakt een intensieve, integrale en vraaggerichte aanpak mogelijk: klanten worden eens per week gesproken, er is een brede intake met begeleiding over alle leefgebieden en bij uitstroom naar werk is de dan geldende vraag op de arbeidsmarkt leidend. De 45+-aanpak omvat naast het intensieve klantcontact ook nog een "maatwerkbudget" om scholingstrajecten in te kopen, een sollicitatietraining voor klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt en warm contact tussen het klantmanagement en het accountmanagement.

Visee et al. (2019) vinden voor het experiment 'Aanpak 45+' van de gemeente Almere een positief en statistisch significant effect op uitstroom naar werk van tussen de 7 en 9 procentpunt. Hieronder valt iedereen die minstens één uur per maand werkt. Als wordt uitgegaan van uitstroom naar werk voor minstens 48 uur per maand, zijn de verschillen tussen de experimentele en controlegroep niet significant. Wel leidt de aanpak tot een significant hogere uitstroom naar werk voor mannen, personen in de leeftijdsgroep 51-60 jaar en personen met een (niet-westerse) migratieachtergrond. Met betrekking tot maatstaven voor de kwaliteit van werk - duurzaamheid van de baan en het gemiddeld uurloon - heeft de aanpak 45+ geen significant effect.

Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal

²² Omdat tijdens de coronacrisis het percentage deelnemers met betaald werk daalde in zowel de experimentele als controlegroep, gaat het hier strikt genomen om een minder sterke daling in betaald werk voor de experimentele groep.

²³ <https://projecten.zonmw.nl/nl/project/effectiviteit-aanpak-45-plussers-van-de-gemeente-almere>

Om via experimenten de effectiviteit van intensief klantcontact te kunnen meten, hebben SV Land en de Erasmus Universiteit Rotterdam de FIP-methodiek ontwikkeld. FIP staat voor Frequent, Intensief en Persoonlijk klantcontact. Klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben in een jaar vier keer contact met de klantmanager. Deze gesprekken gaan over onderwerpen die direct onder Participatiewet vallen, maar ook over zaken die de participatie belemmeren. Denk aan een slechte gezondheid of een penibele financiële situatie. De eerste pilot met de FIP-methode is uitgevoerd bij de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD) Brabantse Wal.²⁴ Van 1 november 2014 tot 1 november 2015 hebben twee consultants met 360 klanten volgens de FIP-methode gewerkt. De overige klanten van Brabantse Wal vielen onder de reguliere dienstverlening.

Fenger en Strüwer (2016) komen tot de conclusie dat de FIP-methodiek een significant, positief effect heeft op het aantal beëindigde uitkeringen. De redenen achter de uitstroom zijn divers; het gaat niet primair om uitstroom naar betaald werk. Volgens de onderzoekers bestaan de werkzame mechanismen van de FIP-methode uit frequente gesprekken met de consultant, die verder gaan dan het afwerken van een standaard checklist. Ook geldt dat de klant gedurende de looptijd van het FIP-traject een vaste klantmanager krijgt.

Gerandomiseerde experimenten bij UWV

In de evaluatie van intensieve dienstverlening bij UWV komen De Koning et al. (2015) tot de conclusie dat intensieve dienstverlening leidt tot een significant grotere uitstroom uit de uitkering en tot meer werk ten opzichte van basisdienstverlening. Deze effecten manifesteren zich pas na een jaar vanaf instroom in werkloosheid. Na zes en negen maanden vanaf het begin van de uitkering is het effect nog klein en niet significant. Voor wat betreft de kwaliteit van de banen – gemeten aan de hand van de gemiddelde lengte van de eerste baan, het type contract van de eerste baan, het gemiddelde aantal banen, de gemiddelde deeltijdfactor en het gemiddelde loon per uur – is er geen significant verschil tussen de experimentele en controlegroep.

Een vergelijkbaar, gerandomiseerd experiment bij UWV richt zich op de effectiviteit van persoonlijke dienstverlening van UWV voor WW-klanten. Persoonlijke dienstverlening start met een werkoriëntatiegesprek en krijgt (in sommige gevallen) een vervolg via aanvullende dienstverlening in de vorm van bijvoorbeeld vervolggesprekken en workshops. Vervliet et al. (2021) vinden dat persoonlijke dienstverlening na twaalf maanden zorgt voor zowel een hogere baankans als een verminderd beroep op de WW. In een hieraan gerelateerd onderzoeksrapport (Heyma et al., 2020) wordt ingegaan op de onderliggende mechanismen van deze uitkomsten. Uit een enquête onder deelnemers aan het experiment blijkt dat persoonlijke dienstverlening het werkzoekgedrag van de klant verbetert, via meer kennis over sollicitatiemethoden en baanmogelijkheden en optimistischere blik op de eigen arbeidsmarktkansen.

Een ander experiment bij het UWV naar intensiever klantcontact omvatte een extra meeting met de consultant voor WW-ontvangers in de zevende maand vanaf de start van de WW-uitkering. In die extra meeting kan de consultant de klant verplichten om breder op zoek te gaan naar werk, bijvoorbeeld naar banen met een lager vereist opleidingsniveau of met langere reistijden. In de periode erna monitort de consultant of de klant aan deze verplichting voldoet. Van der Klaauw en Vethaak (2022) vinden dat de extra meeting een positief effect heeft op arbeidsmarktitkomsten, wat in lijn is met de uitkomsten van de hierboven besproken experimenten. De verplichting tot het breder zoeken verlaagt echter de baankans. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het op een groep gaat die grotendeels de zoekstrategie al optimaliseert, waardoor een verplichting tot het volgen van een andere aanpak overal werkt.

²⁴ Brabantse Wal is de sociale dienst voor de gemeente Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht.

Overige nationale literatuur

Koning (2009) bestudeert het effect van intensiever klantcontact van UWV-consulenten²⁵ door gebruik te maken van exogene variatie in de caseload van deze consulenten. Hij komt tot de conclusie dat een lagere caseload een positief effect heeft op de uitstroom uit de WW voor kortdurende werklozen, maar niet voor langdurig werklozen. Overall is het effect van een lagere caseload bescheiden ten opzichte van de invloed van (lokale) arbeidsmarktcondities.

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de internationale literatuur

In de internationale wetenschappelijke literatuur is er overtuigend empirisch bewijs dat intensiever klantcontact tot een grotere baankans en meer uitstroom uit de uitkering leidt. Zo vindt Schiprowski (2020) op basis van quasi-experimenteel onderzoek dat WW-ontvangers in Zwitserland die gekoppeld zijn aan klantmanagers met een hoger verzuim, de WW minder snel verlaten. Dit effect speelt vooral in de eerste maanden van werkloosheid: verzuim van casemanagers in maanden 4 tot en met 6 na werkloosheid heeft geen significant effect op de werkloosheidsduur.

Maibom et al. (2017) onderzoeken aan de hand enkele gerandomiseerde experimenten het effect van intensieve groeps- en individuele bijeenkomsten in de eerste dertien weken van werkloosheid voor WW-ontvangers in Denemarken. Uit deze studie volgt dat intensieve groepsbijeenkomsten geen significant effect hebben op het vinden van werk. Voor individuele meetings geldt dat deze het gecumuleerde aantal weken in een baan met 4 tot 6 weken doet stijgen ten opzichte van reguliere dienstverlening. Dit is een significant verschil en komt neer op een 10 procent stijging in de arbeidsdeelname over een periode van twee jaar. Het effect is wat groter voor mannen dan voor vrouwen, maar treedt wel later op voor mannen.

Böheim et al. (2023) onderzoeken de effecten van een veldexperiment in Wenen waarbij de caseload voor consulenten in teruggebracht van 250 naar 100 klanten. De lagere caseload leidt tot een 7,7 procentpunt hogere uitstroom uit de werkloosheid na één jaar, wat overeenkomt met een 15 procent hogere *exit rate*. Dit is het gevolg van zowel een hogere drop-out uit de beroepsbevolking als hogere uitstroom naar (merendeels niet-gesubsidieerd) werk. De behandelgroep verlaat de werkloosheid gemiddeld 62 dagen eerder dan controlegroep en ontvangt gemiddeld 35 minder dagen een uitkering sinds de start van het experiment. Na twee jaar is de behandelgroep minder vaak werkloos (-3,7 procentpunt), vaker aan het werk (+1,7 procentpunt) en vaker uit de beroepsbevolking (+2,0 procentpunt). Er wordt geen significant effect gevonden van lagere caseloads op startsalaries, wat suggereert dat intensief klantcontact niet van invloed is op de kwaliteit van de baan. Verder vinden Böheim et al. dat voor vrouwen en buitenlandse werkzoekenden een lagere caseload alleen tot een significante stijging van uitval uit de beroepsbevolking leidt. Voor langdurig werklozen geldt dat het positieve effect op uitstroom uit de werkloosheid grotendeels wordt veroorzaakt door uitval uit de beroepsbevolking. Tot slot concluderen de onderzoekers dat een lagere caseload voor de experimentele groep geen significant *spillover* effect sorteert op werkzoekenden die niet deelnemen aan het experiment.

Brede effecten in nationale en internationale literatuur

In zowel de nationale als internationale literatuur is er weinig bekend over de bredere effecten van intensief klantcontact. Voor wat betreft de bijstandsexperimenten is er wel onderzoek gedaan naar het effect op het gebruik van Wmo-voorzieningen, problematische schulden, gezondheidsindicatoren als medicijngebruik, ggz-gebruik en totale zorgkosten. Verlaet en Zulkarnain (2022b) concluderen dat er geen overtuigend bewijs is voor effecten op zorg- en medicijngebruik of op problematische schulden. Maar het betreft hier een voorzichtige conclusie, gegeven databeperkingen, de korte looptijd en omvang van het experiment en issues met het construeren van een controlegroep. Voor wat betreft dagbesteding onder de Wmo had het experiment in Utrecht een positief en significant effect op het gebruik ervan. Dit effect wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat de consulent bij een

²⁵ Toen nog het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

lagere caseload meer tijd per klant heeft en daardoor beter zicht kan krijgen op de ondersteuningsbehoefte van deelnemers en sneller aanklopt bij het wijkteam. In andere gemeenten zijn, als gevolg van systematische verschillen tussen de experimentele en controlegroep, de uitkomsten niet direct toe te schrijven aan de interventies.

Verder blijkt uit interviews met deelnemers en klantmanagers aan het bijstandsexperiment in Amsterdam dat intensiever klantcontact vertrouwen, rust en erkenning bij de klant creëert. Ook biedt het de klantmanager meer mogelijkheden tot het leveren van maatwerk en geeft het meer zicht op andere leefgebieden. Naar verwachting vertaalt dit zich naar bredere effecten op verschillende leefgebieden, zoals fysieke en mentale gezondheid. Deze kwalitatieve uitkomsten zijn echter moeilijk te kwantificeren - de ordegrrootte van het effect is dus niet bekend - en scoren laag op de effectladder. Derhalve zien we dit hoogstens als indicatief bewijs dat intensief klantcontact tot bredere effecten leidt. Verder is er in het Amsterdams bijstandsexperiment met surveys het effect op mantelzorgverlening en het verrichten van vrijwilligerswerk onderzocht. Op beide uitkomsten had intensief klantcontact geen significant effect.

Tabel 4.1 Voor intensief klantcontact is er relatief veel bewijs voor het effect op arbeidsmarktuitskomsten

Uitskomsten	Kosten/baten
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Instroom in (regulier) werk	+**
Aantal extra mensen aan het werk (macro effect)	+*
Productiviteit	0*
<i>Brede effecten</i>	
Mentale gezondheid	0*
Fysieke gezondheid	0*
Criminaliteit	0*
Schuldenproblematiek	0*
Mantelzorgverlening	?
Gebruik maatschappelijke ondersteuning	-*
Schoolprestaties kinderen	?
Gebruik jeugdzorg	?
Algemene kwaliteit van leven	?

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

4.2 Verdere professionalisering van consulenten

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de nationale literatuur

Zoals vermeld in hoofdstuk 2 zijn de concrete interventies gericht op het verder professionaliseren van consulenten - zoals bijvoorbeeld de invoering van leerlijnen bij UWV - naar ons weten nog niet geëvalueerd op de effectiviteit ervan. Binnen de Nederlandse context is er wel enig bewijs dat verdere professionalisering, mits dat leidt tot een kwaliteitsverbetering, kan helpen om de arbeidsmarktkansen van de klant te vergroten. Kools en Koning (2019) vinden dat de kwaliteit van de klantmanager een positief effect heeft op kans op de werkhervatting van langdurig

zieke werknemers (tot maximaal 20 procentpunt). Deze uitkomsten volgen uit een quasi-experimentele setting waarbij de onderzoekers gebruikmaken van exogene variatie in de inzet van geleidelijke werkhervatting (*graded work*) tussen klantmanagers. Klantmanagers van hogere kwaliteit weten de inzet van geleidelijke werkhervatting beter op maat te snijden van de individuele klant dan klantmanagers met een lage kwaliteit. Het is echter onduidelijk waar die kwaliteit dan in gelegen is, en hoe dit gekoppeld is aan professionalisering.

In het kader van het ZonMW-onderzoeksprogramma Vakkundig aan het werk is er onderzoek gedaan naar professionalisering van de klantmanager; zie onder andere Hazelzet & Van der Torre (2015) en Van Berkel & Van der Aa (2019). Dit onderzoeksprogramma richt zich primair op de vraag hoe de kwaliteit van de uitvoering kan worden verbeterd via een verdere professionalisering van de consulent. Het gaat dan bijvoorbeeld over het beter equiperen van de consulent om methodisch te werken. De (brede) effectiviteit van een dergelijke professionaliseringsslag is naar ons weten nog niet geëvalueerd. Hetzelfde geldt voor tools die zijn ontwikkeld om de consulent te ondersteunen bij het meer methodisch werken, zoals Kopkrakers²⁶ en de instrumentengidsen Dennis en Eva.²⁷ Wel blijkt uit onderzoek van Panteia, Muzus en ZINZIZ (Bennenbroek et al., 2021) dat de eigen vakinhoudelijke competenties en vaardigheden de belangrijkste factor is in de afwegingen die consulenten in hun werk maken. Dus zien wij als indicatief bewijs dat de professionaliteit van de casemanager een bepalende invloed heeft op de effectiviteit van de uitvoering.

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de internationale literatuur

Indirecte effecten van verdere professionalisering zijn er ook te vinden in de internationale literatuur. Zo bestuderen Cederlöf et al. (2024), gebruikmakend van gerandomiseerde matching van klanten aan klantmanagers, de toegevoegde waarde van klantmanagers voor WW-ontvangers in Zweden. In Zweden zijn er slechts twee formele criteria om als klantmanager aan de slag te kunnen gaan: men dient een diploma van het hoger voortgezet onderwijs te hebben en minstens drie jaar werkervaring. Anders dan in Nederland is er geen specifieke opleiding om klantmanager te worden. Er wordt juist gestimuleerd om mensen aan te trekken met verschillende achtergronden, met het idee dat er een divers palet aan kennis en ervaring nodig is om optimale ondersteuning te bieden aan de sterk heterogene groep van werkzoekenden. In hun studie vinden Cederlöf et al. dat beter presterende klantmanagers zorgen voor zowel een hogere baankans als een hogere kwaliteit baan (gemeten in termen van loon en stabiliteit van de baan). Uit een verdiepende analyse volgt dat de toegevoegde waarde van klantmanagers positief samenhangt met meer ervaring. Uit het onderzoek blijkt verder nog dat matching op basis van de achtergrond van de klantmanager ertoe doet: werkzoekenden die worden gekoppeld aan een klantmanager die werkervaring heeft in dezelfde sector, vinden sneller een baan.

Een andere internationale studie die indirect bewijs geeft voor de effecten van verdere professionalisering, is van Behncke et al. (2010). Zij onderzoeken in hoeverre de baankans van werkzoekenden in Zwitserland afhangt van de mate waarin de klantmanager zich coöperatief opstelt en meebuigt met de wensen van de klant. Uit deze studie blijkt dat klantmanagers die vasthouden aan hun eigen strategie en niet meegaan in wat de klant wil, voor een hogere baankans op de korte en middellange termijn (tot drie jaar na werkloosheid). Langetermijneffecten zijn niet onderzocht. Deze uitkomsten suggereren dat consulenten die een methodisch werkconcept volgen, betere resultaten behalen.

Het eerder besproken onderzoek van Schiprowski (2020) naar het effect van ongeplande absentie van de casemanager laat ook zien dat de kwaliteit van de casemanager ertoe doet. In het geval van een benedengemiddelde consulent (gemeten in termen van hoe snel een klant uit de werkloosheid stroomt) is er geen

²⁶ <https://muzus.nl/projecten/kopkrakers/>

²⁷ <https://www.samenvoordeklant.nl/onderwerp/instrumentengidsen-dennis-en-eva>

effect van het missen een meeting op de duur in de werkloosheid. Voor bovengemiddelde consulenten geldt echter dat het missen van een meeting ervoor zorgt dat de klant substantieel langer in de werkloosheid blijft.

Een internationaal onderzoek dat direct bewijs levert voor de effectiviteit van verdere professionalisering van consulenten is van Malmberg-Heimonen (2015). Zij laat aan de hand van een gerandomiseerd experiment in Noorwegen zien dat een vaardigheidstraining voor consulenten – vooral gericht op het verbeteren van relationele en communicatieve skills – leidt tot meer parttime werkgelegenheid voor klanten. Er is echter geen significant effect op fulltime werkgelegenheid.

Brede effecten in nationale en internationale literatuur

Er is naar ons weten in de nationale noch te internationale literatuur bewijs te vinden voor het effect van verdere professionalisering op andere leefgebieden dan werkuitkomsten.

Tabel 4.2 Weinig bekend over arbeidsmarkt- en brede effecten van verdere professionalisering van consulent

Uitkomsten	Kosten/baten
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Instroom in (regulier) werk	+*
Aantal extra mensen aan het werk (macro effect)	?
Productiviteit	?
<i>Brede effecten</i>	
Mentale gezondheid	?
Fysieke gezondheid	?
Criminaliteit	?
Schuldenproblematiek	?
Mantelzorg verlening	?
Gebruik maatschappelijke ondersteuning	?
Schoolprestaties kinderen	?
Gebruik jeugdzorg	?
Algemene kwaliteit van leven	?

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

4.3 Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de nationale literatuur

In de nationale literatuur is het bewijs met betrekking tot de effectiviteit van scholing²⁸ als re-integratietraject nogal tegenstrijdig. Sommige studies vinden positieve effecten op arbeidsmarktuitskomsten, terwijl andere onderzoeken juist uitkomen op een negatief effect. In deze paragraaf kijken we allereerst naar de bevindingen van enkele recente

²⁸ Doorgaans wordt de term 'scholing' gebruikt voor langere trajecten en 'training' voor kortere trajecten. Omdat dit onderscheid in de praktijk niet heel scherp is, gebruiken we in dit rapport beide termen door elkaar heen.

veldexperimenten op dit terrein. Vervolgens bespreken we de overige nationale literatuur met betrekking tot de effectiviteit van scholing als onderdeel van re-integratiedienstverlening.

Op zoek naar werk

Een van deze experimenten vond rond 2013 plaats in de gemeente Nijmegen en maakte onderdeel uit van een bredere set aan experimenten die als doel hadden om de (netto-)effectiviteit van re-integratie te meten. In Nijmegen betrof de interventie de sollicitatietraining 'Op zoek naar werk' voor klanten met een WWB-uitkering en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De training omvatte in totaal zes bijeenkomsten van elk drie uur, verdeeld over zes weken. De trainingen vonden plaats in groepen van tien mensen.

De Koning et al. (2014) vinden voor het 'Op zoek naar werk'-experiment in Nijmegen dat de effecten van de sollicitatietraining op de uitstroom - zowel totale uitstroom als uitstroom naar werk - zeer beperkt zijn. Dit valt deels te verklaren door de grote afstand tot de arbeidsmarkt die de deelnemers ervaren. Hierdoor is de baankans laag, met of zonder extra training. Een andere verklaring is dat de uitval uit de trainingen hoog is: bijna 40 procent van de klanten is of uitgevallen of überhaupt niet gestart met de training.

Re-integratiedienstverlening WGA

Een ander experiment gericht op re-integratiedienstverlening richt zich op personen die onder de Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten (WGA) vallen. Werknemers vallen onder deze regeling als zij twee jaar of langer ziek zijn en (in de toekomst) weer kunnen werken en met dat werk 65 procent of minder van het oude loon kunnen verdienen. Tot 2017 waren de beschikbare middelen niet toereikend om alle WGA'ers re-integratiedienstverlening aan te bieden.²⁹ Sinds 2017 bestaat er basale dienstverlening voor alle WGA'ers en loopt er een experiment met uitgebreidere dienstverlening. Het verschil tussen basale en intensievere dienstverlening is twee extra gesprekken per klant per jaar. In die zin is de vormgeving van het experiment sterk gerelateerd aan intensivering van het klantcontact. Omdat deze intensivering leidt tot meer inzet van werkfit- en scholingstrajecten, past het echter ook binnen onze focus op re-integratiedienstverlening die specifiek gericht is op training en scholing. Daarom bespreken we de resultaten van dit experiment hier.

Voor het experiment met de uitgebreidere WGA-dienstverlening worden positieve effecten gevonden (De Hek et al., 2023). Het aandeel personen dat binnen twee jaar na aanvang van de WGA-uitkering aan het werk gaat in een baan van 12 uur per week of meer is in de experimentele groep 3,4 procentpunten groter dan in de controlegroep (13,5 om 10,1 procent). De controlegroep bestaat hier uit klanten die geen dienstverlening ontvangen. Vertaald naar absolute aantallen betekent deze uitkomst dat van de experimentele groep 230 personen extra aan het werk zijn gekomen (ten opzichte van de situatie zonder dienstverlening). Ook het aandeel personen dat binnen twee jaar na aanvang van de WGA-uitkering een baan vindt (inclusief banen van minder dan 12 uur per week) en het aandeel zelfstandigen zijn in de experimentele groep groter dan in de controlegroep. Met betrekking tot de onderliggende mechanismen constateren De Hek et al. dat de uitgebreidere dienstverlening leidt tot meer inzet van werkfit- en scholingstrajecten. Er is echter geen significant effect op het uurloon.

Sollicitatietraining in Amsterdam

In een gerandomiseerd experiment onder bijstandsontvangers in Amsterdam onderzoeken Bolhaar et al. (2020) de effectiviteit van verschillende re-integratieprogramma's, waaronder sollicitatietraining. Klantmanagers krijgen willekeurig een programma toegewezen dat ze geacht worden in te zetten voor het gros van hun klanten. Uit dit onderzoek blijkt dat sollicitatietraining tot slechtere arbeidsmarkttuitkomsten leidt dan de andere re-integratieprogramma's en zelfs slechter presteert dan geen enkele vorm van begeleiding. Een mogelijke verklaring

²⁹ Zie De Hek et al. (2023).

voor deze uitkomst is het *lock-in* effect: effecten worden gemeten tot 50 weken na aanmelding voor een re-integratietraject.

Overige nationale literatuur

Heyma en Van der Werff (2014) onderzoeken de effecten van kortdurende, ingekochte trainingen en langdurige scholing voor de WW-instroompopulatie in de periode 2010. Dit betreft een natuurlijk experiment, waarbij als bron van exogene variatie gebruik wordt gemaakt van een afname van ingekochte trajecten als gevolg van de (dreigende) uitputting van het beschikbare re-integratiebudget WW. Voor kortdurende trainingen vinden de onderzoekers een positief en significant effect van 4 procentpunt op de kans op werkhervatting binnen anderhalf jaar in de WW. Voor scholing is het effect negatief, vermoedelijk vanwege een *lock-in* effect.

Een andere studie met betrekking tot scholing van WW-klienten is van Lammers & De Graaf-Zijl (2022). Zij evalueren het tijdelijke scholingsbudget WW van in totaal zo'n 60 mln. euro dat door het ministerie van SZW voor de periode 2018 en 2021 beschikbaar is gesteld. Met dit budget kon UWV scholingstrajecten inkopen voor WW-klienten met een afstand tot de arbeidsmarkt, met als doel om de arbeidsmarktpositie te verbeteren. Uit een enquête en diepte-interviews blijkt dat de WW-gerechtigden die gebruikmaakten van de scholingsmogelijkheden daar (zeer) tevreden over waren. Van de deelnemers die de opleiding succesvol hadden afgerond, heeft de overgrote meerderheid (84 procent) werk gevonden, waarvan 70 procent werk dat aansluit op de gevolgde opleiding.

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de internationale literatuur

De overzichtsartikelen van Card et al. (2018) en Vooren et al. (2019) bevatten een heldere synthese van het empirisch bewijs over (kortdurende en langdurige) training dan wel scholing in de internationale literatuur. Card et al. concluderen op basis van hun metastudie dat interventies gericht op het ontwikkelen van vaardigheden ('menselijk kapitaal'), zoals trainingen en scholing, op de korte termijn minder goed werken dan 'work first'-achtige dienstverlening. Ook hier speelt het *lock-in* effect vermoedelijk een belangrijke rol. Op de lange termijn zijn de positieve effecten van zowel kortlopende als langdurige trainings- en scholingsprogramma's groter dan 'work-first' interventies. Vooren et al. komen tot een soortgelijke conclusie voor wat betreft de effectiviteit van training en scholing. Met betrekking tot verschillende subgroepen vinden Card et al. dat interventies gericht op het ontwikkelen van menselijk kapitaal relatief beter werken voor vrouwen en langdurig werklozen.

Huber et al. (2011a) bestuderen de effecten van kortdurende en langdurige trainingen voor bijstandsontvangers in Duitsland. De kortdurende trainingen duren normaliter een paar dagen tot twee weken, maar nooit langer dan 12 weken. Deze trainingen zijn gericht op werkhouding en -vaardigheden (via het nabootsen van werkdagen in de praktijk) en omvatten ook sollicitatie, taal- en digitale vaardigheidstrainingen. De langdurige trainingen zijn meer gericht op substantiële aanpassingen van het menselijk kapitaal. Hierbij wordt rekening gehouden met recente arbeidsmarktontwikkelingen en de mogelijke mismatch tussen de skills van de werkzoekende en waar er op dat moment behoefte aan is op de arbeidsmarkt. Het programma bestaat uit klassikale training in combinatie met kortdurende stages bij praktijkbedrijven. Een langdurige training duurt enkele maanden tot drie jaar. Huber et al. concluderen op basis van surveydata dat de kortdurende training een positieve invloed heeft op het vinden van werk dat voorziet in het levensonderhoud ('*self-sufficient employment*'). Voor langdurige trainingen wordt er geen significant effect gevonden. Deze bevinding komt overeen met de eerder besproken uitkomsten van het onderzoek van Heyma en Van der Werff, waaruit ook bleek dat kortdurende trainingen, in ieder geval op de korte termijn, effectiever zijn dan langdurige trajecten.

Brede effecten in nationale en internationale literatuur

Voor wat betreft de brede effecten van training en scholing als re-integratiedienstverlening geeft de onderzoeksliteratuur weinig houvast. De hierboven genoemde overzichtsartikelen gaan niet in op de mogelijk

brede effecten van re-integratietrajecten, vermoedelijk als gevolg van het gebrek aan wetenschappelijke artikelen hierover. Een uitzondering is Caliendo et al. (2023). Dit onderzoek laat zien dat een training van 6 maanden voor WW-ontvangers in Zweden de kans op medicatie voor hart- en vaatzieken en geestelijke gezondheid vermindert met 6 à 8 procent. Daarnaast vermindert deelname aan de training het ziekteverzuim met 20 procent. Het is hier goed om te benadrukken dat het hier om een rechtstreeks effect is van het trainingsprogramma op gezondheidsindicatoren; het effect 'loopt' dus niet via het (weer) aan het werk zijn.

Tabel 4.3 Scholing heeft over het algemeen een positief effect op de arbeidsmarktkansen van de klant

Uitkomsten	Kosten/baten
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Instroom in (regulier) werk ^a	+/-*
Aantal extra mensen aan het werk (macro effect)	?
Productiviteit	?
<i>Brede effecten</i>	
Mentale gezondheid	+
Fysieke gezondheid	+
Criminaliteit	?
Schuldenproblematiek	?
Mantelzorg verlening	?
Gebruik maatschappelijke ondersteuning	?
Schoolprestaties kinderen	?
Gebruik jeugdzorg	?
Algemene kwaliteit van leven	?

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

^a Effect is afhankelijk van duur en type training: de literatuur vindt over het algemeen positievere effecten van kortdurende trainingen. Daarnaast is het effect van scholing op de korte termijn overwegend negatief en op de lange termijn overwegend positief.

4.4 Loonkostensubsidie

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de nationale literatuur

Het vaststellen van het effect van loonkostensubsidie op de baankans is complex. Iemand die met loonkostensubsidie aan de slag is, heeft namelijk per definitie werk. Hoeveel meer mensen aan het werk geholpen zijn door de beschikbaarheid van het instrument loonkostensubsidie is echter wel een relevante uitkomst. Maar om dit te bepalen, is het nodig om het nulalternatief³⁰ te weten: hoeveel mensen zouden zonder beschikbaarheid van loonkostensubsidie aan het werk zijn gegaan, eventueel door de inzet van andere re-integratie-instrumenten. Specifiek door de vormgeving van de loonkostensubsidie in Nederland, is het niet mogelijk om dit nulalternatief goed vast te stellen. Er zijn immers geen vergelijkbare groepen die zijn uitgesloten van loonkostensubsidie en

³⁰ Box 4.1 geeft een algemene beschrijving van wat er binnen een MKBA onder het nulalternatief wordt verstaan.

daardoor als controlegroep zouden kunnen dienen. Bovendien is de loonwaarde alleen bekend als de loonkostensubsidie door gemeenten wordt ingezet. In het buitenland is het soms wel mogelijk om loonkostensubsidies te evalueren, gegeven dat deze daar selectiever wordt ingezet voor specifieke groepen of regio's.

In theorie is de productiewaarde van iemand die werkt met loonkostensubsidie gelijk aan zijn of haar loonwaarde. Dit is waar Berenschot (Heekelaar & Vertegaal, 2024) vanuit gaat in haar MKBA van de loonkostensubsidie. Maar in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is voor een gemiddeld persoon die met loonkostensubsidie aan de slag is, is niet bekend. Het is ook mogelijk dat de productiewaarde in de praktijk achterblijft op de vastgestelde loonwaarde. Van Gemeren et al. (2023) tonen aan dat dit in ieder geval het geval is voor beschut werkers. En het zou ook kunnen dat de loonwaarde bij andere werkgevers nog hoger dan de vastgestelde loonwaarde ligt.

Het aannemen van iemand met loonkostensubsidie beïnvloedt daarnaast ook de productiviteit van collega's die de doelgroep moeten begeleiden. Door de tijd die nodig is om mensen uit de doelgroep te begeleiden, neemt de productiviteit van de begeleiders naar verwachting af (Van Echtelt et al., 2019). De omvang van deze kosten van begeleiding is niet bekend.

Werken met loonkostensubsidie kan ertoe leiden dat de productiviteit van mensen verbetert, waardoor zij eventueel kunnen doorstromen naar een ongesubsidieerde baan. Volgens van Olden en van het Erve (2020) werkt loonkostensubsidie als zo'n opstapje. In 2019 zou ongeveer 30 procent van de mensen die met loonkostensubsidie aan de slag zijn gegaan in datzelfde jaar nog zijn doorgestroomd naar een ongesubsidieerde baan.

Tot slot suggereert de nationale literatuur dat loonkostensubsidie bijdraagt aan de duurzaamheid van een baan (Gielen et al., 2018). Rekening houdend met samenstellingseffecten, persoons- en baankenmerken en conjunctuur, hebben mensen die werken met loonkostensubsidie een 55 procent lagere kans om hun baan binnen 360 dagen weer te verliezen, vergeleken met mensen die werken zonder loonkostensubsidie. Deze uitkomsten dienen echter voorzichtig geïnterpreteerd te worden, omdat er een risico is dat de uitkomsten worden beïnvloed door selectie-effecten. Mensen die zónder loonkostensubsidie aan het werk zijn gegaan, zijn namelijk niet exact vergelijkbaar met mensen die mét loonkostensubsidie aan de slag zijn gegaan. De methode controleert wel voor observeerbare verschillen, maar kan dit niet doen voor niet observeerbare verschillen.

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de internationale literatuur

Zoals hierboven genoemd, is het in het buitenland soms wel mogelijk om vast te stellen in hoeverre loonkostensubsidie leidt tot meer werkenden. Hoewel het belangrijk is om hierbij rekening te houden met het feit dat het nulalternatief in andere landen niet vergelijkbaar hoeft te zijn met het nulalternatief in Nederland. In andere landen zullen er in het nulalternatief misschien minder of andere re-integratie-instrumenten worden ingezet voor de doelgroep dan in Nederland. Dit betekent dat de gevonden effecten in het buitenland niet één op één kunnen worden vertaald naar de Nederlandse context.

Een tweede belangrijke kanttekening, is dat de vormgeving van loonkostensubsidie er sterk toe doet en dat deze in het buitenland vaak verschillend is van de vormgeving in Nederland. In het buitenland wordt loonkostensubsidie regelmatig voor een andere doelgroep (bijvoorbeeld ouderen, laagopgeleiden of langdurige werklozen) ingezet. Deze loonkostensubsidies zijn bovendien vaak van tijdelijke aard, waar deze in Nederland in de praktijk structureel is. Een derde verschil zit in de manier waarop de hoogte van de loonkostensubsidie wordt vastgesteld. In het buitenland is de loonkostensubsidie vaak een vast bedrag, onafhankelijk van de loonwaarde.

Over het algemeen vindt de internationale literatuur dat het beschikbaar stellen van een loonkostensubsidie een positief effect heeft op de kans dat iemand uit de doelgroep een (gesubsidieerde) baan vindt. Dit geldt zowel voor tijdelijke als langdurige loonkostensubsidies. Er zijn echter minder sterke aanwijzingen dat de inzet van loonkostensubsidie ook leidt tot meer doorstroom naar ongesubsidieerd werk. Ook over verdringing van overige niet-gesubsidieerde banen is weinig bekend.

Door gebruik te maken van een discontinuïteit in het recht op een tijdelijke loonkostensubsidie (maximaal vijf jaar) voor langdurige werklozen in Zweden, schatten Sjögren en Vikström (2015) dat loonkostensubsidie de kans op het vinden van een gesubsidieerde baan vergroot met 16 tot 20 procent.

Ook Saez et al. (2019) en Saez et al. (2021) onderzoeken de effecten van een langdurige loonkostensubsidie (geen maximale duur, maar afgeschaft na ongeveer 7 jaar) voor jongeren in Zweden. Saez et al. (2019) kijken alleen naar de korte termijn effecten, waar Saez et al. (2021) ook langere termijn effecten schatten. Beide studies vinden dat de loonkostensubsidie een positief effect had op de kans op werk voor jongeren van ongeveer 2 procentpunt. Saez et al. (2021) laten zien dat dit effect groter werd over tijd en bovendien ook na afschaffing van de regeling standhield. Beide studies concludeerden bovendien dat de loonkostensubsidie geen effect had op het gemiddelde netto salaris van de jongeren: de lagere loonkosten werden niet doorberekend in de lonen.

Schünemann et al. (2015) analyseren het effect van het recht op een tijdelijke loonkostensubsidie (1 jaar) voor langdurige werklozen in Duitsland. Zij vinden dat deze loonkostensubsidie een positief effect had op de kans om in een gesubsidieerde baan te werken, maar geen effect op de doorstroom naar een ongesubsidieerde baan.

Desiere en Cockx (2022) analyseren vergelijkbare loonkostensubsidies voor langdurige en oudere werklozen in België. Ook zij vinden dat loonkostensubsidie de kans om aan het werk te gaan vergroot, met 13 procent, hoewel dit vooral kortdurende banen zijn. Deze bevinding kan deels verklaard worden door de tijdelijkheid van de loonkostensubsidie, hoewel de banen over het algemeen van veel kortere duur waren (minder dan een jaar) dan de maximale duur van de subsidie (maximaal 21 maanden).

In Italië vinden Pasquini et al. (2019) dat een tijdelijke loonkostensubsidie (3 jaar) voor langdurige werklozen leidt tot een 36 procent hogere kans op het vinden van een baan. De onderzoekers vinden geen bewijs voor verdringing van niet-gesubsidieerde werklozen.

Uit een meta-analyse van Kluve (2010) blijkt dat *private sector incentives*, waarvan loonkostensubsidies de belangrijkste zijn, tot de meest effectieve re-integratie instrumenten behoren in Europa, wat betreft het bevorderen van (zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde) arbeidsdeelname. Card et al. (2018) concluderen bovendien dat de positieve effecten van dit soort regelingen toenemen over tijd, wat suggereert dat de werkervaring die mensen opdoen in een gesubsidieerde baan in de private sector ook op langere termijn hun baankansen vergroot.

Daarentegen concluderen Albanese et al. (2024) dat een tijdelijke loonkostensubsidie voor laagopgeleide jongeren die in de private sector in België gaan werken, geen effect had op de kans om aan het werk te gaan. Dit doordat er substitutie tussen werk in de private en publieke sectoren plaatsvond. Hierdoor gingen deze jongeren er wel in salaris op vooruit. Er vond bovendien geen verdringing plaats van oudere, niet-gesubsidieerde werknemers. In de analyse maakten de onderzoekers gebruik van een discontinuïteit in het recht op de loonkostensubsidie, die ontstond doordat werkgevers alleen loonkostensubsidie konden ontvangen voor jongeren onder de 26 jaar.

Ook Huttunen et al. (2013) vinden geen significant effect van een langdurige loonkostensubsidie voor oudere werklozen met een laag salaris in Finland op de kans dat zij een baan vinden. Degenen die al een baan hadden, gingen door de loonkostensubsidie wel iets meer uren werken.

Brede effecten in nationale en internationale literatuur

Naar de brede effecten van loonkostensubsidie is voor zover bekend geen onderzoek gedaan. Maar, zoals genoemd in Box 3.1, zijn de brede effecten van werken met loonkostensubsidie – gezien de doelgroep en inhoud van het werk – waarschijnlijk in grote mate vergelijkbaar met de brede effecten van werken in een niet-gesubsidieerde baan.

Tabel 4.4 Er is weinig bekend over brede baten van loonkostensubsidie

Uitkomsten	Kosten/baten
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Aantal extra mensen aan het werk (macro effect)	+
Doorstroom naar regulier werk	?
Productiviteit	?
<i>Brede effecten</i>	
Mentale gezondheid	?
Fysieke gezondheid	?
Criminaliteit	?
Schuldenproblematiek	?
Mantelzorgverlening	?
Gebruik maatschappelijke ondersteuning	?
Schoolprestaties kinderen	?
Gebruik jeugdzorg	?
Algemene kwaliteit van leven	?

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

4.5 Beschut werk

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de nationale literatuur

Net als bij loonkostensubsidie zijn de effecten van beschut werk op aan werk gerelateerde uitkomsten niet eenduidig vast te stellen. Beschut werkers hebben per definitie werk, namelijk op de beschutte werkplek. Twee andere uitkomsten zijn wel relevant: hoeveel meer mensen aan het werk zijn geholpen door de beschikbaarheid van het instrument beschut werk, ook op langere termijn, en de doorstroom van beschut werk naar reguliere arbeid en de kwaliteit van de reguliere baan.

Voor zover bekend is er geen onderzoek gedaan naar het extra aantal mensen dat aan een baan geholpen is door de beschikbaarheid van het instrument beschut werk. Dit is namelijk niet per definitie gelijk aan het aantal mensen dat op een beschutte werkplek aan de slag is gegaan, omdat de doelgroep in het nulalternatief mogelijk ook met

behulp van andere re-integratie-instrumenten aan de slag was gekomen. Bovendien, indien er door beschut werk verdringing optreedt, zal het totale effect op het aantal werkenden kleiner zijn dan het aantal mensen dat op een beschutte werkplek aan de slag is gegaan.

Weinig mensen stromen door vanuit beschut naar regulier werk, bijvoorbeeld werk met loonkostensubsidie. Uit kwalitatief onderzoek van de Beleidsonderzoekers (Talman et al., 2022) naar beschut werk bij reguliere werkgevers blijkt dat hoewel beschut werkers ontwikkelmogelijkheden hebben, er zelden perspectief is op doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De begeleidingsbehoefte van beschut werkers is hiervoor te groot. Er zit geen verschil tussen beschut werkers die bij een reguliere werkgever aan de slag zijn en beschut werkers bij sociaal ontwikkelbedrijf. Dit blijkt ook uit onderzoek van de Nederlandse Arbeidsinspectie (2019). Door zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyse methodes te combineren, concludeert zij dat er wel aandacht is voor de ontwikkeling van beschut werkers, maar dat dit nauwelijks leidt tot doorstroom naar regulier werk.

De gemiddelde productiewaarde van beschut werkers en de uitvoeringskosten voor de gemeente en werkgever zijn redelijk goed in beeld. Significant APE heeft voor gemeenten en werkgevers in elf regio's de kosten en toegevoegde waarde van beschut werkers in kaart gebracht (Van Gemeren et al., 2023). Hieruit blijkt dat de som van de productiviteit en loonkostensubsidie over het algemeen achterblijft bij de totale kosten. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste blijft de in de praktijk gerealiseerde loonwaarde vaak achter bij de uitkomst van de loonwaardemeting. Ten tweede maken werkgevers nog andere kosten dan alleen de loonkosten. Overheadkosten worden bijvoorbeeld niet vergoed door de loonkostensubsidie. Daarnaast concluderen de onderzoekers dat er grote variatie in de kosten zit tussen gemeenten en soorten beschutte werkplekken.

De inkomenspositie en koopkracht van de gemiddelde beschut werker is iets hoger dan van een uitkeringsontvanger. Het gemiddelde dienstverband van een beschut werker is namelijk ongeveer 27 uur per week (Van Gemeren et al., 2023). Dat is tegen het WML-uurloon voldoende om mee uit de bijstand te stromen, waardoor een gemiddelde beschut werker er in inkomen iets op vooruit gaat. Beschut werkers met een kleiner dienstverband verdienen over het algemeen echter niet genoeg om uit de bijstandsuitkering te stromen. Van Gemeren et al. (2023) concluderen dat ongeveer 31 procent van de beschut werkers nog steeds een uitkering op grond van de Participatiewet ontvangt en nog eens 11 procent ontvangt een overige uitkering, zoals de Wajong.

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de internationale literatuur

Ook in het buitenland blijken vergelijkbare programma's met beschut werk beperkt tot doorstroom naar regulier werk te leiden. In de Verenigde Staten stroomde in 2005 maar twee procent van de mensen die werkzaam waren in een beschutte werkplaats door naar de reguliere arbeidsmarkt (waar zij nog steeds wel begeleiding ontvingen) (Migliore & Butterworth, 2008). In Zweden stroomt zo'n vijf procent van de mensen die werkzaam is in een beschutte werkplaats door naar de reguliere arbeidsmarkt (Wadensjö, 2007).

Card et al. (2018) concluderen op basis van hun meta-studie dat gesubsidieerde banen in de publieke sector de baankansen van deelnemers niet vergroten en soms zelfs verkleinen, zowel op de korte als lange termijn. Deze resultaten dienen echter voorzichtig geïnterpreteerd te worden in de context van beschut werk. Beschut werk bij de gemeente of een sociaal ontwikkelbedrijf is namelijk wel een vorm van gesubsidieerd werk in de publieke sector, maar ook bijvoorbeeld basisbanen vallen in deze categorie. Basisbanen zijn qua vormgeving en doel (nog) minder gericht op doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt en beïnvloeden daarom waarschijnlijk het gevonden effect. Bovendien gebruiken Card et al. verschillende uitkomstmaten voor het hebben van werk door elkaar: er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de kans op een gesubsidieerde of een ongesubsidieerde baan. Dit bemoeilijkt de interpretatie van de resultaten.

Brede effecten in nationale en internationale literatuur

Over de brede effecten van beschut werk is in de nationale literatuur een en ander bekend. Van Eijkel et al. (2024) hebben het effect van de sociale werkvoorziening (Wsw, voorganger van beschut werk) op (mentale) gezondheidskosten geschat. Hiervoor gebruikten zij variatie in de kans om via de Wsw aan het werk te zijn, die ontstond door invoering van de Participatiewet in 2015. Hieruit blijkt dat werk in de sociale werkvoorziening leidt tot een 70 procent lager gebruik van geestelijke gezondheidszorg en Wmo-ondersteuning, specifiek begeleiding en beschermd wonen. Hierdoor leidt werk in de sociale werkvoorziening tot een gemiddelde besparing op (mentale) gezondheidskosten ter waarde van ongeveer 3.400 euro per Wsw'er per jaar. Voor vrouwen is deze besparing groter dan voor mannen.

Van Eijkel et al. (2020) gebruiken dezelfde methodiek als Van Eijkel et al. (2024), maar kijken ook naar het effect van de Wsw op criminaliteit, fysieke gezondheid en schulden. Zij vinden dat werk in de sociale werkvoorziening leidt tot een daling in de kans op crimineel gedrag (waarbij crimineel gedrag gedefinieerd is als het verdacht worden van een misdrijf) van ongeveer 70 procent, maar dat het geen effect heeft op de fysieke gezondheid en de kans op schuldenproblematiek. De lagere maatschappelijke schade door criminaliteit schatten de onderzoekers op ruim 3.000 euro per Wsw'er per jaar. Het betreft hier wel effecten op de korte termijn: de langetermijneffecten zijn niet onderzocht.

Uit de EffectenArena van Bückmann et al. (2017) blijkt bovendien dat beschut werk mogelijk zou kunnen leiden tot lager mantelzorggebruik, minder mantelzorgverlening en een beter imago en HR beleid bij werkgevers die beschut werkers in dienst nemen. Deze effecten zijn echter nog niet verder onderzocht en kennen dus alleen theoretische grondslag.

Ook in de internationale literatuur is er aandacht voor de bredere effecten van instrumenten die vergelijkbaar zijn met beschut werk. Vooral de relatie tussen werk in een beschutte omgeving en de kwaliteit van leven is vaak onderzocht. Hieruit blijkt dat er over het algemeen geen verschil is tussen de kwaliteit van leven van beschut werkers en die van mensen in andere soorten werk, maar beide hebben ervaren een hogere kwaliteit van leven dan mensen zonder werk. Blick et al. (2016) laten zien dat de zelf gerapporteerde kwaliteit van leven van beschut werkers in de Verenigde Staten niet verschilt van die van mensen in dagbesteding en die onder begeleiding werken op een reguliere werkplek. Verdugo et al. (2005) komen tot een vergelijkbare conclusie door de kwaliteit van leven van beschut werkers in Spanje te vergelijken met die van mensen die onder begeleiding werken in een reguliere baan. Ze concluderen daarnaast dat mensen in beide groepen een hogere kwaliteit van leven ervaren naarmate de karakteristieken van hun werk minder afwijken van die van het werk van hun collega's. Kober en Eggleton (2005) vonden dat de kwaliteit van leven van beschut werkers met een lage loonwaarde in Australië niet verschilde van die van mensen in een reguliere baan. Voor beschut werkers met een hogere loonwaarde, was de ervaren kwaliteit van leven van beschut werkers iets lager dan van mensen in een reguliere baan.

Tabel 4.5 Relatief veel empirische evidentie beschikbaar over brede effecten beschut werk

Uitkomsten	Kosten/baten
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Aantal extra mensen aan het werk (macro effect)	?
Doorstroom naar regulier werk	0*
Productiviteit	+*
<i>Brede effecten</i>	
Mentale gezondheid	+*
Fysieke gezondheid	0*
Criminaliteit	+*
Schuldenproblematiek	0*
Mantelzorgverlening	?
Gebruik maatschappelijke ondersteuning	+*
Schoolprestaties kinderen	?
Gebruik jeugdzorg	?
Algemene kwaliteit van leven	+*

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

4.6 Basisbanen

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de nationale literatuur

Net als bij loonkostensubsidie en beschut werk zijn de effecten van basisbanen op aan werk gerelateerde uitkomsten niet eenduidig, omdat basisbaners per definitie aan het werk zijn. Twee andere uitkomsten zijn wel relevant: hoeveel meer mensen aan het werk geholpen zijn door de beschikbaarheid van basisbanen en de doorstroom vanuit een basisbaan naar andere vormen van gesubsidieerd werk of reguliere arbeid. Voor zover bekend, is er geen onderzoek gedaan naar het extra aantal mensen dat aan een baan wordt geholpen wanneer basisbanen worden ingevoerd. We bespreken in deze paragraaf eerst de vormgevingen van een aantal experimenten met basisbanen in Nederland. Daarna behandelen we de uitkomsten van deze en overige literatuur. We bespreken hierbij ook studies die enigszins afwijken van de door ons gehanteerde definitie van basisbanen. Waar relevant bespreken we deze verschillen.

Experiment basisbanen Groningen

In 2020 startte de gemeente Groningen met het invoeren van basisbanen (Mosselman & Polstra, 2023). Deze banen moesten werkgelegenheid creëren voor mensen, die geen perspectief op werk hadden, maar wel bepaalde werkzaamheden konden en wilden verrichten. Basisbaners deden werk waarvoor de markt niet (of niet volledig) betaalt en wat bijdraagt aan het welzijn en de financiële redzaamheid van de basisbaners. Zij verrichtten bijvoorbeeld werkzaamheden in het beheer en onderhoud van gebouwen en terreinen (buurthuizen, sportvelden, speeltuinen), assisteerden fietsstewards of verrichtten schoonmaakwerkzaamheden in buurtcentra. Deelname aan

de proef was op vrijwillige basis en er was geen willekeurige toewijzing aan een basisbaan. In totaal hebben er 50 mensen meegedaan met het experiment.

Werkbrigade Amsterdam

In 2016 is de Werkbrigade in Amsterdam van start gegaan (Van Kempen et al., 2019). Langdurige werklozen, die naar verwachting niet in een reguliere baan aan de slag konden gaan, kregen via de Werkbrigade een baan aangeboden voor een duur van twee jaar. De banen startten met een stage van enkele weken, waarin aan werknemers- en praktische vaardigheden werd gewerkt. Werkbrigadisten deden werk dat anders zou blijven liggen. Zij hielden zich bijvoorbeeld bezig met groenonderhoud, opruimwerk of het ondersteunen van medewerkers Handhaving en Toezicht. Deelname aan de Werkbrigade was vrijwillig en er was geen willekeurige toewijzing aan de Werkbrigade of vergelijkingsgroep. In april 2019 waren 548 bijstandsgerechtigden aan het werk in de Werkbrigade of hadden zij al de volledige twee jaar voltooid.

STiP-regeling Den Haag

Sinds 2017 konden bijstandsgerechtigden uit Den Haag met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag gaan in een STiP-baan (Haanstra et al., 2020). De banen waren gericht op mensen met een lage loonwaarde en oudere bijstandsgerechtigden (ouder dan 56 jaar) die niet aan de slag konden in een reguliere baan en daardoor het risico liepen om langdurig of zelfs structureel aan de kant te blijven staan. De banen hadden in eerste instantie een maximale duur van drie jaar. Vanaf juli 2019 werd deze duur verkort naar maximaal één jaar. Werknemers in een STiP-baan verrichtten additionele werkzaamheden, bijvoorbeeld in de zorg, bij de gemeente of bij sportverenigingen. Deelnemers werkten in loondienst en ontvingen geen bijstandsuitkering meer. Werkgevers ontvingen een STiP-subsidie van de gemeente ter compensatie van de begeleidingskosten. Het doel van de STiP banen was om deelnemers werkervaring op te laten doen, zodat zij na afloop van het traject door konden stromen naar regulier werk. Op dit aspect verschilt de STiP-baan van de gehanteerde definitie van een basisbaan.

Uitkomsten

Productiviteitsgroei en daarmee doorstroom vanuit een basisbaan naar regulier werk is beperkt en ook niet het doel van een basisbaan in de door ons gehanteerde definitie. In het Groningse experiment met basisbanen stroomde één deelnemer van de vijftig deelnemers gedurende het experiment door naar een reguliere baan (Mosselman & Polstra, 2023). Ook vanuit de ID-banen was de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt zeer beperkt (IBO, 2001; Serail & van de Pas, 2002). Sommige gemeentelijke experimenten met basisbanen vinden echter wel positieve effecten (Haanstra et al., 2020; Van Kempen et al., 2019). Dit hangt waarschijnlijk samen met de manier waarop de deelnemers voor de basisbanen zijn geselecteerd. Doordat deelname vrijwillig was, waren deelnemers aan de experimenten over het algemeen zeer gemotiveerd om aan de slag te gaan. Bovendien is het mogelijk dat de deelnemers ook zonder de basisbanen aan de slag waren gekomen, met behulp van bijvoorbeeld beschut werk of loonkostensubsidie. In dat geval kan het gevonden effect niet worden toegeschreven aan de basisbanen. Dit punt kwam ook naar voren in de focusgroep over basisbanen: doordat het niet altijd duidelijk is wie tot de doelgroep van een basisbaan behoren, worden in sommige gemeenten mensen geselecteerd voor een basisbaan die in andere gemeenten richting beschut werk zouden worden begeleid. Dit leidt ertoe dat de deelnemers in sommige basisbaanexperiment een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan de bedoelde doelgroep van een basisbaan, volgens de door ons gehanteerde definitie. In de gemeente Groningen was er daarom expliciete aandacht voor de kans dat iemand ook zonder de basisbaan aan de slag zou komen. Ongeveer 40 procent van de potentiële deelnemers kon daardoor toch niet meedoen, omdat zij nog perspectief hadden op een baan.

Afhankelijk van de exacte vormgeving van de basisbaan, kan een basisbaan leiden tot een hoger totaal inkomen en daarmee een hogere koopkracht. In het experiment met basisbanen in Groningen kregen de basisbaners een salaris dat hoger was dan de hoogte van een bijstandsuitkering, waardoor zij er in inkomen op vooruit gingen (Mosselman

& Polstra, 2023). Ook in het experiment met de STiP-banen, ontvingen de deelnemers een salaris dat hoger was dan een bijstandsuitkering. Hierdoor steeg hun totale inkomen (Haanstra et al., 2020). De basisbanen waar Ter Weel et al. (2020) naar kijken, hebben daarentegen geen effect op het inkomen van deelnemers, omdat het salaris van de basisbaan net zo hoog is als een bijstandsuitkering.

Naar de productiviteit van basisbaners is, voor zover bekend, geen onderzoek gedaan.

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de internationale literatuur

Uit een meta-analyse van Kluge (2010) blijkt dat re-integratie instrumenten die direct werkgelegenheid creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar heel beperkt effectief zijn in het bevorderen van de kans op het hebben van werk.

Zoals hierboven beschreven, concluderen Card et al. (2018) op basis van een meta-studie dat gesubsidieerde banen in de publieke sector de baankansen van deelnemers niet vergroten en soms zelfs verkleinen, zowel op de korte als lange termijn. Basisbanen zijn een vorm van gesubsidieerde banen in de publieke sector. Interpretatie van deze resultaten is echter niet eenduidig, omdat Card et al. geen onderscheid maken tussen de kans op een gesubsidieerde of een ongesubsidieerde baan.

Kasy en Lehner (2023) laten zien dat basisbanen leiden tot meer werkgelegenheid en niet per se andere werkgelegenheid verdringen. Doordat een vroege of late start van een basisbaan in Oostenrijk willekeurig was toegewezen aan deelnemers, konden de vroege en late groep vergeleken worden om zo de causale effecten van de basisbanen vast te stellen.

Brede effecten in nationale en internationale literatuur

Zowel in de nationale als internationale literatuur is er vrij veel aandacht voor de bredere effecten van basisbanen, omdat basisbanen in de meeste gevallen juist deze brede effecten en in veel mindere mate doorstromen naar regulier werk beogen. Over het algemeen suggereren deze studies dat basisbanen een positief effect hebben op de mentale gezondheid en algemene kwaliteit van leven van de deelnemers. Indien de basisbanen ook het inkomen van de deelnemers verhogen, vinden studies over het algemeen ook dat de schulden van deelnemers afnemen.

In het experiment met basisbanen in Groningen gaven deelnemers aan minder schulden te hebben sinds de start van het experiment, maar de ervaren gezondheid van de deelnemers was niet verbeterd (Mosselman & Polstra, 2023).

Van Kempen et al. (2019) analyseren of de Werkbrigade in Amsterdam leidde tot een grotere tevredenheid met de buurt in buurten waar de Werkbrigadisten werkzaamheden verrichtten. Dit lijkt enigszins het geval. Hoewel de totale tevredenheid met de buurt hetzelfde bleef gedurende het experiment, gaven de bewoners vaker aan dat de buurt schoon, heel en veilig was. Ook beoordeelden zij de groenvoorzieningen hoger.

Haanstra et al. (2020) vinden dat de STiP banen in Den Haag bijdroegen aan het zelfvertrouwen, gevoel van eigenwaarde en het sociale leven van de deelnemers. De onderzoekers plaatsen hierbij echter wel een kanttekening dat voor sommige deelnemers dit positieve effect op termijn omsloeg in teleurstelling, wanneer zij zagen dat er voor hen geen mogelijkheden waren om door te stromen naar regulier werk.

Kasy en Lehner (2023) concluderen dat basisbanen in Oostenrijk een langdurig positief effect hebben op verschillende maatstaven voor de algemene kwaliteit van leven van deelnemers. Ook vinden zij dat basisbanen

zorgen voor meer structuur, zingeving, sociale contacten en erkenning. Ze vinden daarentegen geen effect op de mentale gezondheid of fysieke gezondheid van deelnemers.

Crost (2011) bestudeert het effect van éénjarige Duitse gesubsidieerde werkplekken op het ervaren geluk van de deelnemers. De bestudeerde werkplekken zijn, net als basisbanen, additioneel, (grotendeels) gefinancierd door de overheid en gericht op mensen die anders niet aan de slag zouden kunnen. Deelnemers aan de basisbanen worden vergeleken met vergelijkbare werkloze niet-deelnemers.³¹ Crost concludeert dat de deelnemers aan de basisbanen meer geluk ervaren dan de werkloze niet-deelnemers. Op een schaal van 1 tot 10, neemt hun zelf gerapporteerde geluk toe met ongeveer 0,5. Dit betreft een stijging van zo'n 10 procent ten opzichte van het gemiddelde ervaren geluk vóór deelname aan de basisbanen. Dit lijkt slechts deels te komen door het hogere inkomen van de basisbaners.

Door deelnemers en niet-deelnemers te vergelijken, analyseren Gundert en Hohendanner (2015) het effect van werken in een Duitse 'één-euro-baan' op de ervaren mate van sociale integratie. Deze één-euro-banen waren additioneel en boden mensen die een zeer lage kans hadden om aan de slag te gaan werk gedurende ongeveer zes maanden. Ondertussen bleven zij een uitkering ontvangen en voor ieder gewerkt uur kregen zij één tot twee euro extra uitbetaald. Gemiddeld genomen vinden de auteurs geen effect op de ervaren mate van sociale integratie onder deelnemers aan deze één-euro-banen. Wel zien zij dat de ervaren sociale integratie onder deelnemers positief samenhangt met de duur en omvang (in uren per week) van de baan en de geboden ondersteuning in het werk.

Een andere (experimentele) regeling met basisbanen in Duitsland wordt door Ivanov et al. (2020) bestudeerd. Deze regeling creëerde langdurige (3 jaar) basisbanen voor mensen met kinderen of een arbeidsbeperking die al langere tijd werkloos zijn. Door deelnemers met vergelijkbare niet-deelnemers te vergelijken³², concluderen de auteurs dat deelname aan deze banen een positief effect had op de algemene kwaliteit van leven, mentale gezondheid en het sociale leven van deelnemers. De effecten waren het grootst voor mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt, zowel omdat zij minder *lock-in* effecten ervaren als dat zij meer profiteren van het werken in een basisbaan.

Tot slot vergelijken Knabe en Rätzl (2010) het geluk van mensen in verschillende door de overheid gecreëerde banen met het geluk van werklozen en mensen in reguliere banen in Duitsland. Zij concluderen dat mensen in een basisbaan meer geluk ervaren dan werklozen, maar minder dan mensen in een reguliere baan.

³¹ Met behulp van een *matching estimator*, waarbij voor iedere deelnemer de meest vergelijkbare niet-deelnemer wordt gezocht. Deze methode gaat ervanuit dat deelnemers aan de basisbanen eenzelfde geluk zouden hebben ervaren als niet-deelnemers indien zij niet in een basisbaan hadden gezeten.

³² Met behulp van een *matching estimator*. Zie voetnoot 15 voor meer details.

Tabel 4.6 Meer empirische evidentie over brede effecten basisbanen dan over arbeidsmarkteffecten

Uitkomsten	Kosten/baten
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Aantal extra mensen aan het werk (macro effect)	+/-*
Doorstroom naar regulier werk	0/+*
Productiviteit	?
<i>Brede effecten</i>	
Mentale gezondheid	+
Fysieke gezondheid	0*
Criminaliteit	?
Schuldenproblematiek	+
Mantelzorgverlening	?
Gebruik maatschappelijke ondersteuning	?
Schoolprestaties kinderen	?
Gebruik jeugdzorg	?
Algemene kwaliteit van leven	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

4.7 Tussenconclusie

Op basis van de hierboven besproken opbrengsten van de literatuurstudie trekken we een aantal deelconclusies die helpen om in het volgende hoofdstuk richting te geven aan onderzoeksopties om de brede effecten van de verschillende instrumenten in kaart te brengen. Hieronder lopen we de deelconclusies een voor een langs.

Er is variatie in de mate van empirische evidentie tussen de verschillende instrumenten

Voor met name intensief klantcontact hebben we gezien dat er relatief veel (quasi-)experimenteel onderzoek is gedaan naar de arbeidsmarktuitskomsten. Deze uitkomsten wijzen meestal op positieve effecten op werk. Daarentegen ligt er weinig empirische evidentie met betrekking tot de effectiviteit van verdere professionalisering van de consulent. Ook voor de andere instrumenten geldt dat er de nodige variatie is in wat we weten over in hoeverre ze bijdragen aan een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de werkzoekende. Deze notie is relevant voor de uiteindelijke prioritering van de onderzoeksopties die we in het volgende hoofdstuk bespreken. Daar waar er nog weinig empirisch bewijs ligt, is de toegevoegde waarde van nieuw onderzoek namelijk doorgaans het grootst.

Het effect van een instrument is soms moeilijk te isoleren van andere instrumenten

Voor de verschillende experimenten met intensief klantcontact en re-integratiedienstverlening hebben we eerder al opgemerkt dat een (andere vormgeving van een) instrument binnen een experiment vaak onderdeel uitmaakt van een bredere interventie. Intensief klantcontact gaat dan bijvoorbeeld samen met verdere professionalisering van de consulent of meer inzet van scholingstrajecten voor de klant. In zulke gevallen is het doorgaans niet mogelijk om de effecten van het experiment toe te wijzen aan een enkel instrument. Dit is echter wel nodig om het gevonden

effect te kunnen gebruiken in een MKBA-studie naar een specifiek instrument. Wel zou dan een MKBA van de bredere interventie nog tot de mogelijkheden behoren.

Effectiviteit van instrumenten hangt samen met context

De effectiviteit van participatie-instrumenten is sterk tijds- en contextafhankelijk. In hun overzichtsartikel concluderen Card et al. (2018) bijvoorbeeld dat activerend arbeidsmarktbeleid effectiever is in economisch slechte tijden dan in tijden van hoogconjunctuur. Hierbij is er indicatief bewijs dat dit sterker geldt voor training en gesubsidieerd werk in de private sector dan voor begeleiding bij het zoekproces, sanctionering en programma's gericht op publieke banen. Een kanttekening bij de conclusie is dat de inhoud van de participatiemaatregel of de doelgroep waarvoor deze wordt ingezet, in economisch mindere tijden anders is dan wanneer er lage werkloosheid is.

Empirische evidentie met betrekking tot 'brede effecten' is beperkt

De meeste empirische studies naar de effecten van participatiemaatregelen richten zich op aan werk gerelateerde uitkomsten, zoals het vinden (en behouden van) een baan, loon of kwaliteit van de baan. Dit betekent dat er voor wat betreft de brede effectiviteit van de verschillende instrumenten nog niet voldoende 'hard' empirisch bewijs ligt om een volledige MKBA uit te voeren. Wel is er behoorlijk wat indicatief bewijs in zowel de nationale als internationale literatuur dat de verschillende participatie-instrumenten tot brede baten leiden. Hiermee ligt een lichtere vorm van een MKBA in sommige gevallen tot de mogelijkheden (zie hieronder).

Een alternatieve methode zou kunnen zijn om binnen de literatuur over de invloed van werk op andere leefgebieden (zie Box 3.1) effectschattingen te halen en die te gebruiken in een MKBA. Het meten van de brede effectiviteit gaat dan in twee stappen: eerst wordt de effectiviteit van het instrument op de instroom in een baan bepaald en vervolgens het effect van (betaald) werk op bredere leefdomeinen. Deze werkwijze kan dus alleen worden toegepast voor instrumenten waarvoor er voldoende empirisch bewijs ligt over de effectiviteit ervan op instroom in een baan. Wel wordt dan voorbijgegaan aan de mogelijkheid dat het instrument op een directe manier brede effecten sorteert (en niet alleen via werk). Daarnaast is er voor deze specifieke doelgroep maar beperkt onderzoek gedaan naar de impact van werk(loosheid) op leefgebieden als gezondheid en crimineel gedrag.

Gevonden effecten hangen af van vormgeving interventie, doelgroep en controlegroep

Naast dat de gemeten effectiviteit van een instrument tijds- en contextafhankelijk is, worden de gevonden effecten ook sterk bepaald door de precieze vorm van de interventie, de doelgroep waarvoor het instrument bedoeld is en tegen welke controlegroep de effecten worden afgezet. Zo kan intensief klantcontact op verschillende manieren worden geoperationaliseerd. Het kan bijvoorbeeld gaan om een verlaging van de caseload voor de klantmanager, een toewijzen van een vaste klantmanager aan een klant, of nog een andere vormgeving. Daar komt bij dat in de experimenten met intensief klantcontact de interventie vaak breder was en bijvoorbeeld ook verdere professionalisering van de consulent omvatte. Dit alles bij elkaar maakt het moeilijk om te bepalen wat 'het' effect is van intensief klantcontact. Dit geldt ook voor de instrumenten professionalisering, scholing en (in mindere mate) beschut werk en basisbanen.

Verder geldt dat de besproken internationale studies zich richten op doelgroepen die niet één-op-één matchen met de doelgroep(en) in Nederland waarvoor het instrument wordt ingezet. Zo geldt het empirische bewijs in de internationale literatuur over loonkostensubsidie vooral voor langdurig werklozen, een groep die niet één-op-één samenvalt met de groep waarvoor in Nederland loonkostensubsidie wordt ingezet. Een soortelijk issue speelt bij de literatuur over het effect van werk op brede leefgebieden (zie Box 3.1). De gevonden effecten in deze studies hebben doorgaans betrekking op de 'gemiddelde' werker binnen de beroepsbevolking en gelden dus niet per se voor de kwetsbare doelgroep.

Daarnaast is het voor de interpretatie van de uitkomsten van bestaande (quasi-)experimentele studies van belang is hoe de controlegroep precies geconstrueerd is. In sommige (quasi-)experimenten ontvangt de controlegroep de dienstverlening *as usual* (zoals bijv. in het WGA-experiment, zie De Hek et al., 2023), in andere studies krijgt de controlegroep een zeer sobere (of geen enkele) vorm van dienstverlening (zoals bij uitputting van het beschikbare re-integratiebudget WW in de periode 2008-2010, onderzocht door Heyma en Van der Werff, 2014). Deze ongelijke vormgeving van controlegroepen maakt de vergelijkbaarheid van resultaten tussen verschillende studies minder groot. In een uiteindelijke MKBA zal ook dan ook duidelijk moeten worden gemaakt tegen welke hypothetische situatie (nulalternatief) de interventie (beleidsalternatief) wordt afgezet - reguliere dienstverlening of 'niets doen'.

Er is weinig aandacht voor verdringingseffecten

Vrijwel alle hierboven behandelde studies kijken uitsluitend naar zogeheten 'partiële effecten: welk effect heeft het betreffende instrument op de arbeidsmarktpositie van de persoon voor wie het instrument wordt ingezet. Maar dan wordt er voorbij gegaan aan de mogelijkheid dat begeleiding naar werk voor de een kan leiden tot verdringing van werk voor een ander. In een onderzoeksrapport komen CPB en SCP (Van den Berge, 2018) op basis van wetenschappelijke literatuur tot de conclusie dat intensieve begeleiding van werkzoekenden soms negatieve gevolgen heeft voor niet-deelnemers, maar dat dit niet altijd het geval is.³³ In de huidige situatie van arbeidsmarktkrapte zal verdringing naar onze verwachting minder een issue zijn, maar dit kunnen we niet staven met empirisch bewijs.

De tijdshorizon is van belang

In verreweg de meeste van de besproken studies hebben de resultaten betrekking op de relatief korte termijn, vaak tot zo'n twee jaar na de interventie. Tegelijkertijd weten we dat als gevolg van het lock-in effect activerend arbeidsmarktbeleid pas na enige tijd een substantieel effect sorteert. Dit is ook een van de hoofdconclusies van het overzichtsartikel van Card et al. (2018). Maar er is weinig empirisch bewijs over hoe duurzaam het effect is van een instrument op een termijn van pakweg vijf of tien jaar, zeker binnen de Nederlandse context. Een uitzondering is het onderzoek van Lammers en Kok (2021), die kijken naar de (kosten)effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op de lange termijn (tot zeven jaar na de interventie). Zij komen tot de conclusie dat alle programma's op de lange termijn een positief hebben op de baankans, maar dat alleen plaatsing en training op de lange termijn kosteneffectief zijn. Trainingsprogramma's zijn echter alleen kosteneffectief voor WW-ontvangers, niet voor bijstandsgerechtigden. Volgens de auteurs is een mogelijke verklaring hiervoor dat het bij bijstandsgerechtigden om een breed palet van trainingen gaat. Hieronder valt onder andere ook algemene, klassikale training gericht op het weer kunnen deelnemen aan formeel (beroeps)onderwijs.

Match tussen instrument en doelgroep is mede bepalend voor de effectiviteit

In dit hoofdstuk hebben we ons vooral gericht op de 'gemiddelde' effecten van de verschillende instrumenten. We weten echter ook dat de verschillende instrumenten niet op alle subgroepen dezelfde uitwerking hebben. Dit maakt de 'wat-werkt-voor-wie'-vraag uitermate relevant. Zo blijkt uit het overzichtsartikel van Card et al. (2018) dat langdurig werklozen en vrouwen meer baat hebben bij programma's gericht op het ontwikkelen van menselijk kapitaal, terwijl voor mensen met een arbeidsbeperking een *work-first*-traject beter werkt. Vanuit het brede welvaarts perspectief is het van belang om rekening te houden met effectheterogeniteit en verdelingseffecten in MKBA's (Bos et al., 2022).

Informatie over kosten van participatie-instrumenten is niet goed bekend

Naast dat de brede baten van de meeste participatie-instrumenten (nog) niet goed bekend zijn, is er ook weinig informatie over de kosten van de inzet van de verschillende instrumenten. Er zijn bij ons weinig studies bekend die

³³ De hierbij betrokken studies zijn Gautier et al. (2018), Crépon et al. (2013) en Blundell et al. (2004).

ook kijken naar de kosten(effectiviteit) van een instrument. Uitzonderingen zijn eerder genoemde studies van Koning (2009) en Lammers en Kok (2021). Een correcte raming van de kosten is overigens geen vanzelfsprekendheid. Volgens de algemene MKBA-leidraad (Romijn & Renes, 2013) dienen de kosten van een maatregel benaderd te worden vanuit een welvaartseconomisch perspectief.³⁴ Dit is vaak niet direct uit beschikbare kostengegevens te halen, omdat deze doorgaans gebaseerd zijn op bedrijfseconomische principes.

³⁴ Dit betekent bijvoorbeeld dat overheidssubsidies en -uitkeringen in een MKBA niet als (netto) kosten worden gezien, maar als een overdracht: wat voor de één een baat is, is een kost voor de ander. Netto heeft een overdracht op binnen een MKBA dus geen effect op de maatschappelijke welvaart. Ook dienen binnen een welvaartspectief de opportuniteitskosten van tijd als kostenpost worden meegenomen. Dit is de waarde van de aan de interventie bestede tijd in de (hypothetische) situatie dat dezelfde tijd aan het beste alternatief zou worden besteed.

5 Onderzoeksopties

Voor elk participatie-instrument bestaan er mogelijkheden om (nader) onderzoek te doen naar de (brede) effectiviteit ervan. Niet alle onderzoeksopties kunnen echter even precies de effecten van de instrumenten in kaart brengen. Ook zijn er verschillen in de uitvoerbaarheid van de onderzoeksopties.

In dit hoofdstuk bespreken we voor de verschillende participatie-instrumenten concrete onderzoeksopties voor het meten van de (brede) effectiviteit ervan. Een aantal van deze opties is naar voren gekomen in de focusgroepen die we gedurende het onderzoek hebben gehouden en in bijeenkomsten met de klankbordgroep. Andere ideeën volgen uit meerdere brainstormsessies binnen het onderzoeksteam zelf.

We houden hierbij een driedeling in de onderzoeksopties aan:

1. *Mogelijkheden tot toevoegen brede indicatoren aan bestaand onderzoek.* Bij deze onderzoeksopties worden extra uitkomstmaten toegevoegd aan een bestaand onderzoek, zoals een gerandomiseerd experiment of een quasi-experiment. Dit is relatief eenvoudig uit te voeren met behulp van administratieve microdata, omdat de originele methode verder volledig herhaald kan worden en er geen data verzameld hoeven te worden. Het is daarentegen lastiger om inzicht te krijgen in effecten op uitkomsten die niet met microdata gemeten kunnen worden. Omdat het originele onderzoek in het verleden heeft plaatsgevonden, is het in de meeste gevallen niet mogelijk om alsnog met vragenlijsten extra informatie uit te vragen.
2. *Mogelijkheden voor nieuw quasi-experimenteel onderzoek.* Bij deze onderzoeksopties is er zogenoemde 'exogene variatie' in de inzet van de participatie-instrumenten. Dit kan bijvoorbeeld variatie over de tijd of tussen groepen zijn. Aan de hand van deze variatie kan een causaal verband tussen het participatie-instrument en (brede) uitkomsten geschat worden. Onderzoeksopties in deze categorie hebben methodisch meer voeten in de aarde dan het uitbreiden van bestaand onderzoek. Wel kan het onderzoek nog steeds met behulp van bestaande microdata uitgevoerd worden, waardoor het niet nodig is om extra data te verzamelen. Afhankelijk van de quasi-experimentele methode, is het ook mogelijk om additionele enquêtedata te verzamelen en te gebruiken.
3. *Opzetten van nieuw experiment of overig (kwalitatief of kwantitatief) onderzoek.* Bij onderzoeksopties in deze categorie is het nodig om nieuwe data te verzamelen. Hierdoor zijn deze onderzoeksopties over het algemeen lastiger uitvoerbaar en gaan ze gepaard met een langere doorlooptijd. Een voordeel kan wel zijn dat zo gericht onderzoek mogelijk is naar specifieke instrumenten waar nog weinig over bekend is.

Alle onderzoeksopties die we in dit hoofdstuk bespreken, vallen in een van deze drie categorieën.

Per optie gaan we na in hoeverre het *mogelijk* is om een goed effectonderzoek uit te voeren. Ook taxeren we in hoeverre er *behoefte* is aan het onderzoek. Hiertoe beoordelen we de verschillende onderzoeksopties op de volgende aspecten:

1. *Interne validiteit.* In hoeverre is er een onderzoeksdesign voorhanden waarmee een causale relatie vastgesteld kan worden?
2. *Externe validiteit.* In welke mate zijn de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren naar grotere doelgroepen?
3. *Databeschikbaarheid.* Zijn er voldoende gegevens beschikbaar om (brede) effecten te schatten? Zijn die gegevens ook toegankelijk?

4. *(Praktische) uitvoerbaarheid.* Is het onderzoek praktisch gezien goed uitvoerbaar? Denk hierbij aan factoren als doorlooptijd, privacygevoeligheid, ethische bezwaren, kosten van het onderzoek en belasting van de uitvoering. In hoeverre het onderzoek op afzienbare termijn – zonder al te veel voorbereiding en benodigd vooronderzoek – kan worden uitgevoerd, speelt hierbij ook een rol.
5. *Kennisbehoefte.* In welke mate kan het onderzoek kennislacunes opvullen? En is het onderzoek relevant voor de beleidsvorming en wetenschap?

Tabel 5.1 op de volgende pagina vat samen hoe wij de verschillende onderzoeksideoën scoren op de mogelijkheid tot deugdelijk effectonderzoek en op in hoeverre er voldaan wordt aan een kennisbehoefte. Hierbij geldt dat een plusje (of twee plusjes) staat voor een positieve beoordeling – er is bijvoorbeeld een onderzoeksdesign voorhanden waarmee causale effecten kunnen worden geschat – en een minnetje voor een negatieve beoordeling. Voor nieuw op te zetten experimenten en kwalitatief onderzoek gaan we uit van het ideale design.³⁵ In de rest van het hoofdstuk werken we de verschillende opties verder uit en beargumenteren we hoe we aan de beoordeling in Tabel 5.1 komen.

³⁵ Voor nieuwe gerandomiseerde experimenten betekent dit dat we deze opties hoog scoren op interne en externe validiteit, omdat dit theoretisch mogelijk is wanneer de behandeling volledig willekeurig is toegewezen, er geen *spillover* effecten tussen de behandel- en controlegroepen zijn en de steekproef representatief en voldoende groot is. In de praktijk kunnen de interne en externe validiteit echter lager uitpakken, afhankelijk van de opzet van het experiment. Ook nieuw kwalitatief onderzoek scoren we hoog op externe validiteit, omdat het theoretisch mogelijk is om een representatieve steekproef te selecteren. Ook hier geldt dat dit in de praktijk lager uit kan pakken.

Tabel 5.1 Er bestaan verschillende onderzoeksopties om brede effecten te meten

Onderzoeksoptie	Interne validiteit	Externe validiteit	Databeschikbaarheid	Uitvoerbaarheid	Kennisbehoefte
Intensief klantcontact					
Brede indicatoren toevoegen aan Amsterdams Experiment met de Bijstand	+	-	+/-	+	+
Brede indicatoren toevoegen aan Aanpak 45+ in Almere	+	+/-	+/-	+	+
Nieuw experiment met veranderingen in caseload	++	+	+	-	+
Verdere professionalisering consultant					
Invoering verplichte leerlijnen bij UWV	+/-	+	+/-	+	+/-
Hbo-opleiding voor UWV-consulenten	+/-	+	+/-	+/-	+/-
Nieuw experiment met training voor consulenten	++	+	+	-	+/-
Nieuw kwalitatief onderzoek naar professionalisering	-	+	+	+/-	+/-
Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)					
Brede indicatoren toevoegen aan experiment met sollicitatietraining in Amsterdam	+	+/-	+/-	+	+/-
Brede indicatoren toevoegen aan 'Op zoek naar werk'-training in Nijmegen	+	+/-	+/-	+	+/-
Nieuw experiment met scholing	++	+	+	-	+
Nieuw kwalitatief onderzoek naar scholing	-	+	+	+/-	+/-
Loonkostensubsidie					
Van objectief naar historisch verdelen van loonkostensubsidie-middelen	+	+	+/-	+	+
Event study loonkostensubsidie	+/-	+	+	+	+
Nieuw kwalitatief onderzoek naar loonkostensubsidie	-	+	+	+/-	+/-
Beschut werk					
Brede indicatoren toevoegen aan effectonderzoek Wsw	+	+/-	+/-	+	-
Event study beschut werk	+/-	+	+	+	+/-
Basisbanen					
Nieuw experiment met basisbanen	++	+	+	-	+

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Voor alle onderzoeksopties is van belang hoe de brede uitkomstmaten uiteindelijk kunnen worden gemeten. In Box 5.1 geven we een overzicht van de data die voorhanden zijn om brede uitkomsten te meten. Hierbij leunen we vooral op de microdata van het CBS. Dit omdat alle in hoofdstuk besproken opties onderzoeken betreffen waarbij de effecten op persoonsniveau worden gemeten. Voor enkele bredere uitkomstmaten waarvoor de CBS-microdata geen informatie bevat, bespreken we enkele kwalitatieve dataverzamelmethode.

Box 5.1 Hoe brede uitkomsten kunnen worden gemeten

(Brede) uitkomstindicatoren in de CBS-microdata

1. Geestelijke gezondheid

Indicatoren voor de geestelijke gezondheid kunnen worden geconstrueerd uit de microdatabestanden Zwzorgkostentab en Medicijntab. De Zwzorgkostentab bevat voor de jaren 2009 tot en met 2021 alle Nederlanders die dat jaar gebruik hebben gemaakt van zorg die onder de basisverzekering valt, uitgesplitst naar type zorg, waaronder basis- en specialistische ggz. De Medicijntab bevat informatie over het gebruik van medicatie (beschikbaar vanaf 2006). Hierin worden antidepressiva apart bijgehouden. Deze data kan waardevolle input voor een MKBA leveren omdat de zorgkosten direct in euro's zijn gemeten.

2. Fysieke gezondheid

Voor fysieke gezondheid kunnen dezelfde microdatabestanden worden gebruikt. De Medicijntab bevat bijvoorbeeld informatie over medicijngebruik tegen chronische ziekten zoals hoge bloeddruk en diabetes. Zo kan een onderzoek de prevalentie van chronische ziekten meten bij de onderzoekspopulatie. Het totale aantal verschillende medicijn groepen kan een indicatie geven van de complexiteit van het ziektebeeld van een persoon. De Zwzorgkostentab bevat ook informatie over somatische zorgkosten.

3. Schuldenproblematiek

Indicatoren voor schuldenproblematiek kunnen worden geconstrueerd met de Wsnppersbus, Wanbzwvtab of het Schuldenproblematiek bestand. De Wsnppersbus bevat alle personen die ooit schuldsanering hebben gekregen en is beschikbaar vanaf 1998. In de Wanbzwvtab staan alle personen die meer dan zes maanden geen zorgverzekeringspremie betaald hebben en daardoor in de wanbetalersregeling terechtkomen. Wanbetaling van de zorgpremie is vaak een signaal dat iemand in de financiële moeilijkheden zit. De Wanbzwvtab is beschikbaar vanaf 2010. Het Schuldenproblematiek bestand identificeert of een persoon problematische schulden heeft gebaseerd op o.a. het volgen van een schuldsaneringstraject of betalingsachterstanden van de zorgpremie. Het bestand bevat bredere informatie over schuldenproblematiek dan de Wanbzwvtab, maar is pas vanaf 2018 beschikbaar.

4. Crimineel gedrag

Om crimineel gedrag in kaart te brengen, kan het microdatabestand Verdtab worden gebruikt (beschikbaar vanaf 2005). Dit bestand bevat voor een bepaald jaar alle personen die door de politie zijn geregistreerd als verdachte van een misdrijf en welk type misdrijf het betreft. Dit betekent echter niet per definitie dat de desbetreffende persoon ook de misdaad gepleegd heeft.

5. Ondersteuningsbehoefte

Voor het gebruik van Wmo-ondersteuning is er geen databestand dat alle personen bevat die gebruikmaken van Wmo-ondersteuning. Om toch een zo compleet mogelijk beeld te krijgen, kunnen twee databestanden aan elkaar worden gekoppeld: (1) Gebwmotab, met daarin alle personen die een eigen bijdrage hebben betaald voor een Wmo-maatwerkvoorziening. Dit bestand is echter niet compleet, omdat onder andere niet alle gemeenten een eigen bijdrage rekenen voor het gebruik van Wmo-voorzieningen; (2) Wmobus, met daarin alle personen die gebruik hebben gemaakt van een Wmo-maatwerkvoorziening in een gemeente die daarover data heeft aangeleverd bij het CBS. Ook dit bestand is niet compleet, omdat niet alle gemeenten deze gegevens aanleveren. Uit beide bestanden kunnen de typen Wmo-ondersteuning 'ondersteuning thuis' (voornamelijk begeleiding en dagbesteding) en 'beschermd wonen' worden meegenomen. Deze categorieën bevatten de overgrote meerderheid van het gebruik van Wmo-maatwerkvoorzieningen – zo'n 70 procent. Beide bestanden zijn beschikbaar vanaf 2015. Vóór 2015 viel maatschappelijke ondersteuning onder de AWBZ. De Indicawbzstab bevat gegevens over ondersteuning waarop mensen recht hadden vanuit de AWBZ, voor de periode 2009 t/m 2014.

6. Intergenerationele effecten

Om de ondersteuningsbehoeften van kinderen van werkzoekenden in een kwetsbare positie (en daarmee intergenerationele effecten) te meten, kan het onderzoek gebruik maken van verschillende microdatabestanden die het gebruik van jeugdzorg weergeven (Jgdhulpbus, Jgdreclasbus en Jgdbeschermibus, allen beschikbaar vanaf 2015, of

Provjztab voor periode 2011 t/m 2014). Ook kunnen de schoolprestaties van deze kinderen worden gemeten aan de hand van microdata over schoolprestaties, zoals zittenblijven en toetsscores (o.a. Onderwijsinschrtab en Examvotab, respectievelijk beschikbaar vanaf 2000 en 2003).

7. Productiviteit

Als indicator voor de productiviteit of productiewaarde van werkenden kan het uurloon minus eventuele loonkostensubsidies of de loonwaarde gebruikt worden uit de Spolisbus of de Pwetsrgvoorzieningtab. De Spolisbus bevat alle banen, lonen en verloonde uren van werknemers. De Pwetsrgvoorzieningtab bevat informatie over ingezette loonkostensubsidie en de loonwaarde volgens de loonwaardemeting. Beide indicatoren bevatten echter meetfouten. Eerder onderzoek heeft namelijk al aangetoond dat de in de praktijk gerealiseerde loonwaarde van beschut werkers vaak achter blijft bij de loonwaarde volgens de loonwaardemeting (Van Gemeren et al., 2023).

Brede uitkomstindicatoren in enquêtes

8. Ervaren geestelijke gezondheid

Er zijn verschillende indicatoren voor het meten van de ervaren geestelijke gezondheid. Dit zijn samengestelde indicatoren, bestaande uit meerdere vragen gerelateerd aan mentale gezondheid. De vragen zijn multiple choice. Een voorbeeld van een indicator is de Mental Health Inventory-5. Dit is een subset van de veelgebruikte *Short Form Health Survey*. Hierin wordt gevraagd naar de gemoedstoestand (zoals het ervaren van neerslachtige of sombere gevoelens), en gevoelens van kalmte of rust, geluk, zenuwen of in de put zitten.

9. Ervaren fysieke gezondheid

Ervaren fysieke gezondheid kan gemeten worden met een andere subset van de *Short Form Health Survey*, de *Physical Functioning Scale*. Deze indicator bestaat uit verschillende vragen over het fysieke functioneren in verschillende dagelijkse activiteiten.

10. Algemene kwaliteit van leven

Er zijn verschillende mogelijkheden om de kwaliteit van leven in kaart te brengen. Zo zijn er een aantal gecombineerde indicatoren beschikbaar, zoals de WHOQOL van de Wereld Gezondheidsorganisatie of de *Quality of Life Scale* van Schalock et al. (1990). Daarnaast wordt in de literatuur kwaliteit van leven regelmatig direct uitgevraagd, door respondenten hun leven te laten beoordelen op bijvoorbeeld een schaal van 1 tot 10. Beide aanpakken zijn mogelijk en kennen hun eigen voor- en nadelen. De gecombineerde indicatoren bestaan uit een groot aantal vragen, wat belastend is voor respondenten. Een kleiner aantal vragen of zelfs maar één vraag naar de kwaliteit van leven is minder nauwkeurig.

11. Mantelzorg verlening

Mantelzorg verlening is relatief eenvoudig in kaart te brengen met een enquête. Het is mogelijk om mensen direct te vragen of zij mantelzorg verlenen en zo ja, hoeveel uren zij daar per week aan spenderen. Het is hierbij wel van belang om duidelijk af te kaderen wat wel en niet onder mantelzorg valt.

5.1 Intensief klantcontact

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat er in de literatuur al relatief veel empirisch bewijs beschikbaar is over de arbeidsmarkteffecten van intensief klantcontact, maar minder over de brede effecten. De experimenten met de Participatiewet en het Amsterdams Experiment met de Bijstand vinden geen overtuigend bewijs dat intensief klantcontact tot brede effecten leidt. Het is nog niet duidelijk of intensief klantcontact daadwerkelijk maar een beperkte bredere doorwerking heeft, of dat deze absentie van brede effecten een gevolg is van databeperkingen of de vormgeving van de experimenten. Verder onderzoek zou zich daarom vooral kunnen richten op het verder kwantificeren van brede effecten.

Brede indicatoren toevoegen aan bestaand onderzoek

Een voor de hand liggende manier om de brede effecten van intensief klantcontact te schatten is om brede uitkomstmaten toe te voegen aan bestaand onderzoek. Er zijn de afgelopen jaren namelijk meerdere experimenten geweest met intensieve dienstverlening, die focussen op arbeidsmarkteffecten (zie Paragraaf 4.1). Het is relatief eenvoudig om de behandel- en controlegroepen in deze bestaande onderzoeken te vergelijken op additionele brede uitkomstmaten. Bij de bijstandsexperimenten is dit bijvoorbeeld al gedaan door Verlaat en Zulkarnain

(2022b). Hieronder bespreken we twee van dergelijke opties, maar er zijn nog andere opties tot uitbreiding van bestaand onderzoek mogelijk, zoals bij het onderzoek naar de FIP-methodiek (Fenger & Strüwer, 2016) of bij het experiment met uitgebreidere WGA-dienstverlening (De Hek et al., 2023).³⁶ De interne en externe validiteit van deze onderzoeksvarianten hangen af van de interne en externe validiteit van het originele onderzoek.

Amsterdams Experiment met de Bijstand

Van 2018 tot 2021 liep het Amsterdams Experiment met de Bijstand, waarin de effecten van verschillende begeleidingsvormen, waaronder intensieve begeleiding, werden onderzocht (Bos et al., 2023). De klantmanagers hadden een lagere caseload, maar wat de intensivering exact inhield verschilde per klant. Bijstandsgerechtigden waren willekeurig toegewezen aan de behandel- of controlegroep. In het onderzoek werd zowel naar arbeidsmarkteffecten als naar enkele brede effecten gekeken. Hiervoor gebruikten de onderzoekers een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodes. De brede uitkomstindicatoren in de kwantitatieve analyses waren geconstrueerd op basis van enquêtedata. Ook zijn effecten op criminaliteit en intergenerationale effecten niet meegenomen in het onderzoek. Dit laat nog ruimte over om de brede effecten van dit experiment verder te onderzoeken met behulp van CBS-microdata.

Interne validiteit

Deze onderzoeksvariant heeft een hoge interne validiteit, omdat het originele onderzoek ook een hoge interne validiteit had. Doordat de deelnemers aan het experiment willekeurig waren toegewezen aan de behandel- of controlegroep, was de interne validiteit van het experiment hoog. Er was wel enige uitval gedurende het onderzoek, maar volgens de onderzoekers was deze niet selectief. Dit betekent dat de uitkomsten niet werden beïnvloed doordat een eventuele selectieve groep deelnemers besloot om niet meer mee te doen aan het experiment. Het nadeel van een veldexperiment is dat de steekproef in de meeste gevallen aan de kleine kant is, waardoor het lastig is om statistisch significante effecten te vinden. Dit geldt ook voor het Amsterdams Experiment met de Bijstand, hoewel de steekproef in dit experiment vrij groot was voor een veldexperiment (ruim 800 deelnemers).

Externe validiteit

De externe validiteit van deze onderzoeksvariant is beperkt. Dit heeft met name te maken met de selectiviteit van de originele steekproef in het experiment. Doordat deelname aan het experiment vrijwillig was en deelnemers een bijverdienpremie konden ontvangen, bevatte de onderzoeksgroep veel meer bijstandsgerechtigden met een parttime baan dan gemiddeld in de Amsterdamse (en landelijke) bijstandspopulatie (61 tegenover 7 procent). Hierdoor hebben de resultaten van dit onderzoek vooral betrekking op bijstandsgerechtigden met deeltijdwerk. Bovendien zijn de effecten van intensieve begeleiding in Amsterdam mogelijk niet vergelijkbaar met de effecten in andere gemeenten, vanwege bijvoorbeeld verschillend overig bijstandsbeleid. Ook dit beperkt de externe validiteit.

Databeschikbaarheid

Deze onderzoeksvariant vraagt om identificatie van de originele steekproef in de CBS-microdata. Dit is over het algemeen wel mogelijk maar bewerkelijk, omdat hiervoor de burgerservicenummers van de originele steekproef betrouwbaar met het CBS gedeeld moeten worden. Gegevens over de originele steekproef worden niet eindelijk bewaard. Daar zit in de meeste gevallen een verjaringstermijn aan vast. De duur van deze termijn verschilt per onderzoek en zal daarom in vooronderzoek uitgevraagd moeten worden. Daarnaast zijn er ook risico's met betrekking tot de AVG. Deelnemers aan het originele onderzoek hebben hiervoor toestemming gegeven.

³⁶ De Hek et al. (2023) kondigen in hun tussenrapport al aan in het eindrapport ook effecten op gezondheid en welbevinden mee te nemen. Dit zou nog ruimte laten om verder onderzoek te doen naar de effecten op criminaliteit, schuldenproblematiek en de uitkomsten van eventuele kinderen in het huishouden (intergenerationale effecten).

Afhankelijk van de gegeven toestemming is het wel of niet toegestaan om ook op een later moment nog verder onderzoek te doen naar dezelfde groep. Als de originele steekproef eenmaal is geïdentificeerd, is er echter geen verdere dataverzameling nodig, omdat alle benodigde informatie te verkrijgen is in de CBS-microdata omgeving (zie Box 5.1 voor manieren om brede uitkomsten te meten met behulp van CBS-microdata).

Uitvoerbaarheid

Het uitbreiden van bestaand onderzoek met additionele (brede) uitkomsten is relatief eenvoudig en op korte termijn uitvoerbaar. Er hoeft geen nieuwe methodiek uitgedacht en uitgevoerd te worden en er hoeft geen nieuwe data verzameld te worden.

Kennisbehoefte

Deze onderzoeksoptie focust op het identificeren van brede effecten van intensieve dienstverlening in de bijstand. Dit is precies waar op dit moment nog relatief weinig informatie over beschikbaar is, wat wel nodig is om de volledige maatschappelijke kosten en baten van intensief klantcontact in kaart te brengen. De effecten op fysieke en mentale gezondheid, schuldenproblematiek, criminaliteit en ondersteuningsbehoefte kunnen in kaart worden gebracht. Ook is het mogelijk om effecten op de schoolprestaties van kinderen en jeugdzorg gebruik te schatten met deze onderzoeksoptie.

Aanpak 45+ in Almere

Tussen 2017 en 2019 liep in Almere een experiment met de Aanpak 45+ voor 45-plussers in de bijstand (Visee et al., 2019). Een belangrijk element van deze aanpak was dat de doelgroep werd bediend door vier klantmanagers die ieder een caseload hadden van maximaal 25 bijstandsgerechtigden. 45-plussers die zich hadden aangemeld werden willekeurig toegewezen aan de behandel- of controlegroep. In het onderzoek werd alleen naar arbeidsmarkteffecten gekeken, waardoor het mogelijk is om de brede effecten van de Aanpak 45+ verder te onderzoeken.

Interne validiteit

Deze onderzoeksoptie heeft een hoge interne validiteit, omdat het originele onderzoek ook een hoge interne validiteit had. Doordat de deelnemers aan het experiment willekeurig waren toegewezen aan de behandel- of controlegroep, was de interne validiteit van het experiment hoog. Er was wel enige uitval gedurende het onderzoek, maar het is niet mogelijk om na te gaan of deze uitval selectief was. Het is mogelijk dat de uitkomsten hierdoor enigszins beïnvloed worden. Het nadeel van een veldexperiment is dat de steekproef in de meeste gevallen aan de kleine kant is, waardoor het lastig is om statistisch significante effecten te vinden. Dit geldt ook voor de Aanpak 45+, waar in totaal 402 bijstandsgerechtigden aan meededen.

Externe validiteit

De externe validiteit van deze onderzoeksoptie is beperkt. Dit komt met name doordat de doelgroep van de Aanpak 45+ een selecte groep is binnen de volledige bijstandspopulatie. De doelgroep bestaat namelijk uit 45-plussers, met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt³⁷, die minimaal een half jaar in de bijstand zitten, op moment van selectie geen ander traject hebben lopen en geen parttime werk verrichten. Bovendien hebben de uitkomsten specifiek betrekking op de gemeente Almere. Deze uitkomsten hadden in andere gemeenten anders kunnen zijn, vanwege samenhang met bijvoorbeeld overig bijstandsbeleid. Hierdoor is het moeilijk om de resultaten te generaliseren naar de rest van Nederland.

Databeschikbaarheid

³⁷ Hiervoor werden bijstandsgerechtigden geselecteerd op basis van participatietrede. Bijstandsgerechtigden op trede 3 (arbeidsactivering) en 4 (arbeidstoeleiding) werden benaderd voor deelname.

Deze onderzoeksoptie vraagt om identificatie van de originele steekproef in de CBS-microdata. Dit is over het algemeen wel mogelijk, maar bewerkelijk, omdat hiervoor de burgerservicenummers van de originele steekproef betrouwbaar met het CBS gedeeld moeten worden. Dit wordt bovendien bemoeilijkt door een eventuele verjaringstermijn en de AVG. Afhankelijk van de gegeven toestemming in het originele onderzoek is het wel of niet toegestaan om ook op een later moment nog verder onderzoek te doen naar dezelfde steekproef. Hierna is er echter geen verdere dataverzameling nodig, omdat alle benodigde informatie te verkrijgen is in de CBS-microdata omgeving (zie Box 5.1 voor manieren om brede uitkomsten te meten met behulp van CBS-microdata).

Uitvoerbaarheid

Het uitbreiden van bestaand onderzoek met additionele (brede) uitkomsten is relatief eenvoudig uitvoerbaar. Er hoeft geen nieuwe methodiek uitgedacht en uitgevoerd te worden en er hoeft geen nieuwe data verzameld te worden.

Kennisbehoefte

Deze onderzoeksoptie focust op het identificeren van brede effecten van intensieve dienstverlening voor 45-plussers in de bijstand. Er is op dit moment nog relatief weinig empirisch bewijs over deze brede effecten. Doordat deze onderzoeksoptie bestaand onderzoek uitbreidt met CBS-microdata, is het echter niet mogelijk om inzicht te krijgen in het effect op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn.

Nieuw quasi-experimenteel onderzoek

Het is niet goed mogelijk om met behulp van een quasi-experiment inzicht te krijgen in de effecten van intensief klantcontact. Er namelijk geen sprake van een beleidsregel of beleidsverandering die ervoor heeft gezorgd dat een willekeurige groep intensiever klantcontact heeft ontvangen dan een andere groep. Dit soort variatie is nodig om een causaal effect te kunnen schatten.

Nieuw experiment of overig onderzoek

Het opzetten van een nieuw gerandomiseerd experiment met intensief klantcontact lijkt kansrijker dan het opzetten van nieuw kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek naar de brede effecten van werken intensief klantcontact biedt waarschijnlijk weinig nieuwe inzichten voor een MKBA. Er is immers vanuit eerdere experimenten al redelijk wat inzicht over mogelijke werkzame mechanismen. Er is vooral nog additionele empirie nodig. Hoewel er recentelijk al meerdere experimenten met intensief klantcontact zijn geweest, konden de uitkomsten in een deel van deze experimenten niet geïnterpreteerd worden als een gevolg van de interventies (Verlaat & Zulkarnain, 2022). Evaluaties van deze bijstandsexperimenten laten zien dat er nog mogelijkheden zijn om te verbeteren in de opzet en daarmee de uitkomsten van een dergelijk experiment.

Experiment met veranderingen in caseload

Het is ook mogelijk om een nieuw gerandomiseerd veldexperiment op te zetten, waarin wordt gevarieerd in de caseload van consulenten bij gemeenten of UWV. In een dergelijk experiment wordt de caseload van willekeurige consulenten verlaagd. De (brede) uitkomsten van de cliënten van deze consulenten met een lagere caseload (behandelgroep) kunnen vervolgens vergeleken worden met de uitkomsten van cliënten van consulenten met een ongewijzigde caseload (controlegroep). Een dergelijk experiment kan in één gemeente of UWV-kantoor worden opgezet of in een representatieve steekproef van gemeenten of kantoren voor grotere externe validiteit. Brede uitkomsten kunnen met behulp van CBS-microdata of enquêtes worden onderzocht.

Interne validiteit

Een goed opgezet gerandomiseerd experiment is de gouden standaard in het vaststellen van causale effecten en heeft een hoge interne validiteit. Hiervoor is echter wel vereist dat de randomisatie van de behandeling – in dit geval

de lagere caseload - ook daadwerkelijk willekeurig is en dat hier geen selectie in plaatsvindt. Een tweede voorwaarde is dat de lagere caseload in de behandelgroep geen uitwerking heeft op de caseload in de controlegroep. Als de lagere caseload in de behandelgroep leidt tot een hogere caseload in de controlegroep, worden de uitkomsten hierdoor beïnvloedt. Een nadeel van een veldexperiment is dat de steekproef in de meeste gevallen te klein is om statistisch significante effecten te vinden. Grote veldexperimenten met een grote steekproef zijn daarentegen lastiger uitvoerbaar en brengen hoge kosten met zich mee.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectie van de steekproef heeft een gerandomiseerd experiment een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie. In het geval van vrijwillige deelname aan het experiment is dit al gauw niet het geval. Daarentegen verhoogt gerandomiseerde selectie voor deelname de externe validiteit. Ook een kleine steekproef maakt het lastig om een representatieve groep te onderzoeken en creëert daarmee een risico op lage externe validiteit. Tot slot, indien een dergelijk experiment in één gemeente of UWV-kantoor wordt opgezet, leidt dit tot lagere externe validiteit dan wanneer het in een representatieve steekproef van gemeenten plaatsvindt.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksoplossing een nieuw op te zetten onderzoek betreft, kunnen onderzoekers kiezen of zij alleen met CBS-microdata werken of ook additionele data verzamelen met behulp van enquêtes en/of interviews. Indien gewerkt wordt met CBS-microdata, is het wel nodig om de behandel- en controlegroepen door het CBS in de microdata omgeving te laten identificeren. Dit is over het algemeen wel mogelijk, maar bewerkelijk, omdat hiervoor de burgerservicenummers van de deelnemers vertrouwelijk met het CBS gedeeld moeten worden.

Uitvoerbaarheid

Een veldexperiment is lastig uitvoerbaar. Er geldt over het algemeen een lange doorlooptijd. Zowel in de voorbereiding als in het uitvoeren van het experiment gaat veel tijd zitten, niet zelden meerdere jaren. Het kan immers ook enige tijd duren voordat effecten zichtbaar worden. Een dergelijk veldexperiment is bovendien belastend voor de uitvoering; zij moeten immers de behandeling uitvoeren. Gegeven de verschillende bijstandsexperimenten die de afgelopen jaren al hebben plaatsgevonden, is het niet zeker of er nog draagvlak is onder gemeenten om nóg een experiment uit te voeren. Zeker omvangrijke experimenten (wat de validiteit van de resultaten vergroot) gaan gepaard met hoge uitvoeringslasten, met hoge kosten als gevolg. Tot slot spelen bij veldexperimenten ook vaak ethische bezwaren. Het kan als onrechtvaardig worden ervaren wanneer een deel van de doelgroep wordt uitgesloten van een behandeling waar zij eventueel wel baat bij zouden hebben. Dit bemoeilijkt de opzet van een veldexperiment.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksoptie kunnen zowel arbeidsmarkteffecten als brede effecten van intensieve dienstverlening worden geïdentificeerd. Naast effecten op de baankans, kan bijvoorbeeld ook gekeken worden naar de toegevoegde waarde en productiviteitsgroei. Met behulp van enquêtes en interviews kunnen bovendien effecten worden geschat op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn, zoals mantelzorgverlening en de algemene kwaliteit van leven.

5.2 Verdere professionalisering consultant

Het vorige hoofdstuk heeft aangetoond dat er in de literatuur weinig bekend is over de effecten van verdere professionalisering van consultants bij gemeenten en UWV. Zowel naar de arbeidsmarkteffecten als naar de brede effecten is beperkt onderzoek gedaan. Nieuw onderzoek kijkt dus idealiter naar zowel de effecten op arbeidsmarktitkomsten als naar de brede effecten. Echter, zoals in Hoofdstuk 2 besproken, bestaat er (nog) geen eenduidige definitie van professionalisering. Zo'n definitie en daarbij horende interventies zijn eerst nodig, voordat er effectonderzoek wordt gedaan, omdat daarmee de kennisbehoefte pas concreet kan worden gemaakt.

Brede indicatoren toevoegen aan bestaand onderzoek

Er is weinig onderzoek gedaan naar de effecten van verdere professionalisering van consultants. Er is daardoor geen onderzoek voorhanden waarbij brede indicatoren kunnen worden toegevoegd om daarmee de brede effecten van verdere professionalisering te schatten.

Nieuw quasi-experimenteel onderzoek

Er zijn bij het UWV twee wijzigingen geweest in de trainingsmogelijkheden voor consultants: de invoering van de verplichte leerlijnen in 2013 en van de post-hbo-opleiding voor consultants. Indien deze wijzigingen zorgen voor willekeurige variatie in het opleidingsniveau van consultants, kunnen deze wijzigingen gebruikt worden om de causale effecten van een hoger opleidingsniveau onder consultants te schatten.

Invoering verplichte leerlijnen bij UWV

Sinds 2013 is het voor alle nieuwe consulenten bij UWV verplicht om trainingen te volgen uit zogenoemde leerlijnen. Het volgen van de leerlijnen is optioneel voor werknemers die voor 2013 zijn begonnen bij het UWV. Hierdoor zit er (theoretisch) variatie in het aantal gevolgde trainingen uit de leerlijnen tussen consulenten die voor en na 2013 zijn begonnen bij UWV – hoewel de daadwerkelijke variatie afhankelijk is van de mate waarin het zittende medewerkersbestand ook de leerlijnen ging volgen. Deze variatie maakt het mogelijk om de effecten van de leerlijnen te onderzoeken, met behulp van een (*fuzzy*) *regression discontinuity design*.³⁸ In deze methodiek worden de uitkomsten van (cliënten van) consulenten vergeleken die *nét* voor en *nét* na de invoering van de verplichte leerlijnen in dienst zijn getreden.

Interne validiteit

Door het onderscheid tussen UWV-consulenten die voor en na invoering van de verplichte leerlijnen in dienst zijn gekomen, is de interne validiteit in principe hoog. Dit gaat er echter vanuit dat consulenten zelf geen invloed hadden op het moment van in dienst treding. Indien dat wel het geval is, is er een risico op zelfselectie, waarbij een selectieve groep consulenten de leerlijnen heeft gevolgd. Dan kunnen de effecten niet meer volledig worden toegeschreven aan de leerlijnen en daalt de interne validiteit. Daarnaast is het aantal mensen dat *nét* voor en *nét* na invoering van de verplichte leerlijnen in dienst is getreden, mogelijk niet erg groot. Dat betekent dat de steekproef klein is, tenzij naar een bredere bandbreedte rondom de invoering gekeken wordt. Beide zorgen voor een lagere interne validiteit van deze onderzoeksoptie.

Externe validiteit

De externe validiteit van dit onderzoek ligt redelijk hoog. UWV opereert landelijk en de verplichte leerlijnen zijn tegelijk voor alle nieuwe consulenten ingevoerd. Een risico voor de externe validiteit is dat deze onderzoeksoptie effecten in kaart brengt van de vormgeving van de leerlijnen rondom het jaar 2013. Inmiddels is de vormgeving van deze leerlijnen alweer veranderd, waardoor de gevonden effecten niet één-op-één van toepassing zijn op de huidige vormgeving van de leerlijnen.

Databeschikbaarheid

De onderzoeksmethodiek gehanteerd in deze onderzoeksoptie draait om het moment van in dienst treden van consulenten bij UWV. Onderzoekers moeten toegang krijgen tot deze informatie. Bovendien is het nodig dat bekend is welke cliënten door welke UWV-consulent zijn begeleid, anders kunnen de effecten op de cliënten niet in kaart gebracht worden. Wij hebben signalen ontvangen dat mogelijk niet altijd wordt geregistreerd welke cliënt door welke consulent is begeleid. Deze informatie is echter essentieel om de behandel- en controlegroep te identificeren. Vervolgens is het ook weer nodig om de cliënten in de behandel- en controlegroep in de CBS-microdata omgeving te identificeren, wat niet eenvoudig is. Om effecten op het niveau van de consulent in kaart te brengen, is het ook nodig om op vergelijkbare wijze de consulenten in de behandel- en controlegroep in de CBS-omgeving te laten identificeren.

Omdat deze onderzoeksoptie gebruikmaakt van CBS-microdata om de (brede) effecten van de verplichte leerlijnen in kaart te brengen, is het voor de meeste uitkomsten mogelijk om ver terug te kijken in de tijd, naar de invoering in 2013. Een aantal brede uitkomstmaten wordt echter sinds 2015 op een andere manier gemeten, waaronder ondersteuningsbehoefte en de inzet van gemeentelijke jeugdhulp bij jongeren. Bij deze onderzoeksoptie is het

³⁸ Een alternatief onderzoeksdesign zou nog een *staggered difference-in-differences* model kunnen zijn. Deze methode maakt gebruik van variatie in het moment van behandeling tussen verschillende consulenten, door consulenten die de training al hebben gevolgd te vergelijken met consulenten die de training *nóg* niet hebben gevolgd. Deze methode heeft echter niet de voorkeur, omdat er hierbij een relatief groot risico is op selectie effecten, doordat consulenten invloed hebben op het moment waarop ze de trainingen uit de leerlijnen volgen.

daardoor lastiger om de effecten op de ondersteuningsbehoefte en de inzet van jeugdhulp bij jongeren vast te stellen.

Uitvoerbaarheid

Het onderzoeken van een quasi-experiment is methodisch wat ingewikkelder dan het uitbreiden van een bestaand onderzoek met brede indicatoren. Er hoeft echter geen data zelf verzameld te worden, omdat het onderzoek gebruikmaakt van CBS-microdata, waardoor het eenvoudiger uitvoerbaar is dan een nieuw veldexperiment of overig nieuw onderzoek. Doordat deze onderzoeksoptie betrekking heeft op de invoering van verplichte leerlijnen in 2013, hoeft bovendien niet gewacht te worden tot effecten zich manifesteren.

Kennisbehoefte

Er is nog weinig empirisch bewijs voor de effecten van verdere professionalisering, zowel op arbeidsmarktuitskomsten als brede uitkomsten. Deze onderzoeksoptie kan meer inzicht geven in deze effecten. Daarentegen zijn de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk wel enigszins verouderd, omdat het effecten van een maatregel genomen in 2013 betreft. Daarnaast geldt dat in dit onderzoek effecten worden geschat voor de volledige UWV populatie, terwijl brede effecten zich waarschijnlijk voornamelijk voordoen bij langdurige zieke werknemers die in de WIA/WGA belanden. Tot slot, zoals geldt voor alle onderzoeksopties met betrekking tot verdere professionalisering van consulenten, zijn een definitie van professionalisering en daarbij horende interventies eigenlijk eerst nodig, voordat er effectonderzoek wordt gedaan.

Hbo-opleiding voor UWV-consulenten

Sinds een aantal jaar is het mogelijk om aan de Hanze Hogeschool in Groningen een post-hbo-opleiding Adviseur Werk voor de WW-dienstverlening te volgen. Deze opleiding is opgezet in samenwerking met UWV. Geïnteresseerden solliciteren voor de leer- en werkplekken bij UWV. Jaarlijks is er plek voor ongeveer 30 studenten. Het curriculum van de opleiding is deels overlappend met de leerlijnen die voor alle consulenten bij UWV beschikbaar zijn. Het belangrijkste verschil zit in de meer wetenschappelijke focus van de hbo-opleiding. Doordat maar een kleine groep de opleiding kan volgen, ontstaat er variatie tussen groepen consulenten bij UWV: de ene groep heeft wel de post-hbo-opleiding gevolgd (behandelgroep) en de andere niet (controlegroep). Deze variatie kan benut worden om de (brede) effecten van de opleiding in kaart te brengen. Voor een zo vergelijkbaar mogelijke controlegroep kan de controlegroep eventueel met behulp van *matching* worden vastgesteld. Daarbij wordt een controlegroep uit alle UWV consulenten geselecteerd die wat betreft zichtbare kenmerken zo vergelijkbaar als mogelijk is met de behandelgroep.

Interne validiteit

De interne validiteit van deze optie is mogelijk niet erg hoog. Dit komt vooral doordat er een risico is op selectie-effecten. Doordat mensen zich vrijwillig aanmelden voor de post-hbo-opleiding, is de kans groot dat het volgen van de opleiding samenhangt met hun intrinsieke motivatie en productiviteit. De voorgestelde *matching* methode kan wel rekening houden met verschillen in zichtbare kenmerken, maar niet met verschillen in onzichtbare kenmerken, motivatie. Indien er een dergelijk verschil bestaat, kunnen de effecten niet meer volledig worden toegeschreven aan de post-hbo-opleiding. Ook wanneer cliënten niet willekeurig aan consulenten worden toegewezen, is er mogelijk sprake van een selectie-effect, wat de interne validiteit schaadt. Bovendien is de omvang van de mogelijke behandelgroep momenteel nog klein (ongeveer dertig deelnemers per jaar sinds start opleiding). Hierdoor is het lastig om statistisch significante effecten van de opleiding te vinden. Tot slot, is er bij deze onderzoeksoptie een risico dat de resultaten worden vertroebeld door de leerlijnen van het UWV, indien de behandel- en controlegroep niet dezelfde leerlijnen volgen. Naar verwachting dragen deze leerlijnen namelijk ook bij aan de verdere professionalisering van de consulenten.

Externe validiteit

De externe validiteit van dit onderzoek is afhankelijk van de mate waarin de consulenten die de opleiding hebben gevolgd representatief zijn voor alle consulenten. Er is echter een risico dat dit niet het geval is, omdat mensen zich vrijwillig aanmelden voor de opleiding. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat dit mensen betreft die een andere loopbaan hebben doorlopen dan consulenten die zich niet voor deze opleiding hebben aangemeld. In dat geval zouden gevonden effecten niet voor alle consulenten gelden. Dit risico op lage externe validiteit wordt bovendien versterkt door het jaarlijkse lage aantal deelnemers aan de opleiding. Met een dergelijk kleine groep is het goed mogelijk dat dit geen representatieve weergave van de gehele groep aan consulenten betreft.

Databeschikbaarheid

Om het effect van de post-hbo-opleiding te kunnen vaststellen, is het nodig dat de onderzoekers tenminste informatie tot hun beschikking hebben over welke consulenten de post-hbo-opleiding hebben gevolgd. Indien er matching wordt toegepast om de controlegroep vergelijkbaarder te maken met de behandelgroep, moeten de onderzoekers toegang hebben tot meer relevante kenmerken van UWV-consulenten, zoals hun overige afgeronde opleidingen of UWV-trainingen, eerdere werkervaring, leeftijd en geslacht. Deze informatie zou deels uit de CBS-microdata gehaald kunnen worden, maar informatie over afgeronde UWV-trainingen is niet beschikbaar in de CBS-microdata en zou dus bij het UWV opgevraagd moeten worden.

Net als de onderzoeksopzet die gebruikmaakt van de invoering van de verplichte leerlijnen voor UWV-consulenten, worden ook in deze onderzoeksopzet de behandel- en controlegroep vastgesteld aan de hand van de consulent die hen heeft begeleid. Hiervoor is het essentieel dat de onderzoekers kunnen achterhalen welke cliënt door welke consulent is begeleid, hoewel dit mogelijk niet altijd goed wordt geregistreerd. Vervolgens is het ook weer nodig om de cliënten in de behandel- en controlegroep in de CBS-microdata omgeving te laten identificeren. Om ook effecten op het niveau van de consulent in kaart te brengen, moeten ook de consulenten in de behandel- en controlegroep in de CBS-omgeving geïdentificeerd worden.

Uitvoerbaarheid

Het onderzoeken van een quasi-experiment is methodisch wat ingewikkelder dan het uitbreiden van een bestaand onderzoek met brede indicatoren. Er hoeft echter geen data zelf verzameld te worden, omdat het onderzoek gebruikmaakt van CBS-microdata, waardoor het eenvoudiger uitvoerbaar is dan een nieuw veldexperiment of overig nieuw onderzoek.

Wel moet mogelijk nog een aantal jaren gewacht worden voordat dit onderzoek uitgevoerd kan worden, omdat er anders niet genoeg UWV-consulenten zijn die de post-hbo-opleiding hebben afgerond. Elk jaar starten namelijk ongeveer dertig studenten met de opleiding. Aangezien de opleiding pas zo'n drie jaar bestaat, zijn er dus maar negentig potentiële UWV-consulenten die deze post-hbo-opleiding hebben gevolgd. Zij hoeven bovendien niet allemaal na de opleiding bij het UWV aan de slag te zijn gegaan. Een dienstverband als consulent was niet gegarandeerd na afronding van de opleiding.

Kennisbehoefte

Er is nog weinig empirisch bewijs voor de effecten van verdere professionalisering, zowel op arbeidsmarktuitskomsten als brede uitkomsten. Deze onderzoeksopzet kan meer inzicht geven in deze effecten. Echter, zoals geldt voor alle onderzoeksopzetten met betrekking tot verdere professionalisering van consulenten, zijn een definitie van professionalisering en daarbij horende interventies eigenlijk eerst nodig, voordat er effectonderzoek wordt gedaan. Bovendien geldt ook bij deze onderzoeksopzet dat effecten worden geschat voor de volledige UWV populatie, terwijl brede effecten waarschijnlijk voornamelijk bij langdurige zieke werknemers in de WIA/WGA zullen belanden.

Nieuw experiment of overig onderzoek

Een gerandomiseerd experiment met training of scholing voor consultants is, voor zover bekend, nog niet eerder uitgevoerd in Nederland. Een dergelijk experiment kan daarom veel nieuwe inzichten bieden voor een MKBA. Kwalitatief onderzoek kan worden ingezet om meer inzicht te krijgen in de mechanismen waardoor professionalisering brede doorwerking kan hebben.

Experiment met training voor consultants

Het is ook mogelijk om een veldexperiment op te zetten, waarin de behandeling bijvoorbeeld bestaat uit het volgen van een training voor consultants, zoals ook gedaan in Noorwegen door Malmberg-Heimonen (2015). Dit kunnen consultants van de gemeente of van UWV zijn. De (brede) uitkomsten van de cliënten van consultants die de training hebben gevolgd (behandelgroep) kunnen vervolgens vergeleken worden met de uitkomsten van de cliënten van consultants die de training niet hebben gevolgd (controlegroep). Een dergelijk experiment kan in één gemeente worden opgezet of in een representatieve steekproef van gemeenten voor grotere externe validiteit. Brede uitkomsten kunnen met behulp van CBS-microdata of enquêtes worden onderzocht. Om ook de achterliggende mechanismen in kaart te brengen, kan een gerandomiseerd experiment worden gecombineerd met kwalitatief onderzoek (zie volgende onderzoeksoptie).

Interne validiteit

Een goed opgezet gerandomiseerd experiment is de gouden standaard in het vaststellen van causale effecten en heeft een hoge interne validiteit. Hiervoor is echter wel vereist dat de randomisatie van de training ook daadwerkelijk willekeurig is en dat hier geen selectie in plaatsvindt. Aanmelding voor de training moet dus niet vrijwillig zijn. Een tweede voorwaarde is dat de behandeling geen uitwerking heeft op de controlegroep. Als de consultants in de behandelgroep hun opgedane kennis delen met consultants in de controlegroep, kan dit de uitkomsten beïnvloeden. Een nadeel van een veldexperiment is dat de steekproef in de meeste gevallen te klein is om statistisch significante effecten te vinden. Grote veldexperimenten met een grote steekproef zijn daarentegen lastiger uitvoerbaar en brengen hoge kosten met zich mee.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectie van de steekproef heeft een gerandomiseerd experiment een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie. In het geval van vrijwillige deelname aan het experiment is dit al gauw niet het geval. Daarentegen verhoogt gerandomiseerde selectie voor deelname de externe validiteit. Ook een kleine steekproef maakt het lastig om een representatieve groep te onderzoeken en creëert daarmee een risico op lage externe validiteit. Tot slot, indien een dergelijk experiment in één gemeente wordt opgezet, leidt dit tot lagere externe validiteit dan wanneer het in een representatieve steekproef van gemeenten plaatsvindt.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksoptie een nieuw op te zetten onderzoek betreft, kunnen onderzoekers kiezen of zij alleen met CBS-microdata werken of ook additionele data verzamelen met behulp van enquêtes en/of interviews. Indien gewerkt wordt met CBS-microdata, is het wel nodig om de behandel- en controlegroepen door het CBS in de microdata omgeving te laten identificeren.

Uitvoerbaarheid

Een veldexperiment is lastig uitvoerbaar. Er geldt over het algemeen een lange doorlooptijd. Zowel in de voorbereiding als in het uitvoeren van het experiment gaat veel tijd zitten, niet zelden meerdere jaren. Specifiek bij een veldexperiment met training voor consultants geldt dat een omvangrijkere training (van bijvoorbeeld enkele maanden tot een jaar) waarschijnlijk meer professionalisering en daarmee (brede) effecten tot stand brengt, maar

daarmee ook direct de doorlooptijd van het experiment verhoogt. Veldexperimenten zijn bovendien belastend voor de uitvoering. Er moet wel draagvlak zijn bij de uitvoeringsorganisaties om het experiment uit te voeren. Zeker omvangrijke experimenten (wat de validiteit van de resultaten wel vergroot) gaan gepaard met hoge uitvoeringslasten, met hoge kosten als gevolg. Tot slot spelen bij veldexperimenten ook vaak ethische bezwaren.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksopatie kunnen zowel arbeidsmarkteffecten als brede effecten van één vormgeving van verdere professionalisering worden geïdentificeerd. Met behulp van enquêtes en interviews kunnen bovendien effecten worden geschat op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn. Echter, zoals geldt voor alle onderzoeksopaties met betrekking tot verdere professionalisering van consulenten, zijn een definitie van professionalisering en daarbij horende interventies eigenlijk eerst nodig, voordat er effectonderzoek wordt gedaan, omdat daarmee de kennisbehoefte pas concreet kan worden gemaakt.

Kwalitatief onderzoek naar mechanismen professionalisering

Met behulp van kwalitatief onderzoek kan meer inzicht worden verkregen in de mechanismen waardoor professionalisering brede doorwerking kan hebben. Dergelijk onderzoek kan enerzijds worden ingezet als verkenning van mogelijke domeinen waarop verdere professionalisering doorwerking kan hebben, omdat hier op dit moment nog weinig zicht op is. Anderzijds kan zo'n onderzoeksopatie ook inzichtelijk maken op welke manier verdere professionalisering doorwerking kan hebben op deze brede domeinen. Kwalitatief onderzoek kan daarmee kwantitatief onderzoek verrijken. Gedacht kan worden aan diepte-interviews met consulenten die een training of scholingstraject hebben gevolgd om in kaart te brengen wat voor invloed deze training of scholing heeft gehad op de door hun geboden begeleiding. Deze onderzoeksopatie zou ook kunnen worden toegespitst op de digitale Dennis en Eva tools om inzicht te krijgen in de manier waarop deze tools invloed hebben op de geboden begeleiding.

Interne validiteit

Met kwalitatief onderzoek kan geen causaal effect worden vastgesteld. Hierdoor is de interne validiteit van deze onderzoeksopatie laag.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectie van de steekproef heeft deze onderzoeksopatie een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksopatie een nieuw op te zetten onderzoek betreft, moet alle data nog verzameld worden. Onderzoekers kunnen wel kiezen op welke wijze zij informatie willen verzamelen, bijvoorbeeld met behulp van diepte-interviews of focusgroepen.

Uitvoerbaarheid

Het opzetten van een kwalitatief onderzoek is minder lastig uitvoerbaar dan een veldexperiment. Er moeten wel nieuwe data verzameld worden, waardoor het lastiger uitvoerbaar is dan een quasi-experiment.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksopatie kunnen mechanismen in kaart worden gebracht waardoor verdere professionalisering op bredere domein doorwerking kan hebben. Indien het onderzoek wordt vormgegeven als verkenning van mogelijke domeinen kan deze optie daarmee bijdragen aan het afbakenen van de kennisbehoefte. Het maakt immers inzichtelijk naar welke effecten in later kwantitatief onderzoek nog gekeken kan worden. Deze

onderzoeksoptie kan indiceren welke effecten er mogelijk zijn, maar kan deze effecten niet kwantificeren. Daarmee zijn de resultaten niet toepasbaar voor een volledige MKBA, maar bijvoorbeeld wel voor een MKBA als denkkader (zie ook Box 4.1).

5.3 Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)

Hoofdstuk 4 heeft laten zien dat er in de wetenschappelijke literatuur al redelijk veel empirisch bewijs is met betrekking tot de arbeidsmarkteffecten van scholing als re-integratie instrument. Daarentegen is er veel minder bekend over de bredere effecten, op enig indicatief bewijs na. Nieuw onderzoek zou zich dus vooral moeten richten op het in kaart brengen van de brede kosten en baten van scholing als re-integratietraject. Hieronder volgen een aantal mogelijkheden om dat te doen.

Brede indicatoren toevoegen aan bestaand onderzoek

Enkele bestaande experimenten met scholing voor bijstandsgerechtigden lenen zich voor het toevoegen van brede indicatoren. Het experiment met sollicitatietraining in Amsterdam en de 'Op zoek naar werk'-training in Nijmegen werden tot nu toe namelijk alleen geanalyseerd aan de hand van arbeidsmarktitkomsten. De behandel- en controlegroepen in deze bestaande onderzoeken kunnen relatief eenvoudig ook worden vergeleken op additionele brede uitkomstmaten.

Experiment met sollicitatietraining in Amsterdam

Tussen april 2012 en september 2013 voerden Bolhaar et al. (2020) een gerandomiseerd experiment met verschillende re-integratieprogramma's, waaronder sollicitatietraining, uit in Amsterdam. Klantmanagers kregen willekeurig een re-integratieprogramma toegewezen dat ze geacht werden in te zetten voor het gros van hun klanten. Alle personen die tussen april 2012 en 2013 instroomden in de bijstand, waarvan werd ingeschat dat ze aan het werk konden, werden willekeurig gekoppeld aan één van deze klantmanagers. Bolhaar et al. onderzoeken de arbeidsmarkteffecten van deze re-integratieprogramma's. Dit laat nog ruimte over om de brede effecten van dit experiment verder te onderzoeken met behulp van CBS-microdata.

Interne validiteit

Deze onderzoeksoptie heeft een hoge interne validiteit, omdat het originele onderzoek ook een hoge interne validiteit had. Doordat de deelnemers aan het experiment willekeurig waren toegewezen aan de behandel- of controlegroep, was de interne validiteit van het experiment hoog.³⁹ Het nadeel van een veldexperiment is dat de steekproef in de meeste gevallen aan de kleine kant is, waardoor het lastig is om statistisch significante effecten te vinden. Dit geldt slechts in beperkte mate voor het experiment van Bolhaar et al. (2020), omdat de steekproef vrij groot was met in totaal 1679 bijstandsgerechtigden, waarvan 333 de behandeling sollicitatietraining kregen.

Externe validiteit

De externe validiteit van dit onderzoek is enigszins beperkt. Doordat de steekproef in het originele onderzoek bestond uit alle bijstandsgerechtigden die instroomden tussen april 2012 en maart 2013, was de steekproef geen selectieve groep uit de totale populatie. Wel moesten deelnemers aan het experiment in participatietrede 4 zitten. Dat betekent dat verwacht werd dat ze binnen 6 maanden aan het werk konden. Hierdoor hebben de

³⁹ Er was wel enige *non-compliance*: slechts 36 procent van de bijstandsgerechtigden in de behandelgroep sollicitatietraining heeft daadwerkelijk de training gevolgd. De voornaamste verklaring hiervoor is dat klantmanagers ervoor mochten kiezen om de behandeling toch niet uit te voeren bij klanten waarvan ze het onethisch vonden om de behandeling uit te voeren. Bolhaar et al. corrigeren voor de *non-compliance* door gebruik te maken van een instrumentele variabele analyse.

onderzoeksresultaten vooral betrekking op bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Deze effecten hoeven niet hetzelfde te zijn voor bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bovendien hebben de uitkomsten specifiek betrekking op de gemeente Amsterdam. Deze uitkomsten kunnen in andere gemeenten anders zijn, vanwege samenhang met bijvoorbeeld overig bijstandsbeleid. Hierdoor is het moeilijk om de resultaten te generaliseren naar de rest van Nederland. Een derde risico voor de externe validiteit is dat deze onderzoeksoplossing effecten in kaart brengt binnen een verouderde vormgeving van de bijstand (Wet Werk en Bijstand). Inmiddels is de Wet Werk en Bijstand vervangen door de Participatiewet. Het is mogelijk dat de gevonden effecten hierdoor niet één-op-één van toepassing zijn op de huidige bijstandsgerechtigden. Tot slot gebruiken Bolhaar et al. een zogeheten instrumentele-variabelen analyse om te corrigeren voor *non-compliance* (mensen in de behandelgroep die de behandeling niet ontvingen en andersom). Een algemeen geldend nadeel van deze schattingsmethode is dat het daarmee alleen mogelijk is om een effect vast te stellen voor de mensen die zich wél hielden aan de groep waar ze aan waren toebedeeld (*compliers*). Dit is een selectieve groep, waardoor de effecten niet per definitie voor de gehele populatie zouden gelden.

Databeschikbaarheid

Deze onderzoeksoplossing vraagt ten eerste om identificatie van de originele steekproef in de CBS-microdata. Hiervoor dienen de burgerservicenummers van de originele steekproef betrouwbaar met het CBS gedeeld te worden. Hierna is er geen verdere dataverzameling nodig, omdat de benodigde informatie te verkrijgen is in de CBS-microdata omgeving (zie Box 5.1 voor manieren om brede uitkomsten te meten met behulp van CBS-microdata). Omdat het experiment al in 2012/2013 heeft plaatsgevonden, zijn echter niet alle brede uitkomstmaten eenvoudig te onderzoeken. Een aantal brede uitkomstmaten wordt namelijk sinds 2015 op een andere manier gemeten, waaronder ondersteuningsbehoefte en de inzet van jeugdhulp bij jongeren. Bovendien is er een groter risico dat een verjaringstermijn reeds is verstreken, omdat het experiment al ruim tien jaar geleden heeft plaatsgevonden. Net als bij andere onderzoeksoplossingen waarbij brede indicatoren worden toegevoegd aan bestaand onderzoek, spelen ook hier AVG-vraagstukken.

Uitvoerbaarheid

Het uitbreiden van bestaand onderzoek met additionele (brede) uitkomsten is relatief eenvoudig uitvoerbaar. Er hoeft geen nieuwe methodiek uitgedacht en uitgevoerd te worden en er hoeft geen nieuwe data verzameld te worden.

Kennisbehoefte

Deze onderzoeksoplossing focust op het identificeren van brede effecten van sollicitatietraining voor bijstandsgerechtigden. Daar is op dit moment nog relatief weinig empirisch bewijs over beschikbaar. Het is daarentegen niet mogelijk om inzicht te krijgen in het effect op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn. De uitkomsten van dit onderzoek zijn bovendien mogelijk enigszins verouderd, omdat het effecten in kaart brengt voor bijstandsgerechtigden in een oude vormgeving van de bijstand (Wet Werk en Bijstand).

'Op zoek naar werk'-training Nijmegen

In 2012 vond een gerandomiseerd experiment met 'Op zoek naar werk'-training plaats in de gemeente Nijmegen. De training was gericht op het verbeteren van sollicitatievaardigheden van bijstandsgerechtigden. Deelnemers kwamen daarvoor in zes weken zes keer bij elkaar, voor een bijeenkomst van ongeveer drie uur. De trainingen vonden plaats in groepen van tien mensen. De Koning et al. (2014) onderzoeken de arbeidsmarktuitskomsten van, onder andere, dit experiment, maar kijken niet naar de brede effecten van de sollicitatietraining. Dit laat nog ruimte over om de brede effecten van dit experiment verder te onderzoeken met behulp van CBS-microdata.

Interne validiteit

Deze onderzoeksoptie heeft in principe een hoge interne validiteit, omdat het originele onderzoek ook een hoge interne validiteit had. Doordat de deelnemers aan het experiment willekeurig waren toegewezen aan de behandel- of controlegroep, was de interne validiteit van het experiment in principe hoog. De *compliance* was echter niet honderd procent: niet iedereen in de behandelgroep heeft ook daadwerkelijk de training gevolgd en een klein aantal bijstandsgerechtigden uit de controlegroep hebben toch de training gevolgd. Het vergelijken van de behandel- en controlegroep levert daardoor niet het effect op van *het volgen* van de training, maar van de *intentie tot het volgen* van de training. Ook was er enige uitval gedurende het onderzoek, maar volgens de onderzoekers was deze maar beperkt selectief. Dit betekent dat de uitkomsten bijna niet zijn beïnvloed doordat een eventuele selectieve groep deelnemers besloot om niet meer mee te doen aan het experiment. Tot slot, geldt ook in dit experiment dat de steekproef - en vooral de behandelgroep - klein was, waardoor het lastig is om statistisch significante effecten te vinden. In totaal bestond de steekproef uit 357 personen, waarvan 58 (een deel van) de training hebben gevolgd. Slechts 44 deelnemers hebben de volledige training gevolgd.

Externe validiteit

De externe validiteit van dit onderzoek is enigszins beperkt. Nadat deelnemers willekeurig waren toebedeeld aan de behandel- of controlegroep, werd er namelijk nog een screening uitgevoerd. Hierbij werden getoetst of deelnemers wel geschikt waren voor een training. Van een groot deel bleek dit niet het geval. Bovendien mochten ook alleen bijstandsgerechtigden met de volgende kenmerken meedoen: uitkeringsduur tussen de 5 en 40 maanden; leeftijd tussen de 27 en 55 jaar; alleenstaand, gehuwd of samenwonend zonder kinderen; autochtoon of westerse allochtoon; niet meer dan 600 euro aan inkomsten uit arbeid in de voorgaande drie maanden; geen training gevolgd in de voorgaande 12 maanden; geen geblokkeerde uitkering; geen WSW-indicatie; geen terreinverbod; geen 'rood' signaal op hun dossier; geen vaste woon- of verblijfplaats; geen fraudeonderzoek; en geen psychische beperkingen. Voor bijstandsgerechtigden die zijn uitgesloten van het experiment zijn de effecten mogelijk verschillend.

Bovendien hebben de uitkomsten specifiek betrekking op de gemeente Nijmegen. Deze uitkomsten kunnen in andere gemeenten anders zijn, vanwege samenhang met bijvoorbeeld overig bijstandsbeleid. Hierdoor is het moeilijk om de resultaten te generaliseren naar de rest van Nederland.

Een laatste risico voor de externe validiteit is dat deze onderzoeksoptie effecten in kaart brengt binnen een verouderde vormgeving van de bijstand (Wet Werk en Bijstand). Inmiddels is de Wet Werk en Bijstand vervangen door de Participatiewet. Het is mogelijk dat de gevonden effecten hierdoor niet één-op-één van toepassing zijn op de huidige bijstandsgerechtigden.

Databeschikbaarheid

Deze onderzoeksoptie vereist identificatie van de originele steekproef in de CBS-microdata. Hierna is er echter geen verdere dataverzameling nodig, omdat de benodigde informatie te verkrijgen is in de CBS-microdata omgeving. Omdat het experiment al in 2012 heeft plaatsgevonden, is het lastiger om de effecten op de ondersteuningsbehoefte en de inzet van jeugdhulp bij jongeren vast te stellen. Deze brede uitkomstmaten worden namelijk sinds 2015 op een andere manier gemeten. Bovendien is er een groter risico dat een verjaringstermijn reeds is verstreken, omdat het experiment al ruim tien jaar geleden heeft plaatsgevonden. Net als bij andere onderzoeksopties waarbij brede indicatoren worden toegevoegd aan bestaand onderzoek, spelen ook hier AVG-vraagstukken.

Uitvoerbaarheid

Het uitbreiden van bestaand onderzoek met additionele (brede) uitkomsten is relatief eenvoudig uitvoerbaar. Er hoeft geen nieuwe methodiek uitgedacht en uitgevoerd te worden en er hoeft geen nieuwe data verzameld te worden.

Kennisbehoefte

Deze onderzoeksoptie focust op het identificeren van brede effecten van scholing voor bijstandsgerechtigden. Daar is op dit moment nog relatief weinig empirisch bewijs over beschikbaar. Doordat deze onderzoeksoptie bestaand onderzoek uitbreidt met CBS-microdata, is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in het effect op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn. Ook over het effect op deze uitkomsten is nog weinig empirisch bewijs, maar deze onderzoeksoptie kan niet bijdragen aan het opvullen van deze specifieke kennislacunes. Daarentegen zijn de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk wel enigszins verouderd, omdat het effecten in kaart brengt voor bijstandsgerechtigden in een oude vormgeving van de bijstand (Wet Werk en Bijstand).

Nieuw quasi-experimenteel onderzoek

Er is weinig natuurlijke variatie in de toewijzing van scholing aan uitkeringsontvangers. Scholingstrajecten worden over het algemeen niet willekeurig ingezet, maar alleen voor mensen waarvan de verwachting is dat ze er baat bij hebben. Hierdoor is het lastig om met een quasi-experiment een causaal effect van scholing te schatten. Theoretisch zou het wel mogelijk zijn om de cut-off in de Werkverkenner-score bij het UWV hiervoor te gebruiken, maar dit blijkt in de praktijk niet tot daadwerkelijke variatie in de inzet van scholingsbudget te leiden.

Cut-off Werkverkenner score bij UWV

Met de Werkverkenner-score meet UWV hoe kansrijk een WW-klant is op de arbeidsmarkt. WW-klanten met een lage Werkverkenner-score (<50 procent) ontvangen in principe eerder dienstverlening dan klanten met een hoge Werkverkenner-score. Ook het tijdelijke scholingsbudget WW in de periode 2018-2021 werd vooral ingezet voor minder kansrijke klanten.

Interne validiteit

Als de grens van 50 procent op de Werkverkenner-score een scherpe grens zou zijn voor de inzet van het scholingsbudget, zou dit kunnen worden gebruikt om de brede effecten van scholing te schatten. Met een *regression discontinuity design* zouden klanten met een score van net boven de 50 procent dan worden vergeleken met klanten met een score van net onder de 50 procent. De verwachting is dat deze groepen klanten op alle individuele kenmerken goed vergelijkbaar zijn, behalve dan op in hoeverre zij in aanmerking komen voor het scholingsbudget. Lammers en De Graaf-Zijl (2022) laten echter zien dat zo'n scherpe grens in werkelijkheid niet bestaat. Dit maakt een goede effectmeting in dezen niet mogelijk. Derhalve scoren we deze optie niet op de andere criteria (externe validiteit, databeschikbaarheid, uitvoerbaarheid en kennisbehoefte) en nemen deze optie ook niet op in Tabel 5.1.

Nieuw experiment of overig onderzoek

Hoewel er al eerder experimenten met scholing als re-integratie instrument zijn uitgevoerd, zou het mogelijk om opnieuw een experiment op te zetten met een training of scholingstraject. Dit biedt waarschijnlijk meer nieuwe inzichten voor een MKBA dan nieuw kwalitatief onderzoek.

Experiment met scholing

Het is ook mogelijk om een nieuw gerandomiseerd veldexperiment op te zetten, waarin bijvoorbeeld de behandeling bestaat uit een bepaald scholingstraject voor bijstandsgerechtigden (of WW-ontvangers). De (brede)

uitkomsten van de deelnemers aan het scholingstraject (behandelgroep) kunnen vervolgens vergeleken worden met de uitkomsten van mensen die niet hebben deelgenomen (controlegroep). Hoewel er al eerder experimenten met scholing zijn uitgevoerd, keken deze experimenten niet naar de bredere effecten die scholing kan hebben. Een dergelijk experiment kan in één gemeente worden opgezet of in een representatieve steekproef van gemeenten voor grotere externe validiteit. Brede uitkomsten kunnen met behulp van CBS-microdata of enquêtes worden onderzocht.

Interne validiteit

Een goed opgezet gerandomiseerd experiment is de gouden standaard in het vaststellen van causale effecten en heeft een hoge interne validiteit. Hiervoor is echter wel vereist dat de randomisatie van de behandeling ook daadwerkelijk willekeurig is en dat hier geen selectie in plaatsvindt. Een tweede voorwaarde is dat het scholingstraject in de behandelgroep geen uitwerking heeft op de uitkomsten in de controlegroep. Als mensen in de behandelgroep hun kennis delen met mensen in de controlegroep, worden de uitkomsten hierdoor beïnvloed. Een nadeel van een veldexperiment is dat de steekproef in de meeste gevallen te klein is om statistisch significante effecten te vinden.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectiviteit van de steekproef heeft een gerandomiseerd experiment een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie. In het geval van vrijwillige deelname aan het experiment is dit al gauw niet het geval. Daarentegen verhoogt gerandomiseerde selectie voor deelname de externe validiteit. Ook een kleine steekproef maakt het lastig om een representatieve groep te onderzoeken en creëert daarmee een risico op lage externe validiteit. Tot slot, indien een dergelijk experiment in één gemeente wordt opgezet, leidt dit tot lagere externe validiteit dan wanneer het in een representatieve steekproef van gemeenten plaatsvindt.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksoplossing een nieuw op te zetten onderzoek betreft, kunnen onderzoekers kiezen of zij alleen met CBS-microdata werken of ook additionele data verzamelen met behulp van enquêtes en/of interviews. Indien gewerkt wordt met CBS-microdata, is het wel nodig om de behandel- en controlegroepen door het CBS in de microdata omgeving te laten identificeren.

Uitvoerbaarheid

Een veldexperiment is lastig uitvoerbaar. Er geldt over het algemeen een lange doorlooptijd. Zowel in de voorbereiding als in het uitvoeren van het experiment gaat veel tijd zitten, niet zelden meerdere jaren. Het kan immers ook enige tijd duren voordat effecten zichtbaar worden. Zeker experimenten met een grote steekproef (wat de validiteit van de resultaten vergroot) gaan gepaard met hoge uitvoeringslasten en -kosten. Tot slot spelen bij veldexperimenten ook vaak ethische bezwaren. Het kan als onrechtvaardig worden ervaren wanneer een deel van de doelgroep wordt uitgesloten van een behandeling waar zij eventueel wel baat bij zouden hebben.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksoplossing kunnen zowel arbeidsmarkteffecten en brede effecten van scholing worden geïdentificeerd. Met behulp van enquêtes en interviews kunnen bovendien effecten worden geschat op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn, zoals mantelzorgverlening en de algemene kwaliteit van leven. Over het effect op deze uitkomsten is nog weinig empirisch bewijs. Deze onderzoeksoplossing kan bijdragen aan het opvullen van deze kennislacunes.

Kwalitatief onderzoek naar mechanismen scholing

Net als voor verdere professionalisering, kan ook voor de brede effecten van scholing verkennend of verklarend kwalitatief onderzoek worden ingezet. Zie Paragraaf 5.2 voor een verdere beschrijving van de vormgeving en doelen van deze onderzoeksopatie.

Interne validiteit

Met kwalitatief onderzoek kan geen causaal effect worden vastgesteld. Hierdoor is de interne validiteit van deze onderzoeksopatie laag.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectie van de steekproef heeft deze onderzoeksopatie een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksopatie een nieuw op te zetten onderzoek betreft, moet alle data nog verzameld worden.

Uitvoerbaarheid

Het opzetten van een kwalitatief onderzoek is minder lastig uitvoerbaar dan een veldexperiment. Er moeten wel nieuwe data verzameld worden, waardoor het lastiger uitvoerbaar is dan een quasi-experiment.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksopatie kunnen mechanismen in kaart worden gebracht waardoor scholing bredere effecten kan hebben. Indien het onderzoek wordt vormgegeven als verkenning van mogelijke domeinen kan deze optie daarmee bijdragen aan het afbakenen van de kennisbehoefte. Als kwalitatief onderzoek wordt ingezet om gevonden kwantitatieve effecten te verklaren, zijn de uitkomsten niet direct toepasbaar in een MKBA maar bieden wel verdieping aan de MKBA door de onderliggende werkzame mechanismen bloot te leggen.

5.4 Loonkostensubsidie

Het vorige hoofdstuk heeft aangetoond dat er in de nationale en internationale literatuur weinig empirische evidentie is over de effecten van loonkostensubsidie. Zowel naar de arbeidsmarkteffecten als naar de brede effecten is beperkt onderzoek gedaan. Nieuw onderzoek kijkt dus idealiter naar zowel de effecten op arbeidsmarktuitskomsten als naar de brede effecten.

Brede indicatoren toevoegen aan bestaand onderzoek

Er is weinig onderzoek gedaan naar de (causale) effecten van werken met loonkostensubsidie. Er is daardoor geen onderzoek voorhanden waarbij brede indicatoren kunnen worden toegevoegd om daarmee de brede effecten van loonkostensubsidie te schatten.

Nieuw quasi-experimenteel onderzoek

Door de vormgeving van de loonkostensubsidie in Nederland, is het erg lastig om in quasi-experiment causale effecten te schatten van loonkostensubsidie. Hiervoor is het immers nodig dat door bijvoorbeeld een beleidsregel of beleidsverandering bepaalde willekeurige groepen geen of verminderde toegang tot loonkostensubsidie hebben. Een dergelijke beleidsregel bestaat niet. Wel is er mogelijk willekeurige variatie in de inzet van loonkostensubsidie op gemeenteniveau, als gevolg van veranderingen in de wijze van verdeling van

loonkostensubsidie-middelen. Ook is er variatie in het moment van inzet van loonkostensubsidie, die mogelijk benut kan worden om het effect van werken met loonkostensubsidie te schatten.

Loonkostensubsidie budgetteren op historische uitgaven

Sinds 2022 wordt het budget voor loonkostensubsidie over gemeenten op een andere manier verdeeld. Tot 2022 gebeurde dit op basis van een objectief verdeelmodel. Het LKS-budget was dus niet gekoppeld aan daadwerkelijke uitgaven en ook niet geormerkt voor besteding aan re-integratie instrumenten. Vanaf 2022 wordt het budget verdeeld op basis van daadwerkelijke uitgaven aan loonkostensubsidie in het jaar ervoor. Dit stimuleert de inzet van loonkostensubsidie, specifiek voor mensen met een lage loonwaarde.⁴⁰ Waar voorheen hoge uitgaven aan loonkostensubsidie door de gemeente zelf vergoed moesten worden, krijgen zij deze nu een jaar later gecompenseerd.

Deze onderzoeksoptie gebruikt deze verandering in de wijze van budgettering om de brede effecten van de inzet van loonkostensubsidie te meten. De verandering in de wijze van budgettering pakte namelijk verschillend uit voor gemeenten. Hierdoor zou exogene variatie moeten zijn ontstaan in de inzet van loonkostensubsidie tussen gemeenten. De wijziging zorgde bijvoorbeeld voor variatie tussen grotere en kleinere gemeente. Voor gemeenten met meer dan 50 duizend inwoners is er door de wijziging een grotere financiële prikkel ontstaan om loonkostensubsidie in te zetten, waar er voor gemeenten met minder dan 50 duizend inwoners niets is veranderd: zij ontvingen vóór 2022 ook al loonkostensubsidie-budget op basis van historische uitgaven. In het objectieve verdeelmodel zaten ook zogenoemde 'voor- en nadeelgemeenten'. Dit zijn gemeenten voor wie het objectieve verdeelmodel net gunstig of juist ongunstig uitpakte. Ook voor deze gemeenten pakte de verandering in de verdeling van de middelen verschillend uit. Tot slot, waren er gemeenten waar voor 2022 strenger op het budget voor loonkostensubsidie werd gehandhaafd dan in andere. Hierdoor werd loonkostensubsidie in deze gemeenten minder vaak ingezet. Deze budgetbeperkingen werden minder streng na de verandering in de wijze van budgettering, waardoor het verschil in de inzet van loonkostensubsidie tussen deze soorten gemeenten grotendeels verdwenen zou moeten zijn.

Met behulp van een *difference-in-differences* of *difference-in-discontinuities* model kunnen vervolgens de effecten van de inzet van loonkostensubsidie geschat worden. De behandelgroep bestaat dan uit gemeenten die door de beleidswijziging (relatief) meer budget kregen voor loonkostensubsidie - dit zijn de grote gemeenten, de nadeelgemeenten in het verdeelmodel en gemeenten met strengere handhaving van het budget voor loonkostensubsidie. Zij worden vergeleken met gemeenten voor wie de financieringswijziging geen effect had. Een belangrijke voorwaarde voor deze methodiek is dat de verandering in de financiering ook daadwerkelijk heeft geleid tot meer inzet van loonkostensubsidie. Dit kan empirisch worden getoetst. Zowel effecten op arbeidsmarktuitkomsten als brede uitkomsten kunnen in kaart worden gebracht.

Interne validiteit

Doordat de wijziging in de manier van budgetteren verschillend uitpakte voor verschillende gemeenten, is de interne validiteit van deze onderzoeksoptie in principe hoog. Dit gaat er wel vanuit dat de gewijzigde budgettering daadwerkelijk tot wijzigingen in de inzet van loonkostensubsidie heeft geleid en dat deze verschillen bijna willekeurig over gemeenten verdeeld zijn, omdat de redenen voor deze verschillende effecten van de gewijzigde budgettering niet gerelateerd zijn aan de (brede) uitkomsten die onderzocht worden. Anders kunnen de effecten niet meer volledig worden toegeschreven aan de gewijzigde inzet van loonkostensubsidie. Voor een hoge interne validiteit is het bovendien nodig dat gemeenten sinds de wijziging in budgettering geen andere wijzigingen in hun

⁴⁰ Voor verdere toelichting, zie Paragraaf 2.3.

activeringsbeleid hebben aangebracht. Indien dat wel het geval is, meet deze onderzoeksoptie niet alleen het effect van de gewijzigde inzet van loonkostensubsidie, maar ook van deze andere instrumenten.

Externe validiteit

De externe validiteit van deze onderzoeksoptie is over het algemeen hoog, maar is wel enigszins afhankelijk van de gemeenten die uiteindelijk met elkaar worden vergeleken. Indien gemeenten met nét meer dan 50 duizend inwoners worden vergeleken met gemeenten die nét minder dan 50 duizend inwoners hebben, hebben de resultaten alleen betrekking op gemeenten met een omvang van ongeveer 50 duizend inwoners. Deze effecten hoeven niet per se hetzelfde te zijn voor veel kleinere en grotere gemeenten. Indien variatie tussen voor- en nadeelgemeenten wordt gebruikt voor het schatten van de effecten, worden per definitie gemeenten met minder dan 50 duizend inwoners uit de steekproef gelaten, omdat zij niet onder het objectieve verdeelmodel vallen.

Databeschikbaarheid

Dit onderzoek is volledig met CBS-microdata uit te voeren. Nadat is bepaald welke gemeenten met elkaar vergeleken worden, kunnen personen in de behandel- en controlegroep in de CBS-microdata omgeving worden vastgesteld, op basis van gegevens over hun woonplaats. Het microdatabestand Pwetsrgpersoonbus bevat informatie over personen met een re-integratie- of participatievoorziening. Met dit bestand kunnen onderzoekers identificeren welke personen wanneer een loonkostensubsidie ontvangen. Wel is het nog redelijk vroeg om dit onderzoek uit te voeren. De wijziging in de mate van budgettering vond plaats in 2022, maar data over sommige uitkomstmaten is momenteel slechts beschikbaar tot en met 2021.

Uitvoerbaarheid

Het onderzoeken van een quasi-experiment is methodisch wat ingewikkelder dan het uitbreiden van een bestaand onderzoek met brede indicatoren. Er hoeft echter geen data zelf verzameld te worden, omdat het onderzoek gebruikmaakt van CBS-microdata, waardoor het eenvoudiger uitvoerbaar is dan een nieuw veldexperiment of overig nieuw onderzoek.

Kennisbehoefte

Deze onderzoeksoptie focust op het identificeren van zowel arbeidsmarkteffecten als brede effecten van loonkostensubsidie. Er is op dit moment nog relatief weinig empirisch bewijs over de effecten van loonkostensubsidie. Doordat deze onderzoeksoptie bestaand onderzoek uitbreidt met CBS-microdata, is het echter niet mogelijk om inzicht te krijgen in het effect op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn.

Event study loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie wordt continu ingezet voor allerlei mensen met een arbeidsbeperking. Hierdoor ontstaat variatie in het moment van de inzet van loonkostensubsidie tussen verschillende werklozen. Deze onderzoeksoptie benut deze verschillen in de timing van de start van het werken met loonkostensubsidie om het effect van loonkostensubsidie te schatten. Hiervoor kan een *staggered difference-in-differences* model worden gebruikt, waarin de brede uitkomsten van mensen die al aan het werk zijn met loonkostensubsidie worden vergeleken met de uitkomsten van mensen die nóg niet aan het werk zijn met loonkostensubsidie. Hiermee kan naast de omvang van de effecten ook geschat worden of deze effecten standhouden of uitdoven over tijd. Het is met deze methodiek niet mogelijk om vast te stellen in hoeverre de beschikbaarheid van loonkostensubsidie leidt tot meer werkgelegenheid en wat het effect is op doorstroom naar regulier werk.

Interne validiteit

Deze onderzoeksoptie kent risico's voor de interne validiteit. Om namelijk in deze onderzoeksoptie een zuiver causaal effect te schatten, is vereist dat de variatie in het moment van starten met werken met loonkostensubsidie

zo goed als willekeurig is. Daarvoor mag er geen relatie zijn tussen het moment van inzet en de brede uitkomsten waar naar wordt gekeken in het onderzoek. In de praktijk is deze relatie er waarschijnlijk wel. Immers wordt loonkostensubsidie pas ingezet wanneer iemand daar mentaal en fysiek toe in staat is. Dat betekent dat mensen die met loonkostensubsidie aan de slag gaan vaak al een betere mentale en fysieke gezondheid hebben dan mensen die dat nog niet doen. Gevonden effecten in deze onderzoeksoptie betreffen daardoor een bovengrens aan het effect op mentale en fysieke gezondheid. Door te controleren voor observeerbare verschillen (met bijvoorbeeld *matching* methoden) is het wel mogelijk om enigszins te controleren voor dit selectie-effect, maar kan waarschijnlijk niet volledig worden gescheiden van het daadwerkelijke effect van werken met loonkostensubsidie.

Externe validiteit

De externe validiteit van deze onderzoeksoptie is hoog. De steekproef bestaat uit alle mensen die met loonkostensubsidie aan de slag zijn gegaan.

Databeschikbaarheid

Dit onderzoek is volledig met de CBS-microdata uit te voeren. Het bestand Srgvoorzieningpwettab bevat informatie over re-integratievoorzieningen van personen op grond van de Participatiewet. Met dit bestand kunnen onderzoekers identificeren welke personen wanneer een loonkostensubsidie ontvangen. Data uit dit bestand is beschikbaar tot 2019. Sinds 2019 is dit bestand vervangen met de Pwetsrgvoorzieningtab. Ook deze bron bevat informatie over loonkostensubsidie. Exacte registratie van de startdatum van het werken met loonkostensubsidie is essentieel voor deze onderzoeksoptie. We hebben echter signalen ontvangen dat deze registratie niet altijd even consistent is. Gemeenten hanteren mogelijk verschillende benaderingen bij hun registraties, wat ertoe kan leiden dat vergelijkingen tussen gemeenten minder betrouwbaar zijn.

Uitvoerbaarheid

Het onderzoeken van een quasi-experiment is methodisch wat ingewikkelder dan het uitbreiden van een bestaand onderzoek met brede indicatoren. Er hoeft echter geen data zelf verzameld te worden, omdat het onderzoek gebruikmaakt van CBS-microdata, waardoor het eenvoudiger uitvoerbaar is dan een nieuw veldexperiment of overig nieuw onderzoek.

Kennisbehoefte

Deze onderzoeksoptie focust op het identificeren van brede effecten van loonkostensubsidie. Er is op dit moment nog relatief weinig empirisch bewijs over zowel de arbeidsmarkteffecten als de brede effecten van loonkostensubsidie. Deze onderzoeksoptie kan dus geen nieuwe inzichten creëren over de arbeidsmarkteffecten van loonkostensubsidie. Bovendien is het niet mogelijk om inzicht te krijgen in het effect op brede uitkomsten die niet goed met microdata meetbaar zijn.

Nieuw experiment of overig onderzoek

Het opzetten van een experiment met loonkostensubsidie lijkt niet realistisch. Omdat loonkostensubsidie een wettelijk vastgelegd participatie-instrument is, kan de toegang tot dit instrument niet zomaar voor onderzoeksdoeleinden worden geweigerd. Kwalitatief onderzoek biedt mogelijk wel nog nieuwe inzichten, omdat er momenteel helemaal geen zicht is op de brede effecten van loonkostensubsidie.

Kwalitatief onderzoek naar loonkostensubsidie

In deze onderzoeksoptie worden de ervaringen van mensen die werken met loonkostensubsidie en van mensen met een arbeidsbeperking in een reguliere baan vergeleken, met als doel om mechanismen en associaties tussen werken met loonkostensubsidie en brede uitkomsten in kaart te brengen. Theoretische literatuur suggereert dat de brede baten van werken in een gesubsidieerde baan tot vergelijkbare brede baten kan leiden als werken in een

reguliere baan, maar dat dit afhangt van de mate waarin de gesubsidieerde baan qua inhoud en inrichting vergelijkbaar is met een reguliere baan (Gundert & Hohendanner, 2015). In hoeverre dit in de praktijk het geval is, kan worden verkend met dit onderzoek. Door het onderzoek uit te voeren onder zowel mensen die werken met loonkostensubsidie als mensen die dat niet doen, kan inzicht worden gekregen in de mate waarop effecten van loonkostensubsidie mogelijk kunnen verschillen van werken zonder loonkostensubsidie. Specifieke aandacht kan uitgaan naar de rol van stigma onder werkenden met loonkostensubsidie. Hiervoor kunnen bijvoorbeeld diepte-interviews of focusgroepen worden gehouden.

Interne validiteit

Met kwalitatief onderzoek kan geen causaal effect worden vastgesteld. Hierdoor is de interne validiteit van deze onderzoeksoptie laag.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectie van de steekproef heeft deze onderzoeksoptie een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksoptie een nieuw op te zetten onderzoek betreft, moet alle data nog verzameld worden. Onderzoekers kunnen wel kiezen op welke wijze zij informatie willen verzamelen, bijvoorbeeld met behulp van diepte-interviews of focusgroepen.

Uitvoerbaarheid

Het opzetten van een kwalitatief onderzoek is minder lastig uitvoerbaar dan een veldexperiment. Er moeten wel nieuwe data verzameld worden, waardoor het lastiger uitvoerbaar is dan een quasi-experiment.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksoptie kunnen mechanismen en associaties tussen werken met loonkostensubsidie en brede uitkomsten in kaart worden gebracht. Er is op dit moment nog relatief weinig bewijs over de directe effecten van loonkostensubsidie. Deze onderzoeksoptie kan indiceren of deze directe effecten er mogelijk zijn, maar kan deze effecten niet kwantificeren. Deze onderzoeksoptie kan daarentegen wel bijdragen aan het preciseren van de kennisbehoefte. Indien dergelijk onderzoek namelijk aantoont dat er geen verschillen zijn in de ervaringen van werkenden in een reguliere en gesubsidieerde baan, volstaat het waarschijnlijk om de brede effecten van werken met loonkostensubsidie indirect (via het hebben van werk) te bepalen.

5.5 Beschut werk

Er is al relatief veel empirisch bewijs beschikbaar over de effecten van beschut werk, zo heeft het voorgaande hoofdstuk laten zien. Van de meeste brede effecten komt het empirische bewijs echter uit één studie. Voordat we met zekerheid kunnen vaststellen welke brede effecten beschut werk heeft en hoe groot deze effecten zijn is het van belang is om verder kwantitatief onderzoek te doen naar deze brede effecten.

Brede indicatoren toevoegen aan bestaand onderzoek

Er is niet veel causaal onderzoek geweest naar de effecten van beschut werk. Hierom zijn er weinig mogelijkheden voor het toevoegen van brede indicatoren aan bestaand onderzoek. Het enige causale onderzoek naar beschut werk is van Van Eijkel et al. (2024) en Van Eijkel et al. (2020). Deze studies kijken echter al naar meerdere brede uitkomsten, waardoor er nog maar beperkte mogelijkheid is om hier brede indicatoren aan toe te voegen.

Effectonderzoek Wsw

In 2015 werd de Participatiewet ingevoerd, waarmee de sociale werkvoorziening (Wsw) werd vervangen door de beschutte werkplek. Hierdoor daalde voor een deel van de Wsw-doelgroep de kans om in een beschutte omgeving aan de slag te gaan sterk. Van Eijkel et al. (2024) en Van Eijkel et al. (2020) gebruiken de variatie die ontstaat door deze wetwijziging om het effect van de Wsw op mentale en fysieke gezondheidskosten, criminaliteit en schulden te schatten. Het is nog mogelijk om dit bestaande onderzoek uit te breiden met enkele intergenerationele effecten.

Interne validiteit

De interne validiteit van deze onderzoeksoplossing is hoog, omdat de interne validiteit van het originele onderzoek ook hoog is. Doordat de wetwijziging in 2015 zorgde voor exogene variatie in de kans om in de Wsw aan de slag te gaan, die niet gerelateerd was aan de brede uitkomsten van de doelgroep, kunnen Van Eijkel et al. (2024) en Van Eijkel et al. (2020) deze variatie gebruiken om een zuiver causaal effect te schatten van werken in een beschutte omgeving. Er was wel enig verschil in karakteristieken tussen de behandel- en controlegroep, maar volgens de onderzoekers had dit geen invloed op de uitkomsten.

Externe validiteit

De externe validiteit van deze onderzoeksoplossing is redelijk hoog. De steekproef bestaat uit alle mensen die in 2013 of 2014 op de wachtlijst voor een Wsw-plek terechtkwamen. Dit is geen selectieve groep uit de totale doelgroep van de Wsw. Een risico voor de externe validiteit is wel dat het originele onderzoek zich toespitst op de effecten van de Wsw. Dit is de voorganger van beschermt werk, maar komt niet exact overeen. Het is mogelijk dat de gevonden effecten hierdoor niet één-op-één van toepassing zijn op de huidige beschermt werk.

Databeschikbaarheid

Dit onderzoek is volledig met CBS-microdata uit te voeren. Er hoeft geen additionele data verzameld te worden (zie Box 5.1 voor manieren om intergenerationele effecten te meten met behulp van CBS-microdata). Gegevens over de inzet van jeugdhulp bij jongeren wordt echter vanaf 2015 op een andere manier geregistreerd, waardoor het lastig is om met deze onderzoeksoplossing de effecten op de inzet van jeugdhulp bij jongeren vast te stellen.

Uitvoerbaarheid

Het uitbreiden van bestaand onderzoek met additionele (brede) uitkomsten is relatief eenvoudig uitvoerbaar. Er hoeft geen nieuwe methodiek uitgedacht en uitgevoerd te worden en er hoeft geen nieuwe data verzameld te worden.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksoplossing kunnen alleen nog intergenerationele effecten van beschermt werk in kaart worden gebracht. Het originele onderzoek heeft namelijk al naar de overige brede uitkomsten gekeken. Het is dus de vraag hoeveel deze onderzoeksoplossing nog toevoegt aan de kennis over de effecten van beschermt werk. Bovendien zijn de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk enigszins verouderd, omdat het effecten in kaart brengt van de voorganger van beschermt werk (Wsw).

Nieuw quasi-experimenteel onderzoek

Het is erg lastig om met een quasi-experiment causale effecten te schatten van beschermt werk. Hiervoor is het immers nodig dat door bijvoorbeeld een beleidsregel of beleidsverandering bepaalde willekeurige groepen geen of verminderde toegang tot beschermt werk hebben. Een dergelijke beleidsregel bestaat niet. Wel is er variatie in het moment van inzet van beschermt werk, die mogelijk benut kan worden om het effect van beschermt werken te schatten.

Event study beschut werk

Net als loonkostensubsidie, wordt beschut werk continu ingezet voor allerlei mensen met een arbeidsbeperking, waardoor variatie ontstaat in het moment van de inzet van beschut werk tussen verschillende werklozen. Deze onderzoeksoptie benut deze verschillen in de timing van het ontvangen van beschut werk om het effect van werken met beschut werk te schatten. Hiervoor kan eenzelfde *staggered difference-in-differences* model worden gebruikt als voor loonkostensubsidie, maar waarin de brede uitkomsten van mensen die al aan het werk zijn op een beschutte werkplek worden vergeleken met de uitkomsten van mensen die niet of nóg niet aan het werk zijn op een beschutte werkplek. Het lijkt op een eerste blik mogelijk om voor een deel van de mogelijke selectie-effecten te controleren door gebruik te maken van variatie in het moment van de start van beschut werk, als gevolg van gemeentelijke wachtlijsten voor een beschutte werkplek. Hoe deze wachtlijsten echter het beste gebruikt, zou uit verkennend onderzoek moeten blijken.

Interne validiteit

Deze onderzoeksoptie kent dezelfde risico's voor de interne validiteit als de *event study* voor loonkostensubsidie. Indien voor mogelijke selectie-effecten gecontroleerd kan worden door gebruik te maken van de wachtlijsten voor beschut werk, zou de interne validiteit van deze onderzoeksoptie verbeteren.

Externe validiteit

De externe validiteit van deze onderzoeksoptie is hoog. De steekproef bestaat uit alle mensen die op een beschutte werkplek aan de slag zijn gegaan.

Databeschikbaarheid

Dit onderzoek gebruikt dezelfde databestanden als de *event study* voor loonkostensubsidie.

Uitvoerbaarheid

Het onderzoeken van een quasi-experiment is methodisch wat ingewikkelder dan het uitbreiden van een bestaand onderzoek met brede indicatoren. Het is daarentegen eenvoudiger uitvoerbaar dan een nieuw veldexperiment of overig nieuw onderzoek.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksoptie kunnen brede effecten van beschut werk worden geïdentificeerd. Er is op dit moment al redelijk wat empirisch bewijs over zowel de arbeidsmarkteffecten als de brede effecten van beschut werk. Het is dus de vraag welke additionele inzichten deze onderzoeksoptie kan creëren.

Nieuw experiment of overig onderzoek

Het opzetten van een experiment met beschut werk lijkt niet realistisch. Omdat beschut werk een wettelijk vastgelegd participatie-instrument is, kan de toegang tot dit instrument niet zomaar voor een bepaalde groep worden geweigerd om experimentele redenen. Nieuw kwalitatief onderzoek naar de brede effecten van beschut werk biedt daarentegen waarschijnlijk weinig nieuwe inzichten voor een MKBA. Er is immers al redelijk wat bekend over de brede effecten van beschut werk. Er is vooral nog behoefte aan additionele empirie.

5.6 Basisbanen

Hoofdstuk 4 heeft laten zien dat er in de literatuur over het algemeen meer empirisch bewijs is over de bredere effecten van basisbanen dan over de arbeidsmarkteffecten. Over beide soorten effecten is echter vooral indicatief bewijs beschikbaar, wat nog niet voldoende empirische evidentie is voor een volledige MKBA. Kansrijk verder

onderzoek draagt bij aan het verder kwantificeren van zowel de brede als arbeidsmarkteffecten. Hierbij is de vormgeving van de basisbaan en vooral de doelgroep van de banen van groot belang, want eerdere onderzoeken tonen aan dat deze afbakening sterk samenhangt met de gevonden effecten van de basisbanen.

Brede indicatoren toevoegen aan bestaand onderzoek

Er is geen onderzoek naar basisbanen voorhanden waar brede indicatoren aan kunnen worden toegevoegd. Dit komt doordat er in de meeste onderzoeken naar basisbanen al veel aandacht is voor brede uitkomsten. In de onderzoeken waar dit niet het geval is, is waarschijnlijk sprake van sterke selectie-effecten, waardoor het toevoegen van brede indicatoren aan deze onderzoeken weinig nieuwe inzichten zal opleveren.

Nieuw quasi-experimenteel onderzoek

Er is geen natuurlijke variatie beschikbaar die gebruikt kan worden om in een quasi-experimenteel onderzoek te effecten van basisbanen te schatten. Dit komt doordat basisbanen geen regulier instrument zijn in Nederland.

Nieuw experiment of overig onderzoek

Ook voor basisbanen is het mogelijk om een nieuw gerandomiseerd experiment op te zetten, hoewel er wel al eerder experimenten met basisbanen zijn uitgevoerd. Doordat de gevonden effecten in deze eerdere experimenten echter in veel gevallen niet direct konden worden toegewezen aan de basisbanen, kan een nieuw experiment waarschijnlijk nog wel nieuwe inzichten genereren voor een MKBA. In eerdere experimenten werd regelmatig ook met kwalitatieve methodes gekeken naar de werkzame mechanismen en mogelijke brede doorwerkingen (zie bijvoorbeeld Haanstra et al., 2020). Nieuw kwalitatief onderzoek naar basisbanen lijkt daarom weinig nieuwe inzichten meer te kunnen bieden.

Experiment met basisbanen

Het is ook mogelijk om een nieuw gerandomiseerd veldexperiment op te zetten, waarin een groep willekeurig wordt toegewezen aan een basisbaan (behandelgroep). De uitkomsten van de bijstandsgerechtigden in de behandelgroep kunnen vervolgens vergeleken worden met de uitkomsten van bijstandsgerechtigden in de controlegroep. Het is zowel mogelijk om naar arbeidsmarktuitskomsten als naar brede uitkomsten te kijken. Hiervoor kunnen CBS-microdata of enquêtes worden gebruikt. Een dergelijk experiment kan in één gemeente worden opgezet of in een representatieve steekproef van gemeenten voor grotere externe validiteit.

Interne validiteit

Een goed opgezet gerandomiseerd experiment is de gouden standaard in het vaststellen van causale effecten en heeft een hoge interne validiteit. Hiervoor is echter wel vereist dat de randomisatie van de behandeling ook daadwerkelijk willekeurig is en dat hier geen selectie in plaatsvindt. Een manier om hier mee om te gaan, zonder deelname aan de basisbaan verplicht te stellen, is om de effecten van de *optie tot een basisbaan* te analyseren.⁴¹ Dan wordt deze optie willekeurig aangeboden aan een deel van de doelgroep (behandelgroep), maar kunnen mensen uit de behandelgroep er alsnog voor kiezen om niet in een basisbaan aan de slag te gaan. De uitkomsten van de volledige behandelgroep - dus ook degenen die niet in de basisbaan hebben gewerkt - moeten in dat geval vergeleken worden met de uitkomsten van de controlegroep. Een tweede voorwaarde voor een hoge interne validiteit is dat de behandelgroep geen effect heeft op de controlegroep. Dit lijkt echter in het geval van een basisbaan een beperkt risico. Een nadeel van een veldexperiment is dat de steekproef in de meeste gevallen te klein is om statistisch significante effecten te vinden. Grote veldexperimenten met een grote steekproef zijn daarentegen lastiger uitvoerbaar en brengen hoge kosten met zich mee.

⁴¹ Dit wordt ook wel het *intent-to-treat* effect genoemd.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectie van de steekproef heeft een gerandomiseerd experiment een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie. In het geval van vrijwillige deelname aan het experiment is dit al gauw niet het geval. Daarentegen verhoogt gerandomiseerde selectie voor deelname de externe validiteit. Ook een kleine steekproef maakt het lastig om een representatieve groep te onderzoeken en creëert daarmee een risico op lage externe validiteit. Tot slot, indien een dergelijk experiment in één gemeente wordt opgezet, leidt dit tot lagere externe validiteit dan wanneer het in een representatieve steekproef van gemeenten plaatsvindt.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksoptie een nieuw op te zetten onderzoek betreft, kunnen onderzoekers kiezen of zij alleen met CBS-microdata werken of ook additionele data verzamelen met behulp van enquêtes en/of interviews. Indien gewerkt wordt met CBS-microdata, is het wel nodig om de behandel- en controlegroepen door het CBS in de microdata omgeving te laten identificeren. Dit is over het algemeen wel mogelijk, maar bewerkelijk, omdat hiervoor de burgerservicenummers van de deelnemers vertrouwelijk met het CBS gedeeld moeten worden.

Uitvoerbaarheid

Een veldexperiment is lastig uitvoerbaar. Er geldt over het algemeen een lange doorlooptijd. Zowel in de voorbereiding als in het uitvoeren van het experiment gaat veel tijd zitten, niet zelden meerdere jaren. Het kan immers ook enige tijd duren voordat effecten zichtbaar worden. Een veldexperiment is bovendien belastend voor de uitvoering. Gegeven de verschillende bijstands- en basisbaanexperimenten die de afgelopen jaren al hebben plaatsgevonden, is het niet zeker of er nog draagvlak is onder gemeenten om nóg een experiment uit te voeren. Zeker omvangrijke experimenten (wat de validiteit van de resultaten wel vergroot) gaan gepaard met hoge uitvoeringslasten, met ook hoge kosten als gevolg. Tot slot spelen bij veldexperimenten vaak ethische bezwaren. Het kan als onrechtvaardig worden ervaren dat sommige bijstandsgerechtigden wel de kans krijgen om in een basisbaan te werken en andere niet.

Kennisbehoefte

Er is nog weinig empirisch bewijs over de effecten van basisbanen. Ook in het geval wordt gekomen voor het onderzoeken van de effecten van een *optie tot een basisbaan*, kunnen relevante nieuwe inzichten worden opgedaan. Voor de beleidsrelevantie is het wel van belang om van te voren – in samenspraak met relevante actoren uit het beleid – de doelgroep van de basisbaan goed te definiëren.

6 Conclusies en beleidsaanbevelingen

In dit rapport hebben we systematisch voor verschillende participatie-maatregelen achtereenvolgens in kaart gebracht wat er al bekend is over de brede effecten van deze instrumenten én wat er aan onderzoek mogelijk is om (nog) meer inzichtelijk te maken wat de brede kosten en baten ervan zijn. Dit levert per instrument een beantwoording op de centrale onderzoeksvraag en de drie deelvragen, die in de inleiding zijn genoemd. Voor de volledigheid herhalen we deze onderzoeksvragen hier:

Hoofdonderzoeksvraag

Welke mogelijkheden zijn er om op de korte en lange(re) termijn inzichtelijk te maken wat de kosten en brede baten zijn van SZW-middelen voor het vergroten van de kans op werk en het bevorderen van de maatschappelijke participatie voor mensen in een kwetsbare positie?

Deelvragen

1. Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar over de kosten en (brede) baten (effectiviteit) van elk van de geselecteerde SZW-maatregelen op de korte en lange(re) termijn? Voor wie gelden de brede baten?
2. Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA, of ander soort studie naar het inzichtelijk maken van de kosten en brede baten van deze maatregelen, uit te voeren? Welke (tussen)stappen moeten daarbij nog gezet worden en welke partijen zijn hiervoor nodig?
3. Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten van de SZW-investeringen in kaart te brengen? Criteria die daarbij een rol kunnen spelen zijn 'hardheid' van de bevindingen, mogelijkheid om te kwantificeren, looptijd en uitvoerbaarheid.

Per instrument lopen we in dit concluderende hoofdstuk de drie deelvragen langs. Dit geeft voor de verschillende participatie-instrumenten weer wat er al bekend is over de brede effecten, of het (op termijn) mogelijk is om een MKBA uit te voeren, wat daar aan extra onderzoek voor nodig is en wat de voor- en nadelen van deze onderzoeks-opties zijn. Het betreft hier de onderzoeks-opties die in Tabel 5.1 zijn opgenomen. Daar waar de conclusie is dat een volledige MKBA (ook op termijn) niet mogelijk is, bespreken we alternatieve manieren om de brede maatschappelijke kosten en baten van het betreffende instrument in kaart te brengen. We eindigen dit hoofdstuk met enkele algemene suggesties voor toekomstig onderzoek op dit terrein.

6.1 Intensief klantcontact

Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar?

Over het effect van intensief klantcontact op arbeidsmarktuitkomsten is er in de empirische literatuur relatief veel bewijs te vinden. De meeste studies laten een positief effect van intensief klantcontact op uitstroom naar werk en uitstroom uit een uitkering zien. Over de kwaliteit van de baan waar de werkzoekende na het intensieve klantcontact in terecht komt, is minder bekend. Daarnaast komt uit de literatuur niet eenduidig naar voren welke subgroepen het meeste baat hebben bij intensief klantcontact. Een issue hierbij is dat veel studies te maken hebben met een relatief kleine steekproef, zodat er bij verdere uitsplitsingen doorgaans weinig verklaringskracht overblijft.

Over de bredere effecten van het instrument is vooralsnog niet veel bekend. Op basis van de literatuur over de relatie tussen werk en brede uitkomsten – zoals gezondheid en crimineel gedrag – zou kunnen worden geconcludeerd dat intensiever klantcontact via werk ook bredere baten genereert. Maar zoals eerder aangegeven

heeft deze literatuur veelal betrekking op de gemiddelde werknemer binnen de beroepsbevolking, niet op de groep kwetsbaren waarvoor dit instrument doorgaans wordt ingezet. Daarnaast gaan we dan voorbij aan de mogelijkheid dat het intensief klantcontact op zichzelf al tot brede baten leidt. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin de consulent bij meer tijd voor de klant beter kan helpen om de thuissituatie te verbeteren (*life-first* aanpak).

Naar de kosten van intensief klantcontact is vooralsnog weinig onderzoek gedaan. Een uitzondering is Koning (2009), die vindt dat een verlaging van de caseload van UWV-consulenten kosteneffectief is. Oftewel, de extra kosten van meer consulenten worden meer dan gecompenseerd door de verlaging in de uitkeringslasten.

Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA uit te voeren?

Voor intensief klantcontact lijkt het redelijk tot goed mogelijk om op redelijk afzienbare termijn een MKBA (of andersoortige kwantitatieve kosten- en batenonderzoek) uit te voeren. Er bestaan verschillende kansrijke onderzoeksopties om ook de effecten van de kwaliteit van werk en de bredere uitkomsten van dit participatie-instrument te meten (zie hieronder).

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat een MKBA voor intensief klantcontact alleen mogelijk is voor een specifieke vorm van dit instrument. Intensief klantcontact kan namelijk op verschillende manieren worden vormgegeven. Zo kan het gaan om puur een verlaging van de caseload van een klantmanager (met als gevolg meer tijd per klant), een verhoging van een van bovenaf opgelegd aantal klantgesprekken of een intensievere begeleiding *per klantcontact*. Ook gaat intensiever klantcontact nogal eens samen met de inzet van een ander instrument, bijvoorbeeld verdere professionalisering van de consulent.

Voor een MKBA is het nodig om de voorliggende interventie (het beleidsalternatief) zo specifiek mogelijk te definiëren en zo veel als mogelijk afzonderlijk van andere maatregelen te evalueren. Alleen dan kunnen alle relevante baten en kosten van een maatregel goed worden gekwantificeerd en gewaardeerd. Een MKBA van intensief klantcontact in den brede – eventueel in combinatie met de inzet van een ander instrument – is dus niet goed haalbaar, een MKBA van een verlaging van de caseload van bijvoorbeeld 200 naar 100 klanten in principe wel. Dit geldt niet alleen voor het in kaart brengen van de (brede) baten, maar ook voor het inschatten van de kosten ervan. Zo is naar verwachting relatief eenvoudig te achterhalen hoeveel meer consulenten er nodig zijn bij een verlaging van de caseload en wat daarvan de bijbehorende kosten zijn. Zo zou bijvoorbeeld een uitvraag onder gemeenten en UWV over de loonkosten van consulenten en bijbehorende overhead inzicht kunnen bieden in de kosten. Hierbij is het wel van belang om alle relevante kosten mee te nemen, dus ook de opportuniteitskosten van tijd van bijvoorbeeld beleidsmakers die betrokken zijn bij de vormgeving en implementatie van het nieuwe beleid.⁴²

Bovenstaande notie betekent ook dat mogelijk niet alle empirische literatuur over intensief klantcontact even bruikbaar is voor een MKBA, omdat sommige studies een andere vormgeving van het instrument bestuderen. Merk ook op dat er enige spanning zit tussen wat er enerzijds nodig is om een MKBA uit te voeren – een geïsoleerde beleidsmaatregel onder de loep nemen – en anderzijds de samenhang en interactie tussen verschillende participatie-instrumenten in de praktijk. Vaak hangt de effectiviteit van een specifieke maatregel deels af van hoe andere, gerelateerde instrumenten worden ingezet.

⁴² Dit is de waarde van de aan de interventie bestede tijd in de (hypothetische) situatie dat dezelfde tijd aan het beste alternatief zou worden besteed. De beleidsmaker die betrokken is bij de vormgeving en implementatie van een nieuwe beleidsmaatregel kan diezelfde tijd niet besteden aan een ander dossier. De maatschappelijke waarde van de tijd die anders zou zijn besteed aan dit andere dossier, zijn de opportuniteitskosten van tijd van de nieuwe maatregel.

Een andere belangrijke kanttekening is dat een deel van de potentiële baten van participatie-instrumenten inherent moeilijk te meten zijn, omdat ze immaterieel van aard zijn. Denk aan zoets als individueel welbevinden of levenskwaliteit, vertrouwen in instituties en de overheid en het veiligheidsgevoel in de samenleving. Dit probleem geldt in principe voor vrijwel elke kosten-batenanalyse binnen het sociaal domein, dus heeft ook betrekking op de andere participatie-instrumenten. Hoewel er manieren zijn om deze baten toch te kwantificeren en moneteriseren in een MKBA – denk aan het uitdrukken van de waarde van een gezond levensjaar in *quality-adjusted life years* (QALY's) – is dit minder 'exact' dan bijvoorbeeld de maatschappelijke waarde van een verlaging van de collectieve zorguitgaven.

Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten in kaart te brengen?

Op basis van de analyse van onderzoeksopties komen een aantal kansrijke opties naar boven om meer inzicht te krijgen in de brede effecten van intensief klantcontact. Op de korte termijn lijken er nog nieuwe inzichten opgedaan te kunnen worden door brede indicatoren toe te voegen aan een aantal bestaande onderzoeken. Voorbeelden van onderzoeken die zich hier voor zouden kunnen lenen zijn het Amsterdams Experiment met de Bijstand of het experiment met de Aanpak 45+ in Almere. Het grote voordeel van deze optie is dat het relatief weinig tijd en budget kost en dat er in principe snel mee kan worden gestart. Een nadeel is dat de uitkomsten wellicht wat gedateerd zijn en daardoor minder relevant zijn voor de huidige beleidssituatie en dat eventuele beperkingen en tekortkomingen van de oorspronkelijke onderzoeksopzet worden overgenomen. Voor de uitvoering van dergelijk onderzoek is het uiteraard nodig dat de betreffende gemeente bereid is mee te werken. Andere partijen die een rol hebben in dit proces zijn onder andere het CBS, de onderzoekers van de oorspronkelijke studie en de opdrachtgever van het nieuwe onderzoek.

Op de langere termijn zou ook een nieuw gerandomiseerd experiment naar intensief klantcontact nog nieuwe inzichten kunnen bieden, hoewel het hierbij wel van belang is hoe het experiment wordt opgezet. Met een zuiver gerandomiseerd experiment met een grote steekproef kunnen brede effecten beter in kaart gebracht worden dan met een kleiner niet-gerandomiseerd experiment. Gegeven de hoge kosten en doorlooptijd van een experiment, is het daarom raadzaam om voldoende tijd te investeren in de voorbereiding. Een langere maar goede voorbereiding zorgt ervoor dat uiteindelijk het meeste uit de resultaten gehaald kan worden. Lessen getrokken uit eerdere experimenten kunnen hierbij meegenomen worden (zie bijv. de Boer et al., 2020). De hoge kosten, de lange voorbereidings- en doorlooptijd, de belasting voor de uitvoering en mogelijke ethische issues vormen de belangrijkste nadelen van deze optie. Het is dus ook geen onderzoeksoptie die op korte termijn meer inzicht kan geven in de brede kosten en baten van intensief klantcontact.

6.2 Verdere professionalisering consultant

Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar?

Over de werking van verdere professionalisering van de consultant is er in zowel de nationale als internationale literatuur nog weinig bekend. Er is een handvol studies die kijken naar het effect van de kwaliteit van de consultant op de arbeidsmarktuitskomsten van de klant. Deze onderzoeken duiden erop dat de kwaliteit van de consultant er wel degelijk toe doet, maar het is vooralsnog onduidelijk waar de kwaliteit dan precies in zit en of verdere professionalisering zich ook één op één vertaalt in een betere kwaliteit van de klantmanager.

Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA uit te voeren?

Gegeven de beperkte bestaande empirische evidentie over de brede effectiviteit van verdere professionalisering lijkt het onhaalbaar om op afzienbare termijn een MKBA voor dit instrument uit te voeren. Een bijkomend probleem is dat niet geheel duidelijk is wat er zoal onder verdere professionalisering valt en hoe dit vervolgens

geoperationaliseerd en gemeten kan worden. Gaat het om specifieke interventies zoals het (verplicht) volgen van een opleiding specifiek voor consultants of het gebruiken van digitale tools als Dennis en Eva? Of betreft het een breder concept, waarbij professionalisering niet alleen van bovenaf kan worden opgelegd maar ook kan voortkomen uit de intrinsieke motivatie van een klantmanager?

We pleiten er daarom voor om met kwalitatief vooronderzoek na te gaan wat verschillende experts en belanghebbenden verstaan onder verdere professionalisering en hoe vanuit daar dit instrument geoperationaliseerd en gemeten kan worden. Naast het benutten van de in het veld aanwezige kennis creëert dit ook draagvlak voor eventueel toekomstig effectonderzoek en een daaruit volgende kosten-batenanalyse. Mocht de consensus zijn dat professionalisering veelomvattend is en niet uiteen te rafelen valt in specifieke elementen, geldt hetzelfde als voor intensief klantcontact: in principe is een MKBA (of andersoortige effectevaluatie) alleen mogelijk voor een specifiek element van professionalisering, niet voor de brede definitie zoals onder andere gehanteerd in dit rapport. Zo kunnen de baten maar zeker ook de kosten van verdere professionalisering volgens de brede definitie niet worden ingeschat. Voor een specifieke vorm ervan, zoals het aanbieden van een opleiding voor consultants, is dit in principe wel mogelijk. Hieronder doen we enkele onderzoeksuggesties daartoe.

Mocht uit het kwalitatieve vooronderzoek blijken dat verdere professionalisering als instrument *an sich* moeilijk te operationaliseren valt waardoor de effecten niet kwantitatief te meten zijn, kan kwalitatief onderzoek naar de brede kosten en baten een goed alternatief vormen. Zo kunnen in een Effectenarena⁴³ met experts de relevante effecten – en de richting ervan – middels *expert opinion* worden geïdentificeerd. Dit kan eventueel nog worden aangevuld met een enquête onder de doelgroep met vragen over hun ervaringen en gepercipieerde gevolgen van verder professionalisering van de consultant.

Met deze aanpak kan geen volledige MKBA (met gemonetariseerde kosten- en batenposten) worden uitgevoerd, maar een MKBA als denkkader behoort dan wel tot de mogelijkheden. Een MKBA als denkkader helpt om de relevante (verwachte) effecten en bij welke partijen deze neerslaan, systematisch te ordenen. Ook zo'n exercitie kan helpen bij de besluitvorming rondom het betreffende instrument. Een dergelijke meer kwalitatieve aanpak, uitmondend in een MKBA als denkkader, is overigens een goede optie voor alle participatie-instrumenten waarvoor een kwantitatieve kosten-batenanalyse uiteindelijk niet haalbaar blijkt.

Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten in kaart te brengen?

In het vorige hoofdstuk hebben we een aantal mogelijkheden voor onderzoek naar de effecten van scholing en training voor consultants geschetst. Hiervan lijkt op korte termijn vooral onderzoek naar de invoering van de verplichte leerlijnen bij UWV kansrijk. Deze onderzoeksoptie scoort relatief goed op de interne en externe validiteit en op databeschikbaarheid, uitvoerbaarheid en kennisbehoefte. Ook de kosten van deze methode lijkt met enige inspanning redelijk accuraat inschatbaar. Er zal dan in ieder geval een inschatting moeten worden gemaakt van de loonkosten van trainers, de kosten van lesmateriaal en de opportuniteitskosten van tijd die consultants besteden aan de trainingen. Op langere termijn zou ook een gerandomiseerd experiment met een training of scholing voor consultants veel nieuwe inzichten kunnen bieden. Voor zover bekend, is dit nog niet eerder gedaan in Nederland. In Noorwegen is een dergelijk experiment wel al uitgevoerd (Malmberg-Heimonen, 2015). De eerder genoemde voor- en nadelen van het opzetten van een geheel nieuw veldexperiment gelden hier uiteraard ook. Voor laatstgenoemde onderzoeksoptie geldt uiteraard dat medewerking van UWV (inclusief trainers en consultants) noodzakelijk is.

⁴³ Een Effectenarena is een beproefd instrument binnen MKBA's. Tijdens een EffectenArena wordt met een groep betrokkenen de kern van een beleidsinterventie doordacht. De samenhang tussen probleemanalyse, nulalternatief en beleidsalternatieven worden gezamenlijk schematisch in kaart gebracht (de Arena). Hierna volgt een groepsdiscussie over welke (bedoelde en onbedoelde) effecten de interventie naar verwachting sorteert.

6.3 Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)

Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar?

De nationale en internationale studies naar het effect van training en scholing van de klant leveren geen eenduidig beeld op over het effect ervan op arbeidsmarkttuitkomsten. Over het algemeen geldt hoe langer de training, hoe minder gunstig de arbeidsmarkttuitkomsten op de korte termijn zijn. Deze bevinding kan waarschijnlijk worden toegeschreven aan het 'lock in-effect': zolang klanten in een training zitten, hebben zij minder tijd en mentale bandbreedte om op zoek te gaan naar werk. Relatief korte trainingen lijken over het algemeen een positieve impact op de baankans te hebben op de korte termijn, hoewel er voor de Nederlandse context ook studies zijn die geen of zelfs een negatief effect vinden (bijv. Bolhaar et al., 2020). Op de lange termijn lijken zowel kortdurende als langdurige trainingen overwegend effectief in het verbeteren van de arbeidsmarktkansen van de klant. In het geval trainingsprogramma's effectief zijn, lijken de positieve effecten vooral te gelden voor langdurige werklozen en vrouwen (Card et al., 2018).

Naar de eventuele bredere baten van training en scholing is vooralsnog weinig onderzoek gedaan. Uit één studie (Caliendo et al., 2023) blijkt dat training een direct positief effect kan hebben op de fysieke en mentale gezondheid; dit effect 'loopt' dus niet via het (weer) aan werk zijn.

Er is verder naar ons weten weinig onderzoek gedaan naar de (kosten)effectiviteit van scholing en training. Een uitzondering hierop is Lammers en Kok (2021), die vinden dat trainingsprogramma's op de lange termijn kosteneffectief zijn voor WW-ontvangers maar niet voor bijstandsgerechtigden. Volgens de auteurs is een mogelijke verklaring hiervoor dat het bij bijstandsgerechtigden om een breed palet van trainingen gaat, inclusief algemene, klassikale training gericht op onder andere het weer kunnen deelnemen aan formeel (beroeps)onderwijs.

Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA uit te voeren?

Een MKBA van scholingstrajecten lijkt op termijn haalbaar, mits er aanvullend onderzoek wordt gedaan naar de langetermijn- en bredere effecten ervan. En voor scholing geldt hetzelfde als voor intensief klantcontact: het instrument kent verschillende vormen: de brede effectiviteit van een sollicitatietraining zal naar verwachting niet gelijk zijn aan de brede effectiviteit van een taal cursus of een gerichte vakopleiding. Dus ook hier geldt dat voor een kosten-batenanalyse een zo specifiek mogelijke vorm dient te worden gekozen. Mocht een volledige MKBA niet haalbaar zijn, is ook voor scholing een meer kwalitatieve benadering middels een MKBA als denkkader een goed alternatief.

Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten in kaart te brengen?

Net als bij intensief klantcontact zouden bestaande onderzoeken kunnen worden uitgebreid om de brede effecten van scholing inzichtelijk te maken. Omdat deze studies al enige tijd geleden zijn uitgevoerd, biedt dit ook de kans om naar langetermijneffecten te kijken. De eerder genoemde voor- en nadelen van deze onderzoeksoptie gelden ook hier. Ook is er de mogelijkheid om een geheel nieuw experiment op te zetten, met dezelfde voor- en nadelen als eerder beschreven.

6.4 Loonkostensubsidie

Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar?

Voor loonkostensubsidie is er voor de Nederlandse context weinig bekend over de brede effectiviteit ervan. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door het feit dat mensen met loonkostensubsidie per definitie een baan hebben; het effect van de inzet van een loonkostensubsidie op de baankans is dus per definitie niet te meten. Ook het meten

van de doorstroom naar een niet-gesubsidieerde baan en bredere uitkomsten is erg lastig: omdat binnen Nederland in beginsel niemand wordt uitgesloten van loonkostensubsidie, is er geen goede controlegroep te vinden. Nieuwe, geavanceerde econometrische methoden kunnen hiervoor een oplossing bieden, maar ook hier zitten de nodige haken en ogen aan.⁴⁴

In de internationale literatuur vinden we wel bewijs voor de positieve werking van een loonkostensubsidie op de baankans, maar geen effect op de doorstroom naar regulier (ongesubsidieerd) werk. Het effect op de baankans neemt bovendien toe naarmate de loonkostensubsidie voor langere tijd beschikbaar wordt gesteld. Naar het effect op brede uitkomsten is in de nationale noch internationale literatuur onderzoek gedaan. Doordat de vormgevingen en doelgroepen van de loonkostensubsidies in het buitenland sterk van elkaar verschillen, is er geen eenduidige conclusie te trekken over voor welke groepen loonkostensubsidie de grootste impact heeft.

De kosten van loonkostensubsidie zijn op dit moment nog niet goed in kaart gebracht. Naast de kosten voor de subsidie zelf, die wordt betaald door de gemeente, bestaan de kosten ook uit de begeleidingsvergoeding voor werkgevers en eventuele extra personeelskosten bovenop het loon. Wel kunnen we ervan uitgaan dat loonkostensubsidie, net als beschut werk en basisbanen, doorgaans een kostbaarder instrument is dan een intensivering van het klantcontact, verdere professionalisering van de consulent of een scholingstraject voor klanten. Een loonkostensubsidie wordt namelijk over een langere periode ingezet en anders dan bij verdere professionalisering van de consulent of scholing kunnen geen schaalvoordelen worden benut.

Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA uit te voeren?

Voor loonkostensubsidie is het uitvoeren van een volledige en accurate MKBA moeilijk. Zoals hierboven aangegeven ligt er voor de Nederlandse beleidscontext weinig empirische evidentie waarop kan worden gebouwd. Een minder nauwkeurige MKBA is wel mogelijk door gebruik te maken van de gekwantificeerde effecten op arbeidsmarktitkomsten in de internationale literatuur. We pleiten ervoor om hierbij uit te gaan van studies die hoog scoren op interne en externe validiteit en dus onder andere goed aansluiten bij de Nederlandse institutionele context. Maar voor een volledige MKBA is dan alsnog nieuw onderzoek nodig om de bredere effecten van het instrument te kunnen inschatten; hieronder bespreken we enkele opties daarvoor.

Een alternatieve aanpak is om niet te streven naar een volledige MKBA, maar om te gaan voor een lichtere MKBA-vorm. Naast een MKBA als denkkader kan er ook worden gekozen voor een reciproke MKBA. Hierin worden dan alleen de arbeidsmarkteffecten gemonetariseerd, waarmee duidelijk wordt bij welke omvang van de brede baten een loonkostensubsidie positieve maatschappelijke waarde heeft. Vervolgens kan met experts worden besproken in hoeverre het realistisch is dat de brede baten van loonkostensubsidie een dergelijke omvang hebben.

Gezien de relatief grote (en groeiende) omvang van het aantal ingezette loonkostensubsidies (zie Figuur 2.1) lijkt de kennisbehoefte rondom de werking van loonkostensubsidie groot. Dit zet verder onderzoek naar de brede kosten en baten van dit instrument in principe hoog op de onderzoeksagenda. De vraag is evenwel in hoeverre gemeenten ook echt actief beleid kunnen voeren met de loonkostensubsidie of dat het vooral een eindstation is en inzet ervan vooral een resultante is van de effectiviteit van alle instrumenten die eerder in het traject zijn ingezet. Mocht dit laatste het geval zijn, is verder onderzoek naar de brede effectiviteit ervan ook minder relevant. Kwalitatief onderzoek – denk aan gesprekken met mensen in het beleid en de uitvoering op gemeentelijk niveau – kan hierover uitsluitsel geven.

⁴⁴ Denk aan een *event time study* in combinatie met een *staggered differences-in-differences* methode, zie vorig hoofdstuk.

Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten in kaart te brengen?

Voor loonkostensubsidie zijn er meerder quasi-experimentele onderzoeksopties om de brede effecten te meten. Het voordeel van quasi-experimenteel onderzoek is dat in principe alle data voorhanden zijn; er hoeft niet aan nieuwe data te worden verzameld. Eventueel kan er verdiepend kwalitatief onderzoek worden gedaan om de onderliggende mechanismen helder te krijgen, bijvoorbeeld middels interviews met lokale beleidsmakers, werkgevers en mensen die aan het werk zijn met loonkostensubsidie. Het belangrijkste nadeel van de quasi-experimentele onderzoeksopties is dat er potentiële issues zijn met de interne en externe validiteit ervan. Uit vooronderzoek zal moeten blijken of zowel de interne als externe validiteit voldoende hoog is om tot betrouwbare resultaten te komen voor de gehele doelgroep.

6.5 Beschut werk

Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar?

Net als voor loonkostensubsidie geldt voor beschut werk dat de arbeidsmarkteffecten ervan moeilijk te meten zijn, met als gevolg weinig empirische evidentie hierover. Er is in Nederland namelijk geen groep (vergelijkbaar met de doelgroep) die per definitie wordt uitgesloten van een beschutte werkplek. Resultaten uit de internationale literatuur duiden er op dat beschut werk maar beperkt leidt tot doorstroom naar regulier werk, zowel op de korte als lange termijn. Gezien de doelgroep is dat misschien ook niet zo verwonderlijk en zou maatschappelijke participatie in de vorm van beschut werk al een doel op zich kunnen zijn en tot bredere positieve effecten kunnen leiden. Zo is er voor de Nederlandse context empirisch bewijs dat werk in de sociale werkvoorziening (de voorloper van de beschutte werkplek) leidt tot een betere mentale gezondheid, een lagere ondersteuningsbehoefte en minder crimineel gedrag. Deze effecten lijken groter te zijn voor vrouwen dan voor mannen. In de internationale literatuur zijn er aanwijzingen dat beschut werk een positief effect heeft op de kwaliteit van leven, vooral onder mensen met een lagere loonwaarde.

De uitvoeringskosten van beschut werk voor gemeenten zijn redelijk goed in beeld, hoewel deze wel sterk verschillen tussen gemeenten en soorten werkplekken.

Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA uit te voeren?

Ook voor beschut werk geldt dat een volledige en heel accurate MKBA voor beschut werk moeilijk haalbaar is, vanwege het ontbreken van informatie over arbeidsmarkteffecten. Een minder accurate MKBA, gebruikmakend van gevonden effecten in buitenlandse studies, behoort wel tot de mogelijkheden. Voor de brede effecten zouden dan de onderzoeksresultaten van het eerder beschreven Wsw-onderzoek (Van Eijkel et al., 2020 en Van Eijkel et al., 2024) kunnen worden benut. Omdat dit echter één studie betreft waarin niet alle mogelijke brede effecten zijn bestudeerd, zouden resultaten idealiter worden aangevuld met bevindingen uit nieuw onderzoek. Dit onderzoek kan dan ook beter aansluiten bij de huidige vormgeving van beschut werk, die qua inhoud en doelgroep toch wat afwijkt van de Wsw.

Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten in kaart te brengen?

Ook voor beschut werk lijkt quasi-experimenteel onderzoek een optie om de bredere effecten in kaart te brengen, met dezelfde voor- en nadelen als eerder genoemd. Het toevoegen meer brede indicatoren aan het bestaande Wsw-onderzoek (Van Eijkel et al., 2020 en Van Eijkel et al., 2024) is ook een mogelijkheid. Dit is goed en snel uitvoerbaar. De vraag is echter in hoeverre dit nieuwe kennis oplevert, omdat veel brede uitkomstmaten al zijn meegenomen in het oorspronkelijke onderzoek.

6.6 Basisbanen

Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur reeds beschikbaar?

Net als voor loonkostensubsidie en beschermt werk is er voor basisbanen weinig empirie beschikbaar met betrekking tot de effecten ervan op arbeidsmarkttuitkomsten. Ook voor basisbanen geldt namelijk dat de arbeidsmarkttuitkomsten ervan moeilijk te meten zijn. Hoewel er in theorie wel een geschikte controlegroep bestaat – er zijn slechts enkele pilots met basisbanen, dus lang niet iedereen behorende tot de doelgroep komt in aanmerking – is het in de praktijk zeer lastig om de specifieke doelgroep te definiëren. Het ontbreken van empirisch bewijs over arbeidsmarkteffecten van basisbanen is vermoedelijk niet zo'n probleem, omdat de doorstroom naar regulier werk (nog) minder een doel is dan bij beschermt werk. Het doel is bovenal het bevorderen van maatschappelijke participatie, wat hopelijk bredere baten genereert. Dit is de reden dat het meeste onderzoek naar basisbanen zich richt op de bredere effecten ervan. Hieruit volgt indicatief bewijs dat basisbanen een positief effect hebben op de mentale gezondheid en algemene kwaliteit van leven van de deelnemers en dat de schulden van deelnemers afnemen (mits basisbanen het inkomen van de deelnemers verhogen). Om 'hard' empirisch bewijs gaat het echter niet. Het is daardoor ook niet vast te stellen of deze effecten verschillen tussen verschillende groepen en tussen de korte en lange termijn. Ook over de kosten van basisbanen is weinig bekend, hoewel sommige pilots wel uitvoeringskosten rapporteren (zoals Mosselman & Polstra, 2023).

Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA uit te voeren?

Ook voor basisbanen geldt dat deze in verschillende vormen voorkomen en dat niet hetzelfde eronder verstaat. Pas als hier een eenduidige definitie voor bestaat, zou een MKBA op termijn mogelijk zijn. Maar zolang basisbanen niet breder worden uitgerold over het land, is de vraag of het überhaupt van toegevoegde waarde is om een kosten-batenanalyse uit te voeren voor basisbanen als generiek participatie-instrument. Wel kan het voor een individuele gemeente (of set van gemeenten) nuttig zijn om een MKBA uit te voeren voor een specifieke vormgeving van de basisbanen.

Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten in kaart te brengen?

Voor bovengenoemde MKBA zien we het uitvoeren van een nieuw veldexperiment als enige kansrijke optie om meer inzicht te krijgen in de brede kosten en baten van (een specifieke vorm van) basisbanen. Belangrijk hierbij is dat het experiment zo wordt opgezet dat effecten onomstotelijk kunnen worden toegewezen aan de inzet van een basisbaan. De eerder genoemde voor- en nadelen van het uitvoeren van een nieuw veldexperiment gelden hier ook.

6.7 Ideeën voor toekomstig onderzoek

Hierboven hebben we een aantal concrete ideeën voor onderzoek beschreven waarmee de brede baten en kosten van participatie-instrumenten beter inzichtelijk kunnen worden gemaakt. We sluiten dit hoofdstuk af met enkele algemene suggesties voor toekomstig onderzoek op het terrein van (de brede effectiviteit van) participatiebeleid.

Ten eerste komt uit dit rapport naar voren dat in effectevaluaties op het terrein van activerend arbeidsmarktbeleid tot nu toe weinig aandacht is geweest voor de eventuele brede baten en kosten van het beleid. Ons voorstel is om bij toekomstige evaluaties wél te onderzoeken hoe een beleidsmaatregel presteert op bredere uitkomstmaten. Dit geeft niet alleen meer inzicht in de bredere effecten van het voorliggende beleid, maar maakt het ook mogelijk om met een bredere blik te taxeren in hoeverre de geëvalueerde beleidsmaatregel maatschappelijke waarde toevoegt.

Ten tweede zou het in onze optiek nuttig zijn om een zogenoemd 'kengetallenoverzicht' met bewezen kosten en baten van participatie-instrumenten op te stellen en beschikbaar te stellen voor publiekelijk gebruik. Deze kengetallen volgen dan uit de bestaande literatuur over het betreffende instrument. Een kengetallenoverzicht helpt bij het uitvoeren bij een MKBA, omdat bepaalde kosten en baten direct uit het overzicht kunnen worden overgenomen. Ook faciliteert het een uniforme aanpak van MKBA's binnen hetzelfde terrein en vergroot het de reproduceerbaarheid, omdat het voor eenieder duidelijk is waar de gebruikte cijfers op gebaseerd zijn. Het kengetallenoverzicht kan worden geüpdatet met aangepaste of nieuwe kengetallen bij nieuw empirisch bewijs voor een kost of een baat.

Een laatste suggestie is om ook voor een aantal andere participatie-instrumenten eenzelfde exercitie uit te voeren als we in dit rapport hebben gedaan voor een zevental maatregelen. Te denken valt aan job coaching of proefplaatsingen. Een dergelijk onderzoek zou ook kunnen worden uitgevoerd voor de gecombineerde inzet van verschillende participatie-instrumenten. In de inleiding hebben we beargumenteerd waarom we in dit rapport de verschillende instrumenten afzonderlijk bestuderen, maar het zou ook interessant zijn om de interactie tussen verschillende maatregelen en de brede effectiviteit daarvan te onderzoeken. Dit sluit aan bij de dagelijkse praktijk, waarin doorgaans uit diverse instrumenten bestaande trajecten worden ingezet om de maatschappelijke participatie van klanten te bevorderen. Een dergelijke exercitie - voor participatie-instrumenten afzonderlijk of in samenhang met elkaar - maakt voor deze overige instrumenten (of combinatie van instrumenten) duidelijk wat er al bekend is over de brede kosten en baten ervan, wat er nodig is om dit (nog) meer inzichtelijk te maken en welk (type) onderzoek hiervoor geschikt zou zijn. Dit draagt bij aan een bredere *evidence base* van de maatschappelijk waarde van participatiebeleid gericht op mensen in een kwetsbare positie.

Referenties

- Albanese, A., Cockx, B., & Dejemeppe, M. (2024). Long-term effects of hiring subsidies for low-educated unemployed youths. *Journal of Public Economics*, 235, 105137.
- Altindag, D. T. (2012). Crime and unemployment: Evidence from Europe. *International review of Law and Economics*, 32(1), 145-157.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of political economy*, 76(2), 169-217.
- Behncke, S., Frölich, M., & Lechner, M. (2010). Unemployed and their caseworkers: should they be friends or foes?. *Journal of the Royal Statistical Society Series A: Statistics in Society*, 173(1), 67-92.
- Bell, A., Hedin, T. J., Schnorr, G., & von Wachter, T. (2024). Unemployment Insurance (UI) Benefit Generosity and Labor Supply from 2002 to 2020: Evidence from California UI Records. *Journal of Labor Economics*, 42(S1), S379-S416.
- Bennenbroek, F., Buckle, A., Drijvers, A., Kistemaker, N., Oomkens, R., Rossetti, S., Salome, L., van der Schoor, R., & Wachter, M. (2021). Afwegingen bij re-integratie & jobcoaching. Zoetermeer: Panteia, Muzus en ZINZIZ.
- Van den Berge, W., Vlasblom, J. D., Ebregt, J., Putman, L., Zweerink, J., & de Graaf-Zijl, M. (2018). Verdringing op de arbeidsmarkt. Beschrijving en beleving. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Berkel, R., & van der Aa, P. (2019). Versterking methodisch werken via HRM. Een kwantitatief onderzoek naar ondersteuning van professionele dienstverlening onder klantmanagers bij sociale diensten.
- Berkhout, E., & Lejour, A. (2019). Alternatieve financiering van loonkostensubsidies. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Black, S. E., Devereux, P. J., & Salvanes, K. G. (2015). Losing heart? The effect of job displacement on health. *ILR Review*, 68(4), 833-861.
- Blick, R. N., Litz, K. S., Thornhill, M. G., & Goreczny, A. J. (2016). Do inclusive work environments matter? Effects of community-integrated employment on quality of life for individuals with intellectual disabilities. *Research in Developmental Disabilities*, 53, 358-366.
- Blom, M., Huberts, S., Zwanepol, M., Gielen, M., Westhoff, E., Athmer, J., Kalisvaart, I., & Oosterom, W. (2020). Samen onder dak. Belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen. Utrecht: Significant APE.
- Blundell, R., Dias, M. C., Meghir, C., & Van Reenen, J. (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European economic association*, 2(4), 569-606.
- De Boer, H., Bolhaar, J., Jongen, E., & Zulkarnain, A. (2020). Evaluatie experimenten Participatiewet: Effecten op de uitstroom naar werk. Den Haag: Centraal Planbureau.

- Böheim, R., Eppel, R., & Mahringer, H. (2023). The impact of lower caseloads in public employment services on the unemployed. *Journal for Labour Market Research*, 57(1), 31.
- Bolhaar, J., Ketel, N., & van der Klaauw, B. (2020). Caseworker's discretion and the effectiveness of welfare-to-work programs. *Journal of Public Economics*, 183, 104080.
- Bos, S., de Beer, P., Elshout, J., Portielje, M., & van Berkel, K. (2023). Naar een werkzame bijstand. Bevindingen uit het Amsterdams Experiment met de Bijstand. Utrecht: Eburon.
- Bos, F., Hof, B., & Tijm, J. (2022). Maatschappelijke kosten-batenanalyse en brede welvaart; een aanvulling op de Algemene MKBA-Leidraad. Den Haag: Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving.
- Braggaar, L., Bronsveld-de Groot, M., van Kopperen, L., Kraaijeveld-de Gelder, R., Lalta, V., & Molenaar-Cox, P. (2017). BUS-G: Verdienende analyses kostendelersnorm. Den Haag: CBS.
- Broeck, A. van den, J. Carpin, H. Leroy en J.M. Diefendorff. (2017). How much effort will I put in my work? It depends on your type of motivation. In: N. Chmiel, F. Fraccaroli en M. Sverke (red.), *An introduction to work and organizational psychology*, 3e editie. Hoboken, NJ: Wiley & Sons, 354-372.
- Browning, M., Moller Dano, A., & Heinesen, E. (2006). Job displacement and stress-related health outcomes. *Health Economics*, 15(10), 1061-1075.
- Bückmann, E., Dorscheidt, E., & Hes, M. (2017). Maatschappelijke kosten-batenanalyse beschut werk. Objectieve informatie over de meerwaarde van beschut werk.
- Caliendo, M., Mahlstedt, R., van den Berg, G. J., & Vikström, J. (2023). Side effects of labor market policies. *The Scandinavian Journal of Economics*, 125(2), 339-375.
- Card, D., Johnston, A., Leung, P., Mas, A., & Pei, Z. (2015). The effect of unemployment benefits on the duration of unemployment insurance receipt: New evidence from a regression kink design in Missouri, 2003-2013. *American Economic Review*, 105(5), 126-130.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Cederlöf, J., Söderström, M., & Vikström, J. (2024). The role of caseworkers: Job finding, job quality and determinants of value-added. Working paper.
- Clark, A. E. (2003). Unemployment as a social norm: Psychological evidence from panel data, *Journal of Labor Economics*, 21(2), 323-351.
- Conen, W. (2018). Waarden van werk. *Economisch Statistische Berichten*, 4760, 186-189.
- Creed, P. A., & Macintyre, S. R. (2001). The relative effects of deprivation of the latent and manifest benefits of employment on the well-being of unemployed people. *Journal of occupational health psychology*, 6(4), 324.

- Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(2), 531-580.
- Crost, B. (2011). The effect of subsidized employment on happiness. SOEPpaper no. 384.
- Dahl, G. B., & Lochner, L. (2012). The impact of family income on child achievement: Evidence from the earned income tax credit. *American Economic Review*, 102(5), 1927-1956.
- Desiere, S., & Cockx, B. (2022). How effective are hiring subsidies in reducing long-term unemployment among prime-aged jobseekers? Evidence from Belgium. *IZA Journal of Labor Policy*, 12(1).
- Van Echtelt, P., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., & Versantvoort, M. (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Van Eijkel, R., Gerritsen, S., Sadiraj, K., & Versantvoort, M. (2020). De brede baten van werk. Den Haag: Centraal Planbureau & Sociaal Cultureel Planbureau.
- Van Eijkel, R., Gerritsen, S., Sadiraj, K., & Versantvoort, M. (2024). The effect of unemployment on mental health for disabled workers: Evidence from a policy reform in the Netherlands. Working paper.
- Van Eijkel, R. & Koopmans, C. (2022). Kosten en baten van samen recht vinden: De maatschappelijke waarde van laagdrempelige en vroegtijdige conflictbegeleiding. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Eliason, M., & Storrie, D. (2009). Does job loss shorten life? *Journal of Human Resources*, 44(2), 277-302.
- Engelhardt, B. (2010). The effect of employment frictions on crime. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 677-718.
- Farré, L., Fasani, F., & Mueller, H. 2018. Feeling useless: the effect of unemployment on mental health in the Great Recession, *IZA Journal of Labor Economics*, 7(1), 1-34.
- Fenger, M., & Strüwer, T. (2016) De effecten van klantcontacten in de Participatiewet. Evaluatie van het project Frequent, Intensief en Persoonlijk contact bij de intergemeentelijke sociale dienst Brabantse Wal. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gautier, P., Muller, P., Van der Klaauw, B., Rosholm, M., & Svarer, M. (2018). Estimating equilibrium effects of job search assistance. *Journal of Labor Economics*, 36(4), 1073-1125.
- Van Gemeren, J., ter Beek, H., van der Laan, S., Rockx, L., Slagman, A., & van Weert, R. (2023). De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland. Utrecht: Significant APE.
- Gielen, M., Gercama, L., Sax, M., Engelen, M., Aarts, L., de Ruig, L., & Bunt, S. (2018) Loonkostensubsidie en loondispensatie - De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Den Haag: APE en de Beleidsonderzoekers.
- Graeber, D. (2018). Bullshit jobs, *Emploi*, 131.

- Green, F. (2011). Unpacking the misery multiplier: How employability modifies the impact of unemployment and job insecurity on life satisfaction and mental health, *Journal of Health Economics*, 30(2), 265-276.
- Gundert, S., & Hohendanner, C. (2015). Active labour market policies and social integration in Germany: Do 'One-Euro-Jobs' improve individuals' sense of social integration?. *European Sociological Review*, 31(6), 780-797.
- Haanstra, V., Oostveen, A., Timmerman, J., & Visee, H. (2020). Evaluatie STiP-regeling. Amsterdam: Regioplan.
- Hazelzet, A. M., & van der Torre, W. (2015). Professionalisering van klantmanagers in het sociale domein. Leiden: TNO.
- Heekelaar, M., & Vertegaal, B. (2024). MKBA Loonkostensubsidie. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van Cedris en Divosa. Utrecht: Berenschot.
- De Hek, P., van der Toorn, A., & Chazan, A. (2023). Effectevaluatie dienstverlening WGA. Tweede voortgangsrapportage. Rotterdam: SEOR.
- Heyma, A., & van der Werff, S. (2014). Een goed gesprek werkt. (Kosten)effectiviteit van re-integratiedienstverlening UWV voor de WW-instroompopulatie 2008-2010. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Heyma, A., Vervliet, T., Lammers, M. & Schwartz, T. (2020). Ervaren met persoonlijke dienstverlening door UWV in de WW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Huber, M., Lechner, M., Wunsch, C., & Walter, T. (2011a). Do German welfare-to-work programmes reduce welfare dependency and increase employment?. *German Economic Review*, 12(2), 182-204.
- Huber, M., Lechner, M., & Wunsch, C. (2011b). Does leaving welfare improve health? Evidence for Germany. *Health economics*, 20(4), 484-504.
- Huttunen, K., Pirttilä, J., & Uusitalo, R. (2013). The employment effects of low-wage subsidies. *Journal of Public Economics*, 97, 49-60.
- IBO (2001). Aan de Slag. Eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid.
- Ivanov, B., Pfeiffer, F., & Pohlan, L. (2020). Do job creation schemes improve the social integration and well-being of the long-term unemployed?. *Labour Economics*, 64, 101836.
- Jahoda, M. (1981). Work, employment, and unemployment: Values, theories, and approaches in social research. *American psychologist*, 36(2), 184.
- De Jonge, A. (2021a). Gemeenten: andere aanpak kostendelersnorm. Geraadpleegd op 18 april 2024 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/gemeenten-schaf-kostendelersnorm-af>
- De Jonge, A. (2021b). Twee alternatieven voor de kostendelersnorm. Geraadpleegd op 18 april 2024 via <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/alternatieven-voor-kostendelersnorm>

- Kasy, M., & Lehner, L. (2023). Employing the unemployed of Marienthal: Evaluation of a guaranteed job program. Working paper.
- Van Kempen, H., Hofstetter, H., Haggengburg-Mohammad, M., Sewdas, R., & de Jong, I. (2019). Evaluatie Werkbrigade. Wat levert het de deelnemers op en wat levert het de stad op? Amsterdam: OIS.
- Van der Klaauw, B., & Vethaak, H. (2022). Empirical evaluation of broader job search requirements for unemployed workers. IZA Discussion Paper Series nr. 15698. Bonn: IZA - Institute of Labor Economics.
- Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17(6), 904-918.
- Knabe, A., & Rätzl, S. (2011). Quantifying the psychological costs of unemployment: the role of permanent income. *Applied Economics*, 43(21), 2751-2763.
- Kober, R., & Eggleton, I. R. (2005). The effect of different types of employment on quality of life. *Journal of Intellectual Disability Research*, 49(10), 756-760.
- Koning, P. (2009). The effectiveness of Public Employment Service workers in the Netherlands. *Empirical Economics*, 37, 393-409.
- De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Rosing, F., & Groenewoud, M. (2014). Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie. Rotterdam/Amsterdam: SEOR, Epsilon research & Regioplan.
- De Koning, J., de Hek, P., Mallee, L., Groenewoud, M., & Zwinkels, W. (2015). Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV. Rotterdam: SEOR, Epsilon research & Regioplan.
- Kools, L., & Koning, P. (2019). Graded return-to-work as a stepping stone to full work resumption. *Journal of Health Economics*, 65, 189-209.
- Koopmans, C., Heyma, A., Hof, B., Imandt, M., Kok, L., & Pomp, M. (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Koopmans, C.C., F. Tewes (2009). Economische projectbeoordeling Programma Toetsing en Toetsgestuurd leren, Rapport 2010-08, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Kruis, G., & van Waveren, B. (2016). Gevolgen kostendelersnorm in Amsterdam. Amsterdam: Regioplan.
- Kuhn, A., Lalive, R., & Zweimüller, J. (2009). The public health costs of job loss. *Journal of Health Economics*, 28(6), 1099-1115.
- Lammers, M., & de Graaf-Zijl, M. (2022). Arbeidsmarktgericht scholen. Evaluatie van het scholingsbudget WW 2018-2021. Amsterdam: UWV Strategie Beleid en Kenniscentrum.
- Lammers, M., & Kok, L. (2021). Are active labor market policies (cost-) effective in the long run? Evidence from the Netherlands. *Empirical Economics*, 60(4), 1719-1746.

- Lemieux, T., & Milligan, K. (2008). Incentive effects of social assistance: A regression discontinuity approach. *Journal of Econometrics*, 142(2), 807-828.
- Llena-Nozal, A., Lindeboom, M., & Portrait, F. (2004). The effect of work on mental health: does occupation matter? *Health Economics*, 13(10), 1045-1062.
- Maibom, J., Rosholm, M., & Svarer, M. (2017). Experimental evidence on the effects of early meetings and activation. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(3), 541-570.
- Malmberg-Heimonen, I. E. (2015). Social workers' training evaluated by a cluster-randomized study: Reemployment for welfare recipients? *Research on Social Work Practice*, 25(6), 643-653.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *science*, 341(6149), 976-980.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review google schola*, 2, 21-28.
- Migliore, A., & Butterworth, J. (2008). Trends in outcomes of the vocational rehabilitation program for adults with developmental disabilities: 1995–2005. *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 52(1), 35-44.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2024). Kennisdocument beschut werk in de Participatiewet. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Mosselman, K., & Polstra, L. (2023). De praktijk van basisbanen. Monitor van het experiment Basisbanen in Groningen. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.
- Movisie (2021). Jongvolwassenen en de kostendernorm in de participatiewet. Geraadpleegd op 18 april 2024 via <https://www.movisie.nl/artikel/jongvolwassenen-kostendelersnorm-participatiewet-0>
- Nederlandse Arbeidsinspectie (2019). Evaluatie beschut werk. Utrecht: Inspectie SZW.
- Van Olden, H., & van het Erve, S. (2020). Het goud van de participatiesamenleving: Loonkostensubsidie en Go-riskpolis.
- Olsthoorn, M., Koot, P., Hoff, S., Ras, M., van Hulst, B., Wildeboer Schut, J. M., Arts, J., Goderis, B., Thijssen, L., de Haard, M., Vlekke, M., & Verkade, E. (2020). Kansrijk armoedebeleid. Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Pasquini, A., Centra, M., & Pellegrini, G. (2019). Fighting long-term unemployment: Do we have the whole picture?. *Labour Economics*, 61, 101764.
- Penne, T., & Goedemé, T. (2021). Can low-income households afford a healthy diet? Insufficient income as a driver of food insecurity in Europe. *Food Policy*, 99, 101978.
- Romijn, G., & Renes, G. (2013). Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse. Den Haag: Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.

- Rutten, A., Knoef, M., & van Vuuren, D. (2023). Kortere werkloosheidsuitkering leidt tot minder medicijngebruik. *Economische Statistische Berichten*.
- Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-1763.
- Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2021). Hysteresis from employer subsidies. *Journal of Public Economics*, 200, 104459.
- Salm, M. (2009). Does job loss cause ill health?. *Health Economics*, 18(9), 1075-1089.
- Schaller, J., & Stevens, A. H. (2015). Short-run effects of job loss on health conditions, health insurance, and health care utilization. *Journal of Health Economics*, 43, 190-203.
- Schalock, R. L. (Ed.). (1990). *Quality of life: Perspectives and issues*. Washington, DC: American Association on Mental Retardation.
- Schiele, V., & Schmitz, H. 2016. Quantile treatment effects of job loss on health. *Journal of Health Economics*, 49, 59-69.
- Schöb, R. (2021). Labor market policies, unemployment, and identity. IZA World of Labor.
- Schmitz, H. 2011. Why are the unemployed in worse health? The causal effect of unemployment on health. *Labour Economics*, 18(1), 71-78.
- Schiprowski, A. (2020). The role of caseworkers in unemployment insurance: Evidence from unplanned absences. *Journal of Labor Economics*, 38(4), 1189-1225.
- Schmieder, J. F., & Von Wachter, T. (2016). The effects of unemployment insurance benefits: New evidence and interpretation. *Annual Review of Economics*, 8(1), 547-581.
- Schünemann, B., Lechner, M., & Wunsch, C. (2015). Do long-term unemployed workers benefit from targeted wage subsidies? *German Economic Review*, 16(1), 43-64.
- Schuring, M., Robroek, S. J., & Burdorf, A. (2017). The benefits of paid employment among persons with common mental health problems: evidence for the selection and causation mechanism. *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, 540-549.
- Serail, S., & van de Pas, I. W. C. M. (2002). ID-banen in perspectief. Bevindingen uit onderzoek onder gemeenten, uitvoerders, werkgevers en werknemers. Tilburg: IVA Tilburg.
- Sjögren, A., & Vikström, J. (2015). How long and how much? Learning about the design of wage subsidies from policy changes and discontinuities. *Labour Economics*, 34, 127-137.
- Strandh, M. (2001). State intervention and mental well-being among the unemployed. *Journal of Social Policy*, 30(1), 57-80.

- Suziedelyte, A., & Zhu, A. (2021). The intergenerational impact of reduced generosity in the social safety net. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 192, 1-24.
- Talman, J., Hippert, N., & Engelen, M. (2022). Nieuw beschut werk bij reguliere werkgevers. Leiden: De Beleidsonderzoekers.
- UWV. (2021). OVERZICHT RE-INTEGRATIEDIENSTVERLENING AG/ZW 2013. Onderdeel van het Inkoopkader Re-integratiedienstverlening 2012 (situatie per 1-1-2021).
- Verdugo, M. A., Jordán de Urríes, F. B., Jenaro, C., Caballo, C., & Crespo, M. (2006). Quality of life of workers with an intellectual disability in supported employment. *Journal of Applied Research in Intellectual Disabilities*, 19(4), 309-316.
- Verlaet, T., & Zulkarnain, A. (2022a). Vervolgonderzoek experimenten Participatiewet. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Verlaet, T., & Zulkarnain, A. (2022b). Evaluatie experimenten Participatiewet: effecten op brede baten. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Vervliet, T., Lammers, M., & Heyma, A. (2021). Effecten van persoonlijke dienstverlening op kans op werk en uitstroom uit de WW. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Visee, H., Bouterse, M., & Zwinkels, W. (2019). Effectiviteit van de Aanpak 45+ van de gemeente Almere. Deelrapport 4: effectiviteitsanalyse en verklarend onderzoek. Amsterdam: Regioplan.
- VNG (2015). Resultaat uitvraag praktijkervaringen kostendelersnorm.
- Vooren, M., Haelermans, C., Groot, W., & Maassen van den Brink, H. (2019). The effectiveness of active labor market policies: a meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 33(1), 125-149.
- Wadensjö, E. (2007). 'Activation policy in Sweden', in A. Serrano Pascual and L. Magnusson (eds), *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Brussels: Peter Lang, pp. 127-144.
- Ter Weel, B., Hers, J., Kok, L., Bussink, H., & van Kesteren, J. (2020). Doorrekening voorstellen Platform de Toekomst van de Arbeid. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Winkelmann, R. (2014). Unemployment and happiness. *IZA World of Labor*.
- Yamaguchi, A. (2013). Influences of social capital on health and well-being from qualitative approach. *Global journal of health science*, 5(5), 153.
- Van Yperen, T.V., & Veerman, J.W. (2008). Zicht op effectiviteit: Handboek voor praktijkgestuurd effectonderzoek in de jeugdzorg. Delft: Eburon.

Bijlage A Aanpak literatuurstudie

De literatuurstudie bestond uit drie stappen:

1. *Database search*: We startten met het verzamelen van literatuur door te zoeken in verschillende *search engines*, zoals de KWI database, Google, Google Scholar, de NBER Working Papers en IZA Discussion Papers. Hierbij hebben we verschillende (combinaties van) zoektermen gebruikt. Voor de loonkostensubsidie gebruikten we bijvoorbeeld de volgende zoektermen: "wage subsidy" of "hiring subsidy" op zichzelf of in combinatie met "happiness", "firm", "stigma", "social assistance" of "disability".
2. *Backward* en *forward tracking*: Vervolgens zijn we vanuit deze gevonden bronnen verder gaan zoeken. Door middel van *backward* en *forward tracking*, hebben we de literatuurlijst uitgebreid.
3. Tot slot hebben we de bronnenlijst aangevuld door middel van gesprekken met experts. Zowel in de focusgroepen als in meerdere klankbordbijeenkomsten en individuele gesprekken met experts hebben we de meest recente resultaten uit de literatuurstudie besproken. We vroegen hierbij expliciet naar ontbrekende relevante literatuur.

In dit gehele proces hebben we een aantal inclusiecriteria gehanteerd. Zo namen we alleen literatuur mee waarin de effecten op werk of op brede uitkomsten worden onderzocht. Dit konden zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeken zijn. Verder lag onze focus op literatuur uit westerse landen, vanwege de vergelijkbaarheid van de instituties. Bij onderzoeken uit het buitenland hebben we bronnen geselecteerd die wat betreft doelgroep en instrument relevant zijn voor de Nederlandse beleidsinstrumenten. Daarnaast hebben we alleen studies meegenomen, die gepubliceerd zijn na 2004. Hiermee omvangt de literatuurstudie een tijdshorizon, die breed genoeg is om alle relevante studies van de afgelopen jaren mee te nemen, maar toch vooral bestaat uit studies die gebruik maken van de meest *state-of-the-art* onderzoeksmethodes. Bij voorkeur gebruikten we *peer reviewed artikelen*, die hoog scoren op de effectladder.

De literatuur hebben we vervolgens op een systematische manier verwerkt. De resultaten uit alle relevante studies zijn opgenomen in een overzichtstabel per instrument, waarin voor iedere studie informatie staat over het land waarin het onderzoek plaatsvond, de onderzochte behandeling, de gehanteerde methodiek, het datatype, de dataperiode, de selectie van de steekproef, behandelgroep en controlegroep en de relevante uitkomsten. Deze tabellen zijn opgenomen in Bijlage B.

Bijlage B Geïnccludeerde empirische studies

Tabel B.1 Intensief klantcontact

Studie	Land	Behandeling	Methode	Soort data	Data periode	Steekproef	Behandelgroep	Controlegroep	Uitkomsten
Verlaat & Zulkarnain (2022a)	Nederland	Intensievere begeleiding	Experimenteel	Administratief	2017-2019	Personen in de bijstand in Utrecht, Deventer en Wageningen (n=1.484)	Deelnemers krijgen die extra begeleiding krijgen.	Deelnemers die de reguliere dienstverlening ontvangen.	In Utrecht positief effect op participatie. In Deventer en Wageningen geen effect gevonden.
Verlaat & Zulkarnain (2022b)	Nederland	Intensievere begeleiding	Experimenteel	Administratief	2017-2019	Personen in de bijstand in Utrecht, Deventer en Wageningen (n=1.484)	Deelnemers krijgen die extra begeleiding krijgen.	Deelnemers die de reguliere dienstverlening ontvangen.	Hogere Wmo-gebruik bij de behandelgroep. Dit komt mogelijk door beter zicht op behoeften van deelnemers en meer tijd om door te verwijzen naar Wmo-loket.
Visee et al. (2019)	Nederland	Aanpak 45+	Experimenteel	Administratief	2017	Bijstandsgerechtigden in Almere van 45+ met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (n=440)	De ontvangers van de Aanpak 45+	Vergelijkbare groep die geen dienstverlening ontvangt.	Positief effect op het vinden van parttime werk. Geen effect op grotere banen van minstens 48 uur per maand.
Bos et al. (2023)	Nederland	Lagere caseload voor de klantmanager	Experimenteel	Interviewdata	2018-2022	Bijstandsgerechtigden behalve kwetsbare groepen (n=513)	Klanten die geholpen worden door een klantmanager met een lagere caseload.	Ontvangers van de reguliere dienstverlening	Geen effect op uitstroom uit de bijstand of participatie voor de steekproef als geheel.
Fenger & Strüwer (2016)	Nederland	Frequent, intensief en persoonlijk contact (FIP methode)	Experimenteel	Administratief	2014-2015	Uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt van de sociale	Klanten die met de FIP-methode worden geholpen	Klanten die de reguliere dienstverlening ontvangen	Positief effect op het aantal beëindigde uitkeringen. Het gaat hierbij niet primair om uitstroom naar betaald werk.

						dienst Brabantse Wal (n=1.933)			
De Koning et al. (2015)	Nederland	Intensieve dienstverlening met tenminste vier individuele gesprekken	Experimenteel	Administratief	2012-2013	WW-ontvangers (n=9.237)	WW'ers met intensieve dienstverlening (individuele gesprekken, workshops)	WW'ers met basisdienstverlening (groepsgesprekken, e-dienstverlening)	Positief effect op participatie en uitstroom uit de WW. Geen effect op de kwaliteit van banen.
Vervliet et al. (2021)	Nederland	Persoonlijke dienstverlening (1) of alleen handhaving (2)	Experimenteel	Administratief	2017-2018	WW-ontvangers (n=225.275)	Twee behandelgroepen. Persoonlijke dienstverlening door UWV (1) of alleen correctieve handhaving (2)	Controlegroep met reguliere dienstverlening.	Positief effect van persoonlijke dienstverlening op participatie en op WW-uitstroom. Handhaving heeft geen effect op WW-uitstroom en baankans.
Heyma et al. (2020)	Nederland	Persoonlijke dienstverlening (1) of alleen handhaving (2)	Kwalitatief	Enquête	2017-2018	WW-ontvangers (n=225.275)	Twee behandelgroepen. Persoonlijke dienstverlening door UWV (1) of alleen correctieve handhaving (2)	Controlegroep met reguliere dienstverlening.	Persoonlijke dienstverlening heeft in vergelijking met alleen online dienstverlening een positieve invloed op de intentie, kwaliteit en intensiteit van het werkzoekgedrag van WW-kanten.
Van der Klaauw & Vethaak (2022)	Nederland	Twee behandelingen: Breder zoekgedrag afdwingen (1) en extra meetings met de consultant (2)	Experimenteel	Administratief	2015-2017	Werkzoekenden (n=130.00)	Werklozen met bredere zoekverplichtingen en extra meetings (1) en werklozen met alleen extra meetings (2)	Werklozen zonder extra verplichtingen of meetings	Extra meetings met de klantmanager heeft een positief effect op participatie. Bovendien zijn de extra meetings kosteneffectief. Bredere zoekverplichtingen hebben juist een negatief effect op participatie.

Koning (2009)	Nederland	Toename van Centra voor Werk en Inkomen (CWI, later gefuseerd met UWV) werknemers per werkzoekende	Quasi-experimenteel	Administratief	2004	Werkzoekenden (n=1.511.125) bij 132 CWI-afdelingen	Werkzoekenden bij een CWI-afdeling met meer werknemers per cliënt	Werkzoekende bij een CWI-afdeling met minder werknemers per cliënt	Extra CWI-werknemers verhogen uitstroombpercentages voor kortdurig werklozen en verminderen de instroom in uitkeringsregelingen. Bovendien zijn de extra consulenten kosteneffectief.
Schiprowski (2020)	Zwitserland	Een meeting met een casemanager van 35.	Quasi-experimenteel	Administratief	2010-2012	WW-ontvangers in Zwitserland (n=379.358)	WW-ontvangers met een extra meeting	WW-ontvangers met een gemiddelde hoeveelheid meetings	Positief effect van extra contactmomenten op participatie.
Maibom (2017)	Denemarken	Vroege intensief klantcontact met groepsgesprekken (1), individuele gesprekken (2) en vroege activering (3)	Experimenteel	Administratief	2008-2013	WW-ontvangers (n=4.730)	Drie behandelgroepen. Groepsgesprekken (1), individuele gesprekken (2) en vroege activering (3)	Reguliere dienstverlening	Individuele gesprekken hebben een positief effect op participatie en zijn doelmatig. De andere interventies hebben geen significant effect.
Böheim et al. (2023)	Oostenrijk	Verlaagde caseload voor consulenten	Experimenteel	Administratief	2015-2018	Werkzoekenden (n=12.424)	Werkzoekenden die werden geholpen door een consulent met een lagere caseload	Werkzoekenden die werden geholpen door een consulent met een reguliere caseload	Lagere caseload leidt tot hogere participatie bij de cliënt. Er is een positief effect op het verlaten van de beroepsbevolking (drop-out) en op het vinden van betaald werk. Geen effect gevonden op de startsalariissen.

Tabel B.2 Verdere professionalisering consulenten

Studie	Land	Behandeling	Methode	Soort data	Dataperiode	Steekproef	Behandelgroep	Controlegroep	Uitkomsten
Kools & Koning (2019)	Nederland	Hulp van een case manager van een hogere kwaliteit	Quasi-experimenteel	Administratief	2011-2014	Personen in de ziektewet die een case manager hebben gekregen voor hun re-integratie (n=11.741)	Cliënten die geholpen worden door een case manager met een hoge propensity voor graded work	Cliënten die geholpen worden door een case manager met een lage propensity voor graded work	Hogere kans op participatie.
Benenbroek et al. (2021)	Nederland	Methodisch werken	Kwalitatief	Literatuur, groepsinterviews, customer journey workshops	2021	re-integratieprofessionals en jobcoaches (n=319)	N.v.t.	N.v.t.	Clusters van de belangrijkste factoren waar klantmanagers rekening mee moeten houden bij hun dienstverlening.
Cederlöf et al. (2024)	Zweden	De dienstverlening van een case worker van een hogere kwaliteit	Quasi-experimenteel	Administratief	2003-2020	Werkzoekenden (n=756.520)	Cliënten die geholpen worden door een consulent van hoge kwaliteit	Cliënten die geholpen worden door een consulent van lagere kwaliteit	De kwaliteit van de consulent heeft een positieve lange termijn invloed op participatie en de kwaliteit van werk. Betere uitkomsten bij het matchen van cliënten en consulenten gebaseerd op de werkervaring van de cliënt.
Behncke et al. (2010)	Zwitserland	De dienstverlening van casemanagers die zich richten op samenwerking en het	Quasi-experimenteel	Administratief	2003	Werkzoekenden van 24-55 jaar (n=100.222)	Werkzoekenden die geholpen worden door een casemanager die zich richt op samenwerking.	Werkzoekenden die geholpen worden door een casemanager die zich dominant en veeleisend opstelt.	Een verhoogde korte- en middellange termijn kans op participatie bij consulenten die zich minder richten op samenwerking en het vermijden van conflict.

Schiprowski (2020)	Zwitserland	vermijden van conflict. Kwaliteit van de consulent	Quasi-experimenteel	Administratief	2010-2012	WW-ontvangers in Zwitserland (n=379.358)	WW-ontvangers met dienstverlening van de meest/minst productieve consulenten	WW-ontvangers met dienstverlening van een gemiddeld productieve consulent	Het effect van een extra gesprek met de minst productieve consulenten is nul, terwijl het effect van de meest productieve consulenten twee keer hoog is als het gemiddelde.
Malmberg-Heimonen (2015)	Noorwegen	Training programma voor consulenten gericht op systematische follow-ups voor de cliënt.	Experimenteel	Enquête	2010-2011	Ontvangers van een uitkering (n=617)	Werkzoekenden die geholpen worden door een consulent die het trainingsprogramma heeft gevolgd.	Werkzoekenden die geholpen worden door een consulent die het programma niet gevolgd heeft.	Positieve invloed van het trainingsprogramma op de participatie van de klant. Follow-ups na de dienstverlening zijn belangrijk voor de cliënt.

Tabel B.3 Re-integratiedienstverlening (specifiek scholing)

Studie	Land	Behandeling	Methode	Soort data	Dataperiode	Steekproef	Behandelgroep	Controlegroep	Uitkomsten
De Koning et al. (2014)	Nederland	Sollicitatietraining	Experimenteel	Administratief	2012-2014	WWB-klienten (n=357)	Mensen met training	Mensen zonder training	Geen significant effect op uitstroom uit uitkering of naar een baan
De Hek et al. (2023)	Nederland	Activerende dienstverlening voor WGA'ers (inclusief gesprekken, trajecten, en instrumenten)	Experimenteel	Administratief en enquête	2019-2022	WGA'ers (n=20.013)	WGA'ers met uitgebreide dienstverlening	WGA'ers zonder dienstverlening	Significante verschillen in werkhervatting en werkfittrajecten, met positieve effecten voor de behandelgroep op het vinden van regulier betaald werk en tussenstappen richting werk.
Heyma & Van der Werff (2014)	Nederland	Kortdurende training Scholing	Quasi-experimenteel	Administratief	2008-2010	WW-klienten (training: n=19.757; scholing: n=11.026)	WW-klienten die re-integratiedienstverlening hebben ontvangen	WW-klienten die deze re-integratiedienstverlening niet heeft ontvangen	Kortdurende training leidt tot hogere kans op werkhervatting binnen anderhalf jaar WW Scholing leidt tot lagere kans op werkhervatting binnen anderhalf jaar WW. Beide vormen van re-integratiedienstverlening zijn niet kosteneffectief.
Lammers & De Graaf-Zijl (2022)	Nederland	Extra scholingstrajecten voor WW-klienten	Kwalitatief	Enquête en diepte-interviews	2018-2021	WW-klienten met een afstand tot de arbeidsmarkt (enquête =2.600, interviews=55)	WW-klienten die een extra scholingstraject hebben gevolgd	N.v.t.	WW-gerechtigden die gebruikmaakten van de scholingsmogelijkheden daar (zeer) tevreden over waren. Van de deelnemers die de opleiding succesvol hadden afgerond, heeft de overgrote meerderheid (84 procent) werk gevonden, waarvan 70

Bolhaar et al. (2020)	Nederland	Sollicitatietraining	Experimenteel	Administratief	2012-2013	Nieuwe instroom bijstandsklanten	Bijstandsklanten met sollicitatietraining	Mensen met een klantmanager met volledig vrije keuze van inzet re-integratietraject Mensen die aan geen enkel traject deelnamen	procent werk dat aansluit op de gevolgde opleiding. Sollicitatietraining leidt tot minder gewerkte weken en een lager inkomen dan andere re-integratietrajecten
Card et al. (2018)	Meerdere landen	Actief arbeidsmarktbeleid	Meta-analyse	N.v.t.	1995-2014	Wetenschappelijk onderzoek (n=207)	N.v.t.	N.v.t.	Gemiddelde effecten zijn klein op korte termijn, maar positiever op middellange tot lange termijn (1). Hoogste opbrengsten voor programma's die de nadruk leggen op de accumulatie van menselijk kapitaal (2). Grotere effecten voor vrouwen en deelnemers die vanuit langdurige werkloosheid instromen (3). Actief arbeidsmarktbeleid heeft een grotere kans om positieve effecten te laten zien tijdens een recessie (4).
Vooren et al. (2019)	Meerdere landen	Actief arbeidsmarktbeleid	Meta-analyse	N.v.t.	1990-2017	Wetenschappelijk onderzoek (n=57)	N.v.t.	N.v.t.	Gesubsidieerde arbeid en publieke werkgelegenheidsprogramma's hebben negatieve kortetermijneffecten, die geleidelijk positief worden op de langere termijn. Regelingen met uitgebreide diensten, waaronder hulp bij

Huber et al. (2011a)	Duitsland	Kort- en langdurende trainingen	Propensity score matching zonder natuurlijk experiment	Administratief en enquête	1998-2007	Werkzoekende n (n=10.675)	De ontvangers van korte en langdurige trainingsprogramma's	Niet-deelnemers met een vergelijkbare kans om deel te nemen gebaseerd op geobserveerde variabelen	het zoeken naar werk en trainingsprogramma's, hebben deze negatieve kortetermijneffecten niet en blijven positief vanaf 6 tot 36 maanden na de start van het programma. Korte training verhoogt de kans op werk. Langdurige training heeft geen effect op participatie.
Caliendo et al. (2023)	Zweden	Werkgerichte training van gemiddeld zes maanden	Diff-in-diff zonder natuurlijk experiment	Administratief	2006-2007	WW-ontvangers (n=368.487)	Training deelnemers	Niet-deelnemers	Deelname aan training vermindert de kans op medicatie voor hart- en vaatzieken en geestelijke gezondheid. Daarnaast vermindert het ziekteverzuim.

Tabel B.4 Loonkostensubsidie

Studie	Land	Behandeling	Methode	Soort data	Dataperiode	Steekproef	Behandelgroep	Controlegroep	Uitkomsten
Gielen et al. (2018)	Nederland	Loonkostensubsidie	Overig kwantitatief	Administratief	2015-2016	Quasi-Wajongers (n=1.756)	Mensen die werken met loonkostensubsidie	Mensen die werken zonder loonkostensubsidie	Lagere kans op baanverlies binnen 360 dagen na start baan
Sjögren & Vikström (2015)	Zweden	Loonkostensubsidie (max. 5 jaar, ter hoogte van inkomstenbelasting)	Quasi-experimenteel	Administratief	2005-2011	26-60 jaar oud (n=1.246.439)	Werkloosheidsduur >12 maanden in voorgaande 15 maanden	Werkloosheidsduur <12 maanden in voorgaande 15 maanden	Hogere kans op gesubsidieerd werk (minstens 1 uur per week)
Saez et al. (2019)	Zweden	Loonkostensubsidie (geen max. duur, ter hoogte van 15% van loonkosten)	Quasi-experimenteel	Administratief	2002-2013	20-35 jaar oud (n=64)	20-26 jaar oud	27-35 jaar oud	Hogere kans op werk. Geen significant effect op netto salaris
Saez et al. (2021)	Zweden	Loonkostensubsidie (geen max. duur, ter hoogte van 15% van loonkosten)	Quasi-experimenteel	Administratief	2003-2018	20-40 jaar oud (n=273)	20-25 jaar oud in 2007, 2008 en 2015, 20-26 jaar oud in 2009-2014	25+ in 2007, 2008 en 2015, 26+ in 2009-2014	Hogere en groeiende kans op werk. Blijvende effecten op baankans na afschaffen. Geen significant effect op netto salaris
Schüemann et al. (2015)	Duitsland	Loonkostensubsidie (max. 1 jaar, ter hoogte van 40-60% van loonkosten)	Quasi-experimenteel	Administratief	2000-2006	Jonger dan 60 jaar (n=31.049)	Werkloosheidsduur >12 maanden	Werkloosheidsduur <12 maanden	Hogere uitstroom naar gesubsidieerd werk. Geen significant effect op uitstroom naar niet-gesubsidieerd werk
Desiere & Cockx (2022)	België	Loonkostensubsidie (max. 5 jaar en 1 maand, vast bedrag)	Quasi-experimenteel	Administratief	2012-2019	40-43 en 45-48 jaar oud, werkloosheidsduur >6 maanden	45-48 jaar oud	40-43 jaar oud	Hogere kans op werk

Albanese et al. (2024)	België	Loonkostensubsidie (max. 1 tot 2 jaar, vast bedrag)	Quasi-experimenteel	Administratief	2003-2017	22-29 jaar oud, max. middelbare school diploma, en eerste registratie als werkzoekende in 2010 (n=9.935)	22-25 jaar oud	26-29 jaar oud	Hogere kans op werk in private sector. Geen significant effect op totale kans op werk
Huttunen et al. (2013)	Finland	Loonkostensubsidie (geen max. duur, ter hoogte van 16% van loonkosten)	Quasi-experimenteel	Administratief	2004-2007	45-64 jaar oud	Ouder dan 54 jaar, maandsalaris <2000 euro	Jonger dan 54 jaar óf maandsalaris <2000 euro	Geen significant effect op werkkans. Hogere aantal gewerkte uren
Pasquini et al. (2019)	Italië	Loonkostensubsidie (max. 3 jaar, ter hoogte van ongeveer 16% van loonkosten)	Quasi-experimenteel	Administratief	2011-2016	Werkloosheidsduur 713-745 dagen (n=48.213)	Werkloosheidsduur >729 dagen	Werkloosheidsduur <729 dagen	Hogere kans op werk. Geen significant verdringingseffect
Kluve (2010)	Meerdere Europese landen	Private sector incentives	Meta-analyse	N.v.t.	N.v.t.	Europese landen (n=137)	Studies naar effect private sector incentives	Studies naar effect trainingen	Hogere kans op positief effect op werk
Card et al. (2018)	Meerdere landen	Gesubsidieerd werk in private sector	Meta-analyse	N.v.t.	N.v.t.	Gepubliceerd tussen 2007 en 2014 (n=207)	Studies naar effect tussen 2 en 3 jaar na behandeling	Studies naar effect binnen 1 jaar na behandeling	Hogere kans op werk (na langere periode)

Tabel B.5 Beschut werk

Studie	Land	Behandeling	Onderzoeksmethode	Soort data	Data-periode	Steekproef	Behandelgroep	Controlegroep	Uitkomsten
Talman et al. (2022)	Nederland	Beschut werk bij reguliere werkgevers	Kwalitatief	Interviews	2021-2022	Expertorganisaties (n=5)	nvt	nvt	Weinig perspectief op doorstroom naar regulier werk
Nederlandse Arbeidsinspectie (2019)	Nederland	Beschut werk	Mixed-methods	Survey + interviews	Onbekend	Gemeenten (n=91) + professionals en beschut werkers (n=120)	nvt	nvt	Weinig doorstroom naar regulier werk
Van Gemeren et al. (2023)	Nederland	Beschut werk	Overig kwantitatief	Survey	Onbekend	Uitvoeringsorganisaties (n=21)	nvt	nvt	Som van productiviteit en loonkostensubsidie blijft achter bij kosten Hoger salaris
Van Eijkel et al. (2024)	Nederland	Sociale werkvoorziening	Quasi-experimenteel	Administratief	2012-2020	Wsw-gerechtigden (n=10.208)	n.v.t. (continue instrumentele variabele)	n.v.t. (continue instrumentele variabele)	Lagere kans op gebruik ggz of Wmo-ondersteuning
Van Eijkel et al. (2020)	Nederland	Sociale werkvoorziening	Quasi-experimenteel	Administratief	2013-2017	Wsw-ers op de wachtlijst (n.=7284)	In 2013 op de wachtlijst	In 2014 op de wachtlijst	Lagere kans op gebruik ggz of Wmo-ondersteuning Lagere kans op crimineel gedrag
Blick et al. (2016)	Verenigde Staten	Beschutte werkplaats	Overig kwantitatief	Survey	Onbekend	Mentale beperking (n=477)	Werkzaam op een beschutte werkplaats	Mensen in dagbesteding of onder begeleiding werkzaam op een reguliere werkplek	Geen significant effect op kwaliteit van leven

Verdugo et al. (2005)	Spanje	Beschut werk	Overig kwantitatief	Survey	Onbekend	Mentale of fysieke beperking (n=232)	Werkzaam op een beschutte werkplek	Onder begeleiding werkzaam op een reguliere werkplek	Geen significant effect op kwaliteit van leven Hogere kwaliteit van leven bij hogere 'typischheid'
Kober & Eggleton (2005)	Australië	Beschut werk	Overig kwantitatief	Survey	Onbekend	Mentale beperking (n=117)	Werkzaam op een beschutte werkplek	Werkzaam in een reguliere baan	Geen significant effect op kwaliteit van leven voor mensen met een lage loonwaarde Lagere kwaliteit van leven voor mensen met een hoge loonwaarde
Card et al. (2018)	Meerdere landen	Gesubsidieerde banen in de publieke sector	Meta-analyse	nvt	nvt	Gepubliceerd tussen 2007 en 2014 (n=207)	Studies naar gesubsidieerde banen in de publieke sector	Studies naar overig actief arbeidsmarktbeleid	Geen significant effect op kans op werk

Tabel B.6 Basisbanen

Studie	Land	Behandeling	Methode	Soort data	Dataperiode	Steekproef	Behandelgroep	Controlegroep	Uitkomsten
Mosselman en Polstra (2023)	Nederland	Basisbanen	Mixed-methods (MKBA)	Experimenteel	2020-2022	Personen met een basisbaan (n=50)	Basisbaners	N.v.t.	Verbetering in zelfredzaamheid, welzijn, inkomen, en sociale contacten van basisbaners; positieve impact op de leefbaarheid van wijken. Ze identificeren het mechanisme 'welbevinden'. Positief MKBA-saldo.
Van Kempen et al. (2019)	Nederland	Werkbrigade programma	Mixed-methods	Administratief, enquête en interviews		Werkbrigade en controlegroep via 'exact matching' (n=324)	Werkbrigade	Geconstrueerde controlegroep (matching) met bijstandsgerechtigden	Hogere uitstroom naar werk in de behandelgroep. De verschillen zijn groter voor oudere bijstandsgerechtigden en voor mensen die relatief lange tijd in de uitkering zitten. Positieve ervaringen met de Werkbrigade, maar kritiek op bemiddeling naar werk na afloop.
Haanstra et al. (2020)	Nederland	STiP-baan (Sociaal Traject in Perspectief)	Mixed-methods	Administratief, enquête en interviews	2017-2020	STiP-deelnemers (n=1.239) en werkgevers (n=167)	STiP-deelnemers (mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt)	Niet-deelnemers met bijstandsuitkering (ook met een grote afstand tot de arbeidsmarkt)	Verbeterde kans op regulier werk, maatschappelijke baten zoals verhoogde zelfredzaamheid en motivatie.
IBO Toekomst van het	Nederland	WIW-, WSW- en ID-banen	Literatuurstudie en	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	Met gesubsidieerde arbeid (WIW, WSW en ID) zijn in de afgelopen jaren grote

arbeidsmarkt-beleid (2001)			beleidsdoorlic-hting						groepen werklozen aan een daadwerkelijke baan geholpen. Als opstap naar regulier, niet-gesubsidieerd werk zijn die programma's minder effectief geweest.
Serail & van de Pas (2002)	Nederland	ID-banen	Kwalitatief	Interviews	2001	Gemeenten (n=10), werkgevers (n=50) en werknemers (n=100)	ID-werknemers in publieke en non-profit sector	N.v.t.	Positieve effecten van ID-banen op werkgelegenheid, verbeterde dienstverlening, knelpunten in doorstroom en uitstroom, afhankelijkheid van begeleidingsmiddelen.
Ter Weel et al. (2020)	Nederland	Basisbanen (inkomen ter hoogte van de bijstand)	MKBA (doorrekening van een maatregel)	Administratief	2020	Bijstandsgerechtigden met een verdien capaciteit van 30 tot 100 procent van het WML (n=160.000)	N.v.t.	N.v.t.	Hogere overheidsuitgaven. Daartegenover staat een toename in de werkgelegenheid. Geringe effecten op de productiviteit en inkomensongelijkheid. Negatief MKBA-saldo. Brede welvaartsindicatoren worden niet in de MKBA meegenomen.
Kluve (2010)	Meerdere landen	Basisbanen	Meta-analyse	N.v.t.	1990-2000	Evaluaties van actieve arbeidsmarktprogramma's (n=137)	N.v.t.	N.v.t.	Re-integratie instrumenten die direct werkgelegenheid creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn zeer beperkt effectief in het bevorderen van de kans op het hebben van werk.

Card et al. (2018)	19 Europese landen	Gesubsidieerde banen in de publieke sector	Meta-analyse	N.v.t.	N.v.t.	Gepubliceerd tussen 2007 en 2014 (n=207)	Studies naar gesubsidieerde banen in de publieke sector	Studies naar overig actief arbeidsmarktbeleid	Geen significant effect op kans op werk
Kasy en Lehner (2023)	Oostenrijk	Basisbanen met WML salaris	Quasi-experimenteel	Administratief en enquête	2020-2021	Mensen die minstens 9 maanden werkloos zijn (n=62)	Inwoners van Gramatneusiedl die langdurig werkloos waren	Geconstrueerde vergelijkingsgroep met verschillende matching-methoden	Verbeterde werkgelegenheid, vermindering van werkloosheid, verhoogde economische zekerheid en welzijn, sociale inclusie, en vermindering van Covid-gerelateerde stress
Crost (2011)	Duitsland	Gesubsidieerde werkplekken	Quasi-experimenteel	Surveydata	1994-2004	Deelnemers aan gesubsidieerde arbeid en vergelijkbare werklozen (n=413)	Deelnemers aan gesubsidieerde arbeid	Werklozen met vergelijkbare kenmerken (matching)	Gesubsidieerde arbeid verhoogt de zelfgerapporteerde geluksscores significant.
Gundert en Hohendanner (2015)	Duitsland	One-Euro-Jobs	Overig kwantitatief	Surveydata	2006-2013	Ontvangers van een bijstandsuitkering (n=8.414)	Deelnemers aan One-Euro-Jobs	Niet-deelnemers met een bijstandsuitkering	Geen algemeen positief effect. Gunstige uitkomsten onder bepaalde omstandigheden zoals langdurigere deelname, hoge uren en ervaren steun van officials (heterogene effecten).
Ivanov et al. (2020)	Duitsland	Basisbanen	Quasi-experimenteel	Administratief en enquête	2015-2018	Langdurige bijstandsontvangers met gezondheidsproblemen of jonge	Basisbaners	Niet-deelnemers met vergelijkbare eigenschappen (propensity score matching)	Positieve effecten op levensvoldoening, mentale gezondheid, en sociale integratie, maar afnemend effect na verloop van tijd. Geen aanhoudende effecten na afloop programma. Tijdens het

						kinderen (n=62.060)			programma hadden de deelnemers een verlaagde kans op het vinden van niet-gesubsidieerd werk.
Knabe en Rätzel (2010)	Duitsland	Basisbanen	Overig kwantitatief	Surveydata	1992-2006	Werklozen (n=92.122)	Basisbaners	Werklozen zonder basisbaan	Werklozen zijn gelukkiger als ze worden geplaatst in een publiek banencreatieprogramma dan wanneer ze in gedwongen inactiviteit verkeren. Ze zijn echter veel minder gelukkig dan mensen (met hetzelfde inkomen) die regulier werk hebben.

Bijlage C Afschaffen kostendelersnorm in de bijstand

Op verzoek van de opdrachtgever hebben wij ook geïnventariseerd wat er in de literatuur bekend is over de brede effecten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm in de bijstand en welke mogelijkheden er zijn om de kosten en brede baten hiervan in kaart te brengen. De kostendelersnorm wijkt af van de overige onderzochte participatie-instrumenten, omdat het niet onder actief arbeidsmarktbeleid valt. De kostendelersnorm beïnvloedt namelijk niet de participatiekansen van bijstandsgerechtigden (actief arbeidsmarktbeleid), maar alleen de hoogte van de uitkering (passief arbeidsmarktbeleid). Door de kostendelersnorm ontvangen kosten delende huishoudens per persoon een lagere bijstandsuitkering. Dit omdat de bijstand bedoeld is voor noodzakelijke bestaanskosten en er schaalvoordelen zijn bij kosten delen. De kostendelersnorm zou daardoor wel een prikkel kunnen zijn om (meer) te gaan werken.

De kostendelersnorm bepaalt dat het aantal huisgenoten (ouder dan 27 jaar) meetelt voor de hoogte van de uitkering. In een huishouden met meer kostendelers, is de maximale bijstandsuitkering per persoon hierdoor lager. De gedachte hierachter is dat huisgenoten kosten kunnen delen, waardoor zij per persoon lagere woonlasten hebben. De huisgenoten hoeven niet zelf ook een uitkering te ontvangen om te worden meegerekend als kostendelers. Zij kunnen ook inkomen uit loondienst hebben. De kostendelersnorm geldt voor de bijstand, AIO, IOAW, IOAZ, Anw, Toeslagenwet, maar niet voor de AOW.

Per 1 januari 2023 is de leeftijdsgrens voor kostendelers verhoogd. Vanaf de invoering van de kostendelersnorm in 2015 tot 2023 golden huisgenoten vanaf 21 jaar mee als kostendelers. Sindsdien is dit verhoogd naar 27 jaar, omdat er aanwijzingen waren dat de kostendelersnorm tot verhoogde dak- en thuisloosheid onder jongeren zou leiden.⁴⁵

Bijlage C.1 Wat weten we over brede effecten?

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de nationale literatuur

Er is tot op heden beperkt onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkteffecten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm. Het CPB en SCP hebben in 2020 gesimuleerd wat het effect zou zijn van het afschaffen van de kostendelersnorm in de bijstand, zoals die destijds gold (voor kostendelers vanaf 21 jaar). Naast hogere uitkeringslasten, zouden ook uitvoeringskosten, armoede, werkgelegenheid en inkomensongelijkheid afnemen (Olsthoorn et al, 2020). Naar verwachting zouden ongeveer 10,7 procent minder mensen in armoede leven, zou er 1,2 procent minder werkgelegenheid zijn en zou er 0,5 procent minder inkomensongelijkheid zijn.

In de praktijk lijkt de kostendelersnorm echter niet of slechts beperkt te leiden tot hogere arbeidsparticipatie. Het CBS (Braggaar et al., 2017) vergelijkt de baandynamiek van bijstandshuishoudens voor en na de invoering van de kostendelersnorm in 2015. Hieruit blijkt dat het invoeren van de kostendelersnorm niet gepaard ging met een hoger aandeel bijstandsgerechtigden dat ging werken en de bijstandsgerechtigden die al naast hun uitkering werkten gingen over het algemeen ook niet meer uren werken. Afschaffen van de kostendelersnorm zou dan ook niet tot lagere arbeidsparticipatie moeten leiden.

⁴⁵ Zie Kamerstukken II 2020/21, 34352, nr. 211, Kamerstukken II 2021/22, 35394, nr. 22 en Blom et al. (2020).

Aan werk gerelateerde uitkomsten in de internationale literatuur

Voor zover bekend zijn er geen andere landen die vergelijkbare instrumenten als de kostendelersnorm kennen. Er is wel onderzoek gedaan naar de relatie tussen de hoogte van uitkeringen en aan werk gerelateerde uitkomsten. Hieruit blijkt dat hogere uitkeringen over het algemeen samenhangen met lagere arbeidsparticipatie en langere werkloosheidsduur. Het afschaffen van de kostendelersnorm zou de uitkeringen in de Participatiewet verhogen voor mensen met kosten delende huisgenoten.

Lemieux en Milligan (2008) bestuderen het effect van een hogere bijstandsuitkering op de kans om aan het werk te gaan van mannelijke bijstandsgerechtigden in Canada. Hiervoor gebruiken zij variatie in de hoogte van de bijstandsuitkeringen, die ontstaat doordat de hoogte van de bijstandsuitkering afhankelijk is van de leeftijd van de ontvanger. Lemieux en Milligan concluderen dat de kans om aan het werk te gaan met ongeveer 3 tot 5 procentpunt (8 procent) daalt als gevolg van 175 procent hogere bijstandsuitkering (185 dollar ten opzichte van 507).

De wetenschappelijke literatuur toont bovendien vrij consistent dat hogere WW-uitkeringen leiden tot een langere werkloosheidsduur. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een literatuuroverzicht van Schmieder en Von Wachter (2016) en uit causale effectstudies van Card et al (2015) en Bell et al. (2024).

Brede effecten in nationale en internationale literatuur

Er is tot op heden beperkt onderzoek gedaan naar de brede effecten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm. Het onderzoek dat er is, heeft zich voornamelijk gericht op de effecten van de invoering van de kostendelersnorm in 2015.

Uit onderzoek van Significant APE (Blom et al., 2020) naar de belemmeringen van bijstandsgerechtigden bij het delen van woonruimte kwam naar voren dat de kostendelersnorm één van deze belemmeringen is. Volgens de onderzoekers is het aantal jongeren dat uit huis gaat in het jaar waarin ze 21 jaar worden (ten tijde van het onderzoek was dit het jaar waarin de kostendelersnorm van toepassing werd) gestegen sinds de invoering van de kostendelersnorm in 2015.

Ook de resultaten van CBS (Braggaar et al., 2017) wijzen erop dat de kostendelersnorm heeft geleid tot meer (gedwongen) verhuizingen onder jongeren. Het CBS ziet namelijk dat er in het eerste jaar na invoering van de kostendelersnorm meer verhuizingen waren dan in het jaar voor invoering, met name onder thuiswonende kinderen.

Regioplan (Kruis & Van Waveren, 2016) concludeert op basis van interviews met stakeholders dat het door de kostendelersnorm financieel minder aantrekkelijk is om een woning te delen. Hierdoor zouden meer kostendelers (op papier) verhuizen en zou er meer dakloosheid zijn. Ook zou er een risico zijn dat door de kostendelersnorm de bereidheid om mantelzorg te verlenen zou afnemen.

Gemeenten en uitvoerders geven zelf aan dat de kostendelersnorm in de praktijk leidt tot gedwongen verhuizingen en daarmee soms dakloosheid van jongeren, meer schulden, fraude (wanneer jongeren zich uitschrijven, maar niet verhuizen) en meer krapte op de woningmarkt (De Jonge, 2021a; De Jonge, 2021b; Movisie, 2021; VNG, 2015). Deze relaties zijn echter niet empirisch vastgesteld.

De internationale literatuur over de brede effecten van hogere of lagere uitkeringen suggereert dat lagere uitkeringen voor ouders mogelijk effect kunnen hebben op de schoolprestaties van hun jonge kinderen (Dahl & Lochner, 2012) en op toekomstig bijstandsgebruik van hun tienerkinderen (Suziedelyte & Zhu, 2012). Er wordt geen

effect gevonden op dakloosheid onder kinderen, hun financiële onafhankelijkheid, gebruik van andere uitkeringen of het zelf krijgen van kinderen (Suziedelyte & Zhu, 2012).

Tabel C.1 Weinig empirische evidentie over afschaffen kostendelersnorm

Uitkomsten	Kosten/baten
<i>Arbeidsmarkt</i>	
Aantal extra mensen aan het werk (macro effect)	+/-*
Armoede	?
Inkomensgelijkheid	?
<i>Brede effecten</i>	
(Gedwongen) verhuizingen en dakloosheid	+*
Schuldenproblematiek	?
Mantelzorgverlening	?
Fraude	?
Schoolprestaties kinderen	+*
Gebruik jeugdzorg	?
(Minder) uitkeringsafhankelijkheid kinderen	+*

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Noot: - = kosten; 0 = geen effect; + = baten; ? = onbekend effect. Sterretjes geven de mate van empirische evidentie weer, waarbij geen ster = (bijna) geen empirische evidentie beschikbaar; * = enige empirische evidentie beschikbaar; ** = overtuigende empirische evidentie beschikbaar.

Bijlage C.2 Onderzoeksopties

Bijlage C.1 heeft laten zien dat er in de literatuur weinig bekend is over de effecten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm in de bijstand. Zowel naar de arbeidsmarkteffecten als naar de brede effecten is beperkt onderzoek gedaan. Rondvragen onder gemeenten en uitvoerders toonden wel aan dat de kostendelersnorm mogelijk op verschillende brede domeinen doorwerking kan hebben. Nieuw onderzoek kan zich dus zowel richten op het in kaart brengen van de arbeidsmarkt- als brede effecten.

Brede indicatoren toevoegen aan bestaand onderzoek

Er is tot op heden weinig onderzoek gedaan naar de (causale) effecten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm. Er is daardoor geen onderzoek voorhanden waarbij brede indicatoren kunnen worden toegevoegd om daarmee de brede effecten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm te schatten. Op termijn zou het uitbreiden van het huidige lopende onderzoek naar de effecten van de invoering van de kostendelersnorm tot de mogelijkheden behoren (zie volgende alinea).

Nieuw quasi-experimenteel onderzoek

Doordat jongeren pas vanaf een bepaalde leeftijd (voorheen vanaf 21 jaar, nu vanaf 27) meetellen als kostendeler voor hun huisgenoten, pakt de kostendelersnorm voor huishoudens met inwonende jongeren van verschillende leeftijden verschillend uit. Deze variatie kan gebruikt worden om het effect van de kostendelersnorm te schatten.

Onderzoekers van de Universiteit Leiden⁴⁶ zijn momenteel bezig met een onderzoek naar de effecten van de invoering van de kostendelersnorm in 2015. Zij gebruiken de variatie die daarbij ontstond tussen huishoudens met inwonende jongeren van verschillende leeftijden om het effect van de invoering van de kostendelersnorm te schatten. Naast arbeidsmarkt effecten, worden ook brede effecten onderzocht, zoals effecten op de huishoudenssamenstelling, financiële situatie en gezondheid. De wijziging in de leeftijdsgrens van de kostendelersnorm in 2023, zou op termijn in vervolgonderzoek benut kunnen worden om op vergelijkbare wijze de effecten van de kostendelersnorm in kaart te brengen.

Nieuw experiment of overig onderzoek

Het opzetten van een experiment met de kostendelersnorm lijkt niet realistisch. Naast de wettelijke beperkingen, speelt hierbij ook een sterke ethische component. Een dergelijk experiment zou namelijk inhouden dat sommige huishoudens met kostendelers wél op hun uitkering gekort zouden worden en andere (vergelijkbare) huishoudens niet. Dit zal waarschijnlijk als niet eerlijk worden ervaren. Kwalitatief onderzoek naar de kostendelersnorm is wel mogelijk en zou nog nieuwe inzichten kunnen bieden. Zo kan het ingezet worden om meer inzicht te krijgen in de mechanismen waardoor de kostendelersnorm brede doorwerking kan hebben.

Kwalitatief onderzoek naar effectdomeinen kostendelersnorm

Met behulp van kwalitatief onderzoek kan meer inzicht worden verkregen in de mechanismen waardoor de kostendelersnorm brede doorwerking kan hebben. Dergelijk onderzoek lijkt momenteel vooral nuttig te zijn als verkenning van mogelijke domeinen waarop afschaffen van de kostendelersnorm doorwerking kan hebben, omdat hier op dit moment nog weinig zicht op is. Anderzijds kan zo'n onderzoeksoptie ook inzichtelijk maken op welke manier de kostendelersnorm doorwerking kan hebben op deze brede domeinen, als aanvulling op kwantitatief onderzoek. Gedacht kan worden aan diepte-interviews of focusgroepen met bijstandsgerechtigden en consultants van gemeenten om in kaart te brengen wat voor invloed de kostendelersnorm heeft op bijstandsgerechtigden.

Interne validiteit

Met kwalitatief onderzoek kan geen causaal effect worden vastgesteld. Hierdoor is de interne validiteit van deze onderzoeksoptie laag.

Externe validiteit

Afhankelijk van de selectie van de steekproef heeft deze onderzoeksoptie een hoge of lage externe validiteit. Voor een hoge externe validiteit is het nodig dat de steekproef representatief is voor de gehele onderzoekspopulatie.

Databeschikbaarheid

Doordat deze onderzoeksoptie een nieuw op te zetten onderzoek betreft, moet alle data nog verzameld worden. Onderzoekers kunnen wel kiezen op welke wijze zij informatie willen verzamelen, bijvoorbeeld met behulp van diepte-interviews of focusgroepen.

Uitvoerbaarheid

Het opzetten van een kwalitatief onderzoek is minder lastig uitvoerbaar dan een veldexperiment. Er moeten wel nieuwe data verzameld worden, waardoor het lastiger uitvoerbaar is dan een quasi-experiment.

⁴⁶ Ernst-Jan de Bruijn, Marieke Knoef en Heike Vethaak.

Kennisbehoefte

Met deze onderzoeksoptie kunnen mechanismen in kaart worden gebracht waardoor afschaffen van de kostendelersnorm op bredere domein doorwerking kan hebben. Op dit moment is er nog relatief weinig bekend over de effecten van de kostendelersnorm. Deze onderzoeksoptie kan indiceren welke effecten er mogelijk zijn, maar kan deze effecten niet kwantificeren. Daarmee zijn de resultaten niet toepasbaar in een volledige MKBA, maar bijvoorbeeld wel voor een MKBA als denkkader (zie ook Box 4.1). Ook maakt deze onderzoeksoptie inzichtelijk naar welke effecten nog verder onderzoek nodig is om op termijn wel tot een volledige MKBA te kunnen komen.

Bijlage C.3 Conclusies

Welke informatie is er in de nationale en internationale literatuur is er reeds beschikbaar?

Er is tot op heden beperkt onderzoek gedaan naar de arbeidsmarkt- en brede effecten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm. Er lijkt enig bewijs te zijn van een effect van de kostendelersnorm op het aantal (gedwongen) verhuizingen van jongeren. Rondvragen onder gemeenten en uitvoerders tonen bovendien aan dat de kostendelersnorm ook op andere brede domeinen doorwerking kan hebben, zoals op schuldenproblematiek, fraude en krapte op de woningmarkt. Internationale literatuur over effecten van de hoogte van uitkeringen vindt bovendien vrij consistent dat hogere uitkeringen leiden tot een langere werkloosheidsduur, maar een dergelijk effect is voor de kostendelersnorm nog niet aangetoond. Tot slot zijn er indicaties in de internationale literatuur dat hogere uitkeringen ook doorwerking hebben op de schoolprestaties van kinderen en op toekomstig bijstandsgebruik van hun tienerkinderen.

Is het voor de SZW-maatregelen mogelijk om (op termijn) een MKBA uit te voeren?

Gegeven de beperkte bestaande empirische evidentie over de brede effectiviteit van (het afschaffen van) de kostendelersnorm lijkt het onhaalbaar om op afzienbare termijn een MKBA voor dit instrument uit te voeren. Hiervoor dient eerst verder onderzoek gedaan te worden naar de arbeidsmarkt- en brede effecten ervan. Momenteel loopt er aan de Universiteit Leiden al een quasi-experimenteel onderzoek naar de arbeidsmarkt- en brede effecten van de invoering van de kostendelersnorm. De uitkomsten van dit onderzoek zijn nuttige input voor een MKBA, maar zijn niet voldoende voor een volledige en accurate MKBA. Dit komt zowel doordat het maar één onderzoek betreft als doordat nog niet duidelijk is of dit onderzoek alle relevante effecten kwantificeert of dat er nog op andere domeinen effecten verwacht kunnen worden. We pleiten er daarom voor om met behulp van additioneel kwalitatief onderzoek de domeinen in kaart te brengen waarop de kostendelersnorm effecten zou kunnen hebben. Met deze aanpak kan nog geen volledige MKBA (met gemonetariseerde kosten- en batenposten) worden uitgevoerd, maar een MKBA als denkkader behoort dan wel tot de mogelijkheden. Ook wordt daarmee duidelijk op welke domeinen nog verdere kwantificering nodig is voordat wel een MKBA mogelijk is.

Wat zijn de voor- en nadelen van de opties om de kosten en brede baten in kaart te brengen?

Naast het hierboven genoemde kwalitatieve onderzoek, zien we op korte termijn geen mogelijkheden om de kosten en brede baten van (het afschaffen van) de kostendelersnorm in kaart te brengen. Dit komt mede omdat er al een quasi-experimenteel onderzoek loopt naar de effecten van de invoering van de kostendelersnorm (zie Bijlage C.2). Op langere termijn zou het uitbreiden van dit onderzoek tot de mogelijkheden kunnen behoren. De interne en externe validiteit van deze onderzoeksoptie zijn echter op dit moment nog niet te beoordelen, omdat er over de exacte vormgeving van het onderzoek nog weinig bekend is.

Bijlage D Deelnemers focusgroepen

- János Betkó (coördinator bestaanszekerheid, Gemeente Nijmegen en universitair docent bestuurskunde, Radboud Universiteit)
- Ernst-Jan de Bruijn (universitair docent, Universiteit Leiden)
- Josephine Cheung (teammanager, Gemeente Almere)
- Marcel van Druenen (directeur, SAM)
- Menno Fenger (hoogleraar bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Anne Gielen (hoogleraar arbeidseconomie en beleid, Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Maarten Goos (hoogleraar Institutions & Economics, Universiteit Utrecht)
- Maurice Guiaux (senior kennisadviseur, UWV)
- Lineke van Hal (bijzonder lector beroepsvorming professionals in het sociaal domein, Zuyd Hogeschool)
- Paul de Hek (senior onderzoeker, SEOR)
- Paul van den Heuvel (clustercoördinator Wajong en activering AG, Ministerie van SZW)
- Jos Huijts (procesmanager bedrijfsvoering en dienstverlening, Divosa)
- Jennifer Kooij (beleidsmedewerker, Ministerie van SZW)
- Maarten van Kooij (strategisch adviseur werk en inkomen, Gemeente Rotterdam)
- Margreet Mook (beleidsadviseur en bestuurssecretaris, Cedris)
- Ruud Muffels (hoogleraar arbeidsmarkt en sociale zekerheid, Tilburg University)
- Hetty Reinders (adviseur leren en ontwikkelen, UWV)
- Jens Roep (strategisch adviseur werk, participatie en inkomen, Gemeente Amsterdam)
- Arjan Schonewille (directielid, Werkplein Drentsche Aa)
- Isabelle Schulz (senior beleidsmedewerker, Ministerie van SZW)
- Rudy Slegers (adjunct-directeur, Weener XL)
- Marcel Spijkerman (kennisadviseur, UWV)
- Chris Wallis (procesmanager werk, participatie en arbeidsmarkt, Divosa)
- Lianne Zoetelief (beleidsmedewerker, Ministerie van SZW)



“De wetenschap dat het goed is.”

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

SEO-rapport 2024-120

ISBN 978-90-5220-449-9

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2024 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB, Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl