Downloaded from UvA-DARE, the institutional repository of the University of Amsterdam (UvA)
http://dare.uva.nl/document/146381

File ID	146381
Filename	Nederlandse samenvatting

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	Dissertation
Title	Benchmarking carrots and sticks : developing a model for the evaluation of work-based employment programs
Author	J. Castonguay
Faculty	Faculty of Law
Year	2009
Pages	388
ISBN	978 90 5629 575 2

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:
http://dare.uva.nl/record/315571

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other then for strictly personal, individual use.

UvA-DARE is a service provided by the library of the University of Amsterdam (http://dare.uva.nl)

Nederlandse Samenvatting

Veel pogingen zijn gedaan om actief arbeidsmarktbeleid in verschillende landen te evalueren. Deze evaluaties hebben tot doel de beste strategieën te ontdekken om werklozen weer actief op de arbeidsmarkt te maken. Echter, de methodologie voor de evaluatie van reïntegratieprogramma's is nog in ontwikkeling, waardoor de resultaten van verschillende studies elkaar tegenspreken en de gebruikte methodologie ter discussie staan. Hierdoor is het moeilijk gebleken het succes van actieverend arbeidsmarktbeleid te bevestigen, waardoor twijfel ontstond over de effectiviteit van zulke programma's in het snel aan het werk helpen van werklozen. Het is derhalve duidelijk dat nieuwe methodologie ontwikkeld dienen te worden die een consensus zouden kunnen voeden over de vraag of actieverend arbeidsmarktbeleid werkt of niet.

Dit debat over de effectiviteit en efficiëntie van activerend arbeidsmarktbeleid is toegevoegd aan de reeds bestaande neoliberale kritiek dat interventies in de aanbodkant van de arbeidsmarkt inefficiënt zijn. De discussie over het nut van overheidsinterventie in de arbeidsmarkt kwam samen met een belangrijke trend binnen openbaar bestuur: New Public Management. Volgens dit bestuursmodel is de overheid inherent inefficiënt in productie van goederen en diensten vanwege het tekort aan competitie. De oplossingen die hiervoor gevonden waren zijn het geven van de juiste prikkels voor efficiënte dienstverlening, welke geïmplementeerd was door: 1) decentralisatie; 2) integratie en coördinatie; 3) nieuwe management technieken en contractualisme (Finn, 2000). Daarnaast introduceerde New Public Management nieuwe ideeën over hoe de publieke sector bekeken kon worden, en bracht het nieuwe methodes en instrumenten voor de analyse van beleid. New Public Management creëerde een behoefte aan instrumenten die de vervanging van de juridisch-bureaucratische basis van het overheidsbeslissingsproces door een beslissysteem gebaseerd op prestatie faciliteerden (Considine, 2001).

Benchmarking is een van de concepten die door New Public Management is geïntroduceerd. Het is een evaluatiemethode die het prestatieniveau van verschillende organisaties vergelijkt, op een relatieve of een absolute basis. Daarnaast identificeren benchmarks prestatieverschillen zodat de achterliggende oorzaken van succes en faalfactoren kunnen worden geidentificeerd. In de afgelopen jaren is benchmarking een veelgebruikte evaluatie methode geworden binnen bestuurskunde. Het wordt hierdoor ook geleidelijk geïntroduceerd binnen sociaal beleid. Een bekend voorbeeld van sociaal benchmarking is de European Employment

Strategy van de Europese Unie. Echter, benchmarks worden slecht zelden gebruikt om sociaal beleid te analyseren en de indicatoren die gemeten worden in huidige sociale benchmarks zijn meestal relatief primitief. Een van de hoofdredenen voor dit gebrek aan sociaal bechmarken is dat er geen model beschikbaar is waarmee brede conclusies getrokken zouden kunnen worden over de effectiviteit en efficiëntie van sociaal beleid. Sterker nog, de meeste sociale benchmarks bieden geen mechanismes die gebruikt kunnen worden om de oorzaak van prestatieverschillen te kunnen identificeren.

Gezien de vraag naar innovatieve onderzoeksmethodes om te identificeren wat wel en niet werkt op het gebied van activeren arbeidsmarktbeleid, sociaal benchmarken zou een nuttig instrument kunnen zijn voor onderzoekers en beleidsmakers. De centrale vraag die beantwoordt wordt door dit onderzoek is derhalve: Is benchmarking een bruikbaar instrument voor het evalueren van arbeidsmarktbeleid, en zo ja, hoe zou het gebruikt kunnen worden? Het doel van dit onderzoek is om een sociaal benchmark voor te stellen dat gebruikt kan worden voor de evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid en daarmee de succeselementen van goed presterende programma's te identificeren.

Daarnaast, het vaak gebruikte gezegde "the proof of the pudding is in the eating" slaat ook op de constructie van dit sociaal benchmark model. Het is inderdaad nodig te illustreren hoe het voorgestelde sociale benchmark model gebruikt kan worden voor de evaluatie van arbeidsmarktprogramma's. Hierdoor kunnen helderdere aanbevelingen gemaakt worden over hoe het model voor evaluaties gebruikt kan worden en kunnen de tekortkomingen van de methodologie makkelijker blootgelegd worden. Dit onderzoek voert derhalve een international benchmark van arbeidsmarktbeleid uit.

De keuze van het specifieke programma dat gebenchmarkt wordt is geleid door de groter wordende focus op activeringsbeleid en de hernieuwde populariteit van "workfare"-achtige programma's. Terwijl sommige landen de naam "workfare" geven aan zulke programma's, andere landen hebben het over "work first" programmes of gebruiken andere uitdrukkingen. Al deze programma's hebben echter de gedeelde eigenschap dat ze verplicht zijn en dat ze de deelnemers verplichten deel te nemen in werkactiviteiten. Deze programma's verzorgen vaak ondersteuning bij het zoeken naar een baan en training van verschillende intensiteit.

Een international benchmark van op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's is voornamelijk relevant aangezien, ondanks dat

dit type programma steeds vaker geïmplementeerd wordt, het onduidelijk is welke aanpak de beste resultaten opleverd. Daarnaast is er nog geen duidelijk begrip van de bepalende succesfactoren van zulke types programmes, zoals de impact van sancties op de mate waarin deelnemers werk vinden bij het verlaten van het programma. Ook al importeerden de meeste programmes bepaalde aspecten van de populaire Amerikaanse workfare programma's uit Wisconsin en California, de programma's die in andere landen ter wereld zijn opgezet variëren zeer in hun aanpak. Onder anderen Lodelmel and Trickey (2000), Peck (2001), Handler (2004) en Ochel (2005) hebben een poging gedaan workfare / work first programma's te beschrijven en hun evaluatie resultaten te verzamelen. Zij zijn echter niet zover gegaan een directe vergelijkende evaluatie van hun resultaten te doen, noch hebben zij geprobeerd de verschillende aanpakken te correleren aan verschillen in prestatieniveaus.

Gezien de groeiende aandacht voor op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's en de hoeveelheid kritiek die zij krijgen is het belangrijk om de informatielacune met betrekking tot de precieze aanpak in verschillende landen en de verschillende resultaten dat dit heeft opgeleverd snel op te vullen. Dit onderzoek heeft derhalve ook tot doel om, door het gebruik van het sociaal benchmark model, bij te dragen aan de kennis over de prestatie van op werk gebaseerde reïntegratieprogrammes wereldwijd. Door middel van een aantal selectiecriteria, waaronder het ontwikkelingsniveau van het programma, de beschikbaarheid van data met betrekking tot de resultaten en het ontwerp van het programma, en de vergelijkbaarheid van de onderliggende sociaalzekerheid systemen, de programma's in vijf landen zijn geselecteerd om in de benchmark opgenomen te worden. Dit zijn: the New Deal for Young People en the New Deal 25 plus in het Verenigd Koninkrijk, Work First programma's in Nederlandse gemeenten, het Temporary Job programma en het "Revenu minimum cantonal d'aide sociale" in het kanton van Geneva in Zwitserland, het Ontario Works programma in de provincie Ontario in Canada, en het Work for the Dole programma in Australië.

Dit proefschrift bestaat uit twee delen, het eerste deel waarin een sociaal benchmark model wordt ontwikkeld ter evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid in het algemeen en op werk gebaseerde activeringsprogramma's in het specifieke en het tweede deel waarin de op werk gebaseerde activeringsprogramma's in vijf landen worden gebenchmarkt om aan te geven welke aanpak het beste werkt.

Hoofdstuk één geeft een introductie van de onderzoeksvragen en de verschillende onderwerpen die centraal staan in dit proefschrift. Dit

hoofdstuk introduceert in meer detail de trend van activering van werklozen en laat zien hoe deze nieuwe trend leidt tot een verhoging van eisen aan werklozen in veel uitkeringen en een hoger aantal acties die uitgevoerd moeten worden door werklozen om een baan te kunnen vinden. Daarnaast bespreekt dit eerste hoofdstuk de extra focus op prestatie van publieke programma's als gevolg van New Public Management, waardoor een noodzaak ontstond voor verbeterde methodes voor prestatiemeting.

Hoofdstuk twee beantwoordt gedeeltelijk de centrale onderzoeksvraag met betrekking tot hoe benchmarken nuttig kan zijn voor de evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid. Als eerste worden de definities, methoden, en theorieën van benchmarking bekeken zoals deze gevonden worden in bestuurskundeliteratuur en evaluaties van activerend arbeidsmarktbeleid. Daarna wordt een benchmarking model gepresenteerd dat gebruikt kan worden voor de vergelijking van de prestaties van verschillende arbeidsmarktprogramma's en dat het mogelijk maakt de succes -en faalfactoren van zulke programma's te identificeren. Dit model is gebaseerd op de beleidsketen en behelst derhalve prestatieindicatoren van de input, het proces, de output, de impact en exogene factoren van elk programma. Dit hoofdstuk concludeert dat de sterkte van benchmarking voort komt uit de mogelijkheid zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyse te gebruiken om tot een conclusie to komen met betrekking tot best-practices.

Op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's worden geïntroduceerd in hoofdstuk drie. Ten eerst worden deze geplaatst in de bredere context van activerend arbeidsmarktbeleid. Daarna wordt het type programma gedefinieerd, waarin de verschillen tussen concepten zoals work first, workfare en op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's duidelijk gemaakt worden. Ten derde worden de theorieën achter de interventiestrategie van op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's besproken, en wordt een driedimensionale interventiestrategie gepresenteerd. Volgens deze driedimensionale interventiestrategie proberen de verschillende componenten van op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's het willen werken, kunnen werken, en of het toegang hebben tot werk te verbeteren. Interventies in de arbeidsmarkt kunnen ook gezien worden als negatieve of positieve prikkels om terug aan het werk te gaan. Deze "carrots" en "sticks" worden in verschillende combinaties gebruikt in de verschillende interventiestrategieën van op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's en zorgen derhalve voor verschillende input -en proceskeuzes.

Hoofdstuk vier maakt het benchmark model af en beantwoord de vraag welke prestatieindicatoren meegenomen dienen te worden bij het benchmarken van op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's. Het benchmarkmodel dat in hoofdstuk twee werd gepresenteerd wordt vervolgens gevuld met de relevante prestatieindicatoren voor elk van de categorien. Dit hoofdstuk presenteert een discussie voor elk van de benchmarkindicatoren met betrekking tot de manier waarop de betreffende indicator gemeten moet worden en hoe deze vergeleken kan worden tussen de verschillende landen.

Het eerste deel van het onderzoek wordt samengevat in hoofdstuk vijf. Het moge duidelijk zijn dat het sociale benchmarkmodel dat in dit onderzoek ontwikkeld wordt zich op het kruispunt tussen kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden bevindt. Aan de ene kant geeft het een gedetailleerdere beschrijving van belangrijke factoren dan normaal voor kwantitatieve analyse. Aan de andere kant gaat het benchmark model veel verder met de kwantificatie en aggregatie van informatieve dan gebruikelijk voor kwalitatief onderzoek. Sociaal benchmarking is bruikbaar voor de evaluatie van activerend arbeidsmarktbeleid, aangezien het de mogelijkheid biedt conclusies te trekken met betrekking tot het totale prestatieniveau en inzicht te geven hoe verschillende inputs en processen verschillende niveaus van efficiëntie en effectiviteit tot gevolg kunnen hebben.

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit de hoofdstukken zes tot tien, welke elk een van de vijf categorieën indicatoren van de beleidsketen bespreken. Deze hoofdstukken behandelen zowel de kwantitatieve als kwalitatieve analyse van de indicatoren. Inputs zijn het hoogst in de Nederlandse Work First programma's en het Ontario Works programma. Het proces is ook hoog in de Nederlandse programma's, maar nog hoger in de Employment Option van de New Deal for Young People. Met betrekking tot output waren de beste resultaten behaald door de twee New Deal programma's. Aangezien indicatoren voor impact zeer moeilijk te verzamelen zijn, is gekozen om de bruto uitstroom naar werk tussen de verschillende programma's te vergelijken. Volgens deze indicator zijn de best presterende programma's de twee New Deal programma's in het Verenigd Koninkrijk en de Work First programma's in Nederland. De discussie met betrekking tot de externe factoren is het meest kwalitatief van aard en laat een kleinere variatie tussen de landen zien dan de rest van de beleidsketen.

Hoofdstuk elf concludeert deel twee van dit onderzoek. Hierin worden de bevindingen van de vijf benchmarks van de vorige hoofdstukken samengebracht en wordt duidelijk welke aanpak van op werk gebaseerde

reïntegratieprogramma's de beste resultaten behaald van alle programma's die in het benchmark zijn meegenomen. Naast een discussie over de efficiëntie en effectiviteit van de verschillende programma's wordt een index geconstrueerd waarin de positieve en negatieve prikkels (carrots en sticks) van elk van de programma's worden gemeten en vergeleken. Dit hoofdstuk concludeert dat de efficiëntie van de New Deal for Young People Employment Option en de Nederlandse Work First programma's voornamelijk uitgelegd kan worden door hun hoge efficiëntie door de hele beleidsketen. Daarnaast is een balans in positieve en negatieve prikkels nodig voor een optimaal uitstroom naar werk.

Het laatste hoofdstuk, hoofdstuk twaalf, geeft een aantal aanbevelingen met betrekking tot de methodologie van sociaal benchmarken ontwikkeld in dit onderzoek en de voornaamste lessen die getrokken kunnen worden uit de succesfactoren van de op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's die in dit benchmark meegenomen zijn. De onderzoeksvraag of benchmarking een nuttig instrument is voor de evaluatie van reïntegratieprogramma's wordt duidelijk positief beantwoordt. Het tweede deel van dit onderzoek heft laten zien dat veel geleerd kan worden van een uitgebreide discussie en vergelijking van input, proces, output, impact en externe factoren van op werk gebaseerde reïntegratieprogramma's. Deze exercitie is een goed voorbeeld van hoe benchmarking kan helpen bij het verbeteren van programma's die de effectiviteit en efficiëntie van arbeidsmarktbeleid kunnen verhogen.