

SIB JOINING FORCES

EERSTE TUSSENRAPPORTAGE OVER DE EVALUATIE VAN DE
SIB JOINING FORCES (2019-2021)

TUSSENRAPPORTAGE

seo • economisch onderzoek

AUTEURS
JUSTUS VAN KESTEREN & ARJAN HEYMA

IN OPDRACHT VAN
INCLUSIF

AMSTERDAM, 19 JANUARI 2022

Samenvatting

Het Ministerie van Defensie hanteert sinds juli 2019 een volledig nieuwe aanpak voor de re-integratie van langdurig zieke militairen. Met de Social Impact Bond (SIB) 'Joining Forces' wil Defensie militairen duurzaam laten re-integreren met (financiële) hulp van private maatschappelijke investeerders en private dienstverleners. De maatschappelijke investeerders financieren via een fonds - beheert door een fondsmanager - de private dienstverleners, die met interventies langdurig zieke militairen begeleiden bij hun re-integratie. Hierbij is onder andere aandacht voor de belastbaarheid, de weerbaarheid, de zelfwaardering, de motivatie, als ook de vaardigheden van militairen om weer aan het werk te gaan. Vooraf zijn duidelijke afspraken gemaakt over de resultaten die moeten worden behaald met het SIB-programma. Zo moet de re-integratiedienstverlening zorgen voor een verhoging van de duurzame werkhervatting en het welbevinden van deelnemers, en tegelijkertijd het aantal loonsancties terugdringen. Als de vooraf bepaalde doelen worden behaald, dan betaalt het Ministerie van Defensie de investeerders via het fonds terug met rendement. Deze vorm van financiering wordt ook wel resultaatfinanciering (of *pay for success*) genoemd.

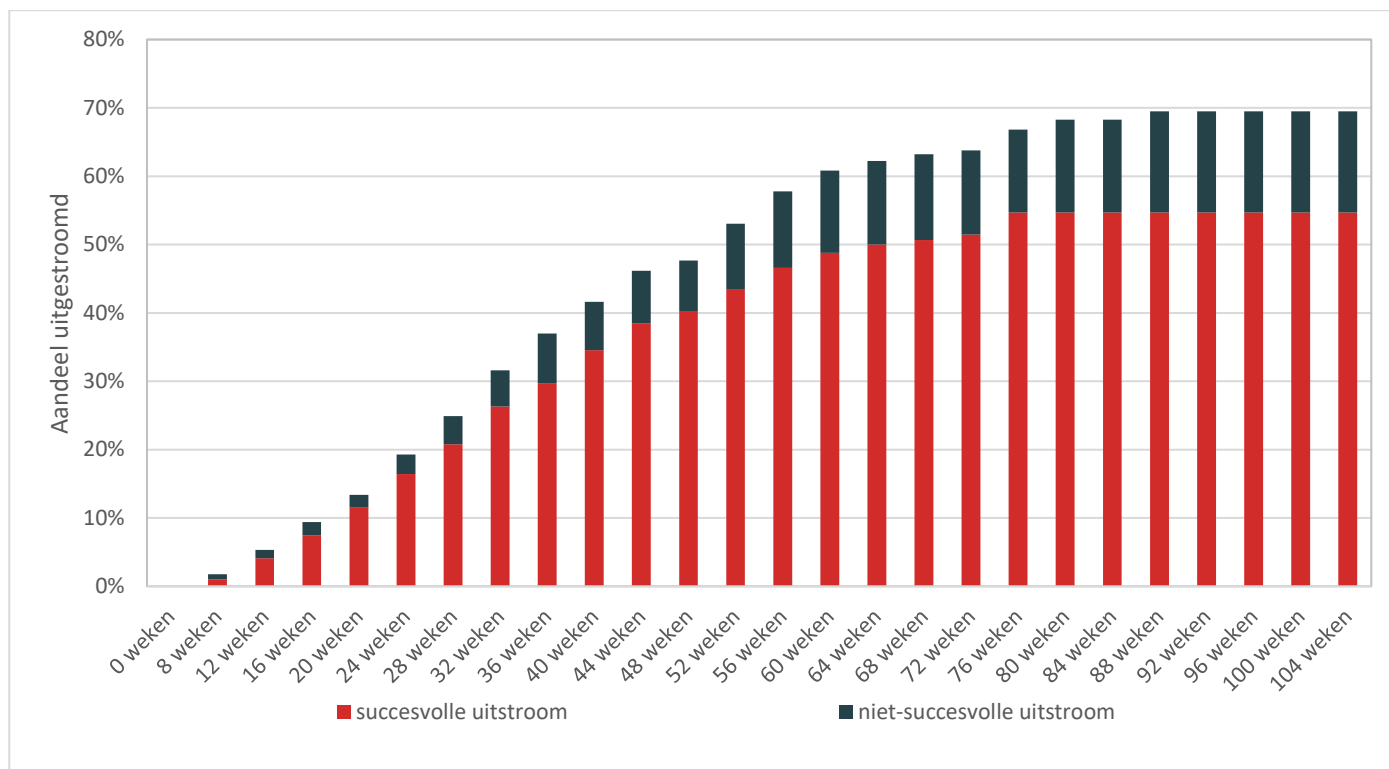
Het onderzoek

Dit rapport bevat het resultaat van de eerste evaluatie van de werking van de SIB Joining Forces. Daarvoor zijn zowel een effect- als procesevaluatie uitgevoerd in de periode tussen maart en december 2021. Voor de *effectevaluatie* van het SIB-programma is eerst een verandertheorie opgesteld over de werking van de re-integratiedienstverlening. Zo draagt de SIB in theorie bij aan het wegnemen van belemmeringen bij de re-integratie, zoals beperkte sollicitatievaardigheden of een te sterke hechting aan Defensie, waardoor deelnemers uiteindelijk vaker, sneller en duurzamer aan het werk zouden moeten gaan. Vervolgens zijn op basis van registratie- en enquêtegegevens de gevolgen van de re-integratiedienstverlening vastgesteld. Daarbij is onder andere gekeken naar de werkhervatting, het welbevinden en de mate waarin loonsancties zijn opgelegd. Voor de *procesevaluatie* zijn een literatuuronderzoek, interviews en documentanalyses gebruikt om inzicht te verwerven in onder andere het samenwerkingsproces, de rolverdeling en de structuur en werkwijze van de organisatie van de SIB Joining Forces. In vervolgonderzoek is het mogelijk de evaluatie verder uit te breiden.

Effecten op werkhervatting, welbevinden en loonsancties

De tussentijdse resultaten suggereren dat de SIB effectief is in het bereiken van de beoogde doelstellingen. In de eerste plaats slaagt de SIB erin deelnemers vaker en sneller aan het werk te krijgen dan in de periode vóór invoering van de SIB (zie ook Figuur S.1). Hierbij zij wel opgemerkt dat de duurzaamheid van de werkhervatting nog niet is meegenomen in het huidige onderzoek, omdat de onderzoeksperiode daarvoor nog te kort is. In de tweede plaats valt op dat er minder loonsancties zijn opgelegd in vergelijking met de periode vóór invoering van de SIB. Destijds kreeg het ministerie van Defensie voor zo'n een op de drie gevallen een loonsanctie door UWV opgelegd, momenteel is dat maximaal voor 10 procent van de deelnemers. Dat suggereert dat ook de re-integratieverplichtingen beter worden nageleefd sinds invoering van de SIB. Tot slot oordelen de SIB-deelnemers over het algemeen redelijk positief over hun welbevinden en gezondheid. Vooral de mate waarin ze zich kalm, rustig, fit en sterk voelen valt daarbij op. Hierbij is het nog niet mogelijk gebleken om de veranderingen in welbevinden en gezondheid over de duur van het programma te meten, omdat hiervoor meerdere enquêteronden nodig zijn. In het vervolg van het onderzoek is dit wel mogelijk.

Figuur S.1 Cumulatieve uitstroom SIB-deelnemers na start van de SIB



Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO (2021).

Noot: Cijfers van de SIB zijn gebaseerd op een Kaplan-Meijer schatting van cumulatieve duur in de SIB. Het gaat hier de *effecten* van de SIB. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen succesvolle uitstroom en niet-succesvolle uitstroom. Succesvolle uitstroom is uitstroom naar de eigen oude functie, een functie elders binnen Defensie of naar een baan bij een andere werkgever. Niet-succesvolle uitstroom is alle overige uitstroom, zoals doorstroom naar de IVA-uitkering, ontslag op eigen verzoek, leeftijdsontslag en overlijden.

Organisatie van de SIB Joining Forces

Er is in de uitvoering van de SIB sprake van een nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Defensie, de dienstverleners en de fondsmanager. Deze samenwerking is gestructureerd rondom formeel vastgelegde en frequente overleggen op zowel operationeel-, tactisch- als stuurgroep-niveau. Daarnaast is er een dashboardoverleg waarin de resultaten van de SIB worden besproken, waardoor sprake is van gedeelde kennisontwikkeling. Naast de formele overleggen, vindt er veel (bilateraal) informeel overleg plaats tussen de verschillende partijen. Dit samenwerkingsproces ervaren de partijen over het algemeen als positief, waarbij de gemeenschappelijkheid in doelstellingen, eigenaarschap in de besluitvorming, korte lijntjes en open communicatie worden genoemd als sterke punten.

Desalniettemin zijn er een aantal aandachtspunten naar voren gekomen in het onderzoek. Zo moeten partijen veel tijd investeren in overleg en afstemming, wat – zeker voor de kleine dienstverleners – ten koste kan gaan van de aandacht voor het SIB-programma zelf. Daarnaast moet er volgens een aantal partijen juist meer tijd gemaakt worden voor een verdere inhoudelijke coördinatie tussen de verschillende interventies. Het zou voor de deelnemer beter zijn als hij/zij het gevoel heeft één traject te doorlopen, wat momenteel niet altijd het geval is. Tot slot zijn er nog een aantal aandachtspunten met betrekking tot het sturen op resultaat. Dat zit enerzijds in het inbouwen van meer *checks and balances* in het vaststellen van resultaat en anderzijds door meer aandacht te besteden aan kansarme dossiers, die naar verluid momenteel vaker dan gemiddeld vanuit de SIB terugkomen bij de casemanagers van Defensie.

Inhoudsopgave

Samenvatting	i
Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Onderzoeksvragen	2
1.3 Onderzoeksaanpak	2
1.4 Leeswijzer	4
2 Verandertheorie	5
2.1 Verandertheorie SIB Joining Forces	5
3 Evaluatie effecten SIB Joining Forces	12
3.1 Samenstelling deelnemersbestand	12
3.2 Uitstroom uit re-integratietrajecten	14
3.3 Duur tot uitstroom	17
3.4 Loonsancties	19
3.5 Welzijn	20
3.6 Tussentijdse conclusie en vervolgonderzoek	22
4 Procesevaluatie	23
4.1 Organisatie van de Social Impact Bond	23
4.2 Samenwerkingsproces	26
4.3 Structuur en werkwijze	27
4.4 Leiderschap	29
4.5 Resultaten	29
4.6 Verbetermogelijkheden	30
4.7 Tussentijdse conclusie en vervolgonderzoek	32
5 Bibliografie	33

1 Inleiding

Dit onderzoek brengt op basis van enquête- en registratiegegevens de gevolgen van de Social Impact Bond (SIB) Joining Forces in beeld ten aanzien van werkhervatting, de frequentie van loonsancties en het welzijn van langdurig zieke militairen. Daarnaast is een procesevaluatie uitgevoerd waarmee inzicht wordt geboden in de organisatie en werking van de SIB.

1.1 Aanleiding

Werken als militair bij Defensie zorgt in vergelijking met veel andere beroepen voor een relatief zware fysieke belasting. Daarnaast is er sprake van een relatief zware mentale belasting in het werk als beroepsmilitair, bijvoorbeeld door de grote verantwoordelijkheid van het werk en deelname aan gevechtshandelingen in crisissituaties. De gecombineerde hoge fysieke en mentale belasting zorgen er mede voor dat het langdurig verzuim onder militairen hoger is dan in veel andere sectoren.

Defensie is als werkgever verantwoordelijk voor de re-integratie van langdurig zieke werknemers. In eerste instantie is de re-integratie van een zieke werknemer gericht op terugkeer naar de oude werkplaats. Als dat niet mogelijk is, dan verschuift de nadruk naar terugkeer naar een andere functie binnen de Defensieorganisatie (eerste spoor) of buiten Defensie (tweede spoor). Zeker in het tweede ziektejaar is er veel aandacht voor re-integratie buiten Defensie. Wanneer Defensie als werkgever onvoldoende ondersteuning biedt bij de re-integratie van zieke werknemers, kan UWV besluiten de loondoorbetalingsverplichting van twee jaar te verlengen. Dit geeft een prikkel om te zorgen voor een succesvolle re-integratieaanpak voor langdurig zieke militairen.

In de praktijk bleek het uitdagend om langdurig zieke militairen terug te leiden naar werk, ondanks de inspanningen door DCR. Om het re-integratieproces te verbeteren heeft DCR in het verleden verschillende partijen aangetrokken. Daarin zijn verschillende benaderingen en prikkels gebruikt om het aandeel succesvolle re-integratietrajecten te vergroten. In de praktijk is het rendement op re-integratie echter achtergebleven bij de verwachtingen.

SIB Joining Forces

Vastberaden om de werkhervatting van langdurig zieke militairen structureel te verbeteren, hanteert Defensie vanaf juli 2019 een volledig nieuwe aanpak. Met de Social Impact Bond (SIB) 'Joining Forces' wil Defensie militairen duurzaam laten re-integreren met (financiële) hulp van private maatschappelijke investeerders en private dienstverleners. Daarbij doorloopt de re-integrant een combinatie van interventies om aandacht te besteden aan zowel de belastbaarheid, de weerbaarheid, de zelfwaardering, de motivatie, als ook de vaardigheden van militairen om weer aan het werk te gaan.

De uitvoering van de interventies is belegd bij Robidus, Social Enterprise Reveal (vanaf nu: Reveal) en Stichting Life Goals (vanaf nu: Life Goals). De SIB wordt aangestuurd door fondsmanager IncluSIF. De financiering van de interventies is belegd bij externe partijen, waarbij het resultaat van de re-integratie leidend is voor het rendement op de investering. De kracht hiervan is het gezamenlijke belang van alle partijen en de inbreng van expertise van marktpartijen ten aanzien van re-integratie en rendement. Tot slot kent de SIB een lerend karakter, waarbij gedurende de

looptijd voortdurend evaluatie plaatsvindt van zowel de geboden interventie als de samenwerking tussen de verschillende partijen. Deze pilot loopt acht jaar, waarbij deelnemers vier jaar worden gevolgd, ook als zij aan de slag gaan bij een externe werkgever.

De brede doelstelling van 'Joining Forces' is om zoveel mogelijk langdurig zieke militairen binnen afzienbare tijd terug te leiden naar werk, waar zij duurzaam en naar tevredenheid zelfstandig een inkomen kunnen vergaren. Meer specifieke doelstellingen van de SIB zijn het verhogen van de duurzame werkhervatting van langdurig zieke militairen in vergelijking met de afgelopen jaren, het verhogen van het welbevinden van langdurig zieke militairen via de re-integratiedienstverlening en het terugdringen van het aantal loonsancties. Bijkomende doelen van de SIB zijn het innoveren van de (organisatie van) re-integratiedienstverlening aan langdurig zieke werknemers en het leren van deze innovaties. Het bereiken van een optimaal rendement voor of het tevreden houden van de investeerders is geen expliciet doel, maar is een logisch gevolg van het behalen van de primaire doelstellingen van de SIB.

1.2 Onderzoeksvragen

De fondsmanager van de SIB Joining Forces heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om onafhankelijk onderzoek te doen naar de toegevoegde waarde van de interventies en de organisatie van de SIB zelf. De centrale onderzoeksvraag luidt:

'Wat is het effect van de nieuwe interventiecombinatie in de Social Impact Bond 'Joining Forces' op (duurzame) herplaatsing (succesvolle uitstroom uit de re-integratiedienstverlening) en op het welzijn van langdurig zieke militairen die in eerste instantie niet in het eerste spoor geplaatst kunnen worden, en hoe kan die effectiviteit verder worden verbeterd?'

Daaraan gerelateerde onderzoeksvragen zijn de volgende:

1. Wat is de toegevoegde waarde van de interventies in termen van het vinden en behouden van (duurzame) arbeid en het welbevinden van de re-integrant?
2. Wat is het secundaire effect op de frequentie van loonsancties opgelegd aan het Ministerie van Defensie?
3. Wat zijn de factoren die deze effecten beïnvloeden, zowel ten aanzien van de werking van de interventies zelf, als ten aanzien van de werking van de SIB, waaronder de samenwerking tussen de verschillende partijen? Wat kan hieruit worden geleerd in termen van een mogelijke verbetering van de aanpak binnen de SIB?

1.3 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, zijn de volgende onderzoekstappen doorlopen tussen maart en december 2021 :

- Stap 1: opstellen verandertheorie
- Stap 2: uitvoeren effectmeting van de re-integratiedienstverlening
- Stap 3: uitzetten enquête onder deelnemers
- Stap 4: procesevaluatie door middel van interviews en documentanalyses

Stap 1: opstellen verandertheorie

In de eerste onderzoekstap is een verandertheorie opgesteld over de werking van de re-integratiedienstverlening binnen de SIB. Daarvoor zijn een literatuuronderzoek en documentanalyses uitgevoerd. In de verandertheorie wordt beschreven welke veranderingen deelnemers doormaken door deelname aan de interventies en hoe deze veranderingen bijdragen aan de beoogde resultaten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het wegnemen van belemmeringen die de re-integratie bemoeilijken, het bijbrengen van kennis en vaardigheden, een veranderende houding ten aanzien van re-integratie en werk, en vertrouwen in eigen kunnen. Vervolgens is de verandertheorie getoetst en aangevuld op basis van interviews met verschillende partijen binnen het consortium van de SIB. Zo heeft het onderzoeksteam gesproken met de dienstverleners (Reveal, Robidus en Life Goals), het Ministerie van Defensie (DCR en individuele casemanagers) en de fondsmanager (IncluSIF). Op deze wijze is een eerste beeld verkregen van de werking van de SIB.

Stap 2: uitvoeren effectmeting van de re-integratiedienstverlening

In de tweede onderzoekstap is een eerste globale effectmeting van de SIB uitgevoerd. Er is voornamelijk gekeken naar de frequentie van plaatsing (stromen deelnemers vaker uit?), de duur van plaatsing (stromen deelnemers eerder uit?) en de frequentie van loonsancties (ontvangt Defensie minder vaak een loonsanctie?). Daarvoor zijn administratiegegevens van Defensie gebruikt die betrekking hebben op de periode juli 2019 (start SIB) tot en met juli 2021. Deelnemers zijn daarmee tot maximaal 2 jaar na instroom in de SIB gevolgd. Deze periode is nog te kort om de duurzaamheid van de plaatsing vast te stellen (stromen deelnemers duurzaam uit?). In een later stadium kan ook de duurzaamheid van plaatsing worden bepaald.

Strikt genomen is er geen sprake van een effectmeting in klassieke zin. Er ontbreekt immers een vergelijkbare controlegroep waartegen de ervaringen en resultaten voor de langdurige zieke militairen in de SIB (de behandelgroep) kunnen worden afgezet. Het is wel mogelijk de resultaten van vóór de SIB (2014-2017) te vergelijken met de resultaten na invoering van de SIB (vanaf 2019). Daarbij zou in de vergelijking idealiter rekening moeten worden gehouden met verschillen in economische omstandigheden en de samenstelling van het deelnemersbestand tussen beiden perioden. Daarvoor zou op een later moment eventueel gebruik kunnen worden gemaakt van het voorspelmodel dat SEO in 2018 heeft ontwikkeld voor de kans op uitstroom uit langdurig ziekteverzuim.¹ Door de uitkomst van het voorspelmodel te vergelijken met de daadwerkelijk uitstroom, zouden verschillen kunnen worden toegeschreven aan invoering van de SIB.

Stap 3: uitzetten enquête onder deelnemers

In de derde onderzoekstap is er een online enquête uitgezet onder deelnemers van de SIB om het welbevinden van deelnemers te toetsen. De enquête is tussen 13 oktober en 28 oktober uitgezet onder alle 285 deelnemers die op dat moment actief werden begeleid binnen de SIB. In totaal is de enquête door 67 deelnemers (24 procent van het totaal) ingevuld. De resultaten van de enquête geven inzicht in de mate waarin de SIB bijdraagt aan het welbevinden van deelnemers. Door de enquête op meerdere momenten in het programma uit te zetten, is het mogelijk om veranderingen in het welbevinden over tijd te meten. Hierdoor wordt zichtbaar of het welbevinden verandert gedurende deelname aan het SIB-programma. Het is ook mogelijk om de enquêtegegevens te koppelen aan de administratieve gegevens van Defensie (zie Stap 2), zodat de samenhang tussen het welbevinden en deelname aan het SIB-programma nader onderzocht kan worden. Op dit moment kan die samenhang nog niet worden

¹ Op basis van dit model kan een voorspelling gemaakt worden van de duur tot uitstroom binnen de SIB, gegeven de huidige samenstelling van het SIB-deelnemersbestand en de huidige conjunctuur.

onderzocht, omdat de enquête nog slechts één keer is uitgezet, waardoor veranderingen in de tijd op de belangrijkste uitkomstmaten nog niet kunnen worden gemeten.

Stap 4: procesevaluatie door middel van interviews en documentanalyses

In de vierde onderzoekstap is de organisatie van de SIB in kaart gebracht middels een procesevaluatie. Voor deze procesevaluatie zijn zowel (i) een literatuurstudie, (ii) stakeholderonderzoek als (iii) documentanalyses gebruikt. De literatuurstudie richt zich op het identificeren van kritieke factoren voor een succesvolle governance. Hierbij is de SIB voornamelijk bekeken vanuit de literatuur over collaboratieve besturen. Dit betreft onderzoek naar bestuursvormen die bestaan uit (semi-)publieke en private belanghebbenden die samen deelnemen aan op consensus gerichte besluitvorming. Op basis van de literatuurstudie is een raamwerk gemaakt met indicatoren van de kritieke voorwaarden voor een succesvolle samenwerking (bijvoorbeeld de structuur en werkwijze en het leiderschap) en factoren die cruciaal zijn voor het samenwerkingsproces zelf (bijvoorbeeld onderling vertrouwen). Vervolgens is de governance van de SIB empirisch getoetst aan dit raamwerk door gebruik te maken van stakeholderonderzoek en documentanalyses. Hiervoor zijn enerzijds interviews afgenomen met betrokken partijen om in kaart te brengen hoe zij tegen de governance aankijken en anderzijds documenten bestudeerd.

1.4 Leeswijzer

Het rapport bevat de belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar effecten van de SIB Joining Forces in 2021. Hoofdstuk 2 geeft de verandertheorie weer voor de werking van de interventies. Vervolgens geeft Hoofdstuk 3 de resultaten van de eerste effectmeting weer, waarbij aandacht is voor de frequentie van en de duur tot plaatsing, de frequentie van loonsancties en het welbevinden van deelnemers. Tot slot brengt Hoofdstuk 4 de organisatie en governance van de SIB in kaart.

2 Verandertheorie

Het SIB-programma biedt deelnemers een vitaliteitsprogramma, coaching, assessments, een place & train-werkplek en jobcoaching. Dat draagt ieder op een eigen manier in theorie bij aan het wegnemen van belemmeringen om te re-integreren, zoals beperkte sollicitatievaardigheden of een te sterke hechting aan Defensie. Hierdoor zou de SIB deelnemers vaker, sneller en duurzamer kunnen plaatsen.

Een verandertheorie is een geheel van veronderstellingen dat aan een interventie ten grondslag ligt. De verandertheorie kan gezien worden als een resultaatketen, waarbij *input* (personele en materiële middelen), *throughput* (activiteiten), *output* (bereik en directe resultaten), *outcome* (veranderingen bij de bereikte doelgroep) en *impact* (veranderingen in het systeem) worden onderscheiden. In dit hoofdstuk is de verandertheorie van de SIB Joining Forces beschreven.

2.1 Verandertheorie SIB Joining Forces

Figuur 2.1 biedt een schematisch overzicht van de werking van de SIB Joining Forces, opgesteld op basis van de beschikbare literatuur en interviews met betrokkenen. De pijlen tussen de onderdelen geven aan hoe de onderdelen met elkaar zijn verbonden en wat de oorzaak-gevolgrelaties zijn. Bij het succes van re-integratie spelen contextuele factoren, zoals de conjunctuur en werkloosheid, een rol in de mate waarin de activiteiten van de SIB zich vertalen naar output en outcomes. Daarnaast spelen mogelijk ook individuele factoren een rol bij de re-integratie, waar de SIB geen (of maar deels) invloed op heeft, zoals het geslacht, leeftijd, discriminatie en deels de gezondheid en het opleidingsniveau van deelnemers. De losse onderdelen van de verandertheorie – de input, activiteiten, outcome en impact – zijn hieronder nader toegelicht.

Input

De input bestaat uit de inzet van personele, materiele en kwalitatieve middelen die de basis vormen voor het uitvoeren van de interventies. In het geval van de SIB gaat het hier voornamelijk om de kennis, ervaring en het personeel van de verschillende partijen, zoals IncluSIF, Reveal, Life Goals, Robidus en het Ministerie van Defensie. Daarnaast vinden de interventies plaats op 8 verschillende locaties van Defensie. De financiering van de SIB vindt plaats door middel van een Social Impact Bond (SIB). Dat houdt in dat externe investeerders in eerste instantie de dienstverlening binnen de SIB financieren. In totaal gaat het om een investering van € 16,7 miljoen. Pas als de deelnemers over het algemeen succesvoller uitstromen dan voorheen, ontvangen de investeerders hun investering terug met rendement (*pay for success*). Overige inputs zijn meer kwalitatief van aard en bestaan uit het netwerk van de partijen in de SIB, de verschillende partnerships en de (gezamenlijke) visie en samenwerking tussen de partijen.

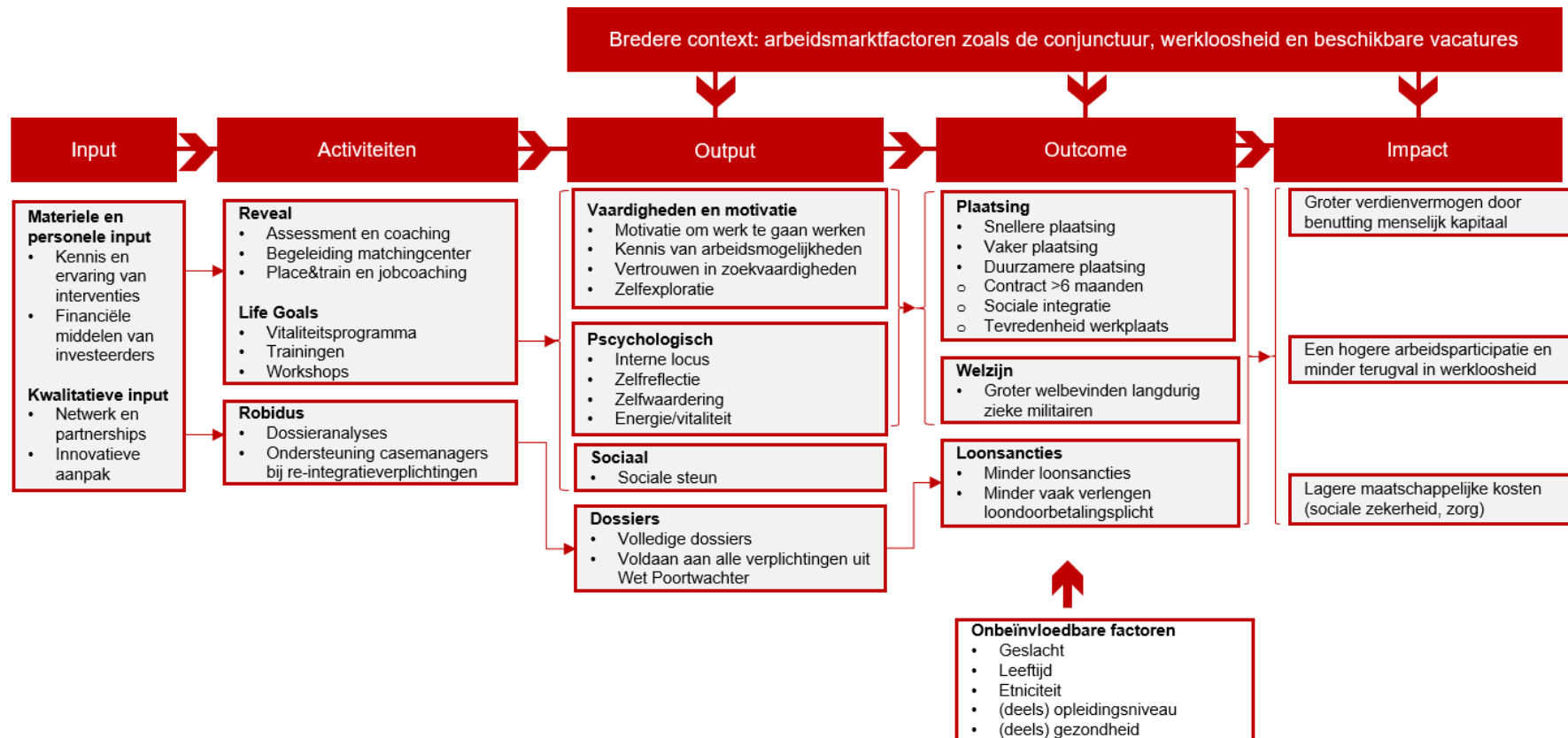
Activiteiten

Het re-integratieprogramma dat de SIB Joining Forces aanbiedt bestaat uit een aantal onderdelen, zoals een vitaliteitsprogramma, coaching en assessments. Deelnemers doorlopen in principe² het volgende traject:

1. *Warme overdracht* Een werknemer stroomt bij ziekte niet gelijk in bij de SIB, maar wordt eerst begeleid binnen het eigen onderdeel van Defensie. Als de kans groot is dat iemand niet meer terug kan keren naar de eigen werkplek, dan wordt de werknemer aangemeld bij het Dienstencentrum Re-integratie (DCR) en daarmee bij de SIB. Dat is doorgaans na ongeveer 9 maanden ziekte. Er vindt dan een 'warme overdracht' van de re-integrant plaats van de casemanager bij Defensie naar de coach van Reveal. In het intakegesprek wordt uitleg gegeven over de rol van de SIB, de rol van de casemanager en van de SIB-partijen, en worden afspraken gemaakt over de re-integratie. Deze afspraken worden vastgelegd en vormen de leidraad voor het traject in de SIB.
2. *Vitaliteitsprogramma* Na de intake starten deelnemers direct met het vitaliteitsprogramma van Life Goals, ook wel de 'warming-up' genoemd, dat doorgaans 12 weken duurt. Het eerste deel van het programma bestaat uit een training buiten op het veld. Daar wordt inzicht verworven in het gedrag, de patronen, de wijze van communiceren en het bewaken van grenzen. Een deelnemer moet bijvoorbeeld letterlijk op een muur aflopen met de opdracht om zelf te bepalen wanneer te stoppen, of opdrukken totdat diegene zelf stopt. Het tweede deel van het programma bevat een workshop, gericht op het verbeteren van vaardigheden die van pas komen bij de re-integratie. Dat begint bij zelfinzicht: Waar loop ik tegenaan? Wat houdt mij tegen? Wat heb ik nodig om buiten Defensie te functioneren? Vervolgens worden praktische tips gegeven over het opbouwen van een ritme, het stellen van doelen, zingeving en het ontdekken van drijfveren.
3. *Assessment en coaching* Ongeveer 4 tot 6 weken na de intake start Reveal met een coaching- en begeleidingstraject. De coach helpt de deelnemer bij het wegnemen van belemmeringen om te re-integreren en om richting te geven aan de re-integratie. Zo doorloopt de deelnemer een assessment, wat een uniek profiel oplevert van cognitieve vaardigheden, persoonlijkheidskenmerken en skills. Vervolgens koppelt de coach het profiel aan een passende sector: de zorg, logistiek, techniek, beveiliging of retail en handel. Het assessment vormt de basis voor de arbeidsmarktoriëntatie van de deelnemer en de gesprekken met zijn of haar coach.
4. *Matchingcenter* Een talentconsultant helpt bij het koppelen van de deelnemer aan potentiële werkgevers. Daarvoor is een bedrijvennetwerk van zo'n 120 bedrijven opgebouwd. De talentconsultant verzorgt de oriëntatie op de arbeidsmarkt en begeleidt in het matchen van de deelnemer. Hier is een matchingcenter voor ingericht. Het programma van Reveal loopt door totdat de deelnemer is geplaatst.
5. *Jobcoaching* De deelnemer wordt eerst geplaatst bij een werkgever en vervolgens daar verder geholpen met re-integreren (*first place, then train*). De re-integrant blijft nog onder contract staan bij Defensie, maar wordt gedetacheerd bij een andere werkgever. De jobcoach van Reveal stelt de detacheringsovereenkomst op (van doorgaans een jaar) en organiseert gedurende de detachering zo'n tien contactmomenten met de deelnemer. Daarnaast kijkt de jobcoach samen met de werkgever naar wat een deelnemer nodig heeft *on-the-job* om een toekomst op te bouwen in het vakgebied. De begeleiding en coaching loopt tot het einde van het programma door.

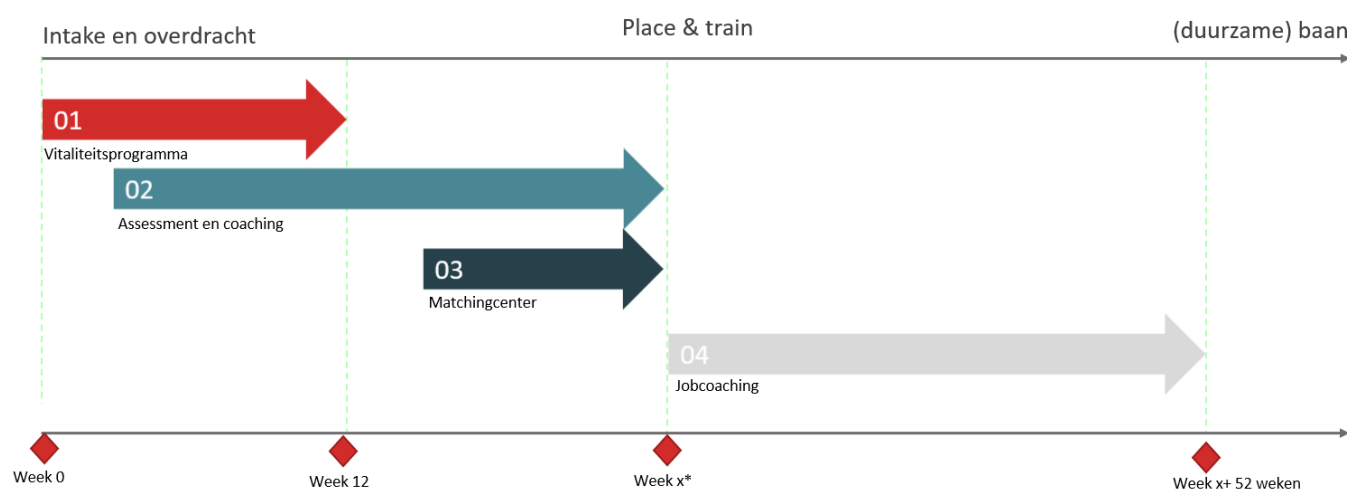
² Niet elke deelnemer hoeft alle stappen van het re-integratieprogramma volledig te doorlopen of noodzakelijk in deze volgorde. Er is beperkt maatwerk mogelijk wanneer dat de doelen van de SIB – duurzame werkhervatting – dichterbij brengt.

Figuur 2.1 Verandertheorie SIB Joining Forces



Figuur 2.2 geeft de standaardtijdlijn van het programma weer. Er is echter ruimte voor flexibiliteit binnen het programma. Zo kan een deelnemer al aan het begin van het coachingprogramma meegenomen worden naar het matchingcenter om bewustwording te creëren over de kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Daarnaast nemen niet alle deelnemers deel aan alle interventies. Een bedrijfsarts, GGZ-medewerker of casemanager kan bijvoorbeeld besluiten dat de interventie niet geschikt is voor de re-integrant. Ook lukt het in sommige gevallen niet om een deelnemer te motiveren en mee te krijgen in het traject. Reveel doet dan een aantal pogingen (2 of 3) om de militair alsnog te motiveren in gesprekken. Als dat niet lukt, dan wordt dit gemeld bij de casemanager. De casemanager kan dan besluiten een sanctie te geven en/of de deelnemer uit de SIB te halen.

Figuur 2.2 Standaard tijdlijn van het programma



Bron: SEO (2021) o.b.v. informatie uit gesprekken

Output

De output van de SIB zijn de directe opbrengsten van de activiteiten. Het gaat om veranderingen die optreden als direct resultaat van de interventies. Hierbij moet voornamelijk gedacht worden aan het wegnemen van belemmeringen die de re-integratie bemoeilijken. Mogelijke belemmeringen betreffen de mentale en emotionele gezondheid, een beperkte conditie, een beperkt inzicht in de eigen talenten en mogelijkheden en beperkte sollicitatievaardigheden. Figuur 2.3 geeft de theoretische relaties tussen de belemmeringen, interventies en output schematisch weer.³ Hieronder zijn de relaties nader toegelicht:

- *Het vitaliteitsprogramma* richt zich op het verbeteren van de conditie en gezondheid van militairen. Het gaat om de gezondheid in brede zin, waarbij de gezondheidspijlers van Machteld Huber als uitgangspunt zijn genomen: lichaamsfuncties, meedoen, dagelijks functioneren, mentaal welbevinden, kwaliteit van leven en zingeving. Het directe gevolg van het programma is een grotere zelfwaardering en meer energie/vitaliteit (primaire effect). Ook zorgen de activiteiten voor meer zelfinzicht en een sterkere bewustwording van de eigen verantwoordelijkheid om te re-integreren (interne *locus of control*). Hierdoor gaat de deelnemer open staan voor nieuwe mogelijkheden (ook buiten Defensie) en zich meer inspannen voor de re-integratie (secundaire effect).

³ De fysieke gezondheid en het gebrek aan kennis buiten de relevante kennis voor Defensie vormen mogelijk ook belemmeringen. Hier bieden de interventies van de SIB geen directe oplossing voor.

- *De coaching* moet helpen bij het wegnemen van belemmeringen bij het re-integreren. Bij een aanzienlijk deel van de deelnemers die starten met het SIB-programma heerst boosheid, teleurstelling, irritatie en/of andere sentimenten. Dat kan bijvoorbeeld omdat hun droom als goed functionerende beroepsmilitair in duigen is gevallen, maar vaak ook omdat er een moeilijke relatie met de werkgever is ontstaan. Daardoor hebben zij veel baat bij een externe coach waar ze geen arbeidsrelatie mee hebben en die neutraliteit biedt. De coach biedt sociale steun, neemt irritaties weg en helpt met het verwerken van teleurstellingen, zodat iemand weer arbeidsfit kan worden en motivatie krijgt om aan het werk te gaan. Daarnaast helpt de coach bij het ontdekken van drijfveren en het verkrijgen van inzicht in de eigen doelen, dromen en sterke en zwakke punten (primaire effecten). Dat zorgt er uiteindelijk voor dat de re-integrant gerichter gaat zoeken naar werk (secundair effect).
- *Assessments en begeleiding* helpen verder bij het verkrijgen van zelfinzicht en bieden een eerste stap in de oriëntatie op de arbeidsmarkt. Het unieke profiel dat uit de assessment voortkomt – cognitieve vaardigheden, persoonlijkheidskenmerken en skills – wordt gebruikt om sectoren te identificeren die passen bij de deelnemer. Zo ontstaat ook kennis van arbeidsmogelijkheden en het besef dat het mogelijk is om in die sectoren aan de slag te gaan (primaire effect).
- *Het matchingcenter* helpt – middels het bedrijsvennetwerk, matching en (sollicitatie)trainingen – bij het vinden van een plaats op de arbeidsmarkt. Door een duidelijke route naar werk uit te stippelen, verandert de *mindset* en gaat de deelnemer actiever aan de slag met de re-integratie.
- *Jobcoach* Als eenmaal een plaats gevonden is op de arbeidsmarkt, dan begeleidt een jobcoach de re-integrant verder bij het leren en ontwikkelen op de werkplek (*place & train*). Doordat de re-integrant in eerste instantie op de loonlijst van Defensie blijft staan, is de drempel voor een werkgever lager om een re-integrant aan werk te helpen. Daarnaast zijn re-integranten vaak sterk gehecht aan Defensie en daarom bang niet meer terug te kunnen keren bij Defensie. Door de detacheringsovereenkomst blijft er een 'vangnet', wat de drempel verlaagt om buiten Defensie te re-integreren.⁴

Uiteindelijk hebben de interventies gevolgen op het *willen* en *kunnen* re-integreren van de deelnemers. Het willen en kunnen dienen zich te vertalen in inspanningen, waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen (i) de kwaliteit van de inspanningen (gebeurt dat wel op de juiste manier?); en (ii) de intensiteit van de inspanningen (gebeurt dat wel voldoende?). Samen leidt dat tot daadwerkelijke re-integratie-inspanningen die, afhankelijk van externe factoren, kunnen leiden tot het dichterbij brengen van de doelen van de SIB, waaronder het bereiken van een duurzame plaatsing en werkhervatting.

Outcome

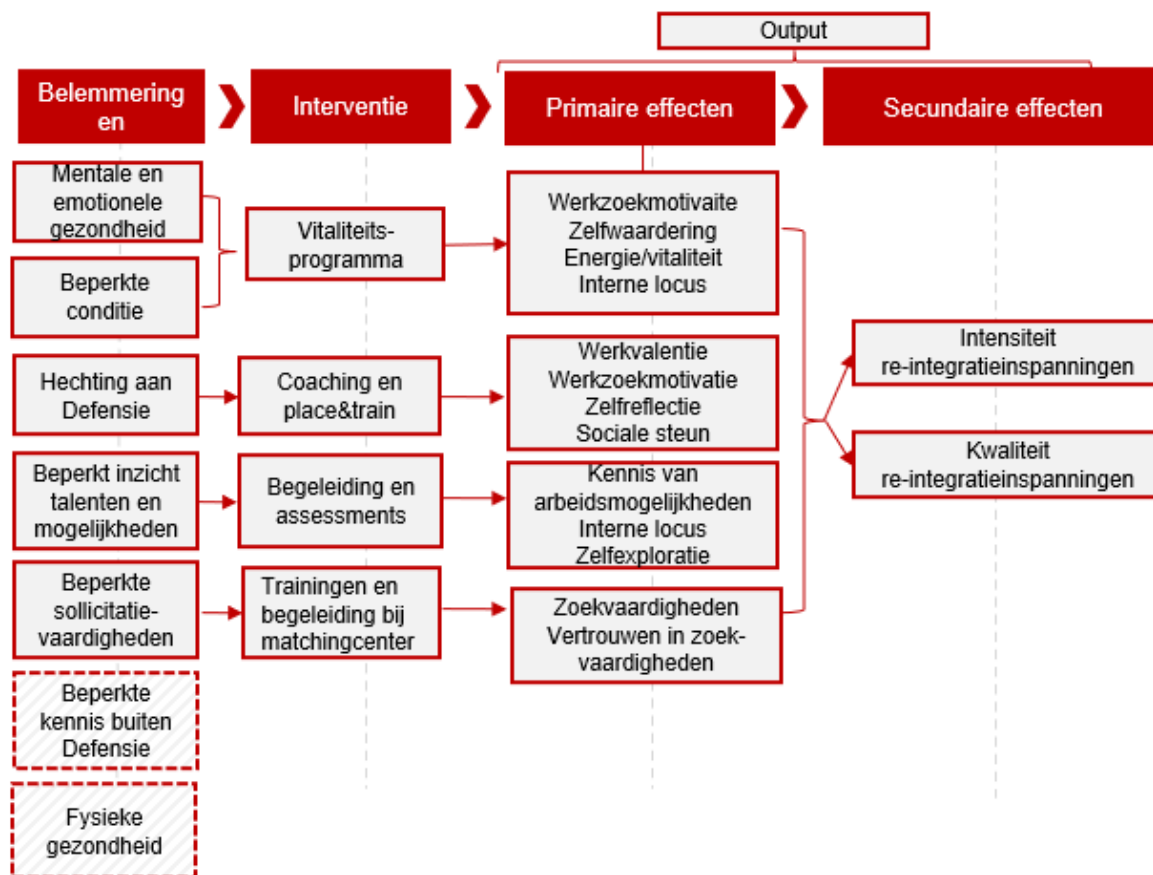
De outcome geeft weer of de resultaten van het re-integratieprogramma van de SIB hebben geleid tot het behalen van de beoogde algemene doelstellingen van de SIB (en gaat dus over de effectiviteit van de interventies). In het geval van de SIB Joining Forces bestaan de doelstellingen uit:

1. Het versnellen, vermeerderen en verduurzamen van de plaatsing van zieke militairen;
2. Het vergroten van het welbevinden van langdurig zieke militairen;
3. Het verminderen van loonsancties en minder vaak verlengen van de loondoorbetalingsplicht.

De wijze waarop de SIB in theorie bijdraagt aan het bereiken van deze outcomes is hieronder nader toegelicht.

⁴ Die formele verbondenheid met Defensie kan een echte overgang naar een andere werkgever ook in de weg staan.

Figuur 2.3 Output van de interventies van SIB Joining Forces



Het versnellen, vermeerderen en verduurzamen van de plaatsing van zieke militairen

De SIB heeft als doel om de re-integratie van deelnemers te versnellen. Intensieve en persoonlijke begeleiding motiveert en activeert deelnemers om sneller aan het werk te gaan. Dat blijkt ook uit eerder onderzoek.⁵ Daarentegen kan juist de intensiteit van het programma ervoor zorgen dat deelnemers minder tijd hebben om naar werk te zoeken, waardoor de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt afneemt – het zogenoemde insluitingseffect.⁶ Dat insluitingseffect is echter beperkt bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid, zoals langdurig zieke militairen.⁷ Hierdoor zorgt het intensieve programma naar verwachting voor een snellere re-integratie (en lagere uitkeringsafhankelijk) dan zonder dit programma, ook in vergelijking met eerder bij langdurig zieke militairen toegepaste re-integratieprogramma's.

Naast een snellere re-integratie, streeft de SIB Joining Forces ook naar re-integratie die duurzamer van aard is dan in het verleden. Dat zit enerzijds in het soort contract dat iemand ontvangt (langer dan 6 maanden, geen oproep- of uitzendcontract) en anderzijds in het voorkomen van een terugval in de uitkeringssituatie. Om dit te bereiken, is er in het programma veel aandacht voor het ontdekken van de eigen mogelijkheden en kwaliteiten én voor de kwaliteit van de plaatsing (middels job coaching en een divers bedrijsvennetwerk). Hierdoor vindt de deelnemer vermoedelijk eerder passend en geschikt werk. Dat vergroot de productiviteit op de werkplek en de tevredenheid

⁵ Zie onder andere Heyma & Van der Werff (2014) en Koning, Hek, Malle, Groenwoud, & Zwinkels (2015).

⁶ Zie onder andere Caliendo & Schimdl (2016) en Card, Kluve, & Weber (2010).

⁷ Zij zouden immers ook zonder deelname aan het programma beperkt beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

van de werknemer, wat motiveert om te blijven werken en door te groeien naar een substantiële baan. Hierdoor is de re-integratie mogelijk duurzamer van aard.

Het vergroten van het welbevinden van langdurig zieke militairen

Er is in het programma veel aandacht voor de gezondheid, de persoonlijke situatie en de drijfveren van de deelnemer. Samen met de persoonlijke en betrokken begeleiding kan dit positieve gevolgen hebben voor het welbevinden van de deelnemer. Daarentegen moet de deelnemer zich inspannen en is de uitkeringssituatie minder vrijblijvend. Dat kan een afschrikkende werking hebben en het welzijn van de deelnemer (op korte termijn) juist verslechteren. Een bijkomend nadeel van deze afschrikkende werking is dat langdurig zieke militairen minder vaak de SIB instromen en eerder kiezen voor werkhervatting bij Defensie of ontslag op eigen verzoek, waardoor de instroom in de SIB lager kan uitvallen. Dat heeft consequenties voor de samenstelling van de groep militairen die de SIB instroomt (selectief⁸) en voor de financiering en rentabiliteit van de SIB (minder deelnemers en daardoor naar verhouding hogere vast lasten).

Het verminderen van loonsancties en minder vaak verlengen van de loondoorbetalingsplicht

De SIB draagt naar verwachting ook bij aan het verminderen van het aantal loonsancties. Deze loonsancties ontvangen werkgevers als zij zich onvoldoende conformeren aan de re-integratieverplichtingen die vallen onder de Wet Poortwachter. In de praktijk moeten werkgevers in dat geval de loondoorbetalingsperiode verlengen, wat gepaard gaat met extra kosten. Om sancties te voorkomen, moet Defensie een aantal stappen doorlopen gedurende de loondoorbetalingsperiode, zoals het maken van een probleemanalyse, een plan van aanpak en een re-integratieverslag. In het verleden kwam het regelmatig voor dat deze stappen niet werden doorlopen of niet naar behoren werden geadministreerd. Hierdoor kreeg Defensie voor ongeveer een op de drie langdurig zieke militairen een loonsanctie opgelegd. Binnen de SIB houdt Robidus zich voornamelijk bezig met het voorkomen en verminderen van loonsancties en het ondersteunen van de casemanagers bij het voldoen aan de formele re-integratieverplichtingen. Daarvoor voert Robidus periodiek dossieranalyses uit die teruggekoppeld worden aan de casemanagers van Defensie. Dat zorgt voor een extra controle op zowel het voldoen aan de juridische vereisten van de Wet Poortwachter als het nemen van inhoudelijke stappen binnen de re-integratietrajecten. Hierdoor neemt de frequentie van loonsancties in theorie af.

Impact

De impact van de interventies op maatschappelijk niveau is driedig. Ten eerste kunnen de interventies van de SIB voor een hogere arbeidsparticipatie zorgen van (ex-)militairen die langdurig ziek zijn geweest. Dit beperkt zich niet tot alleen een snellere werkhervatting, maar de SIB zet zich ook in om deelnemers duurzaam aan het werk te houden. Ten tweede kan de SIB bijdragen aan een hogere benutting van het maatschappelijk arbeidspotentieel. Hierbij spelen de inspanningen om langdurig zieke militairen aan het werk te krijgen en vervolgens door te laten groeien naar een substantiële baan een grote rol. Ten derde kan de grotere en meer duurzame werkhervatting leiden tot een verlaging van maatschappelijke kosten aan zorg, criminaliteit, uitkeringslasten, armoede en schulden. Hoe groot deze impact is, moet in de praktijk blijken en zal dus nauwkeurig empirisch moeten worden vastgesteld.

⁸ Dit betekent niet meteen dat er sprake is van selectie aan de poort. Het gaat hier om selectiviteit in statistische termen, waarbij de groep die de SIB instroomt om wat voor reden dan ook een andere samenstelling heeft in termen van achtergrondkenmerken dan de totale groep langdurig zieke militairen.

3 Evaluatie effecten SIB Joining Forces

De SIB slaagt erin de doelstellingen te bereiken. Zo lukt het om deelnemers vaker en sneller te plaatsen dan voorheen. Ook zijn er minder loonsancties door UWV opgelegd dan voorheen. Tot slot oordelen deelnemers in het algemeen redelijk positief over hun welbevinden en gezondheid.

Een effectevaluatie laat zien of de SIB het gewenste effect heeft. De potentiële effecten zijn in lijn met de geformuleerde doelstellingen van de SIB (die zijn beschreven in de verandertheorie):

1. Het versnellen, vermeerderen en verduurzamen van de plaatsing van langdurig zieke militairen;
2. Het vergroten van het welbevinden van langdurig zieke militairen;
3. Het verminderen van loonsancties en minder vaak verlengen van de loondoorbetalingsplicht.

In deze tussenrapportage ligt de nadruk op de eerste en derde doelstelling bij gebrek aan informatie over de verandering van het welbevinden bij deelnemers aan de SIB. Er is voornamelijk gekeken naar de frequentie van plaatsing (stromen deelnemers vaker uit?), de duur van plaatsing (stromen deelnemers eerder uit?) en de frequentie van loonsancties (ontvangen deelnemers minder vaak loonsancties?). Voor het vaststellen van de duurzaamheid van plaatsing en het welbevinden van de militair zijn de benodigde enquête- en registratiegegevens nog niet beschikbaar. Wanneer die gegevens op meerdere momenten zijn verzameld, kunnen hieruit effecten worden afgeleid.

De rest van dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Paragraaf 3.1. bevat een overzicht van de samenstelling van het deelnemersbestand van de SIB. Paragraaf 3.2 gaat in op de frequentie van plaatsing, waarbij ook is gekeken naar kenmerken die samenhangen met een grotere kans op plaatsing. Paragraaf 3.3 gaat vervolgens in op de duur tot plaatsing. Daarna gaat Paragraaf 3.4 in op de frequentie van loonsancties en beschrijft Paragraaf 3.5 het welzijn van de deelnemers op basis van een eerste meting. Tot slot zijn in Paragraaf 3.6 de voorlopige conclusies en de mogelijkheden voor toekomstig onderzoek beschreven.

3.1 Samenstelling deelnemersbestand

Vanuit het Ministerie van Defensie is een databestand aangeleverd met daarin de militairen die langdurig ziek zijn en voor hun re-integratie zijn begeleid door de SIB. Tabel 3.1 geeft de samenstelling van het deelnemersbestand weer. Hierin zijn alleen gevallen meegenomen die een intake hebben doorlopen en waarvan de eventuele ontslagdatum⁹ na de begindatum van de begeleiding door de SIB lag.¹⁰ Vanwege een beperkt aantal waarneming zijn enkele defensieonderdelen samengevoegd. Het gaat dan specifiek om de onderdelen Bestuursstaf (BS), Defensie Materiaal en Organisatie (DMO) of Defensie Ondersteuningscommando (DOSCO), die onder de bredere categorie staffuncties zijn ondergebracht.

⁹ Ontslagdatum staat hier voor de datum waarop militairen niet langer verzuimen als gevolg van ziekte (ontslag als klant van DCR). Het heeft dus niets te maken met ontslag uit de functie.

¹⁰ In totaal zijn er van 527 deelnemers registratiegegevens beschikbaar. Van hen hebben 74 personen geen intake doorlopen. Voor 8 personen geldt dat de ontslagdatum na de begindatum van de begeleiding door de SIB lag. Dit betreft vermoedelijk een registratiefout. Door het geringe aantal is besloten deze waarnemingen niet mee te nemen, omdat ze van grote invloed kunnen zijn op de uitkomsten.

In totaal zijn er 450 deelnemers meegenomen in de analyses. Daarvan zijn 281 deelnemers ingestroomd in de SIB tussen juli 2019 en juli 2020 (cohort 1) en 169 deelnemers tussen juli 2020 en juli 2021 (cohort 2). Er zijn tussen beide cohorten een aantal verschillen waar te nemen in de samenstelling van het deelnemersbestand. Zo zijn de deelnemers uit cohort 1 over het algemeen iets ouder als zij instromen in de SIB: gemiddeld 31,1 ten opzichte van 28,5 jaar voor cohort 2. Daarnaast valt op dat de deelnemers uit cohort 1 iets eerder instromen in de SIB. Waar deelnemers uit cohort 2 gemiddeld instromen na bijna 10 maanden ziekte, stromen deelnemers uit cohort 1 gemiddeld in na bijna 9 maanden ziekte. Zowel de leeftijd als de duur tot start van de begeleiding zijn bepalend voor de kans om succesvol uit te stromen uit de SIB, zo blijkt uit eerder onderzoek van SEO (2018). Het is daarom belangrijk om rekening te houden met deze verschillen bij het bepalen van de effectiviteit van de SIB binnen en tussen verschillende cohorten.

Tabel 3.1 Samenstelling van het deelnemersbestand

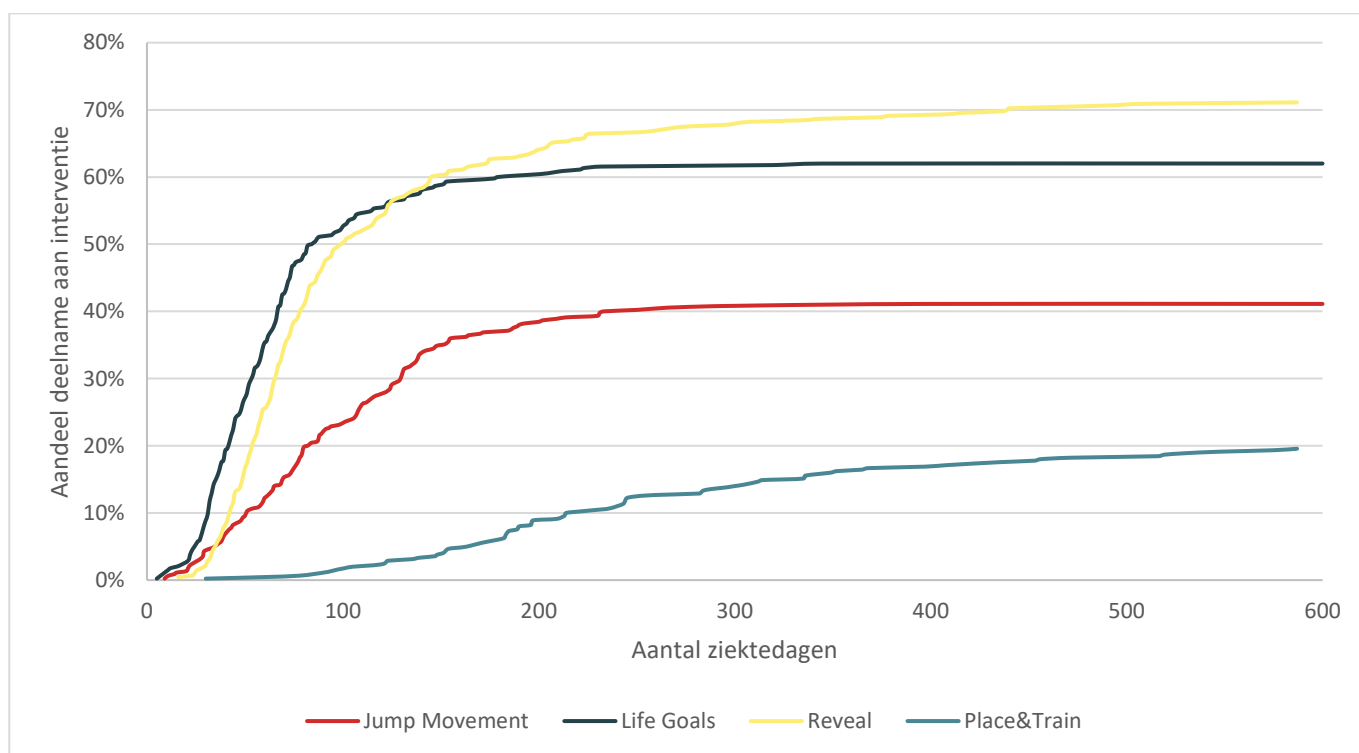
Thema	Categorie	Cohort 1: juli 2019 - juli 2020		Cohort 2: juli 2020 - juli 2021		Cohort 1 & 2: juli 2019 - juli 2021	
		Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal
Leeftijd bij start SIB	18-24 jaar	33%	93	39%	66	35%	159
	25-34 jaar	38%	107	43%	73	40%	180
	35-44 jaar	16%	46	14%	23	15%	69
	45-54 jaar	9%	24	3%	5	6%	29
	55 jaar of ouder	3%	8	1%	1	2%	9
	onbekend	1%	3	1%	1	1%	4
	Totaal	100%	281	100%	169	100%	450
Defensieonderdeel	Staf	2%	5	1%	1	1%	6
	Marechaussee	11%	30	11%	18	11%	48
	Landmacht	56%	158	60%	102	58%	260
	Luchtmacht	12%	33	8%	13	10%	46
	Marine	20%	55	21%	35	20%	90
Duur ziekte tot start SIB	0-0,5 jaar	14%	39	11%	18	13%	57
	0,5-1 jaar	74%	208	64%	108	70%	316
	1-1,5 jaar	9%	25	24%	41	15%	66
	1,5-2 jaar	1%	3	1%	1	1%	4
	onbekend ^a	2%	6	1%	1	2%	7
Deelname interventies	Life Goals	70%	197	50%	85	63%	282
	Jump Movement	44%	123	40%	68	42%	191
	Reveal	70%	198	73%	123	71%	321
	Place & Train	20%	55	20%	33	20%	88
	Geen interventie	21%	58	18%	30	20%	88

Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2021)

^a Bij een aantal deelnemers (3 deelnemers) ligt de eerste ziekte dag na de datum van instroom in de SIB. Bij anderen (2 deelnemers) zit er meer dan 2 jaar en 4 maanden tussen de eerste ziekte dag en de instroom datum in de SIB. Een mogelijke verklaring is dat er registratiefouten zijn gemaakt of er twee verzuimperiodes aan elkaar zijn gekoppeld. Vandaar dat voor deze deelnemers het instroommoment onbekend is.

Deelnemers aan de SIB nemen niet in gelijke mate deel aan alle interventies. Het grootste deel van de deelnemers heeft deelgenomen aan het assessment van Reveal en het vitaliteitsprogramma van Life Goals. Figuur 3.1 laat zien dat deelnemers relatief vroeg in het traject starten met deze interventies. Binnen 100 dagen na de start in de SIB heeft 53 procent van de deelnemers deelgenomen aan het vitaliteitsprogramma en 50 procent aan het assessment van Reveal. Dat is in lijn met de opzet van het SIB-programma, waarbij deelnemers starten met het vitaliteitsprogramma om arbeidsfit te worden, een assessment krijgen om de arbeidsmarktpositie en -mogelijkheden te bepalen, waarna de stap wordt gezet richting de arbeidsmarkt. Ook in lijn daarmee is dat de instroom in het Place- & Train-traject pas later in het programma plaatsvindt. Een beperkt deel van de deelnemers heeft ook geparticipeerd in de interventies van Jump Movement. Die beperkte deelname komt onder andere doordat de samenwerking met Jump Movement in de loop van de SIB is stopgezet.¹¹

Figuur 3.1 Aandeel dat gedurende de tijd na instroom in de SIB heeft deelgenomen aan de interventies



Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2021)

3.2 Uitstroom uit re-integratietrajecten

Een van de doelstellingen van de SIB is om langdurig zieke militairen vaker succesvol te laten uitstromen naar werk. Tabel 3.2 laat zien dat ongeveer driekwart van de deelnemers aan de SIB uit cohort 1 is uitgestroomd uit het re-integratietraject. De oorzaken van die uitstroom variëren. De meerderheid van de uitgestroomden is succesvol geplaatst in de eigen oude functie (59 procent), elders binnen Defensie (3 procent eerste spoor) of buiten Defensie (2 procent tweede spoor). Daarnaast is er een aanzienlijke groep deelnemers die ontslag¹² neemt op eigen verzoek (14 procent). Verder valt op dat voor een deel van de uitgestroomden de oorzaak van uitstroom nog onbekend is.

¹¹ Hetzelfde geldt voor Future Groep, waarmee de samenwerking in de loop van de tijd is stopgezet.

¹² Ook hier duidt ontslag op het beëindigen van het re-integratietraject, niet op beëindiging van het dienstverband.

Voor hen is wel een uitstroommoment bekend, maar is de reden van uitstroom nog niet opgenomen in de registratiegegevens. Van cohort 2 is op dit moment een aanzienlijk kleiner deel uitgestroomd, maar dat komt voornamelijk doordat zij korter geleden zijn gestart binnen de SIB.

Tabel 3.2 Uitstroom uit de SIB

Thema	Categorie	Cohort jaar 1: juli 2019 - juli 2020		Cohort jaar 2: juli 2020 - juli 2021		Cohort 1 en 2: juli 2019 - juli 2021	
		Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal
Uitstroom	Geen uitstroom uit de SIB	25%	71	66%	112	47%	183
	Wel uitstroom uit de SIB	75%	210	34%	57	53%	267
	Totaal	100%	281	100%	169	100%	450
Indien uitstroom: oorzaak	Plaatsing/terugkeer eigen werk	55%	116	72%	41	59%	157
	Plaatsing elders binnen Defensie	4%	9	0%	0	3%	9
	Plaatsing buiten Defensie	2%	5	0%	0	2%	5
	Instroom ZW door afloop contract	3%	7	4%	2	3%	9
	Ontslag op eigen verzoek	14%	30	18%	10	15%	40
	Doorstroom naar IVA-uitkering	1%	2	0%	0	1%	2
	Overig (leeftijdsontslag, overlijden, strafontslag)	5%	10	4%	2	4%	12
	Onbekend	15%	31	4%	2	12%	33
	Totaal	100%	210	100%	57	100%	267

Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2021)

Wie hebben er een grote kans op uitstroom?

De kans om succesvol uit te stromen is mogelijk gerelateerd aan kenmerken van de re-integrant. Daarbij is succesvolle uitstroom gedefinieerd als terugkeer in de eigen functie, elders binnen Defensie of naar een baan bij een andere werkgever. Het is bijvoorbeeld de vraag of jongeren een grotere kans op uitstroom hebben dan ouderen. Dit kan worden onderzocht met een Logitanalyse. Zo'n analyse schat de kans op uitstroom binnen bijvoorbeeld één jaar na instroom in de SIB op basis van de kenmerken van een deelnemer en wordt vaak gebruikt voor analyses met binaire uitkomstvariabelen. Voor deze analyse zijn deelnemers meegenomen die één of meer jaar geleden gestart zijn met het SIB-programma. De deelnemers waarvan de oorzaak van uitstroom onbekend is zijn uit de analyse weggelaten, omdat het voor hen niet mogelijk is om te bepalen of zij succesvol zijn uitgestroomd.

Tabel 3.3 bevat de zogeheten marginale effecten van achtergrondkenmerken van deelnemers op de kans om binnen één jaar na instroom succesvol uit de SIB te stromen. Kenmerken waarbij een ster is weergegeven hebben een significant effect. Een significant effect betekent dat effecten met een bepaalde zekerheid ongelijk zijn aan nul. Hierbij staat één ster voor een significantie bij 90 procent zekerheid, twee sterren voor een significantie bij 95 procent zekerheid, en drie sterren voor een significantie bij 99 procent zekerheid.¹³ Zo blijkt dat een stijging van 1 jaar in leeftijd leidt tot een verlaging van de kans op succesvolle uitstroom met 4 procentpunt, bij een significantieniveau van 90 procent zekerheid. In andere woorden: jongeren hebben een grotere kans om te re-integreren dan ouderen. Daarnaast blijkt dat re-integranten waarvoor wordt ingeschat dat ze geen risico lopen op een loonsanctie een 28

¹³ Wanneer een effect wordt vastgesteld met een lagere zekerheid dan 90 procent (één ster), wordt deze in statistische zin gezien als niet significant verschillend van nul. De facto wordt dan geen effect gevonden.

procentpunt grotere kans hebben om succesvol uit te stromen binnen één jaar (bij 90 procent zekerheid). Dat suggereert dat de kwaliteit van het re-integratiedossier samenhangt met de kans op succesvolle re-integratie.

De duur vanaf de eerste ziektedag tot de start van de SIB lijkt een positief effect op succesvolle uitstroom te hebben. Dit lijkt eigenaardig, omdat dit zou betekenen dat een langere duur tot aanmelding bij de SIB vaker tot succesvolle uitstroom leidt. Hierbij is de relatie tussen oorzaak en gevolg echter niet helder. Het kan namelijk zo zijn dat er sprake is van selectie. Zo kan er een groep langdurig zieken zijn die snel wordt aangemeld bij de SIB, omdat al duidelijk is dat ze niet snel zullen herstellen. Aan de andere kant zou er een groep langdurig zieken kunnen zijn die juist laat wordt aangemeld bij de SIB, omdat ze naar verwachting wel snel kunnen herstellen. Dat zou betekenen dat er kenmerken zijn die verschillen tussen beide groepen en die verder niet meegenomen worden in het hier gepresenteerde model (in dit voorbeeld de verwachte kans op herstel). Daarbij kan ook gedacht worden aan de motivatie om te re-integreren of het werkvermogen. Als die kenmerken samenhangen met de duur van de eerste ziektedag tot de start van de SIB, dan is de gevonden relatie niet eenduidig en kan niet worden geconcludeerd dat een latere aanmelding bij de SIB tot een meer succesvolle uitstroom leidt. Het kan dan ook zo zijn dat een grotere kans op succesvolle uitstroom samenhangt met factoren die ook zorgen voor een latere aanmelding bij de SIB. In vervolgonderzoek is het mogelijk om enquêtegegevens te koppelen aan de registratiegegevens om ook kenmerken als het werkvermogen en de motivatie om te re-integreren mee te nemen in het model. In dat geval is het mogelijk rekening te houden met deze bepalende kenmerken en een zuiver effect te schatten voor de duur tot instroom bij de SIB.

Tabel 3.3 Voorspellers van de kans op succesvolle uitstroom uit de SIB Joining Forces

Thema	Model	Kans op succesvolle uitstroom binnen één jaar
Leeftijd	Leeftijd bij aanmelding SIB	-4%**
	Leeftijd in kwadraat	0%*
Defensieonderdeel (t.o.v. Staf)	Marachaussee	12%
	Landmacht	18%
	Luchtmacht	27%
	Marine	8%
Risico op loonsanctie (t.o.v. midden)	Gen risico op loonsanctie	28%*
	Laag risico op loonsanctie	3%
	Hoog risico op loonsanctie	12%
Instroommoment	Duur ziekte tot start SIB	10%**
	Duur ziekte tot start SIB in kwadraat	-0%**
Instroommoment tot deelname	Duur tot eerste interventie binnen SIB	0%
	Duur tot eerste interventie binnen SIB in kwadraat	-0%
Economische situatie	Conjunctuur (In werkzame personen/werklozen)	-35%
	Aantal waarnemingen	264

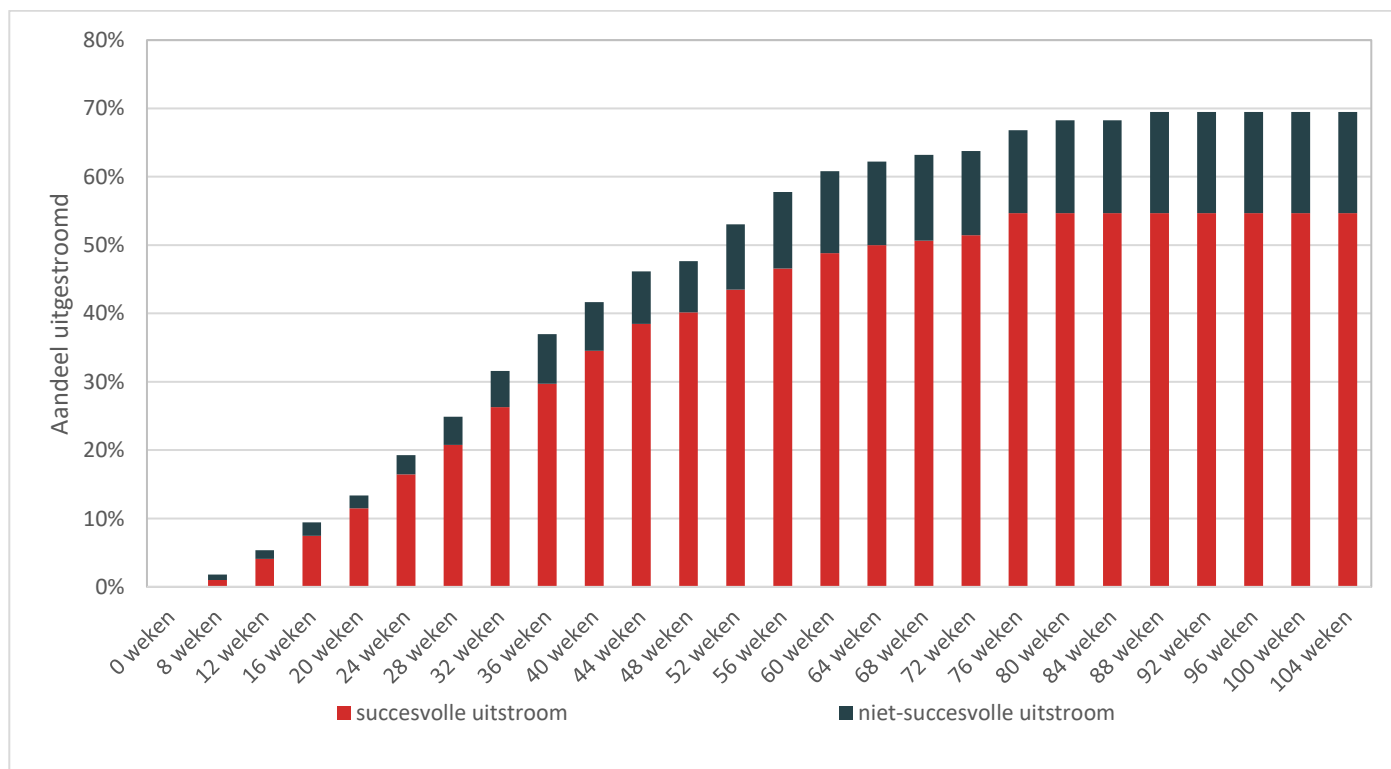
Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO Economisch Onderzoek (2021). In de modellen is rekening gehouden met de deelname aan de verschillende interventies. Het is in vervolgonderzoek ook mogelijk de effecten hiervan te laten zien.

Kenmerken die geen enkele significante invloed op een succesvolle uitstroom uit de SIB lijken te hebben, zijn het defensieonderdeel waar militairen voor hun langdurige ziekte werkten, de duur tot de eerste interventie binnen de SIB, en de economische situatie.

3.3 Duur tot uitstroom

Deze paragraaf behandelt de duur tot uitstroom van deelnemers aan de SIB. De gemiddelde duur tot uitstroom uit de SIB is ongeveer 33 weken. Dat geeft echter een vertekend beeld, aangezien de duur voor een gedeelte van de deelnemers nog niet is afgerond. Bijvoorbeeld omdat zij pas recent de SIB zijn ingestroomd of omdat er nog geen sprake is van uitstroom. Wel is bekend dat de duur dat zij in de SIB blijven in ieder geval langer is dan tot de peildatum van de registratiegegevens. Deze informatie is in dit hoofdstuk gebruikt om een representatieve schatting te maken van het verloop van de duur binnen de SIB.

Figuur 3.2 Cumulatieve uitstroom SIB-deelnemers na start van de SIB



Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO (2021).

Noot: Cijfers van de SIB zijn gebaseerd op een Kaplan-Meijer schatting van cumulatieve duur in de SIB.

Figuur 3.2 laat het verloop van de uitstroom zien van militairen sinds de dag dat zij gestart zijn bij de SIB. Het gaat hier om de geschatte duur in de SIB. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen succesvolle uitstroom en niet-succesvolle uitstroom. Succesvolle uitstroom is uitstroom naar de eigen oude functie, een functie elders binnen Defensie of naar een baan bij een andere werkgever. Niet-succesvolle uitstroom is alle overige uitstroom, zoals doorstroom naar de IVA-uitkering, ontslag op eigen verzoek, leeftijdsontslag en overlijden. Belangrijk om op te merken is dat de definities van succesvol en niet-succesvolle uitstroom in het kader van deze *effectmeting* afwijken van de gehanteerde definities voor de *resultaatmeting* binnen de SIB zelf (zie Box 1 voor een nadere toelichting).

De resultaten uit Figuur 3.2 laten zien dat het aandeel succesvol uitgestroomde deelnemers één jaar na instroom in de SIB op ongeveer 40 procent ligt.¹⁴ Na twee jaar is ongeveer 55 procent van het totaal aantal deelnemers succesvol uitgestroomd. Een eerste vergelijking met de periode 2014-2017 vóór introductie van de SIB, leert dat langdurig zieke militairen sinds de SIB eerder en vaker succesvol uitstromen naar werk.¹⁵ Dat kan verklaard worden door de inzet van de SIB, maar er kunnen ook andere factoren een rol spelen. Daarbij kan gedacht worden aan de conjuncturele situatie, de samenstelling van het deelnemersbestand en aanvullend beleid.

Om de uitkomsten daadwerkelijk toe te kunnen schrijven aan de inzet van de SIB, zou in vervolgonderzoek idealiter gebruik worden gemaakt van het voorspelmodel dat SEO in 2018 heeft ontwikkeld voor het ministerie van Defensie. Op basis van dit model kan een voorspelling gemaakt worden van de duur tot uitstroom binnen de SIB, gegeven de huidige samenstelling van het SIB-deelnemersbestand en de huidige conjunctuur. Vervolgens kan de uitkomst van de voorspelling vergeleken worden met de daadwerkelijke uitstroomcijfers. Doordat in die vergelijking rekening wordt gehouden met verschillen in samenstelling en economische omstandigheden tussen de periode vóór en na de SIB, is de verandering beter toe te schrijven aan de inzet van de re-integratiedienstverlening binnen de SIB.¹⁶

Box 1 Verschillen resultaatmeting en meting van effectiviteit

Het Dienstencentrum Re-integratie (DCR) van het ministerie van Defensie houdt gegevens bij over resultaten van de activiteiten die vallen onder de SIB. Op basis van deze resultaten bepaalt DCR of de activiteiten hebben geleid tot succesvolle *resultaten* bij deelnemers. Hierbij is sprake van een succesvol resultaat als deelnemers zijn uitgestroomd naar de eigen oude functie, een functie elders binnen Defensie, een baan bij een andere werkgever of zijn doorgestroomd naar de IVA-uitkering. Deze resultaatmeting wordt gebruikt om te bepalen of de vooraf bepaalde resultaatdoelstellingen worden behaald. Zo dient de SIB na twee jaar een succesvol resultaat te boeken voor 35,5 procent van de deelnemers en na vier jaar voor 60 procent van de deelnemers. Op basis daarvan betaalt de overheid de investeerders terug.

Deze resultaatmeting verschilt van de meting van de effectmeting in dit onderzoek. Het doel van de effectmeting is om in kaart te brengen in welke mate de SIB erin slaagt om de doelstellingen te behalen, zoals het versnellen, vermeerderen en verduurzamen van werkhervatting. Daarom is in de effectmeting alleen werkhervatting (in oude functie, nieuwe functie binnen Defensie of buiten Defensie) als succesvol aangemerkt, en niet doorstroom naar de IVA-uitkering. Daarnaast is in de resultaatmeting het resultaat vastgesteld 28 maanden na de eerste ziekte dag, ongeacht wanneer iemand de SIB is ingestroomd. In de effectmeting is echter gekeken naar de uitstroom vanaf het moment dat iemand de SIB instroomt, omdat dat meer inzicht biedt in de effectiviteit van de SIB.

Een belangrijke kanttekening is dat bij sommige deelnemers de registratie van het uitstroommoment of de oorzaak van uitstroom ontbreekt. Zo geldt voor een deel van de deelnemers (24 deelnemers) dat de reden van uitstroom wel bekend is, maar het uitstroommoment niet. Voor een ander deel (33 deelnemers) is het uitstroommoment wel bekend, maar ontbreekt de reden van uitstroom, waardoor het niet te beoordelen is of het gaat om succesvolle of

¹⁴ De mediane uitstroom vanaf de start in de SIB is iets minder dan één jaar voor deelnemers. Dit is de tijd waarin de helft van de deelnemers aan de SIB is uitgestroomd. Op dat moment is ongeveer 41 procent succesvol uitgestroomd en 9 procent niet-succesvol uitgestroomd.

¹⁵ Dit is gebaseerd op vertrouwelijke analyses die SEO eerder heeft uitgevoerd voor het Dienstencentrum Re-integratie (DCR) van het ministerie van Defensie.

¹⁶ Voor deze analyse is toestemming nodig van het Ministerie van Defensie om het voor hen ontwikkelde voorspelmodel voor het huidige onderzoek te mogen gebruiken.

niet-succesvolle uitstroom. Deze deelnemers laten we buiten de analyses van de uitstroomduur, omdat dit kan leiden tot vertekende resultaten. De duur-analyses zijn daarmee uitgevoerd voor 393 SIB-deelnemers.

3.4 Loonsancties

UWV kan een loonsanctie opleggen als niet voldoende is voldaan aan de re-integratieverplichtingen. In dat geval moet Defensie nog maximaal een extra jaar loon aan de re-integrant doorbetalen. Bij de beoordeling door UWV wordt onder meer gekeken naar het tijdig inzetten van activiteiten in het kader van de re-integratie 1^e spoor en re-integratie 2^e spoor. Vóór de SIB werd in bijna een op de drie gevallen een loonsanctie door UWV opgelegd, ondanks inspanningen door DCR om zoveel mogelijk militairen terug naar werk te leiden.¹⁷ Tijdens de SIB is dit aandeel een stuk lager, zo blijkt uit Tabel 3.4. Zo heeft Defensie voor 8 procent van de deelnemers in cohort 1 en voor 2 procent van de deelnemers in cohort 2 een loonsanctie opgelegd gekregen. Daarbij geldt wel dat UWV meestal pas een loonsanctie oplegt als het einde van de loondoorbetalingsfase is bereikt en de werknemer een WIA-aanvraag doet. Dat gebeurt aan het einde van de loondoorbetalingsfase (na 2 jaar ziekte). Van de deelnemers die 2 jaar geleden ziek zijn geworden, heeft Defensie echter nog steeds voor slechts 10 procent een loonsanctie opgelegd gekregen. Dat suggereert dat de re-integratieverplichtingen beter worden nageleefd sinds invoering van de SIB.

Tabel 3.4 Loonsancties in de SIB

Thema	Categorie	Cohort jaar 1: Juli 2019- juli 2020	Cohort jaar 2: juli 2020- juli 2021	Cohort 1 en 2: Juli 2019- juli 2021	Cohort: minimaal 2 jaar ziek				
		Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal	Aandeel	Aantal	Aan- deel	Aantal
Loonsanc- ties	Geen	92%	258	98%	165	94%	423	90%	225
	Wel	8%	23	2%	4	6%	27	10%	25
	Totaal	100%	281	100%	169	100%	450	100%	253
Risico op loonsanc- tie	Geen	1%	2	0%	0	0%	2	1%	2
	Laag	16%	45	25%	43	20%	88	16%	40
	Midden	35%	99	46%	78	39%	177	36%	91
	Hoog	44%	123	27%	46	38%	169	46%	116
	Onbekend	4%	12	1%	2	3%	14	2%	4
	Totaal	100%	281	100%	169	100%	450	100%	253

Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO (2021)

Wie ontvangen er een loonsanctie?

De kans op het opleggen van een loonsanctie door UWV kan samenhangen met kenmerken van een re-integrant of zijn/haar functie. Het is bijvoorbeeld de vraag of dit bij bepaalde Defensieonderdelen meer voorkomt dan bij andere. Dit is onderzocht met een zogeheten Logitanalyse. Tabel 3.5 geeft de marginale effecten van kenmerken op het opleggen van een loonsanctie weer. Opvallend is dat de duur tot de start van de begeleiding binnen de SIB significant samenhangt met de kans op een loonsanctie. Deelnemers die één maand later in hun ziekteperiode

¹⁷ Dit gegeven is wederom gebaseerd op vertrouwelijke analyses die SEO in het verleden heeft uitgevoerd voor DCR.

instromen in de SIB, hebben gemiddelde 1 tot 2 procentpunt meer kans om een loonsanctie te krijgen. Dat wijst mogelijk op de positieve invloed die de SIB heeft op de kwaliteit van de re-integratiedossiers. Tegelijkertijd kan er ook sprake zijn van selectiviteit. Er kunnen redenen zijn die verklaren waarom iemand zowel laat de SIB instroomt als dat er voor deze persoon een loonsanctie zal volgen. Verder valt op dat vrijwel geen van de andere kenmerken significant samenhangt met het opgelegd krijgen van een loonsanctie. Zelfs het risico op een loonsanctie – zoals vastgesteld op basis van het re-integratiedossier – hangt niet significant samen met het krijgen van een loonsanctie.

Tabel 3.5 Voorspellers van het opgelegd krijgen van een loonsanctie

Thema	Model – kans op loonsanctie	Alle deelnemers	Cohort 1: juli 2019-juli 2020	Cohort 2: juli 2020-juli 2021	Binnen 2 jaar en 4 maanden
Leeftijd	Leeftijd bij aanmelding SIB	0%	0%	6%	0%
	Leeftijd in kwadraat	0%	0%	0%	0%
Defensieonderdeel (t.o.v. Staff)	Marechaussee	-14%	-25%	-	-24%
	Landmacht	-17%	-26%	-	-28%
	Luchtmacht	-12%	-19%	-	-21%
	Marine	-16%	-28%	-	-30%
Risico op loonsanctie (t.o.v. midden)	Laag risico op loonsanctie	-2%	-5%	-	-5%
	Hoog risico op loonsanctie	2%	-2%	-	-1%
Instroommoment	Duur ziekte tot start SIB in kwadraat	1%***	2%***	1%	2%***
	Observaties	428	263	80	246

Bron: Databestand DCR, Ministerie van Defensie, bewerking SEO (2021)

3.5 Welzijn

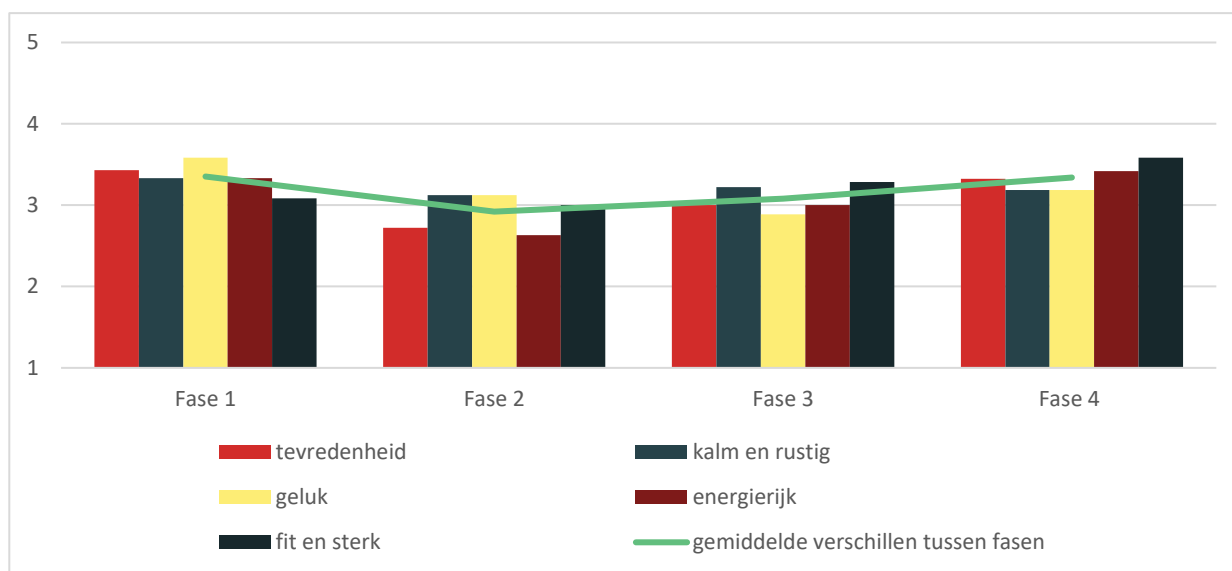
Het bevorderen van het welbevinden van zieke militairen gedurende het re-integratietraject is een ander speerpunt van de SIB. Het is echter nog niet mogelijk geweest het welbevinden over tijd te meten. Hiervoor zijn meerdere enquêterondes nodig, zodat veranderingen over tijd bij *individuele* deelnemers kunnen worden waargenomen. Dan heeft het ook zin om de enquêtegegevens te koppelen aan registratiegegevens, zodat de samenhang tussen het welbevinden en deelname aan het SIB-programma nader onderzocht kan worden.

Op dit moment is het wel mogelijk een eerste stand van zaken te laten zien met betrekking tot het welbevinden van deelnemers binnen de SIB. In de vragenlijst zijn verschillende indicatoren voor welzijn opgenomen, zoals de mate waarin iemand tevreden is met het leven, zich gelukkig en gezond voelt, en kalm en rustig is. Figuur 3.3 laat zien hoe de SIB-deelnemers in verschillende fasen van het re-integratietraject hun welzijn beoordelen op een schaal van 1 tot 5. Over het algemeen oordelen deelnemers gemiddeld genomen neutraal tot positief over hun welbevinden (een score van gemiddeld 3 of hoger). Zij oordelen met name positief over de mate waarin ze zich kalm, rustig, fit en sterk voelen. Daarentegen zijn zij wat negatiever over de mate waarin zij tevreden zijn met hun leven. Alhoewel de verschillen klein zijn, oordelen deelnemers in fase 2 het meest negatief over hun welbevinden. Dat zit voornamelijk op het gebied van tevredenheid en de mate waarin zij zich energierijk voelen. Dat is mogelijk te verklaren doordat deelnemers eerst inspanningen moeten verrichten voordat ze de baten daarvan kunnen plukken. In fase 2 is de verhouding tussen inspanningen en baten mogelijk het meest negatief. Overigens kan achter Figuur 3.3 ook een selectie schuilgaan van deelnemers waarvan degene met de laagste welzijnsbeleving op het moment van

enquêteren toevallig vaker in fase 2 zaten. Als op verschillende momenten wordt gemeten, kan hiervoor worden gecorrigeerd.

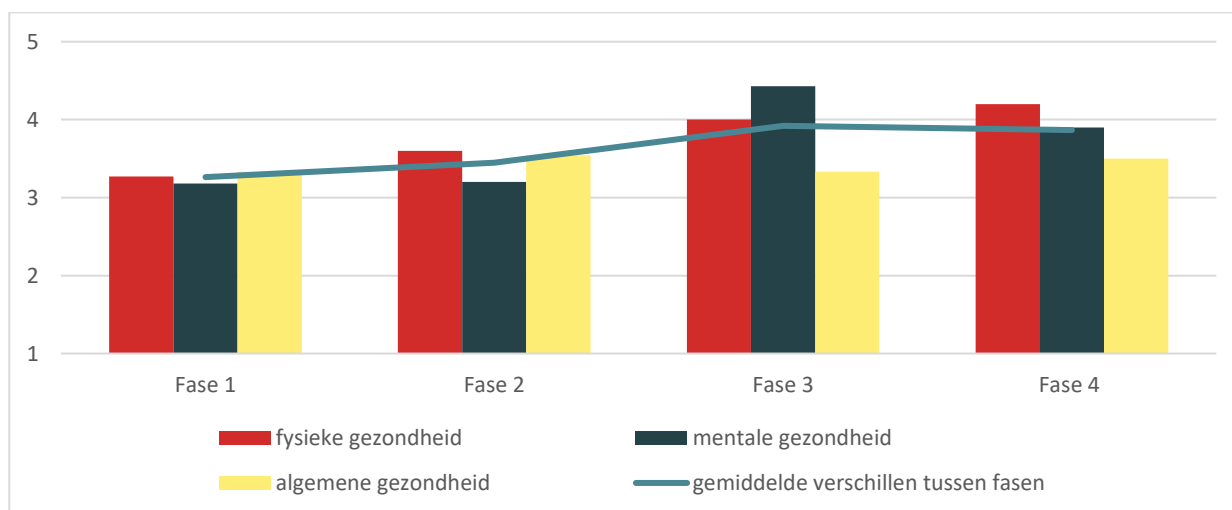
Er zijn ook vragen opgenomen over de mate waarin deelnemers zich gezond voelen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen fysieke gezondheid, mentale gezondheid en algehele gezondheid. De resultaten zijn weergegeven in Figuur 3.4. Hieruit blijkt dat deelnemers over het algemeen positief oordelen over hun gezondheid. In vergelijking met de fysieke en mentale gezondheid, zijn deelnemers wel negatiever over hun algehele gezondheid. Dat is niet verrassend, aangezien de algehele gezondheid een optelsom is van zowel fysieke als mentale aspecten. Daarnaast valt op dat deelnemers in latere fasen positiever oordelen over hun gezondheid. Dat kan een gevolg zijn van deelname aan de SIB, maar kan ook (wederom) komen door verschillen in samenstelling of simpelweg doordat – voornamelijk fysiek – herstel over het algemeen een stijgende lijn kent over tijd. Vervolgonderzoek kan uitwijzen in hoeverre de toename in gezondheid over fasen heen toe te schrijven is aan het SIB-programma.

Figuur 3.3 Welbevinden van SIB-deelnemers in verschillende fasen van het programma



Bron: Enquêtegegevens, bewerking SEO (2021)

Figuur 3.4 Ervaren gezondheid door de deelnemers



Bron: Enquêtegegevens, bewerking SEO (2021)

3.6 Tussentijdse conclusie en vervolgonderzoek

De tussentijdse resultaten geven de nodige indicaties dat de SIB effectief is in het bereiken van de beoogde doelstellingen. In de eerste plaats slaagt de SIB erin deelnemers vaker en sneller te plaatsen dan in de periode vóór de start van de SIB. Hierbij zij wel opgemerkt dat de duurzaamheid van de plaatsing nog niet is meegenomen in het huidige onderzoek, omdat de onderzoeksperiode daarvoor nog te kort is. In de tweede plaats valt op dat er minder loonsancties zijn opgelegd in vergelijking met de periode vóór invoering van de SIB. Destijds kreeg zo'n een op de drie gevallen een loonsanctie door UWV opgelegd, momenteel lijkt dat te gelden voor maximaal 10 procent van de deelnemers. Dat suggereert dat ook de re-integratieverplichtingen beter worden nageleefd sinds invoering van de SIB. Tot slot oordelen de SIB-deelnemers over het algemeen redelijk positief over hun welbevinden en gezondheid. Vooral de mate waarin ze zich kalm, rustig, fit en sterk voelen valt daarbij op. Hierbij is het nog niet mogelijk gebleken om de veranderingen in welbevinden en gezondheid over de duur van het programma te meten, omdat hiervoor meerdere enquêteronden nodig zijn.

Vervolgonderzoek

Deze eerste evaluatie van de SIB Joining Forces geeft een relatief positief beeld van de resultaten en dus mogelijke effectiviteit. Tegelijkertijd is er nog weinig bekend over de werkzame elementen in het SIB-programma. Uit vervolgonderzoek moet blijken of er meer te zeggen is over de werkzame elementen van deze effecten. Door meerdere enquêterondes uit te voeren en deze gegevens te koppelen aan de registratiegegevens, wordt het niet alleen mogelijk om effecten zuiverder vast te stellen, maar ook om de plausibiliteit van de relaties uit de verandertheorie te onderbouwen met empirische bevindingen. Zo wordt zichtbaar welke veranderingen voornamelijk plaatsvinden bij deelnemers aan het SIB-programma (zoals ontwikkeling sollicitatiekennis, zelfvertrouwen etc.). Dat biedt nader inzicht in de werking van het SIB-programma. Vervolgens is het ook mogelijk in kaart te brengen hoe de veranderingen samenhangen met het succes van de deelnemer (bijvoorbeeld snellere plaatsing). Dat biedt inzicht in de werkzame elementen van het SIB-programma en daarmee handvatten om beter te sturen op resultaat.

Daarnaast kan onderzoek over een langere periode de effecten van de SIB op de duurzaamheid van plaatsing in kaart te brengen. De resultaten in deze rapportage hebben betrekking op maximaal 2 jaar na instroom in de SIB. Vervolgonderzoek maakt het mogelijk om de SIB-deelnemers over een langere periode te volgen, waardoor meer informatie beschikbaar komt over de mate waarin deelnemers terugvallen in werkloosheid. Dat biedt ook mogelijkheden om in kaart te brengen welke specifieke interventies (zoals die van Reveal en Life Goals) bijdragen aan duurzame werkhervatting.¹⁸ Ook is het mogelijk om meer informatie te verwerven over de kwaliteit van de plaatsing en de mate waarin deelnemers doorgroeien naar een substantiële baan. Voor dat laatste kunnen registratiegegevens over het type contract (vast, tijdelijk, uitzend etc.) en de duur van het contract (langer of korter dan 6 maanden), en enquêtegegevens over de sociale integratie en tevredenheid op de werkplaats worden gekoppeld.

¹⁸ Momenteel is de tijdsperiode waarover gegevens zijn verzameld (maximaal 2 jaar) nog te kort. Als bijvoorbeeld gekeken wordt naar de kans op uitstroom binnen 1 jaar na de SIB, dan is het evident dat deelname aan bijvoorbeeld het place&train-programma een negatieve invloed heeft op de kans op uitstroom. Immers vindt het place&train-programma doorgaans laat in het programma plaats, waardoor deelnemers aan het programma per definitie een kleinere kans op uitstroom binnen één jaar hebben.

4 Procesevaluatie

De SIB functioneert over het algemeen goed. Zowel op het gebied van samenwerking, structuur en werkwijze, leiderschap en resultaat is er een vorm gevonden waar belanghebbenden overwegend positief over oordelen. Dit neemt niet weg dat er een aantal aandachtspunten zijn, onder andere op het gebied van overlegstructuur, kennisontwikkeling en het sturen op resultaat.

Naast de werking van de interventies zelf, is ook de organisatie en de samenwerking tussen partijen van cruciaal belang voor het succes van de SIB Joining Forces. Dit hoofdstuk gaat nader in op de organisatie van de SIB middels een procesevaluatie. Daarvoor is allereerst een beschrijving gegeven van de organisatie van de SIB en de rolverdeling tussen de verschillende partijen (zie Paragraaf 4.1). Vervolgens wordt nader ingegaan op het samenwerkingsproces, de structuur en de werkwijze, leiderschap en aansturing van de SIB (zie Paragraaf 4.2-4.5). Daarbij wordt telkens begonnen met de theorie (o.b.v. de literatuurstudie) om vervolgens de praktijk in de SIB (o.b.v. interviews en documentatie) te beschrijven. Uit de evaluatie is een aantal aandachtspunten naar voren gekomen, op basis waarvan een aantal mogelijkheden tot verbeteringen van de SIB uiteen zijn gezet (Paragraaf 4.6).

4.1 Organisatie van de Social Impact Bond

Een Social Impact Bond (SIB) is een financieringsinstrument waarbij de overheid (via een intermediair of fondsmanager) private investeerders contracteert om maatschappelijke vraagstukken op te lossen. In het geval van de SIB Joining Forces gaat het om de re-integratie van langdurig zieke militairen. Investeerders financieren dienstverleners die met interventies proberen om een vraagstuk op te lossen. Vooraf worden duidelijke afspraken gemaakt over de doelstellingen en de resultaten die behaald moeten worden voor de doelgroep die centraal staat. Zo dient de SIB na twee jaar een succesvol resultaat te boeken voor 35,5 procent van de deelnemers en na vier jaar voor 60 procent van de deelnemers. Zijn de resultaten niet toereikend, dan verliezen de investeerders hun geld. Deze vorm van financiering wordt ook wel resultaatfinanciering (of *pay for success*) genoemd.

Een SIB combineert drie ontwikkelingen binnen de publieke sector: het aanbesteden van diensten, het aantrekken en benutten van privaat kapitaal en het betalen voor resultaat. Een SIB kan – volgens voorstanders – dysfunctionele elementen van de overheid doorbreken door efficiëntere en innovatiever dienstverlening te realiseren.¹⁹ Zo ontstaat een win-winsituatie voor de publieke sector: zonder resultaat wordt er geen publiek geld uitgegeven, maar met resultaat worden andere kosten vermeden (zoals uitkeringslasten) waardoor het netto voordelig is.

Organisatie van de SIB Joining Forces

Figuur 4.1 geeft de theoretische werking van de SIB Joining Forces schematisch weer. De belanghebbenden zijn de investeerders, de fondsmanager, re-integratiedienstverleners, re-integranten en het Ministerie van Defensie. Hieronder volgt een korte beschrijving van de rol van de verschillende belanghebbenden:

¹⁹ Zie Liebman & Sellman (2013) en Dear, et al. (2016).

- *Investeerders*

De investeerders in de SIB zijn Aegon, Europees Investment Fund, Fundatie van den Santheuvel, Sobbe en Fonds DBL. In totaal is een bedrag van € 16,7 miljoen geïnvesteerd. Er is vooraf duidelijk afgesproken onder welke voorwaarden de investeerders hun investeringen (inclusief rendement) terugverdienen. Zo moet 60 procent van de deelnemers duurzaam re-integreren, loonsancties teruggedrongen worden en tegelijkertijd een hoger welbevinden onder deelnemers worden bereikt. De investeerders zijn betrokken bij de SIB middels het *advisory board*, waarin IncluSIF de investeerders op de hoogte houdt van ontwikkelingen binnen de SIB. Het advisory board heeft geen besluitvormingsbevoegdheid in de uitvoering van de SIB, maar besluit wel mede over (herzieningen van) contracten en resultaatafspraken.

- *Fondsmanager*

De fondsmanager IncluSIF is verantwoordelijk voor het aantrekken en beheren van private investeringen en het bemiddelen tussen de verschillende partijen. Daarbij is IncluSIF verantwoordelijk voor het structureren en coördineren van de SIB en het managen van de risico's voor investeerders. Bij de aansturing van de dienstverleners maakt IncluSIF gebruik van Key Performance Indicators (KPI's), die gekoppeld zijn aan de doelen van de SIB.

- *Dienstverleners*

De dienstverleners Reveal en Life Goals verzorgen de interventies waaraan de re-integranten deelnemen. Daarvoor ontvangen zij werkkapitaal vanuit IncluSIF. Daarnaast is dienstverlener Robidus aangesloten om te assisteren bij de juridische en administratieve taken die nodig zijn om te voldoen aan de Wet Poortwachter. Tot slot ondersteunt het personeel van Defensie (zoals casemanagers en re-integratiebegeleiders) bij het begeleiden van de deelnemers. Zo blijven de casemanagers zich gedurende de SIB inzetten voor re-integratie bij Defensie (o.a. 1^e spoor).

- *Re-integranten*

De doelgroep van de SIB bestaat uit langdurige zieke militairen die doorgaans niet meer in hun eigen functie aan de slag kunnen. De casemanagers van Defensie dragen hen na gemiddeld 9 maanden ziekte over aan de SIB, waarna zij de dienstverlening van de SIB ontvangen. Wel behouden de casemanagers de bevoegdheid om te bepalen welke re-integranten de SIB instromen, aan welke interventies zij deelnemen en of zij het programma continueren. Dat gebeurt in overleg met de SIB-partijen.

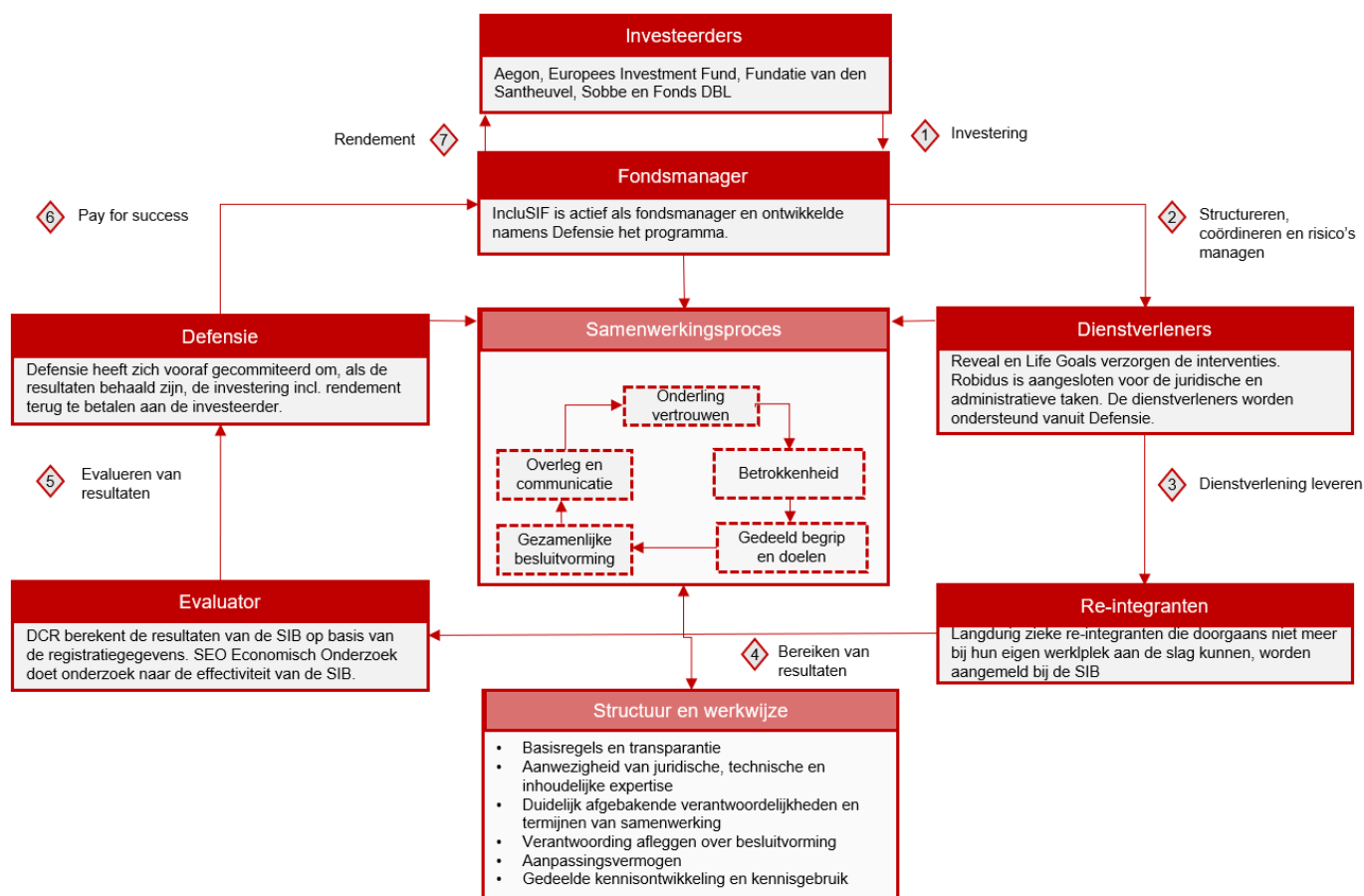
- *Evaluator*

Het dienstencentrum re-integratie (DCR) van Defensie bepaalt de resultaten van de SIB op basis van registratiegegevens die door de casemanagers en procesbewakers van de SIB worden verzameld. Daarbij is vooraf afgesproken op welke wijze het resultaat wordt vastgesteld. Daarnaast levert DCR een dashboard aan over de resultaten van de SIB, zodat het beter mogelijk is om te sturen op resultaat. Tot slot brengt SEO de effectiviteit van de dienstverlening in termen van (duurzame) werkhervatting, verbetering welzijn en vermindering loonsancties als gevolg van de SIB in kaart. Samen moet dit zorgen voor een nauwkeurige meting van het resultaat van de SIB.

- *Ministerie van Defensie*

Het Ministerie van Defensie is enerzijds inhoudelijk betrokken bij de SIB door re-integranten aan te leveren die het SIB-proces doorlopen, door de resultaten te berekenen en door nauw betrokken te zijn bij de aansturing en coördinatie van de SIB. Anderzijds betaalt Defensie de private investeerders terug op basis van de resultaten van de SIB (*outcome payer*). Als de afgesproken resultaten niet behaald zijn, hoeft Defensie de investeerders niet terug te betalen. Het financiële risico ligt daarmee grotendeels bij de investeerders.

Figuur 4.1 Werking van de SIB Joining Forces



Governance van de SIB

De wijze waarop de partijen samenwerken kan worden gekenmerkt als *collaborative governance*. Collaboratieve governance is gedefinieerd als een bestuursbenadering waarin private en (semi-) publieke belanghebbenden samenwerken aan op consensus gebaseerde besluitvorming.²⁰ De belanghebbenden zijn dus rechte reeks betrokken in de besluitvorming en hebben niet slechts een uitvoerende of raadgevende rol. Collaboratieve besturen passen bij een context van *wicked problems* en onderlinge afhankelijkheid. Het gaat hierbij om complexe problemen die meerdere domeinen doorkruisen en waarbij geen enkele belanghebbende alle kennis, informatie en macht heeft die nodig is om het probleem op te lossen.²¹ Daarnaast is het van belang dat belanghebbenden meerwaarde zien in de samenwerking en bereid zijn om mee te werken.²² De nadruk ligt daarom ook op het bestuderen van de samenwerking, waaronder aspecten vallen als het creëren van gedeelde doelen, onderling vertrouwen en gedeelde regels voor de samenwerking. Vanuit dit perspectief is de organisatie dan ook een sociaal systeem waarin besluitvorming complex is doordat een groot aantal belanghebbenden moeten samenwerken terwijl ze verschillende en soms tegenstrijdige belangen hebben (zowel op organisatie als individueel niveau).²³

²⁰ zie Ansell & Gash (2007)

²¹ zie Kooiman (1993)

²² zie Mandell (2010)

²³ Zie Eriksson, Andersson, Hellstrom, Gadolin, & Lifvergren (2019).

Het succes van collaboratieve besturen hangt in theorie af van een aantal factoren die in dit onderzoek zijn onderverdeeld in drie categorieën: structuur en werkwijze, het samenwerkingsproces en leiderschap. Figuur 4.1 laat zien hoe de categorieën zich tot elkaar verhouden. Hieruit blijkt dat de structuur en werkwijze en het leiderschap (via de fondsmanager en Defensie) allen van invloed zijn op het proces van samenwerking. Het proces van samenwerken bepaalt uiteindelijk de uitkomsten van de SIB. Dit proces is iteratief en niet-lineair en daarom (sterk vereenvoudigd) gepresenteerd als een cyclus. In de rest van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de verschillende categorieën. Daarbij wordt telkens begonnen met de theorie (o.b.v. de literatuurstudie) om vervolgens de praktijk in de SIB (o.b.v. interviews en documentatie) te beschrijven.

4.2 Samenwerkingsproces

Overleg en onderling vertrouwen

Theorie In een goede samenwerking vindt (digitale) face-to-face dialoog tussen de belanghebbenden plaats. Deze directe vorm van dialoog is noodzakelijk om kansen voor wederzijds voordeel te identificeren, maar ook om stereotyperingen en andere belemmeringen voor samenwerking te doorbreken. Het persoonlijke gesprek is de kern van het opbouwen van onderling vertrouwen, wederzijds respect, een gedeeld begrip en toewijding aan het proces.²⁴ Daarnaast is het van belang dat, als er in de samenwerking sprake is van vijandigheid of wantrouwen, de benodigde tijd en kosten worden geïnvesteerd om het vertrouwen te herstellen. Dit betekent niet dat het opbouwen van vertrouwen los staat van de besluitvorming, maar dat vertrouwen van belang is om het risico op manipulatie en ondermijning van de samenwerking te voorkomen.²⁵

Praktijk In de SIB Joining Forces is de face-to-face dialoog geformaliseerd middels een overlegstructuur op drie niveaus: operationeel, tactisch en strategisch. De overleggen vinden frequent plaats en bieden ruimte om belemmeringen, conflicten en verbeteringen te bespreken. In de beginfase was veel overleg nodig, maar naarmate de SIB vorderde zijn de overleggen praktischer, korter en meer *ad hoc* geworden en is er meer ruimte gekomen voor het maken en sturen op afspraken. Daarnaast vindt ook veel informeel overleg plaats tussen de verschillende partijen. De partijen beschrijven de samenwerking als hecht en intensief en geven aan onderling goed met elkaar samen te werken. De keerzijde is dat partijen veel tijd hebben moeten investeren in overleg en afstemming, wat – zeker voor de kleine dienstverleners – ten koste kan gaan van de aandacht voor het SIB-programma zelf. Er moet daarom volgens een aantal geïnterviewden kritisch gekeken worden naar de meerwaarde en het doel van de overlegstructuren.

Gedeelde kennisontwikkeling en kennisgebruik

Theorie Bij het opbouwen van onderling vertrouwen is ook gedeelde kennis van belang.²⁶ Kennis bevat informatie van relevante wetenschappelijke, technische, sociaaleconomische en culturele bronnen. Aan het ontwikkelen van een kennisbasis gaat een proces van het verzamelen, afwegen, waarderen en beoordelen van informatie en het genereren van betekenis vooraf. Deelnemers in de samenwerking hebben echter verschillende mogelijkheden om informatie te begrijpen en er toegang tot te krijgen. Dit maakt het van belang om een gedeelde kennisontwikkeling, verduidelijking en legitimering te hebben voor de efficiëntie van de samenwerking en de externe legitimiteit.²⁷

²⁴ Zie Gilliam, et al. (2002) en Lasker & Weiss (2003).

²⁵ Zie Eriksson et al. (2019) en Imperial (2005) en Murdock, Wiessner & Sexton (2005)

²⁶ Zie Ansell & Gash (2007).

²⁷ Zie Agranoff (2008)

Praktijk Binnen de SIB Joining Forces is sprake van gedeelde kennisontwikkeling door een dashboard bij te houden met de resultaten van de SIB, waarbij een 'dashboardoverleg' wordt georganiseerd, zodat iedereen op de hoogte is van de ontwikkelingen en deze op dezelfde wijze interpreteert. DCR is daarbij verantwoordelijk voor het beheren van de gegevens en het construeren van een dashboard. Andere partijen hebben in verband met de AVG-wetgeving geen toegang tot de gegevens op het niveau van de deelnemers. Dat vormt een belemmering voor de mogelijkheden om gezamenlijk kennis te ontwikkelen over de resultaten van de SIB. Deze resultaten vormen een belangrijk onderdeel in de KPI's, de financiering van de SIB en de uitbetaling aan investeerders, wat het van belang maakt om de cijfers te legitimeren en de kwaliteit te waarborgen.

Toewijding en betrokkenheid

Theorie Tot slot is de mate waarin belanghebbenden toegewijd zijn aan de samenwerking cruciaal in het verklaren van succes of falen.²⁸ Dit vereist dat belanghebbenden bereid zijn om zich aan de besluiten van de SIB te committeren, ook als ze het besluit zelf niet (volledig) ondersteunen. Toewijding is vaak het gevolg van het vertrouwen dat andere belanghebbenden jouw perspectieven en belangen respecteren, eerlijke en transparante processen en "eigenaarschap" van het besluitvormingsproces. Betrokkenheid ontstaat vaak als uitkomst van een iteratief proces van definiëren, overleg en bepaling. Definiëren verwijst naar de ontwikkeling van gedeelde doelstellingen, een gedeelde en duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden en activiteiten, een gedeelde terminologie voor communicatie en gedeelde criteria om informatie en prestaties te beoordelen. Overleg is nodig om gedachten en ideeën uit te wisselen en problemen of conflicten op te lossen. Tot slot is het van belang dat er output is, waarbij men komt tot gezamenlijke overeenkomsten, besluiten of aanbevelingen.

Praktijk Partijen binnen de SIB geven over het algemeen aan zeer betrokken te zijn bij de besluitvorming. Alle partijen hebben weliswaar hun eigen rol en verantwoordelijkheden binnen het programma, maar zijn ook betrokken bij het functioneren van de SIB als geheel. Die betrokkenheid is het gevolg van sterke gemeenschappelijke doelstellingen, open communicatie en reflecterend vermogen. Daarbij is sprake van eigenaarschap in de besluitvorming doordat de partijen middels de overleggen op operationeel-, tactisch- en stuurgroep-niveau meedenken en mee-beslissen. Er is nog wel ruimte voor verbetering in de coördinatie tussen de verschillende interventies. Zo wordt aangegeven dat de re-integrant op dit moment nog van de ene naar de andere interventie gaat, terwijl het voor de deelnemer beter zou zijn als hij/zij het gevoel heeft één traject te doorlopen. Dat vergt verdere coördinatie en afstemming tussen de interventies.

4.3 Structuur en werkwijze

Basisregels en afbakening van verantwoordelijkheden

Theorie Duidelijke basisregels voor de samenwerking en transparantie in het proces zijn van belang voor een succesvol collaboratieve bestuursvorm.²⁹ Beiden dragen bij aan procedurele legitimiteit en het opbouwen van onderling vertrouwen. Door duidelijke regels op te stellen en transparant te zijn, hebben belanghebbenden er vertrouwen in dat de besluitvorming eerlijk en rechtvaardig verloopt en geen dekmantel vormt voor achterkamerdeals. Om

²⁸ Zie bijvoorbeeld Crowther et al. (2003).

²⁹ Zie Glasbergen & Driessen (2005) en Geoghegan & Renard (2002).

dezelfde reden is het van belang om de governancestructuur, waaronder de regels, procedures, rollen en verantwoordelijkheden, te formaliseren.³⁰

Praktijk Binnen de SIB zijn de basisregels voor de samenwerking formeel vastgelegd in de DAP (Dossiers, Afspraken en Procedures) waarin alle afspraken over de samenwerking, procesbeschrijving en rolverdeling staan genoteerd. De DAP wordt aangepast in overleg met elkaar en vormt de leidraad voor de samenwerking. Dit draagt bij aan procedurele legitimiteit, transparantie en het opbouwen van onderling vertrouwen. Wel geven partijen aan dat het afstemmen en vastleggen van de DAP relatief veel tijd kost, terwijl de praktijk vaak vraagt om maatwerk, hetgeen niet gemakkelijk formeel kan worden vastgelegd. Bovendien geven partijen aan dat het onderling vertrouwen toestaat om op informelere wijze met elkaar samen te werken.

Aanpassingsvermogen

Theorie Het is daarnaast van belang voor collaboratieve besturen om zich te kunnen aanpassen.³¹ Zo is het mogelijk dat nieuwe participanten geïntegreerd moeten worden of nieuwe besluitvormingsprocessen nodig zijn om beter aan te sluiten bij veranderende regelgeving of leiderschap. Dit vraagt om aanpassingsvermogen, wat organisaties in staat stelt om snel te reageren op kansen en uitdagingen. Dat aanpassingsvermogen kan echter onder druk staan door bureaucratische structuren.³² Daarom is samenwerking tussen verschillende belanghebbenden idealiter niet-hiërarchisch, informeel en gericht op consensus.³³ Tegelijkertijd is stabiliteit van belang voor het behouden van legitimiteit, zowel binnen als buiten de organisatie.³⁴ Hiervoor is het nodig om langdurige relaties aan te gaan met de deelnemende partijen, zodat er een efficiënte samenwerking ontstaat en er consistentie ontstaat in de werkwijze en communicatie naar buiten toe.

Er is daarom een duidelijke afruil tussen het aanpassingsvermogen en stabiliteit van een collaboratief bestuur.³⁵ Stabiliteit vraagt om het inrichten van een bureaucratische entiteit, maar dit gaat ten koste van de flexibiliteit en het aanpassingsvermogen van de organisatie. Daarentegen gaan een hoge mate van flexibiliteit en aanpassingsvermogen ten koste van stabiliteit, met name als de druk hoog is om efficiënt te werken en de legitimiteit van besluitvorming aan te tonen.

Praktijk Binnen de SIB komt deze afruil ook naar voren. Enerzijds biedt een SIB het voordeel dat de opdrachtgever niet voor langere tijd contractueel vastzit aan partijen. Hierdoor is het mogelijk om de samenstelling van de SIB te veranderen en partijen niet langer te laten deelnemen aan het consortium. Dit aanpassingsvermogen stelt de SIB in staat om snel te reageren op kansen en uitdagingen. Anderzijds zijn er binnen de SIB resultaatafspraken gemaakt die een belangrijke rol spelen in de investering, terugbetaling en continuïteit van de SIB. Deze afspraken worden voor aanvang van de SIB gemaakt en kunnen – mede doordat investeerders o.b.v. de afspraken investeren – tussentijds maar beperkt aangepast worden. Dat zorgt voor stabiliteit, maar beperkt de SIB ook in het aanpassingsvermogen indien zich nieuwe (externe) ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de resultaten.

³⁰ bijvoorbeeld (Fung & Wright, 2001); Imperial, 2005).

³¹ Zie Emerson, et al. (2009) en Provan & Kenis (2007).

³² Zie Willem & Lucidarme (2014)

³³ Zie McGuire (2006) en O'Learly & Vij (2012)

³⁴ Zie Provan & Kenis (2007).

³⁵ Zie Provan & Kenis, (2007).

4.4 Leiderschap

Theorie Leiderschap is cruciaal bij het samenbrengen van partijen en bij het coördineren van de samenwerking.³⁶ Over het algemeen is het van belang dat het leiderschap gericht is op het orkestreren van interacties, uitwisseling en leerprocessen tussen belanghebbenden (in plaats van top-down aansturing).³⁷ Specifiek worden in de literatuur drie rollen van succesvol faciliterend leiderschap beschreven: het bewaken van de integriteit van het besluitvormingsproces, het bemiddelen tussen belanghebbenden, en het opereren van oplossingen en nemen van besluiten.³⁸ Daarbij dient de leider zich aan te passen aan de situatie. In een situatie waarin er weinig onderling vertrouwen is en er veel conflicten zijn tussen belanghebbenden, maar de machtsverhouding gelijk is, werkt leiderschap als *honest broker* (betrouwbare makelaar) waarop belanghebbenden kunnen vertrouwen en die neutraal is.³⁹ In een situatie waarbij er een onevenwichtige machtsverdeling is, werkt sterk of organisch leiderschap beter. De organische leider heeft vaak al een bepaald gezag, respect en/of vertrouwen onder de belanghebbenden.

Praktijk De bevoegdheid om de SIB te coördineren en aan te sturen ligt bij IncluSIF. Zij zijn hoofdopdrachtnemer en hebben een contract met investeerders en dienstverleners. In de uitvoering heeft Defensie echter ook een grote rol in de aansturing van de SIB. Zoals eerder gesteld, is de besluitvorming grotendeels op consensus gebaseerd en worden alle partijen hierbij betrokken. Sommige partijen geven aan dat dat veel tijd vergt en er te weinig prioriteiten worden gesteld, waardoor veel aandacht gaat naar in hun ogen relatief onbelangrijke onderwerpen. Dat maakt de SIB minder slagvaardig. Er bestaat daarom bij enkele partijen de behoefte om één partij aan te wijzen die de lijn bewaakt en de bevoegdheid heeft om de waarde van overleggen te wegen op belang en efficiëntie.

4.5 Resultaten

Theorie Een aantal studies laat zien dat samenwerking succesvoller is als de doelen en meerwaarde van de samenwerking relatief concreet zijn en als impact op korte termijn mogelijk is (*small wins*).⁴⁰ Financieringsinstrumenten zoals die van de SIB zijn gebaseerd op resultaatafspraken, waarbij zowel de financiering en betaling geschieden op basis van resultaten. Deze opzet zorgt ervoor dat SIBs eerder geneigd zijn om te sturen op resultaten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van prestatiebeloningen of afrekeningen op basis van resultaat. Het bereiken van resultaat kan zorgen voor een positieve cyclus van vertrouwen en toewijding.⁴¹ Tegelijkertijd is het risico van een focus op resultaat dat partijen zich te sterk gaan richten op de doelgroep die naar verwachting eerder resultaat opleveren (*cherry picking* of *cream skimming*). Dat kan leiden tot uitsluiting van kansarmere groepen (*parking*).

Praktijk Ook in het geval van de SIB Joining Forces is er sprake van *small wins*: de doelstelling van de samenwerking zijn zeer concreet en er is op korte termijn resultaat zichtbaar van de inspanningen. Dit omdat de dienstverlening directe gevolgen heeft op de (baankansen en werkhervatting van) re-integranten. Daarnaast is binnen de SIB een sterke focus op het behalen van resultaten. Zo wordt gewerkt met Key Performance Indicators (KPI's) voor de dienstverleners die gekoppeld zijn aan de algemene doelen van de SIB. Er is daarom voortdurend een prikkel om te presteren bij uitvoerders. Een keerzijde van de focus op resultaat is – volgens sommige belanghebbenden – dat dienstverleners zich sterk richten op kansrijke re-integranten die naar verwachting eerder resultaat opleveren. Dat komt weliswaar het resultaat ten goede, maar kan ten koste gaan van de kwaliteit van de dienstverlening en kan

³⁶ bijvoorbeeld Murdock et al. (2005) en Frame, Gunton, & Day (2004).

³⁷ Zie Eriksson et al. (2019)

³⁸ Zie Susskind & Cruickshank (1987)

³⁹ Zie Ashell & Gash (2007)

⁴⁰ Zie Weech-Maldonado & Merrill (2000)

⁴¹ Zie Rogers et al. (1993) en Vangen & Huxham (2003).

leiden tot het vaker terugleggen van moeilijke dossiers. In dat geval botst de focus op resultaat met het belang van toegankelijkheid en de kwaliteit van de dienstverlening.

4.6 Verbetermogelijkheden

In deze paragraaf zijn een aantal mogelijke aanpassingen gepresenteerd op basis van de aandachtspunten uit de bovenstaande procesevaluatie. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen aanpassingen in de samenwerking, structuur en werkwijze, leiderschap en resultaatsturing. Het is hierbij cruciaal afruilen in kaart te brengen. Zo gaat een verbetering op één aspect vaak gepaard met een verslechtering op een ander aspect. Daarnaast is bij het afwegen van opties het draagvlak onder belanghebbenden en de uitvoerbaarheid van belang. Zowel het afruilen, het draagvlak en de uitvoerbaarheid dienen meegenomen te worden in een besluit over doorvoering van de verbeteringsmogelijkheden.

Tabel 4.1 Overzicht aandachtspunten en verbetermogelijkheden

Thema	Onderwerp	Aandachtspunt	Verbetermogelijkheid
Samenwerking	Overleg en onderling vertrouwen	Veel tijdsinvesteringen in overleg en afstemmen, wat ten koste kan gaan van aandacht voor SIB-programma	(1) Belang en efficiëntie overlegstructuur heroverwegen
	Gedeelde kennisontwikkeling en kennisgebruik	Kennisontwikkeling over resultaten ligt voornamelijk bij DCR	(2) Onafhankelijke audit van resultaatmetingen
	Toewijding en betrokkenheid	Beperkte coördinatie tussen interventies	(3) Meer aandacht voor overdracht tussen interventies
Structuur en werkwijze	Basisregels en afbakening verantwoordelijkheden	Veel tijdsinvesteringen in vaststellen DAP, terwijl de praktijk vraagt om maatwerk	(4) Minder vastleggen en meer samenwerken op basis van vertrouwen
	Aanpassingsvermogen	Weinig aanpassingsruimte in resultaatafspraken gedurende het traject	(5) In resultaatafspraken vooraf meer scenario's en risico's meenemen
Leiderschap	Faciliterend leiderschap	Prioritering en slagvaardigheid	(6) Duidelijke lijn in aansturing SIB, meer prioritering aanbren- gen
Resultaten	Sturen op resultaat	Te weinig begeleiding moeilijke dossiers	(7) Dienstverlening breder in- zetten

Verbetermogelijkheid 1: belang en efficiëntie overlegstructuur heroverwegen

Partijen investeren veel tijd in overleg en afstemming, wat – zeker voor de kleine dienstverleners – ten koste kan gaan van de aandacht voor het SIB-programma zelf. Er moet daarom volgens een aantal partijen kritisch gekeken worden naar de meerwaarde en het doel van de overlegstructuren. Dit kan echter ten koste gaan van de betrokkenheid en de gemeenschappelijke besluitvorming van de partijen, wat juist een belangrijke factor is in het succes van de SIB.

Verbetermogelijkheid 2: onafhankelijke auditen van resultaatmetingen

DCR levert periodiek een dashboard aan waarin de resultaten van de SIB zijn weergegeven. Deze resultaten vormen een belangrijk onderdeel in de KPI's, de financiering van de SIB en de uitbetaling aan investeerders. Om de kwaliteit van de resultaatmetingen te waarborgen, is het daarom aan te raden om de cijfers periodiek te laten auditen door

een onafhankelijke partij. Deze partij dient geen onderdeel uit te maken van het SIB-consortium en geen belang te hebben bij de resultaten van de SIB.

Verbetermogelijkheid 3: meer aandacht voor overdracht tussen interventies

Er is ruimte voor verbetering in de coördinatie tussen interventies. Het doel kan daarbij zijn om de re-integrant het gevoel te geven één samenhangend SIB-programma te doorlopen in plaats van verschillende interventies. Dat vergt een intensivering van de coördinatie tussen de verschillende dienstverleners en de casemanagers. De keerzijde hiervan is dat juist de dienstverleners weinig capaciteit hebben voor een uitbreiding van de overlegstructuren. Idealiter is de coördinatie daarom ad hoc, informeel, efficiënt en gericht op de inhoud van het SIB-programma.

Verbetermogelijkheid 4: minder vastleggen en meer samenwerken op basis van vertrouwen

Er wordt veel tijd geïnvesteerd in het vaststellen en vastleggen van de afspraken, processen en verantwoordelijkheden in de DAP. Een aantal partijen geeft aan dat er ruimte moet zijn voor maatwerk. Een mogelijkheid tot verbetering is daarom om de focus meer te verschuiven van het formeel vastleggen van onderlinge afspraken en procedures, en meer uit te gaan van vertrouwen en informeel overleg. Een risico is wel dat dit ten koste gaat van de procedurele legitimiteit van de besluitvorming, transparantie en onderling vertrouwen.

Verbetermogelijkheid 5: in resultaatafspraken vooraf meer scenario's en risico's meenemen

De resultaatafspraken die de basis vormen voor het financieringsmodel van de SIB, bieden weinig ruimte voor aanpassingen bij onverwachte ontwikkelingen. Een mogelijkheid tot verbetering is om in een nieuwe fase te werken met scenario's en risico's. Zo kunnen clausules worden opgenomen over de financiering bij een mindere of juist grotere instroom. Een andere mogelijkheid is om het resultaat afhankelijk te maken van de conjunctuur. Het is in een krappe arbeidsmarkt immers moeilijker om re-integranten te plaatsen dan in een ruime arbeidsmarkt. Door mogelijke ontwikkelingen in te calculeren, zijn de gevolgen van externe ontwikkelingen minder bepalend voor de verdeling van kosten en baten van de SIB.

Verbetermogelijkheid 6: duidelijke lijn in aansturing SIB

De besluitvorming binnen de SIB is gefocust op consensus, waarbij de partijen gezamenlijk de agenda bepalen en besluiten nemen. Dat zorgt volgens sommige partijen voor inefficiënties in de inhoud, frequentie en duur van overleggen. Een mogelijkheid tot verbetering is daarom om één partij de bevoegdheid te geven om de lijn te bewaken, prioriteiten te stellen en de agenda, frequentie en duur van overleggen te bepalen. Dat bevordert de slagvaardigheid en drukt de tijdsinvesteringen in overleg en afstemming. Een keerzijde is dat dit ten koste kan gaan van de betrokkenheid en de gemeenschappelijke besluitvorming van de partijen, wat juist een belangrijke factor is in het succes van de SIB.

Verbetermogelijkheid 7: dienstverlening breder inzetten

De begeleiding van kansarme re-integranten/moeilijke dossiers in de SIB kan geïntensiveerd worden. Op dit moment gaan moeilijke dossiers, zoals gedemotiveerde deelnemers, niet altijd door naar de SIB en blijven dan bij de casemanagers van Defensie. Juist wanneer een re-integrant niet meteen wil meewerken, kan een coach of begeleider een belangrijke rol spelen om iemand mee te krijgen zonder dat er sancties hoeven te worden opgelegd. Een oplossing om deze dossiers vaker in de SIB mee te krijgen is bijvoorbeeld om het plaatsen van kansarme re-integranten zwaarder mee te laten wegen in de KPI's. Hierdoor hebben dienstverleners een prikkel om op een aangepaste manier aan de slag te gaan met moeilijke dossiers, zoals gedemotiveerde deelnemers, en hebben casemanagers mogelijk meer vertrouwen dat ook moeilijke dossiers binnen de SIB tot hun recht komen.

4.7 Tussentijdse conclusie en vervolgonderzoek

De uitgevoerde procesevaluatie biedt inzicht in de organisatie van de SIB. In de kern financieren investeerders re-integratiedienstverleners die met interventies proberen langdurig zieke militairen te plaatsen in werk. Daarbij is er een fondsmanager verantwoordelijk voor het aantrekken van investeringen en het structureren en coördineren van de SIB. Vooraf zijn duidelijke afspraken gemaakt over de doelstellingen en de resultaten die behaald moeten worden voor de doelgroep die centraal staat. Als de vooraf bepaalde resultaten worden behaald, dan betaalt het ministerie van Defensie de investeerders via de fondsmanager terug met rendement. Zijn de resultaten niet toereikend, dan verliezen de investeerders hun geld. Deze vorm van financiering wordt ook wel resultaatfinanciering (of *pay for success*) genoemd. Het gevolg is dat alle partijen binnen de SIB een sterke gemeenschappelijke focus hebben op het behalen van resultaten. Mede daarom wordt gewerkt met Key Performance Indicators (KPI's) voor de dienstverleners die gekoppeld zijn aan de algemene doelen van de SIB.

Er is in de uitvoering van de SIB sprake van een nauwe samenwerking tussen het Ministerie van Defensie, de dienstverleners en de fondsmanager. Deze samenwerking is gestructureerd rondom formeel vastgelegde afspraken (de DAP) en frequente overleggen op zowel operationeel-, tactisch- als stuurgroep-niveau. Daarnaast is er een dashboardoverleg waarin de resultaten van de SIB worden besproken, waardoor sprake is van gedeelde kennisontwikkeling. Naast de formele overleggen vindt er veel (bilateraal) informeel overleg plaats tussen de verschillende partijen. Dit samenwerkingsproces ervaren de partijen over het algemeen als positief, waarbij de gemeenschappelijkheid in doelstellingen, eigenaarschap in de besluitvorming, korte lijntjes en open communicatie worden genoemd als sterke punten.

Desalniettemin zijn er een aantal aandachtspunten naar voren gekomen in het onderzoek. Zo moeten partijen veel tijd investeren in overleg en afstemming, wat – zeker voor de kleine dienstverleners – ten koste kan gaan van de aandacht voor het SIB-programma zelf. Een aantal oplossingen betreffen (i) meer samenwerking op basis van vertrouwen (ii) één partij de bevoegdheid geven om de lijn te bewaken, prioriteiten te stellen en de agenda te bepalen; en (iii) het gezamenlijke doel en de meerwaarde van de overleggen kritisch te heroverwegen. Daarnaast moet er volgens een aantal partijen juist meer tijd gemaakt worden voor een verdere coördinatie tussen de verschillende interventies. Het zou voor de deelnemer beter zijn als hij/zij het gevoel heeft door één traject te doorlopen, wat momenteel niet altijd het geval is. Tot slot zijn er nog een aantal aandachtspunten met betrekking tot het sturen op resultaat. Dat zit enerzijds in het inbouwen van meer *checks and balances* in het vaststellen van resultaat, bijvoorbeeld door onafhankelijk te auditen. Anderzijds zou er meer aandacht moeten komen voor de relatief moeilijke dossiers, die momenteel niet altijd meegaan in de SIB en vaker bij de casemanagers van Defensie blijven. Een oplossing om deze dossiers vaker in de SIB mee te krijgen is bijvoorbeeld om het plaatsen van kansarme re-integranten zwaarder mee te laten wegen in de KPI's.

Vervolgonderzoek

In het vervolg van deze evaluatie van de SIB Joining Forces wordt de procesevaluatie uitgebreid door meer documentatie te betrekken in de evaluatie. Het onderzoek heeft tot dusver slechts beperkt gebruik kunnen maken van documentatie zoals de DAP en de resultaatafspraken die binnen de SIB worden gebruikt. Om dieper in te kunnen gaan op processen, procedures en resultaatsturing binnen de SIB, is inzicht in deze documentatie essentieel. Daarnaast wordt de procesevaluatie uitgebreid door vaker periodiek interviews af te nemen met belanghebbenden. Daarmee monitoren we de voortgang van de SIB en kunnen we een verband leggen tussen de manier waarop de organisatie bijdraagt aan het bereiken van de beoogde resultaten. Daarbij koppelen we periodiek terug wat de lessen zijn die kunnen worden getrokken ten aanzien van het optimaliseren van de organisatie binnen de SIB. Dat zou bij moeten dragen aan het verder verbeteren van de resultaten van de SIB.

5 Bibliografie

- Agranoff, R. (2008). Collaboration for knowledge: learning from public management networks. In L. Bingham, & R. O'leary, *Big Ideas in Collaborative Public Management* (pp. 162-194). New York: M.E. Sharpe.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research*, 543-570.
- Caliendo, M., & Schimdl, L. (2016). Youth unemployment and active labor market policies. *Journal of Labor Policy*.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: a meta-analysis. *The Economic Journal*, 120, 452-477.
- Dear, A., Helbitz, A., Rashmi, K., Lotan, R., Newman, J., Crosby, G., . . . Zaroulis, A. (2016). *Social Impact Bonds: The Early Years*. London: Social Finance.
- Emerson, K., Gerlak, A., Barrateau, O., Buchholtz ten Brink, F., Morrison, G., & Promburon, P. (2009). A framework to assess collaborative governance: a new look at four water resource management cases.
- Eriksson, E., Andersson, T., Hellstrom, A., Gadolin, C., & Lifvergren, S. (2019). collaborative public management: coordinated value propositions among public service organizations. *Public Management Review*, 22(6), 791-812.
- Frame, T., Gunton, T., & Day, J. (2004). The role of collaboration in environmental management: an evaluation of land and resource planning in British Columbia. *Environmental Planning and Management*, 47, 59-82.
- Fung, A., & Wright, O. (2001). Deepening democracy: innovations in empowered participatory government. *Politics & Society*, 5-41.
- Geoghegan, T., & Renard, Y. (2002). Beyond community involvement: lessons from the insular Caribbean. *Parks*, 16-26.
- Gilliam, A., Davis, D., Barrington, T., Lacson, R., Uhl, G., & Phoenix, U. (2002). The value of engaging stakeholders in planning and implementing evaluations. *AIDS Education and Prevention*, 5-17.
- Glasbergen, P., & Driessen, P. (2005). Interactive planning of infrastructure: the changing role of Dutch project management. *Environmental and Planning*, 23, 263-277.
- Heyma, A., & Van der Werff, S. (2014). *Een goed gesprek werkt*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Imperial, M. (2005). Using collaboration as a governance strategy: lessons from six watershed management programs. *Administration & Society*, 281-320.
- Koning, J., Hek, P., Malle, L., Groenwoud, M., & Zwinkels, W. (2015). *Experimenteel onderzoek intensieve dienstverlening versus basisdienstverlening bij UWV*. Rotterdam: SEOR.
- Kooiman, J. (1993). Modern governance: new government-society interactions.
- Lasker, R., & Weiss, E. (2003). Broadening participation in community problem-solving: a multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health*, 80, 14-60.
- Liebman, J. (2011). *Social Impact Bonds: A Promising New Financing Model to Accelerate Social Innovation and Improve Governmental Performance*. Washington DC: Center for American Progress.
- Liebman, J., & Sellman, A. (2013). *Social Impact Bonds: A Guide for State and Local Governments*. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School.
- Mandell, M. (2010). Learning the three R's of networks: Roles, Rules and responsibilities.
- McGuire, M. (2006). The Political Evolution of Principal-Agent Models. *Annual Review of Political Science*, 8, 203-225.
- Murdock, B., Wiessner, C., & Sexton, K. (2005). Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: analysis of 10 project XL case studies. *Science, Technology & Human Values*, 223-50.
- Murdock, B., Wiessner, C., & Sexton, K. (2005). Stakeholder participation in voluntary environmental agreements: analysis of 10 project XL case studies. *Science, Technology & Human Values*, 223-50.

- OECD. (2016). *Understanding Social Impact Bonds*. Parijs: OECD.
- O'Learly, R., & Vij, N. (2012). Collaborative Public Management: where have we been and where are we going? . *The American Reviews of Public Administration*, 507-522.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Maangement and Effectiviness. *Public Administration Research*, 229-252.
- Willem, A., & Lucidarme, S. (2014). Pitfalls and challenges for trust and effectiviness in collaborative networks. *Public Management Reviews*, 733-760.



SEO-rapport 2022-06
ISBN 978-90-5220-169-6

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 © 2022 SEO Amsterdam. Alles 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.