

## Capita Selecta Recent Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen

### TITEL: EFFECT- EN IMPACTMETING VAN DE INSPECTIE WERK EN SOCIALE ECONOMIE (IWSE) IN VLAANDEREN: ANALYSE EN AANBEVELINGEN

Auteur(s): Bert van Landeghem, Frank Cörvers

#### 1. Korte samenvatting van het onderzoek

Dit rapport is in de eerste plaats een handleiding voor de Vlaamse Inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE) teneinde een beeld te geven van de verschillende strategieën om een kwantitatieve impactstudie uit te voeren. Het rapport overloopt enkele statistische begrippen, en het bevat een overzicht van verschillende methodologieën die courant worden gebruikt voor het evalueren van impact. Hierbij wordt aangestipt dat er niet zoiets als een “gouden standaard” bestaat: elke methodologie vereist assumpties, en het is aan beleidsmakers en onderzoekers om een haalbare onderzoeksmethode te kiezen die geloofwaardige resultaten oplevert in een bepaalde context. Het rapport bevat praktijkvoorbeelden vanuit zowel een meer academische als meer beleidsgeoriënteerde invalshoek. Tot slot bevat het rapport enkele voorstellen tot impactstudie geschreven op maat van IWSE.

#### **Key words:**

Impactmeting, effectmeting, effectiviteit, risicoanalyse, inspectie

#### 2. Doelen van het onderzoek

De Inspectie Werk en Sociale Economie (IWSE) heeft gedurende de voorbije jaren gewerkt aan een kwantitatieve risicoanalyse. Dit model moet haar in staat stellen een prioriteit toe te kennen aan de verschillende materies onder haar bevoegdheid. De inspectie wil echter een stap verder gaan en wil via een kwantitatieve analyse haar impact meten op het normconform handelen van de geïnspecteerden, maar ook op de besluitvorming van regering en parlement, en op de normen en waarden in de maatschappij.

Dit rapport heeft dan ook als doel om IWSE een aantal ideeën aan te reiken omtrent de implementatie van impactstudies. Meer in het bijzonder heeft het rapport tot doel:

- Het definiëren van het jargon dat in de impactevaluatie-literatuur wordt gebruikt;
- Het geven van een overzicht van de verschillende methodologieën die worden gebruikt om impact te meten, en het aanstippen van hun eigenschappen, sterktes en zwaktes;
- Het documenteren van praktijkvoorbeelden;
- Het schetsen van enkele voorstellen tot impactstudies die op maat gemaakt kunnen worden bij de Inspectie WSE;
- Op korte termijn dient het rapport een aantal rudimentaire doch potentieel erg interessante impactanalyses mogelijk te maken. Op langere termijn zal het rapport hopelijk kunnen dienen als fundament voor een dialoog met regionale en nationale instellingen, en met onderzoekers gespecialiseerd in impactstudies, teneinde te komen tot het ontwerp en de implementatie van meer complexe en ambitieuze studies.

*Verduidelijking van kernbegrippen + op welke wijze deze aansluiten bij de gangbare internationale definitie(s) + typisch Vlaamse begrippen en structuren*

Het rapport met een bespreking van de centrale concepten in dit rapport: effect, impact, effectiviteit. In Van Dale vinden we volgende omschrijvingen.

- Effect (eerste betekenis): uitwerking, gevolg.
- Impact: kracht die van iets uitgaat. Synoniemen: invloed, inwerking, draagwijdte.
- Effectiviteit: doeltreffendheid.

Het derde concept is duidelijk verschillend van de eerste twee. De betekenissen voor de begrippen “effect” en “impact” liggen echter veel dichterbij elkaar, hoewel impact een iets zwaardere lading lijkt te hebben dan het begrip effect. De woorden begrippen door elkaar worden gebruikt, maar impact lijkt toch een iets zwaardere lading te hebben, en lijkt te duiden op een bundeling of reactieketen van de verschillende effecten. In de context van het rapport is vooral het begrip impact gebruikt.

Verder documenteert het rapport enkele basisbegrippen uit de statistiek die geregeld terugkomen in de uiteenzetting. Van bijzonder belang voor het begrijpen van de verschillende methodes om impact te meten zijn de verschillende types databestanden. De belangrijkste zijn hieronder weergegeven.

- Cross-sectionele data: De data bevatten informatie van een steekproef voor slechts één tijdsperiode.
- Paneeldata: Paneeldata bevatten gegevens van een populatie (of steekproef van deze populatie) voor meer dan één periode.
- Cross-sectionele tijdreeksen: Men observeert meerdere subjecten voor een heel aantal periodes. De structuur van cross-sectionele tijdreeksdata is een spiegeling van die van paneeldata. Bij paneeldata observeert men relatief veel subjecten en relatief weinig tijdsperiodes, en bij cross-sectionele tijdreeksen is dit omgekeerd.

### 3. Methoden en data

Voor inspectiediensten lijken de volgende twee uitdagingen steeds terug te komen wanneer men een impactstudie wil implementeren.

- Het meten van normconform handelen

Het is niet altijd eenvoudig om het niveau van, of de trends in, normconform handelen te meten. Soms kan men gebruik maken van proxies, dat zijn variabelen die het normconform handelen niet rechtstreeks meten maar die er wel zeer sterk mee gecorreleerd zijn. Bedrijven met een stelselmatig negatief BTW-saldo zijn niet per definitie schuldig aan BTW-fraude, maar de kans is wel groot. Men kan daarom opteren om een indicator voor negatief BTW-saldo te gebruiken om meer inzichten te krijgen in het niveau van alsook de trend in BTW-fraude. Het rapport bespreekt in het kort enkele technieken om via surveys betrouwbare antwoorden te krijgen op gevoelige vragen over nonconform handelen, zoals de Randomized Response Techniek en de Unmatched Count Techniek.

- Het isoleren van de impact van de inspectiedienst van andere invloeden

Zoals in vele domeinen waarbinnen een impactstudie wordt geïmplementeerd, is het een grote uitdaging om de impact van de inspectiedienst te isoleren van andere factoren die eveneens een invloed hebben op de afhankelijke variabele. In het rapport verwijzen we naar de positieve correlatie tussen de grootte van een politiemacht en criminaliteit, zoals deze vaak wordt vastgesteld in de literatuur. Deze correlatie impliceert echter niet dat een grotere politiemacht leidt tot meer criminaliteit, maar eerder dat beleidsmakers ervoor kiezen om tijdens periodes van onrust of in probleemregio's een grotere politiemacht te ontplooiën. Na het ontwarren van deze verschillende mechanismen komt de literatuur vaak tot de conclusie dat er weliswaar een positieve correlatie bestaat tussen politiemacht en criminaliteit, maar dat de impact van een grotere politiemacht op de criminaliteitsgraad negatief is (criminaliteit neemt dus af).

#### *Methodische toelichting*

Verschillende methodologieën kunnen worden aangewend voor het meten van impact (eerder dan correlatie), en de context alsook de aannames die men wenselijk vindt zullen bepalen welke methodologie het meest geschikt is. Een aantal courante technieken worden hieronder samengevat.

#### Controle-variabelen

Bij het meten van een impact kunnen we controle-variabelen toevoegen aan het model, dit zijn variabelen die gecorreleerd zijn met de hoofdverklarende variabele evenals met de verklaarde variabele, om zo tot een meer zuivere impactmeting te komen. Indien men beschikt over paneeldata kan men zelfs technieken gebruiken die controleren voor alle subject-specifieke karakteristieken die niet veranderen over de tijd (zoals geslacht). Men moet er echter rekening mee houden dat in realiteit niet alle factoren waarvoor men zou willen controleren (voldoende accuraat) observeerbaar zijn.

#### Gerandomiseerde experimenten

Gerandomiseerde experimenten winnen snel terrein in de sociale wetenschappen teneinde de impact van beleidsmaatregelen op doelvariabelen te meten. Men deelt een populatie "at random" op in een controlegroep en één of meerdere treatmentgroepen, en verschillen in de gemiddeldes van de doelvariabele tussen de verschillende groepen kan ons dan iets leren over de causale impact van een interventie op de doelvariabele. Hoewel een gerandomiseerd experiment een erg nuttige tool kan zijn, is het vaak om praktische of juridische redenen niet mogelijk om "at random" te interveniëren in de werking van een instelling. Bovendien moet men waken over de validiteit van een experiment: zo mogen subjecten uit de treatment groep niet ex post overschakelen naar de controlegroep en vice versa.

### Natuurlijke experimenten

Soms kunnen beleidsveranderingen of (onverwachte) gebeurtenissen de populatie verdelen in twee gelijkaardige groepen, waarbij de ene groep wordt blootgesteld aan een bepaald regime en de andere groep niet. Zo'n fenomenen worden natuurlijke experimenten genoemd en helpen bij het opzetten van een impactstudie. Opportuniteiten kunnen zich bijv. voordoen wanneer een nieuw beleid of programma toegangscriteria kennen met scherpe drempelwaardes zoals minimumleeftijd, minimumloon, een exacte startdatum van het programma etc. Subjecten net boven en net onder zo'n drempelwaarde zijn gemiddeld gezien erg gelijkaardig, en gemiddeldes van de doelvariabele voor deze groepen kunnen dan vergeleken worden bij een impactmeting.

### Difference-in-difference schatting

Veronderstel een situatie waarbij een groep subjecten een treatment krijgt (bijv. een cursus) en een andere groep niet. De cursus start op tijdstip één, en indien we beschikken over paneeldata voor beide groepen met observaties in periode één en twee, kan de impact van de treatment gemeten worden aan de hand van een difference-in-difference schatting. Hoeveel verschilt de groei in de doelvariabele tussen controle- en treatmentgroep? Deze techniek levert echter enkel correcte resultaten op als we kunnen veronderstellen dat de groei in de treatmentgroep even groot zou geweest zijn als in de controlegroep indien de treatmentgroep niet onderworpen was geweest aan de treatment. Als de opdeling in groepen gebeurde via een gerandomiseerd of natuurlijk experiment, kan men met meer overtuiging de validiteit van deze assumptie claimen.

### Instrumentele variabelen

Indien men een variabele meent te hebben waarvan men vermoedt dat deze een impact heeft op de hoofdverklarende variabele maar niet op de verklaarde variabele, kan men speciale regressietechnieken gebruiken om via dit instrument de causale impact te schatten van de hoofdverklarende variabele op de verklaarde variabele. Het is echter niet eenvoudig om instrumenten te vinden, en de assumptie dat het instrument een impact heeft op de verklarende variabele maar niet op de verklaarde variabele kan niet direct getest worden.

## 4. Bevindingen

Het rapport stelt de volgende praktische suggesties voor aan IWSE inzake mogelijke impactstudies.

1. Het verder kwantificeren van de inspectieverslagen in kwantitatieve paneeldatasets  
In haar jaarrapport documenteert IWSE het totaal aantal inspecties per materie, het aantal inbreuken en zelfs de trend in vastgestelde inbreuken. Deze cijfers laten echter geen impactevaluatie toe omdat een stijging van het aantal gedetecteerde inbreuken niet noodzakelijk duidt op een lage impact, maar ook kan betekenen dat de risicoanalyse verbeterd is. Daarom stellen we voor dat IWSE kwantitatieve rapportagebestanden aanmaakt, met één rij per inspectieoptreden. Dit databestand kan dan gebruikt worden om na te gaan of bedrijven die eerder reeds geïnspecteerd werden meer kans hebben om normconform te handelen bij een tweede en volgende inspectierondes. Zo'n impactstudie is inderdaad vrij rudimentair, maar kan wel op korte termijn geïmplementeerd worden, zonder dat daarvoor de goedkeuring of medewerking vereist is van andere instanties. Andere vormen van studies kunnen op langere termijn haalbaar zijn als er goede samenwerkingsverbanden tot stand kunnen worden gebracht.

2. Het opzetten van preventiecampagnes, en evaluatie via gerandomiseerde experimenten  
Preventiecampagnes zijn vooral nuttig in domeinen waarin de regelgeving niet goed bekend is bij geïnspecteerden, of waarin de dekkingsgraad (ratio van inspecties en mogelijk te inspecteren subjecten) laag is. Men kan “at random” de groep van potentieel geïnspecteerden opdelen in een controle- en treatmentgroep, en de treatmentgroep vervolgens aanschrijven in het kader van een preventiecampagne. Om de impact van de preventiecampagne te testen kan IWSE vervolgens uit de controle- en treatmentgroep een steekproef trekken en nagaan of er een verschil is tussen de twee groepen in normconform handelen. Ook kan men via administratieve data nagaan of beide groepen zich gemiddeld gezien anders gaan gedragen.
3. Enkele suggesties voor IWSE om haar impact te meten op de politieke besluitvorming, of op normen en waarden in de maatschappij, zijn als volgt:
  - Het analyseren van (trends in) woordpatronen in de dagbladen, waarbij we denken aan woordgroepen zoals “Vlaamse Arbeidsinspectie” of staakwoorden die geassocieerd zijn met de domeinen waarvoor IWSE bevoegd is. Men kan gebruik maken van de data op de webstek van Mediargus, het digitale platform van de Vlaamse Dagbladpers;
  - Een gelijkaardige oefening kan worden gemaakt door het scannen van kamerstukken op bepaalde woordgroepen;
  - Om trends in normen en waarden in de maatschappij te meten, of globale trends in normconform handelen, kan men ervoor ijveren om bepaalde vragen op te nemen in enquêtes die op zeer regelmatige basis worden uitgevoerd, zoals de Enquête naar de Arbeidskrachten.

Tot slot willen we nog de navolgende aanbevelingen meegeven teneinde de kans op succesvolle én nuttige impactstudies te vergroten.

- IWSE kan nagenoeg meteen starten met eenvoudige impactstudies door de kwantificering van de inspectieverslagen verder door te zetten.
- Voor meer substantiële impactstudies lijkt een goede samenwerking met andere regionale of nationale instanties onontbeerlijk. Analisten, ICT personeel, software en apparatuur kunnen dan gedeeld worden, waardoor de vaste kosten enorm afnemen. Op de lange termijn zouden beleidsmakers ervoor kunnen kiezen om deze samenwerkingsverbanden institutioneel te verankeren.
- Het kan nuttig zijn om te investeren in goede connecties met de academische wereld. Exploratoire analyses kunnen een welgekomen onderwerp uitmaken van een bachelor- of masterscriptie. Als de uitkomst van een bepaalde studie van belang kan zijn voor een breder (academisch) publiek, kan er zich eventueel een gelegenheid voordoen om samen te werken met academische onderzoekers en doctoraatstudenten.
- Men kan bovendien trachten om andere financieringsbronnen dan VIONA aan te boren, indien het onderzoek van belang kan zijn voor een breder publiek. Vele fondsenverstrekkers voor academisch onderzoek beschouwen samenwerking met (of cofinanciering door) een partij buiten de academische wereld vaak als een pluspunt (of zelfs noodzakelijke voorwaarde) bij het toekennen van subsidies.

## 5. Conclusies en beleidsimplicaties

Zie het schema hierna voor een samenvatting van de beleidsacties die door de IWSE kunnen worden ondernomen op korte, halflange en lange termijn.

## Mogelijke initiatieven voor IWSE op korte, halflange en lange termijn op basis van voorliggende rapportage

Termijn	Initiatieven t.a.v. de materie/geïnspecteerde en/of beleids- & maatschappelijke impact			
	Inhoudelijk	Op het vlak van ICT	Samenwerking met andere instanties	Organisatorisch op afdelingsniveau
<b>Korte termijn</b> (binnen nu tot 1 jaar)	* Beleids- & maatschappelijke impact: 1. Tellen parlementaire vragen 2. Turven van het aantal X dat Inspectie WSE in de pers voorkomt * De uitkomsten van een risicoanalyse: labels aanpassen aan de hand van prioriteit i.p.v. ernst		* Onderhoud goede contacten met de academische wereld, bijvoorbeeld door studenten stages te laten lopen of scripties te laten schrijven op het terrein van impact meting	* Plan van aanpak uitschrijven (K.T., half L.T. en L.T.) n.a.v. rapport met aangeven van beleidsmatige prioritering * Op korte termijn kan via een eenvoudig kwantitatief rapportagebestand voor de materies met een voldoende hoge dekkingsgraad reeds een impactmeting worden uitgevoerd.
<b>Halflange termijn</b> (binnen 1 tot 2 jaar)	* Let bij impactonderzoek goed op aannames, variabelen, strategieën om doelen te bereiken * Let op dat zoektocht naar impact of causale verbanden niet evident is, en tegelijkertijd politiek gevoelig kan liggen * Bewustwording dat elke beleidswijziging in potentie een natuurlijk experiment is, mits goed voorbereid, van groot belang voor impactmeting	* Stel ondernemers via website in staat zichzelf te inspecteren * Heroriënteren van de verplichte registratiegegevens in het Geïntegreerde Inspectie-applicatie (GINA) om effectmetingen mogelijk te maken (opbouw kwantitatief rapportage bestand)	* Uitbreiding juridische ondersteuning aan inspecteurs * Voor onderzoek dat van waarde is voor een breder academisch publiek kan men trachten andere financieringsbronnen aan te boren dan VIONA, want subsidiegevers voor academisch onderzoek zijn op zoek naar valorisatie (i.e. maatschappelijke relevantie) door samenwerking met veldpartijen, zoals de IWSE	* Houd tevredenheidsonderzoeken onder contactpersonen van de inspectie * Onderzoeken in hoeverre trends in attitudes en in normconform handelen via enquêtes in Vlaanderen te achterhalen zijn (cf. Nederlandse arbeidsinspectie) * Preventieve acties kunnen inbreuken voorkomen, en kunnen de bekendheid en het imago van de IWSE vergroten
<b>Lange termijn</b> (binnen 2 tot 4 jaar)	* Vul het begrip “inspectievakantie” in, bijv. zoals bij de Nederlandse arbeidsinspectie	* Ontsluiting en raadplegen van databanken van federale sociale inspectiediensten (Opgelet: impact 6 <sup>e</sup> staatshervorming) * Richt een webstek in waar klussers en opdrachtgevers elkaar kunnen vinden om zicht te krijgen op de omvang van malafide ondernemingen zonder deze overigens op te sporen	* Federale sociale inspectiediensten. (Opgelet: impact 6 <sup>e</sup> staatshervorming!)	

