

Reïntegratie van WWB'ers

Een grote uitdaging, maar nog weinig innovatief en succesvol

De bijstandspopulatie bestaat steeds meer uit personen van wie de arbeidsmarktkansen beperkt zijn. Dat stelt eisen aan die reïntegratie-inspanningen. Veel van de betrokkenen worden niet automatisch geabsorbeerd door de arbeidsmarkt. Hun beperkingen moeten worden opgeheven en extra bemiddelende activiteiten richting werkgevers zijn vaak noodzakelijk. Gemeenten en reïntegratiebedrijven slagen er voorsnog weinig in om de afstand tot de arbeidsmarkt voor deze bijstandsgerechtigden te reduceren en ertoe bij te dragen dat zij een reguliere baan bemachtigen. Langere termijn successen bij het 'zittende' bestand zijn moeilijk te realiseren, maar met de invoering van de WWB zijn er wel mechanismen in werking gezet die de kans hierop in theorie vergroot hebben.

Volgens de laatste gegevens van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zaten in 2005 146.000 bijstandsgerechtigden in een traject naar werk. Dat betekent dat bijna de helft van alle bijstandsgerechtigden op dat moment korter of langer in een reïntegratietraject zat. Deels is dit nog een reflectie van de Lissabon-afspraken omtrent een sluitende aanpak: iedere uitkeringsgerechtigde diende binnen een jaar een trajectaanbod te ontvangen of te zijn uitgestroomd naar werk. Deels is het grote aantal bijstandsgerechtigden dat een traject volgt, uitdrukking van het forse budget dat gemeenten beschikbaar hebben voor activeringsbeleid (€ 1,6 miljard op jaarbasis, waarvan overigens jaarlijks zo'n 15 procent ongebruikt blijft).

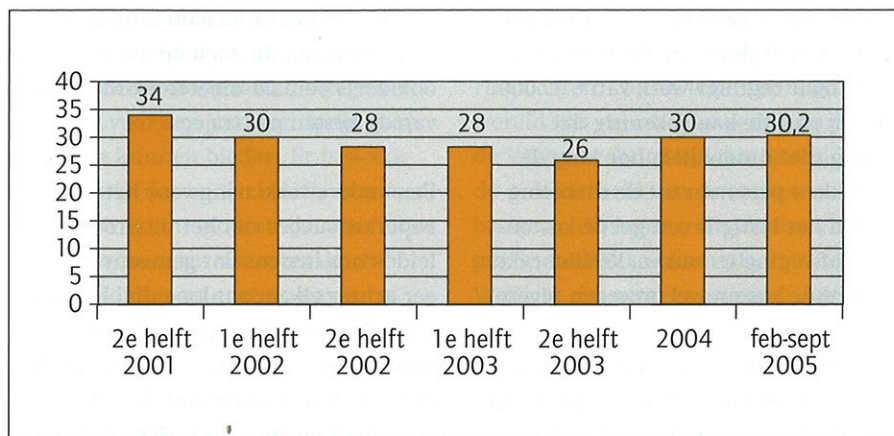
In 2005 zat dus bijna de helft van de bijstandspopulatie in een reïntegratietraject. De duur van deze trajecten varieerde sterk, maar over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat bijstandsgerechtigden één à twee jaar in traject zitten. De instroom van bijstandsgerechtigden in reïntegratietrajecten lag in de achter ons liggende jaren rond de 100.000 per jaar.

Er wordt dus fors geïnvesteerd in de activering van bijstandsgerechtigden; er worden veel trajecten ingekocht.

Maar zijn deze reïntegratietrajecten ook effectief? Vergelijking van de aantallen ingekochte trajecten en de uitstroom naar werk (zie figuur 1) leert dat zeker niet elk traject resulteert in een baan. Er worden op jaarbasis 100.000 trajecten gestart en de totale uitstroom naar werk wordt geschat op 30.000. Maar lang niet iedereen die uitstroomt naar werk, heeft in een reïntegratietraject gezeten. Het grootste deel van die uitstroom vindt plaats in het eerste jaar van de bijstandsafhankelijkheid en juist in dat eerste jaar begint

	2003	2004	2005	1e helft 2006
Aantal gestarte trajecten	105.000	109.000	98.000	45.000

Tabel 1: Gestarte trajecten door gemeenten incl. gesubsidieerde arbeid/loonkostensubsidie (afgerond op duizendtallen)



Figuur 1: Uitstroom uit de WWB naar werk percentage van de totale uitstroom

een beperkt deel van de bijstandsontvangers met een traject. De uitstroom wordt dus vooral gerealiseerd door de uitkeringsgerechtigden met een korte afstand tot de arbeidsmarkt die zelf sla-gen werk te vinden en niet zozeer door inspanningen vanuit de gemeente.

Voor zover er gegevens zijn, laten deze zien dat het effect weliswaar beter lijkt te worden, maar nog steeds bescheiden is: de uitstroom naar werk na het volgen van een reïntegratietraject is gestegen van 10 procent in 2004 naar 18 procent in 2006 voor trajecten die in 2002

respectievelijk 2004 zijn gestart voor bijstandsgerechtigden¹. Dat betekent dat van de mensen die in traject zijn gegaan het grootste deel niet naar werk is uitgestroomd.

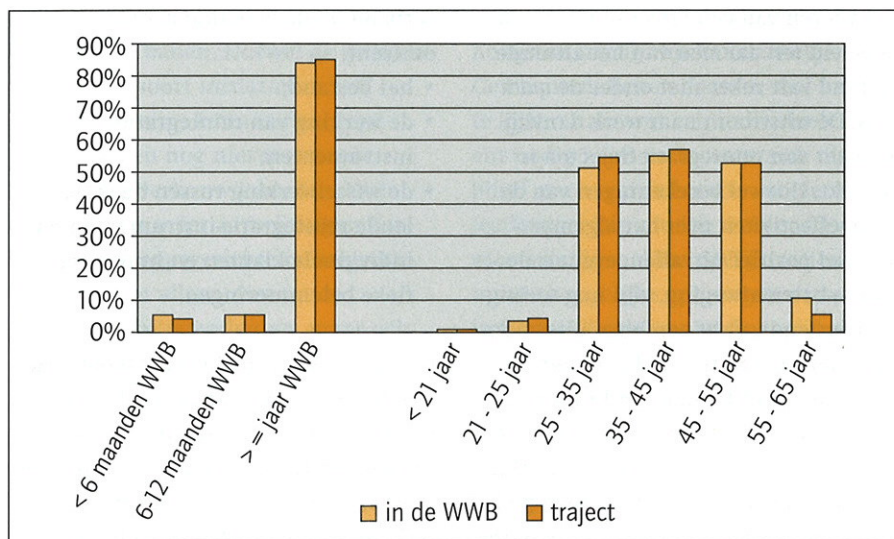
Van alle bijstandsgerechtigden heeft na twee jaar zonder traject 21 procent een baan gevonden. Trajecten verhogen de kans op een baan tot 28 procent. Dit is beperkt, maar niet zonder betekenis, met name voor de groepen die relatief vaak in een reïntegratietraject zitten, te weten niet-westerse allochtonen (46 procent van de bijstandsgerechtig-

den die op traject zitten en 38 procent van de bijstandpopulatie) en de groep tussen de 25 en 55 jaar (zie figuur 2). Juist zij zouden dus kunnen profiteren van de toegevoegde waarde van reïntegratietrajecten.

Gemeenten richten zich dus ook op oudere personen, personen van niet-westerse afkomst en personen met een langere uitkeringsduur; zij zijn onder de deelnemers aan trajecten (licht) oververtegenwoordigd.² Of zij ook nog oververtegenwoordigd zijn in de groep die als resultaat van het traject naar werk uitstroomt, leert het beschikbare onderzoek in onvoldoende mate.

Naar de effecten van het niet succesvol deelnemen aan een reïntegratietraject op en voor de betrokkenen is geen onderzoek beschikbaar. Het lijkt niet ver gezocht te veronderstellen dat de mogelijkheden én de motivatie van deze personen om weer te gaan werken niet is toegenomen. Het ligt meer voor de hand dat nog grotere investeringen noodzakelijk zullen zijn om hen alsnog naar werk te begeleiden.

Op basis van landelijke gegevens kan de conclusie getrokken worden dat veel bijstandsgerechtigden door gemeenten op traject gezet worden, dat daarbij de 'zwakkere' groepen licht zijn oververtegenwoordigd en dat de effectiviteit van deze inspanningen beperkt maar over het geheel genomen wel positief is. Of de inspanningen voor de zwakkere groepen eveneens positief uitwerken is uit het beschikbare onderzoek en de landelijke statistieken niet af te leiden.



Figuur 2: Percentage van alle WWB-ontvangers en van degenen die in een traject zitten (31-12-20025)

Lokale studies naar effectiviteit reïntegratie

Omdat deze bevindingen en conclusies gebaseerd zijn op materiaal dat beperkt is en bovendien niet in alle gevallen even betrouwbaar, is het goed ook kort te kijken of onderzoeken uit-

gevoerd in individuele gemeenten eenzelfde beeld laten zien. Wij kijken hieronder naar onderzoeken uitgevoerd in Amsterdam (743.079 inwoners in 2006), Rotterdam (588.597) en Utrecht (280.949).

De drie onderzoeken concluderen alle drie dat de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen beperkt is. De netto-effectiviteit is positief, maar laag, terwijl de kosten per geslaagd traject hoog zijn.

Zo concludeert de Rekenkamer van de gemeente Amsterdam dat van de deelnemers aan een reïntegratietraject in de periode januari 2004 tot juli 2006 11 procent regulier werk vond. In het geval van Rotterdam komen onderzoekers van TNO tot de conclusie dat reïntegratietrajecten – afhankelijk van de aard en de duur – uiteenlopende effecten te hebben. Trajecten gericht op plaatsing in reguliere banen verhogen de uitstroomkans naar werk aanzienlijk: van 10 procent naar 16 procent en in sommige gevallen zelfs naar 24 procent. Daarentegen hebben trajecten met een scholingscomponent een negatief effect: zij werken duurverlengend. De Rekenkamer van de gemeente Utrecht concludeert dat van de mensen die in 2004-2005 een reïntegratietraject volgden (overigens een kleine minderheid van het totale bestand in die periode), 18 procent uitstroomde naar regulier werk, terwijl 64 procent het traject zonder succes beëindigde.

Een andere opvallende conclusie is dat de kosten van individuele trajecten weliswaar beperkt zijn (trajecten zijn zelden duurder dan € 5.000 per stuk), maar dat de kosten per geslaagd traject (dat wil zeggen een traject dat resulteert in een duurzame plaatsing in een reguliere baan) soms erg hoog zijn. Zo stelt de Rekenkamer Amsterdam deze vast op € 17.000 per geslaagd traject.

Utrecht komt zelfs tot een kostenschatting voor het doen uitstromen van een klant naar regulier werk van € 37.000. Hierbij past de kanttekening dat zolang niet duidelijk is hoe lang de betrokken personen uit de uitkering blijven het lastig is een goede kosten-batenafweging te maken. Wellicht dat genoemde kosten wel opwegen tegen de baten.

In ieder geval is recentelijk uit macro-onderzoek wel de conclusie getrokken dat de kosten van reïntegratie in het algemeen ruimschoots gecompenseerd worden door de baten (onder de veronderstelling dat er geen verdringing plaatsvindt) (SEO Economisch Onderzoek, 2007).

Oorzaak achterblijvend resultaat

Gemeenten blijken vooralsnog niet heel erg succesvol bij het bevorderen van uitstroom. De uitstroom onder de WWB ligt ruimschoots (zo'n 30 procent) onder die aan het eind van de vorige eeuw. Dit is niet onlogisch. Gemeenten zijn bij de introductie van de WWB begonnen met het beperken van de instroom en het verwijderen van degenen die onrechtmatig een uitkering ontvangen uit de bestanden. Het voeren van een effectief reïntegratiebeleid ten aanzien van het zittende bestand valt zeker niet onder de *quick wins*. De uitstroom naar werk dankzij de inzet van reïntegratietrajecten is beperkt. Hoewel berekeningen van de netto-effectiviteit over het algemeen nog wel positief uitvallen, evenals de kosten-baten-afweging, zijn nog weinig gemeenten in staat een hoge uitstroom naar werk te realiseren. Dit hangt samen met het feit dat het bijstandsbestand vooral bestaat uit personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die niet makkelijk een bestendige plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De kosten per geslaagd reïntegratietraject zijn hoog. Dit is overigens veel meer

gevolg van het grote aantal niet-succesvolle trajecten die toch op z'n minst ook deels betaald moeten worden, dan van de kosten per traject.

Een andere verklaring voor het beperkte succes van het uitstroombesleid is ons inziens dat gemeenten veel eerder achter elkaar aanlopen bij het ontwikkelen en implementeren van nieuwe beleid dan dat zij stil staan bij de vraag wat nu werkelijk tot een effectieve reïntegratie kan leiden. Redenen daarvoor liggen enerzijds in het systeem van de wet en dan met name in het verdeelmodel voor het inkomensbudget. Gemeenten zijn bang in hun relatieve prestaties ten aanzien van volumebeleid achter te blijven bij andere gemeenten: dat kan hen veel geld kosten. De beste garantie om dat te voorkomen is min of meer hetzelfde te doen als alle andere gemeenten. Is iedereen even succesvol dan is de prijs relatief laag; blijven de successen bij alle gemeenten achterwege, dan kost dat geen enkele gemeente veel geld.

Maar er zijn ook andere redenen waarom de uitstroombevordering beperkt succesvol is. Wij wijzen in dat verband op de beperkte kennis omtrent:

- het bestand;
- de werking van reïntegratie-instrumenten;
- de wisselwerking tussen de verschillende reïntegratie-instrumenten en individuele klanten en hun specifieke belemmeringen.

Bovendien bevat de bijstandspopulatie steeds meer zogenaamde multi-probleemgevallen. Cliënten die niet te maken hebben met één enkel probleem (grote afstand tot de arbeidsmarkt, schulden of gezondheidsklachten), maar steeds vaker met een combinatie van meer van dergelijke belemmerin-

gen. Deze aanpakken en oplossen is vaak zeer complex. De complexiteit maakt ook dat standaard reïntegratietrajecten voor een standaardprijs geen oplossing kunnen bieden. Er is steeds vaker bewijs dat er een relatie is tussen de prijs van reïntegratietrajecten en het succes ervan, zeker wanneer dat contractueel onder no cure-no pay voorwaarden plaatsvindt. Voor bijstandsccliënten zou deze prijs-succes-relatie wel eens nog sterker kunnen zijn dan voor andere groepen. Dit betekent dat een spaarzaam beleid ten aanzien van reïntegratietrajecten wel eens niet de beste optie zou kunnen zijn.

Schroom overboord

De ervaringen met lage rendementen en, in de ogen van gemeenten, hoge kosten, heeft een aantal gemeenten ertoe gebracht het initiatief bij de organisatie en uitvoering van het reïntegratiebeleid weer meer naar zich toe te trekken³. Dat betekent dat delen van of soms zelfs hele reïntegratietrajecten vanuit en door de gemeente zelf georganiseerd en uitgevoerd worden. Deze gemeenten zoeken ook zelf de contacten met werkgevers en trachten in regionaal verband te komen tot afspraken om 'hun' cliënten te kunnen plaatsen op reguliere banen. Hoewel de gemeenten over dit soort initiatieven zelf enthousiast zijn, kunnen deze positieve geluiden nog niet met harde bewijzen onderbouwd worden. Wel zijn er steeds meer aanwijzingen dat reguliere, groepsgerichte reïntegratietrajecten niet alleen niet tot de gewenste resultaten leiden, maar ook door de deelnemende cliënten negatiever beoordeeld worden dan trajecten waarin meer sprake is van maatwerk en persoonlijk inbreng van en door de klant. Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat dit soort individuele trajecten in de wereld van de gemeenten en de WWB nog nauwelijks van de

grond komen omdat gemeenten hun klanten daar niet voldoende voor uitgerust achten⁴. Dit in tegenstelling tot de wereld van de arbeidsongeschikten en de WW-gerechtigden waar inmiddels de meerderheid van de trajecten op basis van dit soort individuele reïntegratie-overeenkomsten plaats vindt. Wellicht dat gemeenten op dit gebied hun schroom over boord moeten gooien en ook de stap in die richting moeten wagen, ook al verliezen zij daarmee een deel van hun greep op de inhoud van de trajecten.

Wanneer gemeenten, zoals zij zeggen, ernaar streven nu ook de zittende bestanden zoveel mogelijk naar arbeid te leiden, zijn de externe omstandigheden de komende jaren waarschijnlijk optimaal: een vrij sterk groeiende economie met een eveneens stijgende vraag naar arbeid en een grote groep uittredende oudere werknemers. Omstandigheden die even gunstig lijken als in de periode 1995-2001, toen het bijstandbestand terugliep van 490.000 naar 334.000 (een reductie met meer dan 30 procent!). De kenmerken van de bijstandpopulatie zijn echter minder gunstig. Dat maakt dat extra investeringen in de betrokkenen hoogstwaarschijnlijk noodzakelijk zijn. Gemeenten dienen daarom veel meer te kijken naar wat een individuele cliënt nodig heeft en moeten zich niet blind staren op de hoogte van de trajectkosten. Die zouden wel eens fors moeten stijgen. Uiteindelijk zullen de maatschappelijke opbrengsten (zowel in financiële als in niet-financiële termen) daar ruimschoots tegen opwegen. Gemeenten moeten daarnaast erkennen dat de kennis die noodzakelijk is om te komen tot succesvolle reïntegratie grotendeels niet bij henzelf aanwezig is. Zij zullen als makelaar voor het bundelen en inkopen van deze expertise moeten optreden. Op die manier is

het wellicht mogelijk het bijstandsvolume nog veel verder te reduceren dan nu het geval is.

Roeland van Geuns en Marije van Gent zijn respectievelijk directielid en senior onderzoeker bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam

Noten

- 1 Zie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007.
- 2 Op basis van de beschikbare statistieken en literatuur is geen uitspraak mogelijk omtrent de mate waarin vrouwen absoluut en in vergelijking met mannen al dan niet profiteren van de reïntegratie-inspanningen van gemeenten. Wel is bekend dat de uitstroomkans van vrouwen binnen 24 maanden na instroom ongeveer op de helft ligt van die van mannen (zie: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2007, p.18).
- 3 Zo besteedde de gemeente Utrecht in 2005 al meer dan 10 procent van haar totale budget aan eigen reïntegratieactiviteiten. Dit was meer dan de helft van het bedrag dat besteed werd aan de externe inkoop van reïntegratiediensten. Uit recent onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen blijkt echter dat op dit moment de grote meerderheid van de gemeenten veel minder dan 40 procent van het beschikbare budget besteedt aan het zelf uitvoeren van trajecten.
- 4 Zie onder andere: Mallee e.a., De reïntegratiemarkt geijkt. Evaluatie introductie marktwerking bij reïntegratie van niet-werkenden. Amsterdam (Regioplan), 2006.