

Beleidsdoorlichting re-integratie

0.	Samenvatting	3
1.	Inleiding.....	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Opdracht	9
1.3	Reikwijdte van de doorlichting naar inhoud en periode	9
1.4	Doelstelling en indicatoren van het re-integratiebeleid.....	11
Box 1.	Ontwikkeling van indicatoren sinds 1999	13
1.5	Opbouw van de rapportage	14
2.	Re-integratiebeleid: doelgroep, uitvoerders, instrumenten en context	15
2.1	Re-integratiebeleid: waarom en voor wie?.....	15
2.3	Re-integratie door wie: uitvoering door gemeenten en UWV binnen de keten	19
2.4	Verantwoordelijkheidsverdeling rijksoverheid, CWI, UWV, gemeenten en (private) re-integratiebedrijven	19
Box 2.	Aansturing UWV.....	21
Box 3.	Uitbesteden op de re-integratiemarkt versus zelf doen.	22
2.5	Instrumenten gemeenten en UWV	23
Box 4.	Stopzetten regeling ID en WIW	27
2.6	Evaluatie SUWI en de keten	28
2.7	Randvoorwaarden voor een effectief re-integratiebeleid	29
3.	Budgettaire ontwikkelingen re-integratie middelen 2001-2007	33
3.1	Inleiding	33
3.2	Beschikbaar re-integratiebudget.....	33
Box 5.	Aandeel private re-integratiemarkt.....	34
Box 6.	De ontwikkeling van het re-integratiebudget	35
3.3	Uitvoeringskosten.....	35
3.4	Benutting budget	36
Box 7.	Waarom houden gemeenten geld over op het flexibele re-integratiebudget.....	38
4.	Effectiviteit re-integratie.....	39
4.1	Inleiding	39
4.2	Enkele macro feiten.....	39
4.3	Steeds meer plaatsingen in werk na inzet van een re-integratievoorziening.....	40
4.4	De toegevoegde waarde van een re-integratievoorziening	41
Box 8.	Hoe kunnen we de resultaten van netto effectiviteitonderzoeken interpreteren	42
4.5	Kosten en baten van re-integratie.....	45
Box 9.	Kanttekeningen bij kosten-batenanalyse	46
Box 10.	Kanttekeningen bij maatschappelijke kosten-batenanalyse van re-integratie.....	49
4.6	Inzichten ten behoeve van een vergroting van de effectiviteit.....	50
	Bijlage 1: Overzicht resultaten onderzoeken netto effectiviteit	55
	Bijlage 2: Afkortingenlijst	57
	Bijlage 3: Literatuurlijst.....	58
	Bijlage 4: Externe beoordelingen.....	62

0. Samenvatting

Deze rapportage bevat een beleidsdoorlichting van artikel 23 van de SZW begroting. De doorlichting is gericht op de effectiviteit en doelmatigheid van het re-integratie-instrumentarium dat door de uitvoerders (gemeenten en UWV) wordt ingezet en de doelmatige inzet van de re-integratiebudgetten.

De onderzoeken waarop de beoordeling van de effectiviteit zijn gebaseerd bestrijken de periode van 2001 tot en met 2005. De resultaten van recente ontwikkelingen, als gevolg van de invoering van de Wet werk en bijstand (WWB) bij gemeenten enerzijds en de invoering van de re-integratiecoach, modulaire inkoop, de Individuele Re-integratie Overeenkomst (IRO), gecombineerd met diagnosestelling aan de kop die maatwerk en differentiatie bij UWV mogelijk maken anderzijds, kunnen nog niet op hun effectiviteit beoordeeld worden. Dit heeft te maken met het feit dat re-integratie-inspanningen een relatief lange doorlooptijd kennen. De (netto)effectiviteit kan dus, mede doordat dataverzameling en data-analyse ook de nodige tijd in beslag nemen, pas geruime tijd na aanvang van die inspanningen worden vastgesteld.

De vragen van de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 vormen richtsnoer voor de opzet van de beleidsdoorlichting en de onderstaande samenvatting.

- a. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- b. Wat is de oorzaak van het probleem?
- c. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- d. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of Europees niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- e. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- f. Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?
- g. Dragen de instrumenten bij aan de geformuleerde doelstellingen (oplossing voor het probleem)? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?
- h. Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Aanleiding voor re-integratiebeleid is het feit dat niet alle uitkeringsgerechtigden op eigen kracht een baan vinden. Deze situatie is altijd aanwezig, alleen op het ene moment (bijvoorbeeld in een laag conjunctuur) meer dan de op het andere moment (bijvoorbeeld in een hoog conjunctuur). Het is geen optie deze personen langdurig in een uitkering te laten zitten. Dit gaat ten koste van de arbeidsparticipatiegraad en economische groei. Bovendien ontnemt werkloosheid deze personen de kans tot zelfontplooiing, economische zelfstandigheid, maatschappelijke betrokkenheid en integratie. Naarmate iemand als gevolg van het uitblijven van ondersteuning langer in de uitkering blijft neemt de kans op uitstroom naar werk af.

Factoren die de kans op werkloosheid beïnvloeden zijn divers. Het gaat zowel om omgevingsfactoren (zoals economische situatie, globalisering, migratie) als persoonlijke factoren. Belangrijke persoonlijke factoren zijn het opleidingsniveau, leeftijd en etnische afkomst.

De overheid rekent bestrijding van de werkloosheid en (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid tot haar taken, omdat hieraan zowel economische als sociale kosten zijn verbonden.

Economische kosten zijn o.a. economische groei en budgettaire kosten (uitkeringen). Sociale kosten staan o.a. voor sociale uitsluiting werklozen, criminaliteit, hogere zorguitgaven etc..

Voor het rijk geldt dat het terugdringen van de hoge maatschappelijke kosten enerzijds en het voorkomen van sociale uitsluiting van grote groepen burgers die niet zonder overheidsingrijpen aan de slag komen anderzijds een belangrijke legitimatie is om het re-integratiebeleid vorm te geven.

De verantwoordelijkheid voor het beleid ten aanzien van de bestrijding van werkloosheid ligt op rijksniveau (en niet op decentraal of Europees niveau) omdat dit de beste garantie is voor bestrijding ervan. De besparing van uitkeringslasten is een belang dat primair op landelijk niveau speelt evenals de sociale kosten die gepaard gaan met hoge werkloosheid.

De *algemene doelstelling* van het re-integratiebeleid luidt: “Uitstroom naar regulier werk van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen”. Re-integratie richt zich daarbij zowel op het verkleinen van de afstand tot regulier werk (een stapje hoger op de re-integratieladder) als op de uitstroom naar regulier werk.

Het rijk heeft aan gemeenten en UWV instrumenten en middelen gegeven om het re-integratiebeleid uit te voeren. Gemeenten kregen vanaf 2002 middelen voor re-integratie via het Fonds Werk en Inkomen (FWI) en sinds 1 januari 2004 het W-deel van de WWB. Instrumenten van het UWV bestaan uit wet- en regelgeving WW, én de arbeidsongeschiktheidsregelingen met het bijbehorende re-integratie instrumentarium.

Met de invoering van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) in 2002 is het re-integratiebeleid opnieuw vormgegeven op basis van de adviezen uit het Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) “Aan de slag”. De eerste jaren van SUWI stonden in het teken van de reorganisatie van de uitvoeringsinstellingen, het implementeren van een re-integratiemarkt en het afrekenen op basis van behaalde resultaten. In 2004 is de WWB ingevoerd. Met deze wet is het accent komen te liggen op werk (boven uitkering).

De uitvoering van re-integratie en bijbehorende uitstroom naar werk is in de loop der jaren, vooral als gevolg van de invoering van SUWI en de WWB, verbeterd. Dit is vooral toe te schrijven aan de financiële prikkels die in beide wetten zijn ingebouwd. Daarnaast heeft ook de wijziging van het sociale zekerheidsstelsel een rol gespeeld. Belangrijke verbeteringen met betrekking tot de uitvoering zijn o.a.:

- Meer aandacht voor de vraagkant (werkgevers);
- Groot accent op preventie; waardoor minder personen een uitkering instromen.
- Meer accent op werk boven uitkering. Alleen al het aanbod van work first of een baan tegen het wettelijk minimumloon, leidt ertoe dat in de bijstand 17% van de personen die een uitkering willen aanvragen hiertoe niet overgaan.
- Meer samenwerking in de keten werk en inkomen.
- Een re-integratiemarkt die in grote lijnen voldoende werkt. Er zijn voldoende aanbieders en nauwelijks toetredingsdrempels; er is veel concurrentie en publieke opdrachtgevers sluiten voornamelijk contracten af op basis van resultaatfinanciering, waarbij de inhoud kan verschillen per doelgroep.

De re-integratie-instrumenten die de uitvoerders inzetten voor werklozen of gedeeltelijk arbeidsgeschikten, zijn divers. Dit komt omdat de afstand tot de arbeidsmarkt per klant verschilt. Bij een zeer grote afstand is sociale activering, zoals werken met behoud van uitkering, belangrijk. Bij een kleine afstand daarentegen, kunnen bemiddeling of een

sollicitatietraining voldoende zijn. Andere re-integratietrajecten die worden ingezet zijn (afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt) o.a. scholing, leerwerkplekken, tijdelijke loonkostensubsidies en proefplaatsingen.

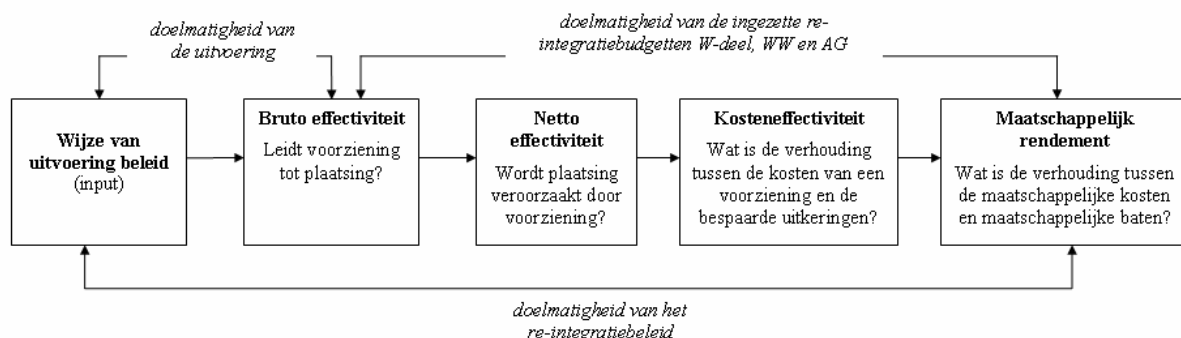
In 2007 stelt het rijk ten behoeven van re-integratie UWV circa 400 miljoen euro ter beschikking. Voor gemeenten (W-deel) is circa 1,6 miljard euro beschikbaar. Het gemeentelijk re-integratiebudget wordt niet alleen ingezet voor activiteiten direct gericht op het verkrijgen van regulier werk maar ook ter financiering van oude vormen van gesubsidieerde arbeid en het ondersteunen van personen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt met re-integratievoorzieningen die niet in eerste instantie direct gericht zijn op werk.

De wijze waarop de re-integratiebudgetten worden vastgesteld, verschilt. Bij het W-deel zijn het aantal bijstandgerechtigden in een gemeente en de lokale arbeidsmarkt belangrijke bepalende factoren. Het budget voor re-integratie bij de WW is gebaseerd op de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking, terwijl het budget bij gedeeltelijke arbeidsgeschiktheid gebaseerd is op de inzichten van het UWV ten aanzien van het benodigd aantal voorzieningen, trajecten etc.

Onderzoek naar de effectiviteit van beleid is niet eenvoudig. Veel factoren spelen een rol bij de uiteindelijke resultaten van de re-integratieactiviteiten. Institutionele, macro-economische en individuele factoren zijn van invloed op de vraag of een persoon succesvol is op de arbeidsmarkt. Ook het gegeven dat databestanden over een relatief korte tijd beschikbaar zijn (1999-2005) maken de conclusies voor met name de langere termijn-effecten in de WWB die pas vanaf 2004 is ingevoerd nog lastig. De onderzoeken die in deze beleidsdoorlichting zijn betrokken en de onderzoeken die in het kader van deze doorlichting zijn geïnitieerd laten dat ook zien. Causale relaties zijn moeilijk aantoonbaar en onderzoeksresultaten zijn soms moeilijk te interpreteren. Ondanks deze beperkingen geven de onderzoeken naar effectiviteit waardevolle inzichten, maar zijn deze nog onvoldoende uitontwikkeld om definitieve conclusies te trekken. De resultaten van beleid moeten daarom in het juiste perspectief worden geplaatst.

De onderzoeken naar de effectiviteit van re-integratie zijn onder te verdelen in onderzoeken naar bruto effectiviteit, netto effectiviteit, kosteneffectiviteit en maatschappelijke rendement. Onderstaand schema geeft de wijze waarop deze vormen van effectiviteit samenhangen weer.

Schema : Begrippen



Bruto effectiviteit

In de begroting van SZW is in 2003 een indicator opgenomen voor de bruto effectiviteit. Deze indicator meet de uitstroom naar werk binnen 24 maanden na de start van de re-integratieondersteuning. De doelstelling bij deze indicator was het verhogen van de effectiviteit met 25%. Van degenen die in 2002 met een re-integratie gestart zijn was in 2004 26% uitgestroomd naar werk, van degenen die in 2005 met re-integratie gestart zijn zou dus minimaal 32,5% moeten zijn uitgestroomd naar werk in 2007; deze uitstroom was na een jaar

al gehaald. Van de personen die in 2004 met re-integratie gestart zijn is 41% in 2006 uitgestroomd naar werk.

Netto effectiviteit

In algemene zin geldt dat de diverse studies uitgevoerd naar de netto effectiviteit van re-integratie een beeld geven dat re-integratie een klein positief effect heeft op de kans om een baan te vinden. Met andere woorden: als gevolg van de inzet van re-integratie zijn iets meer mensen aan het werk gekomen. De onderzoeksresultaten variëren. Het gaat in alle gevallen om een stijging van een beperkt aantal procentpunten. Met name bij gemeenten zijn niet alle re-integratie activiteiten in eerste instantie gericht op werk. Naast de directe effecten van re-integratie-activiteiten naar werk leiden deze activiteiten ook tot verkleining van de afstand tot regulier werk. Circa 41% van de re-integratie gericht op sociale activering resulteert in de inzet van een volgende re-integratievoorziening die meer gericht is op uitstroom naar regulier werk

De onderzoeken naar de netto effectiviteit van re-integratie-instrumenten zijn vooral van waarde doordat zij laten zien welke instrumenten voor wie op welke tijdstippen belangrijk zijn. De onderzoeken geven de volgende belangrijke indicaties:

- Ten tijde van een hoogconjunctuur is de inzet van re-integratietrajecten minder effectief dan in geval van een laagconjunctuur.
- Zowel in de bijstand als de WW is re-integratie het meest effectief voor kansarme groepen, zoals personen die langdurig op een uitkering zijn aangewezen, ouderen, laagopgeleiden en niet-westerse allochtonen.
- Re-integratietrajecten zijn doorgaans positief voor vrouwen en wisselend voor mannen;
- Leer/werkplaatsen zijn effectief voor vooral niet-westerse allochtonen;
- Begeleiding en bemiddeling zijn effectieve middelen, zolang deze met maatwerk worden benaderd (afstemmen op de cliënt)
- Scholing is niet effectief voor jongeren; dit geldt zeker voor jongeren zonder startkwalificatie. Zeer effectief is scholing in combinatie met werk (duale trajecten). Dit geldt zowel voor jongeren, herintredende vrouwen als niet-westerse allochtonen.

Kosteneffectiviteit en maatschappelijk rendement

Voor de financiële effectiviteit kunnen verschillende maatstaven worden gehanteerd, namelijk kosten versus baten (besparing uitkeringslast) voor de uitvoerders, maatschappelijke effecten en opbrengst/kosten betrokken individu. Hoewel de uitkomsten m.b.t. deze drie maatstaven wisselend zijn, kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Een individu heeft altijd de keuze om al dan niet te werken. Tegenover de voordelen van werken staan ook nadelen die van invloed zijn op de beslissing al dan niet te gaan werken. Voor hen die een beroep doen op de overheid om een uitkering te mogen ontvangen is er geen keuze. Bij het recht op een uitkering hoort de plicht alles in het werk te stellen weer aan de slag te gaan. Blijven hangen in een uitkering is geen optie voor hen die kunnen participeren.
- Re-integratie-inspanningen leveren in termen van bespaarde uitkeringslasten relatief weinig op. Deze wegen soms op tegen de uitgaven aan trajecten, maar in de meeste gevallen niet (kosteneffectiviteit is meestal negatief).
- Een stap verder gaat de berekening van de *maatschappelijke kosten en baten*. Daarbij wordt geprobeerd om de positieve en negatieve effecten van re-integratie in geld te waarderen om zo de maatschappelijke effectiviteit in kaart te brengen. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de voor- en nadelen van individuen en uitkeringsinstanties maar ook naar de effecten die elders worden gerealiseerd. Tegenover de positieve effecten van

onder andere een toegenomen productie en verminderde criminaliteit en lagere zorgkosten staan de verstorende invloeden van overheidsingrijpen op de arbeidsmarkt. Er bestaan op dit moment nog verschillende wetenschappelijke inzichten naast elkaar. Naar aanleiding van deze beleidsdoorlichting is er een wetenschappelijke discussie tussen CPB en SEO over de waardering van vrije tijd ontstaan naar aanleiding van de gevonden empirische resultaten van SEO. Nader onderzoek naar de gevolgen die de inzet van een traject heeft op het gedrag van individuen met een uitkering is nodig om de onderzoeksresultaten te kunnen duiden.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Op grond van de *Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006* (Staatscourant 28 april 2006, nr. 83 pagina. 4) is het ministerie verplicht om periodiek (eens in de 4 tot 7 jaar) elk algemeen of operationeel doel in de begroting door te lichten. In de begroting van 2007 is de Beleidsdoorlichting van artikel 23 betreffende het re-integratiebeleid, geagendeerd.

Artikel 23 omvat de middelen binnen het re-integratiebeleid: het flexibel re-integratiebudget (W-deel van WWB), de middelen ten behoeve van re-integratie voor mensen met een uitkering op grond van de WW, WAO, WIA, Wajong en WAZ en enkele overige regelingen zoals SVWW, RSP en EQUAL.

1.2 Opdracht

De opdracht is de realisatie van een beleidsdoorlichting van artikel 23 in 2007.

De volgende vragen staan centraal in de beleidsdoorlichting:

- a. Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- b. Wat is de oorzaak van het probleem?
- c. Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- d. Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- e. Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- f. Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?
- g. Dragen de instrumenten bij aan de geformuleerde doelstellingen (oplossing voor het probleem)? Wat zijn de belangrijkste positieve en negatieve neveneffecten?
- h. Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

1.3 Reikwijdte van de doorlichting naar inhoud en periode

Werk boven uitkering is centraal uitgangspunt bij het beleid op het terrein van werk en inkomen. Het beleid op het terrein van werk en inkomen steunt op twee pijlers, namelijk 1) de activerende sociale zekerheid inclusief het sanctiebeleid en 2) activerend arbeidsmarktbeleid. Het *activerende stelsel van sociale zekerheid* fungeert niet alleen als inkomensvangnet, maar nodigt uit tot (hernieuwde) deelname aan de arbeidsmarkt met een daarbij behorend evenwicht tussen rechten en plichten.

De tweede pijler, het *activerende arbeidsmarktbeleid*, bestaat uit vier elementen:

- Algemeen arbeidsmarktbeleid; daaronder vallen beleidsmaatregelen die op meerdere doelgroepen gelijktijdig van toepassing zijn, zoals fiscale lastenverlichting.
- Re-integratiebeleid: het aanbieden van re-integratie-instrumenten aan werklozen en met werkloosheid bedreigden, gericht op het vervullen van bestaande vacatures of zelfstandig ondernemerschap. Re-integratie-instrumenten die hiertoe worden ingezet, dienen afgestemd te zijn op de kennis en vaardigheden van de cliënt (maatwerk).
- Tijdelijk ondersteunend arbeidsmarktbeleid voor specifieke doelgroepen, zoals de Taskforce Deeltijd plus ter bevordering van de arbeidsparticipatie van vrouwen.
- Beleid ten aanzien van beschermde arbeid voor diegenen die structureel te geringe productiviteit bezitten om re-integreerbaar te zijn op de reguliere arbeidsmarkt (WSW).

De *beleidsdoorlichting* van artikel 23 van de begroting richt zich niet op het hele terrein van werk en inkomen maar beperkt zicht tot het re-integratiebeleid.

De doorlichting van artikel 23 van de begroting richt zich op de effectiviteit en doelmatigheid van het instrumentarium dat door het Rijk, de Gemeenten en UWV wordt ingezet en de doelmatige inzet van de re-integratiebudgetten.

De reikwijdte van de beleidsdoorlichting is de re-integratie zoals opgenomen in artikel 23 van de begroting. Gekeken is naar de effectiviteit van instrumenten en middelen, gegeven de hoogte van het re-integratiebudget. Dat betekent dat een andere inzet van het budget die mogelijk bijdraagt aan het bereiken van de doelstelling van werk boven uitkering (zoals middelen voor bestrijden armoedeval, voor onderwijs, basisdienstverlening van CWI, etc.) niet betrokken wordt in de beoordeling van de doelmatigheid. Daarnaast zijn de overige re-integratieactiviteiten hier niet in betrokken. Dit betreft re-integratieactiviteiten van werkgevers tijdens de loondoorbetalingsperiode bij ziekte en re-integratie door eigen risico dragende werkgevers voor de WAO/WIA en WW (overheidswerkgevers).

De bredere context van het terrein van werk en inkomen komt aan de orde voor zover het daarbij om de randvoorwaarden voor succesvolle uitvoering van het re-integratiebeleid gaat. Het betreft derhalve context-informatie die noodzakelijk is om de resultaten van het re-integratiebeleid goed te kunnen interpreteren en de juiste conclusies te kunnen trekken.

Het eindrapport van de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid “Aan de slag” (2001)¹ bevatte analyses die aan de basis hebben gelegen van de veranderingen in het re-integratie-instrumentarium én de institutionele inbedding van het huidige re-integratiebeleid. Gewijzigde omstandigheden op de arbeidsmarkt maakten het indertijd wenselijk tot een herijking van het arbeidsmarkt cq re-integratiebeleid te komen. Ten aanzien van het re-integratiebeleid merkte het rapport op dat het zich nadrukkelijker zou moeten gaan richten op een vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid en een grotere doorstroming uit ondersteunende regelingen naar reguliere banen. Een van de aanbevelingen betrof ook het inrichten van een ‘stevige bestuurlijke omgeving’ door een gaandeweg grotere mate van budgettering van de bijstand, op re-integratie gerichte prestatie-afspraken met UWV en CWI, vergroting van de bestedingsmogelijkheden van toe te wijzen re-integratiebudgetten en stimulering van het zakelijke opdrachtgeverschap op de re-integratiemarkt.

De beleidsdoorlichting van artikel 23 neemt de wijzigingen na het verschijnen van dit rapport in 2001 tot en met heden, in beschouwing. Dat betekent niet dat er al op onderzoek gebaseerde conclusies kunnen worden getrokken over deze gehele periode. Zo zijn de effectiviteitsonderzoeken die ten grondslag liggen aan de analyses en conclusies gebaseerd op data die niet verder gaan dan eind 2005. De ontwikkelingen die nadien zijn ingezet worden echter wel in de beleidsdoorlichting beschreven.

De volgende onderdelen zijn in de beleidsdoorlichting meegenomen:

- I. Het Gemeentelijk domein: een beleidsdoorlichting van het flexibel re-integratiebudget (W-deel van WWB). Het inkomensdeel van de WWB maakt geen onderdeel uit van artikel 23 en komt in een separate beleidsdoorlichting aan de orde.²
- II. Het UWV domein:
 1. een beleidsdoorlichting re-integratie WW
 2. een beperkte beleidsdoorlichting van re-integratie arbeidsongeschiktheidsregelingen (WAO-herbeoordelingsoperatie- WIA en Wajong). De doorlichting richt zich ten

¹ TK, 2000-2001, 27914, nr.1

² De WWB evaluatie wordt eind 2007 aan de Tweede Kamer aangeboden

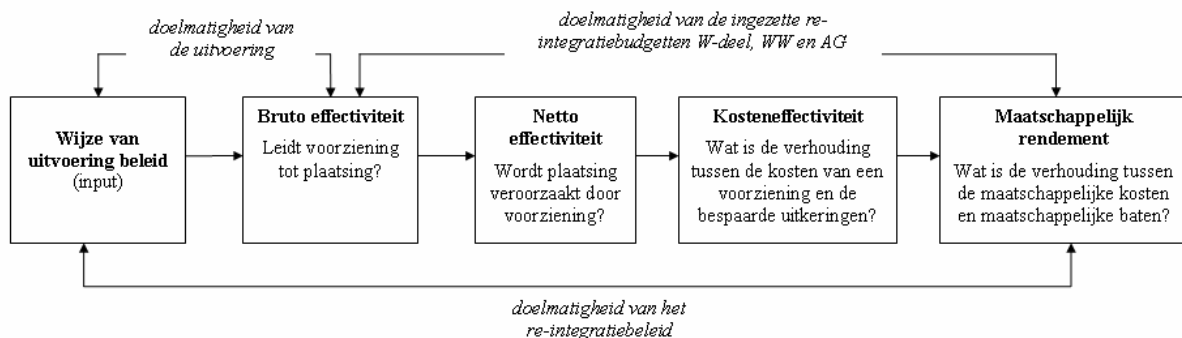
aanzien van deze groep niet op de netto effectiviteit en de kosteneffectiviteit; er is alleen gekeken naar de bruto effectiviteit: welke instrumenten zijn er ingezet en hoeveel mensen zijn uitgestroomd naar werk. Dit hangt samen met de volgende factoren:

- Recent hebben ingrijpende herzieningen in het beleid plaatgevonden, waaronder de herbeoordelingsoperatie en de introductie van de WIA; Over de resultaten van de herbeoordelingsoperatie wordt afzonderlijk gerapporteerd en is de waarnemingsperiode te kort om de netto- en kosteneffectiviteit te onderzoeken; daarnaast hebben herbeoordeelden tijdens de herbeoordelingsoperatie een recht op een traject, waardoor de vraag of de inzet van een traject effectief is, niet altijd aan de orde is. Ook voor de WIA is de waarnemingsperiode nog te beperkt om dit type onderzoek te kunnen doen;
- Kosteneffectiviteit kan niet worden vastgesteld omdat in veel gevallen bij werkhervatting van gedeeltelijk arbeidsongeschikten geen uitkering wordt bespaard. De arbeidsongeschiktheidsuitkering blijft bestaan en er is geen werkloosheidsuitkering (meer) bestaat waarop bespaard kan worden;
- Voor de activering Wajong is er recentelijk een SER-advies en een kabinetsreactie verschenen op basis waarvan de activering van de Wajong nader uitgewerkt gaat worden.

De aflopende regelingen RSP en EQUAL zijn niet betrokken in de beleidsdoorlichting.

In onderstaand schema worden de bij de beleidsdoorlichting gebruikte begrippen ten aanzien van effectiviteit en doelmatigheid met elkaar in verband gebracht.

Schema : Begrippen



1.4 Doelstelling en indicatoren van het re-integratiebeleid

De *doelstelling* van het re-integratiebeleid is verwoord in de algemene doelstelling van het re-integratie-artikel in de begroting SZW.

Vanaf 2001 is de doelstelling van het re-integratiebeleid steeds meer ‘smart’ geformuleerd en is het accent steeds meer op het resultaat in plaats van de inzet komen te liggen (zie box 1). De algemene doelstelling heeft zich in de begrotingen SZW 2001-2008 op de volgende wijze ontwikkeld:

Algemene doelstelling begroting 2002 (beleidsartikel 2)

“Het bevorderen van duurzame arbeidsparticipatie door: het realiseren van een sluitende keten van re-integratie voor nieuwe en langdurig werklozen; het wegwerken van kwalitatieve achterstanden van minder kansrijke werklozen en werkende werkzoekenden; het voor niet-actieven financieel aantrekkelijk maken zich op de arbeidsmarkt aan te bieden; het bevorderen van op minder kansrijke groepen gericht personeelsbeleid door werkgevers.”

Algemene doelstelling begroting 2005 (beleidsartikel 23)

“Inschakelen in reguliere arbeid en voorkomen van uitval uit arbeid van hen die dat niet op eigen kracht kunnen.”

Algemene doelstelling begroting 2008 (beleidsartikel 47)

“Uitstroom naar regulier werk van die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen”.

Hierbij is sprake van twee subdoelen:

- “Re-integratie richt zich op het verkleinen van de afstand, opdat de kans op het verkrijgen van regulier werk wordt vergroot”;
- “Re-integratie richt zich op de uitstroom naar regulier werk”.

In de begroting 2008 zijn voor het eerst in artikel 47 twee operationele doelstellingen opgenomen.

Operationele doelstelling 1

“Ondersteuning bij het vinden van regulier werk aan die uitkeringsgerechtigden en werklozen die zonder re-integratieondersteuning aan de slag komen”.

De eerste operationele doelstelling is nieuw in de begroting 2008 opgenomen en heeft betrekking op activiteiten die het CWI kan inzetten voor diegenen die geen re-integratieondersteuning nodig hebben (de zogenaamde basisdienstverlening zoals oa Werk.nl). Tot en met de begroting 2007 viel het CWI onder een ander begrotingsartikel. Vanwege de ketensamenhang tussen activiteiten CWI enerzijds en UWV en gemeenten anderzijds, is besloten ook activiteiten van het CWI in het re-integratieartikel op te nemen. De beleidsdoorlichting richt zich niet op deze operationele doelstelling.

Operationele doelstelling 2

“Ondersteuning bij het verkleinen van de afstand tot regulier werk aan die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen”.

De eerste *indicator* bij deze operationele doelstelling is: uitstroom naar werk met/na re-integratieondersteuning (bruto-effectiviteit). Uitstroom naar werk is met behulp van een bestandsanalyse relatief eenvoudig te meten. De uitkering eindigt immers en de persoon keert als werknemer (of ondernemer) in de verzekerdenadministratie terug. Uitstroom naar werk wordt dan ook jaarlijks gemonitord. Niet alle re-integratieondersteuning die met name gemeenten inzetten heeft echter uitstroom naar werk tot doel. Voor sommige personen is de afstand tot de arbeidsmarkt nog te groot en zijn eerst instrumenten als sociale activering of zorgtrajecten geboden. Hoe groot het aandeel van dit type ondersteuning is dat gemeenten

inzetten is niet precies bekend³. Evenmin is het eenvoudig om op grond van een bestandsanalyse te meten of de betreffende ondersteuning geleid heeft tot het verkleinen van de afstand tot werk. Dat kan alleen met gericht onderzoek. Jaarlijkse monitoring van andere effecten dan uitstroom naar werk is dan ook niet mogelijk.

De sluitende aanpak is tot en met 2007 een indicator geweest en in de begroting 2008 een *kengetal* geworden (zie onderstaande box) en wordt niet langer aan een streefwaarde van 100% gekoppeld – zoals tot en met 2007 het geval was.

De tweede *indicator* bij deze operationele doelstelling is het aantal gestarte re-integratieondersteuning (trajecten). Deze doelstelling vloeit voort uit de beleidsagenda van het kabinet waarin is afgesproken om 200.000 mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag te helpen⁴. Deze doelstelling is vertaald met: gemiddeld 50.000 extra re-integratieondersteuning per jaar ten opzichte van 2006 (waarvan in vier jaar tijd minimaal 10.000 brugbanen). In 2006 zijn 164.000 re-integratieondersteuning gestart.

Box 1. Ontwikkeling van indicatoren sinds 1999

Invloed van Europa

De afspraken die de landen van de Europese Unie in 1997 gemaakt hebben over het voeren van een gezamenlijk werkgelegenheidsbeleid – uitgewerkt in richtsnoeren - hebben de vormgeving van het re-integratiebeleid eind jaren negentig bepaald. Het primaire doel van het Europese werkgelegenheidsbeleid is het voorkomen van langdurige werkloosheid en de sluitende aanpak is een middel om dat doel te bereiken. Volwassenen mogen in principe niet langer dan 12 maanden werkloos zijn zonder aanbod van een traject en jongeren niet langer dan zes maanden. De mate van sluitendheid zou in de jaren erna in Nederland een belangrijke indicator vormen voor het welslagen van het beleid.

Ontwikkelingen van indicatoren

Het beleid ten aanzien van de sluitende aanpak is geëvalueerd door SEO⁵. Gedurende de gemeten periode (1999-2003) is de mate waarin deze aanpak sluitend was gelijk gebleven. Volgens SEO heeft de sluitende aanpak in belangrijke mate bijgedragen aan:

- verbetering van de werkprocessen in de uitvoering,
- verdere vormgeving van het uitgangspunt werk boven inkomen en
- verbetering van de informatievoorziening.

In de evaluatie zijn onder meer kanttekeningen geplaatst bij de doelstelling van de sluitende aanpak. De onderzoekers achten het niet effectief iedereen een aanbod te doen binnen 12 maanden. De aandacht ligt volgens hen teveel op het middel (traject) en te weinig op het doel (uitstroom naar werk).

De evaluatie heeft een aantal ontwikkelingen mede in gang gezet:

1. Het accent is meer op de uitstroom naar werk komen te liggen. Deze accentverschuiving kwam tot uitdrukking in een indicator die in de Begroting 2003 is opgenomen: 25% meer uitstroom na het volgen van een re-integratietraject in de periode 2004-2007; van degenen die in 2002 met een traject gestart zijn waren in 2004 26% uitgestroomd naar werk, van degenen die in 2005 met een traject gestart zijn zou dus minimaal 32,5% moeten zijn uitgestroomd naar werk in 2007; deze

³ Als gevolg van de ingezette derapportage geven gemeenten (in de Statistiek Re-integratie Gemeenten) slechts inzicht in aantallen loonkostensubsidies en aantallen trajecten. De Benchmark Blik levert gegevens over trajecten uitgevoerd door 75 keurmerkbedrijven die voor gemeenten actief zijn. Hun marktaandeel is naar schatting 65% en dalende. Blik op werk op schatte dat in 2006 24 % van de trajecten plaatsing in regulier werk als doel heeft, in 2005 was dit 45%. Het belangrijkste doel in 2006 was diagnostisch: zicht krijgen op de mogelijkheden van de cliënt (64% versus 39% in 2005). Dit komt omdat gemeenten steeds meer zicht willen krijgen op de samenstelling van het cliëntenbestand, waarvan de afstand tot de arbeidsmarkt zeer groot is. In 2006 heeft verder 7% sociale activering tot doel en 1% plaatsing in gesubsidieerde arbeid.

⁴ Doelstelling 34 uit de beleidsagenda.

⁵ Zie brief aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 23972, nr. 71

uitstroom was na een jaar al gehaald. In de begroting 2008 is daarom de streefwaarde aangepast: 60%⁶ uitstroom naar regulier werk met re-integratieondersteuning in 2011.

2. Mede naar aanleiding van bezorgdheid van de Tweede Kamer over de totale kosten en het gebrek aan inzicht in de vraag wat de inspanningen opleveren⁷, bevat het jaarverslag van SZW vanaf 2005 een integraal overzicht van middelen, trajecten en plaatsingen.
3. Algemene acceptatie dat een sluitende aanpak *niet* hoeft te impliceren dat altijd een *traject* moet worden aangeboden als mensen niet op eigen kracht aan een baan komen⁸. Een extra ondersteuning van de bemiddelaar van het CWI, de casemanager bij gemeenten of de re-integratiecoach bij het UWV, is in veel gevallen efficiënter. Dat betekent dat de extra ondersteuning tot uitstroom leidt zonder dat een (duurder) traject hoeft te worden ingezet. Om die reden worden sinds 2006 de activiteiten van intensieve bemiddeling door CWI, casemanagers en re-integratiecoaches meegenomen in de berekening van de sluitende aanpak. We spreken van intensieve bemiddeling als cliënten los van de basisdienstverlening van het CWI minimaal eens in de drie maanden contact hebben met een van genoemde personen. Een werkloze die na 12 maanden nog werkloos is, geen traject maar wel hulp heeft gehad in een van de vormen van intensieve begeleiding, is dus sluitend benaderd. Ook inburgeringstrajecten vallen onder de sluitende aanpak.
4. Naar aanleiding van kritische opmerkingen van de Algemene Rekenkamer⁹ is de maatstaf voor de sluitende aanpak gewijzigd. In plaats van de mate van sluitendheid wordt uitgegaan van het hiaatpercentage. De mate van sluitendheid gaf aan het aandeel van nieuw ingestroomde werklozen dat binnen 12 maanden naar werk is uitgestroomd, al dan niet na re-integratieondersteuning. Met het hiaatpercentage wordt inzicht geboden in het aandeel personen dat na 12 maanden werkloosheid nog geen aanbod voor re-integratieondersteuning heeft ontvangen.

1.5 Opbouw van de rapportage

Na de samenvatting en de inleiding wordt in hoofdstuk 2 het re-integratiebeleid toegelicht naar (wets)doelgroep, uitvoerders en instrumenten, waarbij aandacht voor de context van het re-integratiebeleid.

In hoofdstuk 3 worden de budgettaire ontwikkelingen van de re-integratiemiddelen beschreven en toegelicht.

In hoofdstuk 4 worden de resultaten gepresenteerd van onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie. De verschillende vormen van effectiviteit en doelmatigheid zoals weergegeven in het begrippenschema, komen aan bod. Welke inzichten bieden de (internationale) onderzoeksresultaten op de vragen: wat werkt voor wie en wanneer. Hoe staat het met de effectiviteit en hoe kan deze worden verbeterd. Het hoofdstuk sluit af met conclusies.

⁶ Voorlopig. Definitieve streefwaarde hangt af van de definitieve realisatiecijfers 2006.

⁷ Algemeen Overleg over Jaarverslag 2003 van 17 juni 2004

⁸ De Nederlandse ambitie lag hoger dan die in andere Europese lidstaten, constateerde SEO

⁹ TK 2004-2005, 29855 nr 2. Bemiddeling en reïntegratie van werklozen

2. Re-integratiebeleid: doelgroep, uitvoerders, instrumenten en context

2.1 *Re-integratiebeleid: waarom en voor wie?*

Een van de uitdagingen van het kabinet in deze kabinetsperiode is om de participatie substantieel te verhogen. De ambities zijn fors en vragen om grote inspanningen gezamenlijk met andere partijen¹⁰. Naast langer of meer uren werken en voorkomen dat mensen voortijdig uitvallen, zal verhoging van participatie toch in hoge mate moeten komen door personen bij de arbeidsmarkt te betrekken die nu nog aan de kant staan. Arbeidsparticipatie is belangrijk. Het stelt mensen in staat in hun eigen inkomen te voorzien, biedt mogelijkheden tot zelfontplooiing en integratie. Een hoog niveau van arbeidsparticipatie maakt duurzame groei en ontwikkeling mogelijk. Met de vergrijzing in aantocht is een hogere arbeidsparticipatie over de hele linie noodzakelijk. Dit betekent dat alle onbenutte arbeidskrachten nodig zijn. Het re-integratiebeleid is gericht op mensen aan het werk te helpen en afhankelijkheid van een uitkering zoveel mogelijk te voorkomen. CWI, UWV en gemeenten vervullen hierin een essentiële rol. Met de re-integratiebudgetten hebben zij de middelen beschikbaar om diegenen die dat niet op eigen kracht kunnen naar de arbeidsmarkt toe te leiden. Re-integratiebeleid richt zich voor een belangrijk deel, maar niet uitsluitend op personen met een uitkering. Tegenover het recht op een uitkering staat de verplichting om alles te doen om zo snel mogelijk weer aan de slag te gaan.

De overheid rekent bestrijding van werkloosheid en (langdurige) uitkeringsafhankelijkheid tot haar taken, omdat hier zowel economische als sociale kosten aan verbonden zijn. Economische kosten zijn ondermeer een beperking in de economische groei en kosten van de uitkeringen. Sociale kosten staan voor onder andere sociale uitsluiting van werklozen, criminaliteit en hogere zorguitgaven. Voor het rijk geldt dat het terugdringen van de hoge maatschappelijke kosten enerzijds en het voorkomen van sociale uitsluiting van grote groepen burgers anderzijds die niet zonder overheidsingrijpen kan worden voorkomen een belangrijke legitimatie om het re-integratiebeleid vorm te geven.

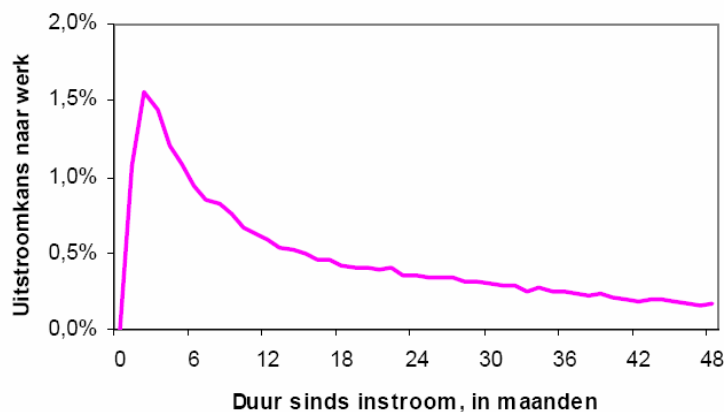
De meeste mensen die werkloos worden vinden op eigen kracht een baan. 7 van de 10 personen die in de WW stromen, stromen er binnen 12 maanden weer uit zonder ondersteuning. Voor niet-uitkeringsgerechtigden is deze verhouding 6 van de 10, voor bijstandsgerechtigden is deze verhouding 2 van de 10. Slechts een deel van de werklozen heeft dus hulp nodig.

De redenen waarom bepaalde groepen personen hulp nodig hebben, hebben te maken met persoonlijke oorzaken zoals leeftijd, opleidingsniveau, gezondheid, etniciteit en beheersing van de Nederlandse taal, maar ook met cultuur, discriminatie op de arbeidsmarkt en (een verkeerde) beeldvorming van bepaalde groepen bij werkgevers. Deze oorzaken spelen een centrale rol bij de twee belangrijke verklarende factoren voor langdurige werkloosheid – die hierna behandeld worden -: selectiviteit en duurzaamheidsafhankelijkheid.

Verklaringen voor werkloosheidsduur.

Des te langer iemand in de uitkering zit, des te lager de kans om een baan te vinden. Vaak wordt een patroon gevonden zoals in onderstaande figuur.

¹⁰ Actieprogramma Iedereen doet mee (Kamerstukken II, 2007/08, 31 200 XV, nr 5)



Bron: SEO - De lange weg naar werk.

Net na instroom in de uitkering is de uitstroomkans nog even laag: mensen moeten zich bezinnen op hun nieuwe situatie en hun zoekactiviteiten starten. Na een maand of twee neemt de kans om een baan te vinden sterk toe. Maar als het mensen niet lukt om een baan te vinden, neemt de uitstroomkans weer af. Het dalende patroon in bovenstaande figuur wordt veroorzaakt door twee factoren: selectiviteit en duurzaamheid¹¹.

Selectiviteit

Werkgevers kiezen voor de meest aantrekkelijke werklozen, diegene met de hoogste productiviteit. De Graaf-Zijl e.a. (2006) laten zien dat leeftijd, opleiding en werkervaring zeer bepalend zijn voor de kans dat iemand wordt uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. Omdat de productiviteit van werklozen moeilijk is in te schatten gebruiken werkgevers leeftijd, opleiding, werkervaring en etniciteit om werklozen te selecteren. Wanneer werkgevers het eerst kiezen voor de meest aantrekkelijke werklozen dan blijven de werklozen met de minste kans op werk over. Ouderen, laagopgeleiden en mensen zonder werkervaring zullen daardoor meer moeite hebben om snel uit te stromen dan jongeren, hoogopgeleiden en mensen met veel werkervaring.

Duurafhankelijkheid

De werkloosheidsduur heeft een zichzelf versterkend effect. De productiviteit kan verminderen bij een langere werkloosheidsduur, doordat kennis verouderd. De werkgever kan werkloosheidsduur zien als een teken dat de werkloze minder productief is en daardoor een voorkeur hebben voor werklozen met een kortere werkloosheidsduur. Ook het zoekgedrag kan veranderen. Bij een langere werkloosheidsduur kan de werkloze ontmoedigd raken en minder hard gaan zoeken.

Relatie selectiviteit en duurzaamheid met effectiviteit re-integratie.

Groot ea.(2007a) constateren dat het zittend bestand in de WW en de WWB (personen die langer dan 1 jaar in de uitkering zitten) een aanzienlijk lagere kans op uitstroom naar werk dan de nieuwe instroom. De dalende kans om weer aan het werk te komen wordt veroorzaakt door zowel selectiviteit als door duurzaamheid. Bij de WWB is echter selectiviteit sterker dan bij de WW. Het effect van de duurzaamheid treedt in de WWB pas na een half jaar op, terwijl dat bij WW'ers al na ongeveer drie maanden optreedt. De daling van de uitstroomkans van de populatie na ongeveer drie maanden moet daarom bij WWB'ers worden

¹¹ Machin en Manning (1999) Groot ea (2007a)

toegeschreven aan selectiviteit, terwijl deze bij WW'ers voor een groter deel wordt veroorzaakt aan duurzaamheidsproblemen. Mogelijk komt dit doordat de populatie die instroomt in de WWB veel heterogener is. Binnen de WWB stromen mensen in met een grote kans op werk (bijvoorbeeld schoolverlaters) mensen met helemaal geen werkervaring en mensen met een hele kleine kans op werk (bijvoorbeeld verslaafden). WW'ers hebben allemaal een arbeidsverleden, dus hun afstand tot de arbeidsmarkt is over het algemeen niet groot. WWB'ers hebben lang niet altijd een arbeidsverleden.

Groot ea geven aan dat selectiviteit ervoor zorgt dat degenen met een lage kans op werk oververtegenwoordigd zijn in het zittende bestand ten opzichte van hun aandeel in de nieuwe instroom. Degenen met een hoge kans op werk stromen immers eerder uit. Het zittende bestand bestaat daarom zowel bij de WW als de WWB vaker uit ouderen en mensen zonder startkwalificatie. In de WW zijn ook mensen met een partner en mensen met een samenloop met een arbeidsongeschiktheidsuitkering oververtegenwoordigd. Allochtonen hebben (gecorrigeerd voor andere kenmerken) een lagere kans op werk, maar doordat zij relatief jong zijn is hun uitstroomkans per saldo toch hoger dan van autochtonen. Hun aandeel in het zittende bestand is daardoor kleiner dan in de nieuwe instroom.

2.2 De (wets)doelgroepen

Het re-integratiebeleid onderscheidt:

- Werklozen (WW), (gedeeltelijk) arbeidsongeschikten (WIA) en wajonggerechtigden. Deze groepen vallen onder de verantwoordelijkheid van het UWV.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de re-integratie van bijstandsgerechtigden (WWB, IOAZ en IOAW), niet uitkeringsgerechtigden en personen met een uitkering op basis van de Algemene nabestaanden wet. De WWB geeft voorts gemeenten de mogelijkheid de re-integratie van uitkeringsgerechtigden van het UWV, zoals WAO-ers en WW-ers, over te nemen. Dit kan van toepassing zijn wanneer de gemeente bijvoorbeeld in het kader van een wijkgerichte aanpak ook WAO-ers en WW-ers re-integratieondersteuning willen bieden.

Tabel: Inzicht in het bestand (x 1.000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Bijstand						
Instroom	109	99	93	105	105	89
Uitstroom	97	98	110	110	99	115
Bestand ultimo	322	320	336	339	329	302
WW						
Instroom	252	325	419	426	392	313
Uitstroom	278	287	343	384	407	371
Bestand ultimo	166	205	280	322	307	249
AG						
Instroom	118	108	81	75	35	47
Uitstroom	92	93	95	91	95	89
Bestand ultimo	979	993	980	964	904	861

Bron: CBS en UWV

*Bijstandsgerechtigden*¹²

- Het volume WWB-uitkeringen is in 2007 opnieuw gedaald. Eind augustus 2007 bedroeg het aantal uitkeringen 284 duizend (thuiswonenden, huishoudens onder de 65 jaar); 32 duizend minder dan een jaar eerder.
- Circa vier van de vijf bijstandsgerechtigden zit langer dan een jaar in de bijstand.
- In december 2006 was 42% van de bijstandsgerechtigden man en 58% vrouw.
- Het percentage jongeren (15-25 jaar) bedroeg eind december 2006 ongeveer 7%. In juni 2007 ongeveer 6%.
- In december 2006 behoorde 22% van de WWB-gerechtigde huishoudens tot de groep van 55 tot 65-jarigen, waarvan ca. 95% langer dan een jaar een uitkering heeft. CBS-berekeningen laten zien dat van alle oudere WWB-ers (bestand 2003) slechts 1% binnen 2 jaar uitstroomt naar werk en 34% uitstroomt om andere redenen, vaak (pre-)pensioen.
- Doordat veel laagopgeleiden in de bijstand stromen, zijn bijstandsgerechtigden (bestand 2003) oververtegenwoordigd in de lagere opleidingsklassen (niveau 1-3) en ondervertegenwoordigd in de hogere, zodat hun gemiddelde opleidingsniveau lager is dan dat van de totale beroepsbevolking.

WW populatie

- Het aantal werknemers dat tijdelijk afhankelijk is van de WW varieert grosso modo van 150.000 personen tijdens hoogconjunctuur tot 400.000 personen tijdens laagconjunctuur.
- Veel WW-gerechtigden weten zelf de weg naar werk te vinden. Binnen een jaar is circa 50% van de WW-gerechtigden uitgestroomd naar werk en nog eens 25% is om andere redenen uitgestroomd (bereiken maximale uitkeringsduur, pensioengerechtigde leeftijd, overlijden).
- Analyse van het zittend bestand WW laat zien langdurige werklozen relatief vaak ouder dan 45 jaar, man en samenwonend zijn, werkzaam zijn (geweest) in ambachtelijke, industriële en vakspecialistische beroepen en zij hebben vaker relatief weinig (minder dan 5) werkgevers gehad.

Arbeidsongeschikten

- De herbeoordelingsoperatie met het gewijzigde schattingsbesluit heeft betrekking op arbeidsongeschikten die 45 jaar of jonger waren op 1 juli 2004. Van het aantal reeds herbeoordeelden had driekwart (79%) een WAO -uitkering, 3% een WAZ-uitkering en bijna één op de vijf (18%) een Wajong-uitkering. In circa 38% van de gevallen heeft de herbeoordeling tot een verlaging of beëindiging van de uitkering geleid;
- Het aantal toegekende uitkeringen in 2006 bedroeg ongeveer 18.000, waarvan 3.800 IVA-uitkeringen en 14.200 WGA-uitkeringen. Van de WGA-uitkeringen was ruim eenderde gedeeltelijk arbeidsongeschikt (5.300) en tweederde volledig, maar (vooral nog) niet duurzaam arbeidsongeschikt (8.900). Onder meer vanwege aanloopeffecten geven de cijfers nog geen stabiel beeld.
- Van de totale groep Wajonggerechtigden (156.000 in 2006) is bijna een kwart tussen de 18 en 25 jaar. Mannen zijn licht oververtegenwoordigd onder de Wajonggerechtigden. Circa 98% van de Wajongeren is volledig arbeidsongeschikt;

¹² Bron: CBS statline

- Circa een kwart van de WAO'ers en Wajongers is werkzaam; circa een derde van de herbeoordeelden van wie de uitkering wordt verlaagd of beëindigd tijdens de herbeoordelingsoperatie heeft werk op het moment van herbeoordeling; van de werkende Wajongers werkt circa tweederde in de WSW.

2.3 *Re-integratie door wie: uitvoering door gemeenten en UWV binnen de keten*

Om het uitgangspunt 'werk boven uitkering' te realiseren is een institutionele omgeving ingericht die voortbouwt op de aanbevelingen die de werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid in 2001 heeft aangereikt¹³. Met de invoering van de wet SUWI per 1 januari 2002 is een keten van werk en inkomen ontstaan. CWI is, als eerste loket, verantwoordelijk voor het uitvoeren van een werkintake en een uitkeringsintake. In het kader van de werkintake bepaald CWI de afstand tot de arbeidsmarkt (fasering/routing) CWI zet voor personen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (de fase 1/route A cliënten) bemiddelingsactiviteiten in. Als zij binnen 6 maanden niet uit de uitkering zijn gestroomd dan worden zij overgedragen aan UWV of gemeenten. Personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt worden direct overgedragen aan gemeenten of UWV. Zij bepalen uiteindelijk of en zo ja welke re-integratievoorziening zij inzetten om een cliënt te laten uitstromen naar werk. Gemeenten hebben daarbij als zelfstandige bestuurslaag met een eigen politieke verantwoordelijkheid en controle, volledige beleidsvrijheid gekregen voor de nadere invulling van het re-integratiebeleid. De Wet SUWI schreef voor hoe CWI de fasering vorm diende te geven. Met ingang van 2006 is de verplicht voorgeschreven fasering komen te vervallen¹⁴. De wijze waarop de afstand tot de arbeidsmarkt door CWI, UWV en gemeenten wordt bepaald is daarbij overgelaten aan de uitvoering. Dit geeft de uitvoeringsorganisaties ruimte om te komen tot maarwerk en regionale afspraken.

2.4 *Verantwoordelijkheidsverdeling rijksoverheid, CWI, UWV, gemeenten en (private) re-integratiebedrijven*

De institutionele inbedding van het re-integratiebeleid – waarvan, de kaders worden gevormd door SUWI, de WW, de WAO/WIA/Wajong en de WWB – wordt gekenmerkt door:

- Een verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en uitvoering;
- prestatieprikkels voor gemeenten en afspraken over budgetten en prestaties met UWV/CWI.
- maatwerk in de uitvoering.
- publieke naast private verantwoordelijkheden
- een goed werkende re-integratiemarkt

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de verdeling van de budgetten. De sturing en daarmee de verantwoordelijkheid voor de resultaten verschilt tussen UWV en gemeenten.

Verantwoordelijkheid rijksoverheid/gemeenten

De minister heeft een systeemverantwoordelijkheid voor de WWB die op 1 januari 2004 is ingevoerd. De systeemverantwoordelijkheid van de minister van SZW betreft het zorgdragen voor een wettelijk kader, het beschikbaar stellen van budgetten, een goede financiële prikkel en het monitoren van (uitkomsten van) het systeem.

¹³ Een van de aanbevelingen betrof het inrichten van een 'stevige bestuurlijke omgeving' door een gaandeweg grotere mate van budgettering van de bijstand, op re-integratie gerichte prestatie afspraken met UWV en CWI, vergroting van de bestedingsmogelijkheden van toe te wijzen re-integratiebudgetten en stimulering van het zakelijke opdrachtgeverschap op de re-integratiemarkt.

¹⁴ Wijziging regeling SUWI, Staatscourant. 4 september 2006, nr. 171 / pag.21.

Gemeenten hebben met de invoering van de WWB volledige budgetverantwoordelijkheid voor de uitkeringslasten gekregen: zij krijgen daarvoor een vooraf vastgesteld budget (het I-deel). Daarnaast ontvangen ze een geormerkt flexibel re-integratiebudget (het W-deel) dat naar eigen inzicht mag worden besteed aan voorzieningen gericht op het verkrijgen van algemeen geaccepteerde arbeid. Hierbij hoort een duidelijke verantwoordelijkheid voor de besteding van de middelen (gemeente) en een prikkel voor de uitvoering om tot resultaten te komen. Overigens was met de introductie van het Fonds Werk en Inkomen (FWI) in 2001 reeds een (beperkte) financiële prikkel geïntroduceerd voor gemeenten (25% bugettering). De invoering van het FWI ging gepaard met bestuurlijke afspraken in de Agenda voor de Toekomst over onder andere de inzet van aantallen trajecten en de uitstroom daarop. In de WWB is vastgelegd dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt met betrekking tot het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Deze regels worden vastgelegd in de zogenaamde re-integratieverordening. Gemeenten kunnen met inzet van het W-deel uitstroom naar werk realiseren en daarmee besparen op het I-deel, waarvoor gemeenten zelf het financiële risico dragen. Gemeenten verantwoorden zich jaarlijks achteraf over de rechtmatige besteding. Niet bestede gelden mogen worden doorgeschoven tot een omvang van 75% van het toegekende budget. Over het overige volgt terugvordering. Door de financiële verantwoordelijkheid voor het I-deel, worden gemeenten direct geconfronteerd met de gevolgen van hun beleidskeuzes en de kwaliteit van de uitvoering op het terrein van re-integratie. Daarmee is een zelfsturend mechanisme geïntroduceerd en is de nadruk op rechtmatigheid van de uitkering verschoven naar meer nadruk op doeltreffendheid van de re-integratie-inspanningen.

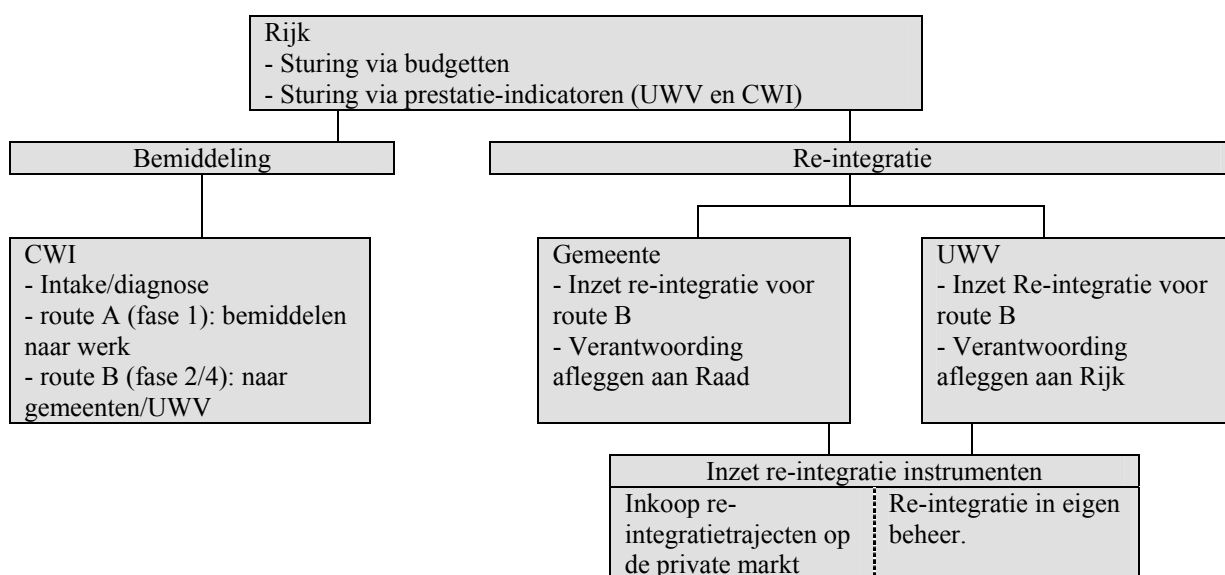
De invoering van de WWB is gepaard gegaan met een sterke mate van deregulering en derapportage. De informatiestromen van gemeenten naar het rijk zijn tot een minimum teruggebracht. Om een algemeen beeld te krijgen van de ontwikkelingen op het terrein van re-integratie gemeenten is de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) ontwikkeld.

De minister faciliteert en ondersteunt gemeenten in het maken van keuzen en het uitwisselen van informatie. Hiertoe zet de minister onder andere onderzoek, een verzamelbrief, gemeentedagen en het gemeenteloket in. Met de kernkaart WWB worden verschillen tussen gemeenten inzichtelijk gemaakt. Gemeenten hebben met de experimenteerregeling en de subsidieregeling IPW de mogelijkheid om innovatieve projecten uit te voeren. Tegelijkertijd met deze beleidsdoorlichting wordt de evaluatie WWB (inclusief beleidsdoorlichting artikel 30) aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarin wordt uitgebreid op de WWB ingegaan.

Verantwoordelijkheidsverdeling rijksoverheid en UWV (en CWI)

Op rijksniveau wordt wet en regelgeving op het gebied van de WW en de arbeidsongeschiktheidsregelingen en het bijbehorende re-integratie-instrumentarium, gemaakt. De uitvoering is belegd bij het UWV. Voor de activiteiten van UWV worden aan UWV middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoeringskosten van re-integratiebeleid – inclusief de re-integratiecoaches – en een re-integratiebudget voor de inkoop van re-integratiediensten. De financiering voor de re-integratie vanuit de WW vindt plaats uit het werkloosheidsfonds. Tot eind 2005 vond de financiering van de re-integratie vanuit de arbeidsongeschiktheidsregelingen plaats uit het REA-fonds. Hiertoe werden bijdragen van de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsfondsen in het REA-fonds gedaan. Bij de Invoeringswet WIA is geregeld dat de financiering rechtstreeks uit de arbeidsongeschiktheidsfondsen plaatsvindt.

In schema: verantwoordelijkheidsverdeling rijksoverheid/CWI/UWV/gemeenten en de re-integratiemarkt



Verantwoording via prestatie-indicatoren.

Met de invoering van SUWI is een verbetering gemaakt ten aanzien van de sturing en verantwoording van de uitvoering. Doel daarbij was meer inzicht te krijgen in de prestaties van de uitvoeringsorganisaties. Hiertoe is in de wet SUWI een systematiek van prestatie afspraken over re-integratie (UWV) en bemiddeling (CWI) vastgelegd. Met het oog op sturing en voortgangsbewaking is een set van prestatie-indicatoren ontwikkeld.

UWV en CWI leggen ieder kwartaal verantwoording af over de uitputting van de middelen en de inzet en effecten van instrumenten. Bij dreigende onderuitputting of overschrijding van de middelen vindt overleg plaats met de Minister van SZW over eventueel te nemen maatregelen.

Box 2. Aansturing UWV

Tot en met 2006 werd met het UWV voor AG en WW het *plaatsingspercentage* als prestatie-indicator afgesproken. Het plaatsingspercentage is gedefinieerd als het percentage duurzame werkherlevingen na het volgen van een re-integratietraject. Met ingang van 2007 is de prestatie-indicator voor de WW gewijzigd in de arbeidsuitstroomquote re-integratie, die een beter beeld geeft van het effect van het totale dienstverleningspakket van UWV dan de plaatsingspercentages die uitsluitend betrekking hebben op de ingekochte trajecten.

Met de prestatie-indicator *re-integratieaanbodquote WW*¹⁵ legt het UWV verantwoording af over de sluitende aanpak. Voor 2007 is de streefwaarde voor de re-integratieaanbodquote WW vastgesteld op 90%. Dat wil zeggen: 90% van de WW-gerechtigden die een WW-duur van 12 maanden bereiken, op dat moment ondersteuning bij re-integratie ontvangen. Deze prestatie-indicator is gebaseerd op een Europese richtsnoer “sluitende aanpak” ter voorkoming van langdurige werkloosheid. Tot 2006 werd de sluitende aanpak gemeten met de prestatie-indicator *mate van sluitendheid*. Deze indicator neemt de WW-instroom als uitgangspunt en meet vervolgens welk percentage van de instroom vóór de 12^e WW-maand uitstroomt, óf (indien niet uitgestroomd) een traject aangeboden heeft gekregen. Onder andere op verzoek van de Tweede Kamer is in 2006 overgestapt op de re-integratieaanbodquote, omdat deze indicator alle inspanning meet die aan de uitvoerders (UWV en gemeenten) zijn toe te schrijven.

¹⁵ SZW hanteert de reciproke van de re-integratieaanbodquote, het hiaatpercentage. Het hiaatpercentage meet het aantal uitkeringsgerechtigden dat bij een WW-duur van 12 maanden geen ondersteuning heeft gekregen.

Keten en prestatie-indicatoren

Voor het meten van de gezamenlijke prestaties van CWI, UWV en gemeenten zijn zogeheten ketenprestatie-indicatoren ontwikkeld (de ketenpreventiequote en de ketenuitstroomquote). Dit proces is nog in ontwikkeling.

Private re-integratiebedrijven, de re-integratiemarkt

Sinds de wet SUWI van kracht is, is de scheiding tussen opdrachtverlening en uitvoering tot stand gebracht. Re-integratietrajecten moesten worden ingekocht op de re-integratiemarkt. Het doel hiervan was om voorwaarden te scheppen voor een optimale resultaatgerichte uitvoering. De opdrachtgevers (gemeente of UWV) moesten toen concrete doelen stellen en criteria formuleren waarop re-integratiebedrijven konden worden afgerekend. Door concurrentie tussen re-integratiebedrijven zou bovendien veel sneller kennis gemaakt kunnen worden met nieuwe re-integratietechnieken.

De uitbestedingplicht voor gemeenten is sinds medio 2005, cf. de motie Bruls, afgeschaft. De reden is dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor re-integratie en het dus niet past dat het rijk gemeenten verplicht een gedeelte van hun vrij besteedbare budget te reserveren voor re-integratietrajecten op de private markt. Ondanks de afschaffing van de uitbestedingplicht kopen de meeste gemeenten nog steeds diensten bij re-integratiebedrijven.

Box 3. Uitbesteden op de re-integratiemarkt versus zelf doen.

Uit de eerste resultaten van een enquête van RWI (Uitbesteden, zelf doen of samenwerken) blijkt dat naar schatting een kleine 10% van de gemeenten zelf geen re-integratie uitvoert met middelen uit het W-deel. De helft van de gemeenten voert maximaal 20% zelf uit. Slechts een kleine 10% van de gemeenten voert meer dan 60% zelf uit (zie onderstaande tabel).

Tabel: Welk deel van het W-deel in 2007 besteden gemeenten aan (onderdelen van) trajecten die ze zelf uitvoeren?

Deel W-deel	Percentage gemeenten
Niets	8 %
1-20%	53%
21-40%	19%
41-60%	11%
61-100%	0%

Bron: RWI-omnibusenquête 2007 (n=133)

Het UWV koopt re-integratiediensten in bij private partijen. In de eerste jaren is er veel aandacht geweest voor de ontwikkeling van een goed werkende re-integratiemarkt: het ontwerpen van een transparante aanbestedingsprocedure met lage toetredingsdrempels waarmee re-integratiebedrijven met de beste prijs/prestatieverhouding konden worden gecontracteerd. Bij start van de aanbesteding van re-integratie was nog niet vast te stellen wat de resultaten van de re-integratiebedrijven waren. Werkelijke prestaties zijn pas achteraf vast te stellen. Mede daardoor was de met name in de periode tot 2005 de re-integratiemarkt nog onvoldoende transparant. Het inkoopproces is in de loop van de tijd geëvolueerd van het aanbesteden van grote “kavels” uitkeringsgerechtigden op basis van inspanningsfinanciering naar een inkoopproces waar ruimte is voor maatwerk, kwaliteit en resultaatfinanciering. In de beginjaren waren het de re-integratiebedrijven die de inhoud van de trajecten bepaalden. Dit is in de loop van de tijd veranderd. Sinds 2004 is er de mogelijkheid om IRO's (individuele re-integratieovereenkomst) in te kopen. Ook zijn er nu re-integratiecoaches die

beoordelen welke re-integratieondersteuning de klant nodig heeft. Tegenwoordig worden naast volledige re-integratietrajecten ook losse modules ingekocht.

In 2006¹⁶ heeft een evaluatie van het functioneren van de re-integratiemarkt plaatsgevonden. Belangrijke uitkomsten uit de evaluatie zijn:

1. de re-integratiemarkt werkt in grote lijnen voldoende;
2. jaarlijks is vooruitgang geboekt in het verbeteren van de re-integratiemarkt.
3. de concurrentie is groot en er zijn nauwelijks toetredingsdrempels.
4. de aanbestedingsprocedure van het UWV en voor gemeenten is geprofessionaliseerd.
5. De administratieve lasten zijn verminderd en de contracten hebben langere looptijden.
6. De keuzemogelijkheden voor de cliënten van het UWV zijn met de introductie van de IRO toegenomen.
7. UWV en gemeenten besteden meer aandacht aan re-integratie van moeilijk plaatsbare groepen.
8. De samenwerking tussen UWV en re-integratiebedrijven is geprofessionaliseerd door het mogelijk maken van duurzame relaties (meerjarige contracten) - waardoor re-integratiebedrijven meer mogelijkheden hebben om te investeren - en door het ontwikkelen van enkele breed erkende resultaten benchmark.

Volgens het trendrapport is over de bijdrage van de re-integratiemarkt aan de effectiviteit van re-integratie niet veel bekend. In twee studies¹⁷ wordt hier nader op ingegaan. Prijs en plaatsingsresultaten hangen met elkaar samen (een te lage prijs leidt tot lagere resultaten) en de resultaten zijn beter naarmate daar ook op afgerekend wordt (resultaatfinanciering). De plaatsingsresultaten hangen ook samen met de professionaliteit van het opdrachtgeverschap. Uitvoerders die er in slagen actief betrokken te blijven bij de uitvoering van de trajecten halen betere resultaten en zijn goedkoper uit dan uitvoerders die dit niet doen. De kritische succesfactor is volgens de inspectie werk en inkomen¹⁸ niet zozeer de mate waarin diensten worden uitbesteed maar de wijze waarop de opdrachtgever er in slaagt om de regie op de voortgang van re-integratietrajecten te behouden. Het rapport over tweede kans trajecten¹⁹ concludeert eveneens dat het belangrijk is dat uitvoerders regie houden op het proces. Het is belangrijk dat re-integratiebedrijven tijdig aan de bel trekken als een traject dreigt te gaan mislukken zodat uitvoerders het traject kunnen beëindigen of bijstellen.

In de brief aan de TK naar aanleiding van het trendrapport wordt geconstateerd dat er beleidsuitdagingen liggen op het terrein van verbetering van het opdrachtgeverschap, zodat meer maatwerk wordt gecontracteerd en er beter op resultaat wordt gestuurd. Onder andere verbetering van transparantie geldt op dit terrein als aandachtspunt. De transparantie wordt langzaam vergroot door het re-integratiemeldpunt, het keurmerk en de contractenbenchmark van Blik op Werk. Speerpunten zijn het inzichtelijk maken van de prestaties van de door gemeenten gecontracteerde bedrijven en bedrijven die een IRO uitvoeren.

2.5 Instrumenten gemeenten en UWV

Gemeenten en UWV hebben instrumenten tot hun beschikking staan om het re-integratiebeleid uit te voeren. Terwijl het re-integratie-instrumentarium in het UWV domein in regelgeving is vastgelegd, zijn de gemeenten vrij tav de keuze en vormgeving van het instrumentarium.

¹⁶ Brief aan de TK van 24 oktober 2006

¹⁷ Werkt de re-integratiemarkt? (Groot 2006)b) en Van aanbesteden tot uitvoeren (IWI).

¹⁸ Van aanbesteden tot uitvoeren (IWI).

¹⁹ S. Slotboom, L. Malleo, M. Blommesteijn en J. Timmerman. Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten. Amsterdam: Regioplan.

Ook het CWI verricht activiteiten voor cliënten die niet volledig op eigen kracht aan het werk kunnen en dus re-integratieondersteuning nodig hebben. Dit gebeurt door het inzetten van intensieve bemiddeling via gesprekken met cliënten. Als cliënten los van de basisdienstverlening van het CWI minimaal eens in de drie maanden contact hebben met de klantmanager spreken we van intensieve bemiddeling. Tot 2006 werden alle activiteiten van het CWI niet als re-integratieactiviteiten maar als bemiddeling beschouwd en zijn dan ook niet meegenomen in de effectiviteitonderzoeken ten aanzien van re-integratie. In deze paragraaf beperken we ons dan ook tot het instrumentarium van gemeenten en UWV. Sinds 2006 en voor gemeenten sinds 2005 wordt de re-integratieondersteuning van de re-integratiecoach c.q. de casemanager ook tot dat instrumentarium gerekend en in de monitoring meegenomen.

Tabel: Gestarte re-integratievoorzieningen (x 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006
AG-regelingen	26	42	39	33	31
WW	9	29	52	47	35
Gemeenten	114	105	109	98	98
totaal	149	176	200	178	164

Bron: bewerking SZW op UWV, CBS Uitstroom naar werk, SRG en SZW-administratie.

NB1: 2002 AG en WW exclusief gegevens eerste kwartaal

NB2: Door onvolledige beschikbaarheid van gegevens voor de jaren 2002-2004 is voor gemeenten aanvullend gebruik gemaakt van ramingen, die uiteraard met onzekerheden zijn omgeven.

UWV kan vanaf 2004 IRO's inkopen. Deze zijn in bovenstaande cijfers opgenomen. In 2004 was het aantal IRO's met circa 5.500 nog slechts beperkt. Dit is gestaag toegenomen. In 2006 zijn voor de WW ruim 15.000 IRO's gestart en bijna 13.000 voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten.

Groot ea. (2007a) hebben voor de periode 2002-2005 voor verschillende doelgroepen onderzocht wat de kans op re-integratie was in de WW en WWB. Zij hebben hiertoe een referentiepersoon genomen en steeds een kenmerk veranderd.

Referentiepersoon:

• man	• autochtoon	• geen kinderen jonger dan 5
• 40 jaar	• fase 1	• partner.

De referentiepersoon heeft in de bijstand een kans van 28% op een traject. Was de referentiepersoon geen man maar vrouw geweest dan was de kans op traject 22% geweest. Was de referentiepersoon geen autochtoon maar niet westerse allochtoon geweest, dan was de kans op traject 34% geweest.

Groot ea constateren dat voor bijstandgerechtigden leeftijd de bepalende factor is bij kans op traject. Ouderen in de leeftijdsgroep 55-64²⁰ jaar krijgen veel minder vaak een traject dan jongeren. In de betreffende periode bestond nog een vrijstelling van sollicitatie voor 57,5-plussers. De kans op traject neemt toe naarmate personen langer in de uitkering verblijven. Uit een vergelijking van de kans op traject tussen vier grote gemeenten blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de gemeenten. Wanneer naar de specifieke groepen gekeken wordt zijn deze verschillen nog groter. Dit hangt mede af van het specifieke beleid dat individuele gemeenten voeren.

²⁰ Voor een deel van de observatieperiode waren personen van 57,5 jaar en ouder vrijgesteld van sollicitatieplicht.

Groot ea constateren dat voor WW gerechtigden twee aspecten van belang zijn op de kans een traject te ontvangen. Leeftijd en arbeidsgeschiktheid. Jongeren en ouderen hebben een kleine kans om een traject te ontvangen. WW gerechtigden die ook een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen hebben een grotere kans op traject. Vergelijking van de inzet van trajecten door de tijd laat zien dat een groot deel van de WW gerechtigden ook een traject krijgt in het tweede of derde uitkeringsjaar.

Tabel: Cumulatieve kans op traject WWB en WW (periode 2002-2005)

	<i>Bijstandgerechtigden</i>		<i>WW gerechtigden</i>	
	<i>Kans op traject na 1 jaar uitkering</i>	<i>Kans op traject na 3 jaar uitkering</i>	<i>Kans op traject na 1 jaar uitkering</i>	<i>Kans op traject na 3 jaar uitkering</i>
Geslacht				
Man	28%	49%	33%	61%
Vrouw	22%	41%	32%	60%
Thuisituatie				
Met partner	28%	49%	33%	61%
Zonder partner	33%	57%	32%	61%
Leeftijd				
tussen 15-24	29%	51%	18%	38%
tussen 25-34	27%	49%	27%	54%
tussen 35-44	28%	49%	33%	61%
tussen 45-54	28%	50%	34%	64%
tussen 55-64	11%	22%	14%	31%
Etniciteit				
Autochtoon	28%	49%	33%	61%
Niet-westerse allochtoon	34%	58%	32%	60%
Westerse allochtoon	31%	54%	34%	64%
Arbeidsmarktpositie				
Geen startkwalificatie	25%	46%	29%	57%
Wel startkwalificatie	27%	48%	31%	59%
Specifieke groepen				
Alleenstaande ouders	26%	47%	-	-
Jongeren zonder startkwalificatie	27%	49%	16%	34%
Autochtone ouderen	18%	34%	23%	46%
Allochtone ouderen	22%	42%	22%	45%
Hoger opgeleiden jonger dan 45	26%	47%	23%	47%
Samenloop met AO	-	-	45%	76%

Bron: Berekening Groot ea. (2007a) - De lange weg naar werk.

Re-integratie-instrumenten gemeenten

Instrumentering van gemeenten vond vanaf 2002 plaats via het Fonds Werk en Inkomen waarin een beperkte financiële prikkel zat. Sinds de invoering van de WWB hebben de gemeenten de beschikking over een flexibel re-integratiebudget, het zogenaamde werkdeel (W-deel) van de WWB. Het Rijk schrijft gemeenten niet voor welke re-integratie instrumenten gemeenten beschikbaar stellen en voor wie zij deze inzetten. Het rijk heeft aan de bekostiging van re-integratie uit het W-deel twee voorwaarden gesteld. Het dient te gaan om re-integratievoorzieningen gericht op arbeidsinschakeling en inzet voor personen uit de wettelijke doelgroep.

Gemeenten zetten instrumenten in, afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten zetten de middelen onder andere in voor: bemiddeling, scholing, duale trajecten, Work First,

werken met behoud van uitkering, sociale activering, gesubsidieerd werk, loonkostensubsidie, etc²¹. Voor een deel van de uitkeringsgerechtigden is er sprake van een grote afstand tot de arbeidsmarkt en voor hen wordt - indien nodig - een keten van instrumenten ingezet, opdat zij telkens een stapje hoger op de re-integratieladder kunnen zetten totdat het einddoel - regulier werk - is bereikt. Niet alle stappen op de re-integratieladder hoeven te worden doorlopen. Een werkzoekende kan ook stappen overslaan.

Voorbeeld van een re-integratieladder

Doorverwijzing naar hulpverleningsinstanties	- Werken met behoud van uitkering - Vrijwilligerswerk - Integrale trajecten - maatschappelijk nuttige activiteiten	- Scholing - Stages - Taalcursussen	-Bemiddeling -job-hunting Sollicitatiecursus Netwerkcursus	-Loonkosten subsidie. -Leerwerk trajecten	-Scholing door werkgever
Zorg	Sociale activering	Arbeidsactivering	Arbeidstoeleiding	werk mbv re-integratie	Regulier werk
<i>Personen zijn niet in staat tot Re-integratie door ernstige beperkingen</i>	<i>Personen zijn nog niet in staat tot re-integratie door ernstige beperkingen</i>	<i>Personen hebben nog vaardigheden nodig voor het verrichten van werk</i>	<i>Personen hebben ondersteuning nodig bij het vinden van werk</i>	<i>Personen kunnen met ondersteuning reguliere werk verrichten</i>	<i>Personen kunnen zonder ondersteuning reguliere werk verrichten</i>
Geen arbeidsovereenkomst				Arbeidsovereenkomst	

Daarnaast zijn er in de WWB mogelijkheden gecreëerd voor: inkomensvrijlating, stimuleringspremies voor de cliënt, (vrijlating), onkostenvergoeding vrijwilligerswerk, vergoedingen voor kosten die gemaakt zijn in het kader van de arbeidsinschakeling (o.a. kinderopvang en reiskosten), voorzieningen gericht op nazorg. Gemeenten hebben de mogelijkheid onder specifieke condities, en na goedkeuring door CWI, de no-riskpolis en premiekorting in te zetten.

Wanneer de besteding van het werkdeel vergeleken wordt met eerder onderzoek van Divosa²² dan blijkt dat gemeenten een steeds groter gedeelte van het budget inzetten voor relatief nieuwe instrumenten als work first, loonkostensubsidies en scholing. Het budgettaire beslag van de oude regelingen als WIW en ID neemt als gevolg van de afbouw van deze banen door gemeenten verder af.

²¹ In verband met de ingezette derapportage en met deregulering bijbehorende beleidsvrijheid is een uitputtende lijst van instrumenten niet voorhanden.

²² Divosa monitor 2007

Box 4. Stopzetten regeling Instroom-Doorstroombanen en Wet inschakeling werkzoekenden

Eind 2004 waren circa 50.000 personen werkzaam in een ID-baan of een WIW dienstbetrekking. Eind 2006 zijn er nog circa 28.000 personen die vanuit de oude regelingen werkzaam zijn op een gesubsidieerde baan die gestart is voor 1 januari 2004, de invoeringdatum van de WWB. Met een budgettair beslag van ca € 600 mln in 2006 wordt een substantieel deel van het W-deel WWB nog ingezet voor deze (oude) vorm van loonkostensubsidies.

Gemeenten hebben ook na de invoering van de WWB nog de mogelijkheid om uit het flexibele re-integratiebudget loonkostensubsidies te verstrekken, zij doen dat meer en meer in de vorm van tijdelijke subsidies. Eind 2006 ging het om 10.500 personen die werkzaam zijn met een loonkostensubsidie die is gestart na invoering van de WWB. Deelnemers aan dergelijk programma's hebben geen uitkering. Omdat het aantal uitkeringsgerechtigden mede bepalend is voor de hoogte van het werkdeel van het gemeentelijk budget zal bij een bovengemiddelde inzet van het instrument loonkostensubsidie een gemeente een achteruitgang van dat budget in de volgende jaren ervaren. Dit is een prikkel om de doorstroom naar regulier werk zonder loonkostensubsidie te bevorderen.

Re-integratie-instrumenten UWW

Met de inwerkingtreding van de Wet structuur uitvoering werk en inkomen (SUWI) in 2002 is er een financiële prikkel geïntroduceerd om de effectiviteit van re-integratie te verhogen: het UWW koopt re-integratiediensten in bij private partijen zodat concurrentie kon ontstaan en bovendien werd daarbij resultaatsfinanciering toegepast. In de eerste jaren is er veel aandacht geweest voor de ontwikkeling van een goed werkende re-integratiemarkt: het ontwerpen van een transparante aanbestedingsprocedure met lage toetredingsdrempels waarmee re-integratiebedrijven met de beste prijs/prestatieverhouding konden worden gecontracteerd. Re-integratietrajecten bestaan over het algemeen uit één of enkele van de volgende trajectonderdelen:

- Diagnose (wat is de oorzaak van werkloosheid, wat zijn de mogelijkheden om die oorzaak weg te nemen)
- Aanbodversterking (sociale, maatschappelijke en psychologische vaardigheden)
- Scholing
- Bemiddeling

Naast het inkopen van re-integratietrajecten staan in de WW de volgende re-integratie instrumenten genoemd:

- de mogelijkheid om voor mensen die niet op eigen kracht ander werk kunnen vinden tot 4 maanden voor de vermoedelijke eerste WW-dag (samen met sociale partners) re-integratiemiddelen in te zetten ter beperking van de uitkeringsafhankelijkheid (preventieve inzet);
- Een proefplaatsing in te zetten om bij twijfel werkgever en werknemer aan elkaar te laten wennen (werken met behoud van uitkering gedurende maximaal 3 maanden);
- scholing te volgen voor één jaar (in uitzonderingsgevallen 2 jaar) met behoud van uitkering en zonder sollicitatieplicht;
- te starten als zelfstandige (voor een periode van 6 maanden) met behoud van uitkering en zonder sollicitatieplicht.
- Een experimenteerartikel waarmee re-integratiemiddelen bij AMvB anders kunnen worden besteed dan bovenstaande.

In de eerste jaren van SUWI stond de realisatie van een sluitende aanpak voorop, waarbij de uitvoering van re-integratie was gericht op de plaatsing in re-integratietrajecten. In de loop

van de tijd is het dienstverleningspakket van UWV meer gedifferentieerd om maatwerk te kunnen bieden aan de klant. In de loop van 2005 is UWV begonnen met het stapsgewijs introduceren van de re-integratiecoach die zorg draagt voor een betere begeleiding van de cliënt. Op basis van het klantprofiel aan de kop van het proces zet de re-integratiecoach re-integratieondersteuning in die past bij de individuele klant. De ondersteuning kan variëren van op geregelde basis een voortgangsgesprek in combinatie met handhaving van de verplichtingen tot de inkoop van een losse module of een volledig re-integratietraject. De re-integratietrajecten worden met de introductie van de IRO in 2004 steeds meer op individuele basis ingekocht.

Voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn er vanwege de specifieke problematiek een aantal extra instrumenten beschikbaar. Deze ondersteunen bij het participeren in (reguliere) arbeid. Voorbeelden daarvan zijn: voor werkgevers premiekorting, loondispensatie, no-risk polis en voor werknemers onderwijs/vervoersvoorzieningen en jobcoach. Deze voorzieningen richten zich voornamelijk op de werksituatie. Daarbij wordt het ook aantrekkelijker voor mensen om aan de slag te gaan of voor werkgevers om mensen in dienst te nemen. Beschikbaarheid van deze voorzieningen helpen werkzoekenden om aan de slag te gaan en maken het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen aan te nemen.

2.6 Evaluatie SUWI en de keten²³

In de evaluatie van SUWI²⁴ is geconstateerd dat op alle hoofddoelstellingen (werk boven uitkering, klantgerichtheid en doelmatigheid) verbetering is geboekt. Over vrijwel de hele linie laten de prestatie indicatoren een voortdurend stijgende lijn zien. Tegelijkertijd is er nog wel verbetering nodig en mogelijk.

Het zwaartepunt van de verbeteringen betreft de samenwerking binnen de ‘keten van werk en inkomen’. Dit sluit aan bij het Coalitieakkoord. Hierin is opgenomen dat CWI, UWV en gemeenten hun werkzaamheden meer op elkaar dienen af te stemmen en de kwaliteit en effectiviteit van de dienstverlening en re-integratie dienen te verbeteren, zodat op lokaal niveau geïntegreerde dienstverlening tot stand komt.

Voor de invulling hiervan wordt voortgebouwd op de ervaringen met de zogeheten “toonkamers”. Vernieuwend aan deze aanpak is het bieden van één loket voor werk (aanspreekpunt), waarbij het voor de werkzoekende niet relevant is wie van de ketenpartners helpt. In deze nieuwe Lokatie Werk en Inkomen (LWI) bieden ketenpartners geïntegreerde dienstverlening: een samenhangende op de klant (werkzoekende en werkgevers) gerichte dienstverlening, waarin de klant de keten als een geheel kan aanspreken en de keten ook als geheel zijn dienst aanbiedt. Niet het instrumentarium maar de integrale ondersteuning van de klant staat voorop. Innovaties die hierin een plaats krijgen zijn: diagnose aan de kop van het proces, maatwerk van inzet (en inkoop) van re-integratie-instrumenten, een andere klantbenadering, ander gedrag en houding van medewerkers, handhaving van verplichtingen, en ondersteuning van het ketenproces door een klantvolgsysteem.

De lokatie voor werk en inkomen vormt tevens de front office voor werkgevers. Hier vindt immers de match tussen vraag en aanbod plaats. Voor werkgevers die op een grotere schaal opereren zal in een arbeidsmarktregio één LWI aanspreekpunt zijn (regio-account). Via deze LWI's kan een prima verbinding worden gemaakt met de georganiseerde vraagkant van

²³ De WWB evaluatie is eind 2007 naar de Tweede kamer aangeboden.

²⁴ Brief aan de TK van 19 oktober 2007

werkgevers in de regio. Hierdoor kan op een vraaggerichte wijze invulling gegeven worden aan de dienstverlening aan werkgevers.

Uit de evaluatie van de toonkamers²⁵ komt naar voren dat deze aanpak van geïntegreerde dienstverlening een positief effect heeft op ‘werk boven uitkering’. Door de snellere en meer op maat ingezette activering, matching en re-integratie komt de klant sneller aan het werk. Ook wordt de verblijfsduur in de uitkering verkort. Bovendien is de uitstroom als gevolg van werkhervatting hoger. Verdere (landelijke) implementatie van dit dienstverleningsconcept moet het mogelijk maken deze voordelen maximaal te benutten.

2.7 Randvoorwaarden voor een effectief re-integratiebeleid

Uit (inter)nationale onderzoeken²⁶ blijkt dat er diverse randvoorwaarden in de uitvoering van het re-integratiebeleid zijn die de effectiviteit van re-integratie beïnvloeden. Uitvoerders zetten re-integratievoorzieningen in binnen een beleidscontext die ook invloed is op de effectiviteit. Inzicht in het bestand, werken met een vraaggerichte benadering en het naast re-integratie voeren van een stevig handhavingsbeleid zijn belangrijke randvoorwaarden. In de loop van de tijd zijn ontwikkelingen in gang gezet om deze randvoorwaarden onderdeel te maken van de uitvoeringspraktijk. Dit komt echter nog niet tot uitdrukking in de kwantitatieve resultaten van onderzoeken naar netto- en kosteneffectiviteit, verderop in deze beleidsdoorlichting, vanwege de periode waarop deze onderzoeken betrekking hebben.

1. Ken uw bestand, het belang van een individuele diagnosestelling

Om tot een zo groot mogelijke effectiviteit van re-integratie te komen moet *per individu* op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt en andere kenmerken bepaald worden wat dan de meest effectieve dienstverlening is. Het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt kan subjectief gedaan worden door CWI, de casemanager of de re-integratiecoach, maar ook meer geobjectiveerd worden gedaan aan de hand van risicokenmerken van de betreffende persoon²⁷. De Koning e.a (2005) geven aan dat een van de manieren waarop dit vorm gegeven kan worden is met behulp van een ‘profilering’ instrument (al dan niet in combinatie met (gestructureerde) interviews). Op basis van de uitkomst van de ‘profilering’ kan voor een cliënt dat instrument worden ingezet dat de meeste toegevoegde waarde heeft. Gelderblom ea. (2007) laten zien dat zachte kenmerken zoals gezondheid, motivatie, psychologisch kapitaal, sociaal kapitaal en netwerken van invloed zijn op de effectiviteit van re-integratie. Deze zouden ook meegenomen moeten worden in het ‘profilering instrument’. Onderzoeksresultaten naar netto effectiviteit (weten wat werkt, wanneer voor wie) kunnen worden gebruikt voor het ontwikkelen van een ‘profilering’ instrument. Hekelaar ea (2006) wijzen daarbij op de veranderende re-integratiemogelijkheden van de klanten over de tijd. Dit vraagt niet alleen flexibiliteit in het instrumentarium maar ook continue monitoring en kennis van het bestand. CWI, als poortwachter in de SUWI keten, heeft de taak om bij de werkintake de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen en daarbij werkzoekenden in te delen in groepen die met een beetje hulp zelf aan de slag kan komen en personen die re-integratieondersteuning behoeven (fasering/routing). Aan de hand van vragenlijsten, toetsen en andere instrumenten (oa een competentietest) brengt CWI in kaart in welke situatie de werkzoekende zich bevindt. In een dynamisch proces wordt de situatie van de werkzoekende periodiek herbezien. Personen die re-integratieondersteuning behoeven worden door CWI overgedragen aan UWV en gemeenten. De re-integratiecoach heeft de beschikking over een profilingsysteem gebaseerd

²⁵ Brief aan de TK van 16 mei 2007

²⁶ oa. De Koning ea. (2005), PWC (2006),

²⁷ Ook Slotboom ea (2007) wijzen hierop in een onderzoek naar de inzet van tweede kans trajecten.

op het ankermodel²⁸ waarmee op basis van een analyse van individuele kansen en risico's maatwerk in de dienstverlening kan worden ingezet.

2. Vraaggerichte benadering verhoogt de effectiviteit

De Koning ea. (2005) constateren in hun overzichtstudie naar de effectiviteit van re-integratie dat er geringe aandacht bestaat voor de (eisen van) de vraagzijde van de arbeidsmarkt. PWC (2006) bevestigt dit beeld en constateert dat in de beginperiode van SUWI de aandacht van UWV en re-integratiebedrijven eenzijdig is gericht op aanbodgerichte re-integratie vanuit het bestand werkzoekenden. Uit diverse rapporten blijkt dat intensivering van de aandacht voor en contact met de werkgevers tot een significante verbetering van de effectiviteit van vacaturevervulling enerzijds en effectiviteit van re-integratie anderzijds kan bijdragen. PWC constateert dat in toenemende mate wordt gewerkt aan een vraaggerichte vacaturevervulling zodat de werkgevers de kandidaat krijgen die zij nodig hebben. Door de re-integratie activiteiten te koppelen met de arbeidsmarktvraag kan de effectiviteit van re-integratie worden verbeterd. Transparantie van de arbeidsmarkt kan daarbij helpen.

In Nederland konden bedrijven tot 2003 gebruik maken van de Stimuleringsregeling vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde werknemers (SVVW). RWI was de uitvoerder van deze vraaggerichte benadering. Op basis van voor RWI uitgevoerd evaluatie-onderzoek naar SVVW komen Van Velden ea. (2007) tot de conclusie dat het vraaggerichte karakter van de SVVW een gunstig beeld geeft in vergelijking met de meer aanbodgerichte re-integratie van UWV en gemeenten. Vooral voor bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden geldt dit effect.

3. Handhaving, controle en sancties als voorwaarde voor succesvol re-integratiebeleid

Bij rechten (recht op ondersteuning bij re-integratie) horen ook plichten (de plicht om alles in het werk te stellen de uitkeringsafhankelijkheid zo kort mogelijk te laten duren). Re-integratie en handhaving versterken elkaar. De inzet van re-integratiemiddelen gaat samen met een helder handhaving- en sanctiebeleid.²⁹ Re-integratie is effectiever in een omgeving waar niets doen om weer aan de slag te gaan geen optie is³⁰.

Dit komt op verschillende wijzen tot uitdrukking:

- *Controle op zoekactiviteiten en sancties* leiden tot een snellere uitstroom uit de uitkering en verhogen in die zin de effectiviteit van het beleid³¹. Deze conclusie wordt door diverse nationale en internationale onderzoeken gestaafd³². Een belangrijke waarneming daarbij is overigens dat in veel gevallen het bestaan van sancties en de mogelijke dreiging van toepassing ervan al voldoende is om het genoemde effect op de uitstroom te realiseren. Feitelijke toepassing van de sanctie is dan niet nodig. Dit illustreert dat er alleen al van het bestaan van sancties een belangrijk afschrikkeffect uitgaat.
- *Verplichte deelname aan re-integratie* is een andere manier waarop het principe “niets-doen is geen optie” tot uitdrukking kan komen. Door een dergelijke verplichte deelname wordt in feite voor sommigen het hebben van een uitkering minder aantrekkelijk. Uitkeringsgerechtigden zullen dan ook geneigd zijn hun zoekinspanningen te vergroten waardoor de uitstroom uit de uitkering toeneemt. Ook in dit geval geldt overigens dat de aankondiging van deelname aan een re-integratievoorziening al tot het genoemde effect

²⁸ Zie ook brief aan TK 7 juli 2005

²⁹ Brief TK juli 2006 nav onderzoek Zandvliet ea. (2006) “Effectiviteit van sancties bij arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid”: een vergelijkend onderzoek tussen Denemarken, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk, waarbij via interviews met UWV-medewerkers ook gekeken is naar de bestaande situatie in Nederland. Conclusies uit het rapport: sancties werken positief op de baankans en werken daarnaast preventief vanwege afschrikkeffect.

³⁰ Van Diepen (2006)

³¹ In de evaluatie WVB wordt aandacht besteed aan het sanctiebeleid gemeenten

³² Zandvliet ea. (2006)

leidt. Dit afschrikkende effect van (de aankondiging van) verplichte deelname aan re-integratie wordt in diverse onderzoeken gevonden.³³ Groot ea. (2007a) constateren op basis van een vergelijking tussen gemeenten dat hoe hoger het aantal vrijstellingen in een gemeente is, hoe lager de effectiviteit. Wanneer een gemeente een hoog aantal vrijstellingen heeft, kan dit de beleving van uitkeringsgerechtigden beïnvloeden dat niets doen een optie is.

- Ten slotte kan aan het principe uitdrukking worden gegeven via een work-first achtige aanpak. Net als bij verplichte deelname aan re-integratie wordt met work first het hebben van een uitkering minder aantrekkelijk. Dit zal sommige werklozen er van weerhouden om een uitkering aan te vragen (ex ante effect), 17% trekt de aanvraag voor bijstand in³⁴. Daardoor daalt de instroom in uitkeringen. Voor de groep mét uitkering neemt de zoekprikkel toe, hetgeen leidt tot een sterkere uitstroom uit de uitkering (ex post effect). Beide effecten leiden tot een lager uitkeringsvolume. Het afschrikkende effect van re-integratie kan niet los worden gezien van de feitelijke inzet van re-integratie. Het louter “dreigen” met re-integratie zal snel aan betekenis inboeten.

³³ Dit mechanisme wordt beschreven in “Effects of Danish Employability Enhancement Programs”, Arbeidsministerie, Kopenhagen, 2000 en meer recentelijk in “Threat Effect of the Labour Market Programs in Denmark: Evidence from a Natural Experiment” (nog niet gepubliceerd), O. Toomet, Universiteit Tartu, 2007 en “The Effects of Public Employment Programs on Equilibrium Unemployment” (nog niet gepubliceerd), T. Zehnder & R. Lalive, Universiteit Zürich/Lausanne, 2007.

³⁴ Divosamonitor 2006

3. Budgettaire ontwikkelingen re-integratie middelen 2001-2007

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op middelen die voor het re-integratiebeleid beschikbaar zijn. De direct aan re-integratie gerelateerde uitgaven staan centraal. Het gaat daarbij om de uitgaven die ten laste van artikel 23 re-integratie (incl. daaraan voorafgaande begrotingsartikelen) zijn gebracht. Dit betreffen de begrotingsgefinancierde middelen (WWB-W-deel en Wajong) en de premiegefinancierde re-integratie-uitgaven (WW, WAZ/WAO/WIA). Daarbij is ook gekeken naar de kosten die met de uitvoering van re-integratie in het UWV-domein zijn gemoeid. Voor gemeenten zijn de feitelijke uitvoeringskosten niet bekend (vormen een onderdeel van de uitkering uit het Gemeentefonds).

Gemeenten kunnen naast de door het rijk beschikbaar gestelde re-integratie middelen tevens gebruik maken van door de EU beschikbaar gestelde middelen voor een activerend arbeidsmarktbeleid (300 mln euro in de periode 2000-2006) en eigen middelen (zoals eventuele overschotten op het inkomensdeel) inzetten. De beleidsdoorlichting gaat hier niet op in. Ook stelt het rijk door middel van premie- en fiscale kortingen middelen voor re-integratie beschikbaar. Hieraan wordt evenmin aandacht geschonken omdat deze niet vanuit artikel 23 van de begroting van SZW worden gefinancierd.

3.2 Beschikbaar re-integratiebudget

Het re-integratiebudget is sinds 2002 fors afgenomen. In 2002 was er vanuit het Rijk voor gemeenten en UWV ruim 3 mld euro beschikbaar voor het re-integratiebeleid (exclusief overige instrumenten 2,7 mld euro). In 2007 is het beschikbare budget afgenomen tot iets meer dan 2 mld euro en zal naar de huidige inzichten verder dalen tot 1,7 mld euro in 2011. In 2007 is ruim 1,6 mld euro voor gemeenten beschikbaar voor het zogenaamde flexibele re-integratiebudget (W-deel WWB) en ca € 400 mln voor de re-integratieactiviteiten van het UWV.

Tabel: Beschikbare re-integratiemiddelen opgenomen in de begrotingen 2000-2007* (uitgaven excl. uitvoeringskosten)

(x € mln)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Re-integratie gemeenten	1848	2051	2061	1844	1667	1636	1665	1647
Re-integratie UWV	441	661	722	635	605	560	480	408
Overige instrumenten ³⁵	39	80	245	235	257	131	61	9
Totaal Rijk	2328	2792	3028	2714	2529	2325	2206	2064

* In 2002 was in de begroting een oploop van de middelen voor gemeenten voorzien van ruim 2,1 mld oplopend tot 2,4 mld euro in 2006. Bron SZW

³⁵ Tussen 2000 en 2006 waren nog aanzienlijke middelen beschikbaar onder andere voor de zogenaamde Agenda voor de Toekomst, praktijkscholing, sectorale stimulansen (SVWW) en voor specifieke doelgroepbenadering (Taskforce jeugdwerkloosheid, Grijs werkt, RSP etc.). Het betreft allemaal tijdelijke regelingen die in 2007 zijn afgesloten.

Box 5. Aandeel private re-integratiemarkt

UWV kent een uitbestedingsplicht van re-integratie op de private re-integratiemarkt. Deze uitbestedingsplicht is in 2005 voor gemeenten komen te vervallen. Van de beschikbare re-integratiemiddelen is in 2004 door UWV 326 mln euro besteed aan re-integratie ingekocht op de private re-integratiemarkt.

Welk aandeel van de re-integratiemiddelen door gemeenten bij private re-integratiebedrijven wordt besteed is niet precies bekend. Al voor het vervallen van de uitbestedingsplicht besteedden gemeenten een groot deel van hun middelen aan gesubsidieerde arbeid en aan trajecten bij aan gemeenten gelieerde instanties (op de publieke re-integratiemarkt).

Tabel: Aandeel gesubsidieerde arbeid in middelen W-deel

	2002	2003	2004	2005
Aandeel gesubsidieerde arbeid	78%	77%	70%	52%

Bron: RWI De route naar resultaat

In 2004 is een schatting gemaakt welk deel van het W-deel gemeenten bij private bedrijven hebben uitbesteed. Het marktaandeel van private re-integratiebedrijven in de door gemeenten aanbestede trajecten is 85% volgens een quick scan van TNO. Omgerekend naar heel Nederland zou in 2004 282 mln euro (een kleine 20% van het W-deel) besteed worden aan private re-integratiebedrijven³⁶.

Gegevens over andere jaren zijn niet voorhanden.

In totaal hebben UWV en Gemeenten in 2004 circa 608 mln euro aan re-integratiemiddelen besteed op de re-integratiemarkt

Opbouw budgetten

- De hoogte van het *budget W-deel* van de WWB, dat is ontstaan uit de samenvoeging van de WIW- en ID-budgetten, is in feite historisch en politiek bepaald (zie box 6).
- Het beschikbare *budget voor re-integratie bij de WW* is gebaseerd op de ontwikkeling van de werkloze beroepsbevolking (WBB). Op basis van ervaringsgegevens wordt een raming opgesteld voor de benodigde middelen. De beschikbare middelen WW ademen in die zin dus mee met de ontwikkeling van de werkloosheid (WBB).
- De raming van uitgaven *voor re-integratie van uitkeringsgerechtigden in de arbeidsongeschiktheidsregelingen* is gebaseerd op inzichten van het UWV voor het benodigde aantal voorzieningen en trajecten. Daarbij vindt in de zogenaamde jaarplan aanschrijving van SZW richting UWV nog beperkte sturing plaats. Tot op zekere hoogte wordt op basis van realisatiegegevens het budget bepaald. Bij de beoordeling van de budgettaire ontwikkeling worden volume- en prijsontwikkeling betrokken. De middelen worden in de begroting op basis van de financieringsregels gesplitst in een begrotingsgefinancierd en een premiegefinancierd deel.

³⁶ RWI. De route naar resultaat. Re-integratiemarktanalyse 2006

Box 6. De ontwikkeling van het re-integratiebudget

Re-integratiebudget gemeenten

Bij de kabinetsformatie in 2002 is een korting op het re-integratiebudget overeengekomen (€650 mln in 2003 oplopend tot € 850 mln in 2006 ten opzichte van de in 2002 in de begroting opgenomen bedragen). 80% daarvan werd in het gemeentelijke domein gerealiseerd. Het resterende deel werd gekort op het re-integratiebudget in het domein van de sociale verzekeringen.

De WWB verving de Algemene bijstandswet (Abw). De invoeringswet WWB regelde de financiële afwikkeling van de WIW en het besluit Instroom- en doorstroombanen (ID). Het intrekken van de regeling Instroom-Doorstroombanen en de WIW heeft niet onmiddellijk geleid tot het stopzetten van deze betrekkingen. Met het afschaffen van de ID-regeling en de WIW konden gemeenten de ID en WIW-banen blijven financieren uit het W-deel van de WWB.

Alle voor het gemeentelijke re-integratiebeleid beschikbare middelen zijn bij elkaar gebracht in W-deel van de WWB. Deze middelen bestonden uit een budget voor de WIW en ID regelingen. De WIW-middelen bestonden uit een scholings- en activeringsbudget en middelen voor het realiseren van gesubsidieerde arbeid in WIW verband. De ID-regeling had tot doel 60.000 langdurig werklozen weer aan het werk te krijgen in de vorm van gesubsidieerde arbeid. Bij de invoering van WIW is voor de onderdelen werkervaringsplaatsen, dienstbetrekkingen en Instroom-doorstroombanen de zogenaamde p x q benadering³⁷ gehanteerd. Voor het scholings- en activeringsbudget gold die benadering niet.

In 2007 is bij de vorming van het kabinet overeengekomen dat het re-integratiebudget bij gemeenten met € 62,5 mln in 2008 oplopend tot € 375 mln in 2011 zal worden verlaagd. In het gemeentelijke domein is daarmee ten opzichte van 2003 het re-integratiebudget in 2011 met meer dan een € 1 mld gedaald.

Re-integratiebudget UWV

In het domein van de sociale verzekeringen is in de periode 2001-2007 het budget voor de re-integratie in het kader van WAO/WIA/WAZ gedaald van €570 mln naar € 240 mln. Voor de WW-regeling is het budget in de betreffende periode gestegen naar circa € 160 mln. De re-integratieuitgaven voor de Wajong zijn redelijk stabiel gebleven (gemiddeld € 40 mln.).

3.3 Uitvoeringskosten

De kosten van de uitvoering van de regelingen door gemeenten en UWV hebben met name betrekking op de apparaatsuitgaven. In principe wordt er bij het jaarplan met UWV een budget afgesproken waarmee UWV al haar taken moet uitvoeren. Dit gebeurt sinds 2006 op basis van een rekenmodel dat rekening houdt met instroom en combinatie van uitkeringen. UWV kan deze middelen vervolgens verdelen over alle taken en activiteiten. UWV verantwoord achteraf hoe de middelen zijn besteed. De belangrijkste posten binnen de uitvoeringskosten voor re-integratie hangen samen met de re-integratiecoach en de UWV-activiteiten rondom de inkoop van re-integratie. De uitvoeringskosten worden evenals de programmakosten in de begroting op basis van de financieringsregels gesplitst in een begrotingsgefinancierd en een premiegefinancierd deel.

³⁷ P staat voor het normbedrag per baan en q voor het aantal banen.

Tabel: Uitvoeringskosten UWV re-integratie Sociale Zekerheid

Uitvoeringskosten(x €mln)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
WAO-WIA/WAZ/Wajong			163	80	50	81	106	81
WW							81	81

Bron: UWV

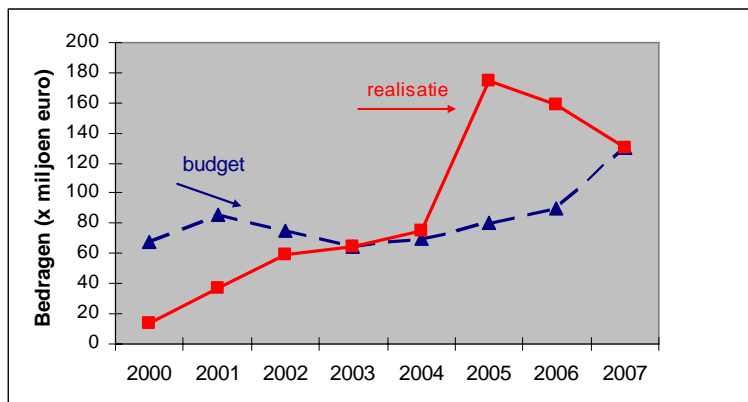
Gemeenten ontvangen middelen voor de uitvoering van de WWB via de algemene uitkering uit het gemeentefonds. In het gemeentefonds wordt gewerkt met zogenaamde fictieve budgetten, voor het cluster werk en inkomen 1,4 mld euro. De hoogte van de gemeentefondsuitkering is onder meer afhankelijk van het aantal bijstandsgerechtigden. Het rijk heeft geen concreet zicht op de feitelijke uitvoeringskosten van gemeenten. Gemeenten hoeven zich daarover niet expliciet aan het rijk te verantwoorden. In een recente studie van SCP³⁸ worden de uitvoeringskosten van de bijstand geschat op € 1 mld. Het is niet toegestaan om de uitvoeringskosten van de gemeentelijke organisatie uit het W-budget te betalen.

3.4 Benutting budget

Re-integratiemiddelen UWV

De middelen voor re-integratie voor het UWV-domein staan op de begroting van SZW en UWV. De mate waarin het UWV erin slaagt om (outcome) prestatieafspraken na te komen, kan niet los worden gezien van de randvoorwaarden ‘realiseren sluitende aanpak’ en ‘omvang budget’. Er is sprake van communicerende vaten tussen de hoogte van de prestatie-indicatoren, de mate van sluitendheid en het beschikbare budget.

Grafiek: UWV inkoopbudget Re-integratie 2000 - 2007 (2007 is een raming)



(bron: jaarverslagen en begrotingen SZW)

Bij de start van de sluitende aanpak was de verwachting dat een sluitende aanpak zou worden bereikt met een budget van € 90 mln. Tot 2005 was er steeds sprake van onderuitputting (als gevolg van het niet volledig realiseren van sluitendheid). In 2005 doen zich enkele ontwikkelingen voor die een opwaartse druk uitoefenen op het re-integratiebudget:

- UWV is steeds beter in staat een sluitende aanpak te realiseren.
- Als gevolg van de conjunctuur neemt het aandeel WW-gerechtigden dat een WW-duur van 12 maanden bereikt, toe.

In 2005 wordt het budget met bijna € 80 mln. overschreden. Tegelijkertijd wordt, onder andere om maatwerk mogelijk te maken en om de budgettaire druk als gevolg van de

³⁸ Kuhry ea. (2007)

conjunctuur beter te beheersen, het re-integratiebeleid aangepast. Door de invoering van de re-integratiecoach is UWV in staat maatwerk vorm te geven. Er ontstaat een diversiteit aan re-integratie-instrumenten zoals begeleiding door de coach en de inkoop van een product als jobhunting of scholing. Het re-integratiebudget WW omvat de middelen die het UWV benut voor de inkoop van re-integratiediensten op de re-integratiemarkt (de uitvoeringskosten voor de re-integratiecoach maken dus geen onderdeel uit van het re-integratiebudget WW).

Voor de arbeidsongeschiktheidsregelingen is in het kader van de herbeoordelingsoperatie vooraf € 100 miljoen euro extra beschikbaar gemaakt. Vervolgens is in het najaarsakkoord 2004 en de werktop van 1 december 2005 afgesproken dat iedere herbeoordeelde, waarvan de uitkering is verlaagd of beëindigd, recht heeft op een re-integratietraject. Dit heeft geleid tot hogere uitgaven aan trajecten.

Re-integratiemiddelen Gemeenten

Een groot deel van het budget dat op de begroting van SZW voor re-integratie door gemeenten is opgenomen wordt daadwerkelijk door het ministerie van SZW aan gemeenten uitgekeerd. De verdeling van het W-deel WWB vindt voor een deel plaats op basis van een verdeelmodel waarin een aantal objectieve indicatoren zijn opgenomen die een relatie leggen met de arbeidsmarktsituatie in de betreffende gemeente. De verdeling van het budget was bij de invoering van de WWB gebaseerd op de gerealiseerde uitgaven door gemeenten (historische verdeling) en vindt geleidelijk aan plaats op basis van objectieve factoren. In 2011 zal de historische verdeling geen rol meer spelen bij de verdeling van het budget. Onderdeel van de historische uitgaven waren de uitgaven voor de ID regeling. In 2011 is de invloed van de 'oude' ID-banen op de verdeling van de budgetten geheel verdwenen.

Meeneemregeling bij gemeenten

Met de introductie van de WWB in 2004 krijgen gemeenten hun middelen gebudgetteerd en worden middelen die ze niet hebben uitgegeven niet meteen teruggevorderd. In de WWB is bepaald dat gemeenten een deel van het flexibele re-integratiebudget tot een maximum van 75% van het voor dat jaar toegekende budget via de zogenaamde meeneemregeling naar het volgende jaar mogen doorschuiven. In de WIW was het, zij het in beperkte mate ook mogelijk om middelen naar een volgend jaar over te hevelen.

Gemeenten hebben van deze regeling gebruik gemaakt. Gemeenten hebben sinds de introductie van de WWB per jaar gemiddeld ca € 1,4 mld uitgegeven aan re-integratie-activiteiten. De uitgaven van gemeenten blijven daarbij tot nu steeds achter bij de door SZW verstrekte budgetten. Het bedrag dat via de meeneemregeling meegaat naar het volgende jaar loopt gestaag op. Bij gemeenten is er in 2007 bovenop het budget 2007 voor re-integratie nog een bedrag van circa € 740 mln beschikbaar (zie onderstaande tabel) dat gemeenten uitsluitend voor re-integratie kunnen inzetten. Het is niet bekend in hoeverre dit bedrag door gemeenten al is verplicht voor toekomstige uitgaven zoals oa. bonussen voor plaatsingsresultaten.

Tabel: Verschil beschikbaar en uitgaven re-integratie gemeenten (WWB) 2004-2007

(x mln €)	2004	2005	2006	2007
1. Overgeheveld budget uit voorafgaand jaar	234	363	592	740
2. Verschil jaarbudget en uitgaven (1-4)	128	249	209	Nb
3. Niet bestede middelen incl. overgeheveld budget	363	612*	801*	Nb

* Een deel van deze middelen vloeit in verband met overschrijden de meeneemregeling terug naar SZW

Bron: SZW

Het budget is in veel gevallen geen beperkende factor als het gaat om de uitvoering van het re-integratiebeleid. Er zijn wel grote verschillen in uitgaven tussen gemeenten. Een interne analyse over 2006 laat zien dat in 2006 98 van de 441 gemeenten meer hebben uitgegeven dan zij aan budget in dat jaar hebben ontvangen. Doordat veel van deze gemeenten geld uit eerdere jaren hebben 'meegenomen' zijn bijna alle gemeenten (96) binnen het aanwezige totaalbudget voor re-integratie gebleven. De andere gemeenten hebben in 2006 minder geld uitgegeven dan ze in dat jaar hebben ontvangen. Voor een aantal gemeenten geldt dat zij intussen meer dan 75% van het jaarbudget overhouden. Dat betekent dat deze gemeenten in 2007 over 2006 totaal € 60 mln moeten terugstorten naar het ministerie van SZW.

Er zijn veel redenen aangevoerd voor de onderbenutting van de gemeentelijke re-integratiebudgetten. Er is hiervoor geen eenduidige verklaring. Regioplan heeft in 2006 in samenwerking met Divosa de oorzaken voor het achterblijven van de uitgaven bij gemeenten onderzocht. In box 7 zijn de conclusies van dat onderzoek opgenomen.

Box 7. Waarom houden gemeenten geld over op het flexibele re-integratiebudget

'De belangrijkste drie oorzaken van de onderbenutting zijn volgens gemeenten het feit dat de behoefte voor de gemeente aan re-integratie leidend is - en niet de omvang van het budget-, Door een snellere dan verwachte afbouw van de gesubsidieerde arbeid zijn meer middelen vrijgekomen dan verwacht werd uit te kunnen geven en de tegenvallende prestaties van re-integratiebedrijven, waardoor niet alle gereserveerde middelen werden uitgegeven. Verder blijkt dat gemeenten met een overschot voorzichtiger zijn met het uitgeven van geld uit het W-budget dan tekortgemeenten. Verder ervaren zij vaker wettelijke belemmeringen bij de besteding van dat geld en zetten zij minder vaak nieuwe vormen van loonkostensubsidies en/of work first in. Driekwart van de gemeenten verwacht dat de re-integratie-uitgaven gaan toenemen en 90% van de gemeenten verwacht daarom ook het W-budget vanaf 2007 geheel op te maken.'

Bron: Regioplan

4. Effectiviteit re-integratie

4.1 Inleiding

Bij de vormgeving van overheidsbeleid zijn doeltreffendheid en doelmatigheid belangrijke uitgangspunten. Dit geldt ook voor het re-integratiebeleid. In dit hoofdstuk komt daarom de effectiviteit aan de orde. Effectiviteit wordt op drie manieren gemeten:

1. Hoeveel mensen komen aan het werk na re-integratie?
2. Wat is de toegevoegde waarde van re-integratie, met andere woorden: komen er meer mensen (sneller) aan het werk met re-integratie dan zonder re-integratie?
3. In hoeverre is re-integratie financieel effectief, met andere woorden: worden de kosten terugverdiend door een besparing op de uitkering of via andere (maatschappelijke) baten?

Om deze vragen te beantwoorden maken we gebruik van verschillende (inter-)nationale onderzoeken.

Een van de aanbevelingen van de werkgroep “toekomst van het arbeidsmarktbeleid” was te komen tot een verbetering van het evaluatieonderzoek en samen met planbureaus en de wetenschap te werken aan een standaard voor de methodiek. Er is sinds het eindrapport van de IBO werkgroep “Aan de slag” in 2001 meer onderzoek gedaan naar de effectiviteit van het re-integratie-instrumentarium. Niet alleen in Nederland maar ook internationaal geven deze onderzoeken inzicht in de vraag of re-integratie ook daadwerkelijk leidt tot werk en hoe duurzaam dat werk is. De onderzoeken die in deze beleidsdoorlichting betrokken zijn hebben - zoals eerder gemeld - slechts betrekking op de periode 2001 tot en met 2005. Dat geen recentere gegevens beschikbaar zijn komt omdat re-integratie-inspanningen een relatief lange doorlooptijd kennen en omdat dataverzameling en – analyse de nodige tijd in beslag nemen. De (netto)effectiviteit kan dus pas geruime tijd na de start van de re-integratie worden gemeten. De resultaten van recente jaren –het goed gaan werken van de WWB bij gemeenten en de nieuwe ontwikkelingen bij UWV zoals re-integratiecoaching, modulaire inkoop, IRO en daardoor mogelijkheden tot maatwerk en differentiatie- kunnen nog niet op hun (invloed op de) effectiviteit beoordeeld worden.

Onderzoek naar de effectiviteit van beleid is niet eenvoudig. Institutionele, macro-economische en individuele factoren zijn van invloed op de vraag of een persoon succesvol is op de arbeidsmarkt. De onderzoeken die in deze beleidsdoorlichting zijn betrokken en de onderzoeken die in het kader van deze doorlichting zijn geïnitieerd laten dat ook zien. Causale relaties zijn moeilijk aantoonbaar. Ondanks deze beperkingen geven de onderzoeken naar effectiviteit waardevolle inzichten.

4.2 Enkele macro feiten

Teneinde de resultaten van de effectiviteitonderzoeken in perspectief van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en de economie te kunnen plaatsen worden hieronder enkele macrofeiten gepresenteerd:

- Lang onderscheidde Nederland zich negatief van andere Europese landen door een hoog aandeel langdurige werkloosheid. Sinds 2003 is het aandeel langdurig werklozen lager dan het gemiddelde voor langdurige werkloosheid in de EU-19³⁹.
- Vooral het aantal WW-uitkeringen, gevolgd door het aantal WWB-uitkeringen, zijn sinds 2004 fors gedaald. Het aantal WW uitkering daalde van 322 duizend naar 249 duizend

³⁹ OECD (2007) Employment outlook. Paris: OECD.

ultimo 2006. Het aantal WWB uitkeringen daalde van 339 duizend naar 302 duizend ultimo 2006.

- Er zijn twee historische hoogtepunten waarneembaar:
 1. Naar verwachting zullen eind 2007 276.000 personen zijn aangewezen op een WWB-uitkering. In de afgelopen decennia is het aantal bijstandsuitkeringen nog nooit zo laag geweest⁴⁰.
 2. Zowel het aantal WWB-, werkloosheids- als arbeidsongeschiktheidsuitkeringen dalen sinds enkele jaren. Dit is sinds 1965 alleen in 1995 eerder voorgekomen⁴¹.

Voor de komende jaren wordt een verdere daling van het aantal uitkeringsgerechtigden verwacht⁴².

Deze gunstige ontwikkelingen mogen niet zondermeer een op een aan het re-integratiebeleid worden toegeschreven. Het is wel waarschijnlijk dat het re-integratiebeleid ook hieraan heeft bijgedragen. Op basis van de economische ontwikkeling (werkloosheidstoename) had volgens CPB voor de eerste paar jaren na de invoering van de WWB een hoger aantal WWB-uitkeringen verwacht mogen worden. CPB schrijft deze extra afname van de populatie vooral toe aan de ingebouwde financiële prikkels in de WWB.⁴³

4.3 Steeds meer plaatsingen in werk na inzet van een re-integratievoorziening.

In de SZW begroting voor 2003 heeft het kabinet een effectiviteitdoelstelling opgenomen over de bruto-effectiviteit. De doelstelling is dat het aandeel personen dat in 2005 24 maanden na de start van de re-integratie geen uitkering meer heeft en aan het werk is een kwart hoger moet zijn ten opzichte van 2002. De (jaarlijkse) onderzoeken van CBS en UWV laten zien dat dit aandeel aanzienlijk is gestegen. Van de personen die in 2002 een re-integratietraject kregen was 26% na twee jaar aan het werk. Van de personen die in 2004 een re-integratietraject kregen was dat 41%. De prestaties zijn dus met meer dan de helft toegenomen. De doelstelling ligt daarmee op koers. Onderstaande tabel presenteert de resultaten van de onderzoeken⁴⁴ van CBS en UWV uitgesplitst naar doelgroep.

Tabel: Resultaten uitstroom naar werk

	Start voorziening 2002 uitstroom naar regulier werk binnen 24 maanden	Start voorziening 2003 uitstroom naar regulier werk binnen 24 maanden	Start voorziening 2004 uitstroom naar regulier werk binnen 24 maanden
WW	58%	63%	67%
AG	48%	48%	51%
ABW	10%	15%	19%
NUG	47%	58%	61%
Totaal	26%*	38%*	41%*

Bron: CBS Uitstroom naar werk, UWV uitstroom naar werk en SZW uitstroom naar werk (bewerking SZW)

* Vanwege beleidsmatige en wettelijke verschillen in aansturing vanuit SZW tussen gemeenten en UWV zijn de meetmethoden van de nulmeting verschillend. Hierdoor zijn de cijfers tussen de wetsdoelgroepen onderling niet vergelijkbaar.

UWV rapporteert voor re-integratie WW-ers en gedeeltelijk arbeidsgeschikten over de duurzame werkhervatting (tenminste zes maanden) na het volgen van een re-integratietraject. Deze resultaten worden in onderstaande tabel gepresenteerd.

⁴⁰ CPB (2007) MEV 2008

⁴¹ Brief aan TK van 4 oktober 2006 inzake Kwartaalbericht arbeidsmarkt september 2006

⁴² CPB (2007) MEV 2008

⁴³ Stegeman ea (2006) Wet werk en bijstand: Een eerste kwantificering van effecten. Den Haag: CPB.

⁴⁴ Op basis van een koppeling van administratieve bestanden.

Tabel: Plaatsingsresultaten UWV, duurzame plaatsingen*

	Start voorziening 2002 - duurzame uitstroom naar regulier werk binnen 24 mnd	Start voorziening 2003 - duurzame uitstroom naar regulier werk binnen 24 mnd	Start voorziening 2004 - duurzame uitstroom naar regulier werk binnen 24 mnd
WW	33,2%	33,4%	36,1%
AG	33,9%	31,0%	29,9%

Bron. Halfjaarverslag UWV 2007

*Re-integratievoorzieningen duren meestal 2 jaar, een beperkt deel van de plaatsingen heeft later plaatsgevonden.

Voor de WW blijkt een stijging van de duurzame plaatsingen. Voor de gedeeltelijk arbeidsgeschikten daalt het resultaat licht. Hiervoor is geen duidelijk aanwijsbare reden. Mogelijk is er een samenhang met de forse daling van de instroom in de WAO in de betreffende periode. De gemakkelijkere gevallen hebben waarschijnlijk al in de ziekteperiode het werk hervat. De te re-integreren doelgroep in de WAO is daarom gemiddeld moeilijker geworden.

Uit de IRO-voortgangsrapportages⁴⁵ blijkt dat het plaatsingspercentage van IRO-trajecten hoger is dan van reguliere trajecten. Bij gedeeltelijk arbeidsgeschikten zijn de plaatsingspercentages van een IRO een factor 1,3 tot 1,8 hoger dan bij reguliere trajecten en bij WW'ers is dat een factor 1,1 tot 1,6. Deze bevindingen geven een eerste inzicht in de resultaten en hebben een voorlopig karakter. Voor een precieze meting van het IRO-effect is het noodzakelijk om rekening te houden met verschillen in motivatie en capaciteiten van cliënten en met kostenverschillen. Wat betreft de kostenverschillen blijkt dat de kosten van een IRO-traject voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten gemiddeld een factor 1,1 hoger zijn dan reguliere trajecten en voor de WW een factor 1,3. Een effectiviteitsmeting zal in het kader van de evaluatie plaatsvinden.

Onderzoeken naar bruto effectiviteit van re-integratie, zoals hiervoor beschreven, geven enkel inzicht in de mate waarin uitstroom naar werk na inzet van re-integratie voorkomt (de plaatsingsresultaten). Er kan echter op basis van dit type onderzoek geen directe causale relatie worden bewezen tussen de uitstroom naar werk en de daadwerkelijke bijdrage van de inzet van een re-integratievoorziening (toegevoegde waarde van re-integratie). Voor een deel kan de stijging in de bruto effectiviteit worden verklaard door de verbetering in conjunctuur en wijzigingen in het stelsel.

4.4 De toegevoegde waarde van een re-integratievoorziening

De duiding van het netto effectiviteitonderzoek

Netto effectiviteitonderzoek biedt inzicht in de relatie tussen de uitstroom naar werk en de bijdrage van de inzet van een re-integratievoorziening daaraan. Aan dit soort onderzoek zitten haken en ogen. Het gaat om geavanceerde onderzoekstechnieken met de daarmee samenhangende lastige interpretatie van de onderzoeksresultaten (zie box 8). Het instrument netto effectiviteitonderzoek is dan ook nog in ontwikkeling. Desalniettemin bieden de onderzoeken waardevolle inzichten.

⁴⁵ TK vergaderjaar 2004-2005, 26448, nr 183; TK vergaderjaar 2005-2006, 26448, nr 200; TK vergaderjaar 2006-2007, 26448, nr 298.

Box 8. Hoe kunnen we de resultaten van netto effectiviteitonderzoeken interpreteren

Hoe werkt netto effectiviteitonderzoek?

Om netto effectiviteit te meten is het idealiter nodig om de werkhervattingen na re-integratie bij een doelgroep (“behandelgroep”) te vergelijken met de werkhervattingen bij een controlegroep. In Nederland wordt er niet voor gekozen een deel van de uitkeringsgerechtigden geen re-integratie te bieden en daarom is een dergelijke controlegroep niet voorhanden. Om dit op te lossen wordt de controlegroep zo goed mogelijk benaderd met behulp van een econometrisch model. Verder speelt dat voor het creëren van een zuivere controlegroep enkel gebruik gemaakt kan worden van geadministreerde kenmerken (zoals persoonskenmerken, etniciteit en indeling in fase). Gelderblom ea. (2007) laten zien dat zachte kenmerken zoals motivatie een grote rol spelen bij de effectiviteit van re-integratie. Deze kenmerken worden echter niet geregistreerd en kunnen daarmee ook niet worden gebruikt voor het creëren van een zuivere controlegroep. Sommige studies corrigeren hiervoor.

Beperking bestanden

Studies maken gebruik van administratieve bestanden. Dit type bestanden is niet in eerste instantie bedoeld voor onderzoek. Om ervoor te zorgen dat de data zo consistent mogelijk zijn, moeten de onderzoekers een grote hoeveelheid bewerkingen doen. (Groot ea 2007).

Hierbij is ook van belang dat de meeste studies slechts een periode van anderhalf tot twee jaar na start re-integratie bezien om te bepalen of iemand aan het werk gaat. Re-integratievoorzieningen kunnen echter ook langer duren en dus pas na die periode tot resultaat leiden. Dit wordt niet in het netto effectiviteitonderzoek meegenomen.

Veel variatie in resultaten

Netto-effectiviteit is afhankelijk van de conjunctuur, het instrument, de doelgroep, het moment van inzet, de financieringsvorm, de prijs en de vraag of een instrument wel of niet gericht is op werk. De diverse studies laten zien dat er kleine tot grote verschillen in de toegevoegde waarde kunnen zijn. Sommige instrumenten zijn effectiever dan andere en voor sommige personen is de inzet van instrumenten effectiever dan voor anderen⁴⁶. Inzicht in de relatie tussen de netto effectiviteit en de hierboven benoemde factoren helpt om met behulp van een goede diagnosestelling de re-integratie effectiever te maken. Het streven is immers om vroegtijdig te kunnen inschatten voor wie, welke re-integratievoorzieningen wanneer in moeten worden gezet om de kans een baan te vinden daadwerkelijk te vergroten en voor wie niet.

Resultaten in algemene zin: een klein positief effect.

In algemene zin geldt dat de diverse studies uitgevoerd naar de netto effectiviteit van re-integratie een beeld geven dat re-integratie een klein positief effect heeft op de kans om een baan te vinden. Met andere woorden: als gevolg van de inzet van re-integratie zijn iets meer mensen aan het werk gekomen. De onderzoeksresultaten variëren. Het gaat in alle gevallen om een stijging van een beperkt aantal procentpunten. Groot ea. (2007a) laten over de jaren 2001-2005 een lichte stijging in de resultaten van de effectiviteit zien. In bijlage 1 zijn diverse resultaten van in Nederland uitgevoerde onderzoeken naar netto effectiviteit van re-integratie opgenomen.

Invloed van factoren nader belicht: verschillen in effectiviteit nader verklaard.

Hieronder wordt ingegaan op de relatie tussen de verschillende factoren en de netto-effectiviteit.

⁴⁶ Voorts kunnen verschillende resultaten worden verklaard door aspecten als verschillen in onderzoeksmethode, -periode en verschillen bij het creëren van het onderzoeksbestand.

1. Relatie conjunctuur, lock-in effect en netto effectiviteit.

CPB (2007) en Groot ea. (2006a) geven aan dat verschillen in effectiviteit tussen doelgroepen en de overige factoren voornamelijk kunnen worden verklaard door het risico op lock-in effect. Het risico van lock-in effect ontstaat doordat mensen door inzet van een re-integratievoorziening pas effectief gaan zoeken als ze deze hebben afgerond. Een deel van die groep zou sneller werk hebben gevonden als ze al die tijd gewoon door hadden gezocht. Het risico op het lock-in effect is sterker voor mensen die over het algemeen kort werkloos zijn en een kleine afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Daarom is re-integratie in de WW minder effectief voor jongeren dan voor ouderen. Het risico van het lock-in effect is in de bijstand kleiner. De kans om zonder re-integratievoorziening aan het werk te gaan is voor bijstandgerechtigden kleiner dan voor de WW gerechtigden.

Het risico van het lock-in effect is afhankelijk van de conjunctuur. In tijden van hoge werkloosheid en geringe kansen op werk (laagconjunctuur) blijkt dat het risico van lock-in effecten beperkter is. De kans om in een laagconjunctuur (bij een hoge werkloosheid) vanuit de uitkering aan de slag te komen is kleiner dan in een hoogconjunctuur. Het risico dat het volgen van een re-integratievoorziening de uitkeringsduur onnodig verlengt is in een laagconjunctuur daarom kleiner.

2. Relatie instrument en netto effectiviteit.

Het instrument dat wordt ingezet is zeer bepalend voor de gemiddelde netto effectiviteit. Studies tonen aan dat voor WW-ers vooral relatief korte re-integratievoorzieningen met bemiddeling een positief effect hebben. Aanbodversterkende instrumenten dragen niet of nauwelijks bij aan de kans om een baan te vinden⁴⁷. Aanbodversterkende instrumenten kunnen op de langere termijn wel een bijdrage hebben op eens structurele verbetering van de positie op de arbeidsmarkt. De huidige onderzoeken meten de uitstroom naar werk na anderhalf tot twee jaar na start re-integratie. Effecten van scholing blijven mogelijk onderbelicht omdat mensen te kort in de tijd worden gevolgd⁴⁸. Tot op heden is dit effect nauwelijks onderzocht. Voor bijstandgerechtigden blijkt dat vooral bemiddeling al dan niet gecombineerd met een assessment en scholing sterk bijdragen aan de kans om een baan te vinden⁴⁹. Ook werkervaringsplaatsen blijken een effectief instrument⁵⁰.

3. Relatie instrumenten die wel en niet gericht zijn op werk.

Voor de gemeentelijke populatie worden ook re-integratievoorzieningen ingezet die in eerste instantie niet gericht zijn op uitstroom naar werk, maar zijn bedoeld om de bijstandgerechtigde een stapje dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Groot ea (2007a) constateren op basis van een vergelijking tussen vier grote gemeenten dat verschillen in doelstellingen tussen gemeenten de netto effectiviteit beïnvloeden. Naarmate gemeenten meer re-integratie inzetten ten behoeven van maatschappelijke participatie van uitkeringsgerechtigden wordt de gemiddelde effectiviteit van re-integratie lager. Er wordt dan voor mensen met een lagere autonome kans om een baan te vinden ook re-integratie ingezet die niet direct gericht is op werk. Wanneer een gemeente meer inzet op maatschappelijke participatie van uitkeringsgerechtigden is het logisch dat het bereik van de populatie hoger en de effectiviteit van re-integratie lager is dan in gemeenten waarin het re-integratiebeleid meer gericht is op werk.

Toch heeft de inzet van deze instrumenten wel positieve effecten voor de samenleving. Zij kunnen de competenties van mensen om deel te nemen aan het maatschappelijk leven

⁴⁷ Groot ea. 2006a, IBO 2001

⁴⁸ Voor dit type onderzoek dient een cohort gedurende een langere periode te worden gevolgd (cohortstudie).

⁴⁹ de Graaf-Zijl ea. 2006

⁵⁰ Hekelaar ea. 2006

verhogen en op de langere termijn tot werk leiden. Denk hierbij aan sociale activering, zorg- en hulpverlening en inburgering. Het instrument sociale activering heeft geen of zelfs in eerste instantie een negatief effect op de kans een baan te vinden, maar circa 41 procent van sociale activering resulteert in de inzet van een volgende re-integratievoorziening die meer gericht is op uitstroom naar regulier werk⁵¹.

4. Relatie doelgroep en netto effectiviteit.

Wanneer de netto effectiviteit voor de verschillende persoonskenmerken in de bijstand wordt vergeleken constateren de diverse studies dat er wel verschillen zijn maar dat de verschillen in netto effectiviteit tussen de verschillende groepen bijstandgerechtigden niet groot zijn. Re-integratie voor bijstandgerechtigden is het meest effectief voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (ouderen, langdurig werklozen). Re-integratie is effectiever voor niet westerse allochtonen dan voor autochtonen. Onderzoeken die naast de nieuwe instroom ook het zittend bestand (langdurig werklozen) meenemen laten een lagere autonome kans op uitstroom naar werk zien⁵². Groot ea (2007a) constateren dat de verschillen in effectiviteit naar persoonskenmerken tussen de afzonderlijke gemeentes groot zijn. In Eindhoven en Rotterdam ligt de effectiviteit van re-integratie voor 55-plussers relatief hoog wanneer ze worden ingezet in het eerste jaar, maar gemiddeld negatief wanneer ze worden ingezet in het tweede of derde jaar na instroom. In Amsterdam en Den Haag is de effectiviteit van re-integratie voor alleenstaande ouders relatief hoog, zowel in het eerste jaar als in de jaren daarna. Bovendien bereiken Amsterdam en vooral Den Haag erg veel alleenstaande ouders. In Den Haag krijgt 90% van de alleenstaande ouders een re-integratievoorziening binnen drie jaar, in Amsterdam is dat 71% en in Rotterdam en Eindhoven respectievelijk 39% en 51%.

De diverse studies constateren grotere verschillen in netto effectiviteit voor re-integratie WW. Over het algemeen hebben diegene met een zeer hoge uitstroomkans het minste baat bij een re-integratievoorziening. Voor hen is het risico van het lock-in effect groot. Re-integratie is doorgaans effectiever voor werklozen met een relatief zwakkere arbeidsmarktpositie. Re-integratie in de WW is effectiever voor ouderen dan voor jongeren en effectiever voor niet westerse allochtonen dan voor autochtonen.

5. Relatie moment van inzet en netto effectiviteit.

Het moment van inzet van re-integratie heeft invloed op de netto effectiviteit. Re-integratie voor bijstandgerechtigden is het meest effectief wanneer dit vroegtijdig wordt ingezet. De effectiviteit van re-integratie in de bijstand neemt af naarmate re-integratie later wordt ingezet. Selectie effecten en duurzaamheid spelen hierbij een rol. Werkloosheidsduur kent een zichzelf versterkend effect; des te langer iemand in de uitkering zit, des te lager is de kans om een baan te vinden⁵³.

Re-integratie voor WW-ers is gemiddeld effectiever wanneer dit pas na 1 jaar wordt ingezet⁵⁴. Een persoon die in de WW instroomt, heeft over het algemeen recente werkervaring en daarmee een relatief hoge autonome uitstroomkans naar werk.

6. Relatie financiering re-integratiebedrijven en netto effectiviteit.

Re-integratiebedrijven worden geprikkeld om werklozen snel aan een baan te helpen, doordat hun beloning afhankelijk wordt gesteld van het resultaat (no cure no pay / no cure less pay). Groot ea (2006a) constateren dat de financieringsvorm van invloed is op de netto effectiviteit.

⁵¹ Groot ea. 2007

⁵² Groot e.a. 2007

⁵³ Groot ea. 2007

⁵⁴ de Graaf-Zijl ea. 2006 en Groot ea.2007

Bedrijven met een no cure no pay financiering halen een hogere netto effectiviteit dan bedrijven met een no cure less pay-contract. Bedrijven met een no cure no pay-contract hebben een sterkere prikkel om werklozen aan een baan te helpen. Pas dan krijgen ze uitbetaald. Bij de uitbesteding van re-integratie worden no cure no pay-contracten gekoppeld aan een makkelijke doelgroep en worden no cure less pay-contracten afgesloten voor moeilijker plaatsbaren.

7. Relatie prijs en netto effectiviteit.

Groot e.a. (2006b) constateren dat op de re-integratiemarkt het credo “Goedkoop is duurkoop” geldt. Zij constateren dat duurdere re-integratievoorzieningen leiden tot een hogere netto effectiviteit dan goedkope re-integratievoorzieningen. Het gaat echter niet om de prijs alleen, maar om een samenhang van prijs, kwaliteit, omvang en inhoud van de re-integratievoorziening.

4.5 Kosten en baten van re-integratie.

Met het re-integratiebeleid is veel geld gemoeid. De vraag is of de inspanningen en inzet van middelen opwegen tegen de bereikte resultaten. Deze vraag kan op verschillende manieren worden beantwoord: op het niveau van het individu, de uitkeringsverstreckende instantie of maatschappij.

Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van re-integratie lijkt sterk op onderzoek naar de netto effectiviteit van re-integratie. Voor de berekening van de bespaarde uitkeringslasten wordt gebruik gemaakt van dezelfde type onderzoeksmethode en onderzoeksdata als de netto effectiviteitstudies. Echter daar waar netto effectiviteit zich richt op de bijdrage van re-integratie aan uitstroom naar werk, richt de berekening van bespaarde uitkeringslasten zich op het netto effect van re-integratie op uitstroom uit de uitkering. De kans dat iemand uit de uitkering stroomt na het volgen van een re-integratievoorziening wordt afgezet tegen de kans dat iemand uit de uitkering stroomt zonder inzet van re-integratie.

Kosten-baten individuele uitkeringsgerechtigde

De economisch theoretische wetenschap gaat er vanuit dat voor het individu met een uitkering geldt dat er altijd een afweging bestaat tussen verblijf in een uitkering en uitstroom uit de uitkering (naar werk of non-participatie). Individuele preferenties spelen daarbij een belangrijke rol. Deze individuele preferenties worden beïnvloed door onder andere de hoogte van de uitkering en de zoekverplichtingen die daar tegenover staan, de te verwachten inkomsten uit reguliere dan wel informele arbeid (mantelzorg en huishoudproductie), de waardering van (informele) arbeid en vrije tijd, maar ook het beleid van de uitkeringsverstreckende instantie (stimulerend, handhavend) bepalen het uiteindelijke gedrag van een individuele uitkeringsgerechtigde.

Kosten-baten uitkeringsverstreckende instanties

De resultaten voor berekening van de bespaarde uitkeringslasten betreft een gemiddelde van alle ingezette instrumenten. Groot ea. (2007a) constateren dat de kosteneffectiviteit afhangt van dezelfde verklarende mechanismen zoals beschreven in paragraaf 4. De mate waarin re-integratie leidt tot bespaarde uitkeringslasten hangt af van de instrumentkeuze, het moment van inzet, de doelgroep, conjunctuur, financieringsvorm en prijs van de re-integratievoorziening.

Wanneer de kosten van re-integratie worden afgezet tegen de baten van re-integratie is daarbij vanuit het perspectief van de uitkeringsverstreckende instanties vooral van belang in hoeverre de kosten van re-integratie worden terugverdiend door een besparing op de uitkeringen.

Teneinde daarin inzicht te krijgen, hebben Groot ea. (2007a) in opdracht van SZW, voor de periode 2001-2005 onderzocht wat de gemiddelde bijdrage van een re-integratievoorziening was aan besparingen op de uitkeringslasten. De onderzoekers hebben tevens de gemiddelde kosten van re-integratie in beeld gebracht. Groot e.a. (2007a) concluderen dat de gemiddeld bespaarde uitkeringslasten niet opwegen tegen de gemiddelde kosten van re-integratie. Re-integratie in de bijstand leidt in hun onderzoek gemiddeld zelfs tot een beperkte verlenging van de uitkeringsduur.

Box 9. Kanttekeningen bij kosten-batenanalyse: encouraged worker en voordrachtseffect

Groot ea (2007a) hebben in hun onderzoek uitsluitend gekeken naar de uitstroom uit de uitkering – en dus besparing op de uitkeringslasten- voor de betreffende uitkering, in casu de WW respectievelijk WWB. Daar waar de uitstroom in feite doorstroom naar een andere uitkering betekent is wel sprake van een besparing op de uitkeringslast van de betreffende uitkering, maar niet van een besparing op de sociale zekerheid als geheel.

Groot ea (2007a) geven in hun analyse verder aan dat zij uitsluitend het effect van het volgen van een traject op de uitstroom uit de uitkering in de analyse hebben betrokken. Bij inzet van re-integratie spelen echter ook twee andere effecten. Van der Heul (2006) constateert dat het effect van de voordracht van een traject effect heeft op het gedrag van een uitkeringsgerechtigde. Hij heeft voor de WW laten zien dat de voordracht voor een traject een activerende werking op werkzoekenden kan hebben, waardoor men harder op zoek gaat naar een baan en ook eerder een baan weet te vinden. In die zin heeft een trajectvoordracht een gunstig effect op uitstroom uit de uitkering. Gevolg hiervan is dat de gemiddelde uitkeringsduur lager is dan in een situatie waarin geen re-integratie wordt aangeboden. Een ander effect dat kan optreden is het zogenaamde encouraged worker effect. Het volgen van een re-integratietraject biedt uitkeringsgerechtigden een hoger reëel perspectief op arbeid en dus uitstroom uit de uitkering.

Van der Heul wijst daarnaast op een ander methodologisch probleem, namelijk dat resterend uitkeringsrecht en gezondheidstoestand bij aanvang WW uitkering belangrijke verklarende factoren in de WW kunnen vormen voor uitstroom uit de WW. Dit is met name een probleem omdat deze factoren samenhangen met een selectieve inzet van re-integratie. In het onderzoekdesign zou daarmee rekening moeten worden gehouden.

In de analyse van Groot ea zijn het voordrachts- en het encouraged worker effect niet expliciet onderzocht. In hun onderzoek zijn de uitkeringsgerechtigden die geen traject hebben gevolgd, maar wel een aanbod hebben gehad in de controlegroep opgenomen. Als het voordrachtseffect inderdaad optreedt dan zijn personen in de controlegroep opgenomen die door het aanbod van een re-integratievoorziening een hogere uitstroomkans uit de uitkering hebben dan gemiddeld. De controlegroep vertoont daarmee een gemiddeld hogere uitstroomkans. Daardoor lijkt het dat de groep met traject lagere kans heeft om uit te stromen dan de groep zonder traject.

Meer gericht onderzoek naar met name de relatie tussen het zogenaamde voordrachts- en encouraged workereffect en kans op uitstroom uit de uitkering (naar werk en non participatie) is nodig om een uitspraak over de invloed van deze effecten te kunnen doen. Voor een uiteindelijke beoordeling van de kosten-effectiviteit is dit van belang. Als het voordrachtseffect inderdaad wordt gevonden dan betekent dit dat de gevonden bespaarde uitkeringslasten als gevolg van het traject zijn onderschat. Is er daadwerkelijk sprake van een encouraged worker-effect dan is dat een gegeven dat kan worden betrokken bij de inzet van instrumenten.

De conclusies over kosteneffectiviteit dienen met deze kanttekeningen in het achterhoofd te worden gelezen.

Kosteneffectiviteit re-integratie WW

De manier waarop re-integratievoorzieningen in de WW zijn ingezet heeft gemiddeld voor de periode 2002-2005 tot een zeer beperkte verkorting van de uitkeringsduur geleid. Dat betekent dat de baten, voorzover het de uitkeringslasten WW betreft, gering zijn en in de regel niet opwegen tegen de kosten die voor re-integratievoorzieningen worden gemaakt. De gemiddelde kosten voor re-integratie in de WW bedragen 2.150 euro. Met in acht nemen van de methodologische kanttekeningen (zie box 9) geeft het onderzoek ook inzicht in de gemiddelde kosten variërend naar moment van inzet, leeftijd en fase indeling. Bij een gemiddelde WW uitkering van 15.100 euro per jaar variëren de bespaarde uitkeringslasten tussen 500 euro voor re-integratievoorzieningen voor de leeftijdsgroep 35-44 jaar tot minus 800 euro voor re-integratievoorzieningen voor 55-65 jarigen. In termen van kosteneffectiviteit variëren de kosten van re-integratie per saldo tussen 1.700 (gemiddelde kosten re-integratie 2.200) euro voor de leeftijdsgroep 35-44 en 2.800 (gemiddelde kosten re-integratie 2.000) euro voor de leeftijdsgroep 55-64. De kosteneffectiviteit is daarmee negatief.

Kosteneffectiviteit re-integratie bijstandsgerechtigden

De manier waarop re-integratie voor bijstandsgerechtigden zijn ingezet heeft voor de periode 2002-2005 zelfs gemiddeld tot een zeer beperkte verlenging van de uitkeringsduur geleid. De baten van re-integratie vallen in termen van bespaarde uitkeringslasten daarmee negatief uit. Ook voor dit onderzoek geldende dezelfde methodologische bezwaren als in box 9 is genoemd. Gemiddeld bedragen de door deze uitkeringsduur verlenging gemoeide additionele kosten tussen de 800 euro voor re-integratievoorzieningen voor de leeftijdsgroep 35-44 en 1.200 euro voor re-integratievoorzieningen voor de leeftijdsgroep 15-24. De gemiddelde kosten van een re-integratievoorziening voor bijstandsgerechtigden bedraagt 2.900 euro. Daarmee variëren de totale kosten (kosten re-integratievoorziening plus uitkering) voor re-integratie van bijstandsgerechtigden tussen de 3.700 euro voor re-integratievoorzieningen ingezet voor de leeftijdsgroep 35-44 en 4.100 euro voor re-integratievoorzieningen ingezet voor de leeftijdsgroep 15-24. De kosteneffectiviteit is daarmee negatief.

Bovenstaande resultaten betreft een gemiddelde van alle ingezette re-integratievoorzieningen, inclusief de inzet van instrumenten die in eerste instantie niet gericht zijn op uitstroom naar werk (zoals sociale activering), op basis van landelijke data⁵⁵ voor de jaren 2002-2005. Groot ea. (2007a) constateren dat wanneer voor bijstandsgerechtigden naar de verschillende jaren afzonderlijk wordt gekeken, voor de jaren 2002, 2003 en 2004 een kleine uitkeringsduur verlenging optreedt. De resultaten in 2004 en 2005 zijn beter dan in de jaren daarvoor en voor 2005 wordt zelfs een kleine uitkeringsduur verkorting geconstateerd. De gemiddelde resultaten in termen van verkorting uitkeringsduur laten voor de onderzochte periode een stijgende lijn zien.

Voor individuele gemeenten kunnen echter, voor bepaalde doelgroepen, de bespaarde uitkeringslasten wel opwegen tegen de gemiddelde kosten. Ook hier zijn verschillen tussen doelgroepen, instrumenten, moment van inzet, conjunctuur, prijs en financieringsvorm van invloed op de resultaten. Teneinde preciezer inzicht te krijgen in de kosteneffectiviteit en de gemiddelde kosten van re-integratie hebben Groot ea., naast een analyse op basis van landelijk beschikbare data, onderzoek gedaan op basis van data van de gemeente Rotterdam. De gemiddelde kosten voor re-integratievoorzieningen zijn in Rotterdam gelijk aan het landelijk gemiddelde (2.900 euro). Rotterdam slaagt er echter wel in, voor de periode 2002-

⁵⁵ Voor deze periode is slechts inzicht in inzet van re-integratie door de 45 gemeenten die de gehele periode de monitor sluitende aanpak (MOSA) hebben gevuld.

2005, gemiddeld een verkorting van de uitkeringsduur te realiseren. Wanneer een re-integratievoorziening na 6 maanden wordt ingezet wegen de gemiddelde kosten voor re-integratie op tegen de gemiddeld bespaarde uitkeringslasten. Daar staat tegenover dat Rotterdam relatief scherp selecteert om te bepalen wie voor een re-integratievoorziening in aanmerking komt.

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Re-integratie heeft niet primair tot doel om tot besparingen in de uitkeringslast te komen. Re-integratie is gericht op het bevorderen van de uitstroom naar regulier werk van uitkeringsgerechtigden die dat niet op eigen kracht kunnen. Het leidt daarmee ook tot een aantal andere maatschappelijke effecten. Bij de waardering van re-integratievoorzieningen spelen economische en sociale aspecten een rol. Een kostenbenadering sec doet daaraan geen recht. Door middel van een maatschappelijke kosten-batenanalyse worden de maatschappelijke effecten van re-integratie van uitkeringsgerechtigden zoveel mogelijk gekwantificeerd en in een gemeenschappelijke eenheid uitgedrukt (meestal geld).

Maatschappelijke kosten-batenanalyses zijn in Nederland slechts in bescheiden mate toegepast. De resultaten laten nog grote verschillen zien. Dat vloeit voort uit het feit dat op onderdelen nog debat is over een aantal (economisch theoretische) veronderstellingen die van cruciale betekenis zijn voor het uiteindelijke resultaat (zie box 10). Deze analyses maken inzichtelijk dat juist bij een probleem met diverse maatschappelijke effecten niet zonder meer alleen naar de direct op geld waardeerbare effecten (onder de zogenaamde externe effecten) moet worden gekeken. Ook de minder eenvoudig in geld te waarderen effecten moeten in de uiteindelijke beoordeling worden betrokken.

Kok ea (2006) hebben in 2006 in opdracht van BoaBorea onderzoek gedaan naar de maatschappelijke kosten en baten van re-integratie voor re-integratievoorzieningen ingezet in de periode 2002-2004. Onderstaande tabel geeft de in dit onderzoek meegenomen kosten en baten van re-integratie weer.

Tabel: Kosten en baten van re-integratiediensten

	uitgaven sociale zekerheid	Re-integratie- bedrijf	werkgever	cliënt	verdrongen werknemer	overig maatschappij	totaal
Uitkeringslasten/verzuimlasten	+			-	+/-		0
Uitvoeringskosten verstrekken uitkeringen	+						+
Uitvoeringskosten ivm re-integratie	-						-
Prijs re-integratievoorziening	-	+					0
Kosten re-integratievoorziening		-					-
Productie			+				+
Bruto loon			-	+	-		0
Belasting				-	+	+	0
Werkgerelateerde kosten				-	+		-
Subsidie kinderopvang				+	-	+	0
Immaterieel inkomen				+	-		+
Vrije tijd				-	+		-
Uitgaven gezondheidszorg						+	+
Criminaliteit						+	+
Verstorende werking belastingheffing						+/-	+/-
totaal	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-

Bron: Kok ea (2006)

De maatschappelijke kosten-batenanalyse probeert de maatschappelijke effecten inzichtelijk te maken, maar is in haar waardering van juist de niet materiele effecten kwetsbaar in de aannames. Kok e.a. (2006) geven dat in hun onderzoek ook expliciet aan: "Bij de

berekeningen zijn echter een groot aantal aannames gebruikt omdat onvoldoende informatie voorhanden was. De meerwaarde van de kosten-batenanalyse ligt vooral ook in het blootleggen van de mechanismes waardoor het rendement van re-integratietrajecten tot stand komt.”

SZW heeft CPB verzocht de maatschappelijke kosten baten analyse aan een nadere beschouwing te onderwerpen. Dit onderzoek is door Koning en Bosch (2007) van het CPB uitgevoerd. Koning en Bosch hebben in grote lijnen de door Kok ea. gehanteerde methode gevolgd en gebruik gemaakt van de empirische resultaten van Kok ea. Zij constateerden dat andere veronderstellingen voor verdringing en productiviteit weinig effect hebben op de uitkomsten. Kwantificering van de waardering van vrije tijd en non participatie levert naar hun mening wel andere uitkomsten op. Koning en Bosch kwantificeren de waardering van vrije tijd/behoud van de uitkering op theoretische gronden. Zij laten in hun beschouwing zien dat deze benadering tot forse veranderingen ten opzichte van de resultaten van Kok ea leidt: een positief maatschappelijk rendement slaat om in een negatief rendement. (zie verder box 10)

Box 10. Kanttekeningen bij maatschappelijke kosten-batenanalyse van re-integratie

In de analyse van Kok ea. is de waarde van vrije tijd voor de uitkeringsgerechtigde wel onderkend maar niet gekwantificeerd. Vrije tijd is alleen als pm post in de berekeningen meegenomen. Tegenover de waarde van vrije tijd voor de uitkeringsgerechtigde staat bijvoorbeeld ook de waarde die wordt toegekend aan het hebben van werk (immateriële inkomen). Ook dat hebben zij alleen als pm post in hun berekening meegenomen. Nader onderzoek is in hun ogen nodig om deze effecten te kwantificeren.

Niet alleen bij de overgang van uitkering naar werk speelt de waardering van vrije tijd en informele arbeid. Ook bij de uitstroom uit de uitkering om een andere reden dan werk speelt de waardering van vrije tijd een rol.

Kok ea vinden een uitsteleffect van het volgen van een traject: een traject vergroot de kans om vanwege het vinden van een baan uit te stromen, maar verkleint de kans om vanwege andere redenen uit te stromen. Met re-integratie blijven sommigen uitkeringsgerechtigden langer in de uitkering zitten. Omdat deze uitkeringsgerechtigden zonder re-integratie hun uitkering opgeven, tellen Kok ea de hele uitkering mee als winst voor het individu. Het verlies van vrije tijd (door zoekverplichtingen e.d.) en informele arbeid wordt door Kok ea niet gekwantificeerd. Koning en Bosch stellen dat het uitsteleffect laat zien dat uitkeringsgerechtigden waarde hechten aan vrije tijd en non participatie. Sommige uitkeringsgerechtigden zeggen zonder re-integratie de uitkering op omdat het nut van de uitkering met bijbehorende verplichtingen niet opweegt tegen nut van vrije tijd en informele arbeid. Op theoretische gronden stellen zij dat het verlies van vrije tijd en informele arbeid ongeveer even groot is als het bedrag van de uitkering. Per saldo is de winst voor de uitkeringsgerechtigde dan nul.

Koning en Bosch stellen het volgende: “De bevinding dat individuen een afweging maken tussen een uitkering met bijkomende zoekverplichtingen en (meer) vrije tijd en informele arbeid, suggereert dat zij wel degelijk waarde hechten aan non-participatie. Dit heeft belangrijke consequenties voor de individuele baten van re-integratie – die zullen namelijk lager zijn.” Het gevolg hiervan is dat tegenover de maatschappelijke winst van de uitstroom als gevolg van het succesvol inzetten van trajecten het maatschappelijke verlies staat met de duurverlenging in de uitkering en de waardering van nonparticipatie als trajecten niet succesvol zijn.

Ook in deze discussie spelen twee eerder beschreven elementen een rol. Doordat het effect van de voordracht voor een traject niet is meegenomen is onduidelijk of een traject werkelijk leidt tot een uitstel van de uitstroom vanwege andere redenen dan het vinden van een baan. Het kan bijvoorbeeld ook zijn dat door het voordrachtseffect degenen die geen traject willen volgen eerder hun uitkering opzeggen (zonder een baan te hebben gevonden). Als dit het geval is, komen de maatschappelijke baten juist hoger uit.

Naast de methodologische vraag in hoeverre in de opzet van het onderzoek rekening wordt gehouden met het mogelijke optreden van het zogenaamde voordrachtseffect staat de vraag of er daadwerkelijk sprake is maatschappelijke winst of verlies bij het volgen van een traject.

Gelet op de verschillen in uitkomsten en inzichten kan worden vastgesteld dat de uitgevoerde maatschappelijke kosten-batenanalyses op dit moment nog onvoldoende houvast bieden om een gekwantificeerd inzicht te geven in het maatschappelijk rendement van re-integratie. De stand van het hedendaagse re-integratieonderzoek geeft in elk geval wel voldoende inzicht in de factoren die bij een maatschappelijke kosten-batenanalyse een rol spelen en wat de belangrijke sleutelfactoren daarin zijn. Gelet ook op de kanttekeningen die zijn geplaatst bij het kosteneffectiviteitsonderzoek zal duidelijk zijn dat met name het door van der Heul gesignaleerde voordrachtseffect nader zal moeten worden onderzocht. Immers de optredende duurverlenging van het verblijf in de uitkering zoals dat door Kok ea is geconstateerd zal nader moeten worden onderzocht. Is er sprake van een onderschatting van de bespaarde uitkeringslasten of treedt er wel degelijk een duurverlenging als gevolg van het volgen van een traject?

In de maatschappelijke kosten-batenanalyse worden vanuit welvaartstheoretisch uitgangspunt de kosten en baten van alle partijen betrokken. Hierboven zijn de elementen daarvan nader toegelicht. Daarbij spelen onder andere de individuele afwegingen van een uitkeringsgerechtigde om te werken, wel of niet een uitkering te krijgen en al dan niet uit de uitkering te stappen (non-participatie) een rol en de wijze waarop inkomen (uit arbeid (formeel en/of informeel) danwel via een uitkering) gewaardeerd wordt in relatie tot de vrije tijd en verplichtingen die daar tegenover staan.

Voor personen in de uitkering geldt dat het voor de overheid vanuit maatschappelijk oogpunt niet acceptabel is als uitkeringsgerechtigden niet aan het werk zouden willen en geen traject zouden willen volgen. Ook het verrichten van informele betaalde arbeid (zwart en grijs werk) wordt door de overheid niet geaccepteerd. Dat geldt uiteraard niet voor andere beweegredenen van personen om bewust te kiezen voor non-participatie, waaronder opleiding, (mantel)zorg, opvoeding en samenwonen. De verhouding tussen maatschappelijk wel en niet geaccepteerde redenen van uitstroom naar non-participatie is tot op heden niet onderzocht. De overheid kan uiteraard andere instrumenten inzetten om de afweging van individuen bij de keuzes die zij moeten maken te beïnvloeden. Die hebben uiteraard ook hun prijs en opbrengst. Het kan daarbij gaan om het verlagen van een uitkering, strikter inzetten van het handhavingsinstrumentarium etc. etc. Dit zijn echter beleidsalternatieven die ook hun eigen specifieke maatschappelijke kosten en baten met zich meebrengen.

4.6 Inzichten ten behoeve van een vergroting van de effectiviteit

De effectiviteit van het instrumentarium wordt voor een groot deel bepaald door de wijze waarop re-integratie-instrumenten door gemeenten, UWV en CWI worden ingezet. Op basis van de onderzoeksresultaten uit voorgaande paragrafen en diverse kwalitatieve (internationale) studies⁵⁶ naar de effectiviteit van re-integratie wordt in deze paragraaf ingegaan op de inzichten voor een vergroting van de effectiviteit van re-integratie.

- De IBO werkgroep “Toekomst van het arbeidsmarktbeleid” gaf in haar rapport reeds aan dat voorkomen beter is dan genezen. Gelet op de beperkte effectiviteit van re-integratie moet worden gewezen op het belang werkloosheid zoveel mogelijk te voorkomen. Dat geldt vooral voor groepen die bijzonder moeilijk te re-integreren zijn. Preventieve

⁵⁶ Waaronder diverse in het verleden uitgevoerde meta-studies zoals de Koning ea. (2005), Martin ea. (2001).

instrumenten zoals het terugdringen van voortijdig schoolverlaten en vroeg- en voorschoolse educatie kunnen dan een belangrijke rol spelen.

- Wanneer het optreden van werkloosheid niet te voorkomen is, dan dient men zich bewust te zijn van het feit dat niet elk instrument werkt voor elke werkloze en op elk moment. De grootste effectiviteit wordt bereikt wanneer de inzet van instrumenten op maat wordt ingezet, op basis van persoonskenmerken, zachte kenmerken en de afstand tot de arbeidsmarkt. Hieronder wordt ingegaan op wat werkt *in het algemeen* voor wie, wanneer.
 - Bemiddeling en incentives.
Bemiddeling en incentives (zoals sancties en bonussen) zijn het meest effectief. Bij bemiddeling geldt dat voor alle groepen werklozen, maar in het bijzonder voor (herintredende) vrouwen.
 - Scholing
Het beeld voor scholing is gemengd, maar in het algemeen sterk afhankelijk van het type scholing, de duur etc. Afgezien daarvan blijkt scholing overwegend ineffectief voor jongeren en relatief effectief voor werklozen ouder dan 40 jaar, vrouwen en kansarme groepen⁵⁷. Scholing is het meest effectief wanneer dit wordt ingezet in combinatie met werk zoals in onder andere leer-werk trajecten.
 - Loonkostensubsidies.
Studies van oa de OECD naar vormen van gesubsidieerde arbeid en inzet van loonkostensubsidie laten zien dat generieke (loon)kostensubsidies aan werkgevers en directe banencreatie in de publiek sector ineffectief zijn als het gaat om doorstroming naar reguliere arbeid. Wanneer echter loonkostensubsidies tijdelijk zijn en specifiek worden ingezet voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is dat beeld gunstiger⁵⁸. De effectiviteit van inzet loonkostensubsidie wordt vergroot wanneer dit gepaard gaat met een goede begeleiding en/of functiegerichte scholing. Diepen ea (2006) concluderen dat de toeleiding van voldoende geschikte kandidaten de cruciale succesfactor is voor het in grotere mate toepassen van het instrument loonkostensubsidie. Een sluitend systeem waarin het niet volledig meewerken aan de terugkeer naar de arbeidsmarkt geen optie is en verzuim actief wordt tegengegaan draagt bij aan het succes.
 - Specifiek voor bijstandgerechtigden het volgende kan worden geconcludeerd:
 - Wat werkt?: bemiddeling en werkervaringsplaatsen zijn relatief effectief, evenals gecombineerde instrumenten. Duurdere instrumenten scoren beter wat betreft effectiviteit;
 - Voor wie?: voor ouderen en personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is re-integratie relatief het meest effectief;
 - Wanneer?: naarmate er sneller geïntervenieerd wordt is re-integratie effectiever.
 - Specifiek voor WW gerechtigden kan het volgende worden geconcludeerd:
 - Wat werkt?: kortdurende instrumenten met bemiddeling zijn het meest effectief. Aanbodversterkende instrumenten zijn niet of nauwelijks effectief. Duurdere instrumenten zijn effectiever dan goedkope;
 - Voor wie?: re-integratie is doorgaans effectiever voor werklozen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie. Van der Heul (2006) constateert dat re-integratie met name effectief is voor vrouwen, allochtonen en lager opgeleiden. Voorts is re-integratie effectiever voor ouderen dan voor jongeren;
 - Wanneer? Re-integratievoorzieningen die na 12 maanden worden ingezet blijken in de onderzoeken effectiever dan re-integratievoorzieningen die aan het begin van

⁵⁷ De Koning ea. (2005)

⁵⁸ Martin ea. (2001) Faber ea. (2001), Faber ea. (2003)

de werkloosheidsperiode worden ingezet. Dat betekent echter niet dat gewacht moet worden met de inzet van re-integratie, maar dat re-integratie ter voorkoming van deadweight loss en het lock-in effect selectief moet worden ingezet voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

- De algemene bevindingen met betrekking tot de inzet van instrumenten voor personen met bijstand of WW gaan niet altijd op. Om de effectiviteit van re-integratie zo groot mogelijk te krijgen moet *per individu* bepaald worden wat de afstand tot de arbeidsmarkt is en wat voor dit individu de meest effectieve dienstverlening is⁵⁹. Inzicht in netto-effectiviteit maakt het mogelijk om klantprofielen te ontwerpen. Wenselijk is dat daarbij ook zachte kenmerken worden meegenomen⁶⁰.
De Koning e.a. (2005) constateren in een overzichtstudie dat profiling in combinatie met gestructureerde interviews met alle cliënten waarschijnlijk de beste benadering is. Maar dat het ook een kostbare benadering is. Bij werkloze cliënten betekent het dat veel energie wordt gestopt in een aanzienlijke groep cliënten die ook zonder intensieve dienstverlening snel werk vindt. Daarom valt te overwegen om differentiatie aan te brengen in het moment waarop profiling wordt toegepast. Bij de meeste groepen is het verstandig enige maanden te wachten zodat de meest kansrijken zijn uitgestroomd. interviews zouden beperkt dienen te blijven tot de cliënten waarvan het profiling model aangeeft dat zij een verhoogd risico hebben op langdurige werkloosheid, alsmede tot de cliënten die in eerste instantie relatief kansrijk leken, maar na verloop van tijd nog steeds werkloos zijn.
- Intensivering van de aandacht en contact met werkgevers leidt tot significante verbetering van de vacaturevervulling enerzijds en effectievere re-integratie anderzijds⁶¹. PWC (2006) constateert dat, hoewel in de beginperiode van Suwi de aandacht eenzijdig gericht was op aanbodgerichte re-integratie in toenemende mate wordt gewerkt aan vraaggerichte vacaturevervulling.
Van Velden ea. (2007) concluderen dat het vraaggerichte karakter van de Stimuleringsregeling vacaturevervulling door Werklozen en met werkloosheid bedreigde werknemers (SVWW) een gunstig beeld geeft in vergelijking met de meer aanbodgerichte trajecten van gemeenten en UWV.
- De effectiviteit verbetert als de inzet van re-integratiemiddelen samengaat met een helder handhaving- en sanctiebeleid⁶². Re-integratie en handhaving versterken elkaar. Re-integratie is effectiever in een omgeving waar niets doen om weer aan de slag te gaan geen optie is. Dit komt op verschillende wijzen tot uitdrukking:
 - *Controle op zoekactiviteiten en sancties* leiden tot een snellere uitstroom uit de uitkering en verhogen in die zin de effectiviteit van het beleid. Het bestaan van sancties op zich heeft al een belangrijk afschrik-effect.
 - *Verplichte deelname aan trajecten* is een andere manier waarop het principe “niets-doen is geen optie” tot uitdrukking kan komen. Diverse onderzoeken treffen een afschrik-effect van (de aankondiging van) verplichte deelname aan trajecten. Daarnaast constateren Groot ea. (2007a) op basis van een vergelijking tussen gemeenten dat hoe hoger het aantal vrijstellingen in een gemeente is, hoe lager de effectiviteit.
 - Ten slotte kan aan het principe uitdrukking worden gegeven via een work-first achtige aanpak. Sommige werklozen worden al bij voorbaat afgeschrikt om een uitkering aan

⁵⁹ De Koning ea (2005), Hekelaar ea (2006)

⁶⁰ Gelderblom ea. (2007)

⁶¹ De Koning ea (2005)

⁶² Brief TK juli 2006

te vragen (ex ante effect), 17% trekt de aanvraag voor bijstand in⁶³. Daardoor daalt de instroom in uitkering. Voor de groep mét uitkering neemt de zoekprikkel toe, hetgeen leidt tot een sterkere uitstroom uit de uitkering (ex post effect). Beide effecten leiden tot een lager uitkeringsvolume.

Het afschrikkende effect van re-integratie kan niet los worden gezien van de feitelijke inzet van re-integratie. Het louter “dreigen” met re-integratie zal snel aan betekenis inboeten.

⁶³ Divosamonitor 2006

Bijlage 1: Overzicht resultaten onderzoeken netto effectiviteit

Tabel: Netto effectiviteitonderzoek re-integratie WW gerechtigden

Onderzoek	Periode	Populatie	Methode	Uitkomstmaat	Resultaat (relatieve toename van baanvindkans)
Heyma e.a. (2003)	2000-2001	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao	Duurmodel (niet parametrisch), geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 1½ jaar na instroom	Toename initiële baanvindkans met 17% (van 42 naar 49%) bij kwalificatie en 57% (van 42 naar 66%) bij diagnose Re-integratie blijkt het meest effectief voor mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.
Van der Heul e.a. (2003)	1999-2001	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao Alleen via Gak Sluitende aanpak	Duurmodel (parametrisch), geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Verandering verwachte werkloosheidsduur	Effect varieert van 5% bij oriëntatie tot -12% bij scholing .
Heyma (2005)	1999-2001	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao	Duurmodel (niet parametrisch), correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 1½ jaar na instroom	Effect varieert van 52%(van 53 naar 80%) bij alle instrumenten (voor fase 2 WW'ers) tot -6% (van 53 naar 49%) bij aanbodversterking. De inzet van re-integratie-instrumenten vooral effectief is bij cliënten met een redelijke, maar niet te grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 2 en 3).
Zwinkels (2005)	1998-2002	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao Geen ouderen (57+)	Duurmodel (parametrisch) correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkloosheidsduur verkorting van een RIB	Gemiddelde duurverkorting 187 dagen (ongeveer 25%)
De Graaf-Zijl e.a. (2006a)	1999-2004	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao	Duurmodel (niet parametrisch) geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Toename initiële baanvindkans met 7% (van 74 naar 79%).
Van der Heul (2006)	2002-2003	Nieuwe instroom WW Geen samenloop ao Geen ouderen (57+) en jongeren (23-)	Duurmodel (niet parametrisch) en matching, correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Gemiddeld effect van 1,4% (van 74 naar 75%) Effect varieert van 5% bij bemiddeling (van 74% tot 78%) tot -6% bij diagnose (van 74 naar 70%). Het voordrachtseffect van re-integratie is heel bepalend. Op het moment dat mensen een aankondiging krijgen dat ze met een traject moeten beginnen, stijgt de uitstroomkans met 26%-punt. De kans daalt echter met 25%-punt op het moment dat het traject daadwerkelijk begint.
Groot ea. (2007a)	1999-2005	Nieuwe instroom WW en Zittend bestand	Duurmodel (parametrisch) geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Effect voor trajecten ingezet binnen 1 jaar is 1,7% (van 54,2 naar 55,1%) voor trajecten ingezet na 1 jaar < 2 jaar is het effect 2,3% (van 56,9 naar 58,2%) Re-integratie ingezet na 2 jaar heeft geen effect. Re-integratie is effectiever voor personen tussen 35 en 54 jaar, niet westerse allochtonen en voor personen met partner. Netto effectiviteit over jaren heen laat eens stijging zien.

Tabel: Netto effectiviteitonderzoek re-integratie bijstandgerechtigden

Onderzoek	Periode	Populatie	Methode	Uitkomstmaat	Resultaat (relatieve toename van baanvindkans)
Hekelaar e.a. (2006)	2001-2003	Bijstandpopulatie nieuwe instroom en zittend bestand. Gemeente Rotterdam	Duurmodel (parametrisch), geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit.	Werkloosheidsduur verkorting en uitstroomkans	een basis re-integratietraject (relatief kortdurende trajecten) heeft een effect van 60% (toename van 10 naar 16%), de inzet van een re-integratieplus traject (een langer traject waarin ook ruimte is voor scholing en het opdoen van werkervaring) heeft effect van 140% (toename van 10 naar 24%). Geen sterke verschillen in uitstroomkans tussen verschillende groepen bijstandgerechtigden, al bleek dat re-integratie iets effectiever is voor mensen met een relatief zwakke arbeidsmarktpositie (fase 4 cliënten, ouderen).
Graaf-Zijl e.a. (2006b)	2001-2004	Bijstandpopulatie nieuwe instroom. Gemeente Amsterdam	Duurmodel (niet parametrisch) geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Gemiddeld effect van 22% (van 23 naar 28%). Trajecten voor mensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt zijn iets effectiever.
Kok ea. (2006)	1999-2004	Bijstandpopulatie nieuwe instroom 45 grote gemeenten (MOSA)	Duurmodel (niet parametrisch) geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Gemiddeld effect voor trajecten die binnen 6 maanden begonnen zijn is 33% (van 21 naar 28%), Effect voor trajecten die later starten hadden een lager effect. Effect trajecten gestart na 6 maanden van 24% (van 21 naar 26%) en effect trajecten gestart na een jaar van 10% (van 21 naar 23%).
De Groot ea. (2007a)	1999-2005	Bijstandpopulatie nieuwe instroom en zittend bestand 45 grote gemeenten (MOSA)	Duurmodel (parametrisch) geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Toename initiële baanvindkans met 14% (van 17,3 naar 19,8%) voor re-integratie ingezet binnen 1 jaar en 8% (van 18,8 naar 20,3%) voor re-integratie ingezet na 1 jaar. Re-integratie ingezet voor instroomcohort 1980-1985 laten een stijging zien van 31% (van 3,9 naar 5,1%) Re-integratie is effectiever voor mannen, personen tussen 25 en 44 jaar en niet westerse allochtonen. Re-integratie ingezet in 2004 en 2005 is effectiever dan re-integratie ingezet in 2002 en 2003. Effectiviteit (beroepsgerichte) scholing en arbeidsbemiddeling is hoog. Effectiviteit sociale activering is negatief. Van personen met sociale activering stroom tussen de 41 en 48% door naar een regulier re-integratie instrument.
	1999-2005	Bijstandpopulatie nieuwe instroom en zittend bestand gemeenten Amsterdam, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam. (gemeentelijke bestanden)	Duurmodel (parametrisch) geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	De toename van de initiële baanvindkans verschilt sterk tussen gemeenten. Voor respectievelijk re-integratie gestart binnen 1 jaar na instroom en na 1 jaar na instroom stijgt de initiële baanvindkans voor: <ul style="list-style-type: none"> • Amsterdam met 20% en 12% • Rotterdam met 27% en 12% • Den Haag met 13% en 7% • Eindhoven met 35% en 21%

Tabel: Netto effectiviteitonderzoek re-integratie niet uitkeringsgerechtigden

Onderzoek	Periode	Populatie	Methode	Uitkomstmaat	Resultaat (relatieve toename van baanvindkans)
Groot ea. (2007c)	2001-2005	Bij CWI ingeschreven niet uitkeringsgerechtigden	Duurmodel (parametrisch) geen correctie niet geobserveerde heterogeniteit	Werkhervattingskans binnen 2 jaar na instroom	Gemiddeld effect van 25% (een toename van de baanvindkans van 39,4 naar 49,3%) Moment van inzet heeft weinig invloed op de gevonden relatieve effectiviteit.

Bijlage 2: Afkortingenlijst

CWI	Centrale organisatie werk en inkomen
EQUAL	Communautaire initiatief van het Europees Sociaal Fonds
FWI	Fonds werk en inkomen
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
ID	Besluit In- en Doorstroombanen
IRO	Individuele Re-integratie Overeenkomst
IWI	Inspectie werk en inkomen
LWI	Locatie werk en inkomen
ROC	Regionale opleidingscentra
RSP	Regeling Schoonmaakdiensten Particulieren
RWI	Raad voor werk en inkomen
SUWI	Wet structuur uitvoeringorganisatie werk en inkomen
SVWW	Stimuleringsregeling voor werkzoekende en met werkloosheid bedreigde werknemers
TK	Tweede Kamer
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZ	Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen
W-deel WWB	Door het rijk aan gemeenten beschikbaar gestelde budget voor re-integratie.
WIA	Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet werk en bijstand

Bijlage 3: Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer (2004) Bemiddeling en reïntegratie van werklozen. Den Haag
- Centraal Planbureau (2007) Macro Economische Verkenningen (MEV) 2008. Den Haag: CPB.
- Diepen, P. van, L. Mallee (2006) Evaluatie en werking loonkostensubsidie gemeente Utrecht. Amsterdam: Regioplan.
- Divosa (2006) WWB-monitor 2006. Meer perspectief voor mensen. Twee jaar wet werk en bijstand. Utrecht
- Divosa (2007) Divosa-monitor 2007. Verschil maken. Drie jaar Wet werk en bijstand. Utrecht
- Faber, J., M. Janssen, S. Kamstra (2001) Instroom Uitstroom Banen. Gesubsidieerde arbeid als doeltreffend arbeidsmarktinstrument. Breukelen: Nyfer.
- Faber, J. S. Leferink, M van der Wal (2003) Van werk naar werk. De WIW in theorie en praktijk. Breukelen: Nyfer.
- Gelderblom, A., J. de Koning, K. Lachhap (2007). Effecten van “zachte kenmerken” op de reïntegratie van de WWB, WW en AO populatie. Rotterdam: SEOR
- Graaf-Zijl, M. de, I. Groot en J.P. Hop (2006a). De weg naar werk. Onderzoek naar de doorstroom tussen WW, bijstand en werk, voor en na de SUWI-operatie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Graaf-Zijl, M. de, A. Heyma en T. de Hoop (2006b) Van bijstand naar werk in Amsterdam. Effectiviteit van reïntegratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2004. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Graaf-Zijl, M. de, P. Berkhout, P. Hop en D. de Graaf (2006c). De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief. De rol van percepties bij de selectie van laag opgeleide sollicitanten. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Groot, I., A. Heyma, L. Kok (2006a) Effectiviteit van reïntegratie voor WW'ers. Een literatuurstudie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Groot, I., D. Hollanders, J.P. Hop en S. Onderstal (2006b). Werkt de reïntegratiemarkt? Onderzoek naar marktwerking op de reïntegratiemarkt. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms, W. Zwinkels (2007a). De lange weg naar werk. Amsterdam/Hoofddorp: SEO Economisch Onderzoek/TNO.
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, P. Hop, L. Kok, B. Fermin, D. Ooms, W. Zwinkels (2007b) Effect re-integratietrajecten op de uitgaven aan sociale zekerheid. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Groot, I., D. Guler, L. Kok (2007c). Effect WWB. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Hekelaar, A., W. Zwinkels en A. Braat (2006), De juiste klant op het juiste traject; Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse reïntegratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen, Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Heul, H. van der (2006). Vaststelling en evaluatie van de effecten van reïntegratiemaatregelen voor WW-cliënten. Kennismemo 2006/11. Amsterdam: UWV.

Heul, van der, H., E.M. Berendsen, B.C.J.L. van der Eijken en R.J.J. Vlek (2003). Op weg naar werk. Een evaluatie van sluitende aanpak in de WW. Amsterdam: UWV.

Heyma, A. (2006). De weg terug; epiloog. Onderzoek naar het netto-effect van de reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Heyma, A., B. Cuelenaere, F. Reijenga en M. de Graaf (2005). De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk. Gevolgen van de herbeoordelingen in de periode 2001-2004 voor de arbeidsmarkt en inkomenspositie van (gedeeltelijk) goedgekeurde WAO-gerechtigden. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Heyma, A. (2005). Reïntegratie instrumenten voor WW-gerechtigden: behoefte, inzet en effecten. in E. de Vos en J. van Genabeek (redactie). Verraderlijk effectief; Prestatiemeting van reïntegratie en activering deel 2. Hoofddorp: TNO-Arbeid.

IBO werkgroep Toekomst van het arbeidsmarktbeleid (2001). Aan de slag. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie werk en inkomen (2006) van aanbesteden tot uitvoeren.

Koning, J.de, A. Gelderblom, K. Zandvliet, L. van den Boom (2005). Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken - Literatuuronderzoek. Rotterdam: SEOR

Koning, P.,N. Bosch (2007) De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie.

Kok, L., D. Hollanders en J.P. Hop (2006). Kosten en baten van reïntegratie. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Kuhry, B., J. Jonker, M. Ras (2007) Maten voor gemeenten 2007. Den Haag: SCP

Lanjouw, D., F. van der Linden, M. Oei, M. Copinga (2005) Uitstroom naar werk. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Lanjouw, D., O. Baydar, M. Goedhuis en F. van der Linden (2006). Vanuit de uitkering naar werk. Eerste vervolgmeting voor de 25%-doelstelling. Voorburg/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Machin, S., A. Manning (1999) The causes and consequences of longterm unemployment in Europe. In: O. Ashenfelter and D. Card (eds.) handbook of labour economics. Amsterdam: Elsevier

Martin, J.P, D. Grubb (2001) What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies. Paris: IFAU

Organisation for Economic Co-operation and Development (2007) Employment outlook 2007. Parijs:OECD.

PWC (2006) SUWI-evaluatie 2006. Een evaluatie van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI).

RWI (2006) De route naar resultaat. Reïntegratiemarktanalyse 2006. Den Haag.

Slotboom, S, L. Mallee, M. Blommesteijn en J. Timmerman. (2007) Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten. Amsterdam: Regioplan.

Stegeman, H., A. van Vuren (2006) Wet Werk en Bijstand: Een eerste kwantificering van effecten. Den Haag: CPB.

Velden, V., I. Vossen, P. Donker van Heel, M. de Graaf-Zijl (2007) Evaluatie SVWW. Rotterdam/Amsterdam: Ecorys/SEO Economisch Onderzoek

Zandvliet, K, A. Gelderblom, K. Korolkova, J. de Koning, N. Henning Bjørn. (2006) Effectiviteit van sancties bij arbeidsmarkt- en reïntegratiebeleid. Lessen uit het buitenland. Rotterdam: SEOR.

Bijlage 4: Externe beoordelingen

In het kader van de beleidsdoorlichting artikel 23 (re-integratie) zijn drie externe deskundigen gevraagd voor het geven van een onafhankelijk eindoordeel op de eindrapportage.

Taakopdracht:

De externe deskundigen hebben tot taak om het eindrapport te beoordelen op de methodologische aanpak, de volledigheid van en consistentie in de analyse. Voorts worden zij geacht te beoordelen of de conclusies logischerwijs voortvloeien uit de analyses zoals die in het kader van de beleidsdoorlichting zijn doorgevoerd. Van de onafhankelijke deskundigen wordt niet verwacht dat zij inhoudelijk op de conclusies zullen reageren anders dan door te wijzen op mogelijke lacunes in aanpak of gevolgtrekking.

Externe deskundigen:

- Dr. P.W.C. Koning (TU Delft, IPSE Studies)
- Prof. dr. J. de Koning (SEOR/Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Prof. dr. L. Struyven (HIVA-K.U.Leuven en Facultés Saint-Louis, Brussel)

De beoordelingen van de externe deskundigen zijn integraal opgenomen in deze bijlage.

Dr. P.W.C. Koning (TU Delft, IPSE Studies)
--

Algemeen

Het rapport dat voor u ligt is met recht een beleidsdoorlichting: een systematisch en volledig overzicht van alle instanties die betrokken zijn bij re-integratie, de doelgroepen, het instrumentarium, de verdeling van budgetten en onderzoek naar de effectiviteit van trajecten. De doorlichting vangt aan met een beschrijving van instituties en beleid en verschuift gaandeweg de focus naar de resultaten van empirisch onderzoek. Beide onderdelen zijn afdoende doorgelicht en mijn commentaar en suggesties op beide onderdelen zijn ook adequaat verwerkt.

Dit neemt niet weg dat in de doorlichting een aantal fundamentele vragen onaangeroerd blijft over de context van het ingezette re-integratiebeleid. Deze vragen overstijgen veelal de reikwijdte van de doorlichting, maar ik acht ze zeer relevant voor toekomstige beleidsdiscussies en onderzoek. De vragen zijn als volgt samen te vatten: waarom re-integratie, wat is de rol van SZW bij de uitvoering, en wat nu?

Waarom re-integratie?

De doorlichting stelt dat niet alle werklozen op eigen kracht een baan kunnen vinden. De overheid rekent het tot haar taak dit te bestrijden. Dit is een legitieme reden, maar de schakel naar de inzet van re-integratie als geëigend instrument is onduidelijk. Is re-integratie het enige middel om werklozen aan de slag te helpen? Uit onderzoek blijkt vaak dat voor werklozen de kloof naar een baan niet te dichten valt met trajecten. Ik wil hiermee niet zeggen dat de doorlichting zich zou moeten richten op (de evaluatie van) een veel breder pallet van beleidsinstrumenten, zoals het Wettelijk Minimum Loon of de uitkeringsvoorwaarden. Wel zou een grondigere verklaring voor de lage effectiviteit instructief zijn geweest om het nut van re-integratie te relativiseren en het instrument niet als teveel als absoluut gegeven te zien.

Gerelateerd hieraan is ook de vraag waarom het de overheid is die re-integratie op zich neemt. Juist de Maatschappelijke Kosten en Baten Analyse (MKBA) is behulpzaam bij deze vraag. De MKBA maakt duidelijk dat re-integratie voor de overheid meestal niet rendabel is: belastingbetalers leggen er geld op toe. Re-integratie kan desondanks zinvol zijn als werklozen zelf er in inkomen op vooruit gaan – iets waar SEO op aanstuurt. De doorlichting gaat uitgebreid in op deze vraag – ik zal de onderliggende discussie over vrije tijd en informele arbeid niet over doen. Onderbelicht blijft echter dat ook een positieve MKBA nog geen vrijbrief is voor overheidsingrijpen. Ook al zouden werklozen er namelijk door re-integratie sterk op vooruit gaan, dan volgt hieruit juist dat deze zelf mee kunnen betalen – de baten van re-integratie vallen dan immers grotendeels aan hen toe. Sterker nog: ook zonder hulp was de weg naar de arbeidsmarkt gevonden.

De rol van SZW bij de uitvoering

Het Ministerie van SZW stuurt CWI en UWV aan bij de uitvoering van de WW en de WAO/WIA. Verder is SZW ‘systeemverantwoordelijke’ voor de WWB. Dit omvat “het zorg dragen voor een wettelijk kader, het beschikbaar stellen van budgetten, een goede financiële prikkel en het monitoren van (uitkomsten van) het systeem.” In de doorlichting blijkt SZW moeite te hebben met deze rol: dient ze actief informatie te verzamelen en instanties achter de broek te zitten, evaluaties op te zetten en controles uit te voeren? Of zijn de prikkels en andere randvoorwaarden in het systeem afdoende? Dit geldt overigens voor alle regelingen in de doorlichting:

- Relatief veel informatie is voor handen over de effectiviteit van re-integratie van de private re-integratiebedrijven bij de uitvoering van de WW. Dit is toe te juichen, maar effectiviteitsonderzoek naar de re-integratiecoaches in het publieke domein is echter achterwege gebleven. Dat, terwijl het monitoren van *case managers* en re-integratiecoaches juist de taak van SZW is.
- Bij de uitvoering van de WWB is de systeemverantwoordelijkheid van SZW onduidelijk. Veel aandacht gaat uit naar de mogelijkheden tot versoepeling van de Sluitende Aanpak en minimalisatie van informatiestromen. Tegelijkertijd ziet SZW het echter nog steeds als haar bittere plicht om de Sluitende Aanpak bij de gemeenten af te dwingen. Die tweeslachtigheid komt terug bij het Werkdeel: gemeenten mogen dit geld van het Rijk vrij besteden, maar alleen aan re-integratie – alsof alleen centraal de optimale omvang van uitgaven aan re-integratie bepaald kan worden.
- Onduidelijk is welke rol SZW voor zichzelf nog weggelegd ziet bij de uitvoering van de re-integratie bij de private WGA. Er lijkt sprake te zijn van een terugtrekkende beweging, aangezien studies naar de netto-effectiviteit van de WAO in de doorlichting niet zijn meegenomen. Maar waarom zouden de lessen van onderzoek uit de WAO-periode niet van nut zijn voor de nieuwe regeling?

Wat nu?

Re-integratie verdient zichzelf meestal niet terug. Deze bevinding is zeker niet nieuw voor deugdelijk uitgevoerde effectiviteitsstudies – van re-integratie kan en mag men geen wonderen verwachten. Ook de verbeteringen in de uitvoering van re-integratie die de doorlichting constateert brengen geen verandering in dit beeld. Een punt van zorg bij het literatuuroverzicht is wel dat deze sterk leunt op het recente onderzoek van Groot e.a. (2007). Ondanks dat de doorlichting namelijk stelt dat voor deugdelijke effectmeting correcties voor

niet waargenomen verschillen tussen cliënten – zoals motivatie of gezondheid – nodig zijn, houden Groot c.s. daar juist geen rekening mee in hun analyse.

Op basis van de literatuur geeft de doorlichting nuttige suggesties om de slagkracht van re-integratiebeleid te versterken. Als besluit van deze beoordeling zou ik deze suggesties alleen nog iets willen expliciteren, zodat de slag naar concreet onderzoek en beleid nog beter te maken is:

- De doorlichting verwijst meerdere malen naar de UWV studie naar dreigeffecten van re-integratie. De uitdaging voor SZW en uitvoerders bestaat er uit om meer zicht te krijgen op deze effecten: welke cliënten reageren op dreigeffecten en wat betekent dit voor de evaluatie van trajecten? Empirisch onderzoek is hierbij onmisbaar.
- Veel partijen in het veld zetten in op *profiling* van cliënten, om zo gericht mogelijk trajecten in te kunnen zetten. Op zich is dit toe te juichen. De vraag is alleen: hoe krachtig is dit instrument? Empirisch onderzoek naar de effecten van *profiling* – met daarin de re-integratiecoach als belangrijke schakel – is hierbij behulpzaam. De vraag is overigens ook of de introductie van de IRO's – waardoor cliënten zelf re-integratiebedrijven kunnen kiezen – leidt tot betere *profiling* of dit doel juist doorkruist. Helaas is er (nog) geen effectiviteitsonderzoek naar de IRO's.
- Wat zijn de effecten van re-integratie op de langere termijn? Vooral voor de moeilijkere doelgroepen is dit van belang, omdat trajecten daarbij langer kunnen duren. Beter zicht op lange termijn effecten sluit aan op de publieke taak van SZW en gemeenten – juist omdat de relevante termijn voor cliënten te lang kan zijn om re-integratiebedrijven hiervoor te contracteren en op af te rekenen.

Prof.dr. J. de Koning (SEOR/Erasmus Universiteit Rotterdam)

Algemeen

Het is een goed en duidelijk geschreven rapport met genuanceerde conclusies die over het algemeen sporen met bestaande inzichten uit onderzoek. Belangrijke conclusies zijn dat:

- a. gemiddeld genomen de netto-effectiviteit van re-integratieactiviteiten gering is;
- b. de netto-effectiviteit hoger is voor groepen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt.

Deze conclusies kloppen ook met de bevindingen uit de internationale literatuur.

Minder goed onderbouwd is de conclusie dat onder invloed van de invoering van SUWI de resultaten van re-integratie zijn verbeterd. Er zijn nogal wat aanwijzingen dat in de eerste jaren na invoering van SUWI de uitbesteding van re-integratieactiviteiten weinig heeft opgeleverd. De veranderingen die UWV en gemeenten op grond daarvan hebben doorgevoerd (versterking van de regie, bij gemeenten een verschuiving van uitbesteding naar meer in eigen beheer doen, e.d.) hebben waarschijnlijk wel tot verbetering geleid, maar dit betekent niet noodzakelijk dat de resultaten nu beter zijn dan vóór SUWI. De conclusies over de netto-effectiviteit die betrekking hebben op de periode na invoering van SUWI zijn vergelijkbaar met die uit de periode vóór SUWI.

Wel onderbouwd is de stelling dat de WWB heeft bijgedragen tot vermindering van het bijstandsvolume.

De conclusies over de netto-effectiviteit roepen de vraag op: wat moeten we hier nu mee? Zijn de resultaten zo mager dat je moet concluderen dat dit type beleid weinig zin heeft? Of bieden ze voldoende perspectief om ermee door te gaan. Daar wordt niet op ingegaan. Een punt dat ik mis in het rapport is de constatering dat de alternatieven voor re-integratiemaatregelen beperkt zijn. Uit de literatuur blijkt dat financiële prikkels zoals sancties wel van belang zijn, maar zeker niet in de mate dat daarmee alleen het werkloosheidsprobleem kan worden opgelost. Hetzelfde geldt voor beleid ter voorkoming van werkloosheid (bijvoorbeeld door mensen goed uit te rusten met menselijk kapitaal): het is goed om dit zoveel mogelijk te proberen maar (langdurige) werkloosheid zul je er nooit helemaal mee voorkomen. In combinatie met de constatering dat re-integratiebeleid voor sommige groepen lijkt te werken en met de vaststelling dat de uitvoering verder kan worden verbeterd (bijvoorbeeld door toepassing van re-integratie nog beter te richten op de groepen die er baat bij hebben) kan dit reden zijn ermee door te gaan. Waarschijnlijk zal de conclusie hierover vooral ook afhangen van de sociale betekenis die men aan dit beleid toekent (het helpen van mensen met een achterstand). Nadeel van de nogal enge focus in het huidige beleid op plaatsing in reguliere arbeid is dat daardoor aan activeringsmaatregelen die (ook op langere termijn) niet resulteren in een reguliere baan weinig waarde lijkt te worden gehecht. Gegeven de beperkte economische effecten van reïntegratiebeleid geloof ik niet dat meer onderzoek ons zal helpen bij de principiële vraag of we moeten doorgaan met dit beleid (wel in de vraag hoe we dit beleid kunnen verbeteren als we ermee doorgaan).

Specifieke punten

- Van de vragen die in het begin worden geformuleerd wordt de vraag waarom re-integratiebeleid nodig is in het rapport eigenlijk niet beantwoord. Daarvoor zou je bijvoorbeeld ook moeten kijken naar alternatieven. Ik denk overigens dat het mogelijk is een bevestigend antwoord op deze vraag goed te onderbouwen.
- In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen de groep die re-integratie niet nodig heeft en de groep waarvoor dit wel nodig is. Maar bij deze laatste groep wordt niet de vraag gesteld of re-integratie wel bij iedereen mogelijk is. Gemeenten stellen over het algemeen dat voor een fors deel van hun bijstandsccliënten ook op langere termijn plaatsing in een reguliere baan geen haalbare kaart is, ook niet na een langdurig traject. Je kunt erover twisten of dit werkelijk zo is. Misschien zijn gemeenten en cliënten hierin niet ambitieus genoeg of is het huidige instrumentarium voor re-integratie niet goed genoeg. Maar in elk geval is deze groep volgens gemeenten zo groot, dat het voor de hand had gelegen er in deze doorlichting aandacht aan te besteden, zeker gezien het feit dat (uiteindelijk) plaatsing in regulier werk in het SZW-beleid zo centraal staat. Als je dit laatste voor deze groep wilt, dan zal er dus het nodige moeten veranderen.
- De conclusie dat de netto-effectiviteit kleiner is in tijden van krapte op de arbeidsmarkt (zoals momenteel het geval is) klopt. Maar een belangrijke kanttekening hierbij moet zijn dat netto-effectiviteit hierbij volledig wordt afgemeten aan het effect op de herintredingskans van werklozen waarop re-integratiemaatregelen worden toegepast. Re-integratiebeleid kan ook bijdragen tot een snellere vervulling van vacatures. Mogelijk is dit effect juist van belang in tijden van krapte. In de huidige situatie zien we dat de resterende werklozen mede niet plaatsbaar zijn omdat hun opleiding niet aansluit bij de opleidingseisen van werkgevers, terwijl er op zich voldoende banen zijn. De relevantie van de vraagkant wordt wel genoemd maar niet in verband gebracht met de conjunctureel situatie.

- Er is onvoldoende aandacht in het stuk voor de problemen die zich in de afgelopen jaren bij de uitbesteding van re-integratie hebben voorgedaan. Deze ervaringen hebben geleid tot een aantal grote veranderingen in de uitvoering zoals een aanzienlijke versterking van de regierol bij de verantwoordelijke instanties, een tendens om weer meer in eigen beheer te doen (of via aan gemeenten gelieerde instellingen zoals Sw-bedrijven) en veel nauwere samenwerking tussen de ketenpartners. Je kunt niet meer van een re-integratiemarkt spreken, waarbij volledige trajecten worden uitbesteed. Je ziet steeds meer dat alleen voor onderdelen van trajecten externe inzet wordt ingehuurd. Dit is een vrij fundamentele verandering.

Vooruitblik

Ik mis zoals gezegd een poging om de bevindingen te vertalen naar wat er in de komende tijd met het re-integratiebeleid zou moeten of kunnen gebeuren. Dit is nog niet zo eenvoudig omdat goed re-integratiebeleid waarschijnlijk afhangt van de arbeidsmarktsituatie. In de afgelopen periode heeft scholing bij re-integratie waarschijnlijk niet zoveel opgeleverd, maar op dit moment en in de komende tijd ligt dat mogelijk heel anders. Er zijn tekorten aan vakmensen en door de vergrijzing zal deze krapte waarschijnlijk voorlopig blijven. Vakscholing zou in die situatie wel eens heel effectief kunnen zijn. De vraag is dan bijvoorbeeld of de bestaande scholingsinfrastructuur voldoende is ingesteld op scholing van werklozen. Ik verwacht uiteraard niet van een beleidsdoorlichting dat er beleidskeuzes voor de toekomst worden gemaakt, maar men had wel in kunnen gaan op ontwikkelingen in de sociaal-economische context en hun betekenis voor het re-integratiebeleid.

Prof. dr. L. Struyven (HIVA-K.U.Leuven en Facultés Saint-Louis, Brussel)

Algemeen

De beleidsdoorlichting vat op een leesbare en kernachtige wijze de stand van bevindingen en inzichten samen inzake effectiviteit en doelmatigheid van reïntegratiebeleid in Nederland. Daarvoor is geput uit de inmiddels sterk aangegroeide beleidsmonitoring en uit de opkomende beleidsevaluaties, uitgevoerd door overheidsinstanties, wetenschappelijke overheidsinstellingen en externe onderzoeksbureaus. Wat een meerwaarde geeft aan de tekst is dat de methodologische uitdagingen en valkuilen telkens zijn genoemd. Dit is terecht, omdat wetenschappelijke inzichten over de impact van beleid nu eenmaal sterk afhankelijk zijn van de gevolgde methoden en kwaliteit van de data en de beperkingen die daarbij optreden. Tegelijk krijgt de lezer een inkijk in de recente beleidsveranderingen en bestuurlijke veranderingen, zo kenmerkend voor een domein als arbeidsreïntegratie. Als relatieve buitenstaander bij het Nederlandse reilen en zeilen vind ik dat de beleidsdoorlichting een goed antwoord geeft op de vraag waar we staan anno 2007. Tegelijk laat het rapport oningevuld welke perspectieven zich aandienen voor een verdere bijsturing of eventuele heroriëntatie van het reïntegratiebeleid.

Specifieke punten

1. De conclusie luidt dat er doorgaans een klein positief netto-effect van reïntegratiebeleid wordt gevonden. Dat netto-effect blijkt niet ongevoelig voor kenmerken van de doelgroep: het is nog relatief het grootst voor de werklozen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Maatschappelijk en politiek is dit een belangrijke bevinding. Deze bevinding legitimeert het gevolgde beleid, veeleer dan dat ze het beleid ontkracht. Verder levert de beleidsdoorlichting een hele reeks inzichten op over welke kenmerken van de interventie ertoe doen. Zoals de vaststelling dat relatief korte reïntegratietrajecten te verkiezen zijn,

dat vroegtijdige interventies een groot risico inhouden op deadweight-effecten, of dat de beleidsdoelen van een gemeente het verschil kunnen maken. Dat zijn positieve vaststellingen, die in schril contrast staan met de brede perceptie in de publieke opinie dat de private reïntegratiemarkt onvoldoende resulteert in duurzame plaatsingen. Betekent dit dat die breed verspreide perceptie onterecht was? Het antwoord hierop blijft in het ongewisse. Een direct verband tussen de (internationaal gezien) radicale bestuurlijke veranderingen (in par 1.3 de ‘stevige bestuurlijke omgeving’ genoemd) en de resultaten (in termen van verhoogde baankansen) wordt nergens gelegd in het onderzoek, maar wel gesuggereerd in de beleidsdoorlichting. In dat verband wordt de evolutie in plaatsingscijfers (bruto-effectiviteit) opgevoerd. Deze verbetering hangt (naast de conjunctuurverbetering) wellicht samen met de typische wijze van prestatiebesturing, die inherent gericht is op verbetering en haalbare, want onderhandelde streefnormen. De conclusie luidt m.i.: niet beter of slechter, maar vooral anders.

2. Het rapport stipt meermaals het wijzigende beleidsperspectief aan van een sterk op de aanbodkant gericht beleid (‘vanuit het bestand werkzoekenden’) naar een meer op de vraagkant gericht beleid, van ‘plaatsing in een traject’ naar ‘plaatsing in een baan’. Deze keuze is inderdaad gerechtvaardigd, gezien de toenemende krapte en vergrijzing op de arbeidsmarkt, en de les dat langdurige trajecten contraproductief kunnen werken doordat de werkzoekende ongewild in de uitkering blijft hangen. Ook in andere landen met een vergelijkbare demografische problematiek en een arbeidsmarkt gekenmerkt door kwalitatieve groei gaat het actief arbeidsmarktbeleid de richting uit van ‘de kortste weg naar werk’. De doelstelling van arbeidsparticipatie krijgt daardoor ook een andere functie: waar zij nu nog sterk gedefinieerd wordt in termen van verkleinen van de afstand door in te werken op kenmerken en gedragingen van werkzoekenden, zal zij in de toekomst meer moeten vertaald worden in termen van vraaggerichte werking, vacaturevervulling en job coaching. Op het terrein is deze evolutie ingezet. Nederland staat daarin overigens niet alleen. Het rapport geeft het wijzigende perspectief wel aan, maar het wordt verder niet meer betrokken in de bespreking over de effectiviteit of in de samenvatting. Wellicht omdat het onderzoek hierin achterloopt, en eenzijdig gebruik maakt van bestaande administratieve data. Deze data zijn namelijk nog niet afgestemd op het nieuwe, vraaggerichte beleidsperspectief (zoals blijkt uit de omschrijving van de doelen en indicatoren in hoofdstuk 1). Als bijvoorbeeld gepleit wordt voor meer kennis van het werkzoekendenbestand via ‘profilering’ in combinatie met interviews, is het van belang ook de kennis te integreren over het arbeidsmarktgedrag van werkzoekenden en werkgevers die de bemiddelaar opdoet door de automatische matching en de doorverwijzing op vacatures.
3. Het rapport verwijst herhaaldelijk naar het belang van een helder handhavings- en sanctiebeleid. Hier rijst de vraag hoe dit in de praktijk wordt toegepast. Het rapport bevat geen gegevens over de mate waarin sancties worden toegepast, over de toe- of afname hiervan gedurende de recente periode, over de redenen en de aard van sanctionering en over de gevolgen voor de (inkomens)positie van de gesanctioneerden. Een verwant gegeven dat wel wordt vermeld is dat 17% de aanvraag voor bijstand intrekt. Is dit maatschappelijk wenselijk? In hoeverre leidt dit tot een verhoogd armoederisico? Deze gang van zaken maakt bovendien dat een deel van de doelgroep ‘ongrijpbaar’ wordt voor het beleid door geen aanspraak meer te maken op een uitkering. Dit gaat ten nadele van de gewenste maatschappelijke betrokkenheid. Een ander dilemma heeft te maken met het doel van een vraaggerichte vacaturevervulling: hoger inzetten op verplichte sollicitatie en verplichte deelname aan herscholingsprogramma’s betekent nog niet dat de werkzoekende

de gemotiveerde kandidaat is waarnaar de werkgever op zoek is. Meer inzetten op sancties en sanctiedreigingen is geen antwoord op de behoefte aan een betere en snellere vacaturevervulling.

4. Het hoofdstuk over effectiviteit in de beleidsdoorlichting staat hoofdzakelijk in het teken van twee criteria: uitstroom naar werk en uitstroom uit de uitkering. Hoe noodzakelijk ook en gerechtvaardigd bij de flow van nieuwe instromers, voor een deel van de (grote) groep van langdurig werklozen is dit een te enge benadering. Het rapport is zich hiervan bewust, zoals blijkt in de passages over sociale activering (zoals werken met behoud van uitkering) en de maatschappelijke waardering van reïntegratiebeleid. De teneur is soms negatief, bijvoorbeeld als gesuggereerd wordt dat de overheid de kosten-batenafwegingen van individuen kan beïnvloeden via het verlagen van de uitkering. Waarom ook geen positieve voorzieningen noemen, zoals kinderopvang, huishoudhulp, mobiliteitsoplossingen? Dat is m.i. ook een zwakte bij de bespreking van de maatschappelijke kosten-batenanalyse zoals die tot hiertoe wordt geconcipieerd in het aangehaalde Nederlands onderzoek. Op het terrein leeft het besef dat een aantal personen onmogelijk werk kan vinden op de reguliere arbeidsmarkt. In dat geval ontnemt hen dat (vooralsnog) niet het recht op een uitkering, terwijl de eenzijdige benadering van effectiviteit de sociale legitimiteit van het stelsel dreigt te ondergraven. Een ruimere benadering kan erin bestaan om beleidsinterventies op te vatten als een investering in capaciteiten (het begrip is afkomstig van Amartya Sen) van de deelnemers. Interventies zullen bijgevolg indirect zijn in plaats van gericht op 'de kortste weg naar werk'. In tegenstelling tot het klassieke concept van human capital, wordt dan rekening gehouden met verbeteringen in sociaal-cultureel kapitaal (zoals gezinsrelaties, sociale participatie) en materieel kapitaal (zoals woonsituatie). Tewerkstelling is niet altijd het enige succes criterium. Dit is des te meer van belang bij een typisch grootstedelijke problematiek (het valt op dat de grootstedelijke context niet expliciet aan bod komt in de tekst). Een opvallend manco in de aangehaalde kosten-batenanalyse is verder het ontbreken van de tijdsdimensie: op korte termijn worden kosten gedragen die op langere termijn baten teweegbrengen. Hoe langer het tijdsperspectief, hoe groter ook het maatschappelijk rendement.