

Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken

Voorwoord en samenvatting

februari 2011

Lucy Kok en Aenneli Houkes

Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken

Een literatuurstudie

Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen

De Raad voor Werk en Inkomen is het overlegorgaan en expertisecentrum van werkgevers, werknemers en gemeenten. De RWI doet voorstellen aan de regering en andere partijen over het brede terrein van werk en inkomen. Doel van deze voorstellen is een goed functionerende arbeidsmarkt te bevorderen. Het vergroten van de transparantie van en het verbeteren van de kwaliteit op de re-integratiemarkt behoren eveneens tot de kerntaken van de RWI.

Februari 2011

Voorwoord

In opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) heeft SEO een literatuuronderzoek uitgevoerd naar gemeentelijke onderzoeken naar re-integratiebeleid. De RWI heeft dit onderzoek laten uitvoeren om meer inzicht te verkrijgen in de leerpunten die naar voren zijn gekomen uit deze 74 gemeentelijke onderzoeken.

In de afgelopen jaren hebben veel gemeenten en gemeentelijke rekenkamer(commissie)s de uitvoering van de WWB en het gemeentelijk re-integratiebeleid onderzocht. In de hierover verschenen rapporten worden veel bevindingen gerapporteerd over goede praktijken en ook mogelijkheden voor verbetering van de re-integratiepraktijk. Door de gemeentelijke rapporten systematisch te analyseren zijn in dit onderzoek leerpunten geformuleerd die van belang zijn voor alle gemeenten. Ook voor het ministerie van SZW bevat dit onderzoek interessante aanknopingspunten. Zo is het reeds aan de Tweede Kamer aangekondigde experiment met betrekking tot de netto-effectiviteit van re-integratie volgens de RWI gebaat bij het gebruik van inzichten uit het voorliggende onderzoek.

Per gemeentelijk onderzoek was het onderwerp steeds het re-integratiebeleid of aspecten daarvan in één gemeente. De onderzoeken hadden verschillende invalshoeken. Over het uitbesteden van re-integratie keken verschillende onderzoeken terug naar de samenwerking en de aanbesteding. Dit historische perspectief laat de ontwikkelingen zien en verklaart mede de huidige situatie, maar biedt geen directe aanknopingspunten ter verbetering. Ook werd gerapporteerd over de uitvoering en in weer andere publicaties stonden specifieke re-integratie-instrumenten centraal.

Dit onderzoeksrapport gaat over vier onderwerpen. Ten eerste is gekeken naar de relatie tussen gemeenten en re-integratiebedrijven. In de afgelopen jaren hebben gemeenten de re-integratie van groepen met een betrekkelijk kleine afstand tot de arbeidsmarkt steeds vaker zelf ter hand genomen in plaats van dit uit te besteden aan re-integratiebedrijven. Daarnaast blijkt dat bij uitbesteding een afrekening op output (no cure no pay) effectiever is bij groepen die geen meervoudige problemen hebben. Voor doelgroepen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt is een afrekening op input (inspanningsverplichting) effectiever. Een andere constatering is dat de communicatielijnen binnen een gemeente soms erg lang zijn. In de onderzochte publicaties wordt daarom aanbevolen om klantmanagers meer te betrekken bij de inkoop van re-integratie-instrumenten en om hen beter op de hoogte te houden van de inhoud en de resultaten van ingekochte instrumenten.

Ten tweede zijn de gemeentelijke onderzoeken geanalyseerd die de netto-effectiviteit van re-integratie meten. De onderzoeken laten zien dat de ingezette vormen van re-integratie effectiever zijn voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hoewel dit al bekend was, is het in tijden van bezuinigingen op re-integratiebudgetten en een toename van oudere werkzoekenden goed om dit nog een keer vast te stellen. Er blijkt bijna geen informatie te bestaan over de duurzaamheid van re-integratie. Het is raadzaam dat gemeenten daar meer zicht op krijgen

Ten derde zijn onderzoeken bestudeerd waarin Work First-projecten worden geëvalueerd. Het is bij Work First belangrijk om veel aandacht te geven aan hulp die gericht is op het verkrijgen van een volwaardige baan, zoals sollicitatietraining, zoekbegeleiding en scholing. Een streng verzuimbeleid hoort daarbij, net als aandacht voor het aanleren van werknemersvaardigheden. De kans op uitstroom naar werk na afloop van de Work First periode wordt vergroot door zo veel mogelijk regulier werk met een arbeidscontract aan te bieden tijdens Work First projecten. De uitstroom naar werk vanuit Work First projecten

stijgt van 21 procent tot 30 procent bij een gesimuleerde of gemengde werkomgeving en naar 50 procent bij een echte werkomgeving.

Ten vierde zijn onderzoeken geanalyseerd waarin wordt gerapporteerd over het gebruik van loonkostensubsidies. Het instrument wordt door vrijwel alle gemeenten gebruikt, maar de wijze van uitvoering verschilt.

Loonkostensubsidies kunnen gepaard gaan met ongewenste gevolgen die de effectiviteit nadelig beïnvloeden. Wanneer gemeenten echter maatwerk bieden, bijvoorbeeld door een variabele hoogte van de subsidie, worden de beschikbare subsidiegelden gebruikt voor de mensen die het echt nodig hebben. Het beste is om loonkostensubsidies vooral in te zetten bij moeilijk plaatsbare groepen en voor doelgroepen waarvoor langdurige ondersteuning noodzakelijk is.

In het slothoofdstuk van het rapport wordt een overkoepelend antwoord geformuleerd op de vraag 'Wat werkt voor wie?' Daarbij wordt een indeling in vier groepen gehanteerd op basis van hun ingeschatte arbeidsproductiviteit op termijn. Die indeling kan behulpzaam zijn bij het bepalen van de inzet van re-integratiemiddelen, in het bijzonder de inzet van loonkostensubsidies.

De eerste groep heeft naar verwachting ook op termijn onvoldoende arbeidsproductiviteit voor een reëel uitzicht op loonvormende arbeid. Bij hen zou maatschappelijke participatie voorop moeten staan. De tweede groep heeft een aantal belemmeringen die ervoor zorgen dat deze personen waarschijnlijk nooit tegen het minimumloon in dienst genomen zullen worden. Bij hen is een langdurige inzet van voorzieningen aan de orde. De derde groep heeft tijdelijke belemmeringen, maar kan op termijn een arbeidsproductiviteit realiseren die min of meer gelijk is aan het minimumloon. De vierde groep bestaat uit mensen die zonder meer in staat zijn het minimumloon of meer te verdienen.

In dit slothoofdstuk wordt vervolgens uiteengezet hoe deze onderverdeling een leidraad kan zijn voor de inzet van re-integratiemiddelen. Zo is voor de tweede groep een langdurige vorm van loonkostensubsidie of loondispensatie nodig (al dan niet in combinatie met andere instrumenten) om aan het werk te komen en blijven. Voor de derde groep is een breed spectrum aan instrumenten denkbaar, uiteraard afgestemd op een goede analyse van overige belemmeringen, bijvoorbeeld in zoekgedrag of positie op de arbeidsmarkt. De vierde groep ten slotte heeft (soms) baat bij bemiddeling en ondersteuning bij sollicitaties.

Belangrijk is de constatering dat er een groep is met een arbeidsproductiviteit lager dan het minimumloon, bij wie de baten van een langdurige vorm van ondersteuning of loonkostensubsidie toch positief kunnen uitvallen.

Een daadwerkelijke toepassing van deze indeling in vier groepen vereist uiteraard een goede diagnose. Het verdient op basis van deze uitkomsten aanbeveling om het begrip verwachte arbeidsproductiviteit meer dan nu bepalend te laten zijn voor het gebruik van re-integratie-instrumenten. Daarvoor is wel nader onderzoek nodig om te achterhalen hoe er betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden over ingeschatte arbeidsproductiviteit van uitkeringsgerechtigden.

Een woord van dank is hier op zijn plaats voor de Begeleidingscommissie, voor de stimulerende rol die zij tijdens het onderzoek heeft gespeeld. De leden van de commissie waren Jasja van Ark (VNG), Sicco van As (Algemene Rekenkamer) en Pierre Koning (CPB).

De RWI hoopt dat lezing van dit onderzoeksrapport veel nieuwe en in de praktijk bruikbare inzichten zal opleveren.

Pieter Jan Biesheuvel
Voorzitter Raad voor Werk en Inkomen

Samenvatting

De afgelopen jaren hebben veel gemeenten en gemeentelijke Rekenkamer(commissie)s de uitvoering van de WWB onderzocht. Doel van dit onderzoek is om het materiaal dat er ligt zodanig te ontsluiten dat gemeenten niet alleen leren van de evaluaties van hun eigen beleid maar ook van elkaar. Met het onderzoek wil de RWI een bijdrage leveren aan het beter functioneren van de re-integratiemarkt.

Op basis van een inventarisatie van rapporten is een aantal onderwerpen geselecteerd die in voldoende rapporten werden geëvalueerd en beoordeeld. Dit heeft geleid tot de keuze van de volgende vier onderwerpen:

1. Relatie gemeentelijke uitvoerder met re-integratiebedrijven
2. Effectiviteit van re-integratie-instrumenten
3. Effecten en wijze van uitvoering Work First
4. Effecten en wijze van uitvoering loonkostensubsidies

Relatie gemeentelijke uitvoerder met re-integratiebedrijven (hoofdstuk 2)

Van 2002 tot 2005 waren gemeenten wettelijk verplicht re-integratie in te kopen bij private re-integratiebedrijven. De vijftien gemeentelijke rapporten die voor dit hoofdstuk zijn bestudeerd verhalen over marktpartijen die een zakelijkere aansturing nodig hadden dan de gemeenten gaven en gemeenten die de zaken in goed vertrouwen wilden regelen en schrokken van calculerende re-integratiebedrijven. Deze uiteenlopende verwachtingen leidden in de begintijd tot grote onvrede bij deze vijftien gemeenten over de resultaten van de private re-integratiebedrijven. In de rapporten is ook te zien dat gemeenten een ontwikkeling hebben doorgemaakt en tegenwoordig meer de regie in eigen hand nemen, re-integratiebedrijven bewuster inzetten daar waar ze meerwaarde hebben (de wettelijke mogelijkheden hiervoor zijn intussen ook geschapen) en daardoor weer meer tevreden zijn over de relatie en inzet van re-integratiebedrijven. Sommige gemeenten zijn overgestapt naar partnerschap. Hierin werken zij intensief samen met enkele re-integratiebedrijven die zij vertrouwen.

Leerpunten uit de gemeentelijke rapporten hebben betrekking op drie onderwerpen. Ten eerste: wanneer uitbesteden en wanneer zelf doen? De gemeentelijke rapporten geven daarbij als leerpunten dat gemeenten het beste zelf de gemakkelijk te re-integreren doelgroepen en de bemiddeling kunnen doen. Gemakkelijk re-integreerbare doelgroepen omdat hierbij de kans groot is dat de gemeente te veel betaalt bij uitbesteding, omdat er haast niets hoeft te gebeuren. Bemiddeling omdat de bedrijvennetwerken van gemeenten vaak beter zijn dan die van re-integratiebedrijven, zeker als dat netwerk ook nog eens versnipperd is over verschillende bureaus. Taken waar specifieke kennis voor nodig is, maar die toch vrij eenduidig zijn (bijvoorbeeld een bepaald soort trainingen) kunnen gemeenten wel goedkoper uitbesteden dan zelf doen. Tenslotte is het allerbelangrijkste dat de gemeente de regie in handen houdt en telkens per individu een maatwerktraject kan samenstellen.

Een tweede onderwerp waarop gemeenten leerpunten formuleren is wat er nodig is voor een effectieve relatie met re-integratiebedrijven. Gemeenten geven aan dat het belangrijk is een heldere diagnose te stellen, zodat mensen het juiste traject aangeboden krijgen. Daarnaast is het belangrijk re-integratiebedrijven een homogene doelgroep aan te bieden, zodat zij niet kunnen afkomen en geen risicopremie rekenen. Een ander belangrijk punt is dat gemeenten ervoor moeten zorgen dat klantmanagers meer invloed krijgen op het inkoopproces en meer inzicht in de aanpak en resultaten van contractpartners.

Het derde onderwerp gaat over de soort contracten. De onderzoeken suggereren dat gemakkelijke re-integreerbare homogene groepen het best af zijn met *no cure no pay* trajecten en moeilijke doelgroepen met een contract waarin juist inspanningen worden gecontracteerd.

Effectiviteit van re-integratie-instrumenten (hoofdstuk 3)

Het doel van de WWB is het bevorderen van de maatschappelijke deelname van mensen, liefst via een betaalde baan. Re-integratie naar werk is daarmee een belangrijk doel om op te sturen. Re-integratietrajecten zijn instrumenten die werklozen helpen bij het vinden van een reguliere baan. Het gaat om instrumenten die vraag en aanbod beter bij elkaar doen aansluiten en instrumenten die beogen de werkloze een stapje omhoog op de participatieladder te laten maken.

Uit de gemeentelijke rapporten blijkt dat deelname aan trajecten die gericht zijn op werkhervatting leiden tot een hogere kans op uitstroom naar werk, maar minder uitstroom naar een andere situatie dan werk. Bemiddeling en sollicitatietraining hebben een positief effect op de kans op uitstroom naar werk, evenals langer durende trajecten gericht op werk. Vakscholing in combinatie met werkervaring blijkt effectief. Wel is vakscholing een duur instrument, waardoor het zeer selectief moet worden ingezet. Deelname aan trajecten is het meest effectief voor cliënten met slechte perspectieven op werk. Alleen bemiddeling en sollicitatietrainingen zijn effectiever voor mensen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. Omdat de effectiviteit van trajecten verschilt naar persoonskenmerken is een goede selectie van cliënten en een heldere en objectieve diagnosestelling belangrijk.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat trajecten een dreigeffect hebben. Wanneer een traject wordt aangeboden kiest een deel van de werklozen ervoor hun zoekgedrag te intensiveren, met een lager loon genoegen te nemen of de uitkering op te zeggen om deelname aan het traject te vermijden.

De rapporten bevatten vrijwel geen informatie over de duurzaamheid van banen. Gemeenten hebben hierover geen informatie. Dit kan ertoe leiden dat er teveel wordt gestuurd op het vinden van een baan, en minder op het behouden ervan. Om de duurzaamheid van de baan te verbeteren kan de periode van nazorg verlengd worden eventueel in combinatie met een bonus voor duurzame plaatsing door het re-integratiebedrijf.

Effecten en wijze van uitvoering Work First (hoofdstuk 4)

Work First wordt zowel ingezet voor nieuwe instroom als voor het zittend bestand. Over het algemeen wordt Work First ingezet voor degenen die niet volledig zelfredzaam zijn maar wel kans hebben op werk. Om te beoordelen wie zelfredzaam zijn wachten veel gemeenten enkele weken of zelfs maanden met het inzetten van Work First. Work First heeft zowel een instroombeperkend als een uitstroombevorderend effect. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat het verplichtende karakter van Work First zorgt voor minder instroom en meer uitstroom omdat de uitkering minder aantrekkelijk wordt. Doordat cliënten vaardigheden ontwikkelen wordt het uitstroombevorderende effect versterkt. De effecten gelden voor alle groepen cliënten, met uitzondering van cliënten die ouder zijn dan 60 jaar of zeer recent zijn ingestroomd.

Er zijn geen aanwijzingen dat mensen die afzien van een uitkering omdat zij het werkaanbod van een Work First traject niet aanvaardden in de problemen komen. Een groot deel van hen vindt een baan. Een ander deel woont bij de ouders of heeft een partner met

inkomen. Er zijn aanwijzingen dat de afhakers die geen enkele inkomensbron hebben vaker zwart werken. Voor zover bekend is er geen verschil in de kwaliteit van de baan (in termen van de duur en de hoogte van het loon) tussen Work First-cliënten enerzijds en andere cliënten anderzijds.

Eén van de leerpunten die worden genoemd in de bestudeerde rapporten is dat de uitstroom naar werk kan worden bevorderd door zoveel mogelijk regulier werk aan te bieden met een arbeidscontract. Een goede diagnosestelling is hierbij essentieel, vooral als Work First ook wordt ingezet bij het zittend bestand. Verder is het raadzaam om Work First gepaard te laten gaan met intensieve zoekbegeleiding. Een goede relatie tussen uitvoerder van Work First en gemeente is belangrijk om problemen te voorkomen en om snel sancties op te leggen als de cliënt zich niet aan de afspraken houdt.

Effecten en wijze van uitvoering loonkostensubsidies (hoofdstuk 5)

De bedoeling van loonkostensubsidies is dat zij ingezet worden voor mensen van wie de productiviteit lager is dan het minimumloon. Zij zullen daarom in theorie niet aangenomen worden door een werkgever als deze verplicht is het minimumloon voor hen te betalen. Idealiter is daarom de loonkostensubsidie even hoog als de productiviteit die de persoon tekort komt om het minimumloon te kunnen verdienen. In theorie leidt loonkostensubsidie daarom tot meer werkgelegenheid. Tegelijkertijd is het de bedoeling van het instrument dat de verdien capaciteit van de mensen op een gesubsidieerde baan toeneemt, zodat zij aan het einde van tijdelijke loonkostensubsidie wel voldoende verdien capaciteit hebben. Daarnaast heeft loonkostensubsidie nog een effect op mensen die (al dan niet statistisch) gediscrimineerd worden. De werkgever kan zo iemand dan in dienst nemen, deze persoon leren kennen, en erachter komen wat de werkelijke verdien capaciteit van deze persoon is. Ook kunnen loonkostensubsidies kosten besparen, zelfs al zou de werkervaring niet tot de gewenste verdien capaciteit leiden. Zo lang de hoogte van de subsidie lager is dan de kosten van een uitkering, is de gemeente er financieel beter mee af, bovendien leidt het tot participatie voor het individu.

Er zijn echter ook contra-effecten van loonkostensubsidies. Dit zijn *dead weight loss* (als werkgevers iemand aannemen met een subsidie, die ze ook zonder subsidie zouden aannemen), het insluitingeffect (zolang de werknemer een baan met subsidie heeft, wordt hij niet sterk geprikkeld een baan zonder subsidie te zoeken) en het stigmatiseringeffect (werkgevers denken dat er van alles mis is met iemand als die een loonkostensubsidie heeft) die meespelen bij het minder effectief maken van loonkostensubsidies.

Uit empirische studies blijkt dat het effect van loonkostensubsidies over het algemeen insignificant is en dat alleen specifieke doelgroepen voordeel hebben van loonkostensubsidies. De volgende voorwaarden lijken belangrijk voor een effectieve inzet van loonkostensubsidies:

- inzet beperken tot groepen met een productiviteit lager dan het minimumloon (geen *dead weight loss*);
- beperken van het stigmatiserend effect van de loonkostensubsidies, bijvoorbeeld door die juist in te zetten voor doelgroepen die dat stigma toch al hadden (zoals langdurig werkzoekenden).

Deze subsidies moeten tijdelijk zijn voor de groep die tijdens het werken de verdien capaciteit verhoogt tot het minimumloon en mogen langdurig zijn voor mensen voor wie dat niet weggelegd is.

De gemeentelijke rapporten geven als leerpunten mee dat gemeenten het best betrokken kunnen blijven bij de geplaatste werknemers. Ook raden zij aan de diagnose van dusdanige

kwaliteit te laten zijn dat er niet op de werkvloer allerlei vooraf onbekende problemen van de werkzoekenden naar voren komen. Dat kan werkgevers demotiveren te blijven participeren. Ook wordt de tip genoemd om onderlinge concurrentie met omliggende gemeenten over (de hoogte van) loonkostensubsidies te voorkomen. Daarnaast raden gemeenten aan goed vast te leggen en aan iedereen duidelijk te maken wat wiens (begeleidings)taken zijn. Eén van de gemeenten raadt aan vooraf afspraken te maken met detacheringbureaus om te voorkomen dat mensen met een loonkostensubsidie een te groot deel van de tijd toch niet aan het werk zijn.

Wat werkt voor wie? (hoofdstuk 6)

Waarom werken de meeste instrumenten beter voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, terwijl sommige instrumenten beter werken voor mensen die juist dichtbij de arbeidsmarkt staan? Om deze vraag te beantwoorden is het inzichtelijk om doelgroepen in te delen naar afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij is het bepalen van de potentiële arbeidsproductiviteit behulpzaam. De potentiële arbeidsproductiviteit bepaalt het loon dat mensen maximaal kunnen verdienen wanneer alle tijdelijke belemmeringen zijn weggenomen en de vaardigheden maximaal zijn vergroot. Op basis van de potentiële arbeidsproductiviteit kunnen vier groepen worden onderscheiden:

- Groep 1: Mensen met een negatieve potentiële arbeidsproductiviteit. Voor deze groep zijn de kosten van begeleiding hoger dan de productiviteit;
- Groep 2: Mensen met een positieve potentiële arbeidsproductiviteit, maar lager dan het minimumloon. Ook na ondersteuning zullen zij niet het minimumloon kunnen verdienen;
- Groep 3: Mensen met een actuele arbeidsproductiviteit lager dan het minimumloon, die met ondersteuning hun arbeidsproductiviteit kunnen verhogen tot boven het minimumloon;
- Groep 4: Mensen met een actuele arbeidsproductiviteit boven het minimumloon. Deze groep kan werkloos zijn vanwege fricties op de arbeidsmarkt.

Instrumenten die de productiviteit verhogen zijn vooral effectief voor mensen uit groep 3 die geen baan kunnen vinden omdat hun actuele productiviteit onder het minimumloon ligt, maar die met ondersteuning en/of het wegnemen van belemmeringen hun productiviteit kunnen verhogen tot boven het minimumloon. Voor mensen uit groep 4 die ook zonder ondersteuning het minimumloon kunnen verdienen hoeven alleen instrumenten te worden ingezet die ervoor zorgen dat zij efficiënter zoeken naar werk (bemiddeling en sollicitatietraining). Voor mensen uit groep 2 die ook met ondersteuning het minimumloon niet kunnen verdienen, kan een permanente subsidie of een langdurige vorm van ondersteuning (bijvoorbeeld jobcoaching) nodig zijn, zolang het maar goedkoper is om hen een loonkostensubsidie te geven dan een uitkering. Voor mensen uit groep 1 ten slotte, die hogere begeleidingskosten hebben dan hun productiviteit in het bedrijf waard is, kunnen zorgactiviteiten en sociale activering worden ingezet.