

Onderzoek in Amsterdam

Meer maatschappelijk rendement mogelijk

DOOR Merei Lubbe en Veroni Larsen

De invoering van de Participatiewet en de nieuwe Wmo biedt gemeenten nieuwe mogelijkheden voor de ondersteuning van mensen met een beperking en/of een afstand tot de arbeidsmarkt. Een nieuwe kijk op de doelgroepen en meer maatwerk leiden tot meer maatschappelijke waarde. Dit blijkt uit onderzoek dat economisch adviesbureau LPBL uitvoerde voor de gemeente Amsterdam.¹

Met de invoering van de Participatiewet en de daarmee gepaard gaande korting op de budgetten willen gemeenten zicht hebben op de (maatschappelijke) opbrengsten van hun instrumentarium. Daarom heeft economisch adviesbureau LPBL voor (onder andere) de gemeente Amsterdam een MKBA gemaakt van hun re-integratie-inspanningen, maar ook van voorzieningen voor activering en participatie. Een MKBA biedt inzicht in de effecten (positief én negatief) van de instrumenten, de verhouding tussen kosten en baten, en

risico's en onzekerheden. De analyses, gebaseerd op gerealiseerde aantallen en effecten in 2014, leiden tot een nieuwe kijk op ondersteuning van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

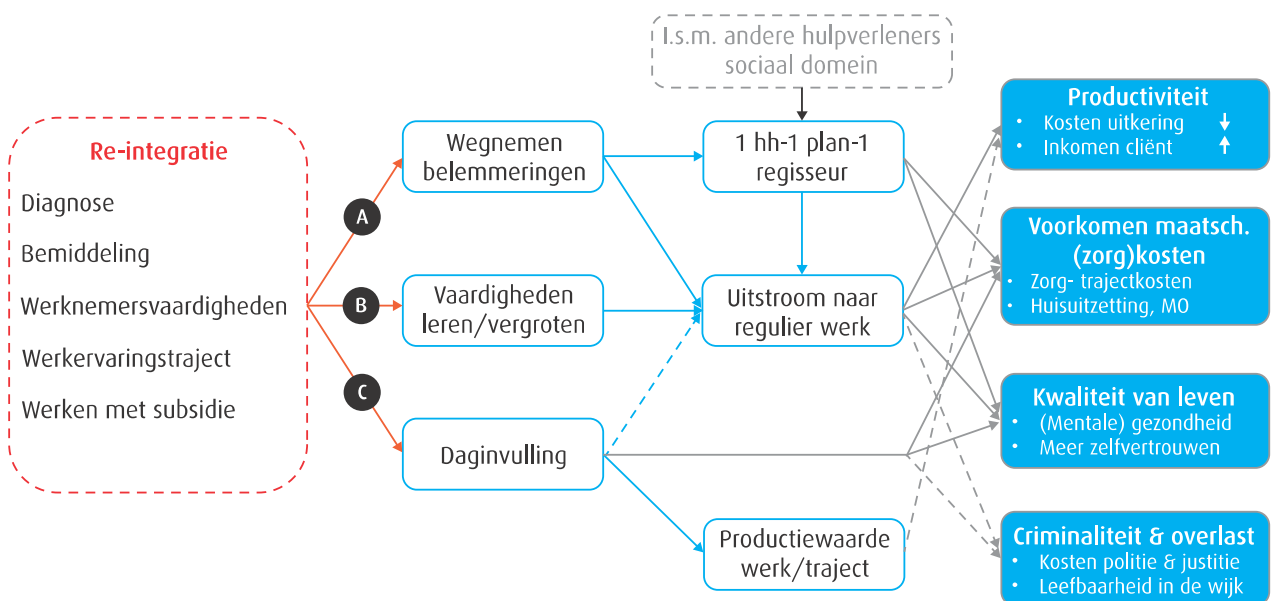
In beeld

Re-integratietrajecten zijn er in vele soorten en maten. Meestal bepaalt de afstand tot de arbeidsmarkt welk type traject wordt ingezet voor een deelnemer. De interventies zijn grofweg in de volgende categorieën in te delen:

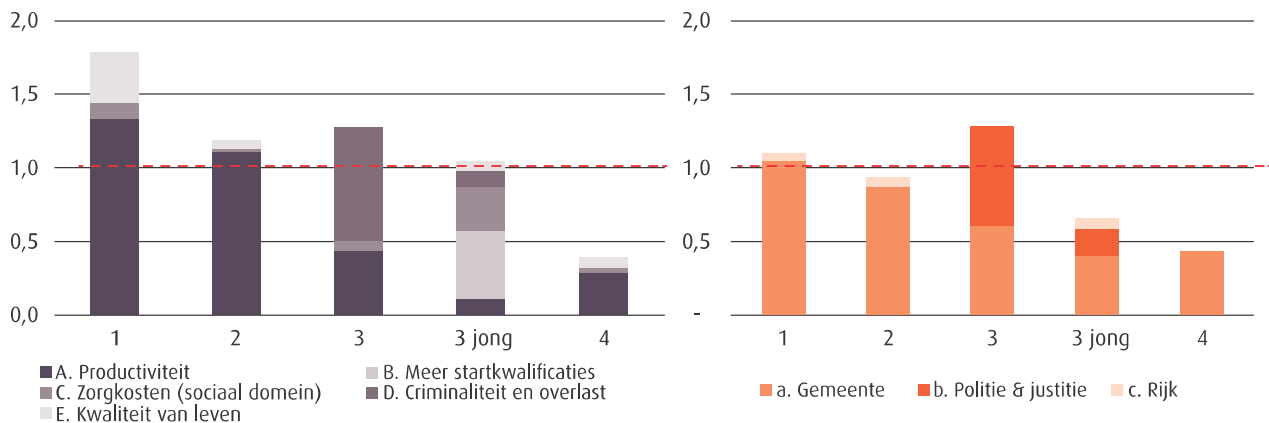
- Diagnose, al dan niet in combinatie met scholing;

- Werken met subsidie en/of begeleiding;
- Het wegnemen van belemmeringen en het aanleren van basis(werknemers)vaardigheden;
- Het opdoen van werkervaring;
- Bemiddeling en plaatsing.

Ondersteuning van mensen door middel van een re-integratietraject leidt tot een aantal verwachte effecten ten opzichte van de situatie dat iemand die ondersteuning niet krijgt. Figuur 1 laat dit zien. Links in de figuur staan de verschillende type interventies, rechts staan de



Figuur 1. Het effectenschema van re-integratietrajecten



Figuur 2. Overzicht baten van re-integratietrajecten per doelgroep t.o.v. de kosten

verwachte maatschappelijke effecten hiervan, die in meer of mindere mate (kunnen) optreden.

Op hoofdlijnen heeft een re-integratietraject drie verwachte directe effecten:

- A.** In de eerste plaats wordt gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen bij het zoeken naar en vinden van werk. Daarbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld schulden, verslavingen of psychische problemen. Re-integratieconsulenten werken hierbij vaak samen met andere hulpverleners in het sociaal domein (bijvoorbeeld schuldhulpverlening, maatschappelijk werk, ggz). Het wegnemen van dit soort belemmeringen leidt enerzijds tot het voorkomen van maatschappelijke (zorg) kosten en meer kwaliteit van leven en anderzijds tot een hogere kans op uitstroom naar werk of (terug) naar school. Belangrijk hierbij is dat uit de praktijk blijkt dat het wegnemen van belemmeringen bijdraagt aan een meer duurzame uitstroom naar werk. Wanneer de belemmeringen groot zijn en te vroeg (zonder duidelijke stabilisatie of vooruitgang) wordt ingezet op bemiddeling naar werk, neemt de kans op terugval toe.
- B.** Veel van de trajecten zijn (vooral in het begin) gericht op het opdoen van werknemersvaardigheden. Kan de deelnemer op tijd komen, komt hij of zij afspraken na, hoe verloopt de communicatie en wat is het werktempo? Daarbij doet een werknemer concreet werkervaring op, wat ook leidt tot meer zelfvertrouwen. Het leren van vaardigheden en het opdoen van ervaring vergroten beide

de kans op uitstroom naar regulier werk of in sommige gevallen (terug) naar school. Uitstroom naar werk of school leidt vervolgens tot productiviteitswinst, die zich vertaalt in minder uitkeringen en een hoger inkomen voor de deelnemer. Ook doen mensen die werken gemiddeld een lager beroep op zorg en ondersteuning en hebben zij een hogere kwaliteit van leven: hun mentale en fysieke gezondheid is beter.²

- C.** Tot slot krijgen (een deel van) de deelnemers een daginvulling gedurende de looptijd van een traject. Voor meer kwetsbare deelnemers, met name met psychische beperkingen, kan dit bijdragen aan het voorkomen van escalatie, daarmee gepaard gaande zorgkosten, en aan meer kwaliteit van leven. Bij deelnemers die anders overlast zouden veroorzaken of delicten zouden plegen, leidt de daginvulling tot een daling van criminaliteit en overlast en de bijbehorende kosten voor politie en justitie. Daarnaast hebben de werkzaamheden die de deelnemers verrichten tijdens een traject ook productiewaarde die anders niet tot stand zou zijn gekomen.

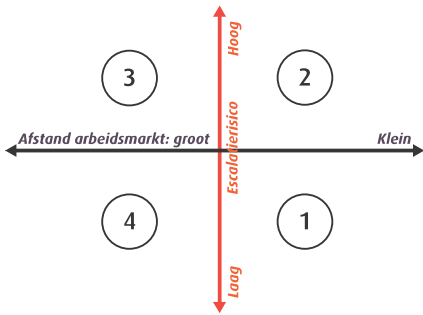
Voorbeeldgroepen

De uitgevoerde analyses laten zien dat het beeld over de effectiviteit van re-integratietrajecten genuanceerd is, en in sterke mate afhankelijk van de doelgroep. Figuur 2 geeft de uitkomsten voor enkele voorbeeldgroepen uit de gemeente Amsterdam, in 2014. Het maatschappelijk saldo blijkt over het algemeen positief voor:

- Mensen met een relatief kortere afstand tot de arbeidsmarkt (tot 2 jaar), waarbij motivatie een belangrijke rol speelt bij het daadwerkelijk uitstromen naar werk (groep 1 in de figuur);
- Mensen die werken met langdurige subsidie of begeleiding (groep 2 in de figuur). Loonwaardesubsidies hebben zelfs een potentieel positief financieel rendement voor de gemeente. Van groot belang daarbij is dat dit instrument alleen wordt ingezet voor groepen die zonder subsidie niet aan het werk zouden komen.³
- Moeilijke doelgroepen die anders grote maatschappelijke kosten zouden veroorzaken (zorgkosten, overlast, politie en justitie, groep 3 in de figuur);
- Jongeren die met de interventie een positieve wending kunnen geven aan hun leven (groep 3-jong).

Het is moeilijker om een positief resultaat te bereiken voor de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en een relatief laag risico op hoge maatschappelijke kosten (groep 4 in de figuur). Voor een deel van de groepen geldt dat het resultaat negatief is voor de gezamenlijke overheidspartijen (rijk, gemeente, politie & justitie). Met andere woorden: de overheid investeert, maar een deel van de baten komt terecht bij andere partijen, zoals de betrokken huishoudens zelf en werkgevers.

Figuur 2 geeft weer wat de kostenbatenverhouding is van de re-integratietrajecten. Een kostenbatenverhouding van 1,0 betekent hier dat de baten voor de hele maatschappij precies tegen de kosten opwegen. Een score van minder dan 1,0 betekent dat de baten lager zijn dan de kosten. De kleuren staan voor verschil-



Figuur 3. Vier kwadranten voor trajecten participatie en re-integratie. Bron: LPBL

lende soorten baten. De linker grafiek geeft alle maatschappelijke baten, de rechtergrafiek de baten voor overheids-partijen.

Doelgroepenbenadering

Uit de analyses leren we dat er twee belangrijke verklarende factoren zijn voor het maatschappelijk rendement van de verschillende type trajecten:

- In de eerste plaats de afstand tot de arbeidsmarkt van de deelnemer. Bepalend voor deze afstand zijn niet alleen iemands opleiding en werkervaring (zoals die voor een groot deel tot uitdrukking komen in de trede-indeling van 1 tot en met 4 die in Amsterdam wordt gehanteerd, waarbij trede 1 staat voor de grootste afstand tot de arbeidsmarkt en trede 4 voor de kleinste), maar ook of er belemmeringen zijn (zoals schulden, of psychische problemen). Daarnaast is motivatie een zeer bepalend element in de kans op uitstroom naar werk.⁴
- In de tweede plaats het risico op hoge maatschappelijke kosten als géén traject wordt gevolgd. Dat speelt bijvoorbeeld bij criminele en overlast gevende jongeren, of bijvoorbeeld bij ggz-patiënten met een grillig ziektebeeld en een grote behoefte aan een dagritme. Ook jongeren die al jong

in maatschappelijk opzicht uitvallen kunnen veel maatschappelijke kosten met zich meebrengen.

Traditioneel wordt er alleen gedacht in termen van afstand tot de arbeidsmarkt bij het bepalen van de inzet van instrumenten voor re-integratie en participatie. De uitkomsten pleiten voor het toevoegen van een tweede dimensie: het risico op escalatie als mensen géén daginvulling hebben. De samenhang is inzichtelijk gemaakt in figuur 3.

De vier kwadranten representeren vier typen doelgroepen. Bij ieder kwadrant past een andere benadering voor re-integratie en participatie.

1. Een relatief kortere afstand tot de arbeidsmarkt in combinatie met een laag risico op escalatie. De kosten om deze groep aan het werk te helpen zijn relatief laag, de effectiviteit in potentie hoog. Instrumenten die hierbij passen zijn bijvoorbeeld bemiddeling en tijdelijke stageplaatsen bij een werkgever.
2. Een relatief kortere afstand tot de arbeidsmarkt in combinatie met een hoog risico op escalatie, bijvoorbeeld door een psychiatrisch ziektebeeld, of door bijvoorbeeld oplopende schulden in combinatie met de aanwezigheid van kinderen. Gezien het maatschappelijk belang van werk voor deze groep, zijn zij een logische doelgroep voor bijvoorbeeld loonwaardesubsidies.
3. Het derde kwadrant zijn de deelnemers met een (relatief) grote afstand tot de arbeidsmarkt en een hoog risico op escalatie. Hier vinden we criminele jongeren, jongeren zonder startkwalificatie uit probleemgezinnen en dak- en thuislozen. Hierbij passen trajecten die de deelnemers basis werknemersvaardigheden bijbrengen met intensieve begeleiding, maar ook

dagbestedingstrajecten. Vaak gaat het om mensen met meervoudige problematiek, waarbij een integrale aanpak noodzakelijk is. De kosten van de trajecten zijn hoog, maar er staan vaak hoge baten als gevolg van voorkómen kosten van bijvoorbeeld politie, justitie, jeugdzorg en maatschappelijke opvang tegenover.

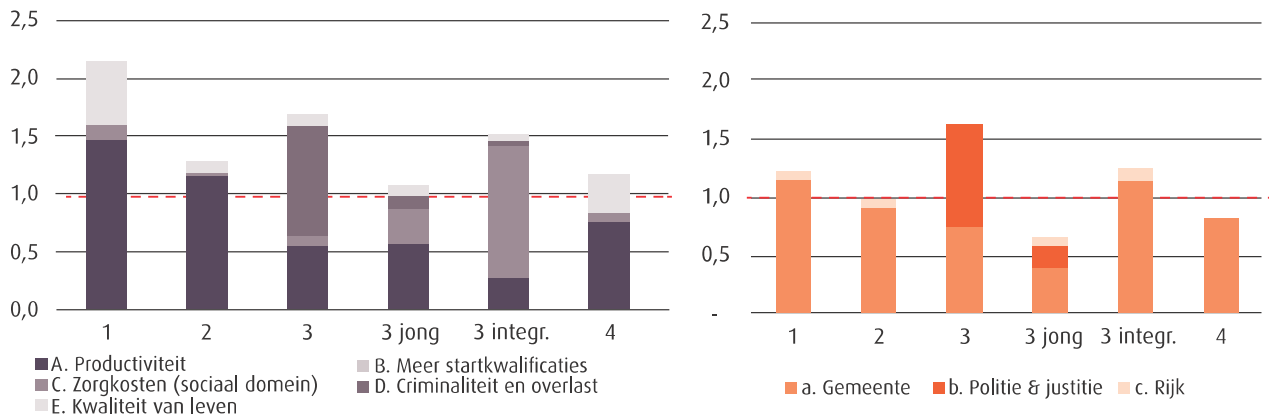
4. De vierde en laatste groep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt, veelal door een gebrek aan motivatie, en een laag risico op escalatie. Dat wil zeggen dat er weinig maatschappelijke kosten aan verbonden zijn als zij niet deelnemen aan een traject of werken. In deze groep zitten bijvoorbeeld 55-plussers die eigenlijk niet meer willen werken en alleenstaande ouders met jonge kinderen, maar ook mensen met weinig reguliere werkervaring die veel vrijwilligerswerk doen. Het is een doelgroep die vraagt om een aanpak op maat. De ervaring van re-integratie consulenten en werkbegeleiders is dat een deel van deze groep dóór het volgen van een traject alsnog gemotiveerd raakt om weer aan de slag te gaan. Er zijn echter ook minder succesvolle voorbeelden: mensen voor wie veel kosten gemaakt worden door steeds nieuwe trajecten te proberen, terwijl eigenlijk op voorhand al duidelijk is dat ze tóch niet aan het werk komen.⁵

Continuüm

Het toevoegen van deze extra dimensie sluit naadloos aan bij de kansen die de Participatiewet en de nieuwe Wmo bieden: een meer integrale benadering in de ondersteuning van mensen zonder werk. Dit krijgt concreet vorm in het zogenoemde continuüm van dagbesteding naar werk.⁶ Een dergelijk continuüm is schematisch weergegeven in



Figuur 4. Continuüm van dagbesteding naar werk (incl. gemiddelde kosten)⁷. Bron: LBPL



Figuur 5. Potentieel maatschappelijk rendement van een nieuwe doelgroepenbenadering. Bron: LBPL

figuur 4. Helemaal links bevinden zich de basisvoorzieningen voor activering en participatie. Daarna volgen de verschillende vormen van structurerende dagbesteding die voorheen vanuit de AWBZ werden bekostigd, en sinds 1 januari 2015 onder de Wmo vallen. Aan de rechterkant bevinden zich de verschillende vormen van re-integratie en voorbereiding op het werken bij een werkgever. Het denken vanuit de vier kwadranten helpt te bepalen waar de potentie zit voor de trajecten die nu geen positief maatschappelijk rendement hebben.

- Een herziening van het aanbod voor de groepen in kwadrant 4. Door meer maatwerk te bieden kan het maatschappelijk rendement aanzienlijk stijgen. Meer maatwerk betekent: re-integratietrajecten bieden aan diegenen die voldoende gemotiveerd zijn om aan het werk te gaan⁸ (of waarvan verwacht wordt dat zij te motiveren zijn). En voor de overige cliënten meer gebruik maken van de mogelijkheden die het continuüm biedt bijvoorbeeld in de vorm van het collectieve aanbod of vrijwilligerswerk. Dat leidt tot lagere kosten en een hogere effectiviteit per deelnemer, maar ook tot meer kwaliteit van leven.
- Voor de moeilijke doelgroepen zit de belangrijkste baat van de trajecten in het hebben van een daginvulling. Voor een deel van de doelgroep kan dit elders in het continuüm mogelijk goedkoper worden uitgevoerd, bijvoorbeeld in Wmo-dagbesteding of bij collectieve voorzieningen. Daarnaast vragen deze doelgroepen om een meer integrale aanpak van hun problemen dan vaak vanuit re-integratieconsulenten geboden kan worden.

Ook daarvoor bieden de decentralisaties, en de nieuwe werkvormen die daarbij ontwikkeld worden, kansen.⁹ - Tot slot zou meer kunnen worden ingezet op vrijwilligerswerk voor mensen die naar verwachting niet zullen uitstromen naar werk. Want hoewel dit formeel geen positieve uitstroom is, levert het in maatschappelijk opzicht wel meerwaarde op. Hiervoor kan actief worden samengewerkt met bijvoorbeeld de collectieve welzijnsvoorzieningen of met sociale (wijk)teams.

In het MKBA model dat wij ontwikkelen voor de gemeente Amsterdam is op basis van gegevens uit 2014 doorgerekend wat de invloed is van deze keuzes op kosten en baten van re-integratie. Het resulterende potentiële maatschappelijk rendement van deze strategie is zichtbaar gemaakt in figuur 5.

Tot slot

De uitgevoerde kosten-baten analyses bieden aanknopingspunten voor verbetering en herziening van de ondersteuning aan mensen zonder werk. De sleutel ligt in een nadere beschouwing van de doelgroepen. Door in te zetten op doelgroepen waar de maatschappelijke toegevoegde waarde hoog is, stijgt het maatschappelijk rendement. Daar hoort bij dat er meer gekozen wordt voor maatwerk (welke ondersteuning voor wie). Dat betekent ook dat er groepen zijn die geen trajecten meer krijgen, met name in de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en een laag escalatierisico. Tot slot kan en moet er meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van het continuüm van dagbesteding naar werk: meer inzetten van dagbe-

steding en zorg en een meer integrale aanpak voor groepen met meervoudige problematiek en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. ■

Merei Lubbe en Veroni Larsen zijn beide partner bij economisch adviesbureau LPBL.

Noten

1. MKBA Werk en Re-integratie, LPBL i.o.v. gemeente Amsterdam, september 2015. De samenvatting is te downloaden via www.lpbl.nl
2. Zie onder meer SEO, Kosten en resultaten van re-integratie, 2010 en TNO, Maatschappelijke kosten en baten van activering, 2006
3. Bij een loonwaarde van gemiddeld 75% ligt het omslagpunt bij een uitstroomkans van 15% zónder ondersteuning.
4. Zie onder meer J. Koen, Prepare and Pursue en SEOR, Effecten van "zachte" kenmerken op de re-integratie van de WWB, WW en AO populatie
5. In deze categorie valt ook het voorbeeld van een wat oudere deelnemer die al jaren vrijwilligerswerk deed. Het ging om een trede 2 cliënt die door zijn klantmanager werd aangemeld voor een re-integratietraject. Immers, vrijwilligerswerk kunnen doen betekent 'geschikt voor werk'. Het vrijwilligerswerk werd omgezet in een stageplaats. Na 6 maanden moest deze stopgezet worden. Na meerdere pogingen tot plaatsing is de deelnemer uiteindelijk terug gemeld als niet-bemiddelbaar.
6. O.a. gemeente Amsterdam
7. De gemiddelde kosten per voorziening zijn gebaseerd op gerealiseerde uitgaven in verschillende gemeenten in de periode 2012-2014
8. Dat kunnen ook mensen zijn met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt
9. Een goed voorbeeld van dit soort samenwerking is het Eropaf-team in Capelle aan den IJssel. Daar is een full-time werkcoach werkzaam in een sociaal wijkteamteam. Die nauwe verbinding tussen zorg en werk leidt tot relatief hoge uitstroom naar werk en vrijwilligerswerk.