

Re-integratiebeleid: wat is er in 30 jaar bereikt en hoe is verbetering mogelijk?

Jaap de Koning

Presentatie voor het Bureau voor Noordelijke Gemeenten op woensdag 20 september, Zwolle

Opzet presentatie

- Veranderingen in het re-integratiebeleid
 - Ontwikkeling uitgaven;
 - Aandelen instrumenten;
 - Systeemveranderingen.
- Wat heeft het opgeleverd?
 - Netto-effectiviteit als kernbegrip
 - Soorten effecten
 - Wat weten we over de netto-effectiviteit?
 - Is de netto-effectiviteit toegenomen?
- Waar schort het aan in het re-integratiebeleid?
- Hoe kunnen we progressie krijgen?



VERANDERINGEN IN HET RE- INTEGRATIEBELEID

Korte geschiedenis



- Al zeker 200 jaar systematische pogingen om mensen aan werk te helpen
- Vanaf ongeveer 1900 ontwikkeling tot een georganiseerd arbeidsvoorzieningsbeleid met o.a. publieke arbeidsbemiddeling
- Na de tweede wereldoorlog ontwikkeling uitgebreid instrumentarium (scholing, subsidies, e.d.)
- Sinds eind jaren 70 sterke groei uitgaven actief arbeidsmarktbeleid
- Na 2000 forse bezuinigingen

Belangrijke systeemveranderingen sinds 1990 (I)



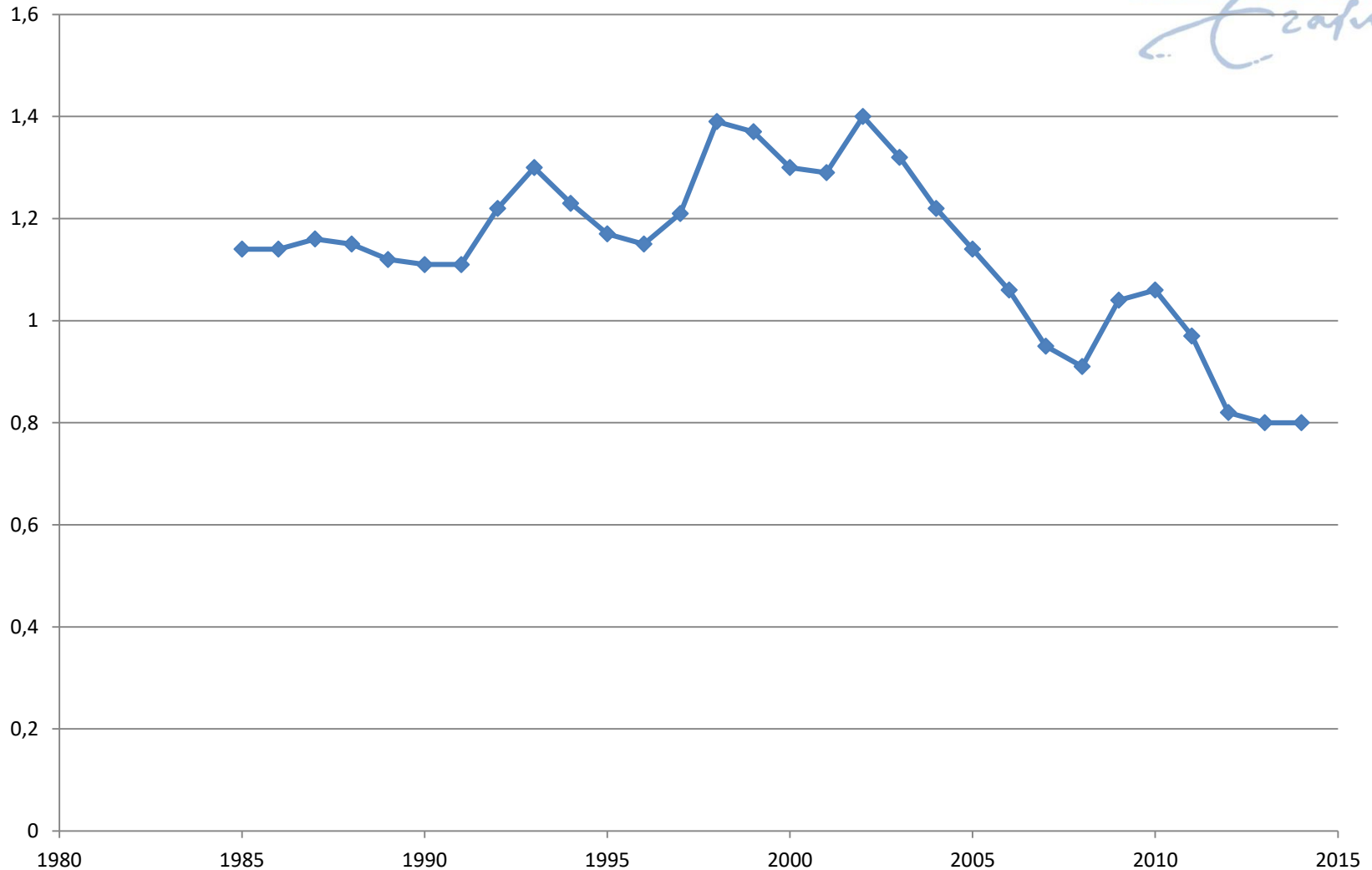
- Voor 1991: publieke arbeidsvoorziening is DG binnen het ministerie van SZW
- In 1991 invoering tripartiete arbeidsvoorziening, gaat gepaard met:
 - Decentralisatie
 - Grotere rol private arbeidsvoorziening/bemiddeling
- Vanaf 1996: middelen en verantwoordelijkheid verschuiven geleidelijk naar uitkeringsinstanties, maar aanvankelijk wel verplichte winkelnering bij Arbeidsvoorziening
- Vanaf 2002/2003: Arbeidsvoorziening wordt opgeheven, alleen de arbeidsbureaus gaan door als CWI
- Verplichting voor UWV en gemeenten om re-integratie uit te besteden aan particuliere re-integratiebureaus

Belangrijke systeemveranderingen sinds 1990 (II)

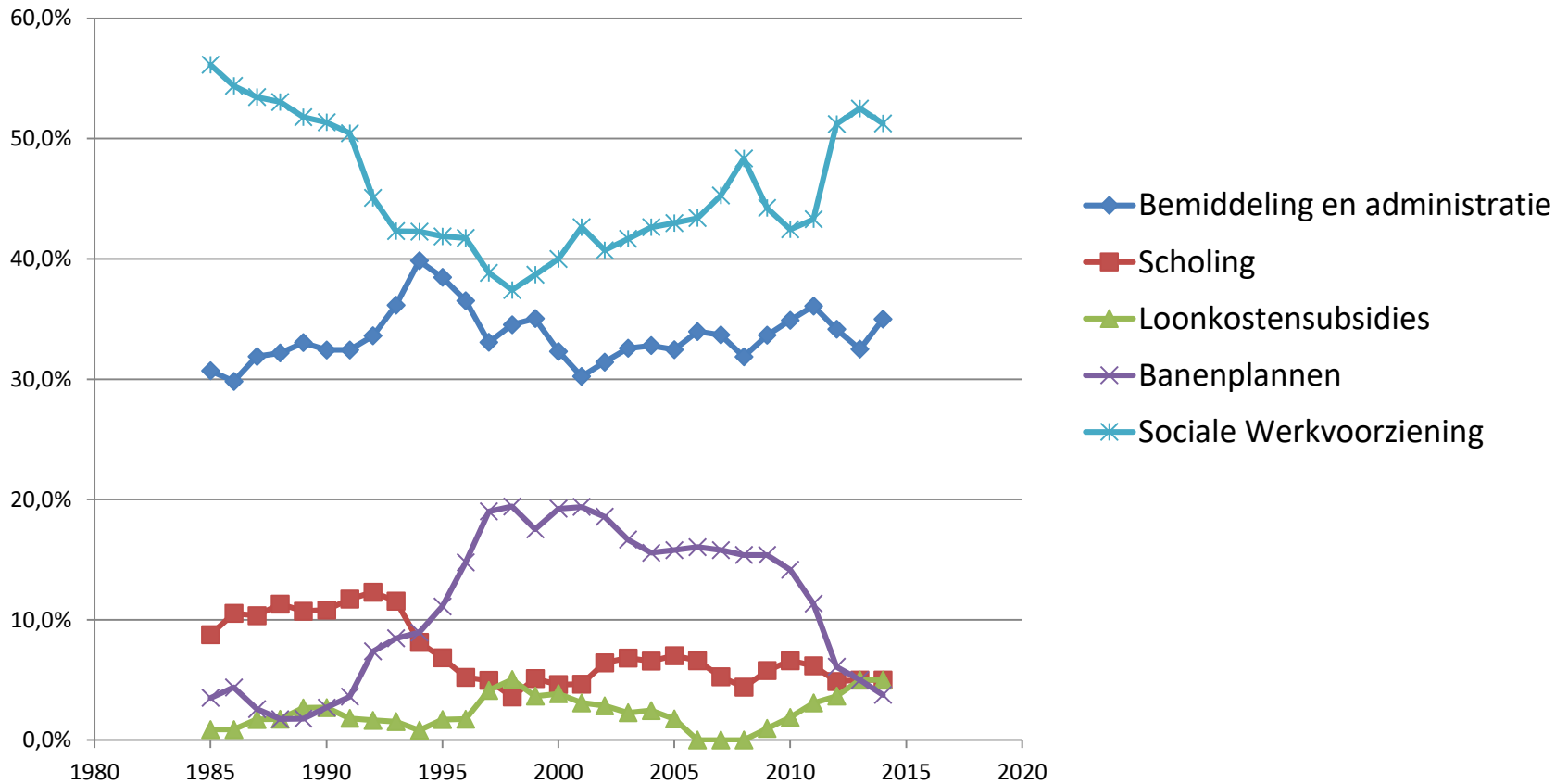


- 2004: wet werk en bijstand
 - Voor gemeenten wordt verplichting tot uitbesteding ingetrokken; later ook bij UWV meer activiteiten in eigen beheer
 - Gemeenten worden financieel medeverantwoordelijk voor bijstand en gaan eigen re-integratiebeleid bepalen
- 2009: CWI gaat op in UWV, maar betekenis arbeidsbureaus neemt af door toenemend accent op elektronische dienstverlening
- 2015: invoering Participatiewet
 - Bezuiniging op voorzieningen voor beschutte werkgelegenheid voor mensen met een beperking
 - Een groot deel van deze mensen moet begeleid worden naar een reguliere baan

Ontwikkelingen uitgaven in % van het BNP (Bron:OECD)



Verdeling uitgaven re-integratiebeleid naar type maatregel (bron:OECD)



Dienstverlening vroeger en nu



	In de tijd van Arbeidsvoorziening	Momenteel
WW-ers	<ul style="list-style-type: none">- Uitgebreide arbeidsbemiddeling- Scholing- Loonkostensubsidies	<ul style="list-style-type: none">- Beperkte hulp bij werk zoeken- Accent op elektronische dienstverlening
Bijstands-gerechtigden	<ul style="list-style-type: none">- Relatief weinig aandacht in bemiddeling- Banenplannen	<ul style="list-style-type: none">- Meer aandacht voor activering en bemiddeling- Beperkt instrumentarium
Mensen met een beperking	<ul style="list-style-type: none">- Sociale werkvoorziening	<ul style="list-style-type: none">- Beschut werk in afgeslankte vorm- Middelen voor o.a. individuele loonkostensubsidies (Participatiewet)
Werkenden (ihb bedreigd met werkloosheid)	<ul style="list-style-type: none">- Bemiddeling- Scholing	<ul style="list-style-type: none">- Aandacht sterk verminderd (recent wat meer aandacht via sectorplannen)
Werkgevers	<ul style="list-style-type: none">- Vrij uitgebreide hulp bij aantrekken personeel	<ul style="list-style-type: none">- Beperkte dienstverlening o.a. via werkgeversservicepunten
Scholieren	<ul style="list-style-type: none">- Onderwijs- en beroepskeuzevoorlichting	<ul style="list-style-type: none">- Aandacht sterk verminderd (recent wat meer aandacht)
Werklozen zonder uitkering	<ul style="list-style-type: none">- Instrumenten voor herintredende vrouwen	<ul style="list-style-type: none">- Weinig voorzieningen

Hoofdpunten veranderingen afgelopen 30 jaar



- Afname uitgaven re-integratiebeleid
- Verschraling instrumentarium
- Minder aandacht voor preventie werkloosheid
- Meer aandacht voor re-integratie vanuit bijstand
- Meer aandacht voor controle/incentives (ook preventief)
- Sterke decentralisatie en verbodkkeling beleid
- Vermindering co-ordinatie
- Breed arbeidsvoorzieningsbeleid versmald tot re-integratiebeleid

METHODEN EFFECTMETING

Hoe meet je effectiviteit?

- Veel gebruikte indicatoren zijn:
 - Percentage cliënten dat na dienstverlening (duurzaam) uitstroomt
 - Percentage cliënten dat na dienstverlening (duurzaam) werk vindt
- Deze indicatoren zeggen echter niets over effectiviteit
- Van cliënten die geen dienstverlening krijgen stroomt namelijk ook een deel uit
- Groot aantal studies in binnen- en buitenland tonen aan dat (groot) deel van de mensen ook zonder re-integratie een baan zouden hebben gevonden
- Effect is: toename uitstroom **dankzij** ingezet re-integratie-instrument
- Men spreekt ook wel van netto-effectiviteit
- Deze blijkt iha klein te zijn

Waarom is een gerandomiseerde controlegroepbenadering belangrijk?



- Randomisatie is willekeurige toewijzing aan deelnemersgroep en controlegroep bij een evaluatie
- Garandeert bij voldoende aantallen dat beide groepen dezelfde samenstelling hebben (ook qua motivatie e.d.)
- Daardoor zijn verschillen in uitkomsten bij beide groepen geheel toe te wijzen aan het toegepaste re-integratie-instrument

Niet-experimentele methoden als second best



- Controlegroep achteraf uit niet-deelnemers selecteren
- Maatregel in een deel van de gemeenten wel en in het andere deel niet toepassen (werd in de tijd van Arbeidsvoorziening wel toegepast)
- Maatregel in sommige wijken binnen gemeente toepassen en in andere wijken niet (alleen geschikt voor grote gemeenten)
- Percepties van deelnemers en uitvoerenden over effectiviteit onbetrouwbaar als effectmeting

BEOOGDE EFFECTEN RE- INTEGRATIE EN NEVENEEFFECTEN

Beoogde effecten re-integratiebeleid

- Werkloosheid en instroom in uitkering voorkomen
- Uitstroom uit de uitkering bevorderen
- Meer cliënten aan een betaalde reguliere baan helpen
- Besparing op uitkeringen
- Betere en snellere vervulling arbeidsvraag
- Beschut werk en vrijwilligerswerk voor mensen zonder kans op reguliere baan

Neveneffecten

- Niveau cliënt:
 - Client krijgt betere gezondheid
 - Client vertoont gedragsverbetering (bepaalde groepen jongeren, ex-gedetineerden)
 - Client heeft minder schulden
- Maatschappij
 - Minder uitgaven zorg
 - Minder overlast/criminaliteit
 - Het hebben van reguliere baan vermindert deelname aan vrijwilligerswerk
 - Effect op totale werkgelegenheid:
 - Positief: betere vacaturevervulling
 - Positief: activering cliënt geeft loondruk en daardoor meer vraag naar arbeid
 - Negatief: **verdringing**

WAT WETEN WE OVER DEZE EFFECTEN?

Beoogde effecten: preventie

- Beperkt aantal studies die dit effect onderzoeken
- Recente evaluatie Werk Loont (Rotterdam) via experiment met willekeurige toewijzing
- Werk Loont bevat twee componenten:
 - Werkcomponent laag geschoold werk (bijv. ROTEB)
 - Hulp bij solliciteren
- Aankondiging verplichte deelname bij aanvraag uitkering direct na wachtperiode van vier weken
- Aankondiging leidt tot minder instroom in de uitkering

Effecten cliënt - algemeen

- Veel internationale onderzoeken deels op basis van gerandomiseerde experimenten
- Recent ook in Nederland dit type onderzoek (SEOR ism Regioplan, VU)
- Re-integratiemaatregelen hebben gemiddeld genomen klein effect op baankans
- Ligt in de orde van grootte van 5 procentpunten (bijv. baankans binnen 12 maanden gaat van 30 naar 35 procent)
- Bijbehorende besparing op uitkeringen mogelijk net wel/niet voldoende om investering eruit te halen

Effecten client naar type maatregel

Type maatregel	Korte termijn	Lange termijn
Wachperiode voor ingang uitkering	Positief effect op kans reguliere baan	Niet bekend
Bemiddeling en begeleiding/training bij werk zoeken	Positief effect op kans reguliere baan	Effect binnen enkele jaren uitgewerkt
Verrichten eenvoudig werk tijdens uitkering verplichten	Positief effect op kans reguliere baan	Niet bekend
(Tijdelijke) loonkostensubsidies	Positief effect op kans reguliere baan	Afhankelijk van duur subsidie
Scholing/onderwijs	Geen effect op kans reguliere baan	Positief effect op kans reguliere baan
Structureel gesubsidieerde banen in publieke sector	Geen of averechts effect op kans reguliere baan Maar voor bepaalde groepen is dit enige kans op werk	Geen of averechts effect op kans reguliere baan Maar voor bepaalde groepen is dit enige kans op werk

Maatschappelijk niveau (neveneffecten)

- Gezondheid
 - Besparing op gezondheidskosten waarschijnlijk beperkt, maar wel relevant in relatie tot kosten re-integratie
- Criminaliteit
 - Amerikaanse studies tonen aan dat re-integratie recidive vermindert met als gevolg een forse besparing op detentiekosten en andere justitiele kosten
- Schuldenproblematiek
 - Vermindering uitstaande schulden
 - Minder schuldhelpverlening nodig
- Sociale participatie
 - Arbeidsparticipatie vermindert tijd besteed aan vrijwilligerswerk, maar effect is klein
- Verdringing
 - Geen harde onderzoeksresultaten, maar is niet te verwaarlozen

Effectiviteit en timing van re-integratie

- Maatregelen aan de kop van het proces die ‘stick and carrot’ combineren hebben positief effect op uitstroom
- Recente studies in Nederland:
 - Experiment Werk Loont in Rotterdam
 - Experiment re-integratie Amsterdam (VU)
- Re-integratie langdurig werklozen is lastiger
- Hiervoor is een gesprek en bijvoorbeeld een motivatie- en sollicitatietraining onvoldoende
- Voor deze groep intensiever traject vereist
- Effect mogelijk groter dan voor kortdurig werklozen (echter, weinig betrouwbare studies die dit onderzocht hebben)

Voorbeeld “Werk Loont”: preventie-effect

	In eerste instantie preventie	Alsnog instroom binnen		
		1 jaar	2 jaar	3 jaar
Experiment groep	27,8%	12,3%	14,3%	16,0%
Controle groep	15,9%	3,5%	4,4%	5,9%
Netto-effect	11,9%**	8,8%**	9,9%**	10,1%**

Voorbeeld “Werk Loont”: uitstroomeffect

Uitstroom uit een uitkering binnen ..

	1 jaar	2 jaar	3 jaar
Experimentgroep	47,9%	63,2%	73,2%
Controlegroep	40,7%	61,6%	71,2%
Netto-effect	7,2%**	1,6%	2,0%

Voorbeeld “Werk Loont”: deel van de tijd in uitkering, werk en overig

	Periode	Uitkering	Baan	Overig
Experimentgroep	1 jaar	0,584	0,188	0,241
Controlegroep		0,655	0,159	0,199
Netto-effect		-0,071**	0,029**	0,042**
Experimentgroep	3 jaar	0,499	0,228	0,282
Controlegroep		0,540	0,210	0,257
Netto-effect		-0,041**	0,018*	0,025**

Aandelen tellen niet op tot 1 doordat combinaties baan/uitkering voorkomen

Effectiviteit en persoonskenmerken

- Effectiviteit bij ouderen vaak groter dan bij jongeren
- Effect bij vrouwen vaak groter dan bij mannen
- Effect scholing bij laag opgeleiden hoger dan voor hoger opgeleiden, voor hoger opgeleiden is bemiddeling in het algemeen effectiever
- Effectiviteit gemiddeld groter voor personen met a priori een lagere kans op een baan

Is de effectiviteit van re-integratie in de tijd toegenomen?

- Geen aanwijzingen voor toename (netto-)effectiviteit re-integratie in de tijd
- Door vermindering uitgaven en verschraling instrumentarium eerder sprake van vermindering effectiviteit

Conclusies effectiviteit

- Effectiviteit re-integratie is vrij klein
- Mogelijk wel voldoende om kosten goed te maken
- Er wordt geen progressie geboekt in het re-integratiebeleid

HOE KAN DE EFFECTIVITEIT VERGROOT WORDEN?

Meer kennis over effecten nodig

- Medische sector als voorbeeld
- Daar wordt systematisch wetenschappelijk onderzoek gedaan naar effecten (of meer algemeen: kosten en baten) van behandelingen
- Dit is vervolgens leidend voor toepassing
- In het re-integratiebeleid ontbreekt dit voor een groot deel
- Daardoor weet men meestal niet of wat men toepast werkt
- Zolang dit niet verandert, zal de effectiviteit niet verbeteren

Wat zijn de problemen?

- De politiek/het beleid is meer gericht op 'iets doen' dan op wat het oplevert
- Ideologie soms meer bepalend dan effectiviteit
- Uitvoerenden overschatten de rol van hun eigen ervaring en inzichten
- Commitment voor onderzoek vaak beperkt
- Door vergaande decentralisatie dusdanige fragmentatie dat dit kennisontwikkeling bemoeilijkt

Wat moet er gebeuren?

- Re-integratie-instrumenten zouden niet toegepast moeten kunnen worden zonder bewijs van effectiviteit
- Wetenschappelijk basis voor re-integratiebeleid noodzakelijk
- Leidende rol van mensen met wetenschappelijke achtergrond bij de ontwikkeling en uitvoering van re-integratiebeleid noodzakelijk
- In de opleiding van uitvoerenden moet veel meer aandacht komen voor wetenschappelijke inzichten in de werking van de arbeidsmarkt en het arbeidsmarktbeleid
- Er moet een centraal orgaan komen dat aanbevelingen doet voor de inzet van re-integratie-instrumenten
- Wat werkt voor wie in welke fase moet bepalend zijn bij uitvoering (koppeling van profiling met inzichten effecten)
- Ontwikkeling en evaluatie van maatregelen vereist een zekere massa en is onmogelijk voor het overgrote deel van de gemeenten.
- Daarom meer coordinatie noodzakelijk