



#### Opdrachtgever

RWI



Raad voor  
Werk en  
Inkomen

#### Opdrachtnemer

SEO; L. Kok, A. Houkes

#### Onderzoek

*Meta-analyse gemeentelijke  
onderzoeken naar re-integratie*

*Startdatum – 15 juni 2010*

*Einddatum – 15 januari 2011*

#### Categorie

*Wets- en beleidsevaluatie*

# Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken

## Doel en vraagstelling

- Wat kunnen gemeenten en andere betrokkenen leren van de uitkomst van gemeentelijke onderzoeken naar resultaten en uitvoering van het re-integratiebeleid?

## Conclusie

Re-integratie kan efficiënter en effectiever vormgegeven worden, zo blijkt uit deze literatuurstudie. In de rapportage zijn 74 gemeentelijke onderzoeken met elkaar vergeleken. Aangezien re-integratiemiddelen door bezuinigingen nog selectiever ingezet moeten worden, is het belangrijk dat bij re-integratie betrokken partijen deze kennis met elkaar delen. Verschillende onderwerpen worden in dit rapport onder de loep nemen. Eén daarvan is Work First. Het blijkt dat bij dit re-integratie-instrument de kans op uitstroom uit de uitkering toeneemt als de bijstandsgerechtigden zoveel mogelijk in een echte werkomgeving terechtkomen. Die mensen vinden ook sneller een baan als gemeenten veel aandacht besteden aan sollicitatietraining, zoekbegeleiding en scholing. Ook een streng verzuimbeleid werpt zijn vruchten af. Voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt blijkt uitbesteding effectiever als private re-integratiebedrijven over specifieke knowhow beschikken. Daarbij geldt dat bij uitbesteding een afrekening op output (no cure, no pay) het beste is bij groepen klanten die geen meervoudige problemen hebben. Voor mensen die met meervoudige problemen kampen is afrekening op input (inspanningsverplichting) geschikter. Gemeenten kunnen activiteiten voor klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt beter zelf uitvoeren. Een andere uitkomst van het onderzoek is de volgende. Mensen met een uitkering die onvoldoende productief zijn om het minimumloon te verdienen, kunnen makkelijker aan het werk worden geholpen indien deze lagere productiviteit wordt gecompenseerd. Wanneer de kosten van deze compensatie lager zijn dan de kosten van de uitkering, profiteren overheid, werkgever én de nieuwe werknemer.

## Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/swu6igtg>



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

## Inhoudsopgave

Voorwoord.....	5
Samenvatting .....	9
<b>1 Inleiding.....</b>	<b>15</b>
<b>2 Relatie gemeente/re-integratiebedrijven .....</b>	<b>17</b>
2.1 Inleiding.....	17
2.2 Uitbesteden of zelf doen? .....	18
2.3 Geschiedenis uitbesteden-zelf doen.....	20
2.4 Leerpunten.....	27
<b>3 Re-integratietrajecten.....</b>	<b>31</b>
3.1 Inleiding.....	31
3.2 Netto effect op basis van econometrische analyse.....	32
3.3 Netto effect op basis van enquêtes.....	40
3.4 Leerpunten.....	46
<b>4 Workfirst .....</b>	<b>49</b>
4.1 Inleiding.....	49
4.2 Wat is Workfirst? .....	50
4.3 Uitvoering.....	51
4.4 Resultaat Workfirst.....	54
4.5 Leerpunten.....	61
<b>5 Loonkostensubsidies .....</b>	<b>64</b>
5.1 Inleiding.....	64
5.2 Wat zijn loonkostensubsidies?.....	66
5.3 Inzet loonkostensubsidies.....	67
5.4 Uitvoering.....	70
5.5 Effectiviteit loonkostensubsidies .....	72
5.6 Leerpunten.....	78
<b>6 Wat werkt voor wie? .....</b>	<b>81</b>
Referenties.....	87
Bijlage A: Gemeentelijke onderzoeken.....	93
Bijlage B: Inventarisatie onderwerpen .....	99

## 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(commis)sie)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% tot 30% bij een gesimuleerde of gemengde werkomgeving en naar 50% 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 Workfirst
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 afromen 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 genoeg 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 Workfirst (hoofdstuk 4)**

Workfirst wordt zowel ingezet voor nieuwe instroom als voor het zittend bestand. Over het algemeen wordt Workfirst 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 Workfirst. Workfirst heeft zowel een instroombeperkend als een uitstroombevorderend effect. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat het verplichtende karakter van Workfirst 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 werk aanbod van een Workfirst traject niet aanvaarden 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 Workfirst-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 Workfirst ook wordt ingezet bij het zittend bestand. Verder is het raadzaam om Workfirst gepaard te laten gaan met intensieve zoekbegeleiding. Een goede relatie tussen uitvoerder van Workfirst 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 insluitingseffect (zolang de werknemer een baan met subsidie heeft, wordt hij niet sterk geprikkeld een baan zonder subsidie te zoeken) en het stigmatiseringseffect (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 omringende 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 (b.v. 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.



## 1 Inleiding

De afgelopen jaren hebben veel gemeenten en gemeentelijke Rekenkamer(commissie)s de uitvoering van de WWB onderzocht. Zo zijn er op het gebied van gemeentelijke re-integratie onderzoeken gestart naar onder meer:

- de inzet en het bereik van het re-integratie-instrumentarium;
- de doelmatigheid en effectiviteit van het beleid;
- de bereikte resultaten van het re-integratiebeleid;
- de verantwoording aan en de sturing door de gemeenteraad.

De gemeentelijke onderzoeken geven informatie over de uitvoering van het re-integratiebeleid: de stand van zaken, de bereikte resultaten en de mogelijkheden tot verbetering. Een deel van deze onderzoeken (ruwweg de helft) is uitgevoerd door of in opdracht van een gemeentelijke Rekenkamer of Rekenkamercommissie. Bij de overige onderzoeken was meestal de gemeente (de gemeentelijke afdeling sociale zaken) opdrachtgever.

Doel van dit onderzoek is om het materiaal dat er ligt te zodanig te ontsluiten dat gemeenten niet alleen leren van de evaluaties van hun eigen beleid maar ook van elkaar. Verschillen en overeenkomsten tussen gemeentelijk uitvoeringsbeleid kunnen licht werpen op de vraag welke wijze van uitvoering effectief is. Tevens kan een inzicht worden verkregen in de onderzoeksopzetten die voor een analyse naar re-integratie op gemeentelijk niveau zijn gebruikt en wat de voor- en nadelen van de methodieken zijn. Met het onderzoek wil de RWI een bijdrage leveren aan het beter functioneren van de re-integratiemarkt.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

*Wat kunnen gemeenten en andere betrokkenen leren van de uitkomsten van gemeentelijke onderzoeken naar resultaten en uitvoering van het re-integratiebeleid?*

Voor het onderzoek heeft de RWI een inventarisatie gemaakt van gemeentelijke onderzoeken. Deze inventarisatie is op basis van een zoektocht op internet met enkele rapporten aangevuld. Uiteindelijk zijn 74 rapporten in het onderzoek opgenomen (zie bijlage A). Vervolgens is een lijst samengesteld met onderwerpen die mogelijk interessant waren om te onderzoeken. Voor alle 74 rapporten is nagegaan welke onderwerpen erin voorkwamen (zie bijlage B). Op basis van deze lijst 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 Workfirst;
4. Effecten en wijze van uitvoering loonkostensubsidies.

Naast de gemeentelijke onderzoeken is ook gekeken naar de wetenschappelijke literatuur over deze onderwerpen. De wetenschappelijke literatuur is gebruikt als aanvullende bron om de effectiviteit van instrumenten te beoordelen.

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 komen de vier geselecteerde onderwerpen achtereenvolgens aan bod. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de vraag welk instrument voor welke werkloze het best kan worden ingezet. In dat hoofdstuk wordt beschreven hoe een gemeente per cliënt kan beoordelen of het inzetten van een instrument meerwaarde heeft en, zo ja, welk instrument het meest effectief is.

## 2 Relatie gemeente/re-integratiebedrijven

### 2.1 Inleiding

Zelf uitvoeren of alleen maar aansturen? Welke verhouding hebben gemeenten tot hun re-integratiebedrijven? Welke contracten hebben ze? Wanneer beslissen ze het zelf te doen, en wat doen ze dan zelf?

Vanuit de theorie is er geen eenduidig antwoord te geven over wat beter is: re-integratie in eigen beheer, uitbesteding of samenwerking. De kwaliteit van de diensten is moeilijk meetbaar, waardoor het lastig is dusdanige contracten te maken dat ermee afgedwongen kan worden dat uitvoerders doen wat de inkopers willen. Deze moeilijke contracteerbaarheid is een marktfalen. Dat dit marktfalen optreedt betekent overigens niet automatisch dat de overheid het beter kan. Ook over samenwerking is de theorie niet eenduidig. Of samenwerking zo loopt als partijen willen hangt af van ieders belangen, goede wil en capaciteiten (SEOR 2007c).

Het empirische onderzoek over dit thema is ook niet eenduidig. Sommige overzichtsstudies wijzen op kostenbesparing door uitbesteding van publieke diensten, bij gelijkblijvende kwaliteit, maar deze uitkomsten zijn door andere auteurs genuanceerd. Zo wordt onder andere gesteld dat veelal is gekeken naar effecten op de korte termijn, terwijl de effecten op langere termijn een ander beeld kunnen geven. Wat betreft re-integratieactiviteiten zijn nauwelijks harde cijfers bekend over de verschillen in kosten en baten tussen re-integratie uitgevoerd door de overheid, uitgevoerd private partijen of uitgevoerd in samenwerking (SEOR 2007c).

Op zoek naar ideeën en leerpunten die gemeenten elkaar desondanks kunnen geven over dit onderwerp is de verzameling van 74 recente gemeentelijke rapporten (zie bijlage A) doorgenomen. Daaruit bleek dat onderstaande 15 rapporten veel relevante informatie over dit onderwerp bevatten:

- Amsterdam: Rekenkamer Amsterdam 2009;
- Assen: SGB0 2007a;
- Cuijk: Rekenkamercommissie Cuijk 2007;
- Den Haag: Rekenkamer Den Haag 2009;
- Eindhoven: SEOR 2008;
- Helmond: SGB0 2007b;
- Katwijk, Rekenkamercommissie Katwijk 2007;
- Leeuwarden: Rekenkamercommissie Leeuwarden 2006;
- Menterwolde: CAB 2010b;
- Roermond: Rekenkamercommissie Roermond 2008;
- Sneek: Rekenkamercommissie Sneek 2010;
- Tholen: Rekenkamercommissie gemeenten Schouwen-Duiveland en Tholen 2008;
- Utrecht: Rekenkamer Utrecht 2006;
- Veendam: TNO 2008b;

- Vlaardingen: Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen 2008.

Dit hoofdstuk behandelt de relatie tussen gemeenten en private re-integratiebedrijven. In de vijftien gemeentelijke rapporten die voor dit hoofdstuk zijn bestudeerd delen gemeenten en Rekenkamer(commissie)s ervaringen. De rapporten verhalen over valkuilen waarin gemeenten verstrikt zijn geraakt vanwege verkeerde verwachtingen, maar ook over de succesvolle manieren die zij gevonden hebben om op een positieve manier om te gaan met re-integratiebedrijven. Uiteraard is de situatie in de ene gemeente niet die van de andere, ook dat blijkt uit de rapporten. Waar de ene gemeente geworsteld heeft met het vinden van een goede modus om te gaan met commerciële re-integratiebedrijven, heeft een ander een succesvolle manier gevonden om contracten vorm te geven. Wat er in vijftien gemeenten is gebeurd, geeft uitdrukkelijk geen landelijk beeld. Wat de rapporten wel geven is een gedetailleerd beeld van valkuilen en successen die in deze gemeenten zijn voorgevallen. Aan de lezer de taak om te zien welke van deze valkuilen en successen voor de eigen praktijk nuttig zijn.

Leeswijzer

Paragraaf 2.2. "Uitbesteden of zelf doen" beschrijft landelijke cijfers over hoeveel gemeenten re-integratietaken zelf uitvoeren en hoeveel zij privaats uitbesteden.

Paragraaf 2.3. "Geschiedenis uitbesteden/zelf doen" gaat nader in op de vijftien gemeenten en beschrijft welke uitdagingen deze vijftien gemeenten op hun weg zagen, en welke manieren zij hebben gevonden om hiermee om te gaan.

Paragraaf 2.4. "Leerpunten" ten slotte beschrijft wat deze vijftien gemeenten aangeven geleerd te hebben van de eerste aanbestedingsperiode.

## **2.2 Uitbesteden of zelf doen?**

### *Inleiding*

Vanaf 2002 tot en met 2005 waren gemeenten verplicht hun re-integratietrajecten uit te besteden bij private re-integratiebedrijven. Vanaf 2006 hebben zij geen uitbestedingsplicht meer. Gemeenten mogen ook zelf (een deel of alle) re-integratietrajecten uitvoeren. En als gemeenten toch willen uitbesteden, hoeven ze dat niet meer noodzakelijk bij een privaat re-integratiebedrijf te doen. Gemeenten kunnen dus sindsdien de afweging maken tussen zelf doen, uitbesteden bij een aan de gemeente gelieerde organisatie, zoals het eigen SW-bedrijf; of uitbesteden aan private re-integratiebedrijven.

*Na 2006 voeren gemeenten voor een kwart van het budget zelf re-integratie uit* Gemeenten hebben gebruikgemaakt van deze vrijheid. Sinds 2006 besteden gemeenten een kwart van het re-integratiebudget aan taken die zij zelf uitvoeren. Dit is exclusief het uitbesteden aan aan de gemeente gelieerde organisaties (zie onderstaande tabel).

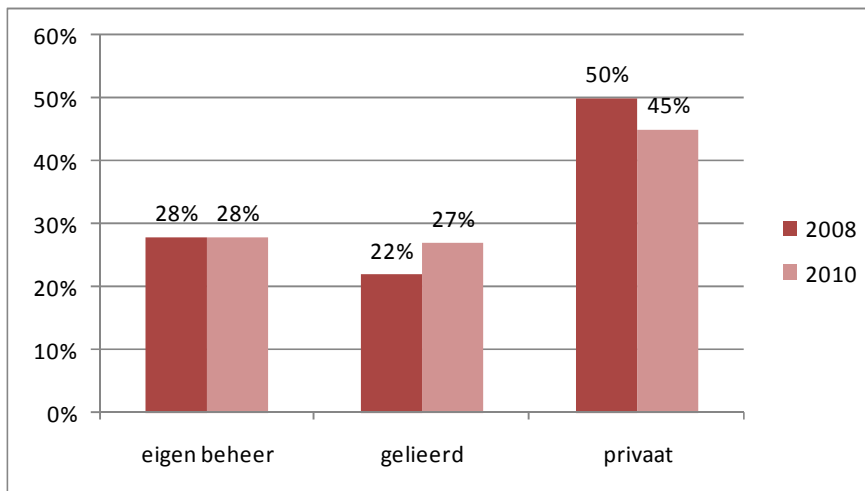
Tabel 2.1. Gemeenten voeren een kwart van de re-integratie zelf uit

	2006	2007	2008	2010
Zelf uitvoeren	24%	25%	28%	28%

Bronnen: Omnibusenquête RWI 2006 (SZW), 2007, 2008 en 2010. In de tabel staat het deel van het re-integratiebudget dat gemeenten besteden aan zelf uitgevoerde re-integratie, exclusief gelieerde instellingen.

*De helft van het budget besteden gemeenten aan private re-integratiebedrijven*  
Daarnaast besteden gemeenten de helft van het budget aan trajecten die zij inkopen bij private partijen (zie onderstaande figuur).

Figuur 2.1. Percentage van het budget (W-deel) besteed aan private, gelieerde of eigen trajecten



Bronnen: Omnibusenquête RWI 2008 en 2010

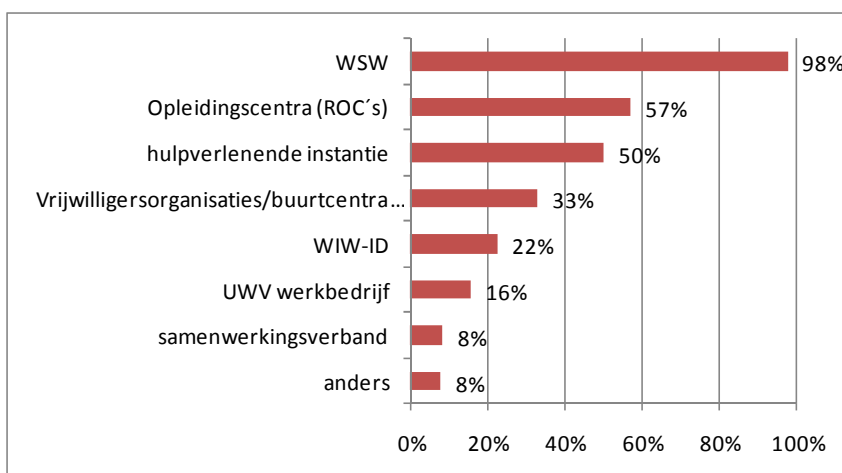
*Een kwart van het budget besteden gemeenten bij aan henzelf gelieerde organisaties*

Gemeenten besteden gemiddeld ongeveer een kwart van hun re-integratiebudget aan re-integratietrajecten bij aan de gemeente gelieerde organisaties. In 2008 zetten bijna alle gemeenten (98%) een deel van hun trajecten uit bij aan henzelf gelieerde bedrijven. Verreweg het meest wordt het eigen SW-bedrijf ingezet.<sup>1</sup> Opleidingsinstellingen en hulpverlenende instanties (bijvoorbeeld Algemeen maatschappelijk Werk, schuldhulpverlening of welzijnsinstellingen) staan op de tweede en derde plaats, maar worden beide beduidend minder ingezet (Omnibusenquête RWI 2010) (zie figuur 2.2).

*Veendam: "Het SW-bedrijf werd hofleverancier" (van Workfirst trajecten)*

<sup>1</sup> Gemeenten kunnen ook re-integratietrajecten uitzetten bij het SW-bedrijf van een andere gemeente.

Figuur 2.2 Veel gemeenten besteden uit bij het SW-bedrijf



Hoeveel procent van de gemeenten die uitbesteedt aan een gelieerde organisatie (dit zijn bijna alle gemeenten) besteedt dit aan bij een SW-bedrijf, opleidingscentrum, hulpverlenende instantie etc. Bron: Omnibusenquête RWI 2010.

### 2.3 Geschiedenis uitbesteden-zelf doen

Uit de vijftien gemeentelijke rapporten blijkt dat er tussen 2002 en 2006/2007/2008/2009 (de verschijningsdata van de rapporten) in deze gemeenten veel is gebeurd in de verhouding uitbesteden/zelf doen. Tussen 2002 en 2006 waren zij wettelijk verplicht om alles extern uit te besteden, waarbij er voor veel van deze gemeenten een nieuwe wereld open ging, waarin de ene zich gemakkelijker bewoog dan de andere.

Wat vooral blijkt is dat er bij veel gemeenten een duidelijk cultuurverschil was tussen de gemeenten en veelal commerciële re-integratiebedrijven. Gemeenten waren gewend om zaken "in goed vertrouwen" te regelen, zonder al te veel vooraf vast te leggen en ervan uitgaande dat inspanningen zouden worden geleverd voor individuen, zonder daarbij vooraf na te gaan hoe groot de kans was dat deze inspanningen iets zouden opleveren. Re-integratiebedrijven lieten zich in hun handelen vaak juist wel leiden door efficiëntie en waren gewend te handelen naar contractuele afspraken, zonder daarbij te zoeken naar mogelijke impliciete wensen.

#### Onvrede over private re-integratiebedrijven

De vijftien gemeenten hebben niet allemaal even rooskleurige ervaringen met de private re-integratiebedrijven. In de rapporten is vaak op zeer verhalende wijze uiteengezet hoe sterk de verwachtingen tussen re-integratiebedrijven enerzijds en de gemeenten anderzijds uiteenliepen.

*Veendam: commercieel gewin en wantrouwen*

Voorbeeld is de gemeente Veendam (TNO 2008b). Vanaf het begin van de verplichte re-integratie in 2002 besteedde de gemeente Veendam alle re-integratie uit aan hun voormalige WIW-instelling. Deze kon de omslag naar de private markt echter niet aan en ging in 2004 failliet. De organisatieonderdelen werden overgenomen door een privaat re-integratiebedrijf. De samenwerking met dit private bedrijf verliep bepaald niet volgens de verwachting van de gemeente.

*“Waar de gemeente met het WIW-bedrijf altijd samenwerkte op basis van vertrouwen, leek de relatie met het private bedrijf gebaseerd op commercieel gewin en wantrouwen. Gesteggel over onder meer contracten en het aanleveren van kandidaten resulteerde zelfs in een schadeclaim aan het adres van de gemeente.” “Dieptepunt in deze periode was de Netwerkafl levering over de 4 miljoen euro voor het plaatsen van 4 werkzoekenden in Oost-Groningen.” (Veendam)*

*Assen en Katwijk: nauwelijks inspanning voor moeilijker re-integreerbaren*

Ook de gemeente Assen deelt deze ervaring, zo blijkt uit een rapport in opdracht van hun Rekenkamer (Assen: SGB0 2007a).

De gemeente had in 2002 trajecten ingekocht op basis van *no cure no pay* bij private re-integratiebedrijven. Zo schrijft SGB0 (2007) in het rapport over Assen: *“De re-integratiebedrijven zijn met de eerste groepen voortvarend aan de slag gegaan omdat deze cliënten in het algemeen goed te bemiddelen waren. In de loop der tijd kreeg men ook minder goed bemiddelbare cliënten waar men meer inspanningen (investeringen) moest maken. Deze extra inspanningen zijn echter, naar het oordeel van de gemeente, niet of nauwelijks geleverd. Eén van de private bedrijven “ging vooraf rekenen of er wel of geen succes kon worden behaald met een cliënt en cohort en pleegde geen tot weinig inspanningen op cliënten die in een slecht presterend cohort zaten. Het re-integratiebedrijf in kwestie stelt hier tegenover dat het alles in het werk heeft gesteld om met de beperkte middelen zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen.” (Assen).* De verwachtingen liepen hierbij duidelijk uiteen. De gemeente, gewend aan gemeentelijke uitvoerders, had verwacht dat re-integratiebedrijven iedereen probeerden te helpen, ongeacht of de investering wel lonend was of niet.

*“Ook ontstond het vermoeden dat de bedrijven niet in alle klanten investeerden, maar vooral in die klanten die men als kansrijk beschouwde.” (Katwijk).*

*Assen: uitstroompercentages moeilijke doelgroepen heel laag*

De gemeente Assen geeft aan dat ook voor trajecten die specifiek ingekocht werden voor moeilijke doelgroepen de private bureaus teleurstellende resultaten behaalden. De uitstroom van fase-4 cliënten was 20%, en daarmee minder dan de verwachting van de gemeente. Met name de resultaten van de trajecten voor allochtone cliënten met een taalachterstand vielen tegen: van de 66 opgestarte trajecten heeft er uiteindelijk slechts 1 geresulteerd in uitstroom naar werk (Assen: SGB0 2007a). De gemeente Vlaardingen geeft ook aan dat de resultaten van externe bureaus soms teleurstellend zijn.

*“De resultaten in termen van uitstroom zijn soms teleurstellend. In sommige gevallen worden mensen die zijn aangemeld ook teruggestuurd, wat zeer slecht is voor de motivatie van desbetreffende cliënten.” (Vlaardingen).*

*Amsterdam: bureaus laten gemeente drie keer betalen voor dezelfde cliënt*  
De Rekenkamer Amsterdam rapporteert dat één re-integratiebedrijf in een aantal gevallen drie keer werd betaald voor dezelfde klant. Dat werd onder meer veroorzaakt doordat dezelfde klant achtereenvolgens bij het moederbedrijf en bij een dochterbedrijf in traject zat. Volgens de gemeente in strijd met de contractvoorwaarden, volgens het desbetreffende re-integratiebedrijf niet.” (Rekenkamer Amsterdam 2009 en Damen 2008).

*Midden-Drenthe: lokaal werkgeversnetwerk re-integratiebedrijven beperkt*  
Ook wat betreft de bemiddeling naar werk zijn gemeenten ontevreden over re-integratiebedrijven. Ze zouden geen lokaal werkgeversnetwerk hebben of dat netwerk is te versnipperd omdat er meerdere re-integratiebedrijven actief zijn (SEOR 2007c). Ook uit SEO 2008b blijkt dat gemeenten zelf vaak een beter netwerk hebben van lokale bedrijven dan private re-integratiebedrijven. Uit het Rekenkamerrapport van de gemeente Midden-Drenthe blijkt dat dit hier ook gold: *“De contracten met twee re-integratiebedrijven zijn niet verlengd als gevolg van tegenvallende resultaten. De gemeente heeft besloten de bemiddeling zelf te doen.” (Midden-Drenthe).* De gemeente denkt betere bemiddelingsresultaten te kunnen bereiken omdat ze een beter werkgeversnetwerk heeft.

Dat er van alles mis ging lag niet alleen aan de re-integratiebedrijven

*Gemeenten wilden graag vriendelijke uitvoerders...*

De vijftien rapporten verhalen over gemeenten die niet gewend waren zakelijk te opereren. Zo blijkt uit het rapport van de Rekenkamer van Katwijk dat de gemeente gewend was aan een vriendelijke samenwerking met zowel de uitvoerders van re-integratie, als de cliënten zelf. Zo achtte men het niet mogelijk binnen de Katwijkse cultuur dat mensen een uitkering aanvroegen als zij nog enige arbeidskansen hadden. Gevolg hiervan was dat de gemeente onevenredig veel bijstandsgerechtigden had, die door de consulenten – aldus de Rekenkamercommissie Katwijk – “verzorgd” werden (Rekenkamercommissie Katwijk 2007).

Ook de gemeente Veendam geeft aan dat zij tot 2004 altijd samenwerkte (met hun eigen WIW-bedrijf) op basis van vertrouwen. Hieraan kwam een abrupt einde toen zij in zee ging met private re-integratiebedrijven.

In de rapporten is te lezen over gemeentelijke afdelingen sociale zaken die weinig ervaring hadden in het aansturen van commerciële bedrijven, maar hier wel toe verplicht werden en als gevolg daarvan volledig door hen overrompeld werden.

*“Het fenomeen aanbesteden was nieuw op het terrein van re-integratie en zoals alle gemeenten moest ook Katwijk al doende leren.” (Katwijk).*

*...maar door onervarenheid wonnen meest commerciële bedrijven*

Hoewel ze dit niet wilden, zorgde onervarenheid met aanbestedingsprocedures ervoor dat regelmatig de meest commerciële re-integratiebedrijven de aanbestedingen wonnen. Prijzen en resultaten werden vaak de belangrijkste gunningscriteria, omdat de zachtere criteria als "kennis van de doelgroep" vaak niet zo onderscheidend waren (zowel in de bestekken als in de offertes), zodat prijzen en beloofde uitstroombelastingen de doorslag gaven. Hierdoor ontstond een *race to the bottom* (SEO 2006a). De re-integratiebedrijven die de laagste prijzen en de hoogste uitstroombelastingen beloofden, wonnen de aanbesteding. Dat deze uitstroombelastingen achteraf onhaalbaar bleken en de prijzen te laag om intensieve begeleiding te bieden, was een probleem dat pas later voor gemeenten en re-integratiebedrijven duidelijk werd. Door ervaring wijs geworden weten veel gemeenten nu dat dit voorkomen kan worden door meer onderscheidende gunningscriteria te gebruiken (RWI 2008b).

*Katwijk: gemeente legde de regie volledig neer bij de re-integratiebedrijven*

In de rapporten komt ook regelmatig terug dat gemeenten de regie volledig neerlegden bij de re-integratiebedrijven. Zo droegen de consultants van de gemeente Katwijk na de eerste aanbesteding de klanten over aan de gecontracteerde partners: "die waren nu immers verantwoordelijk. Men verwachtte initiatief en resultaat en wachtte af."

*Capelle aan den IJssel: niet altijd voldoende diagnose*

Gemeenten verrichten niet altijd voldoende diagnose, maar zetten mensen desondanks op een re-integratietraject (Capelle aan den IJssel: Regioplan 2008).

Gemeenten nemen nu regie meer in eigen hand

*Katwijk, Menterwolde, Midden-Drenthe, Veendam, Den Haag, Eindhoven: Zelf regie*

Een deel van de vijftien gemeenten heeft vanwege deze ervaringen besloten meer regie in eigen hand te nemen. Eindhoven, Katwijk, Veendam, Menterwolde en Midden-Drenthe zijn hier voorbeelden van. Zo geeft de gemeente Menterwolde aan dat vanwege slechte ervaringen met re-integratiebedrijven bij de invoering van de WWB, de gemeente heeft gekozen zelf dichter op de uitvoering van de re-integratie te gaan zitten. Een beperkt deel van het re-integratiebudget wordt ingezet op trajecten bij externe re-integratiebedrijven (Menterwolde: CAB 2010b).

Doordat deze gemeenten meer regie in eigen hand houden, blijven - volgens de rapporten - de cliënten in het zicht. Private re-integratiebedrijven worden tegenwoordig vaker daar ingezet waar ze meerwaarde bieden. Integrale trajecten en bulkcontracten zijn uit de mode. Zo geven Eindhoven en Veendam bijvoorbeeld aan liever specifieke modules in te kopen bij re-integratietrajecten op basis van behoeften van de klant. In dat maatwerktraject houdt de gemeente zelf de regie in de hand en zet sommige onderdelen uit en verzorgt andere onderdelen zelf (Veendam: TNO 2008b, Eindhoven: SEOR 2008a). Katwijk noemt het feit dat zij nu raamcontracten hebben en dus niet op voorhand bepaalde aantallen trajecten inkopen erg goed is voor de flexibiliteit en de

diversiteit. Het biedt ruimte om voor individuele klanten een traject in te kopen bij een andere aanbieder. Deze ruimte wordt in toenemende mate benut.

*“De gemeente kiest voor het werken met specialisten die zelf de regie houden op de re-integratietrajecten, waarin maatwerk en arbeidsgewenning belangrijke elementen zijn.” (Veendam).*

En kiezen voor partnerschap

SEOR (2007c) ziet naast de keuze tussen zelf doen of uitbesteden ook een middenvariant: een intensieve samenwerking tussen een gemeente en een of enkele re-integratiebedrijven. Prestatiebevorderende elementen in contracten worden – zo signaleert SEOR – soms geheel of gedeeltelijk vervangen door nauwere samenwerking met re-integratiebedrijven bij de uitvoering, wat past bij de versterking van de regierol van gemeenten. “Op deze wijze denken gemeenten meer (positieve) invloed te hebben op de resultaten, dan door het opnemen van prestatiebevorderende elementen in het contract. Bij *no cure no pay (of less pay)* bepalingen hoeft de gemeente bij slechte resultaten wel minder te betalen, maar de resultaten zijn dan wel slecht (‘het kwaad is al geschied’). Door nauwer toezicht op de uitvoering hoopt een aantal gemeenten dit te voorkomen. Men hoopt verder dat de betrokken re-integratiebedrijven bereid zijn te investeren in een lange termijn relatie. Een dergelijke gerichtheid op langduriger relaties met re-integratiebedrijven gaat soms samen met vereenvoudiging van de aanbestedingsprocedure, vooral bij kleinere gemeenten. Men neemt dan bijvoorbeeld nog maar één of enkele uitvoerders in de arm. De wens tot vereenvoudiging komt voort uit ervaringen bij eerdere contracten.” (SEOR 2007c).

Redenen om zelf uit te voeren

Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten (een deel van) de re-integratietrajecten nu zelf uitvoeren:

*...betere resultaten*

De meest voorkomende reden om (een deel van) de re-integratie zelf uit te voeren is dat gemeenten aangeven dat dit tot betere resultaten leidt (60% van de gemeenten geeft dit aan) (Omnibusenquête RWI 2008a).

Hierbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste, zoals SEOR (2007c) al opmerkt is het opvallend dat gemeenten zich beroepen op betere resultaten, terwijl de meeste gemeenten geen objectieve resultaten laten zien, waarin zij rekening houden met de arbeidsmarktsituatie. Dit onderzoek komt uit 2007, maar ook in de recentere (Rekenkamer)rapporten die zijn bestudeerd voor dit onderzoek (zie inleiding van dit hoofdstuk) worden geen gemeenten gezien die in hun uitstroomcijfers rekening houden met de arbeidsmarktsituatie.

*“Het is uitermate lastig om te beoordelen in hoeverre deze daling van het aantal bijstandsgerechtigden nu precies toe te rekenen is aan de re-integratie-inspanningen van de gemeente zelf. De economische omstandigheden hebben immers een grote invloed op de werkgelegenheidontwikkeling in de gemeente Den Haag. De netto-effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente,*

*dat wil zeggen het aantal mensen dat alleen dankzij een re-integratietraject voor langere tijd betaald werk heeft gekregen, is op basis van de beschikbare informatie nu niet vast te stellen.” (Rekenkamer Den Haag 2009).*

Ten tweede heeft CPB (2009) onlangs de effectiviteit van re-integratietrajecten vergeleken. Hieruit blijkt dat er geen verschil is in re-integratieresultaten tussen gemeenten die veel re-integratietrajecten zelf uitvoeren en gemeenten die juist veel re-integratietrajecten privaat uitbesteden. Dit hoeft niet te betekenen dat private en gemeentelijke re-integratietrajecten even effectief zijn. Het kan ook betekenen dat gemeenten allemaal in dezelfde mate datgene inzetten dat nodig is voor de verschillende groepen. Of iets daar tussenin.

*...betere kennis en expertise van de doelgroep*

Een andere reden die veel gemeenten noemen om re-integratie (deels) zelf uit te voeren is dat zij zelf betere kennis en expertise (denken te) hebben met de doelgroep dan re-integratiebedrijven (36% van de gemeenten geeft dit aan). Uit algemeen onderzoek (SEO 2008b) blijkt inderdaad dat kennis van de klanten eenvoudiger beschikbaar is bij de gemeenten zelf dan bij externe re-integratiebedrijven.

*“De geïnterviewde re-integratiebedrijven bevestigen dat de gemeente Katwijk haar klanten goed kent. Dit is gunstig omdat hierdoor goed bepaald kan worden welke aanpak bij een klant de meeste kans op succes heeft.” (Katwijk).*

*...meer zicht op de eigen cliënten*

Wie re-integratie zelf uitvoert houdt ook meer zicht op cliënten. Cliënten die in traject zijn bij een extern bureau verliezen gemeenten gemakkelijker tijdelijk uit het oog. De gemeente Den Haag geeft aan dat dit argument ook voor hen geldt “door re-integratie in eigen hand te houden, houden we meer zicht op onze cliënten” (Rekenkamer Den Haag 2009).

*...makkelijker inspelen op nieuwe vragen*

Gemeenten kiezen ook veelvuldig (22%) voor uitvoeren in eigen beheer omdat ze daardoor sneller en beter kunnen inspelen op nieuwe vragen (Omnibussenquête RWI 2008). Gemeenten kunnen makkelijker nieuwe zaken uitproberen en weer stopzetten als het minder succesvol is dan verwacht (SEOR 2007c).

*Efficiënt benutten van bestaande infrastructuur*

Voordeel van het uitvoeren in eigen beheer is ook dat bestaande gemeentelijke infrastructuur (zoals het SW-bedrijf) beter kan worden benut. In plaats van dat de gemeente de tekorten zelf moet bijleggen aan het einde van het jaar, kan zij meer mensen plaatsen en hiervoor geld krijgen uit het W-deel (SEOR 2007c).

Hoewel 98% van de gemeenten het eigen SW-bedrijf inschakelt bij de re-integratie, geeft slechts 4% van de gemeenten aan dat de efficiënte benutting van de eigen infrastructuur een belangrijke reden is om re-integratie zelf uit te voeren (Omnibussenquête RWI 2008). Wellicht zien gemeenten dit slechts als “mooi meegenomen” en niet als belangrijke reden om ervoor te kiezen.

## Redenen om uit te besteden

Tegelijkertijd kiezen veel gemeenten er ook bewust voor om bepaalde re-integratietrajecten wel te laten uitvoeren door private re-integratiepartijen. De Omnibusenquête van RWI heeft gemeenten gevraagd naar de redenen van uitbesteden bij private re-integratiebedrijven. De onderstaande tabel geeft de resultaten hiervan.

Tabel 2.2. Gemeenten besteden vooral aan vanwege capaciteitsgebrek

Reden uit te besteden private partijen	Aantal keren genoemd door gemeenten
geen capaciteit	46
zij hebben expertise	25
betere resultaten	18
flexibeler	18
zakelijker	14
willen geen infrastructuur opbouwen	6
dat zijn we nu eenmaal gewend	6
anders	5
politieke keuze	3
goedkoper	1
trajecten kunnen sneller starten	0

Bron: Omnibusenquête RWI 2010.

### *Gemeenten besteden uit vanwege capaciteitsgebrek*

Uit de Omnibusenquête blijkt dat in 2010 gemeenten "geen capaciteit" het vaakst noemen als reden om uit te besteden.

### *Gemeenten besteden uit vanwege specifieke expertise*

Een tweede soort reden die in de Omnibusenquête vaak wordt genoemd is dat gemeenten soms uitbesteden om gebruik te maken van de specifieke expertise van re-integratiebedrijven. Dit kan voor alle trajecten gelden (zoals ISD de Bollenstreek), maar ook kan een gemeente om deze reden kiezen voor het uitbesteden van enkele specialistische taken, zoals de gemeente Den Haag (Rekenkamer Den Haag 2009).

### *Gemeenten besteden uit vanwege betere resultaten*

Tegenover degenen die zelf uitvoeren vanwege betere resultaten, staan ook gemeenten die juist bewust gebruikmaken van de expertise van re-integratiebedrijven, om tot betere resultaten te komen.

### *Gemeenten besteden uit vanwege flexibiliteit*

Sommige gemeenten besteden uit vanwege de flexibiliteit die dit hen geeft. De gemeente Den Haag bijvoorbeeld noemt als één van de redenen om externen (re-integratiebedrijven of zelfstandigen) in te huren dat zij een flexibele schil aan

arbeidskrachten creëren, die gemakkelijk gepeld kan worden als er minder uitkeringsgerechtigden komen (Rekenkamer Den Haag 2009).

Kortom

Kortom, de gemeenten begaven zich op een nieuwe markt met weinig spelregels, waarin zij hebben moeten ontdekken hoe het spel moet worden gespeeld. In de volgende paragrafen zijn de belangrijkste leerpunten en aanbevelingen uit de onderzoeken op een rijtje gezet.

## **2.4 Leerpunten**

Wanneer uitbesteden en wanneer zelf doen?

Wanneer kan een gemeente het beste uitbesteden? En onder welke voorwaarden kan zij beter zelf uitvoeren? De in deze meta-analyse bestudeerde onderzoeken leiden tot de volgende leerpunten over dit onderwerp:

*Roermond: gemakkelijk re-integreerbare doelgroepen zelf doen*

De gemeente Roermond beveelt aan om mensen die hooguit een paar gesprekken nodig hebben om een baan te vinden niet uit te besteden aan een re-integratiebedrijf. Ook mensen voor wie op dit moment niet veel activiteiten nodig zijn, zoals cliënten die wachten op een traject en cliënten waarvoor (op het moment) geen traject is kunnen gemeenten beter niet uitbesteden. Deze mensen krijgen in Roermond af en toe een licht begeleidingsgesprek. Wie deze groepen uitbestedt loopt – aldus Roermond – groot risico te veel te betalen (Rekenkamercommissie Roermond 2008).

*Den Haag: specifieke expertise inkopen*

De gemeente Den Haag kiest ervoor vooral specialistische taken in te kopen bij private re-integratiebedrijven. Dit stelt de gemeente – die verder veel zelf uitvoert - in staat zicht te houden op wat er op de markt gebeurt en hier gebruik van te maken (Rekenkamer Den Haag 2009)

*Midden-Drenthe: Bemiddelen zelf doen*

Bemiddelen moeten gemeenten juist wel zelf doen, want zij hebben meestal zelf het beste netwerk (Rekenkamer Midden-Drenthe en SEO 2008b).

*Den Haag en Roermond: moeilijke doelgroepen regie zelf in de hand houden*

De gemeenten Den Haag en Roermond raden aan om bij klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zelf de regie in de hand te houden. Zij denken daarbij aan klanten met meerdere problemen, bijvoorbeeld mensen die naast werkzoekend zijn ook psychische problemen hebben, verslaafd zijn of schulden hebben. De gemeente Den Haag geeft aan dat het voordeel van moeilijke doelgroepen zelf in de hand houden is dat de gemeente dan makkelijker kan schakelen tussen re-integratie-instrumenten en WMO-instrumenten (Rekenkamer Den Haag 2009). Voor deze doelgroep is dat regelmatig nodig. SEO (2008b) voegt daaraan toe dat juist bij deze doelgroep klantkennis belangrijk is en dat gemeenten die gemakkelijker kunnen krijgen dan

re-integratiebedrijven. De gemeente Roermond geeft daarenboven aan dat de duur van het traject van klanten die meerdere problemen hebben langduriger is en slechter vooraf inschatbaar (en dus lastig contracteerbaar). Daarom kiest de gemeente Roermond ervoor om klanten die kampen met grote persoonlijke belemmeringen zelf (intensief) te begeleiden (Rekenkamercommissie Roermond 2008).

Wat is nodig voor een effectieve relatie met re-integratiebedrijven?

Als gemeenten besloten hebben (een deel van) hun re-integratie in te kopen bij re-integratiebedrijven, wat zijn dan de voorwaarden voor een effectieve relatie gemeente-re-integratiebedrijven? De in deze meta-analyse bestudeerde onderzoeken leiden tot de volgende leerpunten:

*Eindhoven: Heldere diagnose*

Uitbesteden aan private re-integratiebedrijven vereist dat er een heldere en zo objectief mogelijke diagnose wordt gesteld, aldus de Rekenkamer Eindhoven (Eindhoven: SEOR 2008a). Op deze manier kan een homogene groep worden uitbesteed en wordt de kans op afroming beperkt.

*Assen, Leeuwarden, Sneek: Samenwerking klantmanagers en accounthouders versterken*

Klantmanagers (personen die verantwoordelijk zijn voor het klantcontact) moeten de inhoud van het traject kennen om klanten goed door te kunnen verwijzen. Accounthouders (personen die verantwoordelijk zijn voor het contact met re-integratiebedrijven) moeten de behoeften van klanten kennen om goed te kunnen inkopen. Daarom moet er sprake zijn van een gestructureerd contact tussen klantmanagers, accounthouders en re-integratiebedrijven. Dat contact kan op verschillende manieren vormgegeven worden, zoals blijkt uit de aanbevelingen uit drie verschillende Rekenkamers.

Rekenkamer Assen concludeert dat klantmanagers nauwelijks iets weten over de re-integratiebedrijven. Rekenkamer Assen beveelt daarom aan om de taakhoud van de klantmanagers uit te breiden met re-integratie- en activeringstaken (zoals het geven van voorlichting, het volgen van cliënten tijdens het traject en nazorg). De Rekenkamer Assen stelt wel als eis dat de klantmanagers extra opleiding en training krijgen, met name op het terrein van re-integratie en het begeleiden van cliënten met een combinatie van problemen (Assen: SGB0 2007a). Ook Leeuwarden signaleert dit als probleem.

*“Het is opmerkelijk dat bij sommige gemeenten de klantmanagers niet betrokken zijn bij het opstellen van een bestek. Voor een inhoudelijk goede aanbesteding is de inbreng van de klantmanager cruciaal.” (Leeuwarden).*

En ook in Sneek raadt men aan om de kennis van klantmanagers over de kosten en prestaties van re-integratiebedrijven te vergroten. Zo zouden zij inzicht moeten krijgen in de expertise van verschillende bureaus en in welke mate zij waarmaken wat zij beloven (Rekenkamercommissie Sneek 2010).

*Goede balans tussen specialisten en generalisten*

TNO geeft hierbij aan dat het belangrijk is na te denken over een goede balans tussen generalisten en specialisten binnen de klantmanagers. Door de inzet van specialisten kan de gemeente de klant beter leren kennen en daardoor effectiever re-integreren. Het nadeel van te veel specialisatie is echter dat er efficiëntie verloren gaat door dubbel werk en extra overdrachten (TNO 2008a).

*Eindhoven: Uitbesteden aan minstens twee re-integratiebedrijven voor elk type traject*

In het rapport over Eindhoven staat de aanbeveling dat bij uitbesteding aan private re-integratiebedrijven het best voor elk type traject minimaal twee aanbieders worden ingeschakeld, zodat de gemeente hun prestaties of aanpak goed kan vergelijken (Eindhoven: SEOR 2008a). Deze aanbeveling is uiteraard vooral zinvol als het om grotere groepen cliënten gaat. Als het over enkele klanten gaat is de toevalfactor te groot om iets te kunnen zeggen over de prestaties van de aanbieders.

Welk soort contract is wanneer geschikt?

*Eindhoven: Bij gemakkelijk re-integreerbare doelgroepen afrekenen op output*  
Alleen als de gemeente in staat is zakelijk af te rekenen en de groepen zeer homogeen zijn (geen kans op afoming) is het een goed idee om op output af te rekenen, bijvoorbeeld *no cure no pay* of *no cure less pay*. Zo geeft het rapport over Eindhoven aan dat het aanbeveling verdient om bij gemakkelijke re-integreerbare doelgroepen meer te sturen op resultaat, zodat re-integratiebedrijven kunnen bewijzen wie van hen een goed plaatsingsresultaat weet te bereiken (Eindhoven: SEOR 2008a).

*Eindhoven: Bij moeilijk re-integreerbare doelgroepen afrekenen op input*  
Bij moeilijk re-integreerbare doelgroepen kan beter afgerekend worden op input (het daadwerkelijk uitvoeren van een specifiek traject), omdat die input anders misschien niet (voor iedereen) geleverd wordt. Zo raadt het rapport over Eindhoven aan bij moeilijke doelgroepen juist meer te sturen op de inhoud van het traject (de aanpak) (Eindhoven: SEOR 2008a).

*Eindhoven: niet zowel op input als op output afrekenen*

SEOR (2008a) raadt Eindhoven aan niet zowel op input, als op output af te rekenen. Als gemeenten contracten deels afsluiten op basis van dienstverlening (input) en deels op basis van prestatie (output) *no cure, less pay*” ontstaat er een diffuus geheel. De gemeente moet dan zowel de input in de gaten houden (de manier waarop de re-integratiebedrijven inhoud geven aan de trajecten), als op de resultaten letten. Daarmee stuurt de gemeente tegelijkertijd op output en op input. Gevolg hiervan is dat het re-integratiebedrijf weinig ruimte krijgt om zichzelf te bewijzen op ofwel input (een juiste aanpak) ofwel output (een goed resultaat) (Eindhoven: SEOR 2008a).

SEO (2006a) is het hier niet helemaal mee eens. Hoewel SEO (2006a) over het algemeen de conclusie van SEOR (2008a) onderschrijft: bedrijven met veel *no cure no pay* (NCNP)-contracten presteren beter dan bedrijven met *no cure less pay* (NCLP)-contracten (d.w.z. contracten die zowel op output, als op input afrekenen), geldt dit niet in alle gevallen. In gevallen dat bedrijven het risico

slechter kunnen inschatten – bijvoorbeeld bij ingewikkelde of niet homogene doelgroepen – voorspelt de economische theorie dat bedrijven minder beloven dan ze in situaties doen dat ze het risico beter kunnen inschatten. De aanbesteder (gemeente of UWV) betaalt dan een risicopremie. In een dergelijke situatie kan een systeem waarin het risico wordt gedeeld – NCLP in plaats van NCNP - tot betere uitkomsten leiden.

*Helmond: Volledige trajecten lenen zich beter voor outputfinanciering dan losse modules*

SEO geeft aan dat het een belangrijke voorwaarde is voor outputfinanciering dat degenen die afgerekend worden op output ook degenen zijn die verantwoordelijk gesteld kunnen worden voor output (SEO 2008b). Ook het rapport over Helmond geeft dit aan: “de inkoop van losse producten laat zich moeilijk rijmen met een prestatieafhankelijke bonus-malus regeling.” (Helmond: SGB0 2007b).

Aanbevelingen voor onderzoek

De 15 bestudeerde rapporten bevatten voornamelijk beschrijvingen van lokale ervaringen met uitbesteding. Deze zijn veelal gebaseerd op basis van dossieronderzoek en interviews met betrokkenen. De rapporten geven een goed beeld van wat er goed gaat en wat er mis kan gaan bij aanbesteden en het sluiten van contracten. Wel dienen de resultaten in het licht van de lokale context te worden geïnterpreteerd.

Op basis van dit type gemeentelijke rapporten kunnen weinig kwantitatieve uitspraken worden gedaan. Wat is duurder uitbesteden of zelf doen? Gemeenten zouden de kosten van gemeentelijke trajecten kunnen berekenen door bij te houden wat er aan middelen en tijd is ingezet. Wat is effectiever? Gemeenten hebben de indruk dat hun eigen dienstverlening effectiever is, maar zij kunnen dit niet hard maken. Het effect van gemeentelijke trajecten versus uitbestede trajecten kan worden onderzocht door een analyse van gemeentelijke administratieve data (zie het volgende hoofdstuk). Ook kan op basis van enquêtes worden nagegaan of cliënten de meerwaarde van een gemeentelijk traject als hoger beoordelen dan een traject dat wordt uitgevoerd door een re-integratiebedrijf. Daarbij moet dan wel goed onderscheid worden gemaakt naar klant- en trajectkenmerken, om te kunnen toetsen of de aanbeveling om sommige trajecten zelf te doen en andere juist uit te besteden het verwachte effect oplevert.

## 3 Re-integratietrajecten

### 3.1 Inleiding

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. In dit hoofdstuk worden de resultaten van gemeentelijke onderzoeken naar het effect van re-integratietrajecten op een rijtje gezet. 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. Trajecten waarbij de werkloze direct aan het werk wordt gezet (Workfirst) komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Het netto effect van re-integratie op de kans op werk wordt veelal gemeten aan de hand van administratieve data en met behulp van econometrische methodes. Met die methodes wordt getracht te achterhalen of bijstandsgerechtigden *als gevolg van re-integratie sneller een baan vinden*. Dit kan niet worden beoordeeld op basis van de bruto-effectiviteit: het aantal mensen dat een baan vindt en uitstroomt uit de uitkering *na* een traject. Zij hadden immers ook zonder traject een baan kunnen vinden. Daarom wordt gebruikgemaakt van een quasi-experimenteel design. Dat wil zeggen dat op basis van de administratieve data een groep cliënten wordt geselecteerd met een traject en een groep zonder traject, waarbij de twee groepen zoveel mogelijk dezelfde kenmerken hebben. Het netto effect van re-integratie is dan de uitstroomkans naar werk van de groep met een traject minus de uitstroomkans naar werk van de groep zonder traject. Er zijn zeven studies gevonden die deze methode hanteren:

- Amsterdam: SEO 2006b en SEO 2008a;
- Rotterdam: SWA/TNO 2006, SWA/TNO 2007;
- Den Haag: SEOR 2007b;
- Eindhoven: SEOR 2008a;
- Enschede: SEOR 2008b.

Het rapport over het re-integratiebeleid in Enschede is in opdracht van de Rekenkamercommissie Enschede gemaakt. De overige rapporten zijn in opdracht van de gemeente gemaakt. Voor Amsterdam is alleen de laatste studie gebruikt omdat deze gebaseerd is op recentere data. Voor Rotterdam is de eerste studie gebruikt, omdat deze de effecten bevat van meerdere typen trajecten. In de studie uit 2007 zijn alleen de effecten gepresenteerd van een specifiek traject: Jobhunting.

Een andere manier om het netto-effect van re-integratie te meten is een enquête onder cliënten. In deze enquêtes worden cliënten gevraagd naar het effect van het traject op sociale participatie. Ook wordt vaak gevraagd om een inschatting te geven van het effect van het traject op de kans op werk. Het gaat om de volgende studies:

- Tilburg: Rekenkamer Tilburg 2007;
- Assen: SGBO 2007a;
- Helmond: SGBO 2007b;
- Roermond: Regioplan 2007;
- Groningen: Bureau Onderzoek en IPC 2004.

Vier van de vijf rapporten zijn in opdracht van Rekenkamercommissies gemaakt. Alleen het rapport over het re-integratiebeleid in Groningen is in opdracht van de gemeente gemaakt. Het onderzoek in Groningen is niet meegenomen omdat de enquêteresultaten niet goed gedocumenteerd zijn in de rapportage en omdat het een oud onderzoek betreft, van voor de invoering van de WWB.

Er zijn twee studies die wel een enquête hebben gehouden onder cliënten maar waarin alleen is gevraagd naar de tevredenheid over de trajecten en niet naar de meerwaarde van het traject (SZW Zwolle 2007, Gemeente Wageningen 2006). Deze studies zijn niet meegenomen.

De volgende paragraaf gaat in op de uitkomsten van de gemeentelijke onderzoeken op basis van econometrische analyses. Paragraaf 3.3 beschrijft de uitkomsten van onderzoeken waarin gebruik wordt gemaakt van enquêtes om de netto effectiviteit te meten. Paragraaf 3.4 bevat de leerpunten uit de verschillende onderzoeken.

### **3.2 Netto effect op basis van econometrische analyse**

Methode vergelijkbaar maar presentatie verschilt

In alle studies waarbij de netto effectiviteit wordt geschat met behulp van econometrische analyses wordt gebruik gemaakt van dezelfde methodiek. Er wordt een regressiemodel geschat waarbij de kans op uitstroom naar werk en de kans op overige uitstroom worden verklaard uit persoonskenmerken en uit het volgen van een traject. Er sprake van een duurmodel, wat wil zeggen dat het tijdsverloop tussen verschillende gebeurtenissen (bv. instroom in de bijstand en de inzet van een traject) wordt meegenomen in de analyse.

De in het onderzoek opgenomen studies meten allemaal het effect van een traject op de uitstroom uit de uitkering naar werk en vier daarvan meten ook het effect van een traject op overige uitstroom.

Verschillen tussen de studies hebben betrekking op:

- De groep bijstandsgerechtigden waarop de schatting wordt verricht. De studie in Amsterdam schat de netto effectiviteit alleen op nieuwe instroom in de periode 2001-2007. De studies in Rotterdam, Den Haag en Eindhoven schatten de netto effectiviteit op zowel nieuwe instroom als lopende uitkeringen. De studie in Enschede presenteert verschillende schattingen: alleen op nieuwe instroom na 1 januari 2004, alleen op al lopende uitkeringen voor 1 januari 2004 en op de nieuwe instroom en de lopende uitkeringen samen. Het schatten van de effecten op lopende uitkeringen brengt een aantal methodologische problemen met zich mee. Een van de problemen is dat re-integratieactiviteiten pas sinds 2002 redelijk goed geadministreerd worden, en er voor lopende gevallen die voor 2002 zijn ingestroomd geen volledige registratie is. Daardoor kunnen mensen met en zonder re-integratieactiviteiten niet goed van elkaar onderscheiden worden. De gemeten effectiviteit van trajecten voor lopende uitkeringen kan daarom meetfouten bevatten;
- De wijze waarop werkhervatting wordt gemeten. Sommige studies gebruiken hiervoor de uitstroomreden in het uitkeringenbestand van de gemeente. Omdat de registratie van de gemeente niet altijd betrouwbaar

is, koppelen andere studies het uitkeringenbestand aan het banenbestand van CBS/UWV en kijken of er rondom het verlaten van de uitkering een baan begint. Ook zijn er verschillen in welke werkherlevingen nog aan een traject worden toegerekend. Deze verschillen lijken niet tot verschillen in de schattingsresultaten te leiden;

- De presentatie van de effecten. Sommige rapporten presenteren de effecten van een traject twee jaar na instroom in de uitkering, andere rapporten laten de effecten zien twee jaar nadat het traject is gestart. Ook zijn er verschillen in de veronderstelling over het moment waarop het traject wordt ingezet. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de gebruikte wijzen van presentatie. In Amsterdam is uitgegaan van de start van een traject een half jaar na instroom en is de uitstroomkans twee jaar na instroom (dus anderhalf jaar na de start van het traject) gemeten. In Enschede en Eindhoven is uitgegaan van de start van een traject een jaar na instroom, maar de Enschedese studie presenteert de resultaten twee jaar na start van het traject, dus drie jaar na instroom, terwijl de Eindhovense studie de resultaten presenteert twee jaar na instroom. De verschillen betreffen puur de wijze van presentatie en niet de berekeningswijze.

Tabel 3.1 Presentatie effect traject op uitstroom naar werk zeer verschillend

	effect traject	start traject
Amsterdam	uitstroomkans 2 jaar na instroom,	een half jaar na instroom
Rotterdam	uitstroomkans binnen 2 jaar en 3 maanden na start traject	drie jaar na instroom
Enschede	uitstroomkans 2 jaar na start traject	een jaar na instroom
Den Haag	duurverkortung in maanden	een jaar na instroom
Eindhoven	uitstroomkans 2 jaar na instroom	een jaar na instroom

bron: SEO 2008a, SWA/TNO 2006, SEOR 2007b, SEOR 2008a, SEOR 2008b De periode waarop de data betrekking hebben (zie tabel 2.2)

- De indeling van de trajecten. Diagnose wordt soms als apart traject onderscheiden, maar het kan ook onderdeel zijn van de andere trajecten. In Amsterdam is ervoor gekozen om trajecten in te delen naar de belangrijkste activiteit die plaatsvindt. In het traject coaching bijvoorbeeld is de belangrijkste activiteit het voeren van gesprekken met de cliënt. Het kan dan gaan om bemiddelingsgesprekken maar ook om gesprekken gericht op sociale activering. In andere steden zijn de trajecten meestal ingedeeld naar het doel, dus bemiddeling of sociale activering;
- De toerekening van effecten aan instrumenten. Als er sprake is van meerdere instrumenten dan is er in Amsterdam voor gekozen het effect van het traject toe te rekenen aan het eerst ingezette instrument. In de overige studies is ervoor gekozen het effect toe te rekenen aan het laatst ingezette instrument.

Verder verschilt de kwaliteit van de data die door gemeenten is geleverd aan de onderzoeksbureaus. De studie in Eindhoven rapporteert onvolkomenheden in de

data, met name met het bepalen van de begin- en einddata van trajecten (SEOR 2008a). De schattingsresultaten zijn daardoor vermoedelijk niet betrouwbaar.

De studies in Amsterdam, Enschede en Den Haag verschillen het minst van elkaar. De studie in Rotterdam heeft een andere doelgroep en de studie in Eindhoven is uitgevoerd op kwalitatief minder goede data.

Deelname aan een traject gericht op werk leidt tot meer uitstroom naar werk

Onderstaande tabel vat de resultaten van de vijf onderzochte studies samen. Ter vergelijking zijn de gemiddelde resultaten voor heel Nederland toegevoegd. Deze zijn gebaseerd op een SEO studie (SEO 2008b) en zijn berekend volgens dezelfde systematiek als in de studie voor Amsterdam. Het enige verschil is dat in de landelijke studie in de effectberekening een onderscheid is gemaakt naar trajecten die binnen een jaar na instroom zijn ingezet en trajecten die na een jaar zijn ingezet. Om de resultaten enigszins met elkaar te kunnen vergelijken is het relatieve effect van het traject op de uitstroom naar werk weergegeven. In Amsterdam is bijvoorbeeld het effect van het instrument 'verkennen mogelijkheden' als dat na een half jaar wordt ingezet een verhoging van de baankans van 27% naar 28%. De relatieve toename van de baankans is dan de 'baankans met traject' gedeeld door de 'baankans zonder traject':  $28/27=1,04$ . Een getal kleiner dan 1 betekent dat de baankans door het traject wordt verlaagd. In de tabel is geprobeerd de instrumenten die enigszins met elkaar vergelijkbaar zijn bij elkaar te zetten. Dit is niet altijd mogelijk. Zo behelst 'coaching' in Amsterdam alle trajecten waarbij het belangrijkste ingrediënt bestaat uit het voeren van gesprekken met de cliënt. Dit kan gaan om begeleiding en bemiddeling direct naar werk, maar coaching kan ook worden ingezet in een traject gericht op sociale activering.

Tabel 3.2 Relatieve effect traject op uitstroom naar werk

	Nederland*		Amsterdam*	Rotterdam**	Enschede*	Den Haag**	Eindhoven**
data	2002-2005		2001-2007	2000-2004	2004-2007	2002-2006	2005-2006
<b>Gemiddeld</b>	1,14 #	1,08 ##	1,26				
<b>Diagnose</b>	diagnose		verkennen mogelijkheden		oriëntatie en motivatie-gerichte scholing		
	1,10 #	1,03 ##	1,04		n.s.		
<b>Bemiddeling en sollicitatie-training</b>	Bemiddeling		coaching	basis re-integratie	arbeidsbemiddeling	sollicitatie-training	directe bemiddeling
	1,25 #	1,14 ##	1,34	1,63	1,19	1,32	5,03
<b>Langer durende trajecten gericht op werk</b>	(beroepsgerichte) scholing		beroeps-scholing	re-integratie-plus	Basiseducatie	Werkkompas	Middle-lange afstand
	1,42 #	1,21 ##	1,34	2,52	1,33	1,26	4,05
<b>Werkervaring</b>			praktische activiteit	Werk-ervarings-plaats		participatie	participatie-banen
			1,23	5,31		n.s.	5,45
<b>Sociale activering</b>	sociale activering			sociale activering	sociale activering	sociale activering	lange afstand
	0,86 #	0,95 ##		1,70	n.s.	n.s.	2,61

Toelichting: weergegeven is de factor waarmee het traject de uitstroomkans verhoogd, berekend als uitstroomkans met traject gedeeld door de uitstroomkans zonder traject.

bron: SEO 2008b, SEO 2008a, SWA/TNO 2006, SEOR 2007b, SEOR 2008a, SEOR 2008b, bewerking SEO Economisch Onderzoek

n.s.=niet significant verschillend van 0

\*alleen nieuwe instroom \*\*nieuwe instroom plus lopende uitkeringen

#traject ingezet binnen een jaar na instroom ##traject ingezet na een jaar na instroom

De resultaten van de studies in Amsterdam, Enschede, Den Haag en Nederland als geheel zijn vergelijkbaar. De resultaten van de studies in Rotterdam en Eindhoven wijken sterk af. De resultaten in Eindhoven wijken vermoedelijk af vanwege onvolkomenheden in de data. In de Rotterdamse studie is er bij de presentatie van de cijfers voor gekozen de effecten van een traject dat drie jaar na instroom is ingezet te laten zien (zie tabel 3.1). Dit omdat in Rotterdam in de periode 2000-2004 een traject gemiddeld drie jaar na instroom werd ingezet.

Daardoor is in feite sprake van een andere doelgroep (namelijk alleen degenen die na drie jaar nog in de uitkering zitten), wat het verschil kan verklaren. Uit landelijke cijfers blijkt dat trajecten voor het zittend bestand juist minder effectief zijn (SEO 2008b). Ook voor de nieuwe instroom is het voor bijstandsgerechtigden raadzaam om trajecten zo snel mogelijk in te zetten. Uit de landelijke cijfers blijkt dat de effectiviteit van trajecten groter is wanneer ze binnen een jaar worden ingezet (tabel 3.2 laat een gemiddelde waarde van 1,14 zien; dus de kans op uitstroom naar werk wordt met 14% vergroot) dan wanneer ze pas na een jaar na instroom worden ingezet (dat zou de kans op uitstroom naar werk met 8% vergroten). Dit geldt alleen niet voor sociale activering. De tabel laat zien dat sociale activering een negatief effect zou hebben op de uitstroom naar werk.<sup>2</sup>

Wanneer de studies in Amsterdam, Enschede en Den Haag bekeken worden dan blijken diagnostische instrumenten een beperkte toegevoegde waarde te hebben op de kans op werk. Wanneer uitsluitend een diagnostisch instrument ingezet wordt dan is dit logisch. Kennelijk is er dan daarna besloten geen verdere instrumenten in te zetten. Wanneer na een diagnostisch instrument een ander instrument wordt ingezet dan mag verwacht worden dat het de effectiviteit van de later ingezette trajecten verhoogt. In Enschede is het effect van het traject toegerekend aan het laatst ingezette instrument en kan er daarna geen instrument meer volgen. Dit kan verklaren waarom diagnose geen meetbaar effect heeft op de uitstroom naar werk. In Amsterdam is het effect van het traject toegerekend aan het eerst ingezette instrument. In Amsterdam wordt wel een positief effect gemeten, zij het klein.

Het kan zijn dat diagnostische instrumenten niet gevolgd worden door andere instrumenten omdat uit de diagnose blijkt dat de cliënt voldoende zelfredzaam is. Mogelijk ook dat niet de juiste diagnostische instrumenten worden ingezet of dat de follow-up niet goed is. Ter illustratie een stukje uit het interview met mevrouw Yolanda:

*Twee keer al volgde ze een re-integratiecursus. Dat was 'best interessant', zegt ze. De cursusleiders wilden haar laten begrijpen wie ze nu eigenlijk was. 'Dat was best leuk. Ik wist al dat ik creatief ben, maar nu weet ik het zeker. Ook dat ik het leuk vind om iets met mensen te doen. En dat ik zelfstandig kan werken'. Daarna vroegen ze waar mevrouw Yolanda bedreven in was, waarmee ze eventueel een baan zou kunnen vinden, wat ze goed kon. Dat was lastiger. 'Wist ik veel wat ik kon? Want leerde je nu op de mavo? Bovendien ben ik daar alweer zeventien, achttien jaar vanaf. Eigenlijk kan ik niet zoveel. Ergens achter de kassa zitten misschien, of wat inpakwerk doen, net als vroeger. En poetsen. Dat is het wel zo'n beetje.'*

Bron: interview met mevrouw Yolanda, Rekenkamer Dongen 2008

Bemiddeling en sollicitatietraining hebben een positief effect op de kans op uitstroom naar werk, evenals langer durende trajecten gericht op werk.

<sup>2</sup> Met name bij sociale activering kunnen er verschillen bestaan tussen de groep met een traject enerzijds en de controlegroep anderzijds, waardoor het effect van sociale activering negatief uitvalt. Dit is het geval als een deel van de controlegroep wel degelijk een uitstroomdoel heeft, aangezien de groep met sociale activering dat per definitie niet heeft.

De resultaten uit de gemeentelijke onderzoeken sporen met de landelijke cijfers. Ook sporen ze met de resultaten zoals beschreven in de internationale literatuur. Uit een literatuurstudie van SEOR (2006) blijkt dat uit 11 van de 13 onderzoeken waarbij het effect is onderzocht door een experiment uit te voeren, waarbij een deel van de cliënten werd bemiddeld en een deel niet, blijkt dat bemiddeling een effectief instrument is. De onderzoeken met een quasi experimenteel design (zoals de gemeentelijke onderzoeken en het landelijke onderzoek), waaronder een aantal Nederlandse onderzoeken, laten een wat wisselend beeld zien. De in het SEOR onderzoek opgenomen studies hebben vrijwel allemaal betrekking op de periode voor 2000. Uit de literatuurstudie blijkt dat de resultaten van scholingsprogramma's wat minder positief zijn. Van de 85 onderzochte studies laten 36 een positief effect op de baankans zien, 17 alleen een positief effect voor sommige groepen en 32 geen of een negatief effect. De auteurs zijn voorzichtig positief over scholingsprogramma's omdat maar heel weinig studies een significant negatief effect laten zien. Scholing blijkt effectiever voor vrouwen, ouderen en kansarme groepen. Dat betekent dat de resultaten voor de bijstandspopulatie positiever zullen zijn dan die voor de WW-populatie.

Een recente meta-analyse van Europees onderzoek laat een positief effect zien van 'bemiddeling en sancties' ten opzichte van vaktraining (zowel kort- als langdurende programma's) (Kluve, 2010). Omdat het effect van bemiddeling en sancties niet apart wordt gemeten, zijn de uitkomsten niet vergelijkbaar met de gemeentelijke onderzoeken. Uit de gemeentelijke onderzoeken blijkt dat de effectiviteit van bemiddeling en vaktraining niet sterk verschilt. Het verschil kan zitten in het sanctie-instrument. Ook uit Nederlands onderzoek blijkt dat sancties voor bijstandsgerechtigden zeer effectief zijn (zie bv Van den Berg & Van der Klaauw 2006).<sup>3</sup>

Uit Nederlandse kosten-batenanalyses blijkt dat deelname aan re-integratietrajecten gemiddeld effectief is, maar dat de kosten niet opwegen tegen de bespaarde uitkeringslasten (Kok e.a. 2006, Groot e.a. 2007). Dit blijkt ook uit buitenlandse kosten-batenanalyses (Greenberg & Cebulla 2008, Bloom e.a. 2003). Uit deze kosten-batenanalyses blijkt dat vooral van beroepsscholing en basiseducatie de kosten gemiddeld hoger zijn dan de bespaarde uitkeringslasten. De auteurs pleiten er daarom voor om vooral goedkope instrumenten als bemiddeling, sollicitatietrainingen en sancties in te zetten (Greenberg & Cebulla 2008, Bloom e.a. 2003). Door het inzetten van goedkopere instrumenten kan de kosteneffectiviteit gemiddeld positief worden. De studie van Bloom e.a. (2003) is gebaseerd op drie experimenten met verplichte activeringsprogramma's. De studie kijkt ook naar de invloed van de uitvoering op de kosteneffectiviteit en concludeert dat de volgende elementen bijdragen aan een hogere kosteneffectiviteit:

- druk uitoefenen om snel werk te vinden (in tegenstelling tot werklozen stimuleren de beste match te zoeken);
- persoonlijke aandacht voor de cliënt;
- niet te grote caseload (vanaf 69 cliënten per casemanager daalde de kosteneffectiviteit).

---

<sup>3</sup> Van den Berg G.J., van der Klaauw B., Van Ours, J. (2004). Punitive sanctions and the transition rate from welfare to work. *Journal of Labor Economics* vol 22, p. 211-241

Deze kosten-batenanalyses houden alleen rekening met effecten op deelnemers aan re-integratietrajecten. Re-integratiebeleid heeft daarnaast ook effect op mensen die niet deelnemen aan trajecten. 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 (Amilon 2010, Graversen & Van Ours 2008, Geerdsen 2006, Häggglund 2006, Rosholm & Svarer 2008, Black e.a. 2003). Het dreigeffect kan ertoe leiden dat het effect van trajecten wordt onderschat. Wanneer immers de mensen die als gevolg van de aankondiging van een traject uitstromen en in de controlegroep terechtkomen (de groep die geen traject heeft gevolgd) dan gaat de uitstroombkans in de controlegroep omhoog en die in de trajectgroep omlaag.

Bovenop het dreigeffect is er een uitstralings-effect van re-integratie doordat mensen, anticiperend op het activerende beleid, ervoor kiezen om hun zoekgedrag te intensiveren of eerder een baan te accepteren (Van den Berg e.a. 2009). Dit uitstralings-effect kan op langere termijn zorgen voor een cultuuromslag, waardoor zowel uitvoerders als werklozen meer gericht zijn op snelle uitstroom uit de uitkering (Einerhand 2009). Door deze effecten worden de baten van re-integratie onderschat in studies die de effecten op alleen de deelnemers aan trajecten berekenen. Het is daarom niet vreemd dat studies gebaseerd op landenvergelijkingen een positiever beeld laten zien van de effecten van de uitgaven aan re-integratie (Bassani & Duval 2006).

Deelname aan een traject leidt gemiddeld tot minder kans om uit te stromen naar een andere situatie dan werk

In tabel 3.3 is aangegeven of het traject de kans op uitstroom naar een andere situatie dan werk vergrootte (+) of verkleinde (-).<sup>4</sup> Uit de studies in Amsterdam, Enschede en Den Haag blijkt dat langer durende trajecten waarin een opleiding wordt gevolgd de kans om uit te stromen uit de bijstand naar een andere situatie dan werk verkleinen. Bemiddeling en sollicitatietraining hebben in Amsterdam en Enschede een positief effect op de kans om naar een andere situatie dan werk uit te stromen uit de bijstand. Diagnose heeft geen of een negatief effect op de kans om uit te stromen naar een andere situatie dan werk. Sociale activering leidt in Enschede en Den Haag tot meer uitstroom naar een andere situatie dan werk, maar gemiddeld over heel Nederland is dit niet zo. Gemeten over heel Nederland en alle trajecten samen hebben trajecten een negatief effect op de uitstroom naar andere situaties dan werk. Hoe dit komt wordt uit de studies niet duidelijk. Een verklaring kan liggen in het gedrag na de aankondiging van een traject. Mogelijk zeggen de "niet-willers" in een dergelijk geval hun uitkering op of wordt een sanctie opgelegd, waardoor hun uitkering beëindigd wordt. Deze mensen komen in de controlegroep terecht, waardoor degenen in de controlegroep sneller uitstromen naar een andere situatie dan werk.

---

<sup>4</sup> Doordat trajecten gericht op werk leiden tot een grotere uitstroom naar werk, zijn er minder mensen over die kunnen uitstromen naar een andere situatie dan werk. Trajecten gericht op werk leiden daardoor puur getalsmatig tot minder uitstroom naar een andere situatie dan werk. Dit is ook het geval als het traject geen zelfstandige invloed heeft op de uitstroom naar een andere situatie dan werk. In een aantal studies is het zelfstandige effect geschat van de deelname aan trajecten op de kans om naar een andere situatie dan werk uit te stromen. Deze effecten komen dus bovenop het puur getalsmatige effect van verschuiving van uitstroombansituaties.

Tabel 3.3 Relatief effect traject op uitstroom niet naar werk

	Nederland	Amsterdam	Enschede	Den Haag
data		2001-2007	2004-2007	2002-2006
<b>Gemiddeld</b>	–			
<b>Diagnose</b>	diagnose	verkennen mogelijkheden	oriëntatie en motivatiegerichte scholing	
	–	n.s.	n.s.	–
<b>Bemiddeling en sollicitatie-training</b>	bemiddeling	coaching	Arbeidsbemiddeling	Sollicitatie-training
	n.s.	+	+	–
<b>Langer durende trajecten gericht op werk</b>	(beroepsgerichte) scholing	Beroepsscholing	basiseducatie	werkkompas
	n.s.	–	–	–
<b>Werkervaring</b>		praktische activiteit		participatie
		n.s.		n.s.
<b>Sociale activering</b>	sociale activering		sociale activering	sociale activering
	–		+	+

bron: SEO 2008a, SWA/TNO 2006, SEOR 2007b, SEOR 2008a, SEOR 2008b, bewerking SEO Economisch Onderzoek

n.s.=niet significant verschillend van 0

#### Invloed van persoonskenmerken

In de gemeentelijke onderzoeken is gekeken of de effectiviteit van trajecten verschilt naar persoonskenmerken. Uit het Amsterdamse onderzoek blijkt dat er geen grote verschillen zijn in effectiviteit tussen groepen (SEO 2008). Beroepsscholing was effectiever voor cliënten in de leeftijdsgroep 35-44 jaar, laagopgeleiden en allochtonen. Coaching was wat minder effectief voor hoogopgeleiden en voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een praktische activiteit heeft voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt vrijwel geen meerwaarde. In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat mensen met een slechtere arbeidsmarktpositie meer baat hebben bij trajecten, maar dat scholing niet moet worden ingezet voor de oudste leeftijdsgroep. Alleen coaching was minder effectief voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dat komt doordat onder coaching ook directe bemiddeling valt, wat kennelijk een effectief instrument is om mensen die dicht bij de arbeidsmarkt staan aan het werk te helpen. Ook uit tabel 3.2 blijkt dat bemiddeling een effectief instrument is.

In Rotterdam bleken ook groepen met een slechtere arbeidsmarktpositie het meest te profiteren van re-integratie. Het gaat dan om een hoge leeftijd (51-57), vrouwen, lange bijstandsduur (voor 1997 ingestroomd) en een fase 4-indicering. Daarnaast bleek ook bij fase 2-cliënten en samenwonenden (met en zonder kinderen) de inzet van een re-integratieplus-traject (intensieve re-integratie) de uitkeringsduur bovengemiddeld te verkorten (SWA/TNO 2006).

De overige gemeentelijke onderzoeken laten niet per type traject zien of de effectiviteit verschilt per groep. In zijn algemeenheid concluderen alle rapporten dat mensen met een slechtere arbeidsmarktpositie meer baat hebben bij re-integratie:

- Enschede: trajecten met een groot aandeel cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn effectiever zijn dan ander trajecten (SEOR 2008b);
- Den Haag: effect van trajecten op de uitstroom naar werk is groter voor ouderen (45-64 jaar), mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, allochtonen en mensen die korter dan vijf jaar een uitkering hebben (SEOR 2007b);
- Eindhoven: het effect van trajecten is groter voor cliënten met een slechtere arbeidsmarktpositie: ouderen (45-64 jaar), alleenstaande ouders, fase 3 en mensen zonder arbeidsverplichting (SEOR 2008a).

De internationale literatuurstudie van SEOR (2006) trekt ook voorzichtig de conclusie dat trajecten effectiever zijn voor mensen met een slechtere positie op de arbeidsmarkt. Voorzichtig, omdat maar weinig studies aandacht besteden aan de verschillen in effectiviteit tussen doelgroepen. De resultaten voor vrouwen en kansarmen lijken wat groter dan gemiddeld en voor jongeren minder goed dan gemiddeld. Scholing lijkt voor oudere werklozen (vanaf 40 jaar) wat effectiever dan voor jongere werklozen (SEOR 2006). Dit spoort ten dele met het Amsterdamse onderzoek, waaruit blijkt dat scholing juist voor de middelste leeftijdscategorie (35-45 jaar) het meest effectief is (SEO 2008).

Uit een meta-analyse van Kluve (2010) en Card, Kluve & Weber (2009) blijkt dat projecten voor jongeren minder effectief zijn dan andere projecten. De verschillen in uitkomsten tussen mannen en vrouwen waren niet statistisch significant.

### 3.3 Netto effect op basis van enquêtes

Vragenlijsten verschillen

De onderzoeken waarbij gebruik wordt gemaakt van enquêtes om de effectiviteit van re-integratie te meten verschillen van elkaar wat betreft doelgroep en vraagstelling. In Helmond is de enquête voorgelegd aan een groep cliënten die het traject Helmond actief heeft gevolgd. Deze groep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt.<sup>5</sup> Het project Helmond actief beoogt alle werkloze werknemers activerend te bemiddelen naar werk, sociale activering of zorg. Instrumenten die kunnen worden ingezet zijn scholing, proefplaatsing, motivatie en oriëntatietrajecten, vrijwilligerswerk, taallessen, basiseducatie, of

---

<sup>5</sup> De vragenlijst is ook voorgelegd aan Workfirst deelnemers. De resultaten worden in het volgende hoofdstuk besproken

sociaal/culturele activiteiten. Het traject duurt in totaal maximaal 24 maanden. In Roermond is de vragenlijst voorgelegd aan deelnemers van het Productiehuis, een verzamelaan van trajecten gericht op werk, waaronder ook 'Workfirst' valt. In Assen is de vragenlijst voorgelegd aan fase 4 cliënten die in de periode 2000-2005 een traject hebben gevolgd. Evenals in Helmond gaat het dus om cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

In Helmond en Assen is dezelfde vragenlijst gebruikt. Bovendien is de doelgroep vergelijkbaar, waardoor de resultaten vergeleken kunnen worden. Aan de respondenten in Assen en Helmond is gevraagd of zij het eens zijn met de volgende stellingen over de persoonlijke situatie en over de situatie op de arbeidsmarkt:

#### **Persoonlijke situatie**

*Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject:*

- Is er niets veranderd in mijn leven;
- Kom ik gemakkelijker uit mijn bed;
- Eet ik op vaste tijden, ga ik op vaste tijden naar bed;
- Doe ik meer;
- Verveel ik me minder;
- Kan ik de dingen beter aan;
- Heb ik meer vrienden en kennissen;
- Voel ik me niet meer alleen;
- Heb ik nieuwe dingen geleerd;
- Los ik gemakkelijker mijn eigen problemen op;
- Ga ik gemakkelijker de deur uit;
- Voel ik me gezonder.

#### **Situatie op de arbeidsmarkt**

*Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject:*

- Is er veel veranderd in mijn situatie op de arbeidsmarkt;
- Heb ik dingen geleerd die me helpen bij het vinden van een betaalde baan;
- Heb ik meer kans op een betaalde baan;
- Ben ik meer gaan solliciteren;
- Heb ik meer zin om te gaan werken.

In Roermond is de vraagstelling iets anders. Daar is niet gevraagd naar het effect sinds de cliënt bezig is geweest met het traject, maar wordt gevraagd naar het effect van de hulp van het re-integratiebedrijf. De antwoorden zijn daardoor niet goed te vergelijken met de studies in Assen en Helmond. Bovendien is de doelgroep anders. De respondenten in Roermond wordt gevraagd te reageren op vergelijkbare stellingen, maar net iets anders geformuleerd:

*Door de hulp van het re-integratiebedrijf:*

- Spreek ik meer met mensen;
- Is mijn kans op het vinden van werk vergroot;
- Heb ik meer zelfvertrouwen gekregen;
- Leer ik nuttige nieuwe dingen;
- Doe ik meer dingen buiten de deur;
- Heb ik zin om aan het werk te gaan.

Op basis van de antwoorden op de stellingen kan niet zonder meer geconcludeerd worden wat de bijdrage is van trajecten aan het vinden van werk.

Wat betekent het als iemand het eens is met de stelling dat het traject heeft geleid tot meer kans op een betaalde baan? Hoeveel meer kans? Het gaat om een subjectieve inschatting. Uit het antwoord kan niet worden afgeleid hoeveel mensen ook een baan zouden hebben gevonden zonder traject en hoeveel mensen hun baan te danken hebben aan het traject.

In Helmond is aan degenen die hebben meegedaan aan het traject Helmond Actief direct gevraagd of zij een baan hebben gevonden en in hoeverre dat te danken was aan het traject. In Tilburg is ook de vraag voorgelegd in hoeverre het vinden van een baan te danken was aan een traject. Deze vragen leveren meer informatie dan de vraag naar het effect van het traject op de baankans omdat deze vragen degenen die een baan hebben gevonden dwingen om concreet na te gaan of ze de baan ook zonder traject zouden hebben gekregen. Het blijft natuurlijk wel een subjectieve inschatting.

Het onderzoek in Tilburg is gebaseerd op een dossieronderzoek van twee instroomcohorten: de eerste 50 personen die vanaf 1 april 2004 zijn ingestroomd in de uitkering en de eerste 50 personen die vanaf 1 oktober 2004 zijn ingestroomd. Op basis van de dossiers is nagegaan wat er gebeurd is met deze personen.<sup>6</sup> Ook is onder deze groep een enquête uitgezet. Van de 100 enquêteformulieren zijn er 24 geretourneerd, die niet allemaal bruikbaar bleken (Rekenkamer Tilburg 2007).

Trajecten verhogen de kans op werk en vergroten maatschappelijke participatie

In tabel 2.2 zijn de antwoorden op drie stellingen die zijn gebruikt in de enquêtes in Assen, Helmond en Roermond weergegeven. De stellingen zijn beantwoord door huidige deelnemers en ex-deelnemers, ook degenen die geen baan hebben gevonden. Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat het traject heeft bijgedragen aan de kans op werk. Ook vindt een groot deel van de respondenten dat het traject heeft bijgedragen aan een verbetering van hun privé situatie. Een substantieel deel van de respondenten voelt zich minder alleen en gaat vaker de deur uit als gevolg van het traject.

Het zou voor de hand liggen dat respondenten die een baan hebben gevonden positiever zijn over de bijdrage van het traject aan de baankans dan respondenten die nog bezig zijn met een traject en respondenten die klaar zijn met een traject en geen baan hebben gevonden. De gepresenteerde enquêteresultaten laten de verschillen tussen de drie groepen echter niet zien. Alleen het onderzoek in Groningen (niet in de tabel) laat deze verschillen zien. Gemiddeld vond 52% van de respondenten (n=476, peildatum 2003) dat zij meer kans hadden op een baan vanwege het traject. Respondenten die een reguliere baan hadden gevonden antwoordden hetzelfde als respondenten die geen baan hadden gevonden. Respondenten die een gesubsidieerde baan hadden gevonden zijn positiever: 67% vond dat zij door het traject meer kans hadden op een baan (Groningen: Bureau Onderzoek en IPC 2004).

---

<sup>6</sup> Omdat er geen clientvolgsysteem was bleek het "uiterst moeizaam, tijdrovend en problematisch om alle gegevens van de 100 ingestroomde klanten bij de commissie te leveren" (Rekenkamer Tilburg 2007, blz. 5).

Tabel 3.4 Effect traject op kans op werk en op maatschappelijke participatie

	Assen	Helmond	Roermond
instrument/doelgroep	Fase 4 cliënten met traject 2002-2005	Helmond Actief	Productiehuis, incl workfirst
jaar enquête	2006	2006	2008
<i>alle respondenten met traject</i>	<i>n=88</i>	<i>n=102</i>	<i>n=88</i>
<b>Nog in traject</b>	38%	42%	n.b.
<b>Uitval uit traject</b>	14%	14%	n.b.
<b>Traject afgerond</b>	48%	44%	n.b.
<b>Totaal</b>	100%	100%	n.b.
<b>Uitstroom naar werk van ex deelnemers</b>	42%	53%	n.b.
<b>Kans op werk</b>	Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject heb ik meer kans op een betaalde baan	Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject heb ik meer kans op een betaalde baan	Door de hulp van het re-integratiebedrijf is mijn kans op het vinden van werk vergroot
	44%	51%	59%
<b>Sociale participatie</b>	Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject voel ik me niet meer alleen	Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject voel ik me niet meer alleen	
	33%	49%	
	Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject ga ik gemakkelijker de deur uit	Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject ga ik gemakkelijker de deur uit	Door de hulp van het re-integratiebedrijf doe ik meer dingen buiten de deur
	40%	41%	54%

Bron: SGB0 2007a, SGB0 2007b, Regioplan 2007, Bureau Onderzoek en IPC 2004 bewerking SEO Economisch Onderzoek (respondenten die weet niet of neutraal antwoorden zijn buiten beschouwing gelaten)  
n.b.=niet bekend

De respondenten in Helmond zijn positiever over de bijdrage van het traject dan de respondenten in Assen. Dit spoort met de grotere uitstroom naar werk in Helmond. Hoe dit komt is lastig te verklaren. Op basis van de rapporten is geen conclusie te trekken over de succes- en faalfactoren in Helmond en Assen.

Traject levert bijdrage aan het vinden van een betaalde baan

In Helmond is aan degenen die hebben meegedaan aan het traject Helmond Actief direct gevraagd of zij een baan hebben gevonden en in hoeverre dat te danken was aan het traject. Helmond Actief is gericht op de maatschappelijke

re-integratie van werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Van de respondenten (n=53) zegt 53% dat zij een baan hebben gevonden: 47% dankzij Helmond Actief, 2% heeft zelf een baan gevonden, maar deelname aan het traject heeft wel geholpen en 4% heeft geheel op eigen kracht een baan gevonden. De toegevoegde waarde van het traject volgens de cliënt is dus groot.

In Tilburg is aan degenen die een traject hebben gevolgd en een baan hebben gevonden gevraagd te kiezen tussen de volgende twee stellingen over het vinden van de baan:

1. De re-integratieactiviteiten hebben daarbij zeker geholpen. Zonder hulp zou ik nu geen werk hebben;
2. Zonder de re-integratieactiviteiten zou ik die baan toch wel gekregen hebben. Ik heb geheel op eigen kracht werk gezocht en gevonden.

De stellingen zijn slechts aan negen personen voorgelegd en daarvan zeggen er drie dat de re-integratieactiviteiten hebben geholpen bij het vinden van een baan en zes dat dit niet het geval is.

Tilburg: na traject minder uitstroom naar situatie anders dan werk

In Tilburg is op basis van dossieronderzoek nagegaan wat er met cliënten met en zonder traject is gebeurd. Tabel 3.5 laat zien dat degenen die een traject hebben gevolgd minder vaak uitstromen naar een situatie anders dan werk. Dit spoort met de bevindingen van de netto effectiviteitanalyses op basis van administratieve data. Tabel 3.5 laat ook zien waarom de uitkering beëindigd is van degenen die niet naar regulier werk zijn uitgestroomd.

Tabel 3.5 Personen zonder traject stromen vaker niet naar werk uit vanwege verwijtbaar gedrag, Tilburg

Situatie 2 à 2,5 jaar na instroom	met traject	zonder traject
Nog in uitkering	22 (40%)	10 (22%)
Uitstroom naar werk	17 (31%)	12 (27%)
Uitstroom niet naar werk	16 (29%)	23 (51%)
<i>reden uitstroom niet naar werk</i>		
- Overleden	-	1
- Detentie	2	1
- Verhuisd	8	6
- Verwijtbaar gedrag	-	6
- Studie	1	2
- Andere inkomsten	3	7
- WSW	2	
Totaal	55 (100%)	45 (100%)

Bron: Rekenkamer Tilburg 2007

Het grootste verschil zit in verwijtbaar gedrag. Van degenen die zonder traject zijn uitgestroomd naar een situatie anders dan werk zijn er 6 van de 23 (26%)

vanwege verwijtbaar gedrag uitgestroomd, terwijl uitstroom vanwege verwijtbaar gedrag bij degenen met traject niet voorkomt. Dat het verschil tussen degenen met en zonder traject wordt veroorzaakt door verwijtbaar gedrag spoort met de hypothese in de vorige paragraaf dat degenen die niet aan een traject deelnemen, vaker uitstromen naar een andere situatie dan werk vanwege het dreigeffect: na de aankondiging van een traject beëindigen zij zelf de uitkering of wordt hun uitkering beëindigd.

Het rapport geeft voorbeelden van uitstroomredenen. Deze zijn weergegeven in onderstaande tabel. Vaak is sprake van bijzondere omstandigheden (detentie, gezondheidsproblemen).

Tabel 3.6 Bij uitstroom niet naar werk vaak sprake van bijzondere omstandigheden

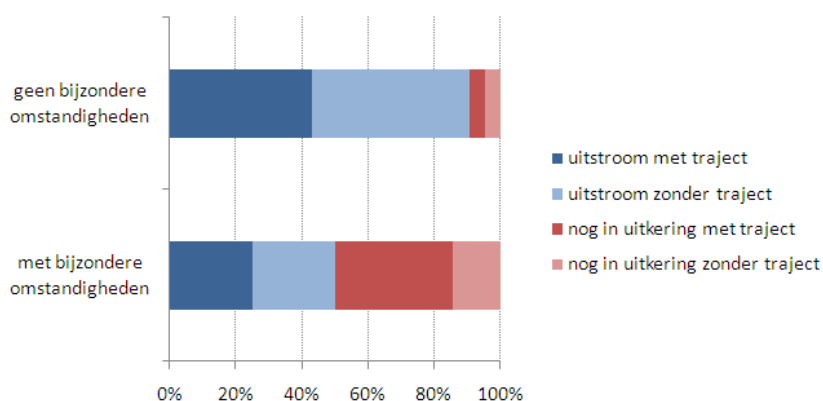
uitstroomreden niet naar regulier werk	met traject	zonder traject
Overleden		Zwerver in opvang Traverse
Detentie	Na detentie trajecten gevolgd, opnieuw in detentie	Zwerver in opvang Traverse
Verhuisd	Cliënt met auditieve handicap kreeg begeleidingstraject en verhuisde naar elders	Cliënt met vrijstelling arbeid verhuisde naar Goirle
Verwijtbaar gedrag		Cliënt uit Antillen kreeg sollicitatieplicht opgelegd, wegens onvoldoende medewerking uitkering beëindigd
Studie		Schoolverlater ging weer studeren
Andere inkomsten	Cliënt in uitkering na ontslag, twee trajecten, alsnog WW-uitkering met terugwerkende kracht	Cliënt verslaafd en opgenomen bij Kentron, krijgt Wajong uitkering met terugwerkende kracht
WSW	Cliënt wegens einde relatie in uitkering, na traject aangemeld voor WSW dienstverband	

Bron: Rekenkamer Tilburg 2007

Tilburg: cliënten met bijzondere omstandigheden stromen minder vaak uit na traject

Degenen die niet uitstromen terwijl ze wel een traject volgen blijken vooral mensen te zijn waarbij bijzondere omstandigheden aan de orde zijn. Onder bijzondere omstandigheden wordt verstaan: "Bijzondere in de persoon gelegen omstandigheden die een belemmering vormen voor de toegang tot de arbeidsmarkt, waarbij meestal sprake is van meervoudige problematiek, vooral van psychische aard en/of op het vlak van verslaving, agressie, criminaliteit, ofwel inburgering, lichamelijke of ouderdomsklachten, soms gecombineerd met twijfelachtige of onvoldoende inzet." Figuur 3.1 laat dit zien.

Figuur 3.1 Cliënten met bijzondere omstandigheden stromen minder vaak uit



Bron: Rekenkamer Tilburg 2007

### 3.4 Leerpunten

In de rapporten worden de volgende aanbevelingen gegeven om de netto effectiviteit te verhogen:

- Uit alle onderzoeken blijkt dat cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt meer baat hebben bij trajecten. Alle onderzoeken vinden dat instrumenten minder effectief zijn voor jongeren, en effectiever voor ouderen (Amsterdam: SEO 2008a, Enschede: SEOR 2008b, Rotterdam: SWA/TNO 2006). Volgens één onderzoek heeft de oudste leeftijdsgroep (45-64 jaar) minder baat bij het specifieke instrument van scholing (Amsterdam: SEO 2008a);
- Bemiddelingsinstrumenten en sollicitatietrainingen zijn effectief. Vakscholing in combinatie met werkervaring is effectief, maar ook duur. Het verdient aanbeveling dit instrument gericht in te zetten (Amsterdam: SEO 2008a, Enschede: SEOR 2008b, Rotterdam: SWA/TNO 2006);
- Omdat de effectiviteit van trajecten verschilt naar persoonskenmerken is een goede selectie van cliënten belangrijk (Amsterdam: SEO 2008a, Enschede: SEOR 2008b, Rotterdam: SWA/TNO 2006, Helmond: SGBO 2007b);
- Om goed te kunnen selecteren welke cliënt welk traject krijgt is een heldere en objectieve diagnosestelling noodzakelijk (Enschede: SEOR 2008b, Eindhoven: SEOR, 2008a, Rotterdam: SWA/TNO 2006, Helmond: SGBO 2007b);
- 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 zou volgens het onderzoek in Assen de periode van nazorg verlengd moeten worden (Assen: SGBO 2007a, Eindhoven: SEOR 2008a). Het rapport over de effectiviteit in Eindhoven adviseert om in combinatie met nazorg een ruime bonus te geven voor duurzame plaatsing door het re-integratiebedrijf (Eindhoven: SEOR 2008a).

De bestudeerde rapporten bevatten de volgende aanbevelingen over de informatievoorziening:

- Zorg voor een goed cliëntvolgsysteem (Rekenkamer Tilburg 2007, Roermond: Regioplan 2007);
- Verzamel gegevens over lange termijn effecten van trajecten (Rotterdam: SWA/TNO 2006). Leg resultaten vast, zodat duidelijk wordt hoe, wanneer en waarom trajecten en loonkostensubsidies al dan niet werken. Houd cliënten langer in het vizier, zodat ook duurzame uitstroom gemeten kan worden en leg de redenen voor uitstroom anders dan werk ook vast (Rekenkamer Utrecht 2008) Als dit beter gemonitord wordt, krijgt de gemeente ook meer inzicht in succes- en faalfactoren;
- De onderzoeken gebaseerd op administratieve gegevens kunnen alleen het effect van trajecten op werkhervatting en uitstroom uit de bijstand meten. Het effect op andere uitkomsten zoals maatschappelijke participatie is niet te meten met administratieve gegevens. Het is daarom raadzaam om gegevens te verzamelen over dit type uitkomstmaten (Amsterdam: SEO 2008a, Enschede: SEOR 2008b);
- Uit het kwantitatieve onderzoek wordt wel duidelijk welke instrumenten effectiever zijn dan andere, maar niet waarom dat zo is. In het rapport over de effectiviteit van het Rotterdamse re-integratiebeleid wordt daarom geadviseerd onderzoek te doen naar de werkzame ingrediënten van trajecten. Waarom is het ene traject effectiever dan het andere? (Rotterdam: SWA/TNO 2006);
- Meer inzicht is nodig in de inhoud van de trajecten om deze goed te kunnen classificeren (Rotterdam: SWA/TNO 2006).

#### Aanbevelingen voor onderzoek

Van de 74 bestudeerde studies zijn er slechts 12 die de effecten van re-integratietrajecten meten op basis van administratieve data of enquêtes. Daarvan zijn er negen bestudeerd voor dit hoofdstuk: vijf onderzoeken op basis van administratieve data en vier op basis van dossieronderzoek en enquêtes. De vergelijkbaarheid van de verschillende onderzoeken laat sterk te wensen over. Het is raadzaam om onderling als gemeenten af te spreken hoe resultaten worden gepresenteerd, zodat de uitkomsten beter kunnen worden vergeleken. Daarbij heeft de presentatie van uitstroompercentages de voorkeur boven duurverkorting van de uitkering. Omdat de waarnemingsperiode meestal kort is moeten voor het berekenen van de duurverkorting aanvullende veronderstellingen worden gemaakt, wat de cijfers minder betrouwbaar maakt.

Verder verdient het aanbeveling om de volgende analyses op te nemen:

- Effect van moment van inzetten van het traject: moet een traject gelijk na instroom worden ingezet of juist niet?
- Effect van het traject op de herinstroom in de uitkering;
- Effect van het aanbieden van een traject op de uitstroom uit de uitkering (het dreigeffect). Om dit effect te kunnen meten moet niet alleen de startdatum van een traject bekend zijn maar ook het moment waarop dit is aangeboden;
- Effect van trajecten naar doelgroep, uitgesplitst naar type traject.

Studies op basis van administratieve data zijn relatief duur en vergen een minimum aantal waarnemingen om betrouwbare analyses te kunnen doen. Deze

studies zijn daarom tot nu toe alleen gedaan voor grote gemeenten. Onderzoek naar netto effectiviteit met behulp van vragenlijsten is een makkelijkere en snellere manier om inzicht te krijgen in de toegevoegde waarde van re-integratie. Een exact beeld van de toegevoegde waarde zal ook met vragenlijsten niet boven tafel komen omdat de perceptie van de klant niet overeen hoeft te komen met het werkelijke effect van het traject. Om gemeenten onderling te kunnen vergelijken is het zinvol om gestandaardiseerde vragen over de meerwaarde van trajecten in de enquête op te nemen. Verder is het zinvol om cohorten te enquêteren en niet een willekeurige steekproef uit de cliënten die op een bepaald moment in de uitkering zitten en een traject hebben gevolgd. In het laatste geval ontstaat een heterogene groep van mensen die kort en lang in de uitkering zitten, met een oververtegenwoordiging van mensen die lang in de uitkering zitten.

Benchmarken van plaatsingscijfers is een nuttig middel om inzicht te krijgen in de relatieve effectiviteit ten opzichte van andere gemeenten. Stimulansz en SGBO proberen in de Benchmark re-integratie om de inzet van re-integratie-instrumenten en de resultaten daarvan beter onderling vergelijkbaar te maken.

## 4 Workfirst

### 4.1 Inleiding

Workfirst heeft sinds 2004 een steeds grotere plaats ingenomen in het re-integratiebeleid van gemeenten. In 2009 maakte 88% van de gemeenten gebruik van Workfirst (Divosa/IWI 2009). Wat zijn hun ervaringen ermee en wat kunnen gemeenten van elkaar leren over de aanpak van Workfirst?

Veel gemeentelijke rapporten over het re-integratiebeleid besteden aandacht aan Workfirst. In sommige rapporten is Workfirst een apart onderwerp of zelfs het enige onderwerp van de studie. Deze rapporten zijn allemaal meegenomen in het literatuuronderzoek. In andere rapporten wordt Workfirst meegenomen als een onderdeel van het re-integratiebeleid. Deze rapporten zijn allemaal bestudeerd, maar bleken geen aanvullende informatie op te leveren ten opzichte van de specifieke rapporten over Workfirst. Daarnaast zijn er overzichtsrapporten die de aanpak en resultaten van Workfirst tussen gemeenten vergelijken. Deze zijn alle meegenomen. Dat leidt tot de volgende lijst met rapporten die in de studie voor dit hoofdstuk zijn meegenomen:

Specifieke studies over Workfirst:

- Helmond: SGBO 2007b;
- Groningen: Bureau Onderzoek gemeente Groningen 2005;
- Dordrecht : TNO 2006;
- Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006;
- Alkmaar: Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar 2007, gebaseerd op onderzoek SEOR;
- Meppel: Gemeente Meppel 2006;
- Utrecht: Gemeente Utrecht 2008.

Studies waarin Workfirst als onderdeel van het re-integratiebeleid wordt besproken:

- Eindhoven: SEOR 2008a;
- Roermond: Regioplan 2007;
- Katwijk: Rekenkamercommissie Katwijk 2008;
- Spijkenisse: Gemeente Spijkenisse 2005;
- Hoogezand-Sappemeer: TNO 2008a;
- Tholen: CAB 2008;
- Achtkarspelen: CAB 2006;
- Schouwen-Duiveland: Gemeente Schouwen-Duiveland 2006;
- Midden-Drenthe: Rekenkamercommissie Midden-Drenthe 2009;
- Zwolle: Gemeente Zwolle 2007;
- Veendam: TNO 2008b.

Overzichtsrapporten:

- SEOR 2009: Het gebruik van prikkels in de bijstand: onderzoek bij zes sociale diensten;
- Divosa/HSI 2007: Work first werkt. Op weg naar evidence based work first;
- Divosa/IWI 2009: Maatwerk first. vervolgbenchmark work first;

- Divosa/Atlas voor Gemeenten 2009: Divosa Monitor 2009: Meer dan ooit: Sociale diensten en participatiebevordering;
- RWI 2008: WorkFirst: Aanbevelingen aan gemeenten;
- Research voor Beleid/RWI 2008: Work First en arbeidsperspectief.

#### 4.2 Wat is Workfirst?

“Workfirst is een methodiek die wordt gekenmerkt door de combinatie van verplichte werkactiviteiten (gekoppeld aan sancties) en het vergroten van kennis en vaardigheden van de deelnemers. De grondgedachte van Workfirst is om mensen door het laten verrichten van werkactiviteiten dichterbij de arbeidsmarkt te brengen” (RWI 2008). Workfirst heeft de volgende kenmerken (Divosa/IWI 2009):

- een groot deel van de activiteiten van cliënten bestaat uit werk, uitgevoerd in een echte of gesimuleerde werkomgeving;
- de trajecten zijn kortdurend;
- de activiteiten beginnen korte tijd na aanmelding, vaak direct bij de start;
- de deelnemers krijgen begeleiding en aanbodversterkende activiteiten;
- deelname is verplicht en er wordt gebruikgemaakt van sancties.

Het idee achter Workfirst is om door een combinatie van positieve en negatieve prikkels bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen (carrot and stick benadering). Door een verplicht werkprogramma hebben bijstandsgerechtigden minder vrije tijd, waardoor de bijstandsuitkering minder aantrekkelijk wordt (stick). Dit stimuleert mensen om hun zoekgedrag te intensiveren of hun eisen aan een betaalde baan bij te stellen, zodat zij zo snel mogelijk uit de bijstand kunnen. Dit effect is naar verwachting sterker voor mensen met een hoge waardering van vrije tijd of mensen die andere bezigheden hebben (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, zorgen voor kinderen of zwart werk). Tegelijkertijd is Workfirst erop gericht om mensen vaardigheden bij te brengen (carrot) waardoor zij efficiënter zoeken en meer kans hebben om aangenomen te worden (Amilon 2010, Van den Berg e.a. 2008, Graversen & Van Ours 2008).

Sinds de invoering van de WWB in 2004 gebruiken steeds meer gemeenten het instrument Workfirst. Aanvankelijk werd Workfirst alleen ingezet voor nieuwe instroom. Doel was om de instroom te beperken en de uitstroom te bevorderen. De laatste jaren wordt Workfirst niet alleen voor de nieuwe instroom maar ook voor het zittend bestand ingezet (Divosa/IWI 2009). In 2006 bestond 28% van de deelnemers aan Workfirst projecten uit zittend bestand. In 2008 was dat aandeel toegenomen tot 38% (Divosa/IWI 2009). Ook de doelen van Workfirst zijn verbreed. Naast beperken van de instroom en re-integreren wordt Workfirst ook ingezet om mensen te activeren en te motiveren en als diagnose-instrument (Divosa/IWI, 2009). De werkactiviteiten geven zicht op wat een cliënt wel en niet kan. Volgens Divosa/IWI is de verbreding van de doelstellingen onder meer het gevolg van de uitspraak van de Arnhemse rechtbank dat binnen Workfirst maatwerk moet worden geboden (Divosa/IWI 2009).<sup>7</sup>

<sup>7</sup> De Arnhemse Beck, die bekendstaat als de schoffelweigeraar, kwam in 2007 in een Workfirst traject terecht. In het arbeidstrainingscentrum gaf hij al snel de brui aan het schoffelen. Nadat de gemeente hem hier meermalen op had aangesproken, werd de man op zijn uitkering gekort. Hij spande een rechtszaak aan tegen de gemeente en stelde dat Workfirst dwangarbeid was. De rechter stelde hem op dat punt in het ongelijk. Wel vond de rechtbank dat het ‘zonder meer verwijzen van iedere werkloze naar het uiterst

Onderstaande tabel laat zien dat de doelen van Workfirst niet sterk verschillen tussen grote en kleine gemeenten. De cijfers zijn gebaseerd op een enquête onder gemeenten (Divosa/IWI 2009).

Tabel 4.1 Doelen Workfirst verschillen tussen grote en kleine gemeenten

Doel Workfirst	G32	Intergemeentelijke Sociale Dienst	Kleinere gemeenten
Poortwachtersfunctie	100%	81%	74%
Re-integreren	93%	81%	74%
Activeren	86%	81%	74%
Motiveren	93%	69%	67%
Diagnosticeren	71%	75%	70%

Antwoord op de vraag: Waarvoor gebruikt u de Workfirst benadering in % van de responderende gemeenten.

Bron: Divosa/IWI 2009

### 4.3 Uitvoering

De invulling van Workfirst wordt steeds breder. 80% van de gemeenten combineert de Workfirst aanpak met trainingen en zorg. Deelnemers gaan eerst aan het werk maar volgen ook trainingen en krijgen zorg (bijvoorbeeld schuldhulpverlening) als dat nodig is. De meeste Workfirst klanten werken bij de Sociale Werkvoorziening, en dan vooral bij de groenvoorziening en bij productiebedrijven. Ook zoeken sociale diensten reguliere werkplekken bijvoorbeeld via uitzendbureaus (Divosa/IWI 2009). Daarnaast worden cliënten tewerkgesteld bij een werkplaats van een re-integratiebedrijf, waar sprake is van een gesimuleerde werkomgeving. In Amsterdam worden jongeren die een uitkering aanvragen en die niet direct bemiddelbaar zijn teruggeleid naar school of op een Workfirst traject gezet. Deze trajecten proberen zoveel mogelijk een arbeidsverhouding na te bootsen. Jongeren worden nadrukkelijk op hun plichten gewezen. Bijvoorbeeld een dag niet verschenen op het 'werk' is een dag geen stagevergoeding (SEOR 2009).

Deelname aan Workfirst gebeurt óf met behoud van uitkering óf op een arbeidscontract/stagecontract waarvoor zij loon of een stagevergoeding ontvangen. In Amsterdam krijgen jongeren tijdens het Workfirst traject geen uitkering maar een stagevergoeding, die betaald wordt uit het W-deel voor de WWB.

De meeste Workfirst trajecten worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van re-integratiebedrijven: zij zijn hoofdaannemer bij 41% van de Workfirst projecten (Divosa/IWI 2009). Gemeentelijke SW bedrijven zijn voor 29% van de projecten hoofdaannemer en de gemeenten zelf voor 16% van de projecten. (Divosa/IWI 2009). Als een re-integratiebedrijf hoofdaannemer is dan voeren zij in 88% van de gevallen ook de werkcomponent uit. Ook SW bedrijven voeren

---

beperkte aanbod van schoffelen of inpakken' niet genoeg is om hem weer aan een baan te helpen (Divosa/IWI 2009).

meestal zelf de werkcomponent uit als zij hoofdaannemer zijn. Van de gemeenten voert slechts een derde de werkcomponent zelf uit. De meerderheid van de gemeenten besteedt de uitvoering juist vaak uit, meestal aan re-integratiebedrijven. Onderstaande tabel illustreert dit.

Tabel 4.2 Re-integratiebedrijven voeren meeste Workfirst projecten uit

	hoofdaannemer	hoofdaannemer ook uitvoerder werkcomponent
RIB	41%	88%
SW bedrijf	29%	76%
gemeente	16%	33%
overig	14%	
totaal	100%	

Bron: Divosa/IWI 2009

De gemeente is wel de belangrijkste uitvoerder van sancties en nazorg (Divosa/IWI 2009, SEOR 2006). Als sanctie wanneer deelname aan Workfirst wordt geweigerd hanteert 62% van de projecten weigering dan wel stopzetting van de uitkering, 33% korting op de uitkering en 5% hanteert geen sancties.

### Aanmelding

Zowel bij de nieuwe instroom als het zittend bestand wordt eerst gekeken of de cliënt geschikt is voor Workfirst. Cliënten met een vrijstelling van de arbeidsplicht, vanwege psychische problemen of de zorg voor kinderen, komen niet in aanmerking voor Workfirst. Verder komen in de meeste gemeenten cliënten die het groepsproces kunnen verstoren niet in aanmerking voor Workfirst. Verder melden gemeenten cliënten aan voor wie zij denken dat Workfirst de meeste toegevoegde waarde heeft. In veel gemeenten zijn dat jongeren en nieuwe instroom, omdat Workfirst daarvoor een grote uitstroom laat zien. Andere gemeenten vinden juist dat die groep ook zonder Workfirst wel aan het werk komt. Zo kiezen de gemeenten Eindhoven en Hoorn ervoor Workfirst voor nieuwe kansrijke cliënten pas na een half jaar in te zetten. Andere gemeenten vinden vier weken voldoende om de goed bemiddelbare nieuwe instroom eruit te filteren. De meeste gemeenten zijn het erover eens dat Workfirst minder zinvol is voor mensen die nauwelijks kans op werk hebben (Bunt e.a. 2008).

Wanneer de cliënt geschikt wordt beoordeeld dan vindt een intakegesprek plaats waarin de plichten en rechten van de cliënt worden besproken. In de meeste onderzoeken komt naar voren dat cliënten tevreden zijn over de informatie die ze krijgen (Gemeente Meppel 2006, Bureau Onderzoek gemeente Groningen 2005). Wel bleek een aantal cliënten zich sterk onder druk gezet te voelen. In Meppel bleek dat mensen zich tijdens de intake 'weggejaagd' voelden door de negatieve bejegening van de klantmanager (Gemeente Meppel 2006). Dit kan een beoogde preventieve werking hebben, omdat daardoor de cliënt de bijstandsaanvraag niet doorzet. Over klanten die na de intake afhaken is weinig bekend bij de gemeenten en de uitvoerders van Workfirst.

Wanneer Workfirst ook wordt ingezet voor het zittend bestand is de beoordeling of iemand geschikt is voor Workfirst bewerkelijker, omdat cliënten meestal verder van de arbeidsmarkt af staan. In Dordrecht worden alle cliënten eerst op een kort Workfirst traject gezet, waarbij een zogenaamde dynamische diagnose plaatsvindt in een werkplaats van een re-integratiebedrijf. Daarna stromen deelnemers door naar een traject voor langere duur in een echte werkomgeving (TNO 2006). Dit laatste kan gericht gebeuren omdat de diagnose al heeft plaatsgevonden.

Het project WerkDirect in Rotterdam is gericht op een specifieke groep bijstandsgerechtigden die verdacht wordt van fraude, zwart bijwerken of agressief gedrag. De klanten die administratief werden geselecteerd op het risicoprofiel bleken niet allemaal tot deze doelgroep te behoren. Naast een administratieve selectie selecteerden klantmanagers ook handmatig op basis van ervaring een aantal klanten. Deze behoorden wel allemaal tot de doelgroep en WerkDirect was voor deze groep effectiever (Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam 2007).

### **Inhoud van het traject**

Het werkaanbod van Workfirst projecten is vaak tamelijk eenzijdig en eenvoudig werk. Als voorbeelden van werkzaamheden op de werkplaatsen van re-integratiebedrijven worden genoemd: inpakwerk, het monteren van stofzuigeronderdelen, het opplakken van stofjes op een stalenkaart (TNO 2006). In een echte werkomgeving is het werkaanbod wat gevarieerder (TNO 2006).

Er wordt weinig scholing ingezet voor cliënten. Volgens de re-integratiebedrijven komt dit doordat de financiering niet duidelijk is en omdat scholing vaak niet nodig is voor het werk waarvoor cliënten bemiddeld worden. Alleen als er een sprake is van een concrete vacature waarvoor scholing nodig is wordt scholing ingezet (TNO 2006).

Naast het werk besteden cliënten ongeveer een dag per week aan het zoeken van werk. Hierbij worden ze begeleid door de re-integratiebedrijven. In Rotterdam was er een bedrijf dat hier erg veel tijd in stak en dit ook op een andere locatie deed dan de werkplaats, waardoor op dat moment het halen van de productienorm niet centraal stond. Dit bedrijf realiseerde een hogere uitstroom dan de andere bedrijven (TNO 2006).

### **Monitoring en handhaving**

In sommige gemeenten staat de klantmanager op afstand van de uitvoering, terwijl in andere gemeenten de lijnen tussen de klantmanager en het re-integratiebedrijf kort zijn (TNO 2006, Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar). In de meeste gemeenten vinden wel driegesprekken plaats tussen cliënt, re-integratiebedrijf en gemeente als er problemen zijn.

Het verzuim op de werkplaatsen is hoog. In Dordrecht liepen de verzuimpercentages tussen re-integratiebedrijven uiteen van 17% tot 28%. Soms ook komen deelnemers te laat of gaan ze eerder weg. Het re-integratiebedrijf kan hier niet altijd tegen optreden en zou graag zien dat de

gemeente snel een sanctie inzet bij ongeoorloofd verzuim. Het duurt echter vaak een maand voordat een sanctie wordt ingezet. Bovendien vinden de re-integratiebedrijven de sanctie vaak laag, bijvoorbeeld 20% korting op de uitkering gedurende een maand (TNO 2006).

De registratie van de resultaten gebeurt door re-integratiebedrijven niet op uniforme wijze (TNO 2006, Regioplan 2007). Daardoor zijn de resultaten moeilijk vast te stellen.

#### 4.4 Resultaat Workfirst

##### Instroombeperking

Instroombeperking kan op twee momenten plaatsvinden: bij aanmelding voor de uitkering en bij aanmelding voor Workfirst.

Na aanmelding voor de uitkering ziet in Helmond 48% af van het aanvragen van een uitkering. Workfirst speelde daarbij nauwelijks een rol. Meestal werd afgezien van een uitkeringsaanvraag omdat was gebleken dat er geen recht op bijstand bestond (34%), omdat er in de tussentijd werk was gevonden (39%) of omdat een opleiding was gestart (10%). Slechts 4% zag af van het aanvragen van een uitkering omdat ze niet verplicht bij Direct Werk wilden werken. Daarnaast zag nog 13% af van de aanvraag van een uitkering vanwege andere redenen (SGB0 2007b).

Na aanmelding voor Workfirst krijgt 22% van de uitkeringsaanvragers die in aanmerking komt voor Workfirst uiteindelijk geen uitkering (Divosa/IWI 2009 op basis van respons 18 gemeenten). De afhakers bestaan uit degenen die zelf de uitkering opzeggen plus degenen waarbij de gemeente de uitkering stopzet vanwege onvoldoende medewerking. Volgens het onderzoek van Divosa/IWI is het instroombeperkende effect groter in gemeenten met een relatief groot beroep op de bijstand (Divosa/IWI 2009).

In Rotterdam haakten aanzienlijk meer mensen af: 42% van de voor WerkDirect aangemelde cliënten.<sup>8</sup> WerkDirect is gericht op een specifieke groep bijstandsgerechtigden die verdacht wordt van fraude, zwart bijwerken of agressief gedrag. Kennelijk is de afschrikwekkende werking voor deze groep groter dan voor de nieuwe instroom.

Uit Deens onderzoek blijkt eveneens dat verplichte activiteiten voor mensen met een uitkering een fors afschrikwekkend effect hebben. Voor het onderzoek werd een experimentgroep die deelnam aan het verplichte programma vergeleken met een controlegroep. Het verplichte Deense programma leidde tot een 30% hogere kans om aan het werk te komen en tot een verkorting van de werkloosheidsduur met 14%. Het grootste deel daarvan schrijven de onderzoekers toe aan het verplichte karakter (de stick). Het effect treedt op bij aanvang van het programma (pre-program effect of dreigeffect) maar ook tijdens het programma (Graversen & Van Ours 2008). Zodra immers een cliënt zich niet aan de

---

<sup>8</sup> Van het totaal aantal voor WerkDirect geselecteerde klanten werd 24% geschikt bevonden voor WerkDirect. Daarvan is 10%-punt afgehaakt oftewel 42% van de geselecteerde klanten (zie blz. 16 Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006).

afspraken houdt kan de uitkering worden gekort of stopgezet. Het grootste effect trad op tussen 10-25 weken werkloosheid. In een nadere analyse onderzoeken de auteurs of de reistijd tot de plek waarop het programma wordt uitgevoerd effect heeft op de kans om werk te vinden. Het idee erachter is dat de reistijd alleen de negatieve prikkel geeft van het verminderen van de vrije tijd, maar niet het positieve effect heeft van het verbeteren van de kansen op de arbeidsmarkt. De auteurs vinden dat naarmate werklozen verder weg wonen van de plek waarop het programma wordt uitgevoerd de kans op werk hoger is (Graversen & Van Ours 2009). Dit is dus uitsluitend toe te rekenen aan het verplichte karakter.

#### *Afhakers Work First voor nieuwe instroom vaak jongeren die nog bij hun ouders wonen*

Wie zijn de afhakers? Uit onderzoek in Helmond blijkt dat de afhakers vaker dan de gemiddelde bijstandspopulatie bestaan uit jongeren en minder vaak uit alleenstaanden. Het gaat vaak om jongeren die nog bij hun ouders wonen (Helmond: SGB0 2007b). Uit onderzoek in Meppel blijkt ook dat het vaak gaat om jongeren (Gemeente Meppel 2006).

In Rotterdam bestond de groep afhakers van het project WerkDirect vaker dan de gemiddelde bijstandspopulatie uit mannen, Turken, personen met een opleiding op VBO/VMBO niveau en personen van 35 tot 44 jaar. Jongeren behoorden echter niet tot de doelgroep van WerkDirect, voor hen was er een apart Workfirst traject.

#### *Redenen om af te haken*

In Meppel en Rotterdam zijn de afhakers ondervraagd over hun redenen om af te haken. In Meppel haakte 17% van de cliënten af, waarvan 26% omdat ze het werkaanbod niet aanvaardden (zie tabel 4.3). Overigens kan het zijn dat bij degenen die afhaken omdat ze een baan hebben gevonden of een opleiding zijn gestart de aanmelding voor WerkNu wel een stimulerende rol heeft gespeeld. In Rotterdam haakte 42% van de aangemelde cliënten af. Meer dan de helft (54%) van de afhakers haakte af vanwege het werkaanbod (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Redenen voor intrekken bijstandsaanvraag na aanmelding voor Workfirst

	Meppel	Rotterdam
Doelgroep	nieuwe instroom	cliënten verdacht van fraude en agressief gedrag
	n=24	n=65
Vinden van baan	44%	35%
Teveel papierwerk, werkzaamheden staan niet aan, deelname levert negatief beeld op, negatieve bejegening in voorgesprekken	26%	
Wilde niet bij Roteb werken*		54%
Anders	29%	11%
Totaal	100%	100%

Bron: Gemeente Meppel 2006, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006, bewerking SEO Economisch Onderzoek

\*inclusief cliënten waarvan de uitkering door SoZaWe is beëindigd

In Alkmaar is aan maatschappelijke organisaties zoals het Leger des Heils gevraagd of zij zicht hadden op de oorzaken van afhaken. Volgens de gevraagde organisaties zijn er twee redenen (Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar 2007):

- Er zit een gat in de inkomsten vanaf het moment van aanmelden en het ontvangen van het eerste salaris. De periode zonder inkomsten kan oplopen tot twee maanden. Uit het rapport van de Rekenkamercommissie Alkmaar wordt niet duidelijk hoe de afhakers in hun inkomsten voorzien;
- Een deel van de deelnemers zijn mensen die dak- of thuisloos zijn geworden vanwege schulden. Door in de anonimiteit te verdwijnen (als dak- of thuisloze) waren zij van de schuldeisers af. Zodra zij echter een salaris ontvangen komen de schuldeisers weer op ze af.

#### *Situatie afhakers*

Wat gebeurt er met de afhakers? Wat voor inkomen hebben ze, kunnen ze rondkomen? Belanden ze in de criminaliteit? In Meppel en Rotterdam is nagegaan waar afhakers van leven. Uit die onderzoeken blijkt dat ongeveer 30% geen werk heeft en geen inkomen. De overigen hebben werk gevonden, volgen een studie of hebben een andere uitkering. Een deel blijkt toch weer te zijn teruggekeerd in de WWB.

Tabel 4.4 Ongeveer 30% van de afhakers heeft geen werk en geen inkomen

	Meppel	Rotterdam
	n=7	n=65
Regulier werk	29%	58%
Studie	29%	
Geen werk geen inkomen	29%	30%
WWB uitkering		12%
Ziektewet	14%	
	100%	100%

Toelichting: In Meppel zijn zeven personen die zonder opgaaf van redenen waren afgehaakt telefonisch geïnterviewd.

Bron: Meppel: Gemeente Meppel 2006, Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006, bewerking SEO Economisch Onderzoek

In Meppel hadden twee van de zeven geïnterviewde afhakers geen werk en geen inkomen. Zij leenden geld om rond te komen. Een van de twee werkenden verdiende niet genoeg om rond te komen, vanwege schulden. Van twee van de afhakers die niet geïnterviewd zijn is bekend dat zij zich in het criminele circuit bevonden. Dat bevonden ze zich voor aanvraag van de bijstandsuitkering ook al (Gemeente Meppel 2006).

In Rotterdam is gevraagd of respondenten goed konden rondkomen zonder uitkering. Van degenen die geen werk en geen uitkering hadden kon 42% goed rondkomen. Een deel van deze respondenten bleek een partner te hebben met inkomen. Het is zeer waarschijnlijk dat een deel van de respondenten zwart werkt om in een inkomen te voorzien. Van de respondenten zegt 48% van de werkenden en 37% van de niet werkenden dat zij zonder uitkering gedwongen zijn om zwart te werken (zie tabel 4.5). Dit zou ook kunnen verklaren waarom zo'n groot deel van deze groep afhaakt; een Workfirst programma is moeilijk te combineren met zwart werk. Opvallend is dat degenen die geen werk hadden beter konden rondkomen dan degenen die wel werk hadden. De laatsten verdienen niet altijd voldoende om in hun onderhoud te voorzien: een derde van de werkenden heeft een inkomen dat op of onder het sociaal minimum ligt (Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006).

Tabel 4.5 Rotterdam: Ongeveer 40% van de afhakers zonder uitkering beter af

	werk	geen werk geen inkomen
	n=38	n=19
Ik kan goed rondkomen zonder een uitkering	37%	42%
Zonder uitkering worden mijn schulden groter	66%	63%
Mijn situatie is nu beter dan toen ik een uitkering had	39%	42%
Zonder uitkering ben ik gedwongen om zwart te werken	48%	37%

Toelichting: percentage respondenten dat het (helemaal) eens is met de stelling

Bron: Rotterdam: Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006

Verder valt op dat ongeveer 40% van de afhakers hun situatie beoordeelt als beter dan toen ze nog een uitkering hadden. Maar ook zegt twee derde dat hun schulden groter worden.

In Alkmaar is nagegaan bij maatschappelijke organisaties, zoals het Leger des Heils wat de gevolgen zijn van Workfirst. Daaruit komt naar voren dat er geen aanwijzingen zijn dat de groep die geen regulier inkomen heeft is toegenomen (Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar 2007).

#### Uitstroom naar werk

Van de deelnemers aan Workfirst stroomt gemiddeld 38% uit naar een reguliere betaalde baan of uitzendwerk (Divosa/IWI 2009, gebaseerd op respons over 48 projecten). Projecten die uitsluitend gericht zijn op het zittend bestand realiseren een lagere uitstroom naar werk, namelijk 17%. De uitstroomkans is hoger wanneer deelnemers werken in een echte werkomgeving in plaats van een gesimuleerde werkomgeving: 50% vanuit een echte werkomgeving versus 21% vanuit een gesimuleerde werkomgeving. Verder is de uitstroomkans hoger wanneer deelnemers (gedeeltelijk) op een regulier contract werken (uitstroomkans 44%) in plaats van met behoud van uitkering (uitstroomkans 26%) (Divosa/IWI 2009).

De volgende tabel geeft weer hoe deelnemers aan Workfirst trajecten zelf inschatten of het traject heeft bijgedragen aan de kans op werk. In Helmond zegt 32% van de deelnemers dat Workfirst de kans op werk verhoogt, in Roermond is dat 41% en in Meppel 48%. Volgens de Divosa/IWI rapportage 2009 is 40% van de deelnemers het eens met de stelling dat zij meer kans op hebben op een betaalde baan als gevolg van deelname aan een Workfirst traject.

Tabel 4.6 Effect Workfirst op kans op werk

	Helmond	Roermond	Meppel	Alkmaar	Groningen
instrument	Direct Werk	Work first	Werk Nu	Loon boven uitkering	G@W
doelgroep	nieuwe instroom plus kansrijk zittend bestand	nieuwe instroom	nieuwe instroom	nieuwe instroom	nieuwe instroom jongeren
uitvoerder	SW bedrijf	SW bedrijf	SW bedrijf	Gemeentelijke instelling	
vorm	werkplaats SW bedrijf	werkstage	werkstage	Werkstage SW bedrijf	
vergoeding	behoud van uitkering	behoud van uitkering	stagevergoeding hoger dan uitkering	behoud van uitkering	
jaar enquête	2006	2008	2006	2006	
alle respondenten met traject	n=102	n=168	n=86	n=91	n=191
<b>Kans op werk</b>	Sinds ik bezig ben (geweest) met het traject heb ik meer kans op een betaalde baan?	Denkt u door Work First makkelijker werk te kunnen vinden/Hebt u daardoor gemakkelijker werk gevonden?*	Vindt u dat Werk Nu uw kans op werk heeft vergroot?	Vindt u dat u er dankzij uw dienstverband met WNK Pluswerk er op vooruit bent gegaan?	Denkt u dat G@W uw kans op werk heeft vergroot?
Ja	32%	41%	48%	48%	51%
<b>Uitstroom naar werk van ex deelnemers**</b>	48%	13%	28%	25%	22%

\*gevraagd aan klanten en ex-klanten met werk

\*\*deze cijfers zijn niet volledig vergelijkbaar omdat de uitstroom afhangt van het aantal maanden dat verlopen is na inzet van het instrument.

Het valt op dat de deelnemers in Helmond negatiever zijn over het effect van Workfirst dan de deelnemers in de andere steden. Dit terwijl de resultaten vergelijkbaar zijn met die in andere steden (Droppert 2008). De terugval in Helmond is even groot als die in Meppel: ongeveer 1 op de 3 cliënten stroomt terug in de uitkering.

Evenals in andere steden deden de deelnemers in Helmond eenvoudig productiewerk zoals reparatie van tweedehands witgoed, fietsen en computers.

Van de deelnemers zegt 59% het werk leuk te vinden. Uit een enquête onder deelnemers en ex-deelnemers van Workfirst in zes gemeenten blijkt dat 57% het werk leuk vindt, vergelijkbaar met het aantal in Helmond (Research voor Beleid/RWI 2008).

Eigen inbreng lijkt van belang voor de tevredenheid van de deelnemers. In Helmond vindt 34% van de deelnemers dat het werk goed past bij wat zij willen en kunnen. Dit is fors lager dan in Alkmaar (de enige gemeente waar deze vraag ook gesteld is). In Alkmaar was 56% het eens met de stelling dat het werk paste bij wat zij zelf wilden. Enkele uitspraken van de deelnemers in Helmond over het werk zijn:

- *“Zes weken productiewerk sluit naar mij mening niet aan op toekomstig werk”;*
- *“Het maken van sleutelhangers heeft niets te maken met het vinden van een gewone baan in het bedrijfsleven, als ze dat weglaten heb je meer tijd om werk te zoeken”;*
- *“Direct Werk heeft weinig te maken met werkervaring opdoen, vind het geen werk voor een vaste baan zeker niet tussen invalide mensen”.*

De deelnemers aan Workfirst in Helmond twijfelen aan het rendement van Workfirst vanwege het gebrek aan eigen inbreng en maatwerk en omdat de trajectactiviteiten niet aansluiten bij de vraag op de arbeidsmarkt (Helmond: SGBO 2007b).

Workfirst deelnemers in zowel Helmond en Roermond zijn negatiever dan de deelnemers aan andere re-integratietrajecten. Van de deelnemers aan Helmond Actief (gericht op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt) vond 51% dat het traject de kans op werk vergroot, tegen 32% van de deelnemers aan Direct Werk. In Roermond vond 59% van de deelnemers aan het productiehuis (die verschillende soorten trajecten kregen, waarvan een derde Work First) dat het traject de kans op werk vergrootte, tegen 41% van de deelnemers aan Work First (zie tabel 3.4 en 4.6). Wanneer gekeken wordt naar degenen die een baan hebben gevonden, zeggen degenen die hebben deelgenomen aan Helmond Actief veel vaker dat dit (mede) dankzij het traject is gekomen dan degenen die hebben deelgenomen aan Direct Werk in Helmond. Van de deelnemers aan Helmond Actief zegt 53% dat zij een baan hebben gevonden, waarvan 49%-punt mede dankzij Helmond Actief. Van de deelnemers aan Workfirst in Helmond zegt 48% een baan te hebben gevonden, waarvan 15%-punt (mede) dankzij het traject. De groepen zijn echter moeilijk vergelijkbaar. De deelnemers aan Helmond Actief waren mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij zullen meer baat hebben bij het opdoen van arbeidsritme dan de nieuwe instroom.

Het project in Rotterdam (WerkDirect) gericht op zittend bestand waarbij fraude wordt vermoed of is vastgesteld en klanten met agressief gedrag realiseert een uitstroom naar werk van 25%. Deze klanten worden tewerkgesteld bij het SW bedrijf Roteb (Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2006).

Uit het Deense onderzoek waarbij via een experiment het effect van een verplicht activeringsprogramma is onderzocht bleek de kans op werk 30% hoger voor degenen die deelnamen aan het experiment. Dit was het totale effect, dus het instroombeperkende effect plus het uitstroombevorderende effect. Volgens het onderzoek is de verhoging van de uitstroom voor een groot deel een gevolg

van het stick-element van de carrot-and-stick benadering. Het effect verschilde nauwelijks naar mannen en vrouwen en naar leeftijdsgroep. Alleen de baankans van werklozen van 60 en ouder ging er niet op vooruit. Verder ging de baankans van mensen die korter dan 4 weken in de uitkering zaten er niet op vooruit (Graversen & Van Ours, 2008). Volgens verschillende onderzoeken leidt de negatieve prikkel tot intensiever zoekgedrag, en daardoor een grotere kans op werk (Amilon 2010, Van den Berg e.a. 2008).

#### Duurzaamheid van de uitstroom

Uit het Deense onderzoek blijkt de kwaliteit van de baan niet te verschillen tussen degenen die zijn uitgestroomd uit de controlegroep en de experimentgroep. Het verplichte karakter van het programma leidde dus niet tot een slechtere match op de arbeidsmarkt (Graversen & Van Ours 2009).

#### Maatschappelijke participatie

In Alkmaar is aan respondenten gevraagd of zij vaker, even vaak of minder vaak activiteiten ondernamen sinds zij deelnemen aan LoonBovenUitkering. De meeste respondenten antwoorden dat zij nog even vaak sporten, uitgaan, een museum bezoeken of buiten recreëren. 10 à 20% doet meer activiteiten dan voordat zij deelnamen aan Workfirst, terwijl ook een deel minder doet, mogelijk omdat ze minder tijd hebben.

### 4.5 Leerpunten

#### Aanmelding

- Aan cliënten zou goede voorlichting gegeven moeten worden over het Workfirst project (doelstellingen, begeleiding, mogelijkheden, gevolgen als de cliënt niet uitstroomt) (Gemeente Meppel 2006);
- Speciale aandacht moet worden gegeven aan de aanmelding van het zittend bestand omdat deze met zwaardere en meer verschillende problematiek te maken hebben dan de nieuwe instroom. Diagnose voor de aanmelding is bij deze groep belangrijk om vroegtijdige uitval te voorkomen. Flankerend beleid in de vorm van kinderopvang, schuldhulpverlening of verslavingszorg kan noodzakelijk zijn (Dordrecht: TNO 2006);
- Over klanten die na de intake afhaken is weinig bekend bij de gemeenten en de uitvoerders van Workfirst. Tussen gemeenten en uitvoerders zouden heldere afspraken moeten worden gemaakt over wat er gebeurt met cliënten vanaf de intake en informatie over cliënten (ook afhakers) zou moeten worden vastgelegd in de elektronische bestanden (Dordrecht: TNO 2006). Na drie maanden zou contact opgenomen kunnen worden om te controleren of de cliënt niet in de problemen is gekomen, zo luidt het advies in het rapport van de Gemeente Meppel (2006).

#### Inhoud

- Het werkaanbod van Workfirst zou divers moeten zijn om cliënten meer te laten leren (Dordrecht: TNO 2006);
- Veel tijd besteden aan zoekbegeleiding en sollicitatietraining naast de werkstage werpt zijn vruchten af (Dordrecht: TNO 2006, Meppel:

- Gemeente Meppel 2006, Groningen: Bureau Onderzoek gemeenten Groningen 2005). Het verdient aanbeveling dit op een andere locatie te doen dan op de werkplaats (Dordrecht: TNO 2006);
- Re-integratiebedrijven bieden weinig scholing aan tijdens Workfirst. Meer scholing kan de effectiviteit verhogen (Gemeente Meppel 2006). Een heldere financieringsstructuur van scholing bevordert waarschijnlijk de inzet van scholing (Dordrecht: TNO 2006). Een zeer selectieve inzet van vakscholing en basiseducatie is noodzakelijk omdat de baten vaak lager zijn dan de kosten (Greenberg & Cebulla 2008, Bloom e.a. 2003);
  - Een echte werkomgeving met een loon is effectiever dan een gesimuleerde werkomgeving waarbij gewerkt wordt met behoud van uitkering (Divosa/IWI 2009);
  - Omdat er weinig stageplekken zijn bij werkgevers kan worden begonnen met een korte periode van werk op een gesimuleerde werkomgeving. Daarbij kan worden vastgesteld wat de cliënt wil en kan. Vervolgens kan een stageplaats gezocht worden, aansluitend bij de mogelijkheden en wensen van de cliënt (Gemeente Meppel 2006, Dordrecht: TNO 2006);
  - In dienst nemen van de cliënt door het re-integratiebedrijf en dan detacheren bij een werkgever is geen goede optie omdat dat duurder is voor de werkgever en de werkgever zich minder verantwoordelijk voelt voor iemand die hij niet zelf in dienst heeft (Dordrecht: TNO 2006);
  - Begeleiding moet niet alleen gegeven worden bij het werk maar ook bij het omgaan met geld. Regelmatig wordt loonbeslag gelegd naar aanleiding van eerdere schulden (Dordrecht: TNO 2006, Rekenkamercommissie gemeente Alkmaar 2007).

#### Monitoring en handhaving

- De klantmanager zou regelmatig cliënten moeten opzoeken op de werklocatie en op de opleidingslocatie. Klantmanager, re-integratiebedrijf en klant zouden regelmatig een driegesprek moeten hebben. Dit moet niet alleen gebeuren bij probleemgevallen (Dordrecht: TNO 2006);
- Het verzuim is hoog. Hierop zou beter toezicht moeten worden gehouden (Bureau Onderzoek gemeente Groningen 2005). Ook zou er arbobeleid moeten worden ingezet (Dordrecht: TNO 2006);
- Het zou mogelijk moeten zijn sneller een sanctie op te leggen wanneer het re-integratiebedrijf oneigenlijk verzuim constateert of weet dat mensen er zwart bij werken. Ook moet de sanctie niet te laag zijn (Dordrecht: TNO 2006).

#### Aanbevelingen voor onderzoek

Workfirst is een onderwerp dat veelvuldig voorkomt in de gemeentelijke onderzoeken. Meestal als een onderdeel van re-integratiebeleid (11 studies), maar ook als specifiek onderwerp (7 studies). Vanuit enquêtes met landelijke dekking (bijvoorbeeld Divosa/IWI 2009) is kwantitatieve informatie beschikbaar over hoe vaak Workfirst wordt ingezet en wat de kenmerken van de werkplek zijn. Op gemeentelijk niveau zijn de rapporten veelal een kwantitatieve beschouwing van het proces en de beleving van de cliënt, bijvoorbeeld door middel van telefonische interviews met een steekproef van cliënten.

In principe zijn voor het meten van effecten van Workfirst dezelfde analysemethoden bruikbaar als voor gewone re-integratietrajecten (zie

paragraaf 3.1). Zowel econometrische analyses op administratieve data zijn mogelijk als enquêtes onder cliënten om het effect op de uitstroom uit de bijstand te meten. Er is wel een verschil: Workfirst beoogt niet alleen de uitstroom te bevorderen, maar ook de instroom te verminderen. Een analyse van Workfirst is daarom niet compleet als niet ook dit effect wordt gemeten. Als het moment van aankondiging van Workfirst wordt vastgelegd in de administratie dan is de mate van instroompreventie te meten op basis van administratieve data. Verder is er bij Workfirst meer aandacht voor de afhakers. De positie van afhakers kan op basis van administratieve data niet goed in beeld worden gebracht. Een enquête is daarvoor meer geschikt.

## 5 Loonkostensubsidies

### 5.1 Inleiding

Gesubsidieerde arbeid wordt al tijden ingezet als middel om tweedeling in de maatschappij te voorkomen. Het heeft bestaan onder diverse namen, zoals banenpool, Melkertbanen, banen in het kader van de jeugdwerkgarantiewet, banen via de kaderregeling arbeidsinpassing en de WSW-banen. In het rapport met de veelzeggende titel "tweedeling in perspectief" benadrukt de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) aan het eind van de vorige eeuw het belang van gesubsidieerde arbeid voor de samenleving. Werkzoekenden moesten niet langer aan de kant staan, maar zinvol maatschappelijk werk doen. En voor zover dat niet aanwezig was, moest de overheid dit creëren.

*"In de jaren zeventig en tachtig is de samenhang van onze samenleving zwaar op de proef gesteld. (...) Thans zijn, anders dan soms wordt gedacht, de kansen op een harmonieuze sociaal-culturele ontwikkeling voor de middellange termijn toegenomen. Dit is vooral te danken aan de te verwachten gunstiger ontwikkeling van (...) de arbeidsmarkt. Het vorenstaande sluit echter op zichzelf een toename van maatschappelijke tweedeling niet uit. (...) Om dit tegen te gaan is een voortgaande aanpassing van beleid nodig. (...) Hierbij gaat het vooral om (...) het scheppen van meer mogelijkheden voor weinig geschoolde maar maatschappelijk zinvolle arbeid." (WRR 1996).*

Het advies van de WRR sloot destijds naadloos aan bij de creatie van de zogenaamde Melkert-1-banen. Om concurrentie op de arbeidsmarkt te vermijden werden er maatschappelijk zinvolle banen gecreëerd in de quartaire sector, in de volksmond genoemd naar minister Ad Melkert. Stadswachten, tramcontroleurs en conciërges deden hun intrede. De lonen lagen op maximaal 120% van het minimumloon. In feite waren dit gewoon ambtenaren, maar dan met wat andere arbeidsvoorwaarden.

In het begin van deze eeuw veranderde de visie op gesubsidieerde arbeid in rap tempo. Gesubsidieerde arbeid bleek regelmatig niet te leiden tot uitstroom naar regulier werk. Dat is ook niet vreemd, want dat was ook niet altijd beoogd. Het gaat vaak om mensen met een productiviteit die lager is dan het minimumloon. Zij komen moeilijk aan het werk in een reguliere baan. Toch gingen er ook stemmen op dat het ook aan het insluitingseffect van gesubsidieerde banen lag. Zoals de gemeente Spijkenisse het formuleert: "Uit ervaring zien wij regelmatig dat zowel de (maatschappelijke) organisatie waarbij de persoon werkzaam is, als de gesubsidieerde werknemer hecht aan de status quo." De werkgever is tevreden met het gratis personeel, de werknemer is tevreden met zijn baan. Zij willen helemaal geen uitstroom, ze werken immers al met plezier met elkaar (Gemeente Spijkenisse 2005).

Twee weken voor de eeuwwisseling werden daarom de Melkert-1-banen omgevormd tot Instroom/Doorstroombanen. Deze banen werden veel duidelijker vormgegeven als uitstrooinstrument. Mensen begonnen in een instroombaan, waarbij ze het minimumloon verdienden. Hun loon liep samen met hun

vaardigheden langzaam op naar maximaal 130% van het minimumloon. Na een tijd mocht de werknemer solliciteren naar een doorstroombaan (een hogere functie in hetzelfde bedrijf) met een maximum salaris van 150% van het minimumloon.

Tegelijkertijd zorgde het Rijk ervoor dat gemeenten steeds meer belang kregen in de uitstroom van bijstandsgerechtigden. Ook uit gesubsidieerde banen. Voor 2001 kregen gemeenten namelijk het grootste gedeelte van de uitgaven die nodig waren om bijstandsuitkeringen te betalen direct van het Rijk. Vanaf 2001 werd dit minder. En door de invoering van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) in 2002 en de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004 werden gemeenten steeds sterker gestimuleerd bijstandsgerechtigden te re-integreren naar regulier werk. De budgetten voor die voormalige Instroom/Doorstroombanen zijn opgegaan in het zogenaamde werkdeel van het WWB-budget.

Veel gemeenten schaften daarom na 2004 de regeling voor langdurig gesubsidieerde arbeid af, meestal met een overgangperiode van een paar jaar. In 2008 besteedden gemeenten een derde van hun budget aan oude gesubsidieerde banen. In 2009 is dat teruggebracht naar een kwart. Het geld dat hierdoor vrijgespeeld werd is in 2009 volledig besteed aan loonkostensubsidies (Divosa 2010).

Loonkostensubsidies zijn vaak tijdelijk, meestal voor de periode van maximaal een jaar en worden betaald aan reguliere werkgevers (de werkzoekenden krijgen dus een "echte" baan). Doel van deze tijdelijke loonkostensubsidies is dat in dat jaar de werkzoekende ingewerkt wordt, zodat hij daarna de reguliere baan verder voort kan zetten zonder subsidie.

Dit hoofdstuk onderzoekt de leerpunten voor gemeenten over de inzet van loonkostensubsidies.

#### *Welke rapporten gebruikt?*

Veel gemeentelijke rapporten over het re-integratiebeleid besteden aandacht aan loonkostensubsidies. In sommige rapporten zijn loonkosten een apart onderwerp of zelfs het enige onderwerp van de studie. Deze rapporten zijn allemaal meegenomen in het literatuuronderzoek. In andere rapporten worden loonkostensubsidies meegenomen als een onderdeel van het re-integratiebeleid. Daarnaast zijn er overzichtsrapporten die de aanpak en resultaten van loonkostensubsidies tussen gemeenten vergelijken. Dat leidt tot de volgende lijst met rapporten die in de studie voor dit hoofdstuk zijn meegenomen:

Specifieke studies over loonkostensubsidies:

- Capelle aan den IJssel: Regioplan 2008;
- Utrecht: Regioplan 2006;
- Utrecht: Rekenkamer Utrecht 2008;
- Spijkenisse: gemeente Spijkenisse 2005.

Studies waarin loonkostensubsidies als onderdeel van het re-integratiebeleid worden besproken:

- Hulst: SGB0 2008b;
- Rotterdam: SWA/TNO 2006;

- Spijkenisse: Gemeente Spijkenisse 2005;
- Rucphen: Rekenkamer West-Brabant 2009;
- Schouwen-Duivenland: Gemeente Schouwen-Duivenland 2006;
- Enschede: Rekenkamercommissie Enschede 2008;
- Midden-Drenthe: Rekenkamercommissie Midden-Drenthe 2009;
- Sneek: Rekenkamercommissie Sneek 2010;
- Katwijk: Rekenkamercommissie Katwijk 2008;
- Aa en Hunze: CAB 2010a;
- Eindhoven: SEOR 2008.

Overzichtsrapporten en artikelen:

- SEO Economisch Onderzoek 2006c;
- Research voor Beleid 2008;
- SEO Economisch Onderzoek 2010;
- Welters & Muysken 2006;
- Divosa 2010;
- Dunnewijk & Vogels 2000.

## 5.2 Wat zijn loonkostensubsidies?

Loonkostensubsidies zijn subsidies voor werkgevers die (potentiële)<sup>9</sup> bijstandsgerechtigden in dienst nemen. Ze zijn bedoeld voor mensen die tijdelijk nog niet de gewenste productiviteit (kwantitatief en/of kwalitatief) hebben om in aanmerking te komen voor een reguliere baan, maar die wel kunnen werken. Het idee achter de loonkostensubsidie is dat de werkgever een subsidie krijgt die even hoog is als het verschil tussen zijn eigen – te lage – productiviteit en het minimumloon.

Er zijn twee varianten van de loonkostensubsidies. De ene is voor mensen die bijna voldoen aan de eisen, maar nog een tijdelijk steuntje in de rug kunnen gebruiken om te voldoen aan de eisen. Het doel is dat de werkgever in de subsidieperiode de cliënt dusdanig inwerkt, dat zijn productiviteit stijgt tot het niveau dat nodig is voor de baan. Het is dan vervolgens de bedoeling dat de werkgever (of een andere werkgever) na de subsidieperiode de persoon – wiens productiviteit nu wel voldoende is – in reguliere dienst neemt. Dit soort banen worden bijvoorbeeld instapbanen (Aa en Hunze) of opstapbanen (Leiden) genoemd. In sommige gemeenten zijn dit soort loonkostensubsidies alleen toegankelijk voor een bepaalde doelgroep. In Aa en Hunze (CAB 2010a) zijn deze bijvoorbeeld alleen toegankelijk voor jongeren. Dit soort subsidies duurt meestal kort, meestal tussen zes maanden en een jaar.

Daarnaast is er ook een variant voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Deze “loonkostensubsidie werkervaring en maatschappelijk nut” is voor mensen die binnen afzienbare tijd geen reële kansen hebben op regulier werk. Voor hen geldt dat zij vaak een langere periode loonkostensubsidie krijgen (maximaal 3 jaar). Voor hen geldt dat – zoals de gemeente Schouwen-Duivenland het formuleert – “doorstroom naar een reguliere functie niet wordt uitgesloten”.

---

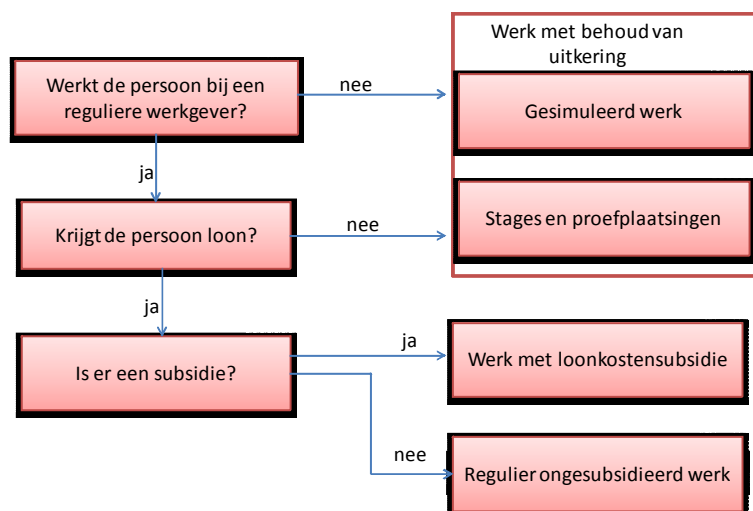
<sup>9</sup> Hoewel dit instrument meestal ingezet wordt voor bijstandsgerechtigden, kan het ook ingezet worden voor niet uitkeringsgerechtigden.

Een loonkostensubsidie is voor de gemeente goedkoper dan een volledig gesubsidieerde arbeidsplaats, zoals een Instroom/Doorstroombaan. Bij de loonkostensubsidie betaalt de gemeente alleen het verschil tussen de (tijdelijk nog te lage) productiviteit van de werknemer en de productiviteit die vereist is voor de baan. Bij een Instroom/Doorstroombaan betaalt de gemeente alle arbeidskosten.

Een loonkostensubsidie is ook iets anders dan werk met behoud van uitkering. Een voorbeeld hiervan is de participatiebaan. In een participatiebaan doet de werkzoekende maximaal twee jaar werkervaring op met behoud van uitkering. Gemeenten mogen (maar hoeven niet) de uitkering van deze personen aanvullen met een premie van maximaal ongeveer 2.000 euro per jaar.

Alleen als de werknemer loon krijgt voor zijn arbeid en werkt bij een reguliere werkgever (dit kan ook de overheid zijn) is er sprake van een loonkostensubsidie. Als een werknemer niet bij een reguliere werkgever werkt is het gesimuleerd werk en als de persoon geen loon krijgt gaat het om een stage of proefplaatsing (zie onderstaande figuur 5.1.).

Figuur 5.1. Verschil loonkostensubsidie en werk met behoud van uitkering



Bron: Research voor Beleid 2008

Gemeenten betalen voor het instrument loonkostensubsidies niet alleen de kosten van de daadwerkelijke subsidie aan de werkgever, maar soms ook scholings- en begeleidingskosten aan begeleidende re-integratiebedrijven (Divosa 2010).

### 5.3 Inzet loonkostensubsidies

Hoeveel loonkostensubsidies worden er ingezet?

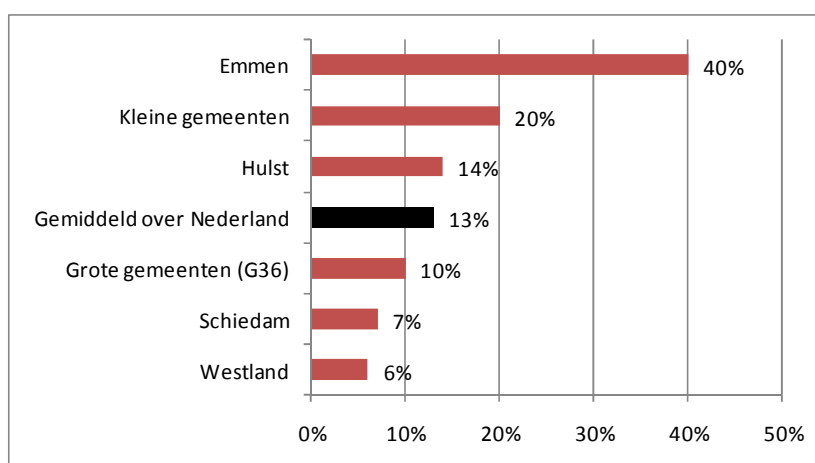
### *Bijna alle gemeenten hebben loonkostensubsidie als instrument*

Loonkostensubsidies zijn een erg populair instrument. In 2006 was al bij 85% van de gemeenten loonkostensubsidie een van de mogelijke re-integratie-instrumenten (Research voor Beleid 2008). In 2007 is dit opgelopen naar 95%. Maar 5% van de gemeenten heeft in 2007 geen trajecten met loonkostensubsidie gehad. Dit waren met name sommige kleine gemeenten (Research voor Beleid 2008).

### *Eén op de acht re-integratietrajecten is een loonkostensubsidie*

Zowel in 2008 als in 2009 is het gemiddeld aantal loonkostensubsidies 13% van het totaal aantal re-integratietrajecten. Het aandeel loonkostensubsidies wisselt echter sterk tussen gemeenten. Uit onderzoek voor de Rekenkamer in Hulst blijkt dat het instrument bijvoorbeeld in de gemeente Emmen 40% van het aantal re-integratietrajecten uitmaakt, terwijl dit in de gemeente Westland 6% is (zie onderstaande figuur).

Figuur 5.2. Welk deel van de re-integratietrajecten is een loonkostensubsidie?



Bron: Divosa 2010 (klein, groot en gemiddeld) en SGB0 2008c Emmen, Hulst, Schiedam en Westland. In de figuur staat hoeveel procent van de re-integratietrajecten in bijvoorbeeld Schiedam een loonkostensubsidietraject is.

### *Kleinere gemeenten zetten vaker loonkostensubsidies in*

Kleinere gemeenten zetten relatief vaker loonkostensubsidies in dan grote gemeenten.<sup>10</sup> Uit de Divosa-monitor blijkt dat bij kleine gemeenten 20% van de trajecten loonkostensubsidies zijn. Bij grote gemeenten (G36) blijkt dat 10% van de ingezette trajecten loonkostensubsidies zijn (Divosa 2010). Dit komt volgens Research voor Beleid (2008) o.a. omdat kleinere gemeenten loonkostensubsidies niet alleen toepassen bij mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar soms ook bij makkelijker bemiddelbare cliënten.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Hoewel de 5% van de gemeenten die helemaal geen loonkostensubsidies inzetten ook allemaal kleine gemeenten zijn.

<sup>11</sup> Dit zijn resultaten uit een enquête. Er is gemeenten niet gevraagd naar waarom zij loonkostensubsidies inzetten voor goed bemiddelbare personen.

Hoe veel geld besteden gemeenten aan loonkostensubsidies?

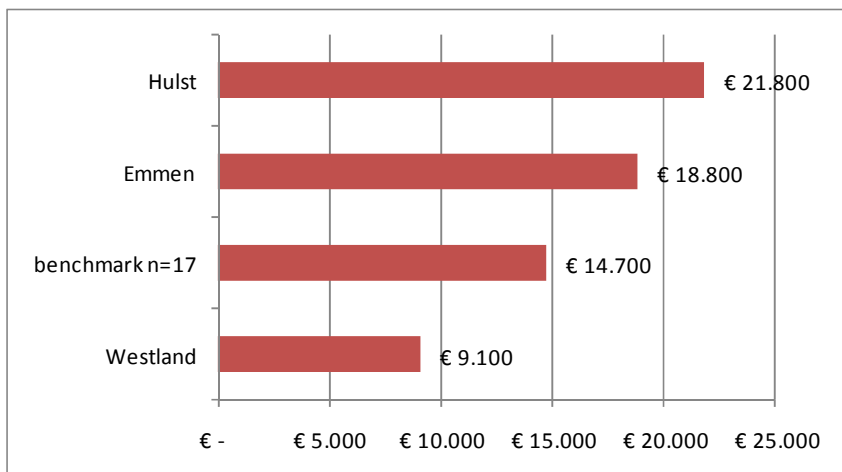
*Gemeenten besteden een derde van hun re-integratiebudget aan loonkostensubsidies*

Loonkostensubsidies zijn relatief dure re-integratietrajecten. Ze nemen een groot, en steeds groter deel van het totale re-integratiebudget in beslag. In 2008 was nog 21% van het re-integratiebudget gereserveerd voor loonkostensubsidies. In 2009 is dit toegenomen tot 30% (Divosa 2010).

*Hoogte loonkostensubsidie wisselend*

Sommige gemeenten hebben een vast bedrag aan loonkostensubsidie (bijvoorbeeld Leiden), anderen onderhandelen per werkgever en per werkzoekende over een bedrag. De hoogte van het subsidiebedrag wisselt sterk (Research voor Beleid 2008). Zo blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek voor de Rekenkamer Hulst (SGB0 2008c) dat omgerekend naar een jaar een gemiddelde loonkostensubsidie in de gemeente Hulst 21.900 euro per cliënt per jaar kost. Dit is meer dan twee keer zo veel als in de gemeente Westland. In dit onderzoek staat ook nog een gemiddelde over zeventien niet bij naam genoemde gemeenten (benchmark n=17) die qua kosten ongeveer tussen Hulst en Westland in zitten (zie onderstaande figuur). De gemeentelijke rapporten geven geen uitsluitsel over het waarom achter deze verschillen.

Figuur 5.3. Hoogte loonkostensubsidie per cliënt wisselt sterk per gemeente



Bron: SGB0 2008c. In de figuur staat het bedrag dat een gemeente gemiddeld aan loonkostensubsidie uitgeeft per jaar per cliënt. "Benchmark 17" is een benchmark onder 17 gemeenten die SGB0 niet bij name noemt in het rapport. De cijfers betreffen het jaar 2007.

*Loonkostensubsidies duren meestal tussen de zes maanden en een jaar*

De trajecten hebben meestal een looptijd van langer dan zes maanden tot en met een jaar. Kortere trajecten en langere trajecten zijn minder populair (Research voor Beleid 2008). Sommige Rekenkamerrapporten bevatten echter ook loonkostensubsidies die speciaal bedoeld zijn voor mensen die waarschijnlijk niet zo snel regulier werk zullen krijgen. Voor hen duurt de loonkostensubsidie meestal maximaal drie jaar.

### Weinig scholing

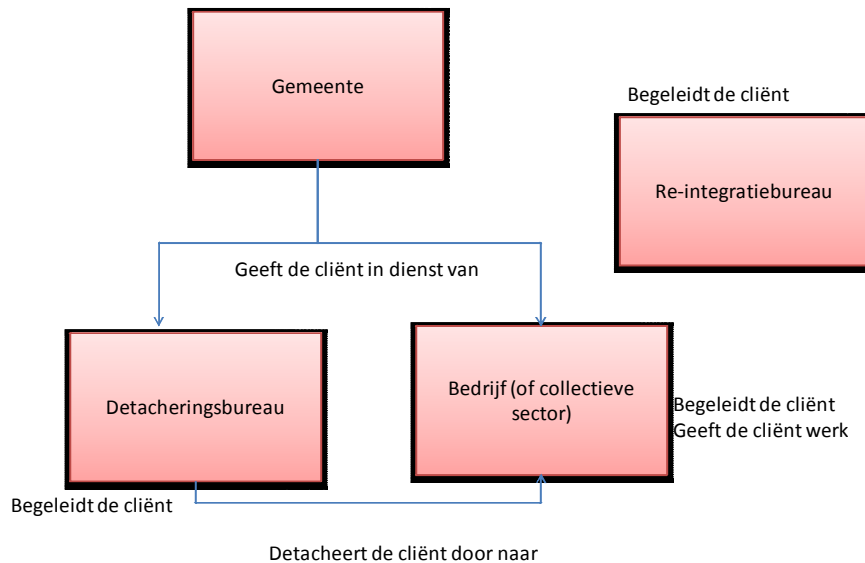
Scholing is een onderdeel dat ingezet kan worden bij loonkostensubsidies. In de praktijk wordt er echter weinig scholing ingezet (Research voor beleid 2008). De Rekenkamercommissie van Enschede raadt de gemeente sterk aan meer in te zetten op scholing, omdat vakscholing een zeer effectief middel is om duurzame uitstroom te bewerkstelligen (Enschede: SEOR 2008b).

## 5.4 Uitvoering

### Partijen betrokken bij de uitvoering

Gemeenten geven de loonkostensubsidies aan werkgevers. Dit zijn meestal bedrijven of detachingsbureaus. Daarnaast kunnen ze re-integratiebedrijven inhuren om de begeleiding op zich te nemen, maar ze kunnen dit ook zelf doen, al dan niet in samenwerking met een re-integratiebedrijf. Zo worden in Schouwen-Duiveland de loonkostensubsidies alleen ingezet in de collectieve sector. De mensen worden gedetacheerd via een re-integratiebedrijf dat ook de begeleiding verzorgt (Schouwen-Duiveland 2006). In Capelle aan den IJssel worden de loonkostensubsidies zowel ingezet bij reguliere bedrijven (maar dit betreft een relatief klein aantal werknemers), als bij detachingsbureaus (Capelle aan den IJssel: Regioplan 2008). Het re-integratiebedrijf kan ook ingezet worden als detachingsbureau of bedrijf. Zo zet de gemeente Bergen op Zoom mensen met een loonkostensubsidie “weg” bij vier re-integratiebedrijven, die afgerekend worden op resultaat, d.w.z. uitstroom naar regulier werk na de loonkostensubsidie (Bergen op Zoom: Rekenkamer West Brabant 2009a). De onderstaande figuur geeft weer welke partijen er doorgaans betrokken zijn bij de inzet van een loonkostensubsidie.

Figuur 5.4 Partijen rondom cliënt betrokken bij de uitvoering loonkostensubsidie



Bron: diverse Rekenkamerrapporten

Knelpunten in de uitvoering kunnen liggen bij één of meerdere van deze vier partijen. Deze worden hieronder één voor één behandeld.

Uitvoeringsproblemen bij de gemeenten

*Capelle aan den IJssel: niet altijd voldoende diagnose*

Gemeenten verrichten niet altijd voldoende diagnose. Hierdoor komt het regelmatig voor, aldus werkgevers, dat zij plotseling problemen ontdekken van werknemers, die zij niet vooraf kenden (Capelle aan den IJssel: Regioplan 2008).

*Capelle aan den IJssel: Gemeente geven verantwoordelijkheid soms af.*

Werkgevers hebben soms het idee dat de gemeente de verantwoordelijkheid volledig overdraagt aan de werkgever als deze persoon eenmaal bij hen in dienst is. Sommige werkgevers willen echter dat de gemeente zich verantwoordelijk blijft voelen en dat er af en toe een gesprek kan zijn tussen de klantmanager en de werkgever, al dan niet met de werknemer erbij. Soms kan dat helpen als "stok achter de deur" of als oplosser van flankerende problemen zoals een gebrek aan kinderopvang of de sanering van schulden. Andere werkgevers vinden het juist prettig dat de gemeente zich niet bemoeit met hun werknemers.

Uitvoeringsproblemen bij re-integratiebedrijven

*Utrecht: begeleiding van cliënten is niet altijd voldoende*

Niet alle re-integratiebedrijven begeleiden cliënten even goed. Soms worden zij hier ook helemaal niet op gecontracteerd, afgerekend of zelfs maar gecontroleerd (Rekenkamer Utrecht 2008).

Uitvoeringsproblemen bij detacheringbureaus

*Capelle aan den IJssel: detacheringbureaus hebben soms te weinig werk.* Soms hebben detacheringbureaus te weinig werk. Dit geldt ook wel voor commerciële detacheringbureaus die goed inzetbare hoger opgeleiden bemiddelen. Bij deze goed inzetbare personen is het niet zo'n probleem als ze eens een paar extra dagen thuis zijn of minder omhanden hebben op kantoor. Echter voor de personen voor wie loonkostensubsidie ingezet wordt om werkervaring op te doen, is leegloop geen zinvolle ervaring. Detacheringbureaus geven aan dat zij 100% leegloop niet kunnen betalen, maar als de werknemer de helft van de tijd thuis zit, maken zij nog (net) geen verlies. Dit is natuurlijk expliciet niet de bedoeling. De gemeente Capelle aan den IJssel stelt daarom voor om in de contracten van detacheringbureaus voortaan een minimale hoeveelheid werkzaamheden op te nemen (Capelle aan den IJssel: Regioplan 2008).

Uitvoeringsproblemen bij werkgevers

*Utrecht: bedrijven begeleiden niet altijd goed*

Niet alle gesubsidieerde werknemers doen werkzaamheden waar zij iets van leren, vinden zij zelf en vinden werkgevers, blijkt uit lokaal geënquêteerde werkgevers en werknemers. Bedrijven moeten hier wel op gecontracteerd worden en daadwerkelijk gecontroleerd worden of zij mensen ook daadwerkelijk iets leren en hen voldoende begeleiden bij de werkzaamheden (Rekenkamer Utrecht 2008).

*Bergen op Zoom & Utrecht: bedrijven ontslaan de werknemers zodra de subsidie ophoudt*

Sommige werkgevers ontslaan direct na afloop van de subsidieperiode hun werknemers, om weer nieuwe werknemers te kunnen aannemen. De gemeente Bergen op Zoom probeert het ontslag van werknemers na de subsidieperiode tegen te gaan door re-integratiebedrijven een bonus te beloven als zij 50% van de cliënten na subsidie aan regulier werk zouden helpen. Alle vier de re-integratiebedrijven hebben dit gehaald (Bergen op Zoom: Rekenkamercommissie West Brabant 2009a). Ook de Rekenkamer Utrecht raadt dit aan.

*Capelle aan den IJssel: voordeel: goedkope krachten nadeel: problemen op de werkvloer*

Uit interviews met werkgevers uit Capelle aan den IJssel die loonkostensubsidie ontvingen blijkt dat werkgevers het vooral positief vinden dat de regeling werknemers oplevert, dat ze met de regeling bijstandsgerechtigden een kans kunnen geven en dat zij de aangenomen mensen een opleiding kunnen geven, betaald door de gemeente. Negatief vinden sommige werkgevers het feit dat mensen met een loonkostensubsidie vaak een hoog ziekteverzuim kennen, onorthodox gedrag vertonen op de werkvloer en af en toe complexe problemen veroorzaken. Hierdoor geven sommige werknemers werkgevers “nogal wat kopzorgen” (Capelle aan den IJssel 2008).

## 5.5 Effectiviteit loonkostensubsidies

Het aantal personen dat twee maanden na afloop van een loonkostensubsidie nog een baan heeft wordt gemeten door CBS.<sup>12</sup>

Tabel 5.1. Zijn mensen na loonkostensubsidies aan het werk?

	2008	2009
totaal beëindigde loonkostensubsidies	13110	11840
waaronder volledig uit de uitkering	8870	6710
waaronder naar regulier werk (2 maanden na afloop subsidie)	7980	5760
percentage naar regulier werk	60,9%	48,6%

Bron: CBS 2010 Aan het werk met of zonder re-integratieondersteuning

Dit zegt echter nog niet dat deze personen de baan dankzij de loonkostensubsidie hebben gekregen. Het is denkbaar dat ze zonder loonkostensubsidie ook deze baan hadden gekregen. Hieronder is uitgewerkt wat de effecten van loonkostensubsidies zijn volgens wetenschappelijk onderzoek.

### Theorie loonkostensubsidies

Het doel van loonkostensubsidies is dat werkgevers mensen in dienst nemen die – al dan niet tijdelijk – een lagere productiviteit hebben dan het minimumloon.

<sup>12</sup> Een mogelijke verklaring voor het verschil tussen de uitstroom naar regulier werk in 2008 en in 2009 is gelegen in de gevolgen van de economische crisis.

Deze werknemers zijn immers niet voldoende lonend voor een werkgever (de zogenaamde productiviteitsval). Werkgevers zullen mensen pas in dienst nemen als zij denken dat de productiviteit van de werknemers minimaal even hoog is als hun loon. De loonkostensubsidie zorgt ervoor dat de loonkosten van deze werknemers dalen, waardoor verwachte productiviteit en kosten dichterbij elkaar komen.

*Een loonkostensubsidie kan tijdelijk worden ingezet ter versterking van het arbeidsaanbod...*

Het idee is dat personen die aan het werk zijn met een loonkostensubsidie tijdens het werk werknemersvaardigheden opdoen. Hun productiviteit stijgt daarmee. In het gunstigste geval maakt een loonkostensubsidie zichzelf op termijn overbodig voor deze persoon.

*...en als middel tegen statistische discriminatie*

Daarnaast kan – is de theorie – een loonkostensubsidie (statistische) discriminatie bestrijden.<sup>13</sup> Stel een persoon is wel voldoende productief om het minimumloon te verdienen, maar hij hoort bij een groep (bijvoorbeeld langdurig werkzoekenden) die over het algemeen een lagere productiviteit heeft. Werkgevers nemen hem dan niet snel aan. Door de loonkostensubsidie wordt hij samen met anderen van hun groep aangenomen. Als deze personen eenmaal bij hen in dienst is, leren zij hem kennen. Hierdoor is er kans dat zij over hun vooroordelen heenstappen, in ieder geval voor wat betreft deze persoon. In dat geval zullen zij daarna bereid zijn hem ook zonder loonkostensubsidie in dienst te nemen.

*Maar ook een permanente loonkostensubsidie kan kostenbesparend zijn*

Een permanente loonkostensubsidie kan aantrekkelijk zijn voor de maatschappij als op termijn de kosten van de loonkostensubsidie plus de kosten van eventuele begeleiding lager zijn dan de kosten van een uitkering. Dit kan het geval zijn voor de groep mensen die minder productief is dan het minimumloon en dit, bijvoorbeeld door een verstandelijke beperking, hoogstwaarschijnlijk altijd zal blijven, ondanks dat hun productiviteit hoger wordt door werkervaring. Het instrument loonkostensubsidie is in dat geval geen re-integratie-instrument, maar een manier om kosten te besparen en tegelijkertijd mensen te laten participeren. Dit werkt alleen als de loonkostensubsidie lager is of maximaal even hoog als een bijstandsuitkering.

*Loonkostensubsidie leidt in theorie tot meer werkgelegenheid*

Een permanente loonkostensubsidie kan leiden tot meer werkgelegenheid doordat er banen worden gecreëerd voor mensen met een productiviteit onder het minimumloon. Een tijdelijke loonkostensubsidie kan indirect leiden tot extra werkgelegenheid doordat werknemers productiever worden (waardoor de vraag naar arbeid toeneemt) en doordat de aansluiting tussen vraag en aanbod verbetert.

---

<sup>13</sup> Statistische discriminatie is het toekennen van een eigenschap die mensen van een bepaalde groep hebben aan een lid van een groep die dit misschien helemaal niet heeft. Bijvoorbeeld: vrouwen tussen de 25 en 35 hebben een verhoogde kans om zwanger te worden/ouderen verzuimen gemiddeld minder vaak. Dit betekent niet dat alle vrouwen tussen de 25 en 35 een verhoogde kans hebben om zwanger te worden en alle ouderen minder vaak verzuimen.

## Contra-effecten loonkostensubsidies

### *Eerste contra-effect: dead weight loss*

Een probleem met loonkostensubsidies is dat een aantal mensen ook zonder de subsidie een baan zou hebben gevonden. In dat geval was de loonkostensubsidie dus overbodig. *Dead weight loss* is gelijk aan de kosten van de loonkostensubsidie maal het aantal mensen dat de werkgever toch al had aangenomen. Hoe gericht een loonkostensubsidie wordt ingezet, hoe minder *dead weight loss*. Dit geldt zowel voor een gerichte selectie van personen (alleen degenen met een productiviteit onder het minimumloon), als voor de hoogte van de loonkostensubsidie (het liefst exact ter hoogte van het verschil tussen de minimumloonproductiviteit en de werkelijke productiviteit).

### *Tweede contra-effect: insluitingseffect*

Wie werkt in een baan met een loonkostensubsidie zal over het algemeen niet zo snel ondertussen zoeken naar een baan zonder loonkostensubsidie. Hij heeft op dat moment immers al een baan, waardoor de noodzaak een baan zonder subsidie te zoeken minder groot is dan in het geval hij geen baan zou hebben. Dit wordt het *lock-in-effect* genoemd. De werkzoekende wordt in zijn re-integratietraject opgesloten en heeft daardoor minder stimulans om op zoek te gaan naar regulier werk.

### *Derde contra-effect: stigmatiseringseffect*

De theorie voorspelt dus dat loonkostensubsidie gericht op een grote brede groep (bijvoorbeeld "ouderen") relatief veel *dead weight loss* met zich meebrengt, omdat de productiviteitsverschillen in een dergelijk brede groep sterk uiteen liggen en er bovendien veel mensen bij zijn die een productiviteit hebben boven het minimumloon. Loonkostensubsidie richten op een hele specifieke groep is dus veel beter om *dead weight loss* te voorkomen, maar heeft tegelijkertijd een heel ander nadeel: stigmatisering. "Loonkostensubsidie" wordt door werkgevers gezien als belangrijk signaal dat de persoon een te lage productiviteit heeft. Hoe meer de werkgever ziet dat de groep specifiek is gekozen uit mensen met een lage productiviteit, hoe meer dat stigma geldt. Zo geldt het stigma veel minder bij een algemene loonkostensubsidie voor alle personen met een laag loon.

### *Midden-Drenthe en Utrecht: ervaringen van gemeenten*

De Rekenkamercommissie Midden-Drenthe signaleert dit ook in hun regio. Zij constateren dat de banen die de afgelopen jaren gecreëerd als gevolg van loonkostensubsidies, direct weer ophouden te bestaan zodra subsidies worden afgeschaft. Zo ontstaat er volgens de Rekenkamercommissie geen duurzame uitstroom. De gemeente Utrecht vreest hier ook voor en probeert dit tegen te gaan door re-integratiebedrijven het tweede deel van de vergoeding pas te geven als zij kunnen aantonen dat de bij hen uitgestroomde persoon een half jaar en een dag na uitstroom uit het traject nog steeds een reguliere baan heeft (Rekenkamer Utrecht 2008). Meteen na afloop van de loonkostensubsidie blijkt in de periode 2004-2007 30% van de deelnemers in Utrecht een reguliere baan te hebben.

Wat deze Rekenkamers signaleren (het direct weer ontslaan na de subsidieperiode) kan twee dingen betekenen die om een andere oplossing

vragen: 1) de gemeente zet het instrument in voor mensen die te productief zijn en ook zonder loonkostensubsidie wel aan het werk zouden kunnen (*dead weight loss*). In dat geval ontslaat het bedrijf de werknemers zonder subsidie, omdat mensen met subsidie goedkoper zijn. 2) de gemeente zet het instrument juist in voor mensen die te weinig productief zijn en die gedurende de werkperiode niet groeien naar een productiviteit van minstens het minimumloon. De werknemers worden dan ontslagen omdat ze niet productief genoeg zijn om zonder subsidie aan te kunnen nemen.

#### Empirie loonkostensubsidies

Uit de empirie blijkt dat loonkostensubsidies, met name als deze ingezet worden voor grotere groepen geen significant effect hebben. Hoe komt dit?

#### *Dead weight loss speelt grote rol*

*Dead weight loss* blijkt een belangrijke factor bij loonkostensubsidies. Hoewel werkgevers belang hebben over overcompensatie te zwijgen, geven zij in enquêtes (bijvoorbeeld bij de evaluatie van de zogenaamde brugbanen van UWV in 2008) aan dat zij in 80% van de gevallen de personen ook wel hadden aangenomen zonder subsidie. In 2009 is dit 61%. En daarnaast blijkt ook nog uit dat onderzoek dat twee derde van de bedrijven die de persoon zonder loonkostensubsidie niet aangenomen had, deze wel aangenomen had met een proefplaatsing (TNO 2009). Blijkbaar is het risico wegnemen voor werkgevers belangrijker dan de loonkostensubsidie zelf. In Midden-Drenthe spelen ze hierop in. Om een deel van de kopzorgen van werkgevers weg te nemen neemt de gemeente Midden-Drenthe het risico op ziektekosten van ex-cliënten op zich. Werkgevers waarderen dit zeer, omdat het een belangrijk zorgpunt en – gezien het hoge ziekteverzuim onder de doelgroep – een ernstig risico voor hen wegneemt.

Ook in het buitenland worden grote *dead weight losses* gevonden. Zo vindt een Turks onderzoek naar verschillende soorten loonkostensubsidies tussen de 47%-78% en tussen de 27% en 46% *dead weight loss* (Betcherman 2009).

#### *Factoren die dead weight loss bepalen*

De mate van *dead weight loss* hangt niet alleen af van kenmerken van de sollicitant, maar ook van kenmerken van het bedrijf en de baan. Welters en Muysken (2006) onderzochten de mate waarin loonkostensubsidie leidde tot een grotere kans op een betaalde baan voor langdurig werklozen. Bedrijven waarvoor de loonkostensubsidie ervoor zorgt dat zij meer langdurig werkzoekenden zullen aannemen dan zij normaal zouden doen, zijn met name bedrijven die normaliter waarschijnlijk helemaal geen langdurig werkzoekenden zouden aantrekken. Alleen bij hen voegt de loonkostensubsidie iets toe. Uit het onderzoek bleek dat de volgende baan- en bedrijfskenmerken het effect van de loonkostensubsidie vergrootte:

- *kleine bedrijven*: Bij kleine bedrijven is het positieve effect van de loonkostensubsidie groter dan bij grote bedrijven. Dit komt volgens Welters en Muysken (2006) doordat voor kleine bedrijven de kosten van het beoordelen van sollicitanten relatief groot zijn. Zij zullen daardoor eerder afzien van het in de beoordeling betrekken van langdurig werklozen, omdat langdurig werklozen vermoedelijk minder productief zijn dan kortdurend werklozen (omdat de kans dat de werknemersvaardigheden verouderen groter is bij langdurige werkloosheid

dan bij korter durende werkloosheid). Een loonkostensubsidie kan kleine werkgevers over de streep trekken. Grote werkgevers zullen ook zonder subsidie langdurig werklozen aantrekken omdat zij geen hoge kosten hoeven te maken om de productiviteit van de langdurig werkloze goed te kunnen inschatten;

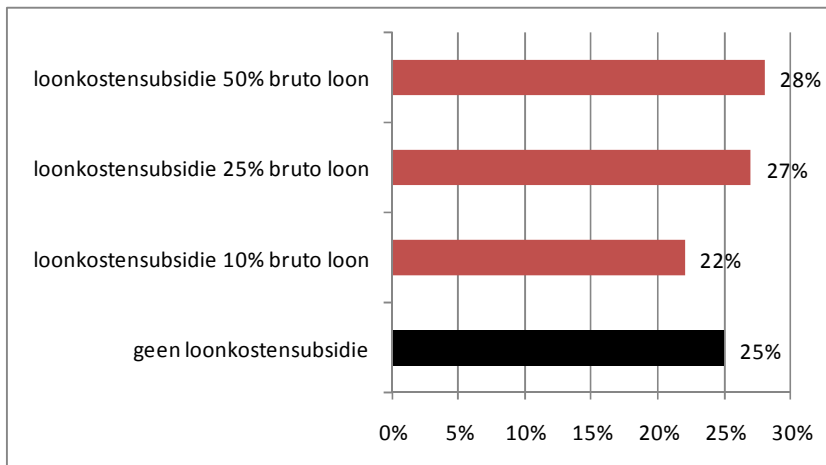
- *werkgevers zonder moeilijk te vervullen vacatures*: Als de werkgever minder problemen had om de vacature op te vullen dan was het positieve effect groter dan bij moeilijk te vervullen vacatures. Bedrijven met moeilijk te vervullen vacatures zullen ook zonder loonkostensubsidie langdurig werklozen aannemen;
- *deeltijdbanen*: Bij vacatures voor deeltijdbanen is het positieve effect van de loonkostensubsidie groter dan bij vacatures voor voltijdbanen. Dit komt doordat het productieverlies bij het niet vervullen van een vacature van een voltijdbaan groter is, waardoor werkgevers eerder zullen gaan zoeken (ook zonder subsidie) onder langdurig werklozen wanneer zij de vacature niet kunnen vervullen.

*Stigmatisering speelt: loonkostensubsidie verkleint soms kansen op werk*

Specifieke loonkostensubsidies – waarover het hier gaat – zijn een tweesnijdend zwaard. Aan de ene kant maakt de subsidie de werkzoekende aantrekkelijker (want goedkoper), maar tegelijkertijd bestempelt de gemeente door het geven van de subsidie de werkzoekende als een “moeilijk bemiddelbaar geval”. Deze twee effecten werken tegen elkaar in. Dit is terug te zien in de individuele baankansen van werkzoekenden. Uit een enquête onder werkgevers (met vignettenanalyse) (SEO 2006c) blijkt dat een werkzoekende zonder loonkostensubsidie aan de onderkant van de arbeidsmarkt in 2006 een kans van 25% had op een baan. Een kleine loonkostensubsidie helpt hem niet. In tegendeel. Een loonkostensubsidie van een tiende deel van het brutoloon verlaagt zijn individuele kans tot 22%. Blijkbaar weegt het feit dat de persoon een tiende goedkoper is niet op tegen het negatieve effect (“dit is blijkbaar een moeilijk geval”). Hierbij zijn overigens wel alleen de individuele effecten meegenomen en niet de vergroting van de kans voor iedereen doordat het totaal aantal banen toeneemt.

Bij grotere loonkostensubsidies (een kwart en de helft van het brutoloon) weegt het positieve effect iets op tegen het negatieve effect. Zij vergroten de kans op een baan in kleine mate. Zo vergroot een loonkostensubsidie van een kwart de individuele kans tot 27%. Verdere verhoging van de loonkostensubsidie heeft (gemiddeld) weinig meerwaarde. Wie een loonkostensubsidie krijgt van de helft van het bruto loon heeft een kans aangenomen te worden van 28% (zie onderstaande figuur). Dit betekent nog maar 1% extra kans voor twee keer zoveel subsidie.

Figuur 5.5. Kleine loonkostensubsidie verkleint de kans om aangenomen te worden



Bron: SEO 2006c In de figuur staat de kans dat een werkzoekende wordt aangenomen met en zonder loonkostensubsidie

Ter vergelijking: een sollicitant die goedlachs is vergroot zijn kansen tot 35% en een sollicitant die vriendelijk en beleefd is zijn kansen zelfs tot 43% (SEO 2006c). Een sollicitatiecursus helpt een individuele sollicitant dus meer dan een loonkostensubsidie. Taalscholing heeft ook veel effect. Iemand die moeizaam Nederlands spreekt verkleint zijn kansen tot 3% (SEO 2006c).

*Uit internationale literatuur blijkt weinig effect voor loonkostensubsidies*

Veel empirische studies vinden weinig significante effecten van loonkostensubsidie. Uit een uitgebreide metastudie (De Vos 2004) naar internationale wetenschappelijke literatuur over loonkostensubsidies blijkt dat loonkostensubsidies over het algemeen weinig significant effect hebben op de werkgelegenheid, vanwege grote *dead weight losses*, het substitutie-effect en het displacementeffect. Een andere metastudie (SEOR 2005) vindt wel een positief effect van instroomsubsidies, maar geeft hierbij aan dat de resultaten wellicht wat geflatteerd zijn, omdat niet altijd wordt gemeten wat de effecten zijn na afloop van de subsidie. Ook recentere studies vinden weinig significante effecten op de werkgelegenheid van loonkostensubsidies. Zo vinden Huttunen 2010 (Finland), Hujer 2004 (Duitsland) geen effect van loonkostensubsidies op de werkgelegenheid (waarschijnlijk vanwege *dead weight losses*). Hamersma (2008) vindt een klein korte termijn effect, maar geen lange termijn effect, waarschijnlijk omdat mensen na de subsidieperiode toch weer ontslagen zijn. En in sommige gevallen hebben loonkostensubsidies zelfs negatieve effecten (Polen), met name voor mannen. Dit komt waarschijnlijk door het stigmatiseringseffect.

#### *Loonkostensubsidies wel werkgelegenheidseffect op kleine specifieke doelgroepen*

Wel vinden diverse studies effecten op bepaalde kleine groepen. Zo vindt Jaenichen 2002 in totaal geen effect van loonkostensubsidies, maar wel voor een kleine subpopulatie van de door hem bestudeerde doelgroep: de langdurig werkzoekenden. Hetzelfde vindt Caliendo 2008 voor Duitsland. Hij geeft in zijn artikel weer dat het totaaleffect voor Duitse loonkostensubsidies diverse malen is onderzocht en daaruit blijkt dat ze geen effect hebben. Hij heeft echter ingezoomd op de deelpopulatie moeilijk plaatsbare langdurig werkzoekenden en daaruit bleek dat het effect bij deze doelgroep wel positief was, in die zin dat het wel een positief effect had bij langdurig werkzoekende vrouwen in zowel Oost- als West-Duitsland en mannen uit Oost-Duitsland, maar niet bij langdurig werkzoekende mannen uit West-Duitsland. Göbel 2004 vindt voor België een positief effect voor jongeren en ook een positief effect voor vrouwen in het eerste jaar, maar een negatief effect voor vrouwen in het tweede jaar. Perez (2010) heeft onderzoek gedaan naar het effect van loonkostensubsidies die bedoeld waren om van tijdelijke contracten vaste contracten te maken, maar dit had geen effect. Het aantal personen met een tijdelijk contract bleef onveranderd. Er werd alleen gesubstitueerd tussen mensen met een subsidie en mensen zonder subsidie. Vrouwen bleken hiervan te profiteren.

#### *Sommige studies vinden wel wat werkgelegenheidseffect voor loonkostensubsidies*

Een studie uit Noorwegen (Zhang 2003) vindt een positief effect voor loonkostensubsidies. Daarnaast vindt De Mooij (2006) een toename van de werkgelegenheid. Ook studies naar de specifieke afdrachtkorting waarbij werkgevers belastingvoordeel konden krijgen voor alle werknemers met een loon van maximaal 115% van het minimumloon kwamen positief uit qua werkgelegenheid. De schattingen van het netto werkgelegenheidseffect hiervan lopen – zoals blijkt uit Dunnewijk en Vogels 2000 uiteen van 27.000 Fte (CPB), via 32.000 Fte tot 44.000 Fte (EIT) en 41.000 Fte tot 87.000 Fte op korte termijn (NEI) en 90.000 Fte tot 140.000 Fte op lange termijn (NEI).

#### *Rotterdam: netto effect voor WIWwerkervaringsplaats*

De gemeente Rotterdam heeft een netto effectiviteitsstudie gedaan naar de WIW-werkervaringsplaats. Dit is weliswaar niet precies hetzelfde instrument als een loonkostensubsidie, maar heeft wel hetzelfde doel. Uit dit onderzoek blijkt dat de netto effectiviteit van werkervaring groot is. In het onderzoek is voor verschillende beleidsinstrumenten gemeten wat de kans was van een persoon die drie jaar een uitkering ontving om binnen twee jaar en drie maanden betaald werk te hebben. Voor mensen die een werkervaringstraject hadden gedaan was deze kans 51,4% tegenover een kans van 9,6% voor mensen met dezelfde afstand tot de arbeidsmarkt die geen traject hadden doorlopen (zie tabel 3.2).

## **5.6 Leerpunten**

Inzet instrument

*Zet loonkostensubsidies alleen in voor echt moeilijk plaatsbare doelgroepen*

De theorie leidt tot het volgende leerpunt: zet loonkostensubsidies in voor groepen die een lagere productiviteit hebben dan het minimumloon, en dus niet voor een te brede groep. Zet de instrumenten in voor mensen waarvoor stigmatisering via loonkostensubsidie minder problematisch is, omdat zij toch al duidelijk herkenbaar lid zijn van een groep met een verondersteld lagere productiviteit (langdurig werkzoekend, moeilijk plaatsbaar, mensen met een verstandelijke beperking). Zet het instrument tijdelijk in voor mensen voor wie geldt dat hun verdien capaciteit tot het minimumloon groeit.

*Zet loonkostensubsidies gerust permanent in, als het maar de juiste doelgroep is*

Daarnaast kunnen gemeenten het instrument ook inzetten voor mensen wier verdien capaciteit weliswaar naar verwachting niet op het minimumloon uit zal komen, maar wier benodigde loonkostensubsidie wel lager is dan een bijstandsuitkering. Deze subsidie hoeft niet tijdelijk te zijn, om toch geld op te leveren.

Contact met (re-integratie)bedrijven

*Capelle aan den IJssel: Diagnose van bijstandsgerechtigden goed doen en communiceren met werkgevers*

De diagnose van bijstandsgerechtigden kan beter. Sommige Rekenkamers signaleren dat werkgevers werknemers krijgen waarvan tijdens het werk blijkt dat zij allerlei complexe problemen hadden die de gemeente niet vooraf had gemeld. Door verbetering van de diagnose zou de match verbeterd kunnen worden en wordt de gemeente als een betrouwbaardere partner gezien. Bovendien gaan werkgevers die te vaak met vooraf onverwachte problemen van werkzoekenden worden geconfronteerd hogere loonkostensubsidies eisen om het risico af te dekken (lemonsprobleem).

*Capelle aan den IJssel: Actievere rol gemeente en meer maatwerk bij plaatsing*

Meer betrokkenheid vanuit de gemeente bij de werknemers en het wegwerken van flankerende obstakels, zoals schulden of gebrek aan kinderopvang zou het instrument veel beter laten werken, aldus de werkgevers (Capelle aan den IJssel: Regioplan 2008).

*Midden-Drenthe: Concurrereer niet met omringende gemeenten met de loonkostensubsidie*

De Rekenkamercommissie Midden-Drenthe (2009) geeft aan dat werkgevers van de gemeente verwachten dat zij de loonkostensubsidies omhoog moeten doen, zodat dat meer werk zou creëren. De loonkostensubsidies zijn namelijk lager dan in omringende gemeenten. Dit zou concurrentie in de hand kunnen werken. Gemeenten kunnen dit daarom beter afstemmen.

*Utrecht: Beter contracteren, afrekenen en controleren op begeleiding*

De gemeenten moeten de begeleiding die zij inkopen bij re-integratiebedrijven in het kader van de loonkostensubsidies beter contracteren (Rekenkamer Utrecht 2008). D.w.z.:

- Gemeenten moeten in de contracten de intensiteit van de begeleiding concreet en meetbaar vastleggen in de contracten;

- Re-integratiebedrijven moeten belang krijgen om ook daadwerkelijk te begeleiden via resultaatfinanciering. Het resultaat moet hierbij duurzame uitstroom naar regulier werk zijn, te bewijzen door het re-integratiebedrijf;
- De gemeente moet daadwerkelijk toezien op de naleving van het contract met behulp van consulentennazorg.

Ook moeten gemeenten werkgevers beter controleren op naleving van de afspraken (Rekenkamer Utrecht 2008):

- de subsidievoorwaarden moeten controleerbaar zijn;
- de subsidievoorwaarden moeten ook daadwerkelijk gecontroleerd worden.

*“Op dit moment is in de subsidievoorwaarden vastgelegd dat de werkgever de werknemer moet ondersteunen bij het ontwikkelen van arbeidsvaardigheden en ontwikkelpunten tijdens de subsidieperiode. De werkgever hoeft deze inspanningsverplichting echter niet concreet te maken en de gemeente houdt hierop geen toezicht.” (Rekenkamer Utrecht 2008).*

*Utrecht: Maak één document met alle concrete taken van re-integratiebedrijf en werkgever*

Om ervoor te zorgen dat klantmanager, re-integratiebedrijf en werkgever precies weten wat ieders taken zijn en zij elkaar er ook op kunnen aanspreken is het handig om een document op te stellen waarin zowel de afspraken met het

re-integratiebedrijf als met de werkgever zijn vastgelegd. Dit document kan worden getoetst door de klantmanager en onderdeel zijn van de subsidievoorwaarden. Voordeel hiervan is dat ook andere partijen elkaar kunnen aanspreken.

*Capelle aan den IJssel: Leegloop bij detacheringbureaus tegengaan*

Om leegloop bij detacheringbureaus tegen te gaan, zou in hun contract een minimum aantal uren zinvolle werkzaamheden moeten worden opgenomen (Capelle aan den IJssel: Regioplan 2008).

*Leerpunten voor onderzoek naar loonkostensubsidies*

Voor het meten van het effect van loonkostensubsidie is het in ieder geval belangrijk:

- om te meten hoeveel personen na de periode van loonkostensubsidie (inclusief de periode waarna nog een bonus te ontvangen is) nog regulier werk hebben. Meet je voor deze periode, zoals sommige onderzoeken doen, dan zegt dit niets over het werkgelegenheidseffect (SEOR 2005);
- om werkgevers te vragen of ze de personen ook zonder loonkostensubsidie aangenomen hadden. Dat gewoon vragen kan sociaal wenselijke antwoorden opleveren. De werkgever heeft immers belang bij de concrete loonkostensubsidie waar de vraag over gaat. Muysken en Welters (2006) geven aan dat dit voorkomen kan worden door werkgevers eerst te vragen of ze denken dat een andere werkgever deze persoon aan zou nemen.

## 6 Wat werkt voor wie?

In de vorige hoofdstukken zijn verschillende instrumenten de revue gepasseerd die kunnen worden ingezet om werklozen aan het werk te helpen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag welk instrument voor welke werkloze het best kan worden ingezet.

### Instrumenten

Gemeenten hebben in grote lijnen de volgende instrumenten tot hun beschikking om cliënten aan het werk te krijgen.

1. Instrumenten gericht op de werkloze:
  - wegnemen belemmeringen voor maatschappelijke participatie (schuldhulpverlening, verslavingszorg);
  - sociale activering: bevorderen maatschappelijke participatie;
  - vergroten productiviteit: vakgerichte trainingen en scholing;
  - werkervaringsplaatsen;
  - verplichte activiteiten o.a. in het kader van Workfirst.
2. Instrumenten gericht op de werkgever
  - tijdelijke loonkostensubsidie;
  - permanente loonkostensubsidie.
3. Verbeteren aansluiting tussen vraag en aanbod:
  - bemiddeling en sollicitatietrainingen.

Een deel van deze instrumenten is in de vorige hoofdstukken besproken aan de hand van gemeentelijke rapporten. Uit de gemeentelijke rapporten blijkt dat sociale activering mensen niet aan het werk krijgt, maar wel de maatschappelijke participatie vergroot. Trainingen en scholing, werkervaringsplaatsen en bemiddeling en sollicitatietraining blijken wel de kans op werk te vergroten. Over het algemeen zijn instrumenten effectiever voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Alleen bemiddeling en sollicitatietraining zijn effectiever voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

De gemeentelijke onderzoeken geven geen inzicht in de netto effectiviteit van Workfirst, maar uit buitenlands onderzoek blijkt dat re-integratieactiviteiten met een verplicht karakter de kans op een baan sterk vergroten. Alleen 60-plussers en mensen die korter dan vier weken in de uitkering zitten hebben geen baat bij Workfirst.

De gemeentelijke onderzoeken geven ook geen inzicht in de netto effectiviteit van tijdelijke loonkostensubsidies. Uit buitenlands onderzoek blijkt dat tijdelijke loonkostensubsidies alleen effectief zijn voor specifieke groepen cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Loonkostensubsidies voor brede groepen hebben als nadeel dat er '*dead weight loss*' optreedt. Tijdelijke loonkostensubsidies voor groepen met specifieke kenmerken hebben als nadeel dat zij de kans op werk juist kunnen verkleinen omdat de loonkostensubsidie een signaal geeft aan de werkgever dat de sollicitant minder productief is.

## Doelgroepen

Waarom werken de meeste instrumenten beter voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, terwijl sommige instrumenten beter werken voor mensen die juist dicht bij de arbeidsmarkt staan? Om deze vraag te beantwoorden is het inzichtelijk om doelgroepen in te delen naar afstand tot de arbeidsmarkt.

Om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen gebruiken gemeenten de participatieladder. Op trede 1 staan de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. Op elke trede hoger wordt er meer deelgenomen aan het maatschappelijk leven, van sociale contacten buiten de deur, via deelname aan georganiseerde activiteiten en onbetaald werk naar betaald werk met ondersteuning en uiteindelijk (op trede 6) betaald werk zonder ondersteuning (zie tabel 6.1).

Niet voor iedereen is opklimmen naar de hoogste trede weggelegd. Een deel van de WWB-cliënten heeft niet de verstandelijke of fysieke capaciteiten om betaald werk te verrichten zonder ondersteuning. Inzicht in de maximaal haalbare trede kan gemeenten helpen om te bepalen welke instrumenten het meest geschikt zijn voor een cliënt. Hiervoor is een indeling op basis van de potentiële arbeidsproductiviteit bruikbaar geïnspireerd op de indeling van Groot (2009). De potentiële arbeidsproductiviteit bepaalt het loon dat mensen maximaal kunnen verdienen wanneer alle tijdelijke belemmeringen (zoals schulden en verslaving) zijn weggenomen en de vaardigheden maximaal zijn vergroot. Op basis van de potentiële arbeidsproductiviteit kunnen vier groepen werklozen 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.

De participatieladder die gemeenten gebruiken om aan te geven hoe groot de afstand van de cliënt is tot de arbeidsmarkt deelt cliënten in op basis van hun actuele positie. De potentiële arbeidsproductiviteit bepaalt welk niveau op de participatieladder maximaal haalbaar is. Onderstaande tabel laat de maximaal haalbare trede zien per groep. Bijvoorbeeld cliënten die tot groep 1 behoren kunnen beginnen in trede 1 en opklimmen tot maximaal trede 3. Hoger is voor hen niet haalbaar.

Tabel 6.1 Maximaal haalbare trede op participatieladder

trede op participatieladder	maximaal haalbaar voor groep
1. Geïsoleerd	
2. Sociale contacten buiten de deur	
3. Deelname aan georganiseerde activiteiten:	groep 1
4. Onbetaald werk	
5. Betaald werk met ondersteuning:	groep 2
6. Betaald werk	groep 3 en 4

De groep met een negatieve potentiële arbeidsproductiviteit (groep 1) zal nooit zonder ondersteuning betaald werk kunnen verrichten, en zelfs geen onbetaald werk. Omdat de begeleiding van deze mensen meer kost dan de productie die zij leveren, is het zelfs niet rendabel om ze onbetaald (of met een loonkostensubsidie) in te zetten. Groep 2 heeft wel een positieve productiviteit, maar kan niet het minimumloon verdienen. Zij zullen dus altijd ondersteuning nodig hebben, bijvoorbeeld een loonkostensubsidie. Mensen uit groep 3 kunnen na tijdelijke ondersteuning het minimumloon verdienen. Door een scala van re-integratie-instrumenten, zoals het volgen van een opleiding of het opdoen van werkervaring, kan hun verdienvermogen worden verhoogd tot op of boven het niveau van het minimumloon. Groep 4 kan zonder ondersteuning het minimumloon verdienen. Toch kan het zijn dat zij geen baan kunnen vinden, bijvoorbeeld vanwege discriminatie op de arbeidsmarkt vanwege onterechte vooroordelen, omdat ze niet efficiënt zoeken of omdat er tijdelijk onvoldoende vraag is naar arbeid. Het gaat hierbij om vaardigheden (zoeken naar werk) en belemmeringen (discriminatie, te weinig vacatures) die wel invloed hebben op de kans op werk maar niet op de potentiële arbeidsproductiviteit.

Voor alle groepen geldt dat de potentiële arbeidsproductiviteit hoger kan zijn dan de actuele arbeidsproductiviteit. Vaardigheden kunnen worden aangeleerd en tijdelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen. Bij tijdelijke belemmeringen gaat het bijvoorbeeld om problematische schulden, verslaving, tijdelijke medische problemen of een gebrek aan motivatie. Belemmeringen die niet kunnen worden weggenomen (en dus niet tijdelijk zijn maar definitief) leiden tot een beperking van de potentiële arbeidsproductiviteit. Een medische belemmering bijvoorbeeld die niet kan worden weggenomen kan leiden tot een beperking van de potentiële arbeidsproductiviteit. Zowel voor tijdelijke als voor definitieve belemmeringen geldt dat deze arbeidsparticipatie niet in de weg hoeven staan. Soms blijken mensen goed te functioneren ondanks de belemmeringen.

Wat werkt voor wie?

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de instrumenten die per groep nuttig kunnen zijn om in te zetten.

Tabel 6.2 Wat werkt voor wie?

	groep 1	groep 2	groep 3	groep 4
<i>Instrumenten gericht op werkloze</i>				
wegnemen tijdelijke belemmeringen voor maatschappelijke participatie (schuldhulpverlening, verslavingszorg)	x	x	x	(x)
sociale activering: bevorderen maatschappelijke participatie	x	x	x	
vergroten productiviteit: vakgerichte trainingen en scholing		x	x	
werkervaringsplaatsen			x	
verplichte activiteiten o.a. in het kader van Workfirst			x	
<i>Instrumenten gericht op werkgever</i>				
permanente loonkostensubsidie		x		
tijdelijke loonkostensubsidie			x	
<i>Verbeteren aansluiting tussen vraag en aanbod</i>				
bemiddeling en sollicitatietrainingen				x

Toelichting: De kruisjes geven aan per groep welke instrumenten effectief kunnen zijn. Dit betekent niet dat ze altijd moeten worden ingezet. Een kruisje tussen haakjes betekent dat het instrument niet door de gemeente geïnitieerd hoeft te worden maar dat het initiatief ook bij de werkloze kan liggen.

Voor groep 1, de groep met een negatieve productiviteit, zijn alleen trajecten die tijdelijke belemmeringen voor maatschappelijke participatie wegnemen en vervolgens sociale activeringstrajecten zinvol. Maatschappelijke participatie kan bestaan uit dagbestedingactiviteiten in het kader van het welzijnswerk of de AWBZ. Voor groep 2 kunnen daarnaast permanente loonkostensubsidies een geschikt instrument zijn. Om de loonkostensubsidie zo beperkt mogelijk te houden kan soms een gerichte training om de arbeidsproductiviteit te verhogen nuttig zijn.

Duidelijk is dat de meeste instrumenten moeten worden gericht op groep 3: de groep die ondersteuning nodig heeft om het minimumloon te kunnen verdienen. Dit zijn degenen die weinig kans op werk hebben, maar wel het minimumloon zouden kunnen verdienen. Als zij tijdelijke belemmeringen hebben in de vorm van verslaving of schulden dan moeten die worden opgelost. Deze belemmeringen kunnen een reden zijn waarom men onvoldoende productief is. Het is echter ook mogelijk dat hun "menselijk kapitaal" nog te beperkt is. In dat geval kunnen vakgerichte trainingen en werkervaringsplaatsen worden ingezet om hun productiviteit te verhogen. Ook langer durende scholing kan worden ingezet, maar omdat dit een duur instrument is moet dit selectief gebeuren. Verplichte activiteiten in het kader van Workfirst zijn voor deze groep geschikt om weer arbeidsritme te krijgen. Ook kan daarmee worden bepaald wat iemand wel en niet kan en hoe het gesteld is met de motivatie om aan het werk te gaan. Een tijdelijke loonkostensubsidie kan een goed instrument zijn om werkervaring

te laten opdoen. Ook hiervoor geldt dat het instrument selectief moet worden ingezet. Rekening moet worden gehouden met de averechtse effecten van loonkostensubsidies. Zodra de productiviteit boven het minimumloonniveau komt zijn bemiddeling en sollicitatietrainingen effectieve instrumenten om een goede match op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen.

Voor groep 4 zijn vooral bemiddeling en sollicitatietraining effectief. Tegelijkertijd kan gewerkt worden aan het wegnemen van tijdelijke belemmeringen. Daartoe kunnen echter de mensen in deze groep ook zelf het initiatief nemen. Een tijdelijke loonkostensubsidie kan in theorie voor deze groep effectief zijn om discriminatie te bestrijden, maar houdt een groot gevaar in 'dead weight loss' of juist tot een stigma dat de sollicitant minder productief is. Juist voor deze groep kan daarom de loonkostensubsidie averechts uitwerken.

#### Diagnose

Het diagnoseproces kent verschillende fasen. In het RWI advies 'Diagnose bij re-integratie' (RWI 2009) en een studie naar best-practices in verschillende landen (Collewet e.a. 2009) worden de volgende fasen in het diagnoseproces onderscheiden:

1. Screening;
2. Diagnose;
3. Keuze inzet re-integratie-instrumenten.

De screening is om te bepalen welke cliënten zelfredzaam zijn (RWI 2009). De zelfredzame cliënten hebben geen re-integratieinstrumenten nodig, maar kunnen wel gebruikmaken van de basisdienstverlening van UWV. De zelfredzame cliënten behoren tot groep 4.

De niet-zelfredzame cliënten worden nader beoordeeld in de diagnosefase. De werkcoach beoordeelt vaardigheden, belemmeringen en preferenties van de cliënt. Belangrijk is om in deze fase een klant in te delen in één van de vier groepen, op basis van een inschatting van de potentiële arbeidsproductiviteit. Voor het bepalen van de potentiële arbeidsproductiviteit bestaat nog geen gangbare methodiek. Om een methodiek te ontwikkelen kan gebruik worden gemaakt van bestaande methodieken die in verschillende contexten gebruikt wordt. In het onderzoek van Kemper e.a. (2009) in opdracht van de RWI worden methodieken beschreven die de loonwaarde bepalen, maar daarvoor is een vergelijking nodig met een "reguliere" werknemer op dezelfde baan. Deze methodes worden in de praktijk gebruikt om de hoogte van een loonkostensubsidie te bepalen.<sup>14</sup> Elementen die daarbij een rol spelen zijn onder andere:

- Het prestatieniveau van de cliënt;
- De inzetbaarheid en flexibiliteit van de cliënt;
- De benodigde begeleiding.

Elementen uit deze methodieken kunnen bruikbaar zijn voor het bepalen van de potentiële arbeidsproductiviteit. Ook kan gekeken worden naar de methodiek

---

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld in de pilot loondispensatie van het ministerie van SZW, zie: Uitvoeringsregeling tijdelijke wet pilot loondispensatie 3 juni 2010, Stcrt. 2010, 8753 Deze pilot zal meer informatie opleveren over hoe de loonwaarde kan worden bepaald.

van UWV om de potentiële verdien capaciteit van arbeidsongeschikten vast te stellen met het oog op het bepalen van de hoogte van de uitkering. Daarbij bekijkt eerst een verzekeringsarts welke gezondheidsproblemen de cliënt heeft en of deze volledig of gedeeltelijk kan werken. Vervolgens bekijkt een arbeidsdeskundige welk werk de cliënt gegeven zijn beperkingen nog kan doen. Om te bepalen wat de cliënt kan verdienen, selecteert de arbeidsdeskundige drie soorten werk die passen bij de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt. Hij kiest drie soorten werk waarmee de cliënt het meest zou kunnen verdienen. Het middelste loon van de drie bepaalt de potentiële verdien capaciteit. Mogelijk biedt ook deze methodiek aanknopingspunten voor het bepalen van de potentiële arbeidsproductiviteit van een bredere groep cliënten met het oog op het bepalen welke re-integratie-instrumenten het best kunnen worden ingezet.

Op basis van de diagnose volgt een keuze van de inzet van re-integratie-instrumenten. Hoe beperkter de middelen van een gemeente hoe belangrijker het is om de meest kosteneffectieve instrumenten in te zetten. De werkcoach speelt hierbij een belangrijk rol. Aanvullend kan hierbij een targetinginstrument worden ingezet om te bepalen welk instrument het meest effectief is. Dit is een instrument waarin de gegevens van een cliënt worden ingevoerd, waarna er een objectief advies over de in te zetten instrumenten wordt gegeven. Het instrument is gebaseerd op beschikbare kennis over de effectiviteit van instrumenten. Uit onderzoek is gebleken dat de inzet van een targetinginstrument de effectiviteit van re-integratie kan verhogen (Staghoj e.a. 2010). In de praktijk blijkt dat dit soort instrumenten niet zonder meer kunnen worden ingevoerd omdat zij op weerstand stuiten bij de uitvoerende professionals (Bencke 2007, Collewet e.a. 2009).

#### Samenvatting

De potentiële arbeidsproductiviteit van een cliënt bepaalt de maximaal haalbare trede op de re-integratieladder. Re-integratie-instrumenten en loonkostensubsidies zijn vooral effectief voor groepen die geen baan kunnen vinden omdat hun productiviteit onder het minimumloon ligt, maar die met ondersteuning hun productiviteit kunnen verhogen tot boven het minimumloon. Voor groepen 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 groepen die ook met ondersteuning het minimumloon niet kunnen verdienen kunnen zorgactiviteiten en sociale participatie worden ingezet.

## Referenties

- Amilon A. 2010 Active Labour Market Programmes, job search and job finding in Denmark. Labour vol 24 iss 3
- Bassani, A. & R. Duval 2006 Employment patters in OECD countries: reassessing the role of policies and institutions. Paris: OECD
- Bloom, H. Hill, C. & Riccio J. 2003 Linking program implemtation and effectiveness: lessons form a pooled sample of welfare-to-work experiments
- BBO 2008 Re-integratie in Fryslân. De beleidspraktijk, de rol van ketenpartners, en de positie van arbeidsgehandicapten
- Bencke, S., Frölich, M. & Lechner, M. 2007 Targeting Labour Market Programmes: Results form a randomized experiment, IZA discussion paper no 3085
- Boone, Jan & van Ours, Jan C, 2004 Effective Active Labour Market Policies, CEPR Discussion Papers 4707, C.E.P.R. Discussion Papers
- Berg G. Van den, Bergemann A. H. and Caliendo M. 2009 The Effect of Active Labor Market Programs on Not-yet Treated Unemployed Individuals', Journal of the European Economic Association 7: 606–616
- Betcherman 2010 Do employment subsidies work? Evidence from regionally targeted subsidies in turkey, G. Betcherman, n.M. Daysal en C. Pages, Labour Economics, 17, p 710-722
- Black D., Smith J., Berger M. and Noel B. 2003 Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random assignment in the UI System. American Economic Review 93: 1313–1327.
- Blundell, R., Mwghir, K., Costas Dias, M. Van Reenen, J. 2004 Evaluating the impact of a mandatory job search program. Journal of the economic association vol 2 iss 4
- Bureau onderzoek &IPC 2004 Uit de bijstand. De resultaten van trajectactiviteiten
- Bureau Onderzoek Gemeente Groningen 2005 Werkt Groningen at work?
- CAB 2006 Doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie in Achtkarspelen
- CAB 2007 De doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie in Dantumadeel en Dongeradeel
- CAB 2008 Effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie in Tholen
- CAB 2009a Re-integratiebeleid Smallingerland

CAB	2009b	Re-integratiebeleid Emmen
CAB	2010a	Re-integratiebeleid Aa en Hunze
Caliendo, M	2008	Identifying effect heterogeneity to improve the efficiency of job creation schemes in Germany, <i>Applied economics</i> , 2008, 40, p 1101-1122, M. Caliendo, R. Hujer, S.I. Thomsen
CAB	2010b	Onderzoek WWB en de re-integratieactiviteiten Gemeente Menterwolde
CPB	2009	Discussion paper contracting welfare-to-work services: use and usefulness, P. Koning
Collewet, M. Gravesteijn, J. & De Koning, J. Damen, T.	2009	Diagnose-instrumenten bij re-integratie. SEOR/RWI: Rotterdam/Den Haag
	2008	Aangifte stad tegen Fourstar, gemeente verbreekt banden met re-integratiebedrijf wegens valsheid in geschrifte, <i>Het Parool</i> , 11 september 2008
Divosa	2010	Scherp aan de wind: Divosa-monitor 2010 deel 1. Utrecht
Divosa/IWI	2009	Maatwerk first. Vervolgbenchmark work first. Utrecht/Den Haag
Droppert, H. Dunnewijk & Vogels	2008	Evaluatie Direct Werk Helmond
	2000	Dunnewijk, B. en E.H.W.M. Vogels, Loonkostensubsidie werkt! <i>Economisch Statistische Berichten</i> 19 mei 2000
Dienst Sociale Zaken en werkgelegenheid Einerhand, M.	2006	Evaluatie WerkDirect
	2009	Effecten van beleid: is meten weten? Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 25 (1): 63-65
Geerdsen L. P.	2006	Is There a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System. <i>The Economic Journal</i> 116: 738-750.
Gemeente Brunssum	2007	Evaluatie voortgang resultaten re-integratie en op uitstroom gerichte dienstverlening in 2004, 2005 en 2006
Gemeente Rotterdam	2007	Evaluatie ExIT Feijenoord
Gemeente Schouwen- Duiveland	2006	Verslag over de uitvoering van het gemeentelijke re-integratiebeleid 2004-2006
Gemeente Spijkenisse	2005	Effectiviteit van re-integratie in Spijkenisse
Gemeente Utrecht	2008a	Effectiviteitsmeting re-integratie
Gemeente Utrecht	2008b	Effectiviteitsmeting Werk Loont!
Gemeente Wageningen	2009	Re-integratieverslag WWB, IOAW, IOAZ 2008
Gemeente Zwolle	2007	Goed partnerschap: het recept voor duurzame arbeid en participatie, evaluatie re-integratiebeleid 2004-2006, intensivering re-integratiebeleid 2007-2010, sozawe Zwolle
Graversen B. & J. Van Ours	2008	How to help unemployed find jobs quickly: experimental evidence from a mandatory

			activation program. Journal of public economics. vol 92 p. 2020-2035
Graversen B. & J. Van Ours	2009		How a mandatory activation program reduces unemployment duration: the effects of distance: IZA discussion paper no 4079
Greenberg D. & A. Cebulla	2008		The cost-effectiveness of welfare-to-work programs: a meta analysis. Public Budgeting & Finance. Summer 2008
Groot, I.	2009		Hoe helpen we langdurig werklozen aan een baan. TPEdigitaal jaargang 3, nr. 2 p. 67-84
Hamersma. S.	2008		The effects of an employer subsidy on employment outcomes: a study of the work opportunity and welfare-to-work tax creditsjournal of policy analysis and management, vol. 27, no 3, p 498-520, 2008
Hujer	2004		New evidence of the effects of job creation schemes in Germany, research in economics: an international review of economics 58 p 257-302
Hägglund P.	2006		Are There Pre-programme Effects of Swedish Active Labour Market Policies? —Evidence from Three Randomised Experiments', IFAU Working Paper 2006: 2
Huttunen, K., J. Pirtillä, en R. Uusitalo	2010		The employment effects of Low-wage subsidies, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn 2010
Kemper; D., S.M. de Visser; L.S. de Ruig	2009		Aan de slag met loonwaardemeting. Research voor Beleid/RWI: Zoetermeer/Den Haag
Kluve J.	2010		The effectiveness of European active labour market programs. Labour Economics vol. 17, p. 904-918
Nyfer	2007		Wensen van werkgevers. Naar een effectief uitstroomebeleid in Utrecht
O&S Nijmegen	2006		Evaluatie Werkplaza. Resultaten en oordeel van de betrokken partners
Regioplan	2006		Evaluatie loonkostensubsidies gemeente Utrecht
Regioplan	2007		Onderzoek effectiviteit re-integratiebeleid gemeente Roermond
Regioplan	2008		Capelle aan den IJssel: Werken Loonkostensubsidies?
Rekenkamer Tilburg	2007		Voorstel van de Rekenkamercommissie naar aanleiding van het onderzoek naar de prestaties van re-integratiebedrijven
Rekenkamer Amsterdam	2007		Re-integratie: Begeleiding van bijstand naar werk
Rekenkamer Amsterdam	2009		Vervolgonderzoek Re-integratie: Begeleiding van bijstand naar werk
Rekenkamer Beverwijk	2008		Wwb-beleid in beschouwing
Rekenkamer Den Haag	2009		MeeDoen met ambitie: Onderzoek naar de resultaten van het Haagse re-integratiebeleid

Rekenkamer Dongen	2008	De andere kant: de Effectiviteit van Re-integratiebeleid
Rekenkamer Lansingerland	2008	Traject Onbekend
Rekenkamer Midden- Drenthe	2009	Re-integratie werk
Rekenkamer Oss	2008	Een wenkend perspectief
Rekenkamer Rotterdam	2007	Zicht op werk
Rekenkamer Schagen- Zijpe	2008	Wet Werk en Bijstand
Rekenkamer Sneek	2010	Onderzoek Re-integratiebeleid 'Sneek de participatieladder op!'
Rekenkamer Utrecht	2006	Maak werk van bijstand. Een onderzoek naar de re-integratie van bijstandsgerechtigden in de gemeente Utrecht
Rekenkamer Utrecht	2008	Betaalde baan. Een onderzoek naar de loonkostensubsidieregeling van de gemeente Utrecht
Rekenkamer West Brabant	2009a	Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Bergen op Zoom
Rekenkamer West Brabant	2009b	Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Rucphen
Rekenkamer West Brabant	2010a	Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Geertruidenberg
Rekenkamer West Brabant	2010b	Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Oosterhout
Rekenkamer Zwolle	2005	Evaluatie aanbevelingen rapportage arbeidstoeleiding Zwolle
Rekenkamercommissie Cuijk	2007	Re-integratiebeleid: Maatwerk als opgave
Rekenkamercommissie Emmen	2006	Verkennd onderzoek bevordering arbeidsparticipatie in Emmen
Rekenkamercommissie Hoorn	2010	Resultaten reïntegratie ondoorzichtig
Rekenkamercommissie Katwijk	2008	Uitvoering re-integratiebeleid 2004-2006
Rekenkamercommissie Leeuwarden	2006	Laat Leeuwarden werken!
Rekenkamercommissie Oisterwijk	2007	Investeren in re-integratie. Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Oisterwijk
Rekenkamercommissie Uden	2009	Aan het werk. De effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Uden
Rosholm M. and Svarer M.	2008	The Threat Effect of Active Labour Market Programmes, Scandinavian Journal of Economics 110(2): 385-401.
Research voor beleid	2008	Loonkostensubsidie & werken met behoud van uitkering, quickscan naar de toepassing van de re-integratie-instrumenten door gemeenten
RWI	2006	Omnibusenquête
RWI	2007	Omnibusenquête

RWI	2008a	Omnibusenquête
RWI	2008b	Wie doet wat en waarom?
RWI	2009	Diagnose bij re-integratie: Analyse en aanbevelingen. RWI: Den Haag
RWI	2010	Omnibusenquête
SEO	2006a	Werkt de re-integratiemarkt? Onderzoek naar de marktwerking op de re-integratiemarkt
SEO	2006b	Van bijstand naar werk in Amsterdam: update. Effectiviteit van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2007
SEO	2006c	De onderkant van de arbeidsmarkt vanuit werkgeversperspectief
SEO	2008a	Van bijstand naar werk in Amsterdam. Effectiviteit van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2004
SEO	2008b	De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB
SEOR	2001	Effecten en effectiviteit uitstroombesluit gemeenten Enschede en de rol van gesubsidieerde arbeid
SEOR	2005	Effectiviteit van reïntegratie, J. de Koning, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom
SEOR	2006	Effectiviteit van re-integratie. De stand van Zaken. Literatuuronderzoek
SEOR	2007a	Evaluatie loon boven uitkering in de gemeente Alkmaar
SEOR	2007b	Effecten Re-integratie voor de Bijstand
SEOR	2007c	Reïntegratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken?
SEOR	2008a	Effectiviteit van de re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de gemeenten Eindhoven
SEOR	2008b	Werkt 't? Effectiviteit van het Enschedese uitstroombesluit
SEOR	2009	Het gebruik van prikkels in de bijstand: onderzoek bij zes sociale diensten
SGBO	2007a	'Van ver gekomen'. Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid
SGBO	2007b	Re-integratie in Helmond. Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid
SGBO	2007c	Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand
SGBO	2008a	Re-integratie in Enschede Onderzoek naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid
SGBO	2008b	Quick scan re-integratiebeleid gemeente Hulst

SGBO	2008c	Quick Scan re-integratie Vlaardingen
SGBO	2009a	Quick Scan Re-integratiebeleid 2008 gemeente Hilversum
SGBO	2009b	Quickscan re-integratie gemeente Westland
Social Engineers	2007	Succes- en faalfactoren bij verschillende activeringsprojecten gericht op langdurig werklozen
Staghoj, J., M. Svarer & M. Rosholm	2010	Choosing the best training programme: is there a case for statistical treatment rules? Oxford bulletin of economics and statistics, vol. 72 iss 2
SWA/TNO	2006	'De juiste klant op het juiste traject'. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse re-integratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen
SWA/TNO	2007	Evaluatie jobhunting Randstad Rentree
SZW Zwolle	2007	Evaluatie re-integratiebeleid
TNO	2006	Prestaties van het re-integratiebedrijf Evaluatie van de Kortste weg naar werk in Dordrecht
TNO	2008a	Onderzoek WWB en re-integratie Hoogezand-Sappemeer
TNO	2008b	Onderzoek WWB en de re-integratieactiviteiten Veendam
TNO	2009	Monitor Burgbanen 2009
Vos, K. de	2004	Financiële prikkels voor het in dienst houden van werknemers: een literatuuronderzoek: CentER Applied Research, faculteit der Economische wetenschappen, Universiteit van Tilburg, Tilburg 2004
Welters & Muysken	2006	Welters R. & J. Muysken, Employer search and employment subsidies. <i>Applied Economics</i> , 2006, 38, 1435-1448
WRR	2006	Tweedeling in Perspectief
Zhang	2003	Identifying treatment effects of active labour market programmes for Norwegian adults memorandum 26, department of economics, universiteit van Oslo
ZWI	2006	Onderzoek rendement re-integratiebeleid (concept)

## Bijlage A: Gemeentelijke onderzoeken

	<b>Gemeente</b>	<b>Opdrachtgever</b>	<b>Uitvoerder</b>	<b>jaar</b>	<b>Titel</b>
1	Aa en Hunze	Rekenkamer-commissie	CAB	2010	Re-integratiebeleid Aa en Hunze
2	Achtkarspelen	Rekenkamer	CAB	2006	Doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie in Achtkarspelen
3	Alkmaar	Rekenkamer	SEOR	2007	Evaluatie loon boven uitkering in de gemeente Alkmaar
4	Alkmaar, Amsterdam, Leeuwarden, Nijmegen, Rotterdam	De Haagse Slag	Social Engineers	2007	Succes- en faalfactoren bij verschillende activeringsprojecten gericht op langdurig werklozen
5	Amsterdam, Rotterdam, Groningen, Veenendaal, Veldhoven RSD Alblasterwaard-Oost/ Vijfheerenlanden	Ministerie van Economische Zaken	SEOR	2009	Het gebruik van prikkels in de bijstand: onderzoek bij zes sociale diensten
6	Amsterdam	DWI	SEO	2008	Van bijstand naar werk in Amsterdam. Effectiviteit van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2004
7	Amsterdam	DWI	SEO	2006	Van bijstand naar werk in Amsterdam: update. Effectiviteit van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de periode 2001-2007
8	Amsterdam	Rekenkamer	Rekenkamer Amsterdam	2007	Re-integratie: Begeleiding van bijstand naar werk
9	Amsterdam	Rekenkamer	Rekenkamer Amsterdam	2009	Vervolgonderzoek Re-integratie: Begeleiding van bijstand naar werk
10	Assen	Rekenkamer-commissie	SGBO	2007	'Van ver gekomen'. Een onderzoek naar de doeltreffendheid en

11	Bergen Op Zoom	Rekenkamer	Rekenkamer West Brabant	2009	doelmatigheid van het gemeentelijk re-integratiebeleid Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Bergen op Zoom
12	Beverwijk	Rekenkamer	Rekenkamer Beverwijk	2008	Wwb-beleid in beschouwing
13	Brunssum	Gemeente	Gemeente Brunssum	2007	Evaluatie voortgang resultaten re-integratie en op uitstroom gerichte dienstverlening in 2004, 2005 en 2006
14	Capelle a/d IJssel	Gemeente	Regioplan	2008	Werken Loonkostensubsidies?
15	Cuijk	Rekenkamer-commissie	Rekenkamer-commissie Cuijk	2007	Re-integratiebeleid: Maatwerk als opgave
16	Dantumadeel, Dongeradeel	Rekenkamer	CAB	2007	De doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratie in Dantumadeel en Dongeradeel
17	Den Haag	Rekenkamer	Rekenkamer Den Haag	2009	MeeDoen met ambitie: Onderzoek naar de resultaten van het Haagse re-integratiebeleid
18	Den Haag	Gemeente	SEOR	2007	Effecten Re-integratie voor de Bijstand
19	Dongen	Rekenkamer	Rekenkamer Dongen	2008	De andere kant: de Effectiviteit van Re-integratiebeleid
20	Dordrecht	Gemeente	TNO	2006	Prestaties van het re-integratiebedrijf Evaluatie van de Kortste weg naar werk in Dordrecht
21	Eindhoven	Gemeente	SEOR	2008	Effectiviteit van de re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden in de gemeenten Eindhoven
22	Emmen	Rekenkamer-commissie	CAB	2009	Re-integratiebeleid Emmen
23	Emmen	Rekenkamer-commissie	Rekenkamer-commissie Emmen	2006	Verkenkend onderzoek bevordering arbeidsparticipatie in Emmen
24	Enschede	Rekenkamer-commissie	SEOR	2008	Werkt 't? Effectiviteit van het Enschedese

25	Enschede	Rekenkamer Gemeente	SGBO	2008	uitstroombeleid Re-integratie in Enschede Onderzoek naar de effectiviteit van het re-integratiebeleid
26	Enschede	Rekenkamer	SEOR	2001	Effecten en effectiviteit uitstroombeleid gemeenten Enschede en de rol van gesubsidieerde arbeid
27	Geertruiden- berg	Rekenkamer	Rekenkamer West Brabant	2010	Onderzoek Re- integratiebeleid gemeente Geertruidenberg
28	Groningen	Gemeente	Bureau onderzoek &IPC	2004	Uit de bijstand. De resultaten van trajectactiviteiten
29	Groningen	Rekenkamer	Bureau Onderzoek Gemeente	2005	Werkt Groningen at work?
30	Helmond	Rekenkamer -commissie	SGBO	2007	Re-integratie in Helmond. Een onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk re- integratiebeleid
31	Hillegom, Lisse, Noordwijker- hout	Rekenkamer s	SGBO	2007	Sturing en verantwoording in de Wet Werk en Bijstand
32	Hilversum	gemeente	SGBO	2009	Quick Scan Re- integratiebeleid 2008 gemeente Hilversum
33	Hoogezand- Sappemeer	Rekenkamer	TNO	2008	Onderzoek WWB en re- integratie Hoogezand- Sappemeer
34	Hoorn		Rekenkamer -commissie Hoorn	2010	Resultaten reïntegratie ondoorzichtig
35	Hulst	Rekenkamer	SGBO	2008	Quick scan re- integratiebeleid gemeente Hulst
36	Katwijk	Rekenkamer -commissie	Rekenkamer -commissie Katwijk	2008	Uitvoering re- integratiebeleid 2004- 2006
37	Lansingerland	Rekenkamer	Rekenkamer Lansinger- land	2008	Traject Onbekend
38	Leeuwarden	Rekenkamer -commissie	Rekenkamer -commissie	2006	Laat Leeuwarden werken!

39	Lingewaard	College B & W	Leeuwarden ZWI	2006	Onderzoek rendement re-integratiebeleid (concept)
40	Menterwolde	Rekenkamer -commissie	CAB	2010	Onderzoek WWB en de re-integratieactiviteiten Gemeente Menterwolde
41	Meppel	Gemeente Meppel	Gemeente Meppel	2006	Onderzoek Werk Nu
42	Midden- Drenthe	Rekenkamer Drenthe	Rekenkamer Midden- Drenthe	2009	Re-integratie werk
43	Nijmegen	Gemeente	O&S Nijmegen	2006	Evaluatie Werkplaza. Resultaten en oordeel van de betrokken partners
44	Oisterwijk	Rekenkamer -commissie	Rekenkamer -commissie Oisterwijk	2007	Investeren in re-integratie. Onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het re-integratiebeleid van de gemeente Oisterwijk
45	Oosterhout	Rekenkamer	Rekenkamer West Brabant	2010	Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Oosterhout
46	Oss	Niet bekend	Rekenkamer Oss	2008	Een wenkend perspectief
47	Provincie Friesland	RPA Fryslân + provincie	BBO	2008	Re-integratie in Fryslân. De beleidspraktijk, de rol van ketenpartners, en de positie van arbeidsgehandicapten
48	Roermond	Rekenkamer	Regioplan	2007	Onderzoek effectiviteit re-integratiebeleid gemeente Roermond
49	Rotterdam	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid	SWA/TNO	2006	'De juiste klant op het juiste traject'. Een onderzoek naar de netto-effectiviteit van het Rotterdamse re-integratiebeleid voor het ontwikkelen van klantprofielen
50	Rotterdam	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Dienst Sociale Zaken en werkgelegenheid	2006	Evaluatie WerkDirect
51	Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Gemeente Rotterdam	2007	Evaluatie ExIT Feijenoord

52	Rotterdam	Gemeente Rotterdam	Rekenkamer Rotterdam	2007	Zicht op werk
53	Rotterdam	Gemeente Rotterdam	SWA/TNO	2007	Evaluatie jobhunting Randstad Rentree
54	Rucphen	Rekenkamer West Brabant	Rekenkamer West Brabant	2009	Onderzoek Re-integratiebeleid gemeente Rucphen
55	Schagen-Zijpe	Rekenkamer Schagen-Zijpe	Rekenkamer Schagen-Zijpe	2008	Wet Werk en Bijstand
56	Schouwen-Duiveland	Gemeente Schouwen-Duiveland	Gemeente Schouwen-Duiveland	2006	Verslag over de uitvoering van het gemeentelijke re-integratiebeleid 2004-2006
57	Smallingerland	Rekenkamer-commissie gemeente Smallingerland	CAB te Groningen	2009	Re-integratiebeleid Smallingerland
58	Sneek	Rekenkamer Sneek	Rekenkamer Sneek	2010	Onderzoek Re-integratiebeleid 'Sneek de participatieladder op!'
59	Spijkenisse	Gemeente Spijkenisse	Gemeente Spijkenisse	2005	Effectiviteit van re-integratie in Spijkenisse
60	Tholen	Rekenkamer-commissie Schouwen-Duiveland & Tholen	CAB te Groningen	2008	Effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie in Tholen
61	Tilburg	Gemeente Tilburg	Rekenkamer Tilburg	2007	Voorstel van de Rekenkamercommissie naar aanleiding van het onderzoek naar de prestaties van re-integratiebedrijven
62	Uden	Rekenkamer-commissie Uden	Rekenkamer-commissie Uden	2009	Aan het werk. De effectiviteit van het re-integratiebeleid van de gemeente Uden
63	Utrecht	Rekenkamer Utrecht	Rekenkamer Utrecht	2008	Betaalde baan. Een onderzoek naar de loonkostensubsidieregeling van de gemeente Utrecht
64	Utrecht	Gemeente Utrecht	Gemeente Utrecht	2008	Effectiviteitsmeting re-integratie
65	Utrecht	Gemeente Utrecht	Gemeente Utrecht	2008	Effectiviteitsmeting Werk Loont!

66	Utrecht	Gemeenteraad Utrecht	Rekenkamer Utrecht	2006	Maak werk van bijstand. Een onderzoek naar de re-integratie van bijstandsgerechtigden in de gemeente Utrecht
67	Utrecht	Gemeente Utrecht	Nyfer	2007	Wensen van werkgevers. Naar een effectief uitstroombesleid in Utrecht
68	Utrecht	Gemeente Utrecht	Regioplan Beleidsonderzoek	2006	Evaluatie loonkostensubsidies gemeente Utrecht
69	Veendam	Ommelanden Rekenkamer	TNO	2008	Onderzoek WWB en de re-integratieactiviteiten
70	Vlaardingen	Rekenkamer Vlaardingen	SGBO	2008	Quick Scan re-integratie Vlaardingen
71	Wageningen	Gemeente Wageningen	Gemeente Wageningen	2009	Re-integratieverslag WWB, IOAW, IOAZ 2008
72	Westland	Rekenkamer-commissie Westland	SGBO	2009	Quickscan re-integratie gemeente Westland
73	Zwolle	Gemeenteraad Zwolle	Rekenkamer Zwolle	2005	Evaluatie aanbevelingen rapportage arbeidstoeleiding Zwolle
74	Zwolle	Gemeente Zwolle	SZW Zwolle	2007	Evaluatie re-integratiebeleid

## Bijlage B: Inventarisatie onderwerpen

	aantal studies		aantal studies
<b>Basisinformatie</b>			
Totaal aantal studies	74		
Aantal gemeenten	55		
Jaar van publicatie			
– 2001	1		
– 2005	4		
– 2006	13		
– 2007	16		
– 2008	21		
– 2009	12		
– 2010	6		
Doel onderzoek			
– evaluatie effectief re-integratiebeleid	53		
– evaluatie rol van de gemeenteraad	11		
– vervolgonderzoek implementatie aanbevelingen	2		
– evaluatie specifiek instrument	13		
Type trajecten waarop de studie betrekking heeft			
– Workfirst/werkervaringsplaats (WEP)	51		
– tijdelijk gesubsidieerd werk/premie	44		
– re-integratie niet gericht op betaald werk	43		
– begeleiding/bemiddeling (naar werk)	53		
– vaardigheden training/opleiding	42		
– taaltraining	18		
Doelgroep			
– specifieke doelgroep	11		
Onderzoeksmethode			
– dossieronderzoek	56		
– bestandsanalyse	44		
– interviews/enquête	56		

<b>Beleid en uitvoering</b>			
1. doelstelling beleid gemeente	58	waarvan evaluerend	39
– arbeidsinschakeling	58		
– beperking instroom	38		
– activiteit cliënten/participatie	24		
– doorstroming van sociale activering naar werktraject/inburgering	6		
– uitstroom van niet-uitkeringsgerechtigden	9		
2. rol gemeenteraad	46	waarvan evaluerend	38
3. informatievoorziening aan gemeenteraad	38		
4. afrekening resultaten re-integratiebedrijven	33		
5. aanbesteden /zelf doen	53	waarvan evaluerend	23
6. kennis kenmerken cliëntenbestand	47		
7. selectie cliënten	51	waarvan evaluerend	19
8. selectie trajecten en instrumenten	52		
9. inspraak cliënten	19		
10. sanctiebeleid	33	waarvan evaluerend	11
11. case load managers	27		
<b>Kosten en resultaten re-integratie</b>			
12. Bereik re-integratie	28		
13. uitkomstmaten			
– beperken instroom	39		
– bevorderen uitstroom	70		
– daling uitkeringsvolume	12		
– stapje hoger op re-integratieladder	17		
14 bruto effectiviteit	64		
15. netto effectiviteit	12		
16. dreigeffecten	14		
17. totale kosten re-integratie	44		
18. gemiddelde kosten / traject	31		
19. totale beschikbare budget	40		

# Colofon

*Gemeentelijk re-integratiebeleid vergeleken* is een uitgave van de Raad voor Werk en Inkomen.

Bezuidenhoutseweg 60  
2594 AW Den Haag  
Postbus 93048  
2509 AA Den Haag  
info@rwi.nl  
www.rwi.nl

© Raad voor Werk en Inkomen, Den Haag. Niets uit deze uitgave mag op enige manier worden verveelvoudigd, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Vormgeving omslag: Smidswater  
strategie > concept > design, Den Haag

ISBN 978-90-8766-049-9

Februari 2011