

Re-integratie aan de kop van een bijstandsuitkering

Rotterdam heeft vergeleken met de rest van Nederland een hoge bijstandsdichtheid. Het is de stad er veel aan gelegen om deze achterstand te verminderen. Men probeert dit onder andere te doen door een streng re-integratiebeleid, waarin de maatregel WerkLoont een centrale rol speelt. Deze maatregel heeft veel publiciteit gekregen door de verplichte werkcomponent. Maar wat zijn nu de werkelijke effecten? En wegen de baten van deze maatregel op tegen de kosten?

JAAP DE KONING

Hoogleraar aan de
Erasmus Universiteit
Rotterdam (EUR)

PAUL DE HEK

Senior onderzoeker bij
Sociaal-Economisch
Onderzoek Rotterdam
(SEOR)

ELISA

DE VLEESCHOUWER
Onderzoeker bij SEOR

MENNO FENGER

Hoogleraar aan de EUR

LIESKE

VAN DER TORRE
Universitair docent aan
de Universiteit Utrecht

Dit artikel is gebaseerd
op De Koning *et al.*
(2016) en het onderzoek
is mogelijk gemaakt door
een subsidie van ZonMw.

Zowel in Nederland als in veel andere landen worden *Work First*-trajecten ingezet. Het doel hiervan is om mensen met een combinatie van positieve en negatieve prikkels zo snel mogelijk toe te leiden naar werk. Werklozen zijn verplicht om deel te nemen aan een programma bestaande uit werkactiviteiten en aanbodversterkende activiteiten om de uitkering te krijgen en te behouden. WerkLoont is de Rotterdamse invulling van *Work First*.

Diverse auteurs hebben onderzoek gedaan naar de resultaten van dit type projecten (voor een overzicht, zie Sol *et al.*, 2007). Veel van deze studies meten echter niet het werkelijke netto-effect (het verschil met de situatie zonder uitvoering van het project). Daarnaast wordt meestal alleen gekeken naar de resultaten op korte termijn. Studies die effecten van re-integratiemaatregelen over een periode van een aantal jaren meten zijn sowieso erg schaars in Nederland. Een uitzondering is een studie van Lammers *et al.* (2013), die concludeert dat re-integratiemaatregelen werkzaam kunnen zijn over een langere periode. Deze studie is echter niet gebaseerd op een gerandomiseerd experiment.

In dit artikel richten wij ons op de vraag welke effecten drie jaar na afronding van een *Work First*-project kunnen worden waargenomen. We presenteren schattingen van de middellangetermijneffecten van WerkLoont, gebaseerd op een experiment met een gerandomiseerde

controlegroep, uitgevoerd tussen mei 2012 en maart 2013. Hebben deelnemers over de waarnemingsperiode van drie jaar gemiddeld meer dagen gewerkt dan de controlegroep en hebben zij minder dagen een uitkering gehad? In een eerder onderzoek, waarbij de onderzoeksperiode één jaar was, is vastgesteld dat deelnemers aan WerkLoont minder gebruik maakten van een uitkering en vaker werkten (De Koning *et al.*, 2014). De besparingen op uitkeringen gedurende dat jaar waren echter niet voldoende om de kosten van WerkLoont goed te maken. Zijn de besparingen op uitkeringen na drie jaar voldoende om de kosten van de maatregel te dekken? Dat zijn de hoofdvragen in dit artikel.

WERKLOONT

WerkLoont wordt toegepast zodra mensen in een bijstandsuitkering komen en door de gemeente in beginsel plaatsbaar worden geacht voor de arbeidsmarkt. De maatregel wordt aangekondigd bij de aanmelding voor een uitkering. Als men deelname weigert, volgt een uitkeringssanctie. Na de aanmelding gaat een wachtperiode van vier weken in, tijdens welke de werkloze geacht wordt op eigen gelegenheid naar werk te zoeken.

WerkLoont bestaat uit een programma van twintig uur per week gedurende vijftien weken, met training en begeleiding. Daarnaast moeten deelnemers één dag per week verplicht werken. Inhoudelijk is WerkLoont de afgelopen jaren in grote lijnen hetzelfde gebleven. In totaal hebben ongeveer 3.200 personen aan het experiment deelgenomen, voldoende om ook kleine effecten te meten. De enige dienstverlening die de controlegroep tijdens het experiment kreeg, bestond uit toegang tot informatie over beschikbare vacatures in de regio.

Op voorhand werden twee effecten van WerkLoont verwacht: een preventie-effect en een uitstroomeffect. Het *preventie-effect* houdt in dat mensen die zich aanmelden voor een uitkering hiervan afzien als zij horen dat zij na de wachtperiode aan WerkLoont moeten meedoen. Vooral de werkcomponent zou hier een rol in kunnen spelen. Uit een enquête onder deelnemers aan het experi-

ment blijkt dat zij dit onderdeel van WerkLoont het minst waarderen. Het *uitstroomeffect* houdt in dat mensen eerder de bijstand verlaten als ze aan WerkLoont deelnemen. Dit kan komen door de hulp die zij krijgen, maar ook doordat zij de verplichte deelname aan deze maatregel of bepaalde onderdelen daarvan – zoals de werkcomponent – onaangenaam vinden.

Uit een kwalitatief deelonderzoek, waarin onder meer interviews zijn gehouden met cliënten en consultants, komt naar voren dat motiveren en afschrikken in hun ogen belangrijke effectieve bestanddelen zijn. Dit geldt ook voor het beschikbaar maken van vacatures en het vergroten van zoekvaardigheden, al lijken deze componenten van WerkLoont vooral te werken voor de meer ‘capabele’ en gemotiveerde deelnemers, en dan in het bijzonder voor het deel dat al geruime tijd niet meer gesolliciteerd heeft. WerkLoont bevat weinig handvatten om meer ingrijpende problemen bij cliënten, zoals schulden en verslaving, aan te pakken.

EFFECTEN OP UITKERINGEN EN BANEN

We meten het effect van WerkLoont in de eerste plaats af aan de mate waarin de experimentele groep gedurende de drie jaar minder uitkeringsdagen en meer dagen betaald werk heeft gehad dan de controlegroep. Hierbij wordt rekening gehouden met deeltijduitkeringen en deeltijdbanen, door de fractie van de tijd dat men een uitkering (de *uitkeringsfractie*) of baan (de *baanfractie*) heeft te vermenigvuldigen met de deeltijdfractie van de betreffende uitkering of baan.

Het experiment is niet perfect uitgevoerd. In iets minder dan tien procent van de gevallen is de toewijzing aan de experiment- of controlegroep verkeerd geweest. Mensen zijn vaker onterecht aan de experimentele groep toegewezen dan aan de controlegroep, wat tot selectiviteit zou kunnen leiden. Als we de samenstelling van de deelnemersgroep met die van de controlegroep vergelijken, dan zien we ook wel enige verschillen (tabel 1).

Met behulp van een instrumentele variabele-methode (IV-methode) is zowel voor waargenomen als voor niet-waargenomen factoren gecorrigeerd. Als instrument is de randomisatie gehanteerd (Angrist, 2006). De resultaten daarvan wijken voor de uitkeringsfractie weinig af van de beschrijvende statistieken. De baanfractie is bij de IV-methode na twee en drie jaar iets kleiner dan in de beschrijvende statistieken. Bovendien is er wat betreft de baanfractie geen significant verschil meer tussen experiment- en controlegroep.

Resultaten voor de totale groepen

De resultaten zijn opgenomen in tabel 2. We kijken eerst naar de totale groepen. Hieruit blijkt dat deelname aan WerkLoont gedurende het eerste jaar leidt tot een afname van het gebruik van uitkeringen met ongeveer zeven procentpunten. Het percentage in betaalde banen neemt met een kleine drie procentpunten toe. Dit betekent dat WerkLoont ook tot gevolg heeft dat meer mensen na deelname in een situatie komen zonder uitkering en zonder werk.

Na het eerste jaar nemen de effecten af. Het effect van WerkLoont op de uitkeringsfractie blijft echter ook in het tweede en derde jaar significant. Dit betekent dat als we

alleen naar het eerste jaar zouden kijken, we het effect op de uitkeringsfractie zouden onderschatten. Bij de baanfractie ligt dit anders: daar neemt niet alleen de omvang van het effect af, maar ook de significantie ervan.

Deelgroepen

De effecten verschillen sterk tussen deelgroepen. Vooral het verschil tussen mannen en vrouwen is groot. Het effect van WerkLoont op uitkeringsgebruik en op het hebben van een baan is groter bij vrouwen dan bij mannen. Bij mannen is het effect op de baanfractie (vooral in het tweede en derde jaar) klein en niet significant.

Het effect van WerkLoont op de fractie van de tijd in een uitkering is groter bij mensen die geen kinderen hebben. Het gevonden effect op de fractie van de tijd dat men een baan heeft, is juist bij mensen met kinderen groter, al is dit effect voor geen van beide groepen (met of zonder kinderen) significant.

Daarnaast is het gevonden effect op de uitkeringsfractie groter bij mensen jonger dan veertig jaar dan bij veertig jaar en ouder. Bij de veertigplussers is het effect niet significant. Wat de baanfractie betreft zien we geen

Samenstelling van deelnemers- en controlegroep naar kenmerken **TABEL 1**

| | WerkLoont | | Controlegroep | |
|--------------------------------|-----------|------------|---------------|------------|
| | Aantal | Percentage | Aantal | Percentage |
| Totaal | 1.799 | | 1.410 | |
| Vrouwen | 646 | 36 | 592 | 42** |
| 40 jaar en ouder | 463 | 26 | 406 | 29** |
| Alleenstaand | 1.534 | 85 | 1.177 | 83 |
| Niet-Nederlandse nationaliteit | 192 | 11 | 164 | 12 |
| Niet-Nederlands geboorteland | 867 | 48 | 712 | 51 |
| Een of meer kinderen | 357 | 20 | 344 | 24** |

** Significant op vijfprocentniveau

Effecten van WerkLoont op uitkerings- en baanfracties **TABEL 2**

| Na | Fractie uitkering (in procenten) | | | Fractie baan (in procenten) | | |
|--------------------|----------------------------------|--------|--------|-----------------------------|--------|--------|
| | 1 jaar | 2 jaar | 3 jaar | 1 jaar | 2 jaar | 3 jaar |
| Totaal | -6,9** | -5,8** | -4,4** | 2,8** | 2,0* | 1,1 |
| Mannen | -4,8** | -3,5** | -2,4 | 1,5 | 0,1 | -0,7 |
| Vrouwen | -9,9** | -9,5** | -7,4** | 4,4** | 4,6** | 3,7** |
| Met kind(eren) | -5,2** | -3,0 | -1,4 | 3,0 | 2,7 | 2,9 |
| Zonder kind(eren) | -7,2** | -6,5** | -5,1** | 2,6** | 1,6 | 0,5 |
| Jonger dan 40 jaar | -7,7** | -6,5** | -5,0** | 2,9** | 2,1 | 1,0 |
| 40 jaar en ouder | -4,8* | -4,3 | -2,8 | 2,3 | 1,7 | 1,4 |

*/** Significant op respectievelijk tien- en vijfprocentniveau

grote verschillen tussen beide leeftijdsgroepen. Het feit dat veel schattingen bij de groep met kinderen en de groep van veertig jaar en ouder niet significant zijn, heeft mogelijk te maken met de relatief kleine aantallen in deze groepen, waardoor het lastiger is om kleine effecten significant te schatten.

Werkgerelateerde factoren

We hebben ook gekeken of WerkLoont invloed heeft op het soort werk dat gevonden wordt. Hiertoe hebben we voor de experiment- en controlegroep een aantal werkgerelateerde factoren vergeleken, zoals lengte van de baan, deeltijdfactor, type contract en het uurloon. Voor geen van de factoren is er een significant verschil tussen beide groepen wanneer we kijken naar de totale populatie. Er is wel een significant verschil in uurloon voor mannen, want deelnemende mannen verdienen minder dan mannen uit de controlegroep. Mogelijk heeft dit te maken met de prikkels die WerkLoont geeft om zo snel mogelijk werk te aanvaarden, waardoor men minder lang doorzoekt naar een beter betaalde baan.

KOSTENEFFECTIVITEIT

Aan de hand van de resultaten van tabel 2 hebben we een inschatting gemaakt van de kosten en baten van WerkLoont. De kosten per deelnemer zijn voor een aantal jaren berekend door de jaarlijkse totale kosten inclusief een overheadcomponent te delen door het aantal deelnemers in het betreffende jaar. Uit deze gegevens concluderen we dat de kosten voor deelname aan WerkLoont per deelnemer rond de 1.150 euro liggen.

Kosten en baten WerkLoont

TABEL 3

| In euro's | jaar 1 | jaar 2 | jaar 3 | totaal |
|-----------|--------|--------|--------|--------|
| Kosten | 1.150 | 0 | 0 | 1.150 |
| Baten | 828 | 519 | 200 | 1.547 |

Daarnaast hebben we, uitgaande van de effecten op de uitkeringsfractie in tabel 2, uitgerekend welke besparingen aan uitkeringen de deelname aan WerkLoont oplevert. Op basis van individuele gegevens hebben we berekend dat een gemiddelde uitkering ongeveer 1.000 euro per maand bedraagt. Deelname aan WerkLoont levert een contante waarde van de besparingen op van circa 1.550 euro per persoon over een periode van drie jaar (tabel 3). Na drie jaar zijn de baten dus ongeveer 400 euro hoger dan de kosten.

Bij deze berekeningen zijn enige kanttekeningen te plaatsen. Ten eerste is er bij WerkLoont waarschijnlijk sprake van enige verdringing. Als deelnemers aan WerkLoont meer kans op werk krijgen, gaat dit mogelijk ten koste van andere mensen, die daardoor langer in een uitkering blijven. Zelfs als het verdringingspercentage honderd procent zou zijn, overstijgen de kosten van WerkLoont niet de baten. Ten tweede zijn er aanwijzingen dat arbeidsparticipatie gunstige neveneffecten heeft, zoals een betere gezondheid (Schuring, 2010), wat tot minder uitgaven aan gezondheidszorg kan leiden. Aangezien WerkLoont tot een hogere arbeidsparticipatie leidt, zou deze maatregel ook dergelijke baten kunnen opleveren.

BELEIDSIMPLICATIES

De Rotterdamse maatregel WerkLoont is kosteneffectief: hij levert aan besparingen op uitkeringen meer op dan hij kost. Maar het effect op de arbeidsparticipatie is kleiner dan het effect op het gebruik van uitkeringen. WerkLoont geeft dus wel prikkels, maar deze leiden niet altijd tot het vinden van een baan. Verder leiden deze prikkels bij mannen tot het accepteren van lager betaald werk. Daarom zou een logische stap zijn om naar wegen te zoeken om de transitie naar werk te versterken, bijvoorbeeld door intensievere begeleiding naar werk en meer mogelijkheden voor vakscholing te bieden.

LITERATUUR

- Angrist, J.D. (2006) Instrumental variables methods in experimental criminological research: What, why and how. *Journal of Experimental Criminology*, 2(1), 23–44.
- Koning, J. de, P. de Hek, E. de Vleeschouwer, M. Fenger en L. van der Torre (2016) *Optimalisering van WerkLoont*. Rotterdam: SEOR en Faculteit der Sociale Wetenschappen Erasmus Universiteit.
- Koning, J. de, P. de Hek, L. Mallee et al. (2014) *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*. Rotterdam/Amsterdam: SEOR en Regioplan.
- Lammers, M., L. Kok en C. Wunsch (2013) *Langetermijneffecten van re-integratie*. Amsterdam: SEO.
- Schuring, M. (2010) *The role of health and health promotion in labour force participation*, dissertatie. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Sol, E., J. Castonguay, H. van Lindert en Y. van Amstel (2007) *Work first werkt: op weg naar evidence based work first*. Utrecht: Divosa.

In het kort

- ▶ Het is essentieel om de effecten van re-integratiemaatregelen over verschillende jaren te evalueren.
- ▶ Re-integratiemaatregel WerkLoont leidt tot minder gebruik van uitkeringen en tot een hogere arbeidsparticipatie.
- ▶ Twee jaar vanaf deelname zijn bij WerkLoont de besparingen op uitkeringen voldoende om de kosten goed te maken.