

HET EFFECT VAN RE-INTEGRATIE IN 8 VRAGEN

De effectiviteit van re-integratie vormt al jaren voer voor levendige discussies. Dit wekt de indruk dat wetenschappelijke inzichten weinig houvast bieden bij het bepalen of instrumenten nu werken of niet. Dat is een misvatting. Er zijn wel degelijk algemene lessen te trekken uit effectiviteitsonderzoek; lessen die ook van toepassing zijn op de re-integratiepraktijk van gemeenten. Gasthoofdredacteur Pierre Koning geeft tekst en uitleg in acht vragen en antwoorden.



Pierre Koning is Chief Science Officer bij het Ministerie van SZW en bijzonder hoogleraar Arbeidsmarkt en Sociale Zekerheid aan de Vrije Universiteit.

1 WAT VERSTAAN WE ONDER RE-INTEGRATIE?

De klassieke vorm van re-integratie betreft scholings- of bemiddelingstrajecten van een bepaalde duur, te volgen door een groep werklozen. Deze 're-integratie in enge zin' beslaat momenteel maar een klein deel van de totale uitgaven van gemeenten om mensen weer aan de slag te krijgen. Gek genoeg was de Beleidsdoorlichting Re-integratie van 2008 vrijwel geheel hierop gericht. Vatten we re-integratie ruimer op, dan tellen we ook de gesprekken met klantmanagers, monitoring en (de dreiging van) sancties mee. Vanuit het perspectief van gemeenten zijn daar nog loonkostensubsidies, ID-banen en WSW-banen aan toe te voegen.

2

WANNEER IS RE-INTEGRATIE EFFECTIEF?

Instrumenten moeten leiden tot meer werk of snellere werkhervatting, luidt het voor de hand liggende antwoord. Maar met een steeds flexibelere arbeidsmarkt moeten we ons afvragen: hoe duurzaam zijn gevonden banen en zijn de verdiensten wel redelijk? Met grote, administratieve bestanden van het CBS is het sinds een aantal jaren mogelijk om hier zicht op te krijgen. Voorwaarde is dat mensen langdurig gevolgd worden, ook nadat zij een baan hebben gevonden.

3 HOE MEET JE EFFECTIVITEIT?

Een zuivere effectiviteitsmeting vergelijkt twee groepen met elkaar: een groep mensen die allemaal een interventie krijgen (de experimentgroep) en een groep mensen die geen re-integratie-interventie aangeboden krijgen (de controlegroep). Voor aanvang van de meting voldoen deze twee groepen aan (gemiddeld) dezelfde kenmerken. Het verschil dat uit de meting tussen de twee groepen naar voren komt, is het zuivere, netto-effect van re-integratie.

In de praktijk stuiten we hier op een probleem: we komen nooit zomaar twee groepen met (gemiddeld) dezelfde kenmerken tegen. De kansen op werk van een experiment- en controlegroep zijn om allerlei redenen nooit gelijk. De eerste oplossing hiervoor is het opzetten van experimenten waarbij cliënten *willekeurig* wel of geen interventie krijgen aangeboden. Bijvoorbeeld: cliënten met een Burgerservicenummer eindigend op een even getal krijgen wel interventie, degenen met een oneven eindcijfer krijgen geen interventie. Zo'n aanpak levert doorgaans betrouwbare resultaten, maar is wel kostbaar.

De tweede oplossing is op zoek te gaan naar ogenschijnlijk toevallige, arbitraire redenen waarom mensen in de praktijk wel of niet een interventie krijgen – de zogenoemde 'non-experimentele' methoden of 'natuurlijke experimenten'. Denk bij 'toevallige' redenen om geen interventie aan te bieden aan: het aantal scholingsplaatsen is vol, iemand is net te oud of te jong voor deelname, een regeling is voor de ene groep net afgeschafte maar blijft voor de andere groep bestaan.

In deze omstandigheden zijn de cliënten in de experiment- en controlegroep goed vergelijkbaar of vergelijkbaar te maken, zodat zuivere effectmeting plaatsvindt. Zo is het betrekkelijk toevallig of het aantal scholingsplaatsen vervuld is of niet. Een vergelijking van de behandelde groep met een groep cliënten die wel in aanmerking komt voor interventie maar door omstandigheden toch niet kan starten, levert dan betrouwbare uitkomsten op.

4

WAAROM IS ER ZOVEEL DISCUSSIE OVER DE EFFECTIVITEIT VAN RE-INTEGRATIE?

Effectiviteit is een abstract begrip. Effectiviteit is niet direct waarneembaar, het vergt veel tijd om vast te stellen en het is een *gemiddelde* schatting van een instrument voor een bepaalde doelgroep. Klantmanagers stellen daarom nogal eens dat die schattingen – die kunnen tegenvallen – voor hun te algemeen zijn en dat hun eigen context anders is. Daarnaast is er vaak verwarring over wat nu precies als effectief wordt beschouwd. Bij moeilijke doelgroepen leidt re-integratie niet altijd tot uitstroom naar werk. Moet je daar dan toch op afrekenen of is het beter naar andere uitkomsten te kijken – zoals sociale activiteiten – of een langere tijdshorizon te nemen om de effecten op uitstroom vast te stellen?

5

WELKE RE-INTEGRATIE-INSTRUMENTEN ZIJN EFFECTIEF?

Overzien we de literatuur, dan zijn er globaal genomen twee typen instrumenten die doorgaans effectief zijn. Ten eerste hebben

klantcontacten en sancties substantiële effecten op de uitstroom naar werk. Zo blijkt uit recent Deens onderzoek dat de uitstroom naar werk direct stijgt en vervolgens enkele weken aanhoudt nadat een klantcontact heeft plaatsgevonden. Voor sancties is het bewijs van de werkingskracht nog breder. Toch stuit ook juist dit instrument – deels gesteund door ander empirisch bewijs – op veel verzet. Het is bijvoorbeeld de vraag of een minimale inkomensstroom gegarandeerd blijft na een sanctie, of mensen die uitstromen wel werk vinden en of gevonden banen wel voldoende perspectief bieden. Ten tweede blijken loonkostensubsidies relatief effectief in het genereren van werk voor de doelgroepen. Op zich niet verrassend: loonkostensubsidies worden immers alleen uitbetaald als een baan echt tot stand komt. Dat betekent echter niet dat een brede toepassing van loonkostensubsidies tot aanbeveling strekt. Een loonkostensubsidie kost geld dat, mede door substitutie en verdringing van mensen buiten de doelgroep, in de regel niet wordt terugverdiend door hogere belastingopbrengsten. Elders in het loongebouw moet dus de prijs worden betaald.

6

WELKE RE-INTEGRATIE-INSTRUMENTEN ZIJN NIET EFFECTIEF?

Er is weinig twijfel dat de *track record* van scholingstrajecten voor werklozen te wensen overlaat. Resultaten zijn soms negatief, meestal insignificant en soms gematigd positief. Die balans pakt het slechtst uit voor jongere, laagopgeleide werklozen. Vooral op korte termijn spelen zogenoemde *lock-in* effecten een rol: trajecten zouden cliënten ervan weerhouden actief te zoeken naar werk. De positieve effecten na afronding van het traject compenseren dit onvoldoende. Ten tweede scoren gesubsidieerde banen bij de overheid, zoals de ID-banen, slecht op effectiviteit. Idealiter zouden deze banen mensen ‘warm houden’ voor de arbeidsmarkt. In de praktijk echter blijken veel ongewenste effecten op te treden: stigmatisering, oneigenlijke concurrentie met reguliere banen en neiging van werknemers én werkgevers om de bestaande beschutte arbeidsrelatie in stand te houden. Allemaal redenen om dit instrument zo selectief mogelijk in te zetten.

7

HOE VERHOUDEN NEDERLANDSE ONDERZOEKS-UITKOMSTEN ZICH TOT DIE VAN HET BUITENLAND?

Op hoofdlijnen komen de uitkomsten van werkzame en niet-werkzame instrumenten overeen met die van vergelijkbare landen in Europa. Sterker nog: het succes van activerend arbeidsmarktbeleid hangt sterker af van het type instrument dan van bijvoorbeeld de conjunctuur in een bepaald land.

8

HOE KUN JE HET RE-INTEGRATIE-BELEID VAN GEMEENTEN MEER EVIDENCE BASED MAKEN?

Informatie over ingezette instrumenten en de behaalde resultaten van cliënten is essentieel om re-integratiebeleid *evidence based* te maken. Op basis van die informatie is het mogelijk om de effectiviteit – voor verschillende combinaties van typen cliënten, typen instrumenten en de timing ervan – redelijk scherp te bepalen. Vervolgens is het mogelijk om klantmanagers te adviseren welk traject de kortste weg naar werk biedt. Zo'n systeem maakt optimaal gebruik van informatie over grotere aantallen cliënten en trajecten; informatie die een klantmanager zelf nooit zou kunnen waarnemen en die bovendien een vertaalslag naar effectiviteit nodig heeft. Het is de vraag of we ons de komende jaren daadwerkelijk in de richting van meer *evidence based* werken zullen begeven. Internationale ervaringen zijn tot dusver niet altijd positief; klantmanagers schuiven de adviezen van zo'n systeem vaak terzijde. Daar staat tegenover dat verantwoord kiezen, met het oog op de slinkende budgetten, bittere noodzaak geworden is.*