

# Doelen botsen met elkaar

## Maak een knip in het re-integratiebeleid

Arjan Heyma en Marloes de Graaf-Zijl

**Veel gemeenten worstelen met de dubbele doelstelling van re-integratie. Mensen moeten toegeleid worden naar regulier werk, maar voor sommigen is dat niet haalbaar. Succesvolle experimenten met participatiebanen vormen aanleiding voor een herbezinning op het re-integratiebeleid.**

Het Nederlandse re-integratiebeleid hinkt op twee gedachten. Enerzijds moet re-integratie kosteneffectief zijn, anderzijds moet het beleid ook perspectief bieden aan mensen die nog (lang) niet klaar zijn voor een reguliere arbeidsplaats.<sup>1</sup> Deze twee doelen botsen met elkaar. Het beleid zou aan kracht winnen als het zou worden opgesplitst in twee delen. Een deel waar kosteneffectieve re-integratie het doel is en een ander deel dat is gericht op maatschappelijke participatie. In de praktijk zien we het tegenovergestelde gebeuren: in de Wet Participatiebudget zijn de gemeentelijke middelen voor re-integratie, inburgeringsvoorzieningen en volwasseneneducatie juist samengevoegd.

**Kosteneffectief** Sinds de interdepartementale studie 'Aan de slag' uit 2001 dient het re-integratiebeleid kosteneffectief te zijn. Dat houdt in dat de kosten van re-integratie-inspanningen niet groter mogen zijn dan de besparing op uitkeringslasten die daar gemiddeld uit volgt. Dat is een gezond bedrijfsmatig streven. Voor een aantal mensen is er echter geen perspectief op een reguliere baan. Zonder structurele loonkostensubsidies zullen zij nooit zelfstandig kunnen participeren op de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> Maar toegeven dat kosteneffectieve re-integratie voor deze mensen onhaalbaar is, zou ertoe leiden dat deze groep niet in aanmerking komt voor

re-integratie. Dit zou botsen met beleidsdoelen als 'iedereen binnen boord houden', 'werk boven uitkering' en 'iedereen aan de slag'. Daarom krijgen ook deze mensen re-integratiedienstverlening, maar men loopt voortdurend tegen de lage kosteneffectiviteit ervan aan. Om die reden is het wellicht beter om onderscheid te maken tussen mensen die wel kunnen worden teruggeleid naar reguliere arbeid en mensen voor wie dat te hoog is gegrepen.

**Participatie** Mensen zonder perspectief op de reguliere arbeidsmarkt kunnen ook daarbuiten maatschappelijk actief zijn.<sup>3</sup> Denk bijvoorbeeld aan vrijwilligerswerk en mantelzorg. Dit werk heeft een groot maatschappelijk nut. Re-integratie naar maatschappelijke activering kan andere baten opleveren dan een besparing op de uitkering. Die baten kunnen in een Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) worden afgewogen tegen de kosten van de re-integratiedienstverlening. Daarmee wordt helder in kaart gebracht welke maatschappelijke baten (buiten de reguliere arbeidsmarkt) de kosten van maatschappelijke activering kunnen verantwoorden. Met het streven naar uitsluitend participatie in reguliere banen wordt niet alleen miskend dat dit niet voor iedereen haalbaar is, maar ook dat er meerwaarde ligt in andere vormen van maatschappelijke participatie, zoals vrijwilligerswerk.

### Afstand

Sinds 1 januari 2007 hebben gemeenten officieel de mogelijkheid participatiebanen te scheppen.<sup>4</sup> Dit zijn tijdelijke werkzaamheden met behoud van uitkering in het kader van de re-integratie.<sup>5</sup> Volgens het Wetsvoorstel uit 2006 zijn participatiebanen ‘...specifiek bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces ten gevolge van persoonlijke werkbelemmeringen, die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt’. Het gaat dus vooral om uitkeringsgerechtigden met een relatief lage arbeidsproductiviteit. Participatiebanen betreffen activiteiten die van nut zijn voor de werkgever of de samenleving en die tevens nuttig zijn voor de ontwikkeling van betrokkene zelf richting de reguliere arbeidsmarkt. In dat verband kan worden gedacht aan laagproductieve arbeid (onder het minimumloon), maar ook aan vrijwilligerswerk, buurtwerk, et cetera.

Probleem bij de huidige opzet van participatiebanen is dat ze bij wet zijn bedoeld om ‘...betrokkene dichter bij de arbeidsmarkt te brengen.’ Dit houdt in dat ernaar gestreefd wordt betrokkene door te laten stromen naar een volgende trede op de re-integratieladder, waarbij het accent meer ligt op arbeidsactivering, arbeidstoeleiding en uiteindelijk reguliere arbeid. Uiteraard zijn er mensen die zich door werkervaring kunnen ontwikkelen van een lage arbeidsproductiviteit naar productiviteit boven het minimumloon. Maar voor een deel van de uitkeringsgerechtigden blijft die afstand te groot. Niet voor niets heeft de VNG in een reactie op het wetsvoorstel aangegeven dat participatie in de samenleving als uitgangspunt genomen moet worden en niet re-integratie. Het zou dan ook beter zijn als de termijn voor het werken in een participatiebaan opgerekt zou worden naar een langere periode dan de huidige twee jaar. Daar lijkt ook politiek steun voor te zijn. Eind 2009 concludeerde toenmalig staatssecretaris Klijnsma dat subsidiëring voor sommige mensen nodig blijft. Ook Henk Kool, de Haagse wethouder Sociale Zaken, stelt dat er mensen zijn in participatiebanen die ook na twee jaar geen gewone baan zullen vinden. ‘Die mensen weer terug in de uitkering zetten als ze net twee jaar goed bezig zijn – dat kun je niet maken. Maar een alternatief is er nu nog niet’.<sup>6</sup>

### Experiment

Uit een evaluatie van een experiment met participatiebanen in Nijmegen bleek dat deelnemers over het algemeen erg blij waren om te werken met behoud van uitkering. Maar tegelijkertijd waren zij bang om terug te vallen in

hun oude leefpatroon wanneer de participatiebaan zou worden beëindigd.<sup>7</sup> Ook in Amsterdam bleek uit een evaluatie onder de eerste 1000 deelnemers aan participatieplaatsen dat zij over het algemeen tevreden waren met hun participatieplaats, vooral omdat het meer sociale contacten opleverde via het werk. Slechts 19 procent verwachtte echter een vaste plek bij de werkgever te kunnen krijgen en maar 10 procent van de participerende werkgevers zag mogelijkheden om deelnemers een dienstverband aan te bieden.<sup>8</sup>

Voor in Nijmegen komt het experiment met participatiebanen uit de evaluatie naar voren als zeer succesvol. Dat komt ondermeer door de doelstellingen die daarbij zijn gehanteerd. Volgens de gemeente Nijmegen zijn participatiebanen ‘gesubsidieerde arbeidsplaatsen, waarbij uitstroom naar (regulier) werk niet het primaire doel is. (...) Bij de personen in een participatiebaan moet het werk leiden tot meer maatschappelijke participatie (doorbreken van sociaal isolement), meer structuur in het leven en het ontplooiën van kwaliteiten. Verder moeten de banen een bijdrage leveren aan het versterken van de sociale infrastructuur.’ Uit de evaluatie blijkt dat voor de meeste personen met een participatiebaan deze doelstellingen zijn gehaald en dat de baan positieve effecten heeft gehad, zoals veel werkcontacten, meer ondernemingszin, meer structuur in het leven, het leren van nieuwe vaardigheden en een beter welbevinden. Als deze participatiebanen langs de strikte meetlat van kosteneffectiviteit gelegd zouden worden, met voldoende uitkeringsbesparing als doel, zou het experiment als niet succesvol worden beoordeeld. Veel gemeenten worstelen met deze dubbele doelstelling.

### Knip

De Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) zou in beeld kunnen brengen wat de meerwaarde is van re-integratie buiten de reguliere arbeidsmarkt. Dezelfde MKBA zou ook voor reguliere re-integratieactiviteiten uitgevoerd moeten worden. Beide vormen van re-integratie worden dan langs dezelfde meetlat gelegd. Het is echter van belang in deze analyse een knip te maken tussen activiteiten gericht op kosteneffectiviteit en activiteiten gericht op sociale activering. De omvang van de posten, zowel kosten als baten, kan immers behoorlijk verschillen: re-integratie naar reguliere arbeid zal een positief saldo vooral ontlenen aan een besparing op uitkeringslasten, terwijl sociale activering een positief saldo vooral zal danken aan de maatschappelijke meerwaarde. Alleen door deze knip te maken, doen we recht aan de dubbele doelstelling van het re-integratiebeleid.



Vrijwilligerswerk en mantelzorg hebben een groot maatschappelijk nut

## Fiasco

Een breed gevoerd arbeidsmarktbeleid is zelden succesvol. De zogenaamde sluitende aanpak in het re-integratiebeleid van begin jaren 2000 werd een fiasco, omdat niet iedereen die geholpen werd, hulp nodig had of geholpen kon worden. Hoewel de landelijke politiek een paar jaar geleden is afgestapt van die brede aanpak, is dat idee toch weer min of meer omarmd door de gemeentelijke politiek bij de re-integratie van bijstandsgerechtigden. Vanuit de gedachte dat 'niemand mag worden afgeschreven' wordt re-integratiebeleid gevoerd met als doel om iedereen via de re-integratieladder stapjes richting reguliere arbeid te laten zetten. Dat 'iedereen doet mee' is vanuit sociaal perspectief een lovenswaardig uitgangspunt, maar niet realistisch binnen re-integratiebeleid dat uitsluitend als doel heeft om mensen toe te leiden naar reguliere arbeid. Als we ervoor kiezen om dat beleid te differentiëren tussen beleid dat puur gericht is op maatschappelijke participatie en beleid dat gericht is op het terugleiden naar reguliere arbeid, zonder daartussen een muur te bouwen, dan kan daadwerkelijk werk worden gemaakt van kosteneffectief re-integratiebeleid. ■

**Arjan Heyma** werkt bij SEO Economisch Onderzoek en **Marloes de Graaf-Zijl** is verbonden aan het Amsterdams Instituut voor Arbeidsstudies.

## Noten

1. Zie Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel over terugkeerbanen, 14 juli 2006.
2. Zie o.a. Groot, I. (2009), *Hoe helpen we langdurig werklozen aan een baan?*, TPEdigitaal 3(2), pp. 67-84.
3. Zie o.a. Hoeymans, N. (2009), *Maatschappelijke participatie bij ouderen*, TPEdigitaal, 3(2), pp. 53-66.
4. Een aantal gemeenten, zoals Amsterdam en Nijmegen, experimenteerde al eerder met participatiebanen binnen de mogelijkheden van de Wet werk en bijstand.
5. Zie Memorie van Toelichting bij Wetsvoorstel over terugkeerbanen, 14 juli 2006. De banen moeten voor de werkgever additioneel zijn, bovenop de reguliere werkzaamheden, en dus niet ten koste gaan van bestaande banen.
6. Zie Binnenlands Bestuur, 4 december 2009.
7. Zie O&S Nijmegen (2006), *Evaluatie experiment participatiebanen; Zijn de doelstellingen gehaald en zijn de betrokken partijen tevreden?*, maart 2006.
8. Zie Pantar Amsterdam (2008), *1000 participatieplaatsen in Amsterdam; Een stap op weg naar regulier werk*, maart 2008.

Meer informatie? Kijk op [www.kennisbanksocialezaken.nl](http://www.kennisbanksocialezaken.nl)