

Nutteloze trainingen of zinnige investering?

Lucy Kok

Er wordt jaarlijks door UWV en gemeenten 2 miljard euro besteed aan re-integratie. Daarvan gaat 360 miljoen naar private re-integratiebedrijven. De re-integratietrajecten die private bedrijven inzetten voor hun klanten hebben een klein positief effect op de kans op werk. Is dit voldoende om de kosten van de trajecten terug te verdienen? Niet als je kijkt naar de besparing op de uitkeringslast. Maar de maatschappelijke baten zijn hoger dan alleen de besparing op de uitkeringen.

1 Inleiding

“Het begeleiden van Pauline van Schermbeek (53) is onlangs gestopt. Maar een baan heeft ze ondanks tientallen sollicitaties niet gevonden. “Ik heb zeker een jaar verloren met nutteloze trainingen. Ik zat tussen de bijstandsmoeders en WAO'ers op computerles”, vertelt Van Schermbeek, die jaren werkzaam was in de hulpverlening en bijna een studie psychologie afrondde” Pauline van Schermbeek wisselde na een jaar van re-integratiebureau. Over haar tweede bureau is ze wel tevreden, ook al heeft ze nog geen vaste baan. Ze kreeg van het bureau geen collectieve trainingen achter de computer, maar ging “jobhunting en gericht op zoek naar vacatures”. Ze heeft “goede hoop” binnenkort aan het werk te raken.” (NRC 5 maart 2008).

Verhalen zoals die van Pauline Schermbeek doen veelvuldig de ronde in re-integratieland. Ze doen het imago van de sector geen goed. Reden voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om het re-integratiebeleid eens goed tegen het licht te houden. Conclusie van de beleidsdoorlichting van het ministerie is dat re-integratie een klein positief

effect heeft op de kansen op werk van werklozen en dat de opbrengsten van re-integratie in termen van bespaarde uitkeringslasten niet opwegen tegen de baten (SZW 2008a). Maar re-integratie heeft meer positieve effecten dan alleen besparing op de uitkeringslasten. Volgens het kabinet zijn de totale maatschappelijke baten groter dan de maatschappelijke kosten *“Maatschappelijke effecten kunnen zijn: minder isolement, actief maken van burgers, meer productie, minder criminaliteit en lagere zorgkosten. De wetenschappelijke inzichten over ‘de berekening’ van de opbrengst van dit soort effecten zijn niet eensluidend en worden verder onderzocht. Het kabinet meent dat deze opbrengsten er zijn.”* (SZW 2008b)

Deze conclusie is mede gebaseerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse die SEO Economisch Onderzoek in 2006 heeft verricht (Kok, e.a. 2006). In dit artikel bespreek ik de resultaten van die kosten-batenanalyse en de onzekerheidsmarges rond de uitkomsten. Ik beperk me daarbij tot de uitkomsten voor bijstandsgerechtigden. De berekeningen zijn ook verricht voor WW-ers, volledig arbeidsongeschikten en zieke werknemers. Voor de resultaten van die berekeningen verwijs ik naar het onderzoeksrapport. De kosten-batenanalyse is voor al deze groepen uitgevoerd conform de OEI leidraad van het CPB. De berekeningen zijn gebaseerd op gegevens over de periode 2002-2005.

In de volgende sectie geef ik de resultaten weer van de kosten-batenanalyse (KBA) van re-integratie voor bijstandsgerechtigden. In de rest van dit artikel beschrijf ik hoe we tot deze resultaten zijn gekomen. In sectie 3 ga ik in op de resultaten van de effectiviteitanalyses die ten grondslag liggen aan de berekeningen. Sectie 4 gaat in op de veronderstelling die we gehanteerd hebben over de macro effectiviteit. En sectie 5 gaat in op veronderstelling over de productiviteit van de uitkeringsgerechtigde die weer aan het werk komt. Voor de overige veronderstellingen verwijs ik naar Kok e.a. (2006). Sectie 6 kijkt naar de verdeling van de baten en lasten over de verschillende actoren en bevat een gevoeligheidsanalyse. Sectie 8 concludeert.

2 KBA re-integratie bijstandsgerechtigden

Onderstaande tabel geeft de resultaten van de kosten-batenanalyse weer van re-integratietrajecten voor bijstandsgerechtigden die een half jaar na instroom zijn ingezet.

Tabel 1 Kosten en baten per re-integratietraject die na zes maanden zijn ingezet, per traject, voor bijstandsontvangers, basisscenario

	uitkerings- lasten	werk- gever	cliënt	verdrongen werknemer	overig maat- schappij	totaal
Uitkering	2.144		-2.144	0		0
Uitvoeringskosten	129					129
Kosten re-integratietraject	-3.250					3.250
Uitvoeringskosten traject	-526					-526
Productie		5.448				5.448
Loon		-5.448	5.448	0		0
Werkgerelateerde kosten			-218	0		-218
Belasting			-150	0	150	0
Vrije tijd			-	0		-
Immaterieel inkomen			+	0		+
Uitgaven gezondheidszorg					67	67
Criminaliteit					57	57
Minder belastingverstoring					-338	-338
Totaal	-1.503	0	2.935	0	-64	1.369

Bron: Kok e.a., 2006.

Op een investering van 3.776 euro (kosten traject plus uitvoeringskosten gemeente) wordt in het basisscenario een rendement van 1.369 euro gehaald, wanneer we geen rekening houden met de waarde van vrije tijd en met immaterieel inkomen als gevolg van werken.

Het rendement wordt vrijwel uitsluitend veroorzaakt doordat de uitkeringsgerechtigde gaat werken en productief is. In het basisscenario is verondersteld dat de waarde van de productie gelijk is aan zijn/haar verdiende loon. Verder zijn er nog een paar kleine baten doordat de uitvoeringskosten van de gemeente dalen (doordat er minder uitkeringen hoeven te worden uitbetaald), de uitgaven van de gezondheidszorg dalen (doordat werkenden minder gezondheidszorg gebruiken dan bijstandsgerechtigden) en de kosten van criminaliteit dalen iets. Een baat is ook dat degenen die aan het werk komen immaterieel inkomen hebben uit werk. Uit onderzoek blijkt dat mensen die na een periode van werkloosheid weer aan het werk gaan gelukkiger worden (Romeu Gordo 2006). Dit effect hebben we niet gekwantificeerd.

De uitkeringslasten die de gemeente bespaart zijn per saldo geen maatschappelijke baten; degene die aan het werk komt verliest immers zijn uit-

kering. Ook het loon dat degene die aan het werk komt gaat ontvangen is per saldo geen maatschappelijke baat; het is een baat voor de werknemer maar een kostenpost voor de werkgever. Hetzelfde geldt voor de belasting die de werknemer gaat betalen; dit is een kostenpost voor de werknemer, maar een baat voor de rest van de maatschappij.

Er zijn nog drie posten die de baten verminderen. Dat zijn de werkgerelateerde kosten en het verlies aan vrije tijd van degene die aan het werk komt en de kosten die extra belastingheffing met zich meebrengt om de trajecten te financieren. Het verlies van vrije tijd hebben we niet gekwantificeerd, wegens gebrek aan gegevens. Belastingheffing is op zichzelf neutraal omdat het een kostenpost is voor degene die het betaalt, maar een batenpost voor degenen die gebruik maken van de diensten die ermee worden gefinancierd. Maar het heffen van belasting verstoort de werking van de arbeidsmarkt. Als gevolg van belastingheffing houden werknemers minder over van hun loon, waardoor ze minder gaan werken. Dit leidt dus tot minder productie.

3 Micro effectiviteit

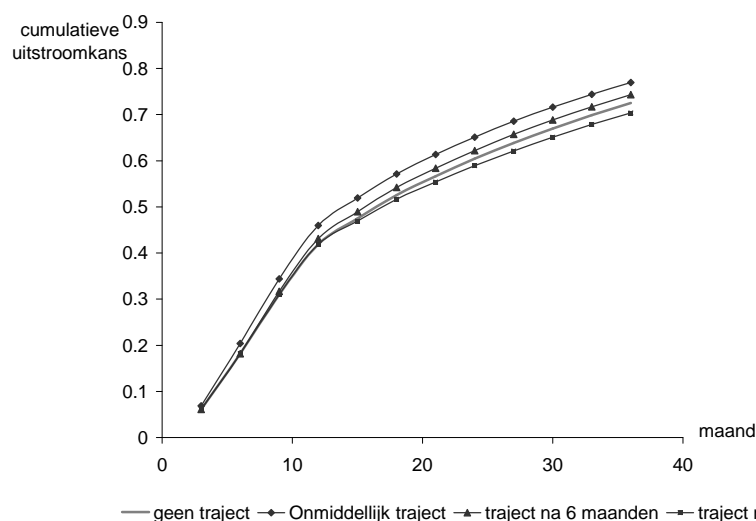
Om het effect van re-integratieactiviteiten op de werkloosheidsduur te berekenen maakten we gebruik van een duurmodel. Hiermee schatten we in hoeverre de werkloosheidsduur van degenen die wel een traject hebben gevolgd afwijkt van de werkloosheidsduur van degenen die geen traject hebben gevolgd. Met een duurmodel kan gecorrigeerd worden voor selectie-effecten en voor zogenaamde right-censoring (het gegeven dat van een groot aantal personen alleen de begindatum van de werkloosheid of verzuim bekend zal zijn en niet de einddatum). Het model dat we gebruiken corrigeert voor selectie op basis van waargenomen kenmerken. We hebben alleen het effect gemeten van het volgen van een traject, vanaf het moment dat het eerste instrument feitelijk begonnen is. We hebben niet gemeten of uitkeringsgerechtigden uitstromen uit de uitkering om te voorkomen dat ze een traject moeten volgen. Eerder onderzoek duidt erop dat dit effect substantieel kan zijn (Black e.a. 2002; Van der Heul 2006).

Voor de analyses is een databestand gebruikt dat is gemaakt voor eerder onderzoek dat in het kader van de evaluatie van de SUWI-operatie voor de Raad voor Werk en Inkomen is verricht (Graaf-Zijl e.a. 2006). Doel van dat onderzoek was om mensen te volgen die instromen in de SUWI-keten. Voor dat onderzoek zijn administratieve bestanden van UWV, gemeenten en CWI aan elkaar gekoppeld voor de periode 1999-2004. Aan de hand

van deze gekoppelde bestanden zijn alle mensen die vanaf 1999 in de SUWI-keten zijn gestroomd door de tijd gevolgd.

Van de mensen die de bijstand instromen stroomt een deel weer vanzelf uit, zonder een traject te volgen. Na twee jaar is van degenen zonder traject 66% uitgestroomd. Het volgen van een traject dat onmiddellijk na instroom wordt ingezet verhoogt de kans op uitstroom met 6 procentpunt tot 72% (zie figuur 1).¹ Het effect van een traject na zes maanden wordt ingezet is kleiner en treedt bovendien later op. Na twee jaar is dan 69% uitgestroomd. Een traject dat pas na een jaar wordt ingezet heeft een klein negatief effect op de uitstroomkans. De uitstroomkans na twee jaar is dan 65% in plaats van 66% zonder traject (Kok e.a. 2006).

Figuur 1 Gesimuleerde cumulatieve uitstroomkans uit de uitkering, met en zonder traject



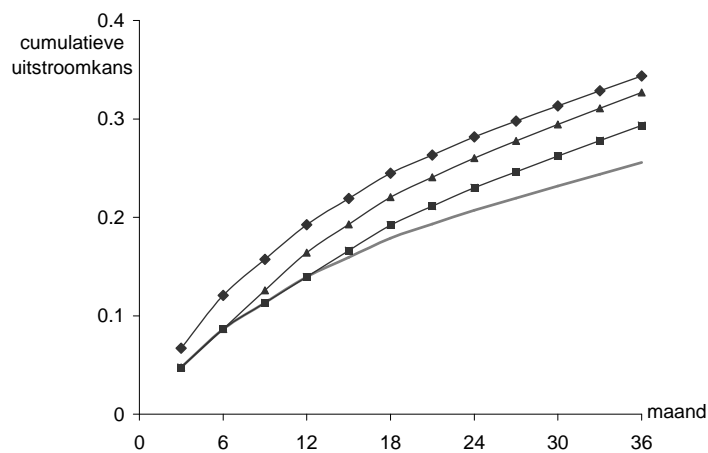
Bron: Kok e.a., 2006.

Wanneer we niet kijken naar de totale uitstroom uit de uitkering maar alleen naar degenen die naar regulier werk zijn uitgestroomd dan krijgen we een ander beeld. De uitstroom uit de uitkering naar werk is veel lager dan de totale uitstroom. Veel uitkeringsgerechtigden stromen om andere redenen uit, bijvoorbeeld omdat ze zijn gaan samenwonen, omdat ze 65 jaar zijn geworden of omdat ze met een gesubsidieerde baan zijn begonnen. Na twee jaar heeft zonder traject slechts 21% een baan gevonden. Trajecten

¹ Alle in de tekst genoemde effecten zijn statistisch significant.

verhogen de kans op werk echter sterk. Een traject dat onmiddellijk na instroom start verhoogt de kans op een baan met 7 procentpunt tot 28%. Een traject dat na zes maanden start verhoogt de kans op werk na twee jaar minder sterk, namelijk met 5 procentpunt. Na twee jaar heeft dan 26% een baan. Een traject dat pas na een jaar start verhoogt de kans op werk het minst, namelijk met slechts 2 procentpunt tot 23% (zie figuur 2).

Figuur 2 Gesimuleerde cumulatieve uitstroomkans uit de uitkering naar werk, met en zonder traject



— geen traject —◆— onmiddellijk traject —▲— traject na 6 maanden —■— traject na 12 maanden

Bron: Kok e.a., 2006.

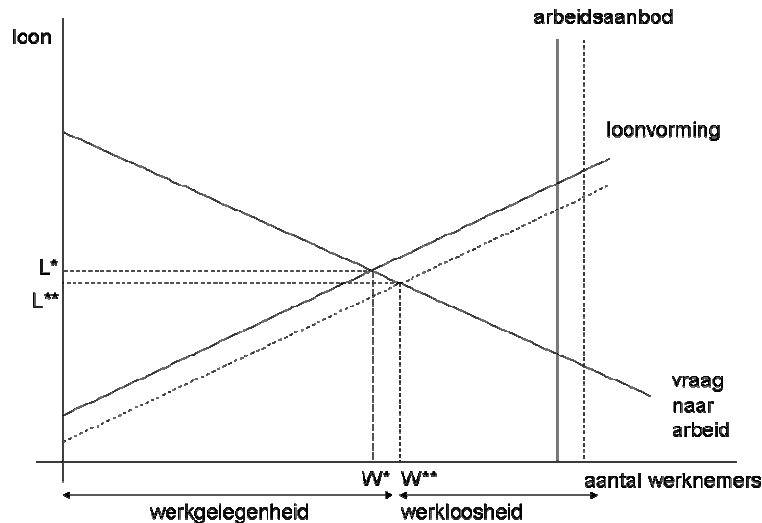
De uitkomsten van onze berekeningen leren ons twee dingen. Ten eerste is het zaak voor bijstandgerechtigden een re-integratietraject zo snel mogelijk in te zetten. Hoe eerder het traject wordt ingezet hoe effectiever. Bovendien rendeert het effect langer. Ten tweede blijkt dat trajecten een grotere invloed hebben op de uitstroom naar regulier werk dan op de totale uitstroom. Dit is niet vreemd. Trajecten zijn immers gericht op uitstroom naar werk, en niet op uitstroom naar een andere situatie (bijvoorbeeld als gevolg van samenwonen). Doordat de trajecten de kans op regulier werk sterker verhogen dan de totale uitstroomkans treedt er kennelijk een verschuiving op in de situaties waarnaar mensen uitstromen. Mensen stromen door de trajecten in mindere mate uit naar inactiviteit. Dit effect kunnen we niet goed verklaren. We weten niet waar mensen naar toe uitstromen. Voor een deel bestaat de overige uitstroom uit mensen die met pensioen

gaan of gaan samenwonen. Voor een deel stromen mensen ook uit zonder dat er een duidelijke (door ons waarneembare) andere inkomensbron is. Het kan zijn dat deze mensen een opleiding gaan volgen op kosten van een beurs of hun ouders. Het kan ook zijn dat zij illegale inkomstenbronnen hebben (criminaliteit of zwart werk) en geen trek meer hebben in de gesprekken met de sociale dienst. Hoe een traject invloed heeft op de beslissing om zonder een andere inkomstenbron de uitkering te stoppen is nog onduidelijker. Mogelijk stellen mensen opleiding of samenwonen uit omdat zij kans hebben via een traject een eigen inkomen te verwerven. Maar het kan ook duiden op een ex ante effect van trajecten: als mensen uitstromen uit de uitkering op het moment dat een traject wordt aangekondigd, om te voorkomen dat ze een traject moeten gaan volgen, dan leidt dat in onze berekeningen tot een hogere overige uitstroom van de controlegroep, de groep die geen traject heeft gevolgd. We zien dan een negatieve effect van het feitelijk volgen van een traject op de overige uitstroom.

Het traject blijkt niet alleen de kans dat iemand uitstroomt uit de uitkering te verhogen, maar ook de kans dat iemand weer terugstroomt in de uitkering te verlagen. Als gevolg van het traject blijven mensen dus langer uit de uitkering. Na een jaar is van degenen die zonder traject naar werk zijn uitgestroomd 24% weer terug in de uitkering en van degenen die met traject zijn uitgestroomd is 22% weer terug in de uitkering (Kok e.a. 2006).

4 Macro effectiviteit

Re-integratietrajecten kunnen via verschillende mechanismen invloed hebben op de werkgelegenheid. De effecten kunnen worden onderscheiden naar effecten op het aanbod van arbeid, effecten op de vraag naar arbeid en effecten op de aansluiting van vraag en aanbod. Omdat bijstandsontvangers meestal al langere tijd van de arbeidsmarkt zijn is vooral het effect van re-integratietrajecten op het arbeidsaanbod relevant. Onderstaande figuur illustreert wat er gebeurt in een imperfect werkende arbeidsmarkt als re-integratietrajecten leiden tot een vergroting van het arbeidsaanbod.

Figuur 3 Effect vergroting arbeidsaanbod

In de figuur worden drie doorgetrokken lijnen weergegeven.² Een verticale lijn die het totale arbeidsaanbod aangeeft. Een dalende lijn die de vraag naar arbeid aangeeft en een stijgende lijn die voor verschillende werkgelegenheidsniveaus de uitkomsten van het loonvormingsproces weergeeft. Het evenwicht op de arbeidsmarkt komt tot stand waar deze stijgende lijn en de vraag naar arbeid elkaar kruisen. Er ontstaat een werkgelegenheid W^* waarbij een loon L^* wordt betaald. Dit lijkt op maar is niet gelijk aan een klassiek arbeidsmarktmodel. Cruciaal hier is dat er werkloosheid ontstaat ter grootte van het verschil tussen arbeidsaanbod en werkgelegenheid. De arbeidsmarkt is niet volledig competitief. In een volledig competitieve markt kan werkloosheid niet ontstaan: degenen die meer willen verdienen dan hun reserveringsloon behoren dan niet tot het arbeidsaanbod. In dit model is het loon van werknemers evenwel niet gegeven, zoals in een perfecte markt, maar de uitkomst van een onderhandelingsproces, waarin vakbonden marktmacht hebben. Andere factoren zijn minimumloon, de sociale zekerheid en heterogeniteit van arbeid en de daarmee samenhangende intransparantie van de arbeidsmarkt waardoor vacatures en werkloosheid gelijktijdig kunnen voorkomen. Het idee achter het model is dat de omvang van de werkloosheid de macht van werknemers en werkgevers bepaald. Hoe kleiner de werkloosheid, hoe hoger de looneisen die vakbonden kunnen stellen. Hoe groter de werkloosheid hoe meer eisen werkgevers kunnen stellen.

² De beschrijving volgt Calmfors, 1994.

Re-integratietrajecten kunnen op verschillende manieren het aanbod van arbeid verhogen. Het kan zijn dat werklozen die niet meer actief zochten omdat ze gedemotiveerd waren, weer gemotiveerd worden om te gaan zoeken. Een andere mogelijkheid is dat voor werklozen die een sterke voorkeur hebben voor vrije tijd het nut van werkloos zijn omlaag gaat als zij moeten participeren in een re-integratietraject. Zij moeten dan immers hun vrije tijd opofferen. Daardoor neemt hun reserveringsloon (het loon dat zij minimaal willen verdienen) af. Door deze effecten neemt het reële arbeidsaanbod toe. Doordat het reële arbeidsaanbod toeneemt neemt in eerste instantie, bij gelijkblijvende werkgelegenheid de werkloosheid toe. Hierdoor neemt de macht van werknemers af: zij kunnen minder hoge looneisen stellen. Daardoor dalen de lonen en neemt de werkgelegenheid toe. Ten opzichte van de oorspronkelijke situatie is het arbeidsaanbod verschoven naar rechts (de gestippelde verticale lijn), het loon is gedaald naar L^{**} en de werkgelegenheid is toegenomen tot W^{**} . De werkloosheid is daarbij niet noodzakelijkerwijs lager, het kan zowel dalen als stijgen als gevolg van deze effecten; niet alleen de werkgelegenheid is toegenomen maar ook het arbeidsaanbod.

Re-integratietrajecten kunnen ook leiden tot een grotere werkgelegenheid doordat ze de productiviteit van werklozen verhogen. Daarbij zal het vooral gaan om scholingstrajecten en trajecten gericht op het vergroten van sociale vaardigheden. Doordat de werknemers productiever zijn geworden zijn werkgevers bereid meer voor ze te betalen (de vraagcurve schuift naar rechts). Doordat de vraag naar arbeid toeneemt neemt de werkgelegenheid toe. Tegelijkertijd kunnen echter de looneisen van werknemers toenemen, waardoor de aanbodcurve naar links schuift en het effect per saldo ongewis is. Tot slot kunnen re-integratietrajecten leiden tot een grotere werkgelegenheid doordat ze de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt verbeteren. Bemiddeling tussen werkgever en werknemer kan er voor zorgen dat er eerder een match tot stand komt. Het aanleren van kwalificaties waaraan tekorten zijn op de arbeidsmarkt kan de mismatch tussen vraag en aanbod verminderen. Het bevorderen van actief zoekgedrag van werklozen kan ervoor zorgen dat vacatures sneller vervuld worden. Proefplaatsingen verminderen voor de werkgever het risico als gevolg van onzekerheid over de kwaliteiten van werklozen; hierdoor zal iemand eerder worden aangenomen.

Voor de werkgever wordt het nu makkelijker en goedkoper om mensen aan te nemen: de vraag naar arbeid neemt toe en de lonen stijgen (de vraagcurve schuift naar rechts). Doordat er meer goede sollicitanten zijn per vacature neemt de concurrentie tussen sollicitanten toe: de lonen dalen (de aanbodcurve schuift naar rechts). Werkgevers kunnen daardoor nog

meer mensen aannemen. Beide effecten leiden dus tot een toename van de werkgelegenheid.

Verdringing. Op de korte termijn, als de lonen nog niet zijn aangepast, zal de werkgelegenheid gelijk blijven. Re-integratie leidt er dan toe dat de gere-integreerde werkloze de plaats van een ander inneemt: er is sprake van verdringing. Vergroting van het arbeidsaanbod, verhoging van de productiviteit of verbetering van de aansluiting tussen vraag en aanbod leiden dan op korte termijn niet tot meer werkgelegenheid. Op langere termijn kan de arbeidsmarkt zich wel aanpassen en neemt de werkgelegenheid toe. Baten (extra productie) treden daarom op langere termijn op

Er zijn vele studies gedaan naar verdringing, maar de meeste hebben betrekking op loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. Deze studies komen op zeer hoge verdringingspercentages van tachtig procent of meer (De Koning e.a. 2005). Aangenomen mag worden dat het structurele verdringingseffect van re-integratietrajecten veel kleiner is dan bij loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. Het idee achter loonkostensubsidies is dat arbeid goedkoper wordt voor werkgevers, waardoor de vraag naar arbeid toeneemt. Voor werkgevers is het echter aantrekkelijk om, bij gelijke productiviteit, een werknemer zonder subsidie te vervangen door een werknemer met subsidie. Dit soort substitutie-effecten treden bij re-integratietrajecten niet op. De enkele empirische studies naar het verdringingseffect van trainingsprogramma's bevestigen dit. Deze studies concluderen dat trainingsprogramma's niet leiden tot verdringing (Calmfors 2002).

Het effect van actief arbeidsmarktbeleid op de werkgelegenheid is afhankelijk van de conjunctuur. In een opgaande conjunctuur heeft uitbreiding van het arbeidsaanbod een sterker drukkend effect op de lonen dan in een fase waarin sprake is van grote werkloosheid. In termen van figuur 3: als de werkloosheid klein is, zal er een sterke opwaartse druk op de lonen ontstaan. Door extra arbeidsaanbod te creëren kan die druk verlicht worden. De lonen stijgen dan niet, waardoor de werkgelegenheid op peil blijft. Als sprake is van grote werkloosheid dan is er al geen opwaartse druk op de lonen. Extra arbeidsaanbod zal dan niet leiden tot neerwaartse druk op de lonen en daardoor ook geen extra werkgelegenheid opleveren. Als er geen extra werkgelegenheid wordt gecreëerd leidt het creëren van extra arbeidsaanbod tot verdringing. In een krappe arbeidsmarkt daarentegen zal extra arbeidsaanbod wel leiden tot neerwaartse loondruk en meer werkgelegenheid. Dit leidt tot de paradoxale conclusie dat actief arbeidsmarktbeleid het meest effectief is in een krappe arbeidsmarkt (Calmfors 2002). In de praktijk zal actief arbeidsmarktbeleid echter juist worden ingezet wanneer sprake is van grote werkloosheid.

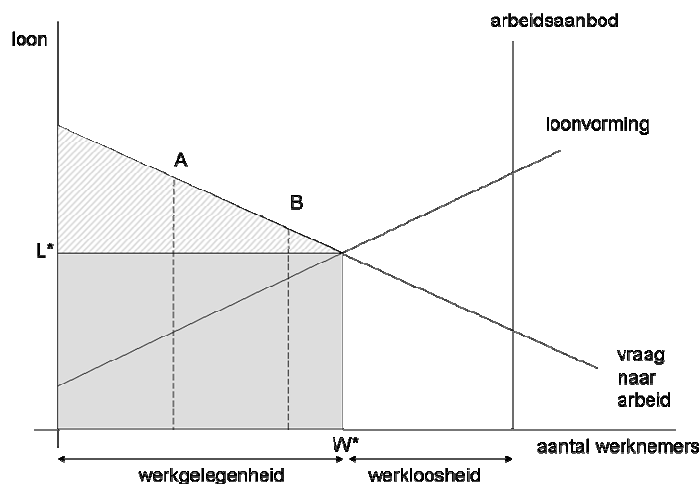
Doordat actief arbeidsmarktbeleid juist wordt ingezet bij grote werkloosheid is het moeilijk de effecten te meten op de werkgelegenheid. Een positieve correlatie tussen werkloosheid en arbeidsmarktbeleid zou dan tot de (incorrecte) conclusie kunnen leiden dat meer arbeidsmarktbeleid leidt tot hogere werkloosheid. Correctie voor dit probleem is lastig. De resultaten van studies naar het effect op de werkgelegenheid zijn, mede door dit schattingsprobleem, niet eenduidig (Calmfors 2002).

Voor de berekeningen in het basisscenario zijn we uitgegaan van de structurele situatie. Wanneer elk jaar eenzelfde aantal trajecten wordt ingezet dan heeft na vijf à tien jaar de arbeidsmarkt zich aangepast aan het grotere arbeidsaanbod of de hogere productiviteit van werklozen. In het geval trajecten leiden tot een groter arbeidsaanbod dan heeft een constant aantal trajecten per jaar een structurele vergroting van het arbeidsaanbod tot gevolg. Het is niet zo dat het aanpassingsproces bij elk nieuw traject weer begint. Alleen wanneer het aantal trajecten toe- of afneemt zal de arbeidsmarkt zich weer aanpassen. We gaan er in het basisscenario van uit dat in de structurele situatie geen sprake is van verdringing.

5 Productiviteit

De extra werkgelegenheid die wordt gecreëerd betekent extra productie. De vraag is hoeveel extra productie. Dit illustreren we aan de hand van het al eerder gebruikte plaatje. Figuur 4 is gelijk aan figuur 3, met dit verschil dat we nu de toegevoegde waarde van werknemers gearceerd hebben. De vraagcurve geeft de productie van werknemers weer. Als de productie van de laatste werknemer (de zogenaamde marginale werknemer) gelijk is aan het loon dat deze verdient zal de werkgever geen mensen meer aannemen. Omdat de werkgever aan alle werknemers hetzelfde loon betaalt is de gemiddelde productie die alle werknemers leveren hoger dan het loon dat de werkgever betaalt. Werknemer A bijvoorbeeld krijgt een loon L^* maar levert een hogere productie. Werknemer B krijgt ook loon L^* maar levert een lagere productie. Het verschil tussen de productie en het betaalde loon is de toegevoegde waarde voor de werkgever.

Als door een re-integratietraject één werkloze aan het werk wordt geholpen dan is dat de marginale werknemer. Zijn productie is per definitie gelijk aan zijn bruto loon, en zijn toegevoegde waarde dus nul. Als door re-integratietrajecten meer mensen aan het werk worden geholpen dan zal de toegevoegde waarde wat groter zijn. In het basisscenario gaan we ervan uit dat de toegevoegde waarde van de extra werkgelegenheid voor werkgevers nul is. We veronderstellen dus dat de waarde van de productie die degenen die een baan hebben gevonden gelijk is aan hun bruto loon.

Figuur 4 Toegevoegde waarde werknemers

6 Verdeling kosten en baten en gevoeligheidsanalyse

Onderstaande tabel bevat de resultaten van de berekeningen met de veronderstellingen volgens het basisscenario (1) en vijf alternatieve scenario's.

Tabel 2 Totale maatschappelijke kosten en baten van trajecten voor bijstandsonvangers die onmiddellijk zijn ingezet, per traject

	Scenario					
	1	2	3	4	5	6
Veronderstellingen						
verdringing (%)	0	50	0	0	0	0
hogere productiviteit (%)	0	0	20	0	0	0
tijdshorizon (jaar)	10	10	10	5	10	10
waarde non-participatie	niet	niet	niet	niet	wel	niet
effectiviteit trajecten (%-punt)	5	5	5	5	5	2,5
Uitkomsten						
saldo uitgaven sociale zekerheid	-1.503	-2.681	-1.503	-2.638	-1.503	-2.350
saldo werkgever	0	0	1.090	0	0	
saldo verdrongen werknemer	0	-1.262	0	0	0	
saldo cliënt	2.935	2.935	2.935	1.497	634	1.313
saldo maatschappij overig	-64	-692	-64	-507	-64	-427
saldo maatschappelijk perspectief	1.369	-1.699	2.458	-1.647	-932	-1.465

Bron: Scenario 1 t/m 4: Kok e.a.,2006. Scenario 5 en 6 nieuwe berekeningen.

Scenario 1: basisscenario

De cliënt zelf heeft het meeste baat bij een traject. De totale baat voor de cliënt bedraagt € 2935. Degenen die aan het werk komen als gevolg van een traject gaan er € 634 op vooruit. Dit is het verschil tussen het loon en de uitkering. De cliënten echter die er het meest op vooruit gaan zijn degenen die als gevolg van het traject niet uitstromen uit de uitkering zonder een baan te vinden. We hebben gezien dat trajecten de kans om met baan uit te stromen vergroot en de kans om zonder baan uit te stromen verkleint. Degenen die langer in de uitkering blijven als gevolg van het traject gaan er het bedrag van de uitkering op vooruit (€ 2301). Het berekende saldo voor de cliënt is exclusief de immateriële baten voor de cliënt die werk vindt en de kosten van het inleveren van vrije tijd.

De bespaarde uitkeringslasten wegen niet op tegen de kosten van re-integratietrajecten voor bijstandsontvangers. Als de gemeente het traject betaalt dan gaat de gemeente er op achteruit. Omdat de maatschappelijke baten in het basisscenario positief zijn voor de maatschappij als geheel, is het rationeel de gemeente te vergoeden voor de kosten van re-integratietrajecten. Door uit belastinggeld de kosten voor de gemeente voor de trajecten te vergoeden, wordt het inzetten van trajecten voor de gemeente financieel voordelig, terwijl de maatschappij als geheel er dan nog steeds op vooruit gaat. Dit is precies wat er gebeurt vanuit het werkdeel van de Wet Werk en Bijstand.

De werkgever die een gere-integreerde cliënt aanneemt gaat er niet op vooruit, vanwege de veronderstelling dat de waarde van de productie van de cliënt even groot is als zijn loon.

De post 'maatschappij overig' gaat erop achteruit omdat de kosten voor de sociale zekerheid per saldo omhoog gaan. Daardoor moet extra belasting worden geheven. Dit verstoort de werking van de arbeidsmarkt, waardoor de welvaart daalt.

Scenario 2: verdringing

In dit scenario veronderstellen we dat er wel sprake is van verdringing. Dit kan het geval zijn in tijden van laagconjunctuur. We voeren een gevoeligheidsanalyse uit met een verdringingspercentage van 50%. Daarbij veronderstellen we dat degenen die aan het werk komen voor de helft uitkeringsgerechtigden verdringen en voor de helft niet-uitkeringsgerechtigden, zoals herintredende vrouwen. Dit baseren we op de samenstelling van de werkloze beroepsbevolking. Deze bestaat voor ongeveer de helft uit mensen die ingeschreven staan bij het CWI (Hijman 2005). De andere helft

staat niet ingeschreven bij het CWI omdat zij geen recht hebben op een uitkering. Overigens heeft ook een deel van de werkloze beroepsbevolking die wel staat ingeschreven bij het CWI geen recht op uitkering, de zogenaamde nuggers (niet uitkeringsgerechtigden), zodat de schatting dat de helft van de werkloze beroepsbevolking geen uitkering heeft nog een overschatting is.

Wanneer er sprake is van verdringing zijn de totale maatschappelijke kosten van re-integratietrajecten voor bijstandsontvangers fors negatief. De bespaarde uitkeringslasten zijn veel lager dan in het basisscenario, waardoor meer belasting moet worden geheven en de verstorende werking van belastingheffing hoger is dan in het basisscenario. Ook gaat de werknemer die verdringen wordt door degene die een traject heeft gevolgd er in dit scenario op achteruit.

Scenario 3: hogere productiviteit

In dit scenario veronderstellen we dat de toegevoegde waarde van degenen die aan het werk komen 20% bedraagt van hun bruto loon in plaats van 0%. De maatschappelijk baten zijn dan fors hoger dan in het basisscenario. Deze extra baten komen volledig bij de werkgever terecht.

Scenario 4: kortere tijdshorizon

In het basisscenario zijn we uitgegaan van een tijdshorizon van 10 jaar. Doordat trajecten niet alleen invloed hebben op de kans op uitstroom, maar ook op de kans op herinstroom, levert een traject ook na het vijfde jaar nog baten op. Wanneer we die baten niet meenemen dan komen de maatschappelijke baten van re-integratietrajecten voor bijstandsontvangers negatief uit.

Scenario 5: waarde non-participatie

In het basisscenario gaan cliënten er sterk op vooruit doordat een deel van de cliënten als gevolg van het traject niet uitstroomt zonder een baan te hebben gevonden. Deze mensen blijven langer in de uitkering. In het basisscenario hebben we verondersteld dat deze mensen er het bedrag van de uitkering op vooruit gaan. Zonder een traject zouden ze immers zijn uitgestroomd zonder enige inkomensbron. Zoals geschetst in paragraaf 2 weten we niet precies wat er bij deze groep aan de hand is. Het CPB veronderstelt in een notitie over de maatschappelijke kosten en baten van re-integratie

dat deze groep er helemaal niet op vooruit gaat als gevolg van een traject. Zij houden weliswaar de uitkering (plus het traject), maar verliezen volgens het CPB de waarde van non-participatie. De waarde van non-participatie is de waarde van het niet hoeven te voldoen aan de eisen die de gemeente stelt aan uitkeringsgerechtigden. Volgens het CPB is de waarde van non-participatie precies even groot als de waarde van de uitkering. Anders zouden mensen die uitkering immers niet opgezegd hebben als ze geen traject zouden hebben gekregen. Ten opzichte van het basisscenario verliezen cliënten in de visie van het CPB een waarde van €2301. Alleen de cliënten die aan het werk komen gaan er dan nog op vooruit, ter waarde van € 634. Het maatschappelijk rendement is in dit scenario negatief.

Scenario 6: lagere effectiviteit

In het basisscenario gaan we er van uit dat trajecten de kans op werk met 5 %-punt verhogen. In recent onderzoek hebben we een lagere netto effectiviteit gemeten, van 2,5%-punt (Groot e.a. 2008). Wanneer we hiermee rekenen komt het maatschappelijk rendement negatief uit.

7 Conclusie en discussie

De kosten van re-integratietrajecten voor bijstandsontvangers zijn hoger dan de bespaarde uitkeringslasten. Zowel in het basisscenario als in alle alternatieve scenario's is dit het geval. Dat betekent niet dat het maatschappelijk rendement vanuit een breder perspectief negatief is. In het basisscenario is het maatschappelijk rendement positief. Dit komt doordat de productie die uitkeringsgerechtigden die aan het werk gaan leveren wel opweegt tegen de kosten van de trajecten.

Een gevoeligheidsanalyse leert dat de uitkomsten gevoelig zijn voor aannames. We hebben een aantal scenario's doorgerekend met alternatieve aannames over:

- de mate waarin uitkeringsgerechtigden die aan het werk komen anderen verdringen
- de productiviteit van uitkeringsgerechtigden die aan het werk komen
- de tijdshorizon
- de waarde van non-participatie
- de effectiviteit van trajecten

Meer verdringing, een kortere tijdshorizon, waarde toekennen aan non-participatie en een lagere effectiviteit van trajecten dan in het basisscenario

leiden tot een negatief maatschappelijke rendement. Een hogere productiviteit van uitkeringsgerechtigden en een hogere effectiviteit leiden tot een hoger maatschappelijk rendement dan in het basisscenario. Welk scenario het meest waarschijnlijk is weten we niet. Het basisscenario hebben we voor een deel gebaseerd op empirische informatie en voor een deel berekend op basis van theorie. De empirische informatie betreft de netto effectiviteit van trajecten en de tijdshorizon. Hoewel de effectiviteitsberekeningen consequent een klein positief effect van trajecten laten zien op de kans op werk wisselt de hoogte van het effect met de gebruikte definities en methoden. Nader onderzoek kan in de toekomst hardere schattingen opleveren van de netto effectiviteit van trajecten. In de toekomst kunnen ook andere posten op basis van empirische gegevens worden ingevuld. De productiviteit van werklozen die aan het werk komen kan onderzocht worden door hun inkomsten een aantal jaren te volgen. Over de mate waarin de productie het loon overtreft en de mate van verdringing zal het moeilijk zijn om op basis van onderzoek meer informatie te krijgen. Methodologisch zijn dit moeilijk te onderzoeken onderwerpen.

De waarde van vrije tijd en het immaterieel inkomen uit werk hebben we in het geheel niet gekwantificeerd. Het CPB heeft op theoretische gronden een veronderstelling gemaakt over de waarde van non-participatie (waaronder verlies van vrije tijd) van uitkeringsgerechtigden die als gevolg van een traject langer in de uitkering blijven. Om hier meer grip op te krijgen zouden we veel meer moeten weten van de oorzaak van het effect op de overige uitstroom: blijven mensen inderdaad langer in de uitkering vanwege een traject, en zo ja, waarom? Of lijkt dit maar zo en is er eigenlijk sprake van versnelde uitstroom van de groep die geen traject heeft gekregen als gevolg van de dreiging met een traject?

Een aanname waarvoor we geen gevoeligheidsanalyse voor hebben gedaan is de aanname dat wanneer een traject niet naar werk leidt, het traject geen opbrengsten heeft. Gemeenten zetten echter ook trajecten in voor mensen waarvoor werk nog een lange weg te gaan is. Op korte termijn zullen zij door een traject geen werk vinden, maar misschien wel gelukkiger omdat zij participeren in de maatschappij. Het is op theoretische gronden moeilijk een aanname te verzinnen die enigszins de werkelijkheid benadert.

We weten na deze exercitie dus nog steeds niet zeker of het gemiddelde re-integratietraject een zinnige investering is. Gezien de problemen om een aantal centrale aannames te kunnen onderbouwen komen we het misschien wel nooit te weten. Voor het kabinet staat vast dat re-integratie nodig is om de arbeidsparticipatie en de economische groei te bevorderen “Investeren in re-integratie ter bestrijding van de werkloosheid is kortom een economische en sociale must.” (SZW 2008b). Wel vindt het kabinet dat er alles aan

gedaan moet worden om de effectiviteit van re-integratie te vergroten. Daartoe wil “het kabinet middelen nauwkeuriger richten op die groepen en situaties waar het meeste effect van re-integratie te verwachten”. Dit is een zinvolle beleidsstrategie. En er zijn voldoende harde onderzoeksgegevens die aanknopingspunten bieden om deze strategie concreet te maken.

Auteur

Lucy Kok is hoofd cluster Zorg en Zekerheid bij SEO Economisch Onderzoek. E-mail: l.kok@seo.nl

Literatuur

- Black, D., J. Smith, M. Berger en B. Noel, 2002, Is the threat of reemployment services more effective than the services themselves? experimental evidence from the ui system, NBER Working Paper .8825.
- Bosch, N. en P. Koning, 2007, De maatschappelijke kosten en baten van re-integratie, CPB notitie 6 juli 2007.
- Calmfors, L., 1994, Active labour market policy and unemployment - a framework for the analyses of crucial design features, *OECD Economic Studies*, vol 22: 7-47.
- Calmfors, L., A. Forslund en M. Hemström, 2002, Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences, IFAU Working Paper 2002:4.
- CPB, 2006, *Macro Economische Verkenning 2007*, Den Haag.
- Graaf-Zijl, M. de, I. Groot en J.P. Hop, 2006, De weg naar werk, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- Groot, I., D. Hollanders, J.P. Hop en S. Onderstal, 2006, *Werkt de reïntegratiemarkt? Onderzoek naar de marktwerking op de reïntegratiemarkt*, SEO Economisch Onderzoek / UvA, Amsterdam.
- Groot, I., M. de Graaf-Zijl, J.P. Hop, L. Kok, B. Fermin en D. Ooms, 2008, *De lange weg naar werk. Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*, Amsterdam/Hoofddorp/Den Haag: SEO Economisch Onderzoek / TNO / RWI.
- Heyma, A. W. Zwinkels en J. van Seters, 2003, *Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie; De relatie tussen persoonskenmerken, kosten en effectiviteit van reïntegratietrajecten*, SEO / TNO-Arbeid, Amsterdam / Hoofddorp.
- Heul, H. van der, 2006, Vaststelling en evaluatie van de effecten van reïntegratiemaatregelen voor WW-cliënten, Kennismemo 2006/11, Amsterdam: UWV.
- Hijman, R., 2005, Ontwikkeling van de werkloosheid volgens CBS en CWI vergeleken, *Sociaal-economische maandstatistiek*, CBS, 2^e kwartaal 2005.
- Kok, L., D. Hollanders en J.P. Hop, 2006, *Kosten en baten van reïntegratie*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Koning, J. de, A. Gelderblom., K. Zandvliet. en L. van den Boom, 2005, *Effectiviteit van reïntegratie. De stand van zaken*, Rotterdam: SEOR.

Romeu Gordo, L., 2006, Effects of short- and long-term unemployment on health satisfaction: evidence from German data, *Applied Economics*, vol 38: 2335-2350.

SZW, 2008a, Beleidsdoorlichting re-integratie, Den Haag.

SZW, 2008b, Kabinetsstandpunt re-integratie, 29-1-2008, Den Haag.