



MKBA Re-integratie Zoetermeer

- Maatschappelijk rendement en lessen van drie interventies -

Opgesteld door:
LPBL: Merei Lubbe en Veroni Larsen

Op verzoek van:
Gemeente Zoetermeer

Datum: juli 2019



Inhoud

1. Inleiding.....	3
1.1. Aanleiding en vraagstelling.....	3
1.2. Aanpak en leeswijzer.....	3
2. Waardering effecten	5
2.1. Uitstroom naar werk, opleiding en overig.....	5
2.2. Zorgkosten in Sociaal Domein.....	6
2.3. Kwaliteit van leven.....	6
2.4. Veiligheid en leefbaarheid	7
3. Aanpak Vergunninghouders	8
3.1. Beschrijving	8
3.2. Effecten in beeld.....	9
3.3. Overzicht kosten en baten	11
3.4. Conclusie en lessen	16
4. Werkacademie	17
4.1. Beschrijving	17
4.2. Effecten in beeld.....	18
4.3. Overzicht kosten en baten	19
4.4. Conclusie en lessen	26
5. Nieuw ArbeidsBeperkten (NAB)	27
5.1. Beschrijving	27
5.2. Effecten in beeld.....	28
5.3. Overzicht kosten en baten	30
5.4. Conclusie en lessen	36
6. Conclusie en aanbevelingen.....	37
6.1. Resultaten maatschappelijke kosten baten analyse	37
6.2. Aanbevelingen.....	38
 Bijlage 1. Cockpit MKBA-model.....	41
Bijlage 2. Overzicht inzet en kosten van reguliere trajecten.....	42
Bijlage 3. Berekening conjunctuureffect.....	43
Bijlage 4. Overzicht gebruikte literatuur	44



1. Inleiding

1.1. Aanleiding en vraagstelling

Het college van de gemeente Zoetermeer heeft besloten om onderzoek uit te laten voeren naar de effectiviteit en efficiency van de re-integratie dienstverlening. Dit is in het kader van artikel 213a van de gemeentewet (periodiek onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde bestuur). De gemeente wil de resultaten van het onderzoek tevens benutten voor de inrichting van het Zoetermeers Werkbedrijf (ZWB). Het ZWB is een samenvoeging van de Sociale Werkvoorziening (DSW) en de huidige dienstverlening re-integratie. Het is de bedoeling dat vanaf 1 januari 2021 de ondersteuning richting werk voor alle klantgroepen van de Participatiewet gebeurt in het ZWB.

Voor het onderzoek zijn drie interventies geselecteerd waarvan de gemeente verwacht dat de lessen goed benut kunnen worden voor de inrichting van het ZWB.

- *De aanpak voor (nieuwe) vergunninghouders.* Intensieve ondersteuning en inzet van specifiek instrumentarium voor vergunninghouders die ná 2015 zijn ingestroomd.
- *De werkacademie.* Training en toeleiding naar werk voor mensen met een (relatief) korte afstand tot de arbeidsmarkt.
- *De aanpak voor nieuwe arbeidsbeperkten.* Intensieve ondersteuning, begeleiding en inzet van loonkostensubsidies voor mensen met een beperking die onder het doelgroepenregister van de banenafpraak vallen.

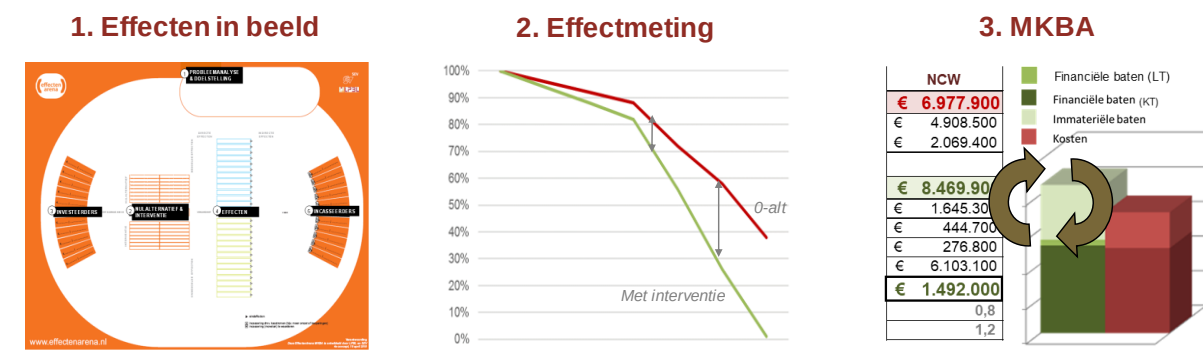
1.2. Aanpak en leeswijzer

Onze aanpak viel uiteen in drie fasen (zie figuur 1).

1. *Interventie en effecten in beeld.* Dit betreft het voorbereidende werk voor het opstellen van het MKBA-model. Op basis van toegezonden stukken, gesprekken met de belangrijkste betrokkenen en EffectenArena workshops is een beeld gevormd van de drie interventies, hun doelgroep en de (verwachte) effecten.
2. *Effectmeting.* In stap twee hebben we de effectiviteit van de drie interventies onderzocht: in hoeverre leidt de dienstverlening tot effecten (bijvoorbeeld uitstroom naar werk of school) die anders niet waren opgetreden? Het gaat daarbij om de *netto*-effectiviteit, dus ten opzichte van het nulalternatief. Immers, als de aanpak er niet was geweest, was een deel van de doelgroep misschien ook uitgestroomd maar dan op eigen kracht.
3. *Opstellen MKBA.* In de derde stap is het MKBA-model opgesteld. Het effectenschema is daarbij te zien als de 'architectuur' van het model. Op basis van toegestuurde kostenoverzichten, een data-analyse en een literatuurstudie, zijn kosten en netto-effectiviteit per type interventie bepaald. Daar waar geen cijfers bekend zijn doen we onderbouwde aannames o.b.v. kengetallen. We laten per interventie zien wat dit betekent in termen van maatschappelijke kosten en baten.



Figuur 1.1. Aanpak in drie fases



Beschikbaarheid gegevens

Voor de gegevensverzameling is nauw samengewerkt met medewerkers van de gemeente Zoetermeer. Aantallen en kosten zijn door hen aangeleverd en interpretaties en bewerkingen zijn besproken in een bijeenkomst met de belangrijkste betrokkenen. Het bleek overigens dat een deel van de benodigde informatie niet beschikbaar was bij de gemeente of lastig uit de systemen te krijgen. Zo is er geen indicator voor de afstand tot de arbeidsmarkt van een klant¹ noch voor de situatie van een klant op de diverse leefgebieden, zoals bijvoorbeeld ingevulde zelfredzaamheidsmatrixen². Daarnaast zijn Suite (het clientvolgsysteem voor bijstandsgerechtigden in Zoetermeer) en de financiële administratie niet goed op elkaar aangesloten: de in Suite geregistreerde trajecten kunnen daardoor niet gekoppeld worden aan begroting en realisatie. Tot is de registratie in Suite regelmatig onvolledig (met name de inzet van trajecten) of zelfs onjuist³. Voor dit onderzoek hebben wij daarom waar nodig gebruik gemaakt van analyses en kengetallen die we eerder hebben ontwikkeld voor andere gemeenten, literatuuronderzoek en bandbreedtes op basis van onderbouwde aannames. Voor de gemeente zelf betekent deze beperkte beschikbaarheid dat het lastig is om goede sturings- en managementinformatie te genereren. De teams houden dan ook eigen 'excellijsten' bij met extra informatie. In onze aanbevelingen komen we hier kort op terug.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze rapportage bevat een algemene toelichting op de manier waar we in de MKBA effecten waarderen. De hoofdstukken 3 tot en met 5 beschrijven per interventie de resultaten van de analyses. De rapportage eindigt met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6).

¹ Trede op de participatieladder wordt wel geregistreerd, maar dit is maar een gedeeltelijke indicatie van afstand tot de arbeidsmarkt. Daarin moeten ook zaken als opleiding, werkervaring en eventuele belemmeringen worden meegenomen.

² Zelfredzaamheidsmatrix of ZRM, een instrument dat de mate van zelfredzaamheid van een klant op alle leefgebieden op systematische en overzichtelijke wijze in kaart brengt.

³ Zo bleek de restcategorie 'uitstroom naar overig inkomen' voor een deel te bestaan uit 'uitstroom naar werk'.



2. Waardering effecten

In het algemeen geldt dat de (maatschappelijke) baten te bepalen zijn door '*hoeveelheid x prijs*', bijvoorbeeld '*2 mensen uitgestroomd uit de uitkering*' x '*prijs van een uitkering*'. De MKBA is dan ook gebaseerd op twee soorten input: gegevens over de effectiviteit van de interventie (*hoeveelheid*) en informatie over de waarde (*prijs*). Inzicht in de effectiviteit van de drie interventies volgt in de volgende hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft de waardering, of anders gezegd de wijze waarop de maatschappelijke effecten worden uitgedrukt in euro's. Deze is namelijk voor alle drie de interventies hetzelfde. We onderscheiden op hoofdlijnen de waardering van effecten van: uitstroom naar werk, opleiding of overig (2.1), zorgkosten in het sociaal domein (2.2), kwaliteit van leven (2.3) en leefbaarheid en veiligheid (2.4).

2.1. Uitstroom naar werk, opleiding en overig

Voor het berekenen van de baten van meer mensen uit de uitkering en/of aan het werk nemen we alleen diegenen mee die *extra* zijn uitgestroomd naar regulier werk (vol- of deeltijd) *als direct gevolg* van de interventie. Immers, een deel van de mensen was ook zonder deelname aan een traject aan het werk gegaan. Om te bepalen hoe groot de kans op werk is in het nulalternatief, hebben we literatuuronderzoek gedaan en maken we gebruik van kengetallen elders. Dit is sterk afhankelijk van de doelgroep per type traject. Immers: mensen met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben een grotere kans op uitstroom, ook in het nulalternatief, dan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

We nemen daarbij aan dat mensen die uitstromen het minimumloon gaan verdienen (bruto € 22.500). Dat levert voor henzelf een financieel voordeel op, maar ook voor de gemeente. De gemiddelde kosten voor een bijstandsuitkering zijn € 16.800 per jaar⁴. De baten worden gedurende een aantal jaren meegenomen als zogenaamde '*winst in uitkeringsjaren*'. Ook deze is afhankelijk van de doelgroep en bepaald op basis van literatuuronderzoek. De winst in uitkeringsjaren per interventie is terug te vinden in het betreffende hoofdstuk.

Voor jongeren kan de ondersteuning leiden tot een terugkeer naar het schoolsysteem. Dat vergroot hun kansen op lange termijn. Iedere jongere die een startkwalificatie haalt, komt overeen met een maatschappelijke baat van ongeveer € 70.000 (netto contante waarde over een heel leven). Het grootste deel (circa € 60.000) zijn baten op lange termijn, vanaf het moment dat deze jongere de arbeidsmarkt betreedt. De baten zijn opgebouwd uit een grotere kans op hoger loon en een lagere kans op een uitkering, alternatieve scholing en criminaliteit.

Mensen kunnen als gevolg van de interventie ook uitstromen naar vrijwilligerswerk. Dit waarderen we met een prijs van 8 euro per uur die hiervoor in de markt gerekend wordt⁵. Tot slot hebben de werkzaamheden die mensen verrichten tijdens een traject ook productiewaarde. Voor mensen in een gesubsidieerde baan wordt de productiewaarde bepaald door het loonvormend vermogen.

⁴ Inclusief uitvoeringslasten. Voor jongeren is dit ongeveer € 6.000 per jaar

⁵ Zie onder meer LPBL, MKBA Herinrichting Sociaal Domein: collectief, maart 2015



2.2. Zorgkosten in Sociaal Domein

De indeling in doelgroepen is niet alleen belangrijk voor uitstroomkansen, maar ook omdat hieraan zorgconsumptieprofielen hangen. We gebruiken dit om de effecten van meer of minder zorg of voorkomen escalatie te waarderen. De indeling sluit aan bij de eerder door ons gemaakte doelgroepanalyses voor het Sociaal Domein. We hanteren de volgende hoofdgroepen:

1. Huishoudens zonder problemen of met enkelvoudige problematiek (groen),
2. Huishoudens met meervoudige problematiek, maar zelfredzaam (licht oranje),
3. Meervoudige problematiek en niet-zelfredzaam (oranje),
4. Top/intramuraal (rood). Dit zijn de huishoudens die behoren tot de 'zware' programma's (bijvoorbeeld OMPG⁶, dak- en thuislozen, crisisdienst GGD).

Onderstaande tabel geeft voor elke groep die we onderscheiden (gezinnen, ouderen en overige huishoudens) de gemiddelde kosten per jaar, beginnend met huishoudens zonder of met enkelvoudige problemen en oplopend naar de kosten voor de huishoudens in de 'top'.

Figuur 2.1. Zorgconsumptie sociaal domein (totaal per type huishouden per jaar)

Gezinnen	Totaal	Werk en Ink.	Zorg (WMO)	Coll. welzijn	Jeugd	ZVW	Rijk
Geen probleem/ev	€ 4.300	€ -	€ 100	€ 100	€ 1.300	€ 2.800	€ -
Meervoudig	€ 20.800	€ 12.600	€ 600	€ 200	€ 3.600	€ 3.800	€ -
Niet zelfredzaam	€ 29.500	€ 12.600	€ 600	€ 200	€ 11.800	€ 4.300	€ -
Top	€ 83.400	€ 19.400	€ 5.000	€ 800	€ 53.000	€ 5.200	€ -
Ouderen	Totaal	Werk en Ink.	Zorg (WMO)	Coll. welzijn	Jeugd	ZVW	Rijk
Geen probleem/ev	€ 5.850	€ 50	€ 700	€ 100	€ -	€ 5.000	€ -
Meervoudig	€ 10.700	€ 700	€ 3.700	€ 800	€ -	€ 5.500	€ -
Niet zelfredzaam	€ 10.900	€ 800	€ 4.100	€ 200	€ -	€ 5.800	€ -
Top	€ 54.900	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 2.900	€ 52.000
Overige hh	Totaal	Werk en Ink.	Zorg (WMO)	Coll. welzijn	Jeugd	ZVW	Rijk
Geen probleem/ev	€ 2.600	€ 400	€ 100	€ 100	€ -	€ 2.000	€ -
Meervoudig	€ 21.700	€ 16.700	€ 1.500	€ 400	€ -	€ 3.100	€ -
Niet zelfredzaam	€ 22.800	€ 16.700	€ 2.800	€ 200	€ -	€ 3.100	€ -
Top	€ 63.600	€ 16.000	€ 30.600	€ 500	€ -	€ 7.100	€ 9.400

Bron: LPBL

In het algemeen geldt: hoe meer problemen en hoe minder zelfredzaam huishoudens worden, hoe hoger de zorgkosten. Duidelijk is dat het voorkomen van escalatie veel kosten kan besparen.

Wanneer we in de MKBA spreken over bijvoorbeeld één procent minder escalatie, betekent dit dat bij één procent van de mensen in de caseload voorkomen wordt dat ze gebruik maken van een hoger gelegen zorgconsumptieprofiel. We rekenen in andere woorden met het verschil.

2.3. Kwaliteit van leven

Naast financiële baten spelen ook de immateriële baten een belangrijke rol bij de drie interventies. Ze verhogen voor (een deel van) de doelgroep het welbevinden of welzijn. Deelnemers hebben een dagbesteding, die in potentie leidt tot meer sociale contacten en meer eigenwaarde. We waarderen deze effecten onder de noemer toegenomen 'Kwaliteit van leven'. Om deze baat in euro's uit te drukken werken we met Quality Adjusted Life Years (QALY's): een begrip dat afkomstig is uit de gezondheids-economie en een maat vormt voor de kwaliteit van leven (zie box 2.2).

⁶ (overlastgevende) multi-problem gezinnen



Box 2.2. QALY's

QALY's (Quality Adjusted Life Years) zijn gewonnen gezonde levensjaren, waarbij de kwaliteit van leven wordt uitgedrukt in een getal tussen 0 en 1. Een staat daarbij voor de waarde van één volledig gezond levensjaar. Een lagere waarde geeft de waarde van leven met een ziekte. Een levensjaar met een waarde van bijvoorbeeld 0,5 QALY betekent dat iemand evenveel waarde hecht aan een jaar mét een bepaalde ziekte als aan een half jaar in volle gezondheid. In de QALY indicator zitten ook zaken als levensgeluk of zelfstandigheid. Hoewel QALY's vaak discussie oproepen -zowel over de waarde van een QALY als over het principe- is het gebruik ervan wetenschappelijk gangbaar en goed gefundeerd. Voor het bepalen van de ziektelast worden enquêtes uitgevoerd.

Om het aantal gewonnen QALY's als gevolg van een aanpak te berekenen maken we gebruik van ziektelastmodellen van het RIVM voor stemmingsstoornissen, angststoornissen en burn-out. We komen daarmee op een gemiddelde ziektelast van 0,2 (zie de tabel hiernaast). Voor de doelgroep nemen we aan dat ongeveer 30 procent last heeft van de psychische gezondheid en dat bij stabilisatie (op korte termijn en op lange termijn) de klachten niet weg zijn, maar met de helft afnemen. Dit nemen we mee voor de duur van de stabilisatie.

Voor MKBA's worden QALY's vaak in euro's gewaardeerd. De bedragen die hiervoor gebruikt worden variëren van 20.000 tot 100.000 euro per gewonnen levensjaar. Inmiddels is hiervoor een richtlijn ontwikkeld waarbij een waarde van 50.000 euro wordt voorgeschreven⁷. In voorliggende MKBA gebruiken we deze waarde.

Kengetallen ziektelast		QALY's
Stemmingsstoornissen		0,210
Schizofrenie		0,570
Autisme		0,259
Angststoornissen		0,175
Persoonlijkheidsstoornissen		0,183
Gedragsstoornissen		0,060
Verstandelijke Beperking		0,392
Aandoeningen gerelateerd aan alcohol		0,238
Aandoeningen gerelateerd aan drugs		0,238
ADHD		0,033
Burn-out (overspannen, surmenage, aanpassingsstoor		0,187

2.4. Veiligheid en leefbaarheid

Een (klein) deel van de deelnemers zou, als zij niet in een traject waren opgenomen, crimineel actief zijn en/of overlast veroorzaken. Doordat zij een dagbesteding hebben, is dit niet het geval en worden aan delicten verbonden kosten voor politie en justitie voorkomen. Een gemiddelde verdachte van misdrijven kost de maatschappij rond de ton per jaar (denk aan schade, kosten politie & justitie en leed)⁸. Onderstaand figuur laat zien hoe dit is opgebouwd.

Figuur 2.3. Kosten veelpleger per jaar

Schade	Productieverlies	Medische kosten	Leed	Opsporing en preventie	Vervolg	Berechting	Tenuitvoerlegging	Ondersteuning	Totaal
€ 25.300	€ 200	€ 500	€ 43.200	€ 10.600	€ 1.900	€ 1.800	€ 8.000	€ 100	€ 91.600

Bron: SEO, Vollaard, Tollenaar, bewerking LPBL, prijspeil 2015

Daarnaast zijn er immateriële baten in de vorm van minder overlast in de buurt. Een verbeterde buurt levert niet direct geld op. Toch is het mogelijk om deze waarde in euro's uit te drukken. Huizenprijzen zijn daarvoor als indicator een veelgebruikte manier. Mensen zijn immers bereid meer te betalen voor wonen in een veilige buurt dan in een onveilige. We beschikken (op dit moment) over te weinig informatie om deze baat te kunnen kwantificeren en zetten deze daarom op Pro Memorie (PM).

⁷ Werkwijze voor kosten-baten analyse in het sociale domein, Koopmans e.a., 2016.

⁸ Voor jongeren ligt dit bedrag naar verwachting lager op gemiddeld 25.000 euro. Dit is afgeleid uit Eggen en Kessels (2009), Criminaliteit en opsporing, WODC, Den Haag



3. Aanpak Vergunninghouders

Vanaf 2016 is Zoetermeer gestart met een nieuwe intensieve aanpak voor Vergunninghouders. We geven een beschrijving op hoofdlijnen (3.1), waarna de effecten volgen in een oorzaak-gevolg schema (3.2). Dit vormt de architectuur voor het MKBA-model. We presenteren de resultaten hiervan (3.3) en sluiten af met enkele conclusies en lessen (3.4).

3.1. Beschrijving

Probleemanalyse & doelstelling

De grote instroom van nieuwe vergunninghouders eind 2015 speelde een belangrijke rol in het ontwikkelen van een nieuwe intensieve aanpak voor vergunninghouders. Voor die tijd kwamen vergunninghouders feitelijk pas ná afronden van de inburgering in beeld bij werk & inkomen, vaak pas na 3 jaar. De houding vanuit de gemeente was eerder passief dan actief. Er was geen of weinig samenhang tussen meedoen enerzijds en inburgeren anderzijds. Op het moment dat ze door W&I 'opgepakt' werden was de afstand tot de arbeidsmarkt al heel groot. Het bleek ook moeilijk om (de verloren tijd) in te halen.

Dit alles vormde de aanleiding voor de gemeente Zoetermeer om te starten met een nieuwe aanpak. Deze richt zich op snelle activering, direct vanaf aankomst, en actieve begeleiding tot het bereiken van zelfstandigheid. Daarbij wordt maatwerk geboden en is sprake van een intensieve begeleiding van één klantmanager ofwel contactpersoon en een jobcoach. De doelstelling is om vergunninghouders zo snel mogelijk toe te leiden naar - in eerste instantie parttime – werk of een opleiding. En daarbij gelijktijdig goed te laten integreren in de samenleving.

Beschrijving van de interventie

Op hoofdlijnen bestaat de nieuwe aanpak uit de volgende onderdelen:

- **Dedicated team** van *getrainde gespecialiseerde klantmanagers*. Het team gaat direct van start zodra de vergunninghouder aan Zoetermeer is gekoppeld. Voorheen was er alleen contact voor het regelen van de uitkering. Nu is niet alleen de klantmanager inkomen betrokken maar gaat er ook meteen een toegewezen klantmanager van het team aan de slag. Deze klantmanager (doelmatigheid) zorgt voor een intake, advies t.a.v. het inburgeringstraject, het opstellen van een C.V. en een plan van aanpak voor de verdere begeleiding. Het plan geeft aan wat de te bereiken doelen zijn van de begeleiding voor re-integratie en inburgering, en wat de acties zijn voor de klant en klantmanager om deze doelen te bereiken. De klantmanager beschikt daarbij over de extra inzet van (nieuw) doelgroepgericht aanbod (zie ook volgende punt) en jobcoaches. Centraal in de benadering van de klantmanager staan de wensen en het talent van de klant: *wie ben je? wat wil je? wat kun je? en wat is daarvoor nodig?* De klantmanager is als belangrijkste contactpersoon voor de vergunninghouder goed bereikbaar (o.a. via whatsapp). De houding is empathisch met grenzen: positief welkom, actief, gericht op samendoen en doen wat je zegt. Na plaatsing bij een werkgever wordt nog een half jaar nazorg gegeven.
- **Inzet extra (duale) trajecten** o.a. *maatwerktrajecten van de Werkacademie*. Het gaat enerzijds om reguliere trajecten van de werkacademie die specifiek zijn gemaakt voor de doelgroep. Daarnaast zijn er speciaal ingekochte trajecten, zoals bijvoorbeeld een intensieve taaltraining, die tot doel heeft de taalbarrière op de werkvloer of bij de opleiding te verkleinen, een voetbaltraject of zomerschool.



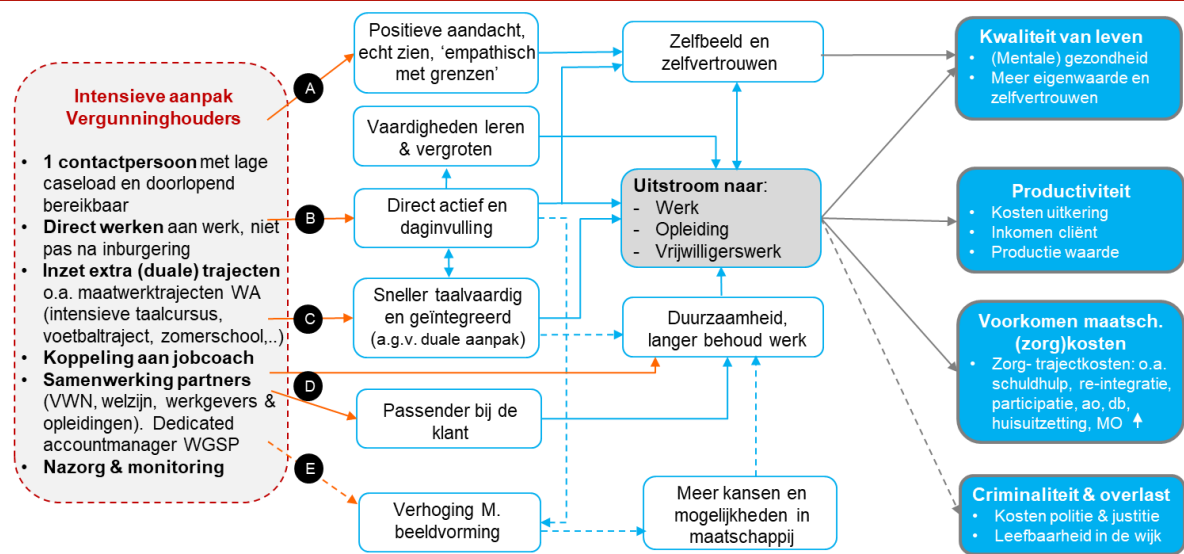
Het nieuwe aanbod op maat is gericht op het begeleiden van vergunninghouders naar werk, ondernemerschap of opleiding. De begeleider van een specifiek traject gaat inhoudelijk aan de slag met de vergunninghouder. De klantmanager is regisseur en monitort de voortgang op het traject.

- **Intensieve samenwerking met partners** zoals vluchtelingenwerk, welzijnsorganisaties (o.a. Piezo), werkgevers en diverse opleidingen. Daarnaast maakt het team gebruik van een *dedicated* accountmanager van het werkgeversservicepunt. Meer dan in het verleden wordt contact gezocht en samengewerkt aan de doelen in het opgestelde plan. De boodschap is (zoveel mogelijk) eenduidig, waardoor de vergunninghouder weet waar hij aan toe is en er minder onrust en ruis ontstaat.

3.2. Effecten in beeld

De beschreven nieuwe aanpak leidt tot een aantal bedoelde en onbedoelde effecten ten opzichte van het nulalternatief, de situatie zónder de intensieve aanpak Vergunninghouders. Deze zijn onderzocht in een MKBA Arena-bijeenkomst op 4 juni 2019. De effecten zijn in onderstaande figuur gevangen in één schematische weergave. We noemen dit de beleidstheorie.

Figuur 3.1. Effecten van de aanpak Vergunninghouders in beeld



Bron: LPBL

Door de pijlen in de figuur te volgen, kan een beeld worden gevormd van de effecten die van de aanpak worden verwacht. Links in de figuur staan de aanpak en de bijbehorende activiteiten. Helemaal rechts in de blauwe blokken staan de resulterende maatschappelijke kosten en baten. Op hoofdlijnen heeft de nieuwe aanpak vijf *verwachte* directe effecten (A tot en met E) die hieronder besproken worden.

- Actief benaderen met positieve aandacht.** In het team ligt de nadruk op wie mensen zijn, wat zij willen en wat zij kunnen. De speciaal hiervoor opgeleide klantmanagers zijn hierin de belangrijkste succesfactor: van hen wordt verwacht dat zij flexibel zijn, out-of-the-box kunnen denken en snel schakelen. De klantmanagers zijn ook de belangrijkste vertrouwenspersoon. Ze geven positieve aandacht en zijn oprecht geïnteresseerd. Zoals in de EffectenArena werd gezegd *'wij zien en horen mensen echt'*. Dit leidt ertoe dat vergunninghouders zich ook eerder gezien en gehoord voelen, waardoor hun zelfbeeld en zelfvertrouwen toeneemt. Ook de directe daginvulling draagt hieraan bij.



Vergunninghouders hebben veelal een traject achter de rug van lange procedures, afwachten en onzekerheid op steeds verschillende locaties, en kunnen nu weer aan iets positiefs werken. Een zinvolle daginvulling draagt bij aan eigenwaarde en mentale gezondheid. Dit leidt vervolgens tot een toename aan kwaliteit van leven.

- B. *Direct aan de slag.* Meteen bij aanvang stimuleren de klantmanagers de vergunninghouders tot het actief aan de slag gaan. De ondersteuning is individueel, beter op maat en dus (mogelijk) effectiever dan in het nulalternatief. Er is meer en persoonlijker betrokkenheid. De combinatie van intensieve aandacht van de klantmanager, de inzet van trajecten en de nauwe samenwerking met partners zorgt ervoor dat mensen meer en eerder geplaatst kunnen worden op een plek die bij ze past en dus dat de kans op uitstroom naar (deeltijd)werk, opleiding en vrijwilligerswerk stijgt. Uitstroom naar (vrijwilligers)werk of school leidt vervolgens tot productiviteitswinst, die zich vertaalt in minder uitkeringen en een hoger inkomen voor de vergunninghouder. Ook doen mensen die werken gemiddeld een lager beroep op zorg en ondersteuning en hebben zij een hogere kwaliteit van leven: hun mentale en fysieke gezondheid is beter⁹. Naast deze financiële baten zijn er mogelijk ook immateriële baten door een vermindering van overlast in de buurt¹⁰.
- C. *Sneller taalvaardig.* Mensen gaan eerder aan de slag naast het inburgeren. Ook wordt er meer ingezet op (duale) taaltrajecten. De eerdere inzet en duale opzet leiden ertoe dat mensen sneller taalvaardig zijn en sneller kunnen participeren. Ook dat vergroot de kans op een snelle plaatsing op een passende plek. Maar het leidt naar verwachting ook tot een meer duurzame uitstroom omdat mensen eerder aan de slag kunnen in een baan die écht bij hen past.
- D. *Meer duurzame plaatsing.* Directe koppeling aan jobcoaches stimuleert in principe ook een meer duurzame uitstroom. Daarnaast draagt ook het beter in beeld hebben van de vergunninghouders hieraan bij. Er wordt meer aangesloten bij de wensen van de mensen en tegelijkertijd gewerkt aan een realistisch toekomstbeeld. In de Arena werd overigens aangegeven dat dit soms voor spanning zorgt met het werkgeversservicepunt (WGSP). De collega's van het WGSP werken nog weleens vanuit andere belangen en denken wat meer vanuit de vacatures dan vanuit de kandidaten. Een andere houding van de (dedicated) accountmanager en/of extra ruimte voor de klantmanager zelf om naar werkgevers te gaan zou dit kunnen ondervangen, waardoor de matching (nog) duurzamer wordt.
- E. *Verhoging maatschappelijk beeldvorming.* Tot slot, constateerde het team dat er bij diverse partners, waaronder werkgevers, WGSP en de gemeente zelf, soms vooroordelen leken te bestaan t.a.v. de doelgroep. Om deze weg te nemen is o.a. een extern bureau aangetrokken voor deskundigheidsbevordering. Dit in combinatie met het eerder aan de slag gaan van de doelgroep leidt naar verwachting tot een meer positief beeld van de vergunninghouders. Vervolgens is het beoogde effect hiervan dat er meer draagvlak in de samenleving komt en daarmee meer kansen en mogelijkheden voor een passende (en meer duurzame) baan voor de vergunninghouders.

⁹ Zie o.m. SEO, Kosten en resultaten van re-integratie, 2010 en TNO, Maatschappelijke kosten en baten van activering, 2006

¹⁰ Causale verband is onzeker, daarom met stippellijn weergegeven.



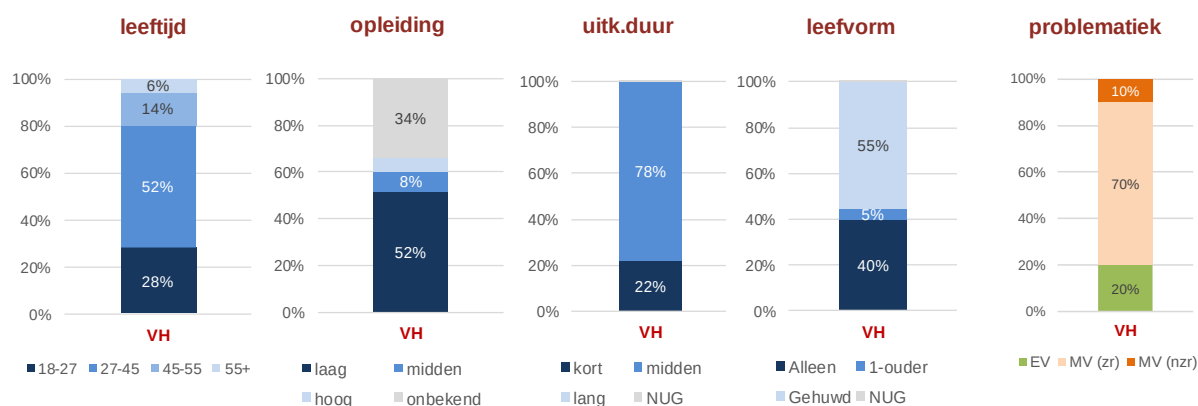
3.3. Overzicht kosten en baten

Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens de (omvang van) de doelgroep van de aanpak, de kosten ervan, de omvang van de effecten en hoe zich dit vertaalt in (maatschappelijke) baten. Voor de analyse konden we beschikken over een (geanonimiseerd) databestand uit het klantvolgsysteem van de gemeente (Suite), sturingsinformatie van de aanpak (het zogenoemde 'dashboard') en een overzicht van de jaarlijkse kosten.

3.3.1. Doelgroep en kosten

De doelgroep van de aanpak zijn vergunninghouders die ná 1 januari 2015 zijn ingestroomd in de gemeente Zoetermeer. Voor deze analyse beschouwen we de kosten en de baten van één cohort (2016)¹¹. Dit cohort bestaat uit circa 230 personen, waarvan 15 procent niet-uitkeringsgerechtigden¹². Circa 60 procent komt uit Syrië, 25 procent uit Eritrea en 15 procent uit overige landen¹³. Figuur 3.2 laat de belangrijkste kenmerken zien van de doelgroep.

Figuur 3.2. Kenmerken doelgroep



Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL

Het grootste deel van de vergunninghouders in de aanpak is tussen 27 en de 45 jaar en de meesten zijn laagopgeleid (hoewel van relatief veel mensen het opleidingsniveau onbekend is). De gemiddelde uitkeringsduur (van iedereen die nu nog in de caseload zit) is bijna twee-en-een-half jaar¹⁴ en ruim de helft van de mensen is gehuwd. Deze kenmerken zijn van belang omdat ze een indicatie zijn voor de kans op uitstroom naar werk.

Daarnaast maken we een indeling in doelgroepen, die we gebruiken voor een inschatting van de behoefte aan zorg en ondersteuning (zie hoofdstuk 2). Omdat we voor de gemeente Zoetermeer niet over voldoende gegevens beschikken (zoals bijvoorbeeld ingevulde ZRM's of een dossieranalyse) om deze

¹¹ Het werken met cohorten vergemakkelijkt een meerjarige analyse en dus het toerekenen van kosten en baten

¹² Bron: dashboard vergunninghouders

¹³ Inmiddels is de samenstelling van de instroom veranderd: een groter aandeel uit met name Eritrea en meer laag opgeleiden. In de MKBA betekent dat er ook een ander nulalternatief (met eveneens lagere uitstroom) tegenover staat. Per saldo heeft dit naar verwachting weinig effect op de netto-resultaten.

¹⁴ Dit volgt logischerwijze uit de keuze om een cohort te analyseren



indeling te kunnen maken, benutten we de gegevens van een eerdere analyse. De groep vergunninghouders in de aanpak lijkt qua kenmerken (nationaliteit, leeftijd en opleidingsniveau) sterk op die in een vergelijkbare aanpak in Amsterdam. In die aanpak had 80 procent van de mensen problemen op meerdere leefgebieden. We nemen aan dat deze verdeling ook van toepassing is op de vergunninghouders in Zoetermeer.

Kosten

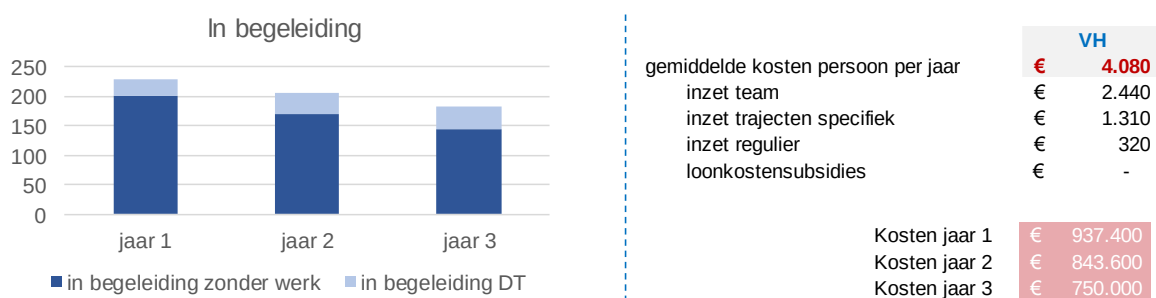
De kosten van de aanpak vallen uiteen in drie onderdelen. In de eerste plaats de personele inzet van het dedicated team. De gemiddelde bezetting van het team in 2017 en 2018 was 7,7 fte, de totale loonkosten (inclusief werkgeverslasten) waren gemiddeld € 557.000 per jaar. Deze loonkosten zijn vermeerderd met € 15.000 per fte voor overhead¹⁵. De gemiddelde caseload per jaar is 280 - de gemiddelde kosten van de teaminzet bedragen dus € 2.440 per vergunninghouder per jaar. De maximale duur van de intensieve ondersteuning is drie jaar.

Daarnaast zijn er specifieke trajecten die kunnen worden ingezet om vergunninghouders ervaring te laten opdoen, vaak gecombineerd met het vergroten van taalvaardigheid. Uit de begroting blijkt dat de jaarlijkse kosten van deze trajecten circa € 365.000 zijn, ofwel € 1.310 per vergunninghouder.

Tot slot kan ook de reguliere dienstverlening worden ingezet voor de vergunninghouders. In het registratiesysteem is geen onderscheid te maken tussen de reguliere dienstverlening en de specifieke trajecten. We nemen daarom aan dat in principe alle trajectinzet al valt onder de kosten die zijn opgenomen in de begroting van de aanpak, met uitzondering van de inzet van de Werkacademie en het Werkgeversservicepunt (WGSP). Uit het registratiesysteem blijkt dat 30 procent van de vergunninghouders ondersteuning krijgt van het WGSP (€ 780 per deelnemer¹⁶) en een kleine 10 procent van de Werkacademie (€ 980 per deelnemer, zie volgende hoofdstuk). De gemiddelde kosten van reguliere dienstverlening per vergunninghouder per jaar zijn daarmee € 320.

Figuur 3.3 laat de gemiddelde kosten per persoon per jaar zien. De figuur toont ook dat het aantal personen dat nog in begeleiding zit ieder jaar afneemt (door uitstroom naar werk of door overige uitstroom). Daardoor dalen de totale begeleidingskosten van het cohort ieder jaar.

Figuur 3.3. Kosten aanpak vergunninghouders (cohort)



Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL. DT = deeltijdwerk

¹⁵ Dit is een kengetal en omvat zaken zoals werkplek, huisvesting en algemene ondersteuning (beleid, financiën, P&O etc).

¹⁶ Zie bijlage voor een toelichting op de berekening hiervan.



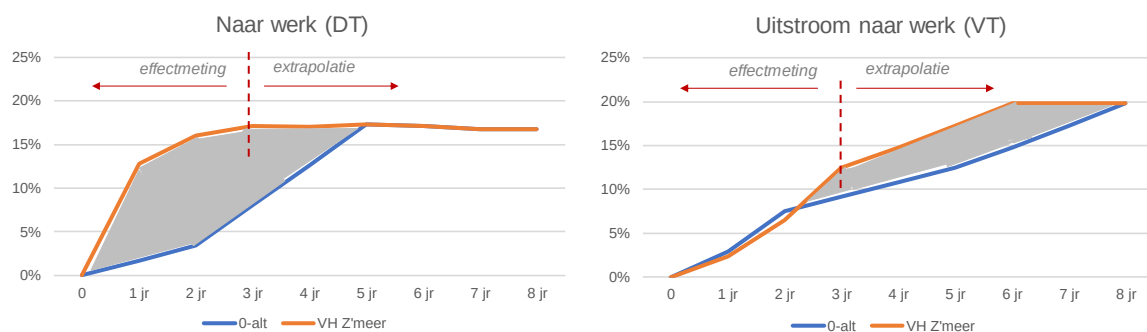
3.3.2. Berekening kosten en baten

Voor de berekening van de kosten en baten van de intensieve ondersteuning vergunninghouders is het eerst van belang om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de aanpak: in hoeverre leiden de extra inspanningen ook tot extra effecten, zoals uitstroom naar werk (voltijd of deeltijd) en opleiding. We kijken daarbij naar de netto-uitstroom, dat wil zeggen de extra uitstroom ten opzichte van het nulalternatief.

Uitstroom naar werk

Op basis van de gegevens die door de gemeente Zoetermeer zijn aangeleverd hebben we een inschatting gemaakt van de kans op uitstroom naar werk (voltijd of deeltijd) na verloop van tijd in de bijstand. Deze kans zetten we af tegen de kans op uitstroom naar werk zónder de extra ondersteuning. Deze is bepaald op basis van gegevens van het CBS¹⁷. Figuur 3.4 laat dit zien. Duidelijk is dat de uitstroom naar werk bij de intensieve aanpak Vergunninghouders in Zoetermeer (de oranje lijn) groter is dan de uitstroom in het nulalternatief (de blauwe lijn). Het grijs gearceerde gebied in de figuur is de winst, die we als baten meenemen in de MKBA. Omdat de aanpak pas enkele jaren van kracht is er nog geen zicht op de lange termijn effecten. De gemeten uitstroom (tot 3 jaar) is daarom geëxtrapoleerd. We veronderstellen daarbij dat de uitstroom naar werk uiteindelijk tendeert naar het niveau van het nulalternatief. Het is echter niet ondenkbaar dat er in de toekomst ook op langere termijn een (klein) effect zal zijn¹⁸. Daarom rekenen we in de MKBA ook een potentiescenario door, met een lange termijn effect van 2% op zowel voltijd- als deeltijdwerk.

Figuur 3.4. Naar werk, deeltijd (links) en voltijd (rechts)



Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL

Overige effecten

Uit de gegevens van de gemeente Zoetermeer blijkt dat ongeveer 10 procent van de vergunninghouders wordt toegeleid naar *school of opleiding*. Het is niet bekend hoe dit in het nulalternatief is. Met een voorzichtige inschatting – en conform analyses elders – gaan we ervan uit dat 1 procent hiervan *extra* is. Het is niet duidelijk hoeveel vergunninghouders *vrijwilligerswerk* gaan doen. Bij de analyse van een vergelijkbare aanpak en doelgroep in Amsterdam werd een netto-effect van 7,5 procent gemeten. We veronderstellen dat dit hier ook van toepassing is.

¹⁷ Het gaat hier om een qua samenstelling vergelijkbare groepen vergunninghouders die géén extra ondersteuning kregen, maar pas na drie jaar (na de inburgering) werd 'opgepakt' voor re-integratie naar werk.

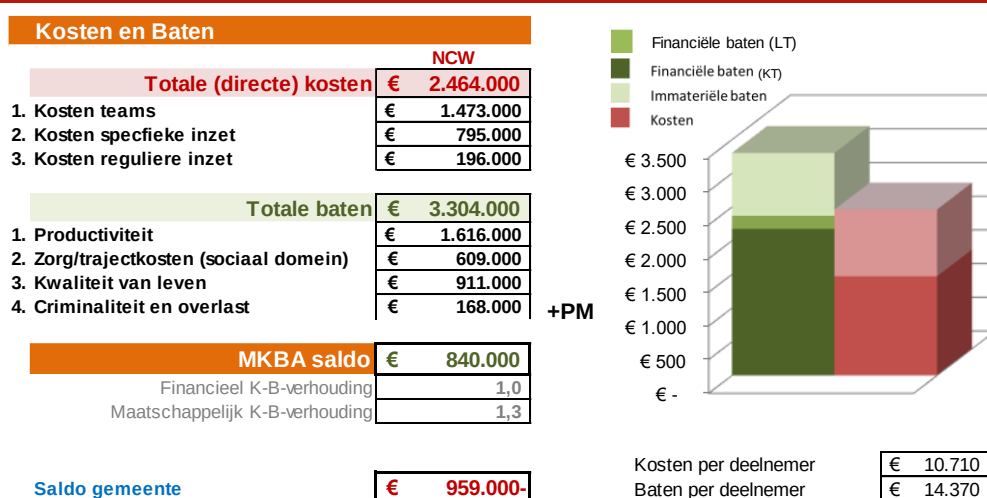
¹⁸ Zie bijvoorbeeld Lammers, M. e.a. Langetermijneffecten van re-integratie; SEO, 2013



Maatschappelijke kosten en baten

Uit de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse blijkt dat de ondersteuning van de vergunninghouders een positief maatschappelijk saldo oplevert. De maatschappelijke kosten-batenverhouding is 1,3. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro ongeveer 1,30 euro oplevert. Wanneer de *immateriële* effecten (lichtgroen, toename van de kwaliteit van leven) niet worden meegenomen, resulteert een break-even resultaat. Het saldo voor de gemeente is negatief.

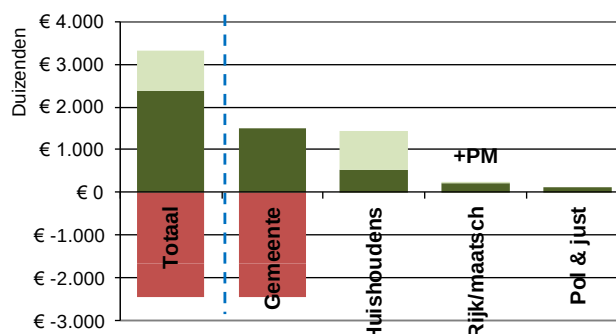
Figuur 3.5. Overzicht kosten en baten vergunninghouders (cohort 2016)



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

Niet alleen het totale saldo voor de maatschappij als geheel is belangrijk, maar ook de verdeling van de kosten en baten over de verschillende betrokken partijen. Figuur 3.6 laat deze verdeling zien. Uit het figuur blijkt dat vergunninghouders zelf de grootste (netto-)baathebbers zijn. Ze hebben een hoger inkomen door een verhoogde kans op uitstroom naar betaald werk en ervaren extra kwaliteit van leven. Daarnaast profiteert het Rijk door de extra inkomstenbelasting en politie & justitie door minder kosten voor criminaliteit en overlast. Voor de gemeente is het saldo negatief. Tegenover de investering van 2,5 miljoen euro in de aanpak staat een baat van bijna 1,3 miljoen euro door de verhoogde uitstroom van uitkeringsgerechtigden en (voor een klein deel) overige voorkomen kosten in het sociaal domein.

Figuur 3.6. Verdelingseffecten vergunninghouders: kosten en baten per actor



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

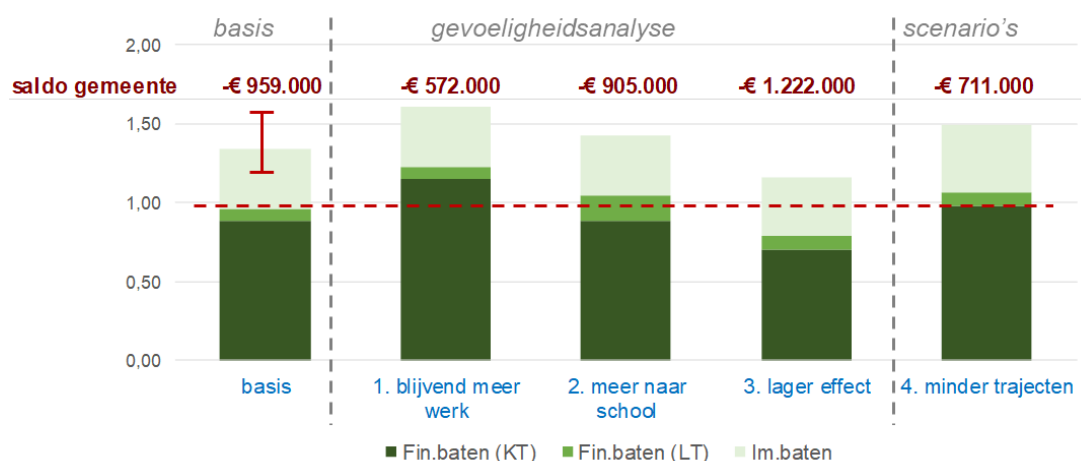


Gevoeligheidsanalyse

Op basis van de beschikbare gegevens en resultaten van de aanpak zijn in deze paragraaf de maatschappelijke kosten en baten berekend. Hieronder volgt een gevoeligheidsanalyse op het gepresenteerde scenario:

1. Met de aanpak is het goed mogelijk dat de uitstroom naar werk ook op lange termijn hoger blijft dan in de referentiegroep zónder aanpak. Dit betekent met andere woorden dat vergunninghouders niet alleen *eerder* aan het werk gaan maar dat dit er ook op lange termijn *meer* zijn dan in de referentiegroep. Vanzelfsprekend is dit een belangrijke variabele. Wanneer het lange termijn effect 2 procent extra is, stijgt de maatschappelijke kosten-baten verhouding naar 1,5 en is ook de financiële kosten-baten verhouding positief. Ook voor de gemeentebegroting levert dit direct een grote baat.
2. In het basis-scenario gaan we uit van 1 procent meer mensen die toegeleid worden naar een opleiding. Het is denkbaar dat dit op de iets langere termijn nog wat hoger is. Een extra effect van 1 procent geeft een baat van ongeveer € 0,2 miljoen. Dit zijn echter baten die verder in de tijd optreden - na afronding van de opleiding, bij het betreden van de arbeidsmarkt - en grotendeels bij de vergunninghouders zelf vallen. Voor de gemeente leidt dit slechts tot een kleine extra baat.
3. In de effectmeting hebben we het gemeten resultaat na drie jaar geëxtrapoleerd. Indien deze extrapolatie niet wordt gerealiseerd, maar 2 procent lager ligt, daalt de maatschappelijke kosten baten verhouding naar 1,1 en verslechtert het resultaat van de gemeente met bijna 0,3 miljoen euro.
4. De gemiddelde kosten per vergunninghouder zijn vrij hoog. Wanneer de kosten voor de inzet van trajecten en/of de intensieve begeleiding kunnen dalen (bijvoorbeeld met 10 procent), stijgt het maatschappelijk rendement en wordt het financieel rendement ook op korte termijn break-even.

Figuur 3.7. Gevoeligheidsanalyse en scenario's vergunninghouders



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer



3.4. Conclusie en lessen

Het team vergunninghouders slaagt in de opzet om vergunninghouders meer en beter te ondersteunen. De effectmeting laat zien dat meer mensen eerder aan het werk gaan, met name in deeltijd werk. De uitstroom naar werk na 3 jaar is substantieel meer: ruim twee keer zo veel in deeltijd en bijna 1,5 keer zoveel naar voltijdwerk dan in de referentiegroep bij de oude inzet.

Wanneer we tegenover de verschillende batenposten - waarvan naar werk een van de belangrijkste is - ook de totale kosten zetten, resulteert een positieve kosten-batenverhouding van 1,3 voor de maatschappij als geheel. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro ongeveer 1,30 euro oplevert. De vergunninghouders zelf zijn daarin de grootste (netto-)baathebbers. Ze hebben een hoger inkomen door een verhoogde kans op uitstroom naar betaald werk en ervaren extra kwaliteit van leven. Punt van aandacht zijn wel de relatief hoge kosten van de aanpak. Dit vraagt om kostenbewustzijn van de klantmanagers, onder meer bij het (extra) inzetten van trajecten en het nadenken over afschaling van de intensieve begeleiding door de klantmanager na verloop van tijd. Een daling van 10 procent in de totale kosten per vergunninghouder levert - naast een *maatschappelijk* positief rendement - ook op korte termijn een *financieel* positief resultaat.

De uitgevoerde maatschappelijk kosten en baten analyse laat zien dat het *eerder* en *intensiever* ondersteunen van vergunninghouders gericht op *duurzame* integratie in de gemeente Zoetermeer loont. Voor de inrichting van het Zoetermeers Werkbedrijf geeft deze manier van werken veel aanknopingspunten. Het biedt een onderbouwing van het belang van integraal werken bij re-integratie met aandacht voor de wensen, kansen en mogelijkheden van de klant zelf.



4. Werkacademie

Mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt kunnen in Zoetermeer via klantmanagers terecht bij de Werkacademie voor extra ondersteuning en begeleiding bij het vinden van een baan of uitstroom naar school. We geven een beschrijving van de Werkacademie op hoofdlijnen (4.1), waarna de effecten volgen in een oorzaak-gevolg schema (4.2). Dit vormt de architectuur voor het MKBA-model. We presenteren de resultaten hiervan (4.3) en sluiten af met enkele conclusies en lessen (4.4).

4.1. Beschrijving

Probleemanalyse & doelstelling

In het verleden duurde het vrij lang voordat er contact was met een werkzoekende. Er bestond de wens om eerder en sneller contact te maken en te bemiddelen door o.a. het ontwikkelen van vaardigheden. Daarnaast waren er in die tijd veel verschillende re-integratiebureaus actief met veelal wisselende resultaten. Betaling van deze bureaus ging op basis van het aantal geleverde trajecten en vrijwel niet op het geleverde resultaat. Directe invloed op de uitstroom was hierdoor moeilijk. Dit alles vormde in 2006 de aanleiding voor de gemeente Zoetermeer om te starten met de Werkacademie. Mensen die binnen één jaar minimaal 16 uur per week regulier aan het werk kunnen krijgen hier extra ondersteuning in de vorm van (verschillende) trainingen voor een maximale duur van 26 weken.

De nadruk bij de Werkacademie ligt op het ontwikkelen van (basis) vaardigheden zoals het opstellen van een goed curriculum vitae, het schrijven van een sollicitatiebrief en het presenteren van jezelf in een gesprek. Daarnaast wordt gewerkt aan motivatie- en gedragsverandering en het actief op zoek gaan naar nieuwe kansen. Alle deelnemers starten met een vaste training van 6 tot 8 weken, waarna maatwerk volgt. De trainingen worden bewust in groepen aangeboden.

In de loop van de tijd zijn er inhoudelijke aanpassingen en veranderingen geweest (b.v. van meer trainen van vaardigheden naar ontwikkelen van motivatie) maar de uitgangspunten van de Werkacademie zijn grotendeels hetzelfde gebleven. Wel werd door de betrokkenen aangegeven dat de doelgroep en de voorwaarden voor deelname door de tijd veranderd zijn. In het begin waren er strengere eisen waaraan een deelnemer moest voldoen, bijvoorbeeld ten aanzien van de Nederlandse taal, het hebben van computervaardigheden en kinderopvang. Tegenwoordig zijn de voorwaarden soepeler en lijkt er een relatieve complexere doelgroep te zijn bij de Werkacademie.

Beschrijving van de interventie

De Werkacademie (WA) bestaat dus - in nauwe samenwerking met de klantmanager - uit intensieve begeleiding bij het vinden van een reguliere baan of uitstroom naar school. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende elementen:

- Trainingen en individuele modules;
- Gemengde groepen in een carrousel principe;
- Nauwe samenwerking met het Werkgeversservicepunt (WGSP);
- Twee à drie dagdelen per week, maximaal 26 weken, voor mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.



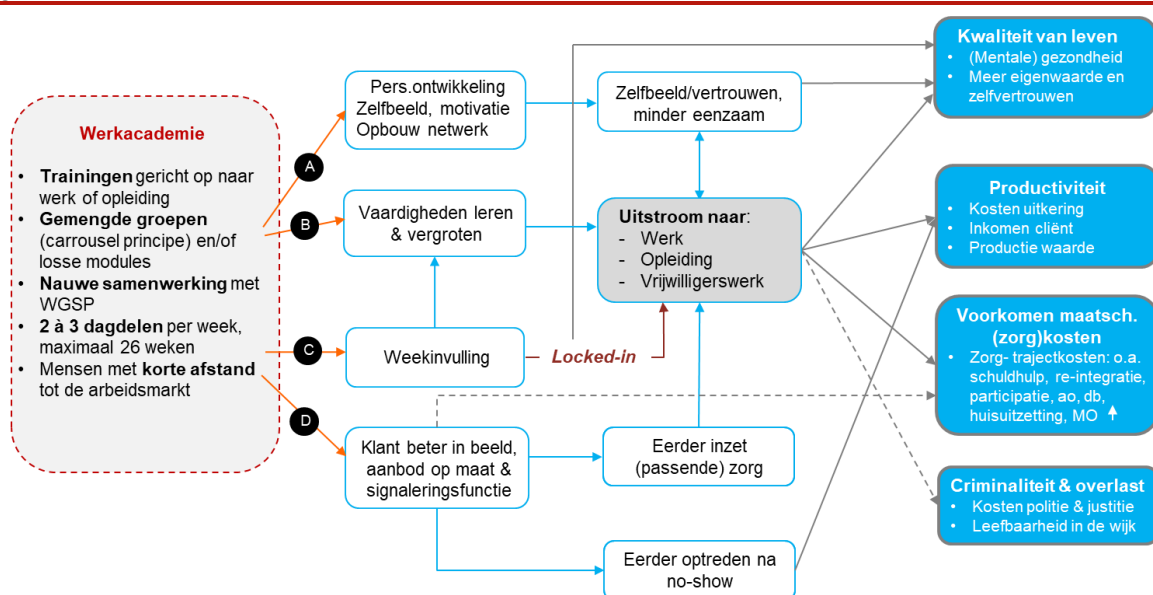
In de praktijk is de inzet van de Weracademie niet los te zien van het (intensieve) klantmanagement, de ondersteuning door het Werkgeversservicepunt en de warme overdracht aan een jobcoach. In de analyse werken we daarom met twee scenario's:

- Een basisscenario waarin we de kosten en baten van het *integrale pakket* in beeld brengen. Het nulalternatief daarbij is regulier (niet-intensief) klantmanagement met een hoge caseload, geen ondersteuning in de vorm van trainingen of het WGSP en geen warme overdracht aan een jobcoach. Een extra reden om dit scenario als basis te nemen is dat de uitkomsten vergelijkbaar zijn met de uitkomsten van de analyse van Vergunninghouders en Nieuw Arbeidsbeperkten, omdat ze uitgaan van hetzelfde nulalternatief.
- Binnen het integrale pakket is de Weracademie te beschouwen als *een specifiek traject*. Ook hiervan brengen we de kosten en baten in beeld in een apart scenario.

4.2. Effecten in beeld

De trainingen van de WA leiden tot een aantal bedoelde en onbedoelde effecten ten opzichte van het beschreven nulalternatief. Deze zijn onderzocht in een Arena-bijeenkomst op 4 juni 2019. De effecten zijn hieronder in één oorzaak-gevolg schema weergegeven. Links in de figuur staan de Weracademie en de bijbehorende activiteiten, rechts de maatschappelijke effecten hiervan.

Figuur 4.1. Effecten van de Weracademie in beeld



Bron: LPBL

Op hoofdlijnen zien we de volgende vier *verwachte* directe effecten (A tot en met D):

- A. *Persoonlijke ontwikkeling*. In de eerste plaats wordt gewerkt aan de persoonlijke ontwikkeling van deelnemers. Deelnemers krijgen een reëel zelfbeeld en gaan aan de slag met vragen als *wie ben ik, wat wil ik en wat kan ik?* Trainers luisteren echt, waardoor de deelnemers zich gezien en gehoord voelen, en ze stimuleren mensen om nieuwe ervaringen op te doen. Daarnaast werken ze actief aan het opbouwen van een netwerk. Zoals gezegd zijn de trainingen bewust in groepen. Dit gaat via het carrouselprincipe: iedere week stromen mensen in en sluiten aan bij een bestaande groep.



Dit kan in het begin wat onwennig zijn maar het deelnemen aan een groep werkt positief op het gevoel van “*ik sta hier niet alleen in*”, waardoor ze zich omringd door lotgenoten (mogelijk) minder alleen en eenzaam voelen. De deelnemers worden daarnaast zelfbewuster, krijgen meer gevoel van eigenwaarde en meer zelfvertrouwen. De kwaliteit van leven neemt hierdoor toe en daarmee de kans op positieve uitstroom. Overigens werkt dit andersom ook: positieve uitstroom leidt tot meer eigenwaarde en zelfvertrouwen.

- B. *Leren en vergroten van vaardigheden.* Gedurende het traject, de verschillende modules bij de WA, worden deelnemers geholpen met het vergroten van hun vaardigheden. Daarbij kan worden gedacht aan taal- en computervaardigheden, maar ook solliciteren, gesprekken voeren en werknemersvaardigheden. Door het vergroten van vaardigheden wordt de kans op uitstroom naar regulier (deel- en voltijds) werk, vrijwilligerswerk of een opleiding vergroot. Uitstroom naar diverse vormen van werk leidt vervolgens tot productiviteitswinst, die zich vertaalt in minder uitkeringen en een hoger inkomen voor de deelnemer. Ook doen mensen die werken gemiddeld een lager beroep op zorg en ondersteuning en hebben zij een hogere kwaliteit van leven: hun mentale en fysieke gezondheid is beter.
- C. *Concrete weekinvulling (2 a 3 dagdelen).* Gedurende hun deelname hebben de deelnemers voor een paar dagdelen een zinvolle en concrete invulling: ze werken aan zichzelf en ontmoeten mededeelnemers. Dit ‘meedoen’ zorgt heel direct voor zingeving, een vermindering van (sociaal) isolement en meer structuur. In de Arena kwam in dit kader ook een negatief neveneffect aan de orde. Deelnemers ervaren de WA als een veilige en overzichtelijke plek om naar toe te komen. Sommige blijven daardoor wellicht langer ‘hangen’ dan nodig is. Dit wordt in de literatuur het locked-in effect genoemd en heeft een negatief effect op de uitstroom. Mensen stromen later uit naar (vormen van) werk dan zonder deelname aan de WA.
- D. *Klant beter in beeld.* Tot slot draagt de Werkacademie bij aan het beter in beeld krijgen van de klanten. De trainers en klantmanagers samen zien meer en houden gezamenlijk een vinger aan de pols. Eventuele terugval of bijkomende problematiek, zoals verslavingen of schulden worden eerder dan voorheen gesignaleerd. Dat leidt naast het mogelijk voorkomen van escalatie en daarmee maatschappelijke kosten tot een effectievere klantbenadering. In samenwerking met andere partners in het sociaal domein kan sneller geschakeld worden en passende zorg geleverd worden. Dit aanbod op maat draagt bij aan het wegnemen van belemmeringen en drempels waardoor de kans op uitstroom toeneemt. Tevens werd uit de Arena duidelijk dat hierdoor meer zicht komt op deelnemers die niet voldoen aan de verplichtingen. Wanneer een deelnemer niet komt opdagen volgt eerder een consequentie, zoals het stopzetten van de uitkering.

4.3. Overzicht kosten en baten

Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens de (omvang van) de doelgroep van de aanpak, de kosten ervan, de omvang van de effecten en hoe zich dit vertaalt in (maatschappelijke) baten. Voor de analyse konden we beschikken over een (geanonimiseerd) databestand uit het klantvolgsysteem van de gemeente (Suite), en overzichten van de personele inzet en de daarin verbonden kosten.

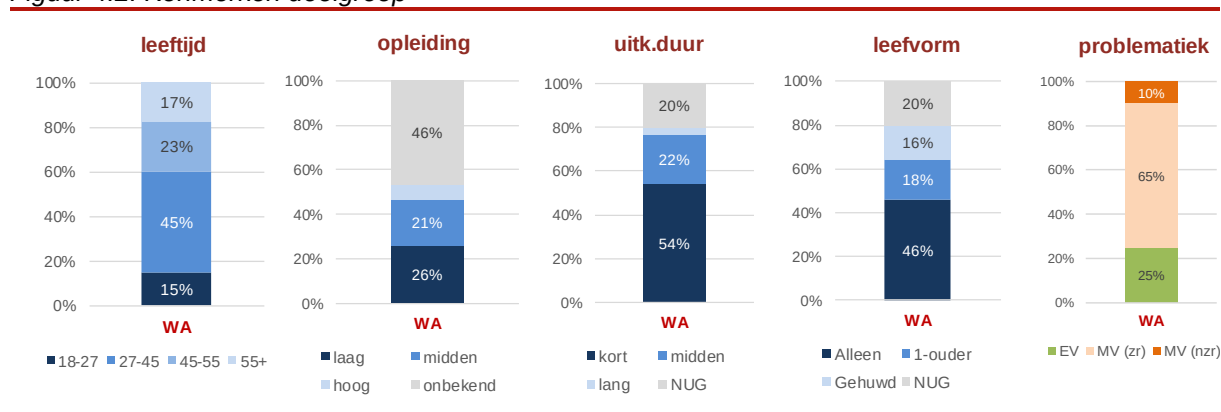


4.3.1. Doelgroep en kosten

Voor deze analyse beschouwen we de kosten en de baten van de unieke personen die in één jaar een training zijn gestart bij de Werkacademie. Het gaat daarbij om de reguliere doelgroep. Deelnemers die instromen via het team Vergunninghouders of het team Nieuw Arbeidsbepikten worden toegerekend aan die aanpakken (kosten en baten, zie de betreffende hoofdstukken). Deelnemers uit andere klantgroepen zijn niet meegenomen, in de toerekening van de kosten is daarvoor gecorrigeerd.

Uit het door de gemeente aangeleverde databestand blijkt dat er in 2017 en 2018 gemiddeld 385 unieke deelnemers (regulier) hebben deelgenomen aan trainingen en workshops van de Werkacademie¹⁹. Figuur 4.2 laat zien wat de samenstelling van deze doelgroep is.

Figuur 4.2. Kenmerken doelgroep



Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL

Het grootste deel van de deelnemers is tussen 27 en de 45 jaar. In bijna de helft van de gevallen is het opleidingsniveau onbekend, van degenen waar het wel bekend is, is ruim de helft laag opgeleid. De meeste deelnemers zitten, conform de doelstelling van de Werkacademie, relatief kort in de uitkering (minder dan 2 jaar). Voor de indeling in doelgroepen hebben we de kenmerken van de deelnemers vergeleken met andere aanpakken (voor Zoetermeer zijn hier onvoldoende gegevens voor beschikbaar). Op basis daarvan schatten we in dat ongeveer 75 procent te maken heeft met problematiek op meerdere leefgebieden. Dit wordt herkend en onderschreven door de deelnemers van de Arena.

Kosten

Het instrument Werkacademie is, zoals gezegd niet los te zien van twee andere interventies: intensief klantmanagement bij Poort, ondersteuning door het WGSP en overdacht aan jobcoaching. We brengen daarom in het basisscenario de kosten voor het integrale pakket in beeld.

- In 2017 en 2018 had de Werkacademie gemiddeld 9,5 fte in dienst. De bijbehorende kosten zijn € 811.000 (inclusief een opslag van € 15.000 per fte voor overhead). Dit is voor 46% toe te schrijven

¹⁹ Gemiddeld 841 unieke deelnemers in 2 jaar, ofwel 421 per jaar. Gecorrigeerd voor de deelnemers via de teams VH en NAB gaat het om 385 mensen per jaar.



aan reguliere deelnemers uit de gemeente Zoetermeer, ofwel € 880 per deelnemer²⁰. Een traject bij de Werkacademie duurt gemiddeld 3 à 4 maanden.

- De klantmanagers bij Poort hebben een relatief lage caseload van 50 op enig moment²¹. De bijbehorende kosten zijn circa € 900 per deelnemer per jaar. Onderdeel van het klantmanagement is de inzet van reguliere trajecten, zoals participatieplaatsen of extra coaching. De gemiddelde kosten daarvan per klant zijn € 540 (zie bijlage voor een toelichting op de prijzen en inzet). Er is (gemiddeld over 2017 en 2018) 1,5 fte jobcoach beschikbaar voor de Werkacademie, dit komt neer op ca € 300 per deelnemer.
- Tot slot krijgt iedere deelnemer, als onderdeel van de aanpak, ondersteuning van het WGSP. Het WGSP is een regionaal samenwerkingsverband dat ook wettelijke taken vervult²². Naast de loketfunctie voor en informatievoorziening aan werkgevers biedt het WGSP hulp bij de matching van werkzoekenden aan beschikbare functies. Het WGSP doet dit voor zowel doelgroepen van het UWV als van de Participatiewet. Binnen de kaders van dit onderzoek hebben wij geen uitgebreide taken- en kostenanalyse gedaan van het WGSP. Om toch te komen tot een indicatie van de kosten per deelnemer hebben we de personele kosten van accountmanagers die worden vergoed door de gemeente Zoetermeer (circa € 680.000 per jaar) gedeeld door het geschatte aantal ondersteunde Participatiewetdeelnemers (870 per jaar²³). Op die manier berekend bedragen de gemiddelde kosten per deelnemer € 780²⁴.

Figuur 4.3. Kosten Werkacademie (inclusief klantmanagement Poort en inzet WGSP)

	bedrag (gem)	toerekenen	WA, incl KM en WGSP	
			aantal	€
Inzet Werkacademie	€ 810.500	46%	421	€ 880
Inzet klantmanagement Poort	€ 89.677		100	€ 900
inzet jobcoaches				€ 300
inzet reguliere trajecten				€ 540
Inzet WGSP				€ 780

Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL.

4.3.2. Berekening kosten en baten

Voor de berekening van de kosten en baten is het eerst van belang om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de aanpak: in hoeverre leiden de extra inspanningen ook tot extra effecten, zoals uitstroom naar werk (voltijd of deeltijd). We kijken daarbij naar de netto-uitstroom, dat wil zeggen de extra uitstroom ten opzichte van het nulalternatief.

²⁰ Opgave Werkacademie: 51% aan reguliere deelnemers en 10% van de reguliere deelnemers is afkomstig uit andere gemeenten. Toe te schrijven: $51\% \times 90\% = 46\%$. Voor het berekenen van de kosten per deelnemer gaan we uit van het aantal inclusief degenen die via VH en NAB komen.

²¹ Dit komt neer op circa 100 personen per jaar (bij een gemiddelde doorlooptijd van 6 maanden). De kosten per fte zijn circa € 90.000 (inclusief overhead)

²² In de wet SUWI is voorgeschreven dat iedere arbeidsmarktregio in samenwerking dienstverlening moet bieden aan werkgevers. Er dient een centraal aanspreekpunt te zijn waar werkgevers terecht kunnen met vacatures en voor arbeidsmarktinformatie.

²³ Berekend door het aantal voorgenomen plaatsingen voor doelgroepen van de Participatiewet te vermenigvuldigen met twee.

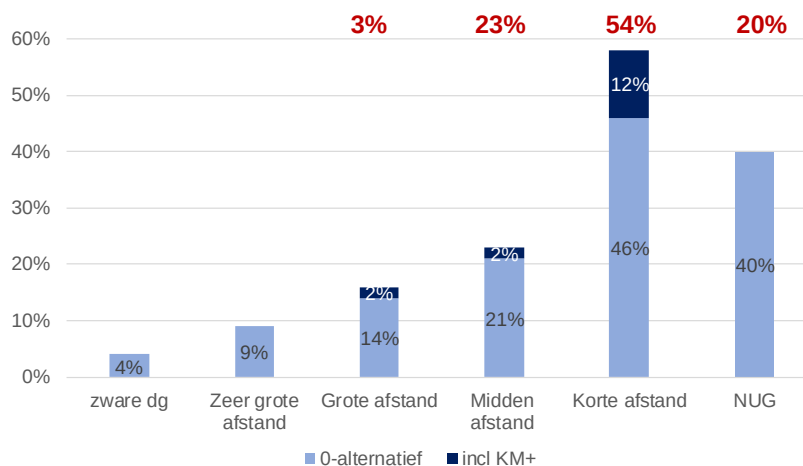
²⁴ Dit komt overeen met kengetallen elders.



Uitstroom naar werk

Op basis van de gegevens die door de gemeente Zoetermeer zijn aangeleverd blijkt dat 51 procent van de deelnemers is uitgestroomd naar werk²⁵. Deze bruto-uitstroom zetten we af tegen de kans op uitstroom naar werk zónder extra ondersteuning (het nulalternatief). Om een beeld te vormen van deze nulsituatie hebben we gekeken naar longitudinale onderzoeken naar kansen op uitstroom (literatuuronderzoek c.q. kengetallen, zie bijlage voor een overzicht). Deze kansen zijn sterk afhankelijk van de afstand tot de arbeidsmarkt, figuur 4.4 laat dit zien. De figuur laat tevens zien dat de kans op uitstroom naar werk wordt verhoogd door vormen van intensief klantmanagement, zoals dat bij Poort gebeurt²⁶. In de figuur is tevens inzichtelijk gemaakt voor hoeveel procent van de deelnemers het kengetal van toepassing is (waarbij de uitkeringsduur is gebruikt als indicator voor afstand tot de arbeidsmarkt, zie ook figuur 4.2).

Figuur 4.4. Kans op werk in nulalternatief naar afstand tot de arbeidsmarkt, met en zonder intensief klantmanagement (KM+) met in rood de verdeling van de doelgroep van de WA



Bron: LPBL

De aantrekkende economie van de afgelopen jaren heeft, met name voor de groepen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, een positieve invloed op de uitstroom naar werk²⁷. Om de omvang van dit conjunctuureffect te bepalen is gebruik gemaakt van de methode van het CPB (zie bijlage voor een nadere toelichting). Op basis hiervan is het geschatte conjunctuureffect 9 procent²⁸.

Figuur 4.5 toont het netto-effect voor de deelnemers van de Werkacademie. We maken daarbij onderscheid naar (1) een inschatting van het netto-effect voor de gecombineerde inzet van het klantmanagement Poort, de Werkacademie en het WGSP (*het basisscenario*) en (2) een variant met een inschatting

²⁵ Dit is inclusief een correctie voor verkeerd geboekte uitstroom onder 'ander inkomen'. Op basis van een door de gemeente uitgevoerde steekproef is deze voor de helft meegenomen als uitstroom naar werk.

²⁶ Zie onder LPBL, Quickscan kosten-baten analyse trajecten 'Meedoen Werkt' en LPBL, MKBA Werk Amsterdam

²⁷ Omdat de gebruikte kengetallen voor het nulalternatief zijn gebaseerd op longitudinaal onderzoek zijn deze al gecorrigeerd voor conjunctuureffecten.

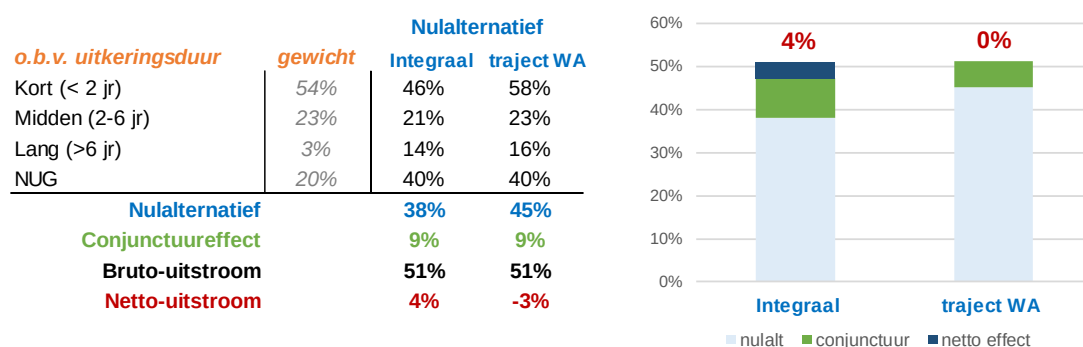
²⁸ Het conjunctuureffect valt in de groepen met de kortste afstand voor de arbeidsmarkt. Voor NAB en VH veronderstellen we dat dit verwaarloosbaar is.



van het extra effect van de inzet van het traject Werkacademie ten opzichte van het intensieve klantmanagement bij Poort. Om dit te kunnen doen moeten we dus in het gevonden netto-effect van het integrale pakket onderscheiden welk deel is toe te schrijven aan het intensieve klantmanagement en welk deel aan het traject Werkacademie. We maken daarbij gebruik van eerder onderzoek naar het effect dat optreedt door intensief klantmanagement (zoals zichtbaar gemaakt in het donkerblauwe deel in de staafdiagram van figuur 4.4).

Onderstaand figuur laat zien dat het netto-effect van het integrale pakket (het basisscenario) naar schatting 4 procent is. Het extra effect van het traject Werkacademie (inclusief WGSP) is naar schatting negatief. Dit duidt mogelijk op het locked-in effect zoals beschreven in de beleidstheorie. Overigens zijn deze resultaten in lijn met wat in de literatuur te vinden is. Het netto-effect van re-integratie-inspanningen is vaak maximaal enkele procenten²⁹. In het vervolg van deze paragraaf rekenen we met het basisscenario (het integrale pakket). De kosten en baten van het traject Werkacademie laten we aan het slot van deze paragraaf zien, in de vorm van een scenario³⁰.

Figuur 4.5 Berekening netto-effect, basisscenario en inzet Werkacademie



Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL.

Overige effecten

Uit de gegevens van de gemeente Zoetermeer blijkt dat van 5 procent van de deelnemers de uitkering (tijdelijk) wordt stopgezet vanwege het niet voldoen aan de (re-integratie)verplichting. Omdat dit bij overige doelgroepen rond de 4 procent ligt, schrijven we één procent toe aan de Werkacademie. Verder is 31 procent van de deelnemers deeltijd aan het werk. Het is onduidelijk hoe dit in de nulsituatie is. We stellen daarom het netto-effect voor deeltijdwerk gelijk aan dat voor voltijdwerk. Daarnaast houden we rekening met een lange termijn effect van de trajecten³¹. Dit hebben we op 1 procent gesteld. Dat wil zeggen dat 1 procent van de deelnemers op lange termijn alsnog uitstroomt naar werk als gevolg van een traject. Tot slot blijkt uit de gegevens van de gemeente Zoetermeer dat ongeveer 1,5 procent van de deelnemers uitstroomt naar opleiding of school. We nemen aan dat dit gelijk is aan het nulalternatief.

²⁹ Interessant in dit kader is ook het onderzoek dat door de VU is uitgevoerd naar onder meer de effecten van de zogeheten Carroussel in de gemeente Amsterdam. In een controlled randomized experimentele opzet bleek deze met de Werkacademie vergelijkbare aanpak geen extra effect te hebben ten opzichte van regulier klantmanagement.

³⁰ In beide varianten nemen de winst van de voorkomen uitkeringslasten mee voor de duur van één jaar.

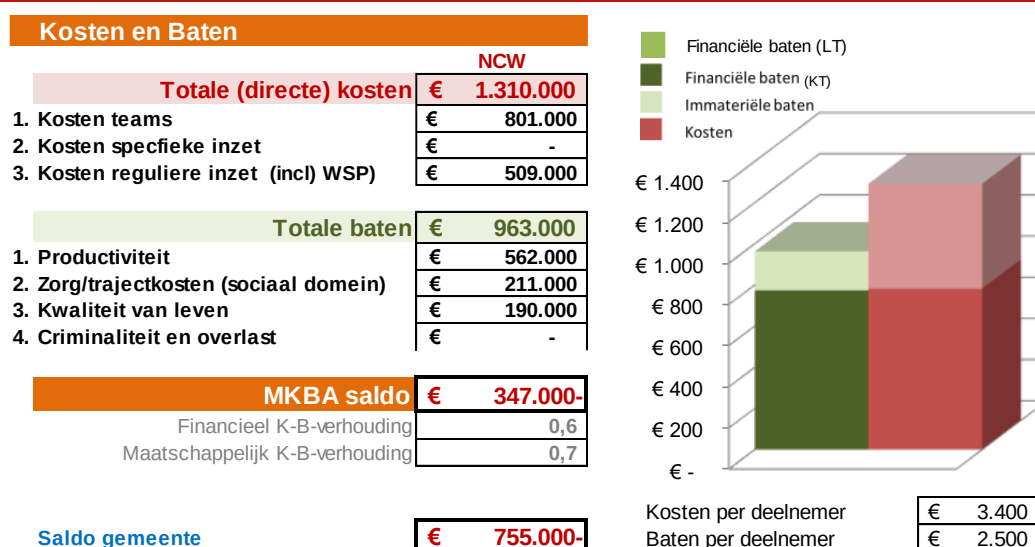
³¹ Lammers en Kok, 2013.



Maatschappelijke kosten en baten

Uit de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse blijkt dat het integrale pakket van intensief klantmanagement, Werkacademie en ondersteuning door het WGSP, geen positief maatschappelijk rendement heeft. Er wordt extra uitstroom gerealiseerd, maar deze weegt niet op tegen de extra kosten die worden gemaakt ten opzichte van het nulalternatief. De maatschappelijke kosten-batenverhouding is 0,7. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro ongeveer 0,70 euro oplevert. Wanneer de *immateriële* effecten (lichtgroen, toename van de kwaliteit van leven) niet worden meegenomen, is de financiële kosten-baten verhouding 0,6. Ook het resultaat voor de gemeente is negatief.

Figuur 4.6. Overzicht kosten en baten Werkacademie (basisscenario, inclusief klantmanagement Poort)

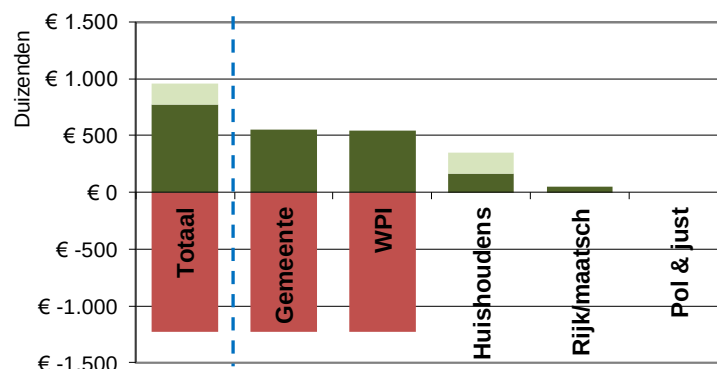


Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

Niet alleen het totale saldo voor de maatschappij als geheel is belangrijk, maar ook de verdeling van de kosten en baten over de verschillende betrokken partijen. Figuur 4.7 laat deze verdeling zien. Uit het figuur blijkt dat deelnemers zelf de grootste (netto-)baathebbers zijn. Ze hebben een hoger inkomen door een verhoogde kans op uitstroom naar betaald werk en ervaren extra kwaliteit van leven. Daarnaast profiteert het Rijk door de extra inkomstenbelasting. Voor de gemeente is het saldo negatief. De baten door voorkomen uitkeringslasten en lagere zorgkosten wegen niet op tegen de investeringen in de extra ondersteuning.



Figuur 4.7. Verdelingseffecten: kosten en baten per actor



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

Gevoeligheidsanalyse

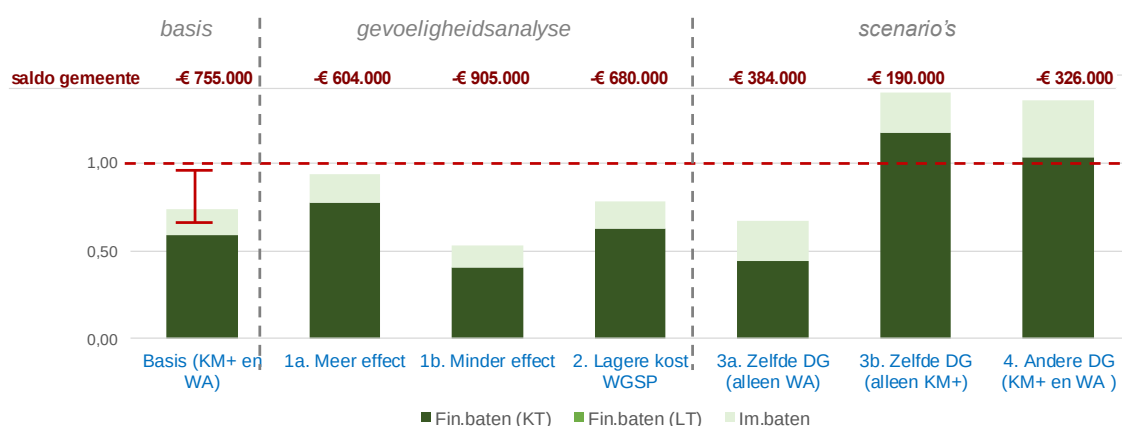
Op basis van de beschikbare gegevens en resultaten van de aanpak zijn in deze paragraaf de maatschappelijke kosten en baten berekend. Hieronder volgt een gevoeligheidsanalyse op het gepresenteerde scenario. Naast de gevoeligheidsanalyse geven we enkele scenario's: alleen het traject Werkacademie, alleen intensief klantmanagement en inzetten op een andere doelgroep:

1. *Basisscenario: het integrale pakket intensieve klantmanagement i.c.m. de WA.* In het basisscenario gaan we uit van een netto-effect van 4 procent. Het is echter mogelijk dat het conjunctuureffect groter of kleiner is dan de 9 procent waar we mee rekenen. In de gevoeligheidsanalyse rekenen we daarom ook met een netto-effect van 6 procent (1a) en van 2 procent (1b). De maatschappelijke kosten-batenverhouding wordt in dat geval respectievelijk 1,0 en 0,6. Onderstaand figuur laat deze scenario's zien.
2. *Basisscenario met lagere kosten voor het WGSP.* In het basisscenario hebben we de kosten van het WGSP op € 780 per deelnemer gesteld. Om in te schatten hoe groot het effect van deze inschatting op het resultaat, hebben we doorgerekend wat het effect is al deze kosten 25 procent lager zijn, namelijk € 585 per deelnemer. De kosten-batenverhouding blijft in dat geval nagenoeg gelijk, het saldo voor de gemeente verbetert licht.
3. *Een ander (nul)alternatief met dezelfde doelgroep.* We onderscheiden hierbij twee varianten:
 - a. *Werkacademie als een specifiek traject.* Zoals gezegd hebben we ook een inschatting gemaakt van de kosten en de baten van alleen de inzet van de Werkacademie (inclusief dienstverlening door het WGSP, zie hierboven voor een toelichting op de kosten per deelnemer en het geschatte effect). De maatschappelijke kosten-batenverhouding is in dit scenario 0,6 – het saldo voor de gemeente is ongeveer 0,4 miljoen negatief.
 - b. *Enkel intensief klantmanagement (zónder de WA).* Daarnaast hebben we ook een scenario doorgerekend met alleen de kosten en effecten van het intensief klantmanagement, exclusief de Werkacademie. Op basis van effectmetingen elders is het potentiële netto-effect in dat geval 7 procent. De maatschappelijke kosten-baten verhouding is in dit scenario 1,5. Ook in financieel opzicht is het resultaat dan positief.



4. *Doorkijk inzet KM+ en WA meer op maat voor complexe(re) doelgroep.* Een optie voor de toekomst is om de combinatie van intensief klantmanagement en de Werkacademie in te zetten voor andere, meer complexe doelgroepen. Dit sluit aan bij de ontwikkeling die nu al gesignaleerd wordt – met andere woorden: een deel van de WA-doelgroep lijkt al complexer te worden. Er zijn diverse groepsaanpakken bekend waarin een traject van 12 tot 16 weken voor een doelgroep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt tot een positief maatschappelijk resultaat leidt. Dergelijke aanpakken hebben veel uitgangspunten overeenkomstig met de Werkacademie. Er zijn ook verschillen, zoals een vaste trainer en een vaste groep. Als de doelgroep complexer wordt treden deels ook andere (verwachte) effecten op: een langere winst in uitkeringsjaren van de (kleine) extra uitstroom, meer winst in kwaliteit van leven, en meer voorkomen escalaties en voorkomen criminaliteit en overlast.

Figuur 4.8. Gevoeligheidsanalyse en scenario's Werkacademie



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

4.4. Conclusie en lessen

Deelnemers aan de trainingen van de Werkacademie krijgen, naast de trainingen, ook altijd intensieve ondersteuning van een klantmanager, het werkgeversservicepunt en een jobcoach. De totale kosten van dit pakket zijn hoog in relatie tot de baten van de extra uitstroom die dit genereert: die wegen daar nu niet tegen op.

Door keuzes te maken in welke dienstverlening voor wie wordt ingezet is wel een positief maatschappelijk rendement mogelijk. De doorrekening van de scenario's laat dit zien. Op basis van ervaringen elders heeft het inzetten van alleen intensief klantmanagement voor de huidige doelgroep in potentie een positief rendement (scenario 3b). Dat geldt ook voor het inzetten van de combinatie van intensief klantmanagement en de Werkacademie voor een meer *complexe* doelgroep. Wat het beste kan worden ingezet vraagt om denken op het niveau van de individuele klant. Om deze keuze (welke inzet voor wie) te kunnen maken voor de inrichting van het Zoetermeers Werkbedrijf geven wij de gemeente in overweging om een dossieranalyse uit te voeren voor de (huidige) deelnemers van de Werkacademie. Dat geeft meer inzicht in de effectiviteit van de interventie voor meer en minder complexe klanttypen.



5. Nieuw ArbeidsBeperkten (NAB)

Mensen met een arbeidsbeperking worden in Zoetermeer begeleid door een *dedicated* team bij het vinden van een passende baan of uitstroom naar school, vrijwilligerswerk of dagbesteding. In dit hoofdstuk starten we met een beschrijving van de doelgroep en de werkwijze (5.1), waarna de effecten van deze intensieve aanpak volgen in een oorzaak-gevolg schema (5.2). Vervolgens brengen we de aantallen, kosten en resultaten van de MKBA in beeld (5.3). We eindigen met enkele conclusies (5.4).

5.1. Beschrijving

Probleemanalyse & doelstelling

Mensen met een arbeidsbeperking hebben vaak aanpassingen op hun werkplek of extra begeleiding nodig, waardoor ze moeite hebben om een baan te vinden. In het verleden zaten zij meestal thuis met een Wajong-uitkering of ze kwamen terecht in sociale werkplaatsen. Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 is de sociale werkvoorziening gesloten voor nieuwe instroom. Voor de 'zwaarste' doelgroep is Beschut Werk als instrument opgenomen in de wet. Voor een deel van de voormalige Wajongers geldt dat ze nu onder de Participatiewet vallen en in die zin '*nieuw*' zijn voor de gemeente. Het doel van deze herziening is dat mensen met een arbeidsbeperking zoveel mogelijk een baan krijgen bij een 'gewone' werkgever en zo maximaal mogelijk participeren - het liefst in de vorm van betaald of gesubsidieerd werk. In dit kader zijn afspraken gemaakt met werkgevers. Ieder jaar moeten zij zorgen voor een bepaald aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking (deze mensen komen in een zogenaamd doelgroepregister). Als zij dit niet halen gaat de quotumregeling in: een vast percentage van de uren waarover ze loon uitbetalen moet dan worden besteed aan werknemers met een arbeidsbeperking.

In de gemeente Zoetermeer is een speciaal team ingericht voor de bemiddeling en ondersteuning van de groep nieuw arbeidsbeperkten (NAB). Op hoofdlijnen bestaat de doelgroep uit twee typen:

- Leerlingen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (pro) woonachtig in Zoetermeer die niet gaan doorleren en in hun laatste schooljaar zitten;
- Mensen die onder de Participatiewet vallen en die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.

Daarnaast zijn er ook enkele niet-uitkeringsgerechtigden (Nuggers) die ondersteund worden door het team NAB.

Beschrijving van de interventie

De intensieve aanpak arbeidsbeperkten bestaat uit de volgende kenmerken:

- **Korte lijnen** met onderwijs (Pro/VSO) waardoor met name jongeren eerder in beeld zijn. De werkwijze voor jongeren start met kennismaken en een uitleg over de rol van de gemeente. Zolang de jongere op school zit is school verantwoordelijk en heeft de gemeente een ondersteunende rol. Bij de start wordt o.a. in kaart gebracht wat er al gedaan is, wat mogelijk is als vervolgstap en welke hulpvragen er zijn. Na de intake wordt door school in samenwerking met de ouders een aanvraag ingediend om in aanmerking te komen voor het doelgroepregister.



- **Leren kennen** van de doelgroep waardoor meer ondersteuning op maat mogelijk is. Het andere deel van de doelgroep, de klanten met een uitkering die al opgenomen zijn in het doelgroepregister³², worden middels een warme overdracht overgedragen naar het team NAB. In een gesprek wordt gekeken wat de klant nu doet en welke mogelijkheden gericht op activering of werk kunnen worden ingezet. De toegewezen klantmanager kijkt breed naar alle leefgebieden en naar wat de klant al heeft gedaan. Voor alle klanten van het team (jong en ouder) geldt dat de eerste fase start met het echt leren kennen van de klant om o.a. een goede inschatting te kunnen maken van de capaciteiten en de beperkingen. Hiervoor zijn verschillende trajecten mogelijk. Een veel ingezet (diagnose) traject is de Praktijk Ervarings Plaats (PEP) van 3 maanden. Hieruit volgt o.a. wat haalbaar is (reguliere arbeid, beschut werken of dagbesteding) en met welke begeleiding. Tegelijkertijd kan de klant wennen aan een concrete werksituatie. Andere trajecten en/of werkervaringsplekken zijn bijvoorbeeld het Game museum, Werktalenten en Way to work.
- Plaatsen op **een passende werkplek** met oog voor duurzaamheid en het maximaal haalbare voor de klant. De gemeente beschikt over de mogelijkheid om hierbij een loonkostensubsidie in te zetten. Dit is een tegemoetkoming voor werkgevers die werknemers met een arbeidsbeperking in dienst nemen of houden. Wanneer een gewone werkgever niet haalbaar of mogelijk is kan de klantmanager kiezen voor beschut werk. Dit is een werkvorm voor klanten met een loonwaarde van circa 30 procent. De gemeente betaalt in dat geval niet alleen de loonkostensubsidie maar ook de begeleidingskosten. Wanneer ook dit geen optie is, wordt gekeken naar andere vormen van (arbeidsmatige) dagbesteding (vanuit de Wmo) of vrijwilligerswerk.
- **Intensieve begeleiding** waarbij alle benodigde expertises binnen het team aanwezig zijn en zelfs vaak in één persoon: klantmanagement, loonwaardebepaling en jobcoaching. Een belangrijk kenmerk van de intensieve aanpak is dat de betrokken klantmanager veel zelf in huis heeft. Niet alleen het beter leren kennen, het bemiddelen naar een passende werkplek maar ook het coachen en begeleiden van de mensen op de werkvloer hoort tot de werkzaamheden. Deze intensieve vorm van dienstverlening heeft met name effect op de duurzaamheid van de uitstroom.

In het nulalternatief, de situatie zónder intensieve begeleiding, gaan we uit van regulier klantmanagement.

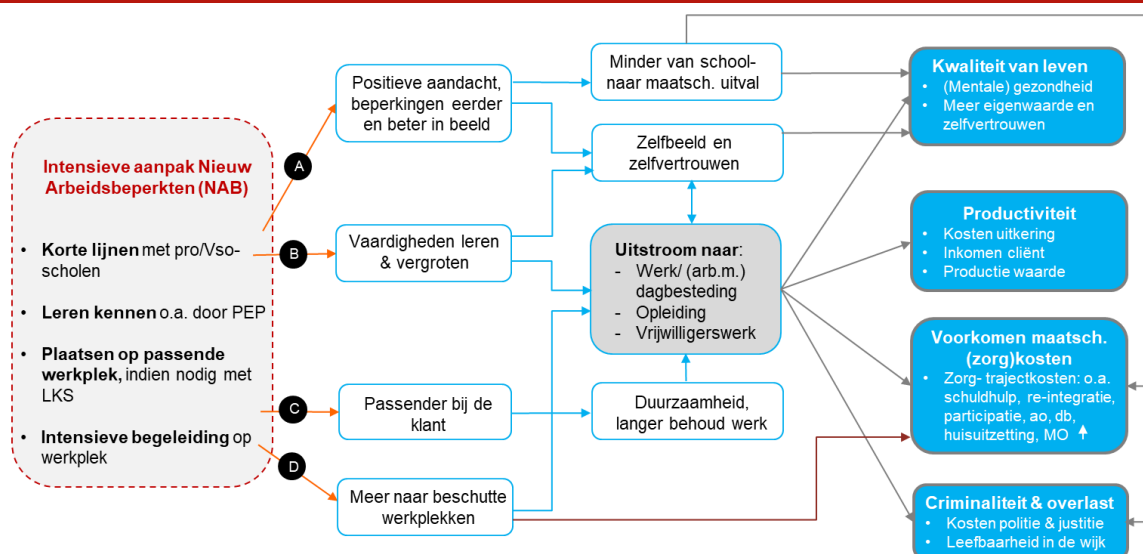
5.2. Effecten in beeld

De werkwijze van het team NAB heeft een aantal beoogde effecten. Deze zijn onderzocht in een Arenabijeenkomst op 4 juni 2019 en samengevat in onderstaande figuur. We noemen dit de beleidstheorie. Links in de figuur staan de beschreven kenmerken van de aanpak, rechts de maatschappelijke effecten hiervan.

³² Mensen komen in het doelgroepregister doordat het UWV heeft vastgesteld dat ze tot de doelgroep banenafpraak horen. Of de gemeente heeft vastgesteld dat iemand die onder de Participatiewet valt, op de werkplek een loonwaarde onder het wettelijk minimumloon (WML) heeft. Dit heet de Praktijkroute.



Figuur 5.1. Effecten van de intensieve aanpak NAB in beeld



Bron: LPBL

Op hoofdlijnen heeft de nieuwe aanpak vier *verwachte* directe effecten (A tot en met D) die hieronder besproken worden.

- A. *Capaciteiten en beperkingen eerder en beter in beeld.* Een belangrijke vindplaats voor de jongeren zijn de (pro/Vso) scholen. Door de korte lijnen komen jongeren die op het punt staan om het schoolstelsel te verlaten zonder startkwalificatie eerder in beeld. Dit voorkomt dat ze naast schooluitval - op termijn - ook maatschappelijke uitval worden met de daarmee gepaard gaande zorgkosten. Voor een klein deel geldt dat ze anders mogelijk ook op straat zouden hangen en daar criminaliteit en overlast zouden veroorzaken. Door het eerder in beeld krijgen van deze groep wordt de kans hierop kleiner. Verder geldt voor de hele doelgroep dat positieve aandacht (heel direct) leidt tot het zich gezien en gehoord voelen door de klant. Dit in combinatie met het in kaart brengen van de capaciteiten en beperkingen (op bijvoorbeeld een PEP) leidt tot het (eerder) opdoen van succeservaringen. Het direct plaatsen bij een werkgever zonder voortraject geeft een hogere kans op een mismatch. Dit is zoals gezegd niet gunstig voor de klant. Het risico bestaat dat de klant alsnog uitvalt. Het kan, zoals in de Arena werd genoemd, ook een negatief effect hebben op (potentiele) werkgevers, die hierdoor mogelijk in de toekomst geen arbeidsbeperkten meer wil plaatsen. De succeservaring bij de klant leidt over het algemeen tot meer eigenwaarde en zelfvertrouwen. Dit vergroot de kans op positieve uitstroom. Overigens is het ook zo dat het inzetten van de PEP als diagnosetraject zelf kan leiden tot het 'kwijt' raken van mensen. Niet voor alle mensen is dit soort productiewerk passend en haalbaar.
- B. *Leren en vergroten van vaardigheden.* Veel van de (voor)trajecten zijn gericht op het opdoen van (werknemers)vaardigheden. Zaken als op tijd komen, afspraken nakomen en communiceren met collega's en leidinggevenden. De klanten doen arbeidsritme op of worden direct geplaatst op een passende werkplek. Daarbij doen ze concreet ervaring op, ze kunnen soms meer dan zij zelf dachten. Dat leidt zoals hierboven ook aangegeven tot een positiever zelfbeeld en tot succeservaringen.



Er ontstaat meer zelfvertrouwen en dus meer kwaliteit van leven. Het vergroten van de vaardigheden leidt daarnaast tot een vergroting van de kans op uitstroom naar (beschut) werk of naar andere vormen van participatie. Uitstroom naar diverse vormen van werk leidt vervolgens tot productiviteitswinst, die zich vertaalt in minder uitkeringen en een hoger inkomen voor de deelnemer. Ook doen mensen die werken gemiddeld een lager beroep op zorg en ondersteuning en hebben zij een hogere kwaliteit van leven: hun mentale en fysieke gezondheid is beter.

- C. *Meer passende werkplek.* De intensieve begeleiding door de klantmanager leidt tot een baan die beter past bij de klant. Dit heeft effect op een meer duurzame uitstroom. Ook het coachen van klanten op de werkplek en de gelijktijdige inzet van andere vormen van zorg (ggz, verslavingszorg en begeleiding) heeft een positieve invloed op het langer behouden van een baan. Hierbij wordt gestreefd naar het hoogst haalbare voor de klant. Wanneer dit geen werk bij een gewone werkgever is met behulp van een loonkostensubsidie dan wordt gekeken naar beschut werk.
- D. *Meer naar beschutte werkplekken.* Een direct gevolg van de aanpak is dat er meer klanten naar een beschutte werkplek worden toegeleid. De klanten, waarvoor een reguliere baan niet haalbaar is, gaan hierop vooruit. Ze krijgen een arbeidscontract en gaan het minimumloon verdienen. De bijbehorende maatschappelijke effecten als gevolg van het aan het werk zijn treden ook hier op. We merken op dat er in de praktijk weinig tot geen verschil zit qua type of soort werk tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding. Het eerste is echter wel duurder vanwege hogere begeleidingskosten en het verdienen van een minimumloon. Dit komt voor rekening van de gemeente. Zoals gezegd gaan klanten er in inkomen op vooruit. Het is de vraag of er daarnaast bij werken in loondienst ook sprake is van meer kwaliteit van leven dan bij arbeidsmatige dagbesteding. In de MKBA gaan we uit van geen verschil.

5.3. Overzicht kosten en baten

Deze paragraaf beschrijft achtereenvolgens de (omvang van) de doelgroep van de aanpak, de kosten ervan, de omvang van de effecten en hoe zich dit vertaalt in (maatschappelijke) baten. Voor de analyse konden we beschikken over een (geanonimiseerd) databestand uit het klantvolgsysteem van de gemeente (Suite), en een overzicht van de jaarlijkse personele inzet en kosten voor het team NAB.

5.3.1. Doelgroep en kosten

De doelgroep van de aanpak zijn mensen met een arbeidsbeperking die sinds de invoering van de Participatiewet onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen en voldoen aan de criteria van het doelgroepregister. Voor deze analyse beschouwen we de kosten en de baten van één cohort. Een cohort bestaat uit gemiddeld ongeveer 135 personen waarvan circa 30 procent niet-uitkeringsgerechtigden³³. De meeste van deze niet-uitkeringsgerechtigden zijn jongeren, die later (zodra zij iets ouder zijn) wél in aanmerking komen voor een uitkering. Medewerkers van het team NAB geven aan dat ongeveer 5 procent van hun doelgroep ‘echte’ niet-uitkeringsgerechtigden zijn³⁴. In de rest van de analyse

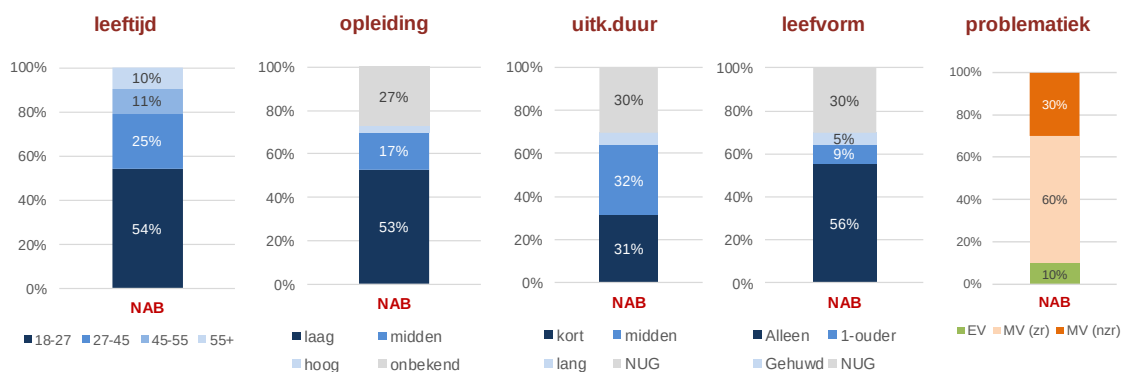
³³ Bron: Suite

³⁴ De rest heeft dus (nog) geen uitkering aangevraagd, maar zou hier in theorie wel recht op hebben.



rekenen wij daarom met dit percentage³⁵. Figuur 5.2 laat de belangrijkste kenmerken zien van de doelgroep.

Figuur 5.2. Kenmerken doelgroep



Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL

Het grootste deel van de arbeidsbeperkten in de aanpak is jonger dan 27 en het merendeel is laagopgeleid. De gemiddelde uitkeringsduur van de huidige caseload is (voor degenen met een uitkering) een kleine drie jaar en ruim de helft van de mensen is alleenstaand.

Daarnaast maken we een indeling in doelgroepen, die we gebruiken voor een inschatting van de behoefte aan zorg en ondersteuning (zie hoofdstuk 2). Omdat we voor de gemeente Zoetermeer niet over voldoende gegevens beschikken (zoals bijvoorbeeld ingevulde ZRM's of een dossieranalyse) om deze indeling te kunnen maken, benutten we de gegevens van een eerdere analyse. De arbeidsbeperkten in de aanpak lijken qua kenmerken (beperking, leeftijd, opleidingsniveau) sterk op die in een vergelijkbare aanpak³⁶. In die aanpak had 90 procent van de mensen problemen op meerdere leefgebieden. We nemen aan dat deze verdeling ook van toepassing is op de NAB-doelgroep in Zoetermeer.

Kosten

Voor de bepaling van de kosten maken we onderscheid in de begeleiding van degenen die (nog) niet aan het werk zijn met een loonkostensubsidie (1) en degenen die dat wel zijn (2).

1. De kosten voor de mensen zónder werk vallen uiteen in de personele kosten van het team enerzijds (klantmanagement, arbeidsdeskundigheid en preventieve inzet op scholen) en de kosten voor de inzet van trajecten anderzijds.
 - In 2018 was de beschikbare capaciteit van het team 8,7 fte³⁷. De bijbehorende personele kosten bedroegen € 687.000³⁸. Bij een gemiddelde jaarlijkse caseload in het team van 400 mensen in begeleiding komt dat neer op € 1.770 per persoon per jaar.
 - Het team NAB beschikt over een budget voor de inkoop van specifieke deskundigheid. Een groot deel daarvan betreft de PEP-plaatsen bij DSW: € 91.000 in 2018. Daarnaast gaat het

³⁵ In de gevoeligheidsanalyse laten we zien wat het effect is als het percentage Nug-ers hoger is dan 5 procent.

³⁶ Toeleiding passend werk in de gemeente Amsterdam

³⁷ Exclusief jobcoaching, de capaciteit daarvoor is alleen toegerekend aan mensen die aan het werk zijn.

³⁸ Inclusief een opslag van €15.000 per fte voor overhead



onder meer om een analysetool arbeidsbeperkten en projecten met werkgevers³⁹. De totale kosten hiervan waren in 2018 € 176.000, ofwel gemiddeld € 700 per klant.

- Daarnaast maakt het team ook gebruik van de reguliere dienstverlening zoals het WGSP (40 keer per jaar) en de werkacademie (10 keer per jaar)⁴⁰. Gemiddeld komt dit neer op € 260 per klant per jaar.
2. Als mensen eenmaal met een loonkostensubsidie aan het werk zijn, zijn er nog twee typen kosten: de begeleiding door het team (klantmanagement en jobcoaching) en de subsidie voor de werkgever. In het geval van beschut werk komen daar nog begeleidingskosten voor de werkgever bij.
- De begeleiding door het team bestaat uit klantmanagement enerzijds (€ 1.630 per persoon per jaar, gelijk aan hierboven maar zonder de preventieve inzet op scholen) en jobcoaching anderzijds. De totale personele kosten voor jobcoaching in 2018 waren € 336.000⁴¹ ofwel € 2.280 per persoon per jaar⁴².
 - De gemiddelde loonwaarde van mensen op een reguliere plek is 60% - de gemiddelde loonkostensubsidie is dan 40% x € 22.500 (het wettelijk minimumloon) = € 9.000. De gemiddelde loonwaarde van mensen op een beschutte werkplek is 35%, de gemiddelde bijbehorende loonkostensubsidie is € 14.625. De bijdrage in de begeleidingskosten voor een beschutte werkplek bedraagt gemiddeld 13.000 euro⁴³.

Figuur 5.3. Kosten NAB per persoon per jaar

	1. NAB-niet werkend	2. NAB-werkend	beschut	regulier
gemiddelde kosten persoon per jaar	€ 2.730	€ 14.430		
inzet team	€ 1.770	€ 3.910		
inzet trajecten specifiek	€ 700	-		
inzet regulier	€ 260	-		
loonkostensubsidies/begeleiding	€ -	€ 10.520	€ 27.625	€ 9.000

Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL.

In de MKBA rekenen we met de kosten en de baten van een cohort. Zoals gezegd bestaat een cohort uit gemiddeld ongeveer 135 mensen. Het aandeel hiervan dat aan het werk is met een loonkostensubsidie neemt toe. Daarnaast stromen mensen ook uit de uitkering om andere redenen (verhuizing, relatie). Er zijn in de werkwijze nog geen keuzes gemaakt in wanneer de intensiteit van de begeleiding afgeschaald wordt. Voor de analyse is aangenomen dat dit – voor mensen die niet zijn uitgestroomd – na drie wordt teruggebracht naar het niveau van regulier klantmanagement⁴⁴. Figuur 5.4 laat zien hoe de omvang, samenstelling en kosten van het cohort zich ontwikkelen in de loop van de tijd.

³⁹ Bijvoorbeeld Pilot bij Van Gils en Exodus

⁴⁰ NB: hierbij gaat het om mensen die vanuit NAB zijn doorgestroomd naar de WA. Om dubbeltellingen te voorkomen zijn de totale kosten én baten van ondersteuning toegerekend van die mensen toegerekend aan één team, in dit geval NAB.

⁴¹ Inclusief een opslag van € 15.000 voor overhead

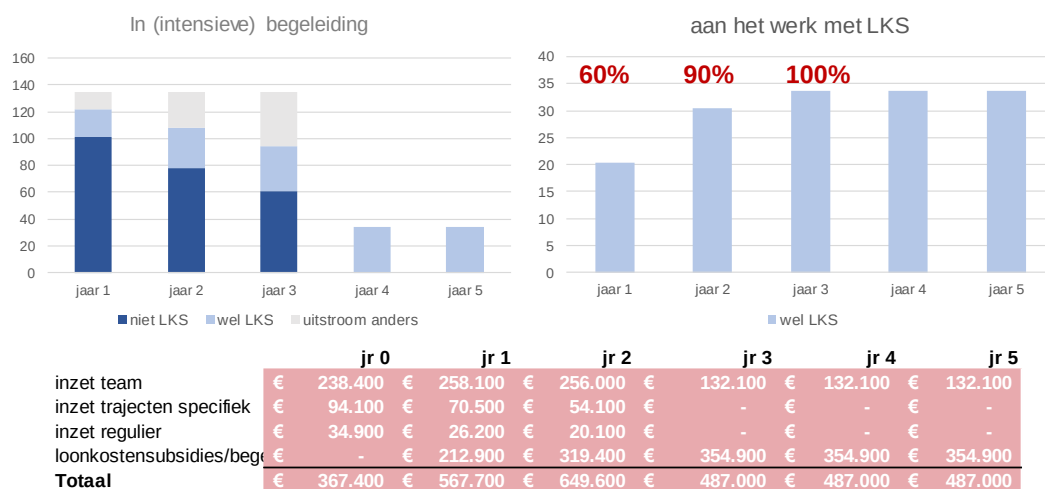
⁴² Uit de opgave van de gemeente blijkt dat er in 2018 147 mensen aan het werk waren met LKS

⁴³ Loonwaardes en begeleidingskosten: opgave team NAB. Voor jongeren is de gemiddelde LKS lager omdat het minimumloon lager ligt. In de MKBA is hiermee rekening gehouden.

⁴⁴ In de gevoeligheidsanalyse laten we zien wat het betekent voor de kosten en baten als dit anders is.



Figuur 5.4. Ontwikkeling cohort NAB



Bron: gemeente Zoetermeer, bewerking LPBL.

5.3.2. Berekening kosten en baten

Voor de berekening van de kosten en baten van de ondersteuning van de nieuw arbeidsbeperkten is het eerst van belang om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de aanpak: in hoeverre leiden de extra inspanningen ook tot extra effecten, zoals uitstroom naar werk (al dan niet met loonkostensubsidie) en opleiding.

Uitstroom naar werk met loonkostensubsidie

Op basis van de gegevens die door de gemeente Zoetermeer zijn aangeleverd hebben we een inschatting gemaakt van de kans op uitstroom naar werk met loonkostensubsidie. Na verloop van drie jaar is ongeveer 25 procent van het cohort op deze manier aan de slag.

- De grafiek rechts in figuur 5.4 laat zien dat het grootste deel (60 procent) al in het eerste jaar uitstroomt, een kleiner deel (30 procent) in het tweede jaar en een heel klein deel nog in het derde jaar.
- De meeste mensen (18 van de 25 procent) komen terecht bij een reguliere werkgever in een voltijds baan. Ongeveer 4 van de 25 procent gaat werken in deeltijd. De rest (3 van de 25 procent) gaat naar een beschutte werkplek.

Voor de analyse is van belang welk deel van deze groep ook zónder interventie aan het werk was gegaan. In voorliggende analyse hanteren we als nulalternatief: ondersteuning door regulier klantmanagement. Gegeven de beperkte gemiddelde loonwaarde van de doelgroep nemen we aan dat 90 procent in het nulalternatief (dus zonder extra ondersteuning of een loonkostensubsidie) niet aan het werk had kunnen gaan. In de gevoeligheidsanalyse laten we zien wat het betekent voor de kosten en baten als deze *attributie* lager is⁴⁵.

⁴⁵ Literatuuronderzoek levert op dat het aandeel jonggehandicapten dat aan het werk is (al dan niet met een loonkostensubsidie) sinds de invoering van de Participatiewet is gestegen van 26 procent naar 35 procent (SEO, 'Jonggehandicapten onder de Participatiewet', Amsterdam 2019). Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek van het SCP dat, van de doelgroep die voorheen in aanmerking kwam voor de Sociale Werkvoorziening, er minder mensen aan het werk zijn dan vóór de invoering van de Participatiewet (SCP, 'van sociale werkvoorziening naar Participatiewet', Den Haag, 2018). Het betreft een onderzoek naar mensen die op de wachtlijst



Overige effecten

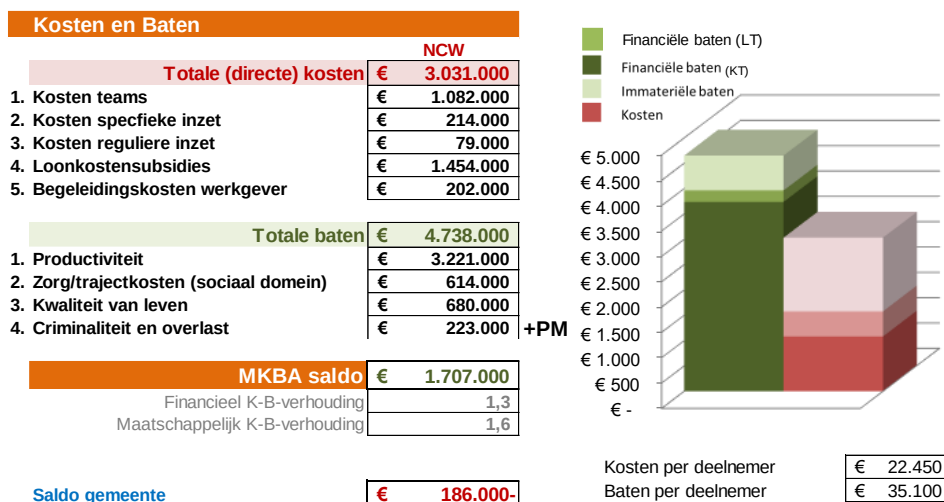
Uit de gegevens van de gemeente Zoetermeer blijkt dat ongeveer 9 procent van de doelgroep uitstroomt naar regulier werk zónder loonkostensubsidie. Op basis van de kenmerken van de doelgroep schatten we het nulalternatief in op 7 procent⁴⁶. Dat betekent dat het netto-effect 2 procent is. We nemen deze extra uitstroom mee voor drie jaar. Verder is ongeveer 4 procent van de doelgroep begeleid naar *school of opleiding*. Het is niet bekend hoe dit is in het nulalternatief. We nemen aan dat de helft hiervan ook zonder interventie weer naar school zou zijn gegaan.

Uit het onderzoek van SEO naar de positie van jonggehandicapten onder de Participatiewet blijkt dat het aandeel dat justitiële contacten heeft gedaald is met één procent. We hanteren dit percentage ook voor de doelgroep van het team NAB. Tot slot veronderstellen we dat het aantal voorkomen escalaties tijdens de begeleidingsperiode met twee procent afneemt⁴⁷.

Maatschappelijke kosten en baten

Uit de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse blijkt dat de ondersteuning van de NAB-ers een positief maatschappelijk saldo oplevert. De maatschappelijke kosten-batenverhouding is 1,6. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro ongeveer 1,60 euro oplevert. Wanneer de *immateriële* effecten (lichtgroen, toename van de kwaliteit van leven) niet worden meegenomen, resulteert een eveneens positieve financiële kosten-batenverhouding van 1,3. Het saldo voor de gemeente is licht negatief.

Figuur 5.5. Overzicht kosten en baten NAB (per cohort)



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

Niet alleen het totale saldo voor de maatschappij als geheel is belangrijk, maar ook de verdeling van de kosten en baten over de verschillende betrokken partijen. Figuur 5.6 laat deze verdeling zien. Uit het

stonen van de WSW. Beide onderzoeken geven dus een verschillende beeld over de effecten van de Participatiewet over de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten. Echter, beide betreffen slechts delen van de doelgroep en geven dus geen volledig beeld. Een meer uitgebreid effectonderzoek naar de invoering van de Participatiewet is nog niet voorhanden.

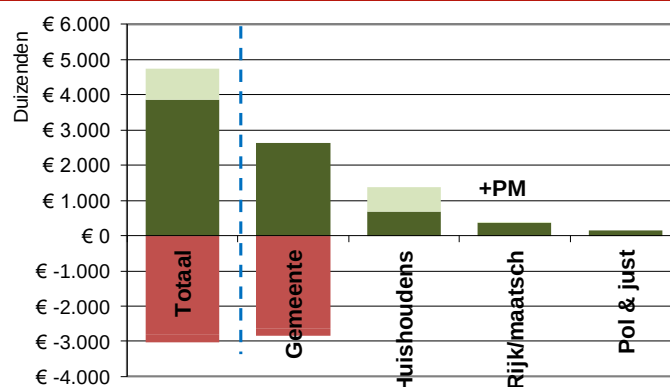
⁴⁶ Dit is een gemiddelde van twee kengetallen: 4 procent voor de meest zware doelgroepen (o.a. dak- en thuislozen) en 9 procent voor de groepen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt door bijvoorbeeld een langdurige uitkeringsgeschiedenis.

⁴⁷ Kengetal op basis van integrale ondersteuning van kwetsbare doelgroepen door wijkteams. Zie LPBL, meta-analyse MKBA's sociale (wijk)teams, Amsterdam, 2014



figuur blijkt dat mensen met een arbeidsbeperking zelf de grootste (netto-)baathebbers zijn. Ze hebben een hoger inkomen door een verhoogde kans op uitstroom naar betaald werk en ervaren extra kwaliteit van leven. Daarnaast profiteert het Rijk door de extra inkomstenbelasting en politie & justitie door minder kosten voor criminaliteit en overlast. De ondernemer investeert (over het algemeen zijn de lagere productieopbrengsten en de begeleidingskosten hoger dan de loonkostensubsidie), maar daar staat een (immateriële) baat voor voldoening en imago door maatschappelijk verantwoord ondernemen tegenover. Voor de gemeente is het saldo - zoals gezegd – licht negatief. Tegenover de investering van 3 miljoen euro in de aanpak staan (iets minder) baten door de voorkomen uitkeringslasten en voorkomen kosten voor zorg en veiligheid.

Figuur 5.6. Verdelingseffecten NAB: kosten en baten per actor



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

Gevoeligheidsanalyse

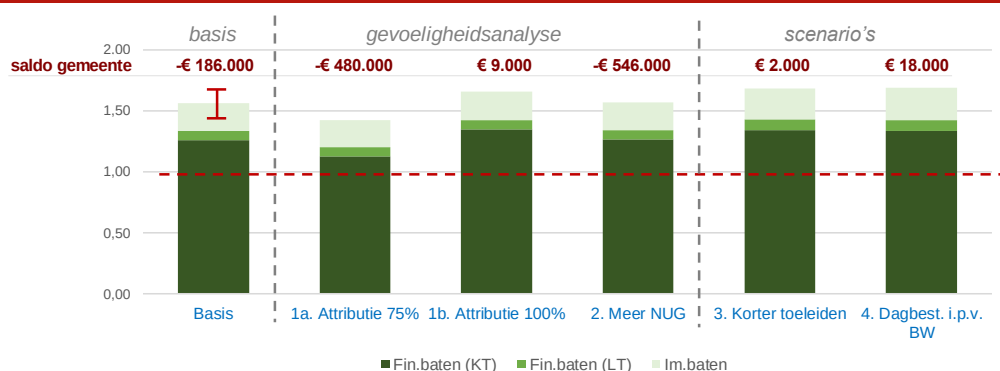
Op basis van de beschikbare gegevens en resultaten van de aanpak zijn in deze paragraaf de maatschappelijke kosten en baten berekend. Hieronder volgt een gevoeligheidsanalyse op het gepresenteerde scenario. We geven daarnaast inzicht in de effecten op de kosten-baten verhouding bij alternatieve keuzes die de gemeente zou kunnen maken bij de ondersteuning van deze doelgroep.

1. Een belangrijke aanname in de analyse is de attributie van 90 procent voor toeleiding naar werken met een loonkostensubsidie. Indien de attributie 75 procent is daalt de maatschappelijke kosten-baten verhouding naar 1,4 en het resultaat van de gemeente wordt circa 0,5 miljoen negatief. Andersom is bij een attributie van 100 procent de maatschappelijke kosten-baten verhouding 1,7 en het resultaat voor de gemeente break-even.
2. In het basis-scenario gaan we uit van 5 procent Nug-ers. Indien dit 25 procent is heeft de gemeente een negatief resultaat (ten gunste van de kandidaten, die in dat geval een grotere inkomensstijging hebben).
3. In de MKBA zijn we ervan uitgegaan dat de intensieve begeleiding drie jaar duurt. Uit de analyse blijkt het aantal mensen dat in het laatste jaar nog uitstroomt naar werk laag is. Indien de intensieve begeleidingsperiode niet drie maar twee jaar zou duren verbetert het maatschappelijk resultaat naar een verhouding van 1,7. Overigens kan het voor bepaalde groepen (met name jongeren) juist van belang zijn om de begeleiding wat langer door te laten lopen om uitstroom te realiseren. Maatwerk en kostenbewustzijn zijn hier dus van belang.



4. Uitgangspunt bij de ondersteuning is het 'maximaal haalbare' voor de klant. Beschut werk wordt daarbij gezien als 'hoger' of 'beter' dan arbeidsmatige dagbesteding. Echter, de kosten van een beschutte werkplek zijn relatief hoog (bijna € 28.000 per plek) vergeleken met arbeidsmatige dagbesteding (kosten uitkering en begeleidingskosten, samen € 23.000⁴⁸), terwijl de maatschappelijke effecten die optreden (kwaliteit van leven, voorkomen zorgkosten en maatschappelijke uitval) nagenoeg hetzelfde zijn. We hebben daarom ook een scenario doorgerekend waarin arbeidsmatige dagbesteding wordt aangeboden in plaats van beschut werk. De maatschappelijke kosten-baten verhouding verbetert in dat geval naar 1,7. Het saldo voor de gemeente wordt 0,2 miljoen beter en wordt daarmee positief.

Figuur 5.7. Gevoeligheidsanalyse en scenario's NAB



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

5.4. Conclusie en lessen

De gemeente Zoetermeer heeft bij de ondersteuning van de Nieuw Arbeidsbeperkten gekozen voor een intensieve vorm van begeleiding, waarbij alles zoveel mogelijk binnen het team wordt uitgevoerd – vaak zelfs door één klantmanager. Het leren kennen van de klant (waaronder in werksituaties) staat centraal, zodat maatwerk kan worden geboden. Dit vertaalt zich in een positief maatschappelijk rendement. De maatschappelijke baten door voorkomen uitkeringslasten, extra inkomsten voor de klant en minder maatschappelijke uitval, wegen ruim op tegen de gemaakte kosten.

In het kader van de inrichting van het Zoetermeers Werkbedrijf wijzen wij ook hier op het belang van kostenbewustzijn. Zo zijn er nog geen keuzes gemaakt ten aanzien van de *duur van de intensieve begeleidingsperiode*. Omdat uit de gegevens blijkt dat het aantal plaatsingen op werkplekken afneemt naarmate de ondersteuning langer duurt, ligt het voor de hand om deze periode te maximaliseren en na verloop van tijd over te gaan op regulier klantmanagement. Uiteraard moet goed onderbouwd maatwerk (bijvoorbeeld voor jongeren) daarbij mogelijk blijven. Daarnaast adviseren wij om het uitgangspunt 'het maximaal haalbare' voor de klant los te laten en te vervangen door '*het maatschappelijk meest optimale*' alternatief. Dat vraagt van de klantmanager om in beeld te hebben wat de (maatschappelijke) kosten zijn van de verschillende alternatieven en wat de verwachte baten, en welk alternatief voor wie het meest zinvol is. In het laatste hoofdstuk gaan we hier nader op in.

⁴⁸ Hierbij gaat het om 4 dagdelen dagbesteding, bij een Beschutte Werkplek om een voltijds dienstverband.



6. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen ten aanzien van de onderzochte interventies nog eens overzichtelijk gepresenteerd (paragraaf 6.1). Daarnaast verwerken wij de belangrijkste lessen tot enkele aanbevelingen voor de inrichting van het Zoetermeers Werkbedrijf (paragraaf 6.2).

6.1. Resultaten maatschappelijke kosten baten analyse

Dit onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de re-integratie dienstverlening in de gemeente Zoetermeer is uitgevoerd met behulp van een MKBA. Een MKBA brengt op systematische wijze alle kosten in beeld en zet deze af tegen de maatschappelijke baten. Op die manier ontstaat zicht op de positieve en negatieve effecten van de interventie, de verhouding tussen de kosten en de baten, de risico's en onzekerheden en de verdelingseffecten van de aanpak (wie profiteert en wie betaalt). Het bleek overigens dat een deel van de benodigde informatie niet beschikbaar was bij de gemeente of lastig uit de systemen te krijgen. Voor dit onderzoek hebben wij daarom waar nodig gebruik gemaakt van analyses en kengetallen die we eerder hebben ontwikkeld voor andere gemeenten, literatuuronderzoek en bandbreedtes op basis van onderbouwde aannames. Voor de gemeente zelf betekent deze beperkte beschikbaarheid dat het lastig is om goede sturings- en managementinformatie te genereren.

Vergunninghouders

Het team vergunninghouders slaagt in de opzet om vergunninghouders meer en beter te ondersteunen. De effectmeting laat zien dat meer mensen eerder aan het werk gaan, met name in deeltijd. De uitstroom naar werk na 3 jaar is substantieel meer: ruim twee keer zo veel in deeltijd en bijna 1,5 keer zoveel naar voltijd dan in de referentiegroep bij de oude inzet. Wanneer we tegenover de verschillende batenposten - waarvan 'uitstroom naar werk' een van de belangrijkste is - ook de totale kosten zetten, resulteert een positieve kosten-batenverhouding van 1,3 voor de maatschappij als geheel. Dat wil zeggen dat iedere geïnvesteerde euro ongeveer 1,30 euro oplevert.

Punt van aandacht zijn wel de relatief hoge kosten van de aanpak. Dit vraagt om kostenbewustzijn van de klantmanagers, onder meer bij het (extra) inzetten van trajecten en het nadenken over afschaling van de intensieve begeleiding door de klantmanager na verloop van tijd. Een daling van 10 procent in de totale kosten per vergunninghouder levert - naast een *maatschappelijk* positief rendement - ook op korte termijn een *financieel* positief resultaat.

De uitgevoerde maatschappelijk kosten en baten analyse laat zien dat het *eerder* en *intensiever* ondersteunen van vergunninghouders gericht op *duurzame* integratie in de gemeente Zoetermeer loont. Voor de inrichting van het Zoetermeers Werkbedrijf geeft deze manier van werken veel aanknopingspunten. Het biedt een onderbouwing van het belang van integraal werken bij re-integratie met aandacht voor de wensen, kansen en mogelijkheden van de klant zelf.

Werkacademie

Deelnemers aan de trainingen van de Werkacademie krijgen, naast de trainingen, ook altijd intensieve ondersteuning van een klantmanager, het werkgeversservicepunt en een jobcoach. De totale kosten van dit pakket zijn hoog in relatie tot de baten van de extra uitstroom die dit genereert: die wegen daar nu niet tegen op. De maatschappelijke kosten-baten verhouding is 0,7.



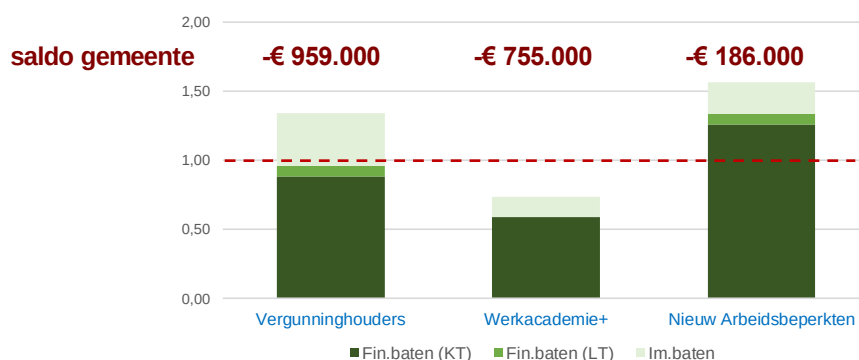
Door keuzes te maken in welke dienstverlening voor wie wordt ingezet is wel een positief maatschappelijk rendement mogelijk. De doorrekening van de scenario's laat dit zien. Op basis van ervaringen elders heeft het inzetten van alleen intensief klantmanagement voor de huidige doelgroep in potentie een positief rendement. Dat geldt ook voor het inzetten van de combinatie van intensief klantmanagement en de Werkacademie voor een meer *complexe* doelgroep. Wat het beste kan worden ingezet voor wie vraagt om kostenbewustzijn en denken op het niveau van de individuele klant. Dat is tevens een belangrijke les voor de inrichting van het Zoetermeerswerkbijrijf.

Nieuw Arbeidsbeperkten

De gemeente Zoetermeer heeft bij de ondersteuning van de Nieuw Arbeidsbeperkten gekozen voor een intensieve vorm van begeleiding, waarbij alles zoveel mogelijk binnen het team wordt uitgevoerd – vaak zelfs door één klantmanager. Het leren kennen van de klant (waaronder in werksituaties) staat centraal, zodat maatwerk kan worden geboden. Dit vertaalt zich in een positief maatschappelijk rendement. De maatschappelijke baten door voorkomen uitkeringslasten, extra inkomsten voor de klant en minder maatschappelijke uitval, wegen ruim op tegen de gemaakte kosten - de kosten-baten verhouding is 1,6.

Ook hier wijzen wij, vooruitkijkend naar de inrichting van het Zoetermeers Werkbedrijf, op het belang van kostenbewustzijn. Zo zijn er nog geen keuzes gemaakt ten aanzien van de *duur van de intensieve begeleidingsperiode*. Omdat uit de gegevens blijkt dat het aantal plaatsingen op werkplekken afneemt naarmate de ondersteuning langer duurt, ligt het voor de hand om deze periode te maximeren en na verloop van tijd over te gaan op regulier klantmanagement. Daarnaast adviseren wij om het uitgangspunt 'het maximaal haalbare' voor de klant los te laten en te vervangen door 'het maatschappelijk meest optimale' alternatief. Dat vraagt van de klantmanager om in beeld te hebben wat de (maatschappelijke) kosten zijn van de verschillende alternatieven en wat de verwachte baten, en welk alternatief voor wie het meest zinvol is.

Figuur 6.1. Resultaten Maatschappelijke Kosten Baten Analyse



Bron: LPBL, MKBA re-integratie Zoetermeer

6.2. Aanbevelingen

De analyses laten zien dat integraal werken bij re-integratie met aandacht voor de wensen, kansen en mogelijkheden van de klant zelf in potentie leidt tot een positief maatschappelijk resultaat. Naast baten door uitstroom naar werk zijn er, met name bij meer complexe doelgroepen, baten door voorkomen



kosten voor zorg of veiligheid en meer kwaliteit van leven. Welke baten optreden en hoe groot deze zijn is in hoge mate afhankelijk van het type klant. Dat betekent dat het van belang is dat de klantmanager een goed onderbouwde *keuze* kan maken óf en wát hij of zij inzet voor een klant. Het gaat om oplossen op maat, die aansluiten bij de individuele wensen van de klant én die uitzicht bieden op voldoende (maatschappelijke) baten. Het gaat dus, zoals al eerder opgemerkt, niet zozeer om het 'hoogst haalbare' in termen van werk, maar om het *optimale maatschappelijke resultaat*. Dit laat zich vertalen in de volgende uitgangspunten voor het Zoetermeers Werkbedrijf.

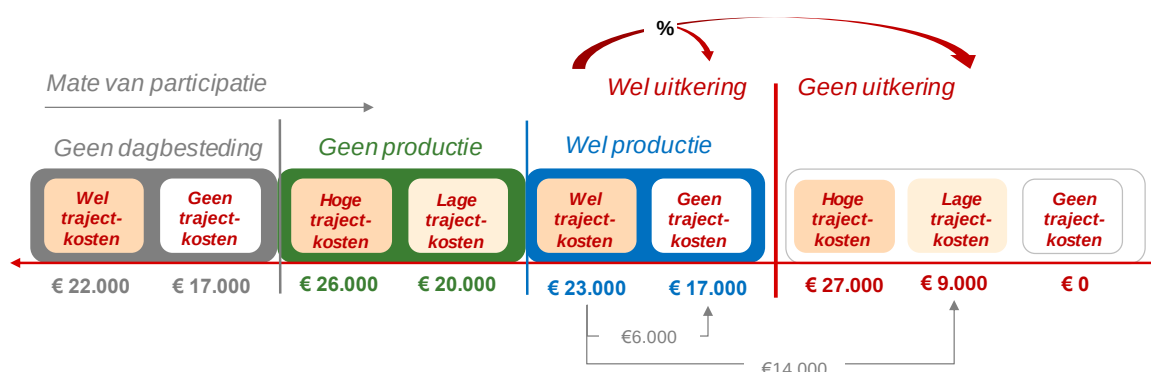
De klant centraal

Het centraal zetten van de klant zelf met vragen als 'wie ben jij, wat wil jij, wat kan jij en wat heb je nodig' en het op basis daarvan bieden van maatwerk vergroot de kans op (duurzame) uitstroom naar een passende plek. In de onderzochte interventies is dit meestal al het uitgangspunt. We zien ook nog ruimte voor verbetering. Zo is ondersteuning door het WGSP nu exclusief voor klanten van Poort en standaard voor deelnemers van de Weracademie. Meer op maat zou zijn om inzet van het WGSP optioneel te maken voor álle mensen in de bijstand en gericht te kiezen voor wie dat het meest bijdraagt. Een ander (al genoemd) voorbeeld is het selectiever inzetten van PEP-plaatsen.

Kostenbewustzijn

Denken vanuit het optimale maatschappelijke resultaat vraagt, naast denken in maatschappelijke effecten, óók om kostenbewustzijn bij de klantmanagers. In de eerste plaats gaat het om de *kosten van de ondersteuning* van een klant. Denk daarbij niet alleen aan het in te zetten traject zelf, maar bijvoorbeeld ook aan de kosten van alle trajecten die daarvoor al zijn ingezet, het klantmanagement en het WGSP. De volgende vraag is of dit opweegt tegen de potentiële maatschappelijke baten van de inzet. De klantmanagers moeten dus ook zicht hebben op het verschil (in kosten) tussen *de situatie zónder extra ondersteuning* en *mét extra ondersteuning*. Een schema als het onderstaande kan daarbij behulpzaam zijn.

Figuur 6.2 Kosten per type klant



Bron: LPBL

Het gaat om inzicht in de kans op resultaat in relatie tot de kosten. Neem als voorbeeld het bewegen van mensen (die hieraan toe zijn) van arbeidsmatige dagbesteding naar (vormen van) betaald werk. Stel dat de kans op regulier werk met een loonkostensubsidie als gevolg van het traject 10 procent is en op vrijwilligerswerk 5 procent. Dit wil zeggen dat van de 100 deelnemers er 10 *extra* bewegen naar



werk met een loonkostensubsidie gaan en 5 naar vrijwilligerswerk (met uitkering). In dat geval zijn de potentiële besparingen € 170.000 (€ 140.000 + € 30.000). De pijlen in bovenstaande figuur laat deze bewegingen zien. Vanuit het oogpunt van de gemeentebegroting kan de gemiddelde investering per deelnemer dan € 1.700 zijn. Wanneer er bijvoorbeeld ook een uitstroom naar werk zónder subsidie wordt gerealiseerd van bijvoorbeeld 5 procent, zijn de potentiële besparingen € 115.000 hoger en is een investering van € 2.850 gerechtvaardigd.

In dit verband wijzen we ook op het belang van aanpassingen in de registratie. Het verdient aanbeveling om indicatoren op te nemen voor afstand tot de arbeidsmarkt (waarin niet alleen participatie maar ook overige factoren zoals opleiding, werkervaring en eventuele belemmerende factoren tot uitdrukking komen) en voor de leefsituatie van klanten (zoals bijvoorbeeld de ZRM). Zorgvuldiger registreren (en steekproefsgewijze controle daarvan) en aansluiten van de registratie van trajecten in Suite op de financiële administratie dragen bij een betere management- en sturingsinformatie.

Menselijke relatie tussen klantmanager en klant

Tot slot is de *menselijke relatie* tussen klantmanager en klant een cruciale factor bij het realiseren van het resultaat. Een uitgangspunt dat hoge eisen stelt aan de klantmanager, zeker als het gaat om moeilijke doelgroepen. Persoonlijk stuurmanschap (en training en begeleiding daarin) is nodig om steeds *bewust* en met een open en frisse blik aanwezig te kunnen zijn. Dat vraagt overigens ook om management en sturing die daarop gericht zijn. Dat betekent ruimte voor eigen vakmanschap, inschattingen en verantwoordelijkheid en in mindere mate sturing op het afvinken van lijsten en het doorlopen van vaste protocollen en procedures.

-0-0-0-

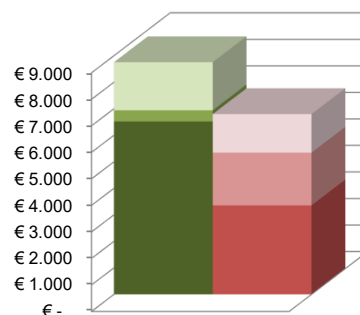


Bijlage 1. Cockpit MKBA-model

Invoer				Output		Kosten en Baten	
Aantal en kosten						NCW	
	750					Totale (directe) kosten	€ 6.798.000
	WA	VH	NAB			1. Kosten teams	€ 3.356.000
Aantal unieke deelnemers per jaar (cohort)	385	230	135			2. Kosten specifieke inzet	€ 1.008.000
Duur van de interventie (jaar)	0,3	3	3			3. Kosten reguliere inzet	€ 778.000
% NUG	20%	15%	5%			4. Loonkostensubsidies	€ 1.454.000
						5. Begeleidingskosten werkgever	€ 202.000
Uitstroom						Totale baten	€ 8.755.000
	WA	VH	NAB			1. Productiviteit	€ 5.399.000
Extra naar regulier werk VT	4%		2%			Besparing uitkering	€ 3.093.000
Extra naar regulier werk DT	4%		2%			Extra inkomen	€ 1.190.000
						Extra ink.belasting	€ 461.000
Extra uitstroom naar school/opleiding	0%	1%	2%			Meer scholing	€ 421.000
Extra uitstroom naar vrijwilligerswerk	0%	7,5%	5%			Waardering vrijwilligerswerk	€ 32.000
stop uitkering	1%	0%	1%			MVO werkgever	€ 202.000
winst in uitkeringsmaanden	12		36			2. Zorg/trajectkosten (sociaal domein)	€ 1.349.000
						Tijdens traject	€ 662.000
Spin-off op lange termijn	1%					Na traject	€ 687.000
minder criminaliteit en overlast	0%	0,5%	1%			3. Kwaliteit van leven	€ 1.782.000
						Tijdens traject	€ 1.326.000
LKS	Regulier VT	Reg DT	Beschut			Na traject	€ 456.000
uitstroom naar LKS	18%	4%	3%			4. Criminaliteit en overlast	€ 225.000
Loonwaarde	60%	60%	35%			Kosten politie & justitie	€ 225.000
gemiddelde LKS	€ 9.000	€ 4.500	€ 14.625			Overlast	€ -
gemiddelde bijdrage begeleidingskosten			€ 13.000				
aantal jaren meenemen	5					MKBA saldo	€ 1.957.000
attributief (regulier)	90%					Financieel K-B-verhouding	1,0
						Maatschappelijk K-B-verhouding	1,3
Overig						Saldo gemeente	€ 2.109.000-
Verbetering op leefgebieden	90%						
Tijdens: Voorkomen escalaties tijdens	1%	1%	2%				
Opties							
WA/KM+ kosten jobcoach	€ 300						
WSP, kosten per deelnemer	€ 780						
VH inzet trajecten	100%						
Extrapolatie anders	0%						
VH hogere uitstroom blijvend	0%						
keuze scenario	2						
WA inzet WGSP bij WA	100%						
NAB: inzet PEP	100%						
WA inzet reguliere instrumenten meenemen?	1						
NAB: arbeidsmatige dagbesteding ipv beschut	0						
NAB: % jongeren	25%						

Output

Additionele uitstroom regulier werk	65
Additionele uitstroom werk met LKS	30
Aantal Qaly's	37



Kosten per deelnemer	€ 9.060
Baten per deelnemer	€ 11.670

Kosten per Qaly	€ -
Waarde QALY	€ 50.000

Kosten en Baten

		NCW
		Totale (directe) kosten
1. Kosten teams	€ 3.356.000	
2. Kosten specifieke inzet	€ 1.008.000	
3. Kosten reguliere inzet	€ 778.000	
4. Loonkostensubsidies	€ 1.454.000	
5. Begeleidingskosten werkgever	€ 202.000	
		Totale baten
1. Productiviteit	€ 5.399.000	
Besparing uitkering	€ 3.093.000	
Extra inkomen	€ 1.190.000	
Extra ink.belasting	€ 461.000	
Meer scholing	€ 421.000	
Waardering vrijwilligerswerk	€ 32.000	
MVO werkgever	€ 202.000	
2. Zorg/trajectkosten (sociaal domein)	€ 1.349.000	
Tijdens traject	€ 662.000	
Na traject	€ 687.000	
3. Kwaliteit van leven	€ 1.782.000	
Tijdens traject	€ 1.326.000	
Na traject	€ 456.000	
4. Criminaliteit en overlast	€ 225.000	
Kosten politie & justitie	€ 225.000	
Overlast	€ -	
		MKBA saldo
		€ 1.957.000
		Financieel K-B-verhouding
		1,0
		Maatschappelijk K-B-verhouding
		1,3
		Saldo gemeente
		€ 2.109.000-



Bijlage 2. Overzicht inzet en kosten van reguliere trajecten

INZET REGULIER VH	aantal	prijs
Dress for Succes	6 €	83
Ecaware	aanname: in spec kst €	350
Participatieplekken (50%)	aanname: in spec kst €	500
Tijdelijke LKS	aanname: in spec kst €	2.250
Werkacademie	48 €	880
WGSP	51 €	780
Extra inzet Werkacademie	aant	prijs
Bewegen	0 €	1.800
Zorg	10 €	5.000
Dress for Succes	94 €	83
Ecaware	34 €	225
Overig	39 €	950
Participatieplaats	99 €	500
Piezo	2 €	350
Taal	9 €	-
Tijdelijke LKS	24 €	2.250
Werkplus	3 €	950
Inzet regulier NAB	aantal	prijs
Bewegen	3 €	1.800
Zorg (BGI/BGG/crisisteam)	3 €	5.000
Dress for succes	5 €	83
Ecaware	25 €	475
Werkacademie	4 €	880
WGSP	37 €	780



Bijlage 3. Berekening conjunctuureffect

CPB raming bijstandsvolume:

$$\Delta \text{ Bijstand (t)} = 0,18 \times \Delta \text{ WBB (t-1)} + 0,10 \times \Delta \text{ WBB (t)}$$

op basis van CPB: methodiek raming bijstandsvolume					
volume werkloze beroepsbevolking Zoetermeer (bron: CBS Statline)					
	jaar	aantal WBB	delta	factor	effect
	2015	5.226			
	2016	4.623	603	18%	109
	2017	3.752	871	10%	87
minder mensen in de bijstand in 2018 in Zoetermeer agv conjunctuur					
		196			
waarvan uitstroom	25%	49	grootste deel vertaalt zich in 'minder instroom'		
uit bijstand a.g.v. conjunctuur		49	9%	van gerapporteerde uitstroom naar werk (49/550)	



Bijlage 4. Overzicht gebruikte literatuur

- Brouwer, P. *Maatschappelijke kosten en baten van activering*, TNO, 2006
- Buurman, M. *Re-integratiebeleid: wat zijn de resultaten en wat zijn ze waard?* Tijdschrift voor Openbare Financien, jaargang 2008, nummer 2
- Divosa monitor factsheet: in- en uitstroom uit de bijstand 2014, Utrecht 2015
- Gemeentelijke rekenkamer Nijmegen *Lessen re-integratie: wat werkt voor wie?* Nijmegen, 2011
- Groenewoud, M. e.a. *Op weg naar een effectieve re-integratie van arbeidsbeperkten*; Regioplan, 2014
- Groot, I. e.a. *De lange weg naar werk: beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB*; SEO, 2008
- Houkes, A. e.a. *Re-integratie in Leiden met het oog op de Participatiewet*; Policy Productions en SEO, 2014
- Klaauw, B. van der e.a. *Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratie-instrumenten DWI*; Vrije Universiteit, 2014
- Koen, J. *Prepare and Pursue, routes to suitable (re-)employment*; UvA 2014
- Kok, L. e.a. *Kosten en baten van re-integratie*; SEO Amsterdam, 2006
- Kok, L. e.a. *Van bijstand naar werk in Amsterdam: update*; SEO Amsterdam, 2008
- Kok, L. en Houkes, A. *Gemeentelijke re-integratiebeleid vergeleken*; SEO Amsterdam, 2011
- Kok, L. et al. *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*, SEO Amsterdam, 2019
- Koning, J. de en Gelderblom, A. *Effecten van "zachte" kenmerken op de re-integratie van de WWB, WW en AO Populatie*; SEOR, juli 2007
- Koning, J. de *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*, SEOR en Regioplan, 2014
- Koning, P. *Activerend arbeidsmarktbeleid: een beknopte handleiding*; TPE digitaal 2013, jaargang 7(2)
- Koning, P. *Toeleiding naar werk: beter een stok dan een wortel*; Tijdschrift voor sociale vraagstukken, 2012 (11)
- Lammers, M. e.a. *Langetermijneffecten van re-integratie*; SEO, 2013
- LPBL, *MKBA Werk Amsterdam*, 2018
- LPBL, *Quickscan kosten-baten analyse trajecten 'Meedoen Werkt'*, 2015
- LPBL, *Indicatieve MKBA van Klacht naar Kracht Capelle aan den IJssel*, 2018
- LPBL, *MKBA Werk en Veiligheid*, 2019



Sadiraj, K. et al, *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet*, SCP Den Haag, 2018

Spijkerman, M. *Effecten re-integratie voor de bijstand*, SEOR, juli 2007

Tempelman, C. e.a. *Kosten en resultaten van re-integratie*; SEO, 2010

