

Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering

Op gesubsidieerde arbeid en sociale activering is veel kritiek geweest. Er was een beeld ontstaan van gesubsidieerde arbeidsplaatsen, waar mensen jarenlang op zaten zonder zicht op doorstromen naar een reguliere baan. Kortom, er werden veel kosten gemaakt, terwijl de opbrengsten beperkt waren. Behalve uitstroom naar werk, zijn er echter ook andere effecten.

Peter Brouwer

Activeringsbeleid: wat levert het

Eén van de andere effecten is dat de activiteiten van deelnemers een toegevoegde waarde opleveren voor de maatschappij. Er kunnen bovendien positieve effecten optreden bij deelnemers zelf en hun omgeving. Om het beleid rondom gesubsidieerde arbeid en sociale activering eerlijk te beoordelen en goede beleidsbeslissingen te nemen, is inzicht in de effecten van het beleid noodzakelijk. Het gaat daarbij zowel om de financiële consequenties van beleid, als om niet-financiële effecten. Kosten-baten analyses bieden ondersteuning bij het nemen van beleidsbeslissingen.

Uitstroom

Gemeenten kunnen gesubsidieerde arbeid en sociale activering inzetten als beleidsinstrument om uitstroom uit de bijstand te bewerkstelligen. Dit levert een directe besparing op de uitkeringslasten op voor de gemeente. Investerings vanuit het W-deel van het WWB-budget leiden zo tot besparingen op het I-deel.

In de praktijk blijkt dat uitstroom naar regulier werk slechts voor een beperkt deel van de bijstandpopulatie op afzienbare

termijn realiseerbaar is. Ook voor bijstandcliënten, voor wie uitstroom naar betaald werk nog niet in het verschiet ligt, is de inzet van gesubsidieerde arbeid of sociale activering een goede optie.

Bij de keuze van de in te zetten instrumenten moet dan wel breder worden gekeken naar mogelijk gunstige effecten dan naar uitstroom alleen. Ten eerste omdat men ook bij het inzetten van dergelijke instrumenten resultaatgericht en effectief wil zijn en de goede beslissingen wil kunnen nemen. Ten tweede groeit het relatieve aandeel moeilijk bemiddelbare cliënten in de bijstandpopulatie, door uitstroom van kansrijkere cliënten. Dit betekent dat een steeds groter deel van het budget ingezet wordt ten behoeve van cliënten, voor wie uitstroom op afzienbare termijn niet haalbaar wordt geacht. Om de inzet van budgetten te rechtvaardigen/verantwoorden is behoefte aan inzicht in welke effecten (anders dan uitstroom naar regulier werk) dan wel bereikt worden. De mogelijke effecten zijn ruwweg in twee categorieën in te delen:

- productiviteit van deelnemers;
- niet-financiële effecten.



op?

Productiviteit

Kenmerkend aan gesubsidieerde arbeid en sociale activering is dat het werkgerelateerde activiteiten betreft, die in de meeste gevallen ook een zekere productiewaarde vertegenwoordigen. Hengelo kent bijvoorbeeld het project Buurtbeheer, waarin deelnemers kapotte bestrating en zwerfvuil aanpakken. Deelnemers aan het project Veiligheidszorg in Groningen vervullen toezichhoudende taken in aanvulling op en ter ondersteuning van het politiewerk, terwijl in Rotterdam cliënten werkzaam zijn in de stadsreiniging.

In sommige gevallen is de geleverde productie weliswaar beperkt, maar de productiviteit van deelnemers kan in de loop der tijd toenemen doordat zij werkritme en -ervaring opdoen.

Doordat de deelnemers productief zijn, leveren hun activiteiten nut op voor de gemeente. Afhankelijk van de aard van de activiteiten is er toegevoegde waarde voor bijvoorbeeld onderwijs, zorg, veiligheid of buurtbeheer. De klussen die Buurtbeheer in Hengelo doet, hoeft de gemeente zelf niet te doen, zodat zij zich bezig kan houden met specifiekere werk-

zaamheden in de wijk. De productie die de deelnemers leveren kan dan ook als argument gebruikt worden om partijen in de betreffende domeinen mede zorg te laten dragen voor de financiering van gesubsidieerde arbeid en sociale activering.

Niet-financiële effecten

Besparingen op uitkeringsgelden en productiviteit van deelnemers zijn goed in geld uit te drukken. Naast deze financiële effecten, levert gesubsidieerde arbeid of sociale activering ook effecten op die niet direct in geld zijn uit te drukken. Het gaat dan in de eerste plaats om directe effecten op de deelnemer zelf. Er wordt vaak gesproken over een 'stapje op de ladder' naar regulier werk. Dit heeft betrekking op taalvaardigheid, zelfbeeld, sociale vaardigheden (zoals dagritme en contacten met baas en collega's), sociaal netwerk en het activeren van mensen. In de tweede plaats zijn er gunstige effecten op de omgeving van de deelnemers, voornamelijk binnen het eigen gezin of in de buurt waar de deelnemer woont. Het Bureau Reken Maar in Hengelo leidt bijvoorbeeld langdurig werklozen op om kwetsbare groepen en ouderen bij te staan bij het invullen en verzorgen van allerlei administratieve rompslomp of het afhandelen van financiële zaken. De personen die ondersteund worden, kunnen daardoor langer zelfstandig blijven wonen.

TNO doet onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering. In een onderzoek, in het kader van het Innovatieprogramma Werk en Bijstand van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is voor 13 projecten in zeven gemeenten een kosten-baten analyse uitgevoerd¹. De gemeente Hengelo was de coördinerende gemeente van dit onderzoek. Uit het onderzoek blijkt dat er nog weinig zicht is op de niet-financiële effecten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering. Beoogde effecten worden vaak slechts globaal benoemd en zelden vertaald in meetbare doelstellingen. Om de effectiviteit van beleid te vergroten is beter zicht op de niet-financiële effecten noodzakelijk.

Als iemand actief deelneemt in de maatschappij en zich hierdoor beter gaat voelen, zal dat een positieve uitstraling hebben op de directe omgeving van deze persoon. Bovendien is er sprake van een goed voorbeeld voor andere gezinsleden en buurtgenoten, waardoor patronen van werkloosheid in opeenvolgende generaties of in buurten doorbroken kunnen worden. Zo is het project Skrep in Leeuwarden speciaal gericht op dak- en thuislozen. Door deelname aan dit project vermindert de overlast en wordt een positieve bijdrage aan de maatschappij geleverd, bijvoorbeeld in de vorm van een tentoonstelling van door de doelgroep gemaakte schilderijen.

Politieke afweging Uit het vorenstaande blijkt dat gemeenten, met de inzet van gesubsidieerde arbeid en sociale activering, diverse effecten kunnen bewerkstelligen. Er kan uitstroom uit de bijstand gerealiseerd worden, de deelnemers kunnen nuttige activiteiten verrichten die toegevoegde waarde voor de maatschappij opleveren en er kunnen diverse niet-financiële effecten optreden bij de deelnemers zelf en hun omgeving. Het is uiteindelijk aan de gemeente welk belang ze aan de verschillende effecten hecht en hoeveel ze wil investeren. Deze, vooral politieke, afweging is te beïnvloeden door eventuele medefinanciering van (publieke of private) partijen die ook baat hebben bij de inzet van deze instrumenten. Hierdoor komen niet alle kosten ten laste van het WWB-budget. Kosten-baten analyses zijn zeer behulpzaam in het besluitvormingsproces.

Kosten-baten analyses De kosten-baten analyse is een vanuit de economische wetenschap ontwikkelde methode. Alle kosten en baten van projecten worden ingeschat om een integrale afweging van verschillende alternatieven te kunnen maken. De opbrengst van een kosten-baten analyse kan bestaan uit zowel een financieel saldo, uitgedrukt in geld, als een inschatting van niet-financiële effecten. Zeker bij overheidsprojecten is er, naast financiële baten, veelal ook sprake van maatschappelijke effecten die niet eenduidig in geld uit te drukken zijn.

In de politieke besluitvorming worden de verschillende alternatieven tegen elkaar afgewogen om tot een beleidsbeslissing te komen. Inzichten uit de kosten-baten analyse zijn ook behulpzaam bij onderhandelingen met uitvoerders van projecten en bij de verantwoording richting burgers. Door gebruik te maken van kosten-baten analyses, worden beleidsbeslissingen gezien als investeringsbeslissingen. De analyse geeft aan of de initiële investering wordt terugverdiend in latere jaren. En voor investeringen die niet in geld worden terugverdiend, is duidelijk welke andere (maatschappelijke) effecten hiertegenover staan.

Voor een effectieve toepassing van kosten-baten analyses in het beleidsproces, worden verschillende stappen gevolgd (zie kader op pagina 19).

Cruciaal voor de uitvoering van kosten-baten analyses is dat vooraf alle relevante kosten en baten benoemd worden. Uit analyses van praktijkcases blijkt dat gemeenten in de regel goed zicht hebben op de kosten die gemaakt worden voor projecten op het gebied van gesubsidieerde arbeid en sociale activering. De baten van dergelijke projecten zijn over het algemeen echter minder duidelijk. Voor zover doelstellingen geformuleerd worden, gebeurt dit op een globaal niveau. Meestal wordt wel aangegeven of uitstroom naar regulier werk een primair doel is van het project, of dat het vooral gaat om activering en participatie van de deelnemers.

Om de beoogde effecten van een project mee te kunnen nemen in een kosten-baten analyse is het van belang om deze effecten vooraf zo concreet mogelijk te benoemen.

Om vast te stellen of doelen behaald zijn, moeten deze op enige manier meetbaar zijn. Het is daarom goed om doelen zo veel mogelijk te kwantificeren. Ten behoeve van kosten-baten analyses verdient het daarbij de voorkeur om effecten te moneteriseren (in geld uit te drukken). Effecten die gemone-

tariseerd zijn, kunnen we direct afzetten tegen de kosten die gemaakt zijn om deze effecten te bewerkstelligen.

Effecten die niet in geld uitgedrukt kunnen worden, worden toch zo veel mogelijk gekwantificeerd. Dit kan in de vorm van waarderingcijfers (bijvoorbeeld een rapportcijfer van buurtbewoners over hoe schoon zij de buurt vinden), of in termen van percentages van het aantal deelnemers dat aangeeft dat bepaalde effecten zijn opgetreden (bijvoorbeeld het percentage deelnemers dat aangeeft meer regelmaat in hun leven te hebben gekregen door deelname aan een project).

Toegevoegde waarde

Door de financierings- en budgetteringssystematiek onder de WWB is het voor gemeenten belangrijk om op dit beleidsterrein goede kosten-baten afwegingen te maken. Zij moeten immers de juiste beslissingen nemen, om de beperkte middelen effectief in te zetten. Ook anticiperen gemeenten op het toenemende belang van de inzet van instrumenten voor cliënten die nog niet in staat zijn uit te stromen naar regulier werk.

Het onderzoek van TNO leert dat gemeenten behoefte hebben aan een praktische methodiek om de sturing op resultaten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering te verbeteren. Dat begint met het duidelijker en breder formuleren van de doelstellingen van projecten dan alleen in financiële termen.

Uit kosten-baten analyses van praktijkcases blijkt dat gegevens over de kosten en financiële effecten van projecten al goed te verzamelen en te analyseren zijn. Met name wat betreft de niet-financiële effecten die beoogd worden met gesubsidieerde arbeid en sociale activering, zijn nog belangrijke stappen te zetten. Uiteindelijk gaat het erom dat er een integraal en helder beeld ontstaat van zowel de financiële als de niet-financiële effecten van projecten. Dit biedt transpa-

rantie en draagt bij aan goed gefundeerde politieke discussies en beslissingen. In het Vraaggestuurde Programma 'Onderkant Arbeidsmarkt' ontwikkelt TNO daarom momenteel instrumenten om de niet-financiële effecten meetbaar te maken.

Conclusie

Gesubsidieerde arbeid en sociale activering staan weer in een positiever daglicht. In het coalitieakkoord en tijdens de participatietop zijn verschillende varianten genoemd van werk voor mensen die anders langdurig op een uitkering aangewezen zijn. Gesubsidieerde arbeid en sociale activering kunnen goede instrumenten zijn om mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt te laten participeren. Belangrijk is wel om deze instrumenten bewust in te zetten en niet in dezelfde valkuilen te trappen als voorheen (gesubsidieerde baan als eindstation).

Zoals in dit artikel betoogd is het cruciaal dat gemeenten bewuste beleidsbeslissingen nemen met nadrukkelijke aandacht voor doelstellingen en effecten van het ingezette beleid. Wanneer gemeenten hun regierol goed vervullen, kunnen zowel de gemeente als haar cliënten en de maatschappij optimaal profiteren van de mogelijkheden die gesubsidieerde arbeid en sociale activering bieden. ■

Peter Brouwer is werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven | Arbeid.

1 P. Brouwer, W.S. Zwinkels en J. Van Genabeek (2006), *Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering*, Hoofddorp, TNO.

Stappen

Alternatieven benoemen: welke projectalternatieven worden onderzocht en wat is het nulalternatief waartegen deze worden afgewogen?

Afbakening: voor welke actoren, die betrokken zijn bij de beleidsuitvoering, worden de kosten en baten in beeld gebracht?

Inventariseren en benoemen van alle relevante kosten en baten/effecten.

Operationaliseren van kosten en baten: bij voorkeur monetariseren of ten minste kwantificeren.

Tijdshorizon bepalen waarover de kosten-baten analyse wordt uitgevoerd.

Gegevens verzamelen over kosten en baten: zo veel mogelijk op basis van empirische gegevens, zo nodig aannamen doen.

Kosten-baten analyse uitvoeren: berekeningen uitvoeren en eventuele gevoeligheidsanalyses.

Beleidsbeslissing nemen met de resultaten van de kosten-baten analyses als input.