

Effecten van activeringstrajecten

Veranderingen meetbaar maken

Door: Peter Brouwer, Femke Giesen en Shirley Oomens

Sinds de invoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) zijn gemeenten, zowel in uitvoerende als in financiële zin, verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. Gemeenten voeren het reïntegratiebeleid uit met publieke middelen en de inzet hiervan moeten zij kunnen verantwoorden. Er is dan ook veel aandacht voor de effectiviteit van het reïntegratiebeleid, zowel vanuit gemeenten zelf als vanuit de landelijke politiek. Gemeenten worden door die aandacht geprikkeld om de middelen effectief te besteden. En dus om kritisch te kijken naar het eigen beleid.



De effectiviteit van reïntegratie wordt tot dusver hoofdzakelijk bekeken in termen van de uitstroom uit de uitkering naar betaald werk. Een deel van de WWB-populatie zal echter niet op korte termijn kunnen uitstromen naar werk. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen met ernstige gezondheidsproblemen, een slechte beheersing van de Nederlandse taal, financiële problemen of (mantel)zorgtaken. Bij deze mensen spelen vaak meerdere van deze factoren tegelijkertijd een rol. Om hun maatschappelijke participatie te bevorderen, zetten gemeenten activeringstrajecten in. Activeringstrajecten zijn erop gericht eventuele belemmeringen op verschillende leefgebieden aan te pakken en zo de mogelijkheden voor reïntegratie naar betaald werk te vergroten.

Gemeenten hebben beperkte middelen tot hun beschikking voor het realiseren van hun doelstellingen. Daarom is ook bij het inzetten van activeringstrajecten aandacht voor een effectieve besteding van middelen noodzakelijk. Alleen is het inzichtelijk maken van de effecten van activeringstrajecten in de praktijk niet eenvoudig. Doelstellingen van dergelijke trajecten zijn minder 'hard' en worden daardoor weinig concreet geformuleerd. Daarnaast is vaak niet duidelijk hoe je de 'zachtere' effecten van activeringstrajecten kunt meten. Het gevolg is dat maatschappelijke effecten van activeringstrajecten nog geen volwaardige plek hebben in het beleidsproces en in de publieke discussie. Desondanks zijn beleidsmakers en uitvoerders ervan overtuigd dat activeringstrajecten maatschappelijk relevante effecten bewerkstelligen. Door het inzichtelijk en meetbaar maken van

de maatschappelijke effecten van reïntegratiebeleid wordt recht gedaan aan de verschillende effecten van beleid en kunnen gemeenten de juiste afwegingen maken bij het investeren van publieke middelen.

Welke effecten worden beoogd?

Activeringstrajecten richten zich, zoals gezegd, in eerste instantie niet zozeer op uitstroom naar werk, maar op maatschappelijke participatie van mensen. De trajecten worden ingezet voor mensen, van wie de gemeente inschat dat vóórdat er sprake kan zijn van uitstroom naar regulier werk, één of meerdere tussenstappen gezet moet(en) worden. We hebben met een klankbordgroep geïnventariseerd welke effecten met activeringstrajecten worden beoogd. De klankbordgroep hebben we zodanig samengesteld dat zowel het perspectief van de uitvoering als van het beleid vertegenwoordigd is.¹ Op basis van interviews met de leden van deze klankbordgroep en plenaire discussies zijn de relevante effecten van activeringstrajecten in kaart gebracht.

De geïnventariseerde effecten spelen zowel op het niveau van individuele deelnemers aan trajecten als op het niveau van hun omgeving: het gezin, de buurt of de gemeente. In ons onderzoek richten we ons in de eerste plaats op het meten van effecten op individuele deelnemers. In tweede instantie zullen we de effecten op de omgeving van de deelnemers nader bestuderen. In het kader 'Geïnventariseerde effecten' is een overzicht van de beoogde effecten op individuele deelnemers aan activeringstrajecten weergegeven, zoals ze in kaart gebracht zijn met de klankbordgroep.

Geïnventariseerde effecten

Beoogde effecten van activeringstrajecten op individuele deelnemers:

- ondernemen van (arbeidsgerelateerde) activiteiten;
- doen van vrijwilligerswerk;
- volgen van scholing;
- verbeteren van de taalvaardigheid;
- toename van (ervaren) gezondheid;
- verbetering van de financiële situatie;
- toename van de eigenwaarde;
- toename van gevoel van controle op het eigen leven;
- afname van gevoel van eenzaamheid;
- verbetering van de houding ten opzichte van werk;
- toename van de buurtverbondenheid.

Ontwikkelen van een meetinstrument

Veel van de effecten op individuen gaan over de perceptie of mening van mensen (bijvoorbeeld gevoel van eigenwaarde of houding ten opzichte van werk). Om effecten op dit niveau betrouwbaar vast te stellen, is het noodzakelijk om cliënten zelf te bevragen. We hebben daarom een vragenlijst ontwikkeld, genaamd ReAcT², die bij deelnemers aan activeringstrajecten kan worden afgenomen. Met behulp van deze vragenlijst wordt inzicht verkregen in de situatie van de deelnemer. De bedoeling is de vragenlijst op ten minste twee verschillende momenten bij mensen af te nemen, om te zien of, en in welke mate veranderingen opgetreden zijn.

Bij de ontwikkeling van de vragenlijst hebben we ons expliciet gericht op die aspecten, die veranderbaar zijn. Min of meer statische aspecten, zoals persoonlijkheids-



Highlights resultaten eerste meting

Kenmerken van deelnemers aan de eerste meting

- Twee derde is vrouw;
- driekwart is alleenstaand of alleenstaand ouder;
- bijna de helft heeft kinderen onder de 18 jaar;
- 46 procent is van niet-Nederlandse afkomst (1e of 2e generatie).

Activiteiten

De deelnemers lijken voornamelijk individuele activiteiten te hebben: internet/e-mail, sporten (inclusief wandelen en fietsen) en de krant lezen. Zij doen minder vaak activiteiten met andere mensen, zoals uitgaan en actief zijn in het verenigingsleven of in de buurt. Overigens verricht een substantieel deel (15 procent) van de deelnemers meer dan acht uur per week mantelzorg.

Wat betreft werk zien we dat de deelnemers overwegend een positieve attitude ten opzichte van werk hebben. Deze positieve houding leidt echter niet automatisch tot het actief zoeken naar werk. De deelnemers zoeken voornamelijk passief naar werk. Dit betekent dat ze wel met familie en vrienden praten of advertenties bekijken, maar zelden daadwerkelijk contact opnemen met een bedrijf of solliciteren.

Psychosociale factoren

De ervaren sociale steun, buurtverbondenheid en eigenwaarde van de deelnemers zijn relatief groot. Op deze aspecten zijn met de activeringstrajecten dan ook geen grote positieve effecten te bereiken bij deze personen. Ondanks de gunstige Ausgangssituatie van de deelnemers op deze aspecten, hebben zij niet het idee dat ze veel invloed op hun eigen leven hebben: slechts vier procent ervaart veel invloed op het eigen leven. Dit is dus een punt waarop nog veel te bereiken valt en waar de activeringstrajecten zich concreet op zouden moeten richten.

Financiële situatie

Het is bekend dat veel mensen in de bijstand moeite hebben met hun financiële situatie. Ook meer dan de helft van de deelnemers aan de eerste meting kan slechts moeilijk rondkomen van zijn of haar inkomen en een derde van hen maakt schulden. Een groot deel (39 procent) lukt het blijkbaar niet om zelfstandig met hun financiële situatie om te gaan en ontvangt hulp van familie en/of vrienden, de stadsbank of anderen.

Een moeilijke financiële situatie kan natuurlijk een sterke prikkel zijn om betaald werk te vinden. Voor veel mensen zijn de financiële problemen echter juist een belemmering om activiteiten te ondernemen of te werken. Daar komt bij dat, ook als zij betaald werk vinden, ze er niet altijd financieel op vooruit zullen gaan door een mogelijk loonbeslag door schuldeisers.

Gezondheid

Ten slotte is ook de gezondheidssituatie voor veel deelnemers een belemmering bij het doen van activiteiten of werken. Meer dan de helft geeft aan last te hebben van een langdurige ziekte, aandoening of handicap. Een ruime meerderheid is in behandeling voor lichamelijke en/of psychische klachten (61 procent) en/of gebruikt medicijnen (59 procent).

Verschillen tussen onderzoeksgroepen

Deelnemers aan reïntegratietraject ten opzichte van deelnemers aan activeringstraject:

- relatief hoog aandeel mannen;
- lager opgeleid;
- minder arbeidsongeschikten;
- betere gezondheid.

Deelnemers zonder traject ten opzichte van deelnemers aan activeringstraject:

- relatief hoog aandeel vrouwen;
- hoger opgeleid;
- gemiddeld ouder;
- slechtere gezondheid.

eigenschappen van cliënten, die bijvoorbeeld in het kader van een diagnose-instrument wel interessant zijn om mee te nemen, zijn buiten beschouwing gelaten. De vragen die in de vragenlijst zijn opgenomen, zijn zoveel mogelijk afkomstig uit bestaande wetenschappelijk gevalideerde meetinstrumenten. Daarnaast hebben we bij de ontwikkeling van de vragenlijst zoveel mogelijk rekening gehouden met de doelgroep: WWB-clënten die in aanmerking komen voor een sociaal activeringstraject. Deze doelgroep bevat een relatief groot aandeel personen van niet-Nederlandse afkomst, die de Nederlandse taal mogelijk minder goed beheersen. In de vragenlijst ReAcT zijn daarom elementen opgenomen uit de eerder voor dezelfde doelgroep ontwikkelde Diagnose Methode Activeringspotentieel (DMA). De DMA draagt het Keurmerk Gewone Taal van de Stichting Eenvoudig Communiceren: het taalgebruik is afgestemd op mensen met een minder goede beheersing van de Nederlandse taal.

De vragenlijst is in een pilot-onderzoek onder 21 cliënten getest op begrijpelijkheid van de vragen, de volledigheid van de geboden antwoordcategorieën en de tijd die nodig was om de vragenlijst in te vullen. Naar aanleiding van de ervaringen in dit vooronderzoek zijn enkele wijzigingen in de vragenlijst aangebracht.

Metten met de vragenlijst

In april 2008 zetten we de vragenlijst voor het eerst uit in de vier gemeenten die in de klankbordgroep participeerden. De onderzoekspopulatie bestaat uit WWB-clënten die aan een activeringstraject gingen deelnemen of op het moment van de meting maximaal zes maanden aan een activeringstraject deelnamen. De betreffende activeringstrajecten in de verschillende gemeenten verschillen in inhoud en opzet.

Om de effecten van de activeringstrajecten zo goed mogelijk te bepalen, namen naast de onderzoeksgroep ook een controlegroep en een vergelijkingsgroep deel aan het onderzoek:

- de controlegroep omvat vergelijkbare

personen als de onderzoekspopulatie, namelijk personen die een WWB-uitkering ontvingen, maar niet deelnamen aan een sociale-activeringstraject of een ander traject. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die op een rusttraject zaten of op de wachtlijst voor een sociale werkvoorziening stonden; de vergelijkingsgroep omvat personen die vanuit de WWB aan een reïntegratietraject (gericht op werk) deelnamen.

In totaal is de vragenlijst in de eerste meting door 197 mensen ingevuld. In het kader 'Highlights resultaten eerste meting' zijn enkele resultaten van de eerste meting weergegeven.³

In november 2008 hebben we de vragenlijst voor de tweede keer afgenomen bij de deelnemers aan de eerste meting. Hierdoor kunnen we vaststellen of er in de tussenliggende zes maanden veranderingen hebben plaatsgevonden en of dit een gevolg is van het traject dat men gevolgd heeft. Dit onderzoek is op het moment van dit schrijven nog niet afgerond.

Tot slot

In het voorgaande hebben we beschreven hoe wij de effecten van activeringstrajecten op individuele deelnemers inzichtelijk en meetbaar maken. Wij doen dit om ook de 'zachtere' effecten van dergelijke trajecten een volwaardige plek in de discussie te geven, naast financiële afwegingen. De effectiviteit van het reïntegratiebeleid staat namelijk nogal eens ter discussie. Het bestaande onderzoek naar de effectiviteit laat bovendien geen eenduidig beeld zien. Nog los van alle haken en ogen bij effectiviteitsberekeningen⁴, bestaat het beeld dat er veel geld wordt uitgegeven aan reïntegratieactiviteiten en dat dit niet wordt terugverdiend door besparingen op uitkeringen. Als we alleen kijken naar de uitstroom uit de uitkering naar betaald werk als resultaat, kunnen we ons inderdaad afvragen of de middelen wel effectief besteed worden. Wij denken echter dat reïntegratie- en activeringsactiviteiten ook andere effecten hebben, die ook maatschappelijke waarde hebben. Door deze maatschappelijke ef-

fecten meetbaar te maken, kan er een meer genuanceerde discussie over de effectiviteit van het reïntegratie- en activeringsbeleid gevoerd worden.

Het meten van de effecten van activeringstrajecten op individueel niveau is een belangrijke stap richting een volwaardige plek voor maatschappelijke effecten in het beleidsproces. De volgende stap is om ook de effecten op de omgeving van de trajectdeelnemers goed vast te kunnen stellen. Hier richt ons onderzoek zich de komende periode op. Met ons onderzoek willen we ervoor zorgen dat duidelijk is welke effecten het reïntegratie- en activeringsbeleid teweegbrengt en dat gemeenten deze informatie kunnen gebruiken om hun beleid te optimaliseren. Zo kunnen publieke middelen daadwerkelijk kosten-effectief worden besteed.

Peter Brouwer, Femke Giesen en Shirley Oomens zijn als onderzoeker werkzaam bij TNO Kwaliteit van Leven | Arbeid.

Noten

- 1 In de klankbordgroep zitten vertegenwoordigers van vier gemeenten (Hengelo, Hilversum, Nijmegen en Noordenveld) en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa, Raad voor Werk en Inkomen (RWI) en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 2 Rendement ActiveringsTrajecten.
- 3 Tabellen en figuren resultaten eerste meting ReAcT, TNO werkdokument, augustus 2008.
- 4 Zie het *Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau*, TNO/SEO, mei 2008.