

MKBA Amsterdamse aanpak statushouders

November 2017

Wat is een maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA)?

Een MKBA is een onderzoek dat in kaart brengt wat de effecten van een programma zijn op de welvaart in Nederland. In dit onderzoek wordt eerst nagegaan wat de effecten van het programma zijn op het probleem waarvoor het wordt ingezet. Daarna drukt dit onderzoek deze effecten in geld uit, waarbij de extra inzet van het programma wordt vertaald in kosten en de effecten in opbrengsten (baten).

Waarom een MKBA voor de Amsterdamse aanpak statushouders?

De gemeente Amsterdam heeft om twee redenen een MKBA laten uitvoeren:

- Om te onderzoeken of deze aanpak daadwerkelijk een positief effect heeft op het tempo en de mate waarin statushouders integreren en naar werk of opleiding worden begeleid. Dus om na te gaan of Amsterdamse statushouders door deze aanpak eerder en vaker integreren en naar school of aan het werk gaan (en uit de uitkering stromen).
- Om in kaart te brengen of de aanpak in financiële zin meer oplevert dan dat deze kost. Dus of de baten van de aanpak voor Amsterdam en Nederland hoger zijn dan de extra investeringen die de aanpak met zich meebrengt.

Hoe de MKBA de effecten in beeld brengt

De MKBA die de gemeente heeft laten uitvoeren, brengt in kaart wat de effecten van het eerste jaar van de Amsterdamse aanpak statushouders zijn. Deze MKBA richt zich daarbij op de periode 1 juli 2016 tot 1 juli 2017 en maakt op basis van de effecten van het eerste jaar van de aanpak een inschatting van het verloop van de effecten in de jaren erna. Het onderzoek vergelijkt dit vervolgens met de situatie die er zou zijn geweest als de gemeente deze aanpak niet had ingezet en daarmee met de situatie vóór 1 juli 2016.

Hoofdpijnen van de aanpak

De Amsterdamse aanpak statushouders is ontstaan uit de visie dat de ondersteuning van statushouders efficiënter en effectiever kan dan in het verleden door:

- snelle en intensieve activering, direct vanaf de aankomst (in het azc) tot het bereiken van zelfstandigheid (duurzame integratie);
- en door het bieden van maatwerk op het gebied van wonen, taal en inburgering, participatie en burgerschap, werk en inkomen, welzijn en gezondheid.

De Amsterdamse aanpak statushouders bestaat op hoofdlijnen uit de volgende drie extra investeringen die ook de basis vormen van de MKBA-studie:

1. *Team Entree.*

Een dedicated team met getrainde en gespecialiseerde klantmanagers gaat van start zodra een statushouder in Amsterdam (in het azc) is aangekomen waarbij meteen TOV (taal en oriëntatie vluchtelingen) wordt ingezet. Dit team heeft een caseload van 1 op 50. De klantmanager stelt met de statushouder een plan van aanpak op. Het team beschikt over extra, aan hen gekoppelde jobhunters en intercedenten van Randstad.

2. *Nieuw instrumentarium.*

Dit zijn vooral de assessments, de matching van statushouders met werkgever (op basis van convenanten), korte intensieve taaltrainingen en een begeleidingsaanbod op maat (richting werk, ondernemerschap of opleiding).

3. *Overdracht aan gespecialiseerde klantmanagers.*

Statushouders die na een begeleidingsperiode door Team Entree niet zijn uitgestroomd naar werk of opleidingen worden overgedragen aan het Jongerenpunt (< 27 jaar) of het Activeringsteam (> 27 jaar).

Situatie zonder aanpak

Zoals aangegeven vergelijkt de MKBA de effecten van de aanpak met de situatie waarin deze aanpak er niet zou zijn geweest. Daarbij kijkt het onderzoek naar de periode voor vóór 1 juli 2016 toen de aanpak nog niet bestond en de gemeente Amsterdam de oude werkwijze hanteerde. De bestaat in de kern bestaat uit:

- het reguliere aanbod van WPI;
- TOV wordt op een later tijdstip ingezet dan in de aanpak;
- statushouders zijn zelf verantwoordelijk voor inburgering;
- minder systematische aandacht voor gelijktijdige inzet van inburgering- en taaltrajecten, zorg, participatie en begeleiding naar werk of opleiding;
- de nieuwe instrumenten van de aanpak waren niet beschikbaar.

Andere begeleiders (context)

De statushouders die Amsterdam binnenkomen worden niet alleen ondersteunt door team Entree. Zij worden bijvoorbeeld ook begeleid door medewerkers van het COA, maatschappelijke begeleiders van Vluchtelingen-Werk en vrijwilligers. De kosten van deze ondersteuning zijn in deze MKBA niet meegenomen. De studie houdt er wel rekening mee dat deze vormen van begeleiding kunnen bijdragen aan de effecten van de aanpak.

De statushouders

De MKBA richt zich op de statushouders die via Entree zijn binnengekomen (1.500 personen). De statushouders die voor juli 2016 in Amsterdam zijn gekomen vormen voor de studie de vergelijkgroep. Een paar kenmerken van beide groepen staan in de onderstaande tabel. De laatste rij laat zien dat:

- van de eerste groep statushouders binnen 1 jaar bijna 100% een traject heeft gericht op inburgering, participatie en toeleiding naar werk of opleiding. Dit laat zien dat het doel van de aanpak om voor statushouders eerder en meer instrumenten in te zetten is geslaagd.
- van de andere statushouders 70% een traject heeft. Dit is na een langere periode, namelijk na 5 jaar.

Daarnaast kent de groep die via Entree is gekomen meer Syriërs en meer alleenstaanden (gezinshereniging moet vaak nog plaatsvinden) dan de andere groep.

	statushouders via Entree	vergelijkingsgroep
jonger dan 27 jaar	46%	21%
middelbaar of hoger opgeleid	60%	ca 45%
meervoudige problematiek	ca 80%	ca 80%
traject	bijna 100%	70%

De effecten in beeld

Het onderzoek probeert zoveel mogelijk het daadwerkelijke effect van de Amsterdamse aanpak op de uitstroom van statushouders naar werk en opleiding in kaart te brengen. Bij het bepalen van de uitstroom naar werk of scholing gaat de MKBA daarom uit van het netto-effect: het aantal personen dat door de aanpak *extra* uitstroomt. Waarbij 'uitstroom' niet altijd 'geen beroep meer doen op de bijstand' is. Bijvoorbeeld bij uitstroom naar deeltijd werk kan een aanvullend beroep op de bijstand nog nodig zijn.

Uitstroom naar werk

De MKBA vergelijkt de uitstroom naar werk van de statushouders die via Entree zijn binnengekomen met de andere groep statushouders. Zoals eerder aangegeven kijkt deze studie daarbij eerst naar de effecten van het eerste jaar van de aanpak. De uitkomsten zijn ¹:

- *deeltijdwerk*. in het eerste jaar stromen via Entree duidelijk meer personen uit naar deeltijdwerk dan in de andere groep statushouders. Na 6 maanden daalt de uitstroom van eerste groep wat. Waarschijnlijk hebben zij deeltijdwerk verruild voor voltijdwerk;
- *volledige uitstroom uit de uitkering*. In het eerste jaar stromen via Entree ongeveer net zoveel mensen

¹ Zie figuur 3.6 in de MKBA

uit de uitkering als in de andere groep. Wel is te zien dat de statushouders die bij Entree begeleid worden iets eerder uitstromen uit de uitkering.

Er is dus een duidelijk verschil in uitstroom naar werk tussen de groep statushouders die Entree begeleidt en de vergelijkingsgroep. Statushouders uit de eerste groep gaan eerder en meer aan het werk.

De MKBA maakt vervolgens - op basis van de effecten van het eerste jaar - een inschatting voor de effecten in de jaren erna. Voor de uitstroom naar werk is een periode van 8 jaar onderzocht. Daaruit blijkt dat een deel van de statushouders uit de groep in de Amsterdamse aanpak eerder (deels) aan het werk is dan in de andere groep². Deze statushouders neemt de studie mee in de berekening van de opbrengsten, de baten van de aanpak (zie hieronder).

Uitstroom naar vrijwilligerswerk en naar opleiding

De MKBA laat zien dat de statushouders die bij team Entree zitten vaker vrijwilligerswerk (9%) doen dan de andere groep statushouders (1,5%). Dit is een verschil van 7,5 procent.

Uit de analyse blijkt dat circa 5% van de statushouders in de Amsterdamse aanpak een opleiding volgt. Helaas zijn er van de andere groep statushouders geen gegevens beschikbaar hierover. De MKBA neemt in de berekening daarom de aanname mee dat door de aanpak 1 procent meer statushouders een opleiding gaan volgen omdat hier vanuit de aanpak zoveel aandacht voor is.

De kosten en baten volgens de MKBA

Kosten

Bij een MKBA is belangrijk om zo zorgvuldig mogelijk in kaart te brengen welke kosten tot de kosten van de aanpak kunnen worden gerekend, en welke kosten niet. De kosten die er ook zouden zijn geweest als de aanpak er niet was geweest worden niet meegerekend.

De kosten van de Amsterdamse aanpak statushouders bestaan het eerste jaar van de aanpak vooral uit:

- de kosten van het team Entree. Dit zijn de kosten voor de extra klantmanagers (1^e half jaar 15 fte, vanaf nov 2016 9 fte erbij) en de kosten van de extra jobhunters en intercedenten;
- de kosten voor de inzet van extra instrumenten en trajecten. Het eerste jaar moest de aanpak nog op stoom komen en is voor ca 40% van de statushouders een extra instrument ingezet;
- de kosten van overdracht van statushouders die na enige tijd door team Entree zijn overgedragen naar het team Activering Vluchtelingen van WPI (> 27 jaar). In de onderzochte periode zijn zo'n 110 statushouders overgedragen.

Deze kosten zijn weergegeven in de tabel op de volgende bladzijde en zijn in totaal bijna vier miljoen euro. De gemiddelde kosten van de Amsterdamse aanpak komen daarmee op zo'n € 2.600 per statushouder.

De kosten die Amsterdam gemaakt heeft doordat er meer statushouders zijn ingestroomd zijn niet meegenomen in de berekening. Deze kosten zou Amsterdam immers zonder de aanpak ook gemaakt hebben om op te schalen. Denk bijvoorbeeld aan extra kosten van de reguliere WPI-inzet of extra inzet vanuit de Jongerenpunten of TOV. De kosten van de overdracht van jonge statushouders door team Entree naar de Jongerenpunten worden in de MKBA dan ook niet als kosten van de aanpak gerekend³. Deze kosten zouden zonder de aanpak ook gemaakt zijn.

kosten Amsterdamse aanpak statushouders	bedrag (in euro's)
extra klantmanagers, jobhunters en intercedenten van Randstad	3.178.000
kosten extra instrumentarium: taalboosts, assessments, subsidietrajecten	671.200
kosten overdracht naar het team Activering	66.100

² Zie figuur 3.7 in de MKBA.

³ Ca 17% van de statushouders die in deze periode bij de Jongerenpunten in begeleiding was, is overgedragen via het team Entree.

totaal	3.915.300
---------------	------------------

Baten

In de MKBA zijn de effecten op een zorgvuldige en met een beproefde onderzoeksmethode vertaald in financiële baten. Daarbij gaat het om baten op de korte termijn en ook om baten op langere termijn. Deze berekening is gebaseerd op een datamodel dat samengesteld en opgebouwd is met behulp van jarenlang onderzoek naar effecten en baten.

De MKBA vertaalt bovendien alle huidige en toekomstige kosten en baten terugvertaald in euro's van vandaag. Dit maakt de verschillende bedragen goed vergelijkbaar.

Een paar voorbeelden van effecten die deze MKBA vertaalt in financiële baten zijn:

- *productiviteit*. Denk bijvoorbeeld aan een hogere kans op werk op langere termijn en een grotere kans op een hoger inkomen;
- *kwaliteit van leven*. Bijvoorbeeld: statushouders zijn weer actief, hebben meer sociale contacten, wat leidt tot meer zelfvertrouwen en verbetering van de mentale gezondheid;
- *criminaliteit en overlast*. Denk bijvoorbeeld aan betere leefbaarheid in Amsterdamse wijken;

In de MKBA zijn de uitkomsten van de analyse van de kosten en baten weergegeven op basis van één jaar extra investeren. Daarnaast is ook gekeken naar de verhouding tussen kosten en baten op langere termijn:

- Voor het *eerste jaar* is de verhouding tussen alle maatschappelijke kosten en baten van Amsterdamse aanpak statushouders is 1,6. Dit wil zeggen dat iedere euro die extra geïnvesteerd is 1,60 euro oplevert. Zelfs als de zogenoemde immateriële baten - zoals bijvoorbeeld een toename van de kwaliteit van leven - niet worden meegenomen in de berekening is de verhouding nog steeds positief. Als alleen de financiële baten worden meegeteld is de verhouding 1,3.
- Op *langere termijn* is het goed mogelijk dat de uitstroom naar werk ook op langere termijn hoger blijft bij de groep statushouders die door Entree zijn begeleid dan voor vergelijkingsgroep. In dat geval zijn de baten zelfs twee keer zo groot als de kosten. Ofwel elke geïnvesteerde euro levert er twee op.

De uitkomsten van de analyse van de kosten en baten zijn per betrokken partij:

- de *statushouders* zelf hebben het baat bij de aanpak. Ze hebben een hoger inkomen. Ook ervaren ze extra kwaliteit van leven;
- daarnaast profiteert de *rijksoverheid* door extra inkomstenbelasting terwijl de Europese Unie betaalt in de vorm van ESF-gelden;
- voor de gemeente *Amsterdam* is het saldo bijna vijf ton positief als de Europese subsidie (ESF-gelden van 1,45 miljoen euro) worden meegerekend. Bij een investering van 4 miljoen euro is dit een rendement van 13 procent. Zonder deze ESF-baten is het saldo negatief.

Tot slot

1. De resultaten van het eerste jaar laten zien dat de Amsterdamse aanpak statushouders rendeert. Extra aandacht voor statushouders loont.
2. De berekening die in de MKBA is gemaakt is zeer conservatief. De ambitie van de Amsterdamse aanpak is dat 50% van de statushouders drie jaar na instroom weer is uitgestroomd uit de bijstand. De periode van drie jaar is de duur van de inburgeringsperiode en de begeleidingsperiode die het merendeel van de nieuw instromende statushouders nodig heeft:
 - Deze ambitie en de realisatie daarvan wordt weergegeven in de maandelijkse monitor van de aanpak.

- De MKBA heeft deze ambitie van de aanpak ook doorgerekend. Uit deze berekening blijkt dat als het de Amsterdamse aanpak lukt om het aantal statushouders in de bijstand, drie jaar na hun instroom, terug te brengen tot de helft het maatschappelijk rendement heel hoog zal zijn. In dit scenario levert iedere geïnvesteerde euro zelfs drie keer zoveel op.

* * *