

Schriftelijke inbreng Raad voor Werk en Inkomen (RWI)

1. Algemeen

De Raad voor Werk en Inkomen is van mening dat re-integratie een bijdrage kan leveren aan het vergroten van de kans op werk van werklozen en arbeidsgehandicapten. In grote lijnen kunnen drie wegen onderscheiden waarlangs de effectiviteit van re-integratie kan worden verhoogd.¹ Dat kan in de eerste plaats door *meer maatwerk* toe te passen; niet alleen door rekening houdend met de persoons- en achtergrondkenmerken van werkzoekenden gericht re-integratietrajecten aan te bieden, maar ook door die cliënten meer te betrekken bij de besluitvorming over het concrete traject of instrument. In de tweede plaats zou het re-integratiebeleid *een meer vraaggerichte invulling* moeten krijgen, gebaseerd op een goede afstemming tussen de vraag op de arbeidsmarkt en aan het aanbod van re-integratie. Op dit moment is sprake van krapte op de arbeidsmarkt, waar uitkeringsgerechtigden en werklozen van kunnen profiteren. Om deze kans te verzilveren moet het re-integratie-instrumentarium meer worden afgestemd op de vraag. In de derde plaats kan *het opdrachtgeverschap verder worden geprofessionaliseerd*. Dit betreft niet alleen elementen als aanbestedingsprocedures en financieringswijzen, maar ook het systematisch verzamelen en benutten van sturings- en verantwoordingsinformatie.

In het navolgende belicht de Raad voor Werk en Inkomen enkele aspecten met betrekking tot de effectiviteit van re-integratie, aan de hand van recent in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen uitgevoerd onderzoek en analyses die op basis van deze onderzoeken door het secretariaat van de Raad zijn uitgevoerd. Het onderstaande geeft geen volledig beeld van de inspanningen van de Raad voor Werk en Inkomen op dit gebied, maar wel een overzicht van de recent verworven inzichten. Overigens heeft de RWI de ambitie om de komende jaren zijn kennis- en expertisefunctie op dit gebied verder te ontwikkelen.

2. Verhogen van de effectiviteit van re-integratie: langdurig uitkeringsgerechtigden

De afgelopen jaren is het aantal mensen met een uitkering fors gedaald. Voor een belangrijk deel komt dit door de gestegen werkgelegenheid als gevolg van de verbeterde economische conjunctuur. Het aantal mensen met een bijstandsuitkering (WWB) nam ook af doordat gemeenten zich vooral zijn gaan richten op het voorkómen dat mensen een beroep doen op een uitkering. Daarnaast zijn gemeenten en UWV er in geslaagd om de kortdurende uitkeringsafhankelijkheid terug te dringen. Re-integratie-inspanningen zijn echter vooral

¹ Het effectiviteitsvraagstuk is al in het eerste Beleidskader (2002) van de Raad voor Werk en Inkomen aan de orde gesteld, onder andere door te wijzen op de noodzaak van een onderscheid tussen bruto en netto-effectiviteit van re-integratie en hiervoor een analysekader te ontwikkelen.

gericht geweest op de meer kansrijke groepen, waardoor ‘quick-wins’ konden worden geboekt.

De aandacht dient zich nu te verplaatsen naar de groep van langdurig uitkeringsgerechtigden. Re-integratie heeft voor deze groep wel degelijk zin, mits het juiste instrument of traject op het juiste moment voor de juiste persoon wordt ingezet. Zo blijkt uit een in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen verricht onderzoek dat een aanzienlijk deel (41%) van de personen die al langer dan drie jaar een bijstandsuitkering ontvangen vanuit een sociale activeringstraject doorstroomt naar een op werk gericht re-integratietraject.²

Overigens pleit de Raad voor Werk en Inkomen er voor dat de resultaten van sociale activering worden onderscheiden van de effectiviteitscores van re-integratie. Omdat met sociale activering vaak een tussendoel worden bereikt en niet direct uitstroom uit de uitkerings situatie, drukken de sociale activeringstrajecten de totale effectiviteitscore.

In hetzelfde onderzoek is de kans op een traject vergeleken met het netto-effect van dat traject, gegeven bepaalde persoonskenmerken. De conclusie is ondermeer dat vooral de leeftijdscategorieën 25-34 jaar en 55-64 jaar te weinig trajecten krijgen aangeboden. Dit geldt ook voor mensen zonder startkwalificatie en niet-westerse allochtonen. Dit is een belangrijke constatering, want het betekent dat het voor ouderen, laaggeschoolden en allochtonen wel degelijk loont om meer trajecten in te zetten. Meer in het algemeen luidt de conclusie dat de allocatie van re-integratie-instrumenten op de korte termijn verbeterd zou kunnen worden door andere accenten in de uitvoering te leggen.

De conclusie moet zijn dat met dezelfde middelen, gegeven de effectiviteit van instrumenten, de totale netto-effectiviteit verbeterd kan worden door voor sommige groepen meer instrumenten en voor andere minder instrumenten in te zetten en door het juiste moment van inzet van het instrumentarium te kiezen (ter voorkoming van het zogenaamde ‘lock-in’ effect). Positieve effecten zijn ook zichtbaar door te werken aan motivatieverhoging van uitkeringsgerechtigden, onder andere door de cliënt meer zeggenschap te geven over het traject en door een meer vraaggerichte (scholings-)aanpak te hanteren.

Recentelijk heeft de Raad voor Werk en Inkomen voorgesteld om de WorkFirst-aanpak, die nu vooral wordt toegepast bij de nieuwe instroom in de WWB, ook in te zetten voor langdurig uitkeringsgerechtigden. De WorkFirst-aanpak gaat uit van de gedachte dat ‘werk’ in de combinatie met activiteiten gericht op het vergroten van kennis en vaardigheden, een goed startpunt biedt voor een traject richting arbeidsmarkt.

3. Regie en uitbesteden, sturing en verantwoording

Uit een recente analyse³ van de Raad voor Werk en Inkomen blijkt dat er sprake is van een verschuiving van het volledig uitbesteden van re-integratie naar het (gedeeltelijk) in eigen beheer – of door gelieerde organisaties⁴ - uitvoering geven aan re-integratie. Zowel gemeenten als UWV geven blijf van de behoefte om steeds meer het zicht te houden en de regie op zich te nemen over het individuele re-integratietraject. Dit uit zich ondermeer in de intensivering van het klantmanagement (UWV: invoering Re-integratiecoaches), modulaire

² RWI (2008) *De lange weg naar werk*.

³ RWI (2008) *Wie doet wat en waarom. Re-integratie uitbesteed, samen of in eigen beheer*.

⁴ Voormalige Wiw-instellingen, SW-bedrijven, etc.

inkoop (van trajectonderdelen) en de zeggenschap over tijdstip, volgorde en de inzet van instrumenten.

Deze verschuiving is bij gemeenten echter niet altijd gebaseerd op kostenoverwegingen, maar lijkt vaak te zijn ingegeven door de gedachte dat men beter is toegerust om de moeilijker doelgroepen te kunnen bedienen. Soms komt een dergelijk besluit voort uit ontevredenheid over de dienstverlening van private re-integratiebedrijven.

Een objectieve beoordeling van de resultaten van de activiteiten van re-integratiebedrijven wordt weinig gemaakt. Het is vaak de perceptie van de resultaten, niet het resultaat zelf, dat de keuze voor het ene of het andere uitvoeringsmodel bepaalt. Overigens is in de meeste gemeenten het beeld gemengd: men besteedt een deel uit en men voert zelf een ander deel uit. In een aantal gevallen komt deze combinatie (door de modulaire inzet van instrumenten) ook voor bij individuele cliënten.

Aanleiding voor UWV om meer zicht en regie te houden op de re-integratie van individuele uitkeringsgerechtigden was het gegeven dat gecontracteerde bedrijven ook relatief gemakkelijk plaatsbare cliënten toch op een volledig traject zetten, waardoor doorlooptijden langer uitvielen en er voor deze groepen sprake was van een (duurverlengend) 'lock-in effect'. Met ingang van 2006 is de rol van re-integratiecoaches bij de inkoop van re-integratie vergroot. De effecten hiervan op het resultaat (effectiviteit) lijken positief. Bij UWV wordt de keuze voor re-integratiebedrijven ook steeds meer op basis van gemeten resultaten gemaakt.

Het verbeteren van de effectiviteit van re-integratie valt of staat met inzicht in de resultaten van het gevoerde beleid en het ingezette instrumentarium. Dat inzicht is – met name voor de gemeenteraad – van belang om te bepalen of gemaakte beleidskeuzes gehandhaafd of bijgesteld moeten worden. De gemeenteraad stelt immers formeel het re-integratiebeleid vast en moet kunnen controleren of de gestelde beleidsdoelstellingen zijn gehaald. In dat verband heeft de Raad voor Werk en Inkomen gepleit voor meer aandacht voor het verzamelen en benutten van sturings- en verantwoordingsinformatie over re-integratie-activiteiten.⁵

Om het inzicht in de effectiviteit van re-integratie op lokaal niveau te vergroten is het van groot belang dat over de gehele informatieketen (van klantmanagers, re-integratiebedrijven, inkoopafdelingen, directie en management tot B&W) sprake is van 'registratiediscipline', eenduidige definities en rapportage-systematieken en van overeenstemming in contractvoorwaarden.

4. Tweedekans-trajecten

De noodzaak van het verbeteren van de informatiehuishouding blijkt ook uit het in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen verrichte onderzoek naar het beleid en de praktijk omtrent de groep uitkeringsgerechtigden die na het volgen van een re-integratietraject geen werk vinden of het werk snel weer verliezen.⁶ Dit onderzoek was ondermeer gericht op de vraag of gemeenten en re-integratiebedrijven een specifieke aanpak hebben geformuleerd voor mensen wier initiële traject niet is geslaagd en of en in welke mate deze personen in aanmerking komen voor een zogenaamd 'Tweedekansstraject'.

⁵ RWI (2008) *Weten over werk en bijstand. Sturings- en verantwoordingsinformatie in het gemeentelijk re-integratiebeleid.*

⁶ RWI (2007) *Beleid en praktijk na niet geslaagde trajecten.*

Uit het onderzoek blijkt dat de formele tussenrapportages van re-integratiebedrijven in de praktijk niet voldoen om opdrachtgevers goed en tijdig in te lichten over eventuele dreigende stagnatie van trajecten. Gevolg is dat uitkeringsgerechtigden trajecten 'uitzitten' en er kostbare tijd verloren gaat. Wanneer trajecten worden afgebroken is het de bedoeling dat de opdrachtgever zo snel mogelijk wordt ingelicht en informatie verkrijgt over de oorzaak van beëindiging. In de praktijk blijkt dat eindrapportages nauwelijks analyses geven van de redenen van het niet-slagen van trajecten.

De groep uitkeringsgerechtigden die wel een tweedekanstraject krijgen aangeboden is klein. Van de WW'ers krijgt ongeveer 30% een tweede kans en van de arbeidsongeschikten en bijstandsgerechtigden is dit 15%. Deze groep tweedekansers wordt niet apart gemonitord. Er wordt geen sturingsinformatie over deze groep gegenereerd. Over de groep die geen tweede kans krijgt is geen informatie voorhanden. Het ontbreekt partijen dus aan sturingsinformatie om te bepalen of de inzet van tweedekanstrajecten effectiever en dus anders zou moeten.

Raad voor Werk en Inkomen

Recente publicaties 2007 – 2008 (selectie)

Analyses en voorstellen

WorkFirst: aanbevelingen aan gemeenten (februari 2008).

Weten over werk en bijstand (februari 2008) Sturings- en verantwoordingsinformatie in het gemeentelijk re-integratiebeleid.

Wie doet wat en waarom (februari 2008) Re-integratie uitbested, samen of in eigen beheer.

Analyse aandeel langdurig uitkeringsgerechtigden in WW en WWB (januari 2008).

Advies ondersteuning totstandkoming netwerk van Poortwachtercentra (december 2007).

Handreikingen

Handreiking Poortwachtercentra (december 2007).

Perspectief op tweede kans (oktober 2007).

Onderzoeksrapporten

Hoe werken sectorfondsen? (maart 2008) Onderzoek uitgevoerd door Ecorys in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de RWI.

Wel of niet aan het werk (februari 2008) Achtergronden van het onbenut arbeidspotentieel onder werkenden, werklozen en arbeidsongeschikten. Onderzoek uitgevoerd door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in opdracht van de RWI.

Work First en Arbeidsmarktperspectief (februari 2008) Onderzoek naar de werking van Work First. Onderzoek uitgevoerd door Research voor Beleid in opdracht van de RWI.

Re-integratie door gemeenten: zelf doen, uitbesteden of samenwerken? (januari 2008) Onderzoek uitgevoerd door SEOR in opdracht van de RWI.

Sturingsinformatie lokaal re-integratiebeleid (januari 2008) Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de RWI.

De lange weg naar werk (januari 2008) Beleid voor langdurig uitkeringsgerechtigden in de WW en de WWB. Onderzoek uitgevoerd door SEO Economisch Onderzoek en TNO Kwaliteit van Leven in opdracht van de RWI.

Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten (oktober 2007) Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek en SEO Economisch Onderzoek in opdracht van de RWI.