

Vergaderjaar 2013–2014

28 719

Reïntegratiebeleid

Nr. 89

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 maart 2014

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de laatste inzichten met betrekking tot de effectiviteit van re-integratie. Ook informeer ik u over de initiatieven ter versterking van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk:

- Allereerst wordt ingegaan op de laatste stand van zaken op het kennisgebied van de effectiviteit van re-integratie. «Weten wat werkt» houdt in: wat werkt voor wie, wanneer en onder welke omstandigheden. Daarbij sluit ik aan op de brief die toenmalig Staatssecretaris De Krom u op 20 juli 2012 stuurde (Kamerstuk 28 719, nr. 79).
- Om ervoor te «zorgen dat re-integratie werkt» is eind 2011 het tweejarig programma «Effectiviteit en vakmanschap» van Divosa van start gegaan. Ik heb met VNG, Cedris en Divosa afspraken gemaakt over een vervolg op het programma in 2014. Verder werkt ook het Kennisplatform Werk en Inkomen aan het vertalen van nieuwe inzichten naar de praktijk (paragraaf 2).
- Bij vakmanschap hoort transparantie en de wil om onderlinge resultaten uit te wisselen, verschillen te onderkennen en van die verschillen te leren. Ik ondersteun het programma dat Divosa en Cedris zijn gestart gericht op benchmarking en benchlearning (paragraaf 3).

Weten wat werkt, zorgen dat het werkt en uitwisselen en leren zijn de elementen die samen een impuls geven aan de professionalisering van de uitvoeringspraktijk van re-integratie.

Met deze brief wordt u daarnaast geïnformeerd over de initiatieven gericht op optimalisatie van de bedrijfsvoering in de sociale werkvoorziening (paragraaf 4). Tot slot wordt u geïnformeerd over de wettelijk verplichte evaluatie van de wet Participatiebudget (paragraaf 5).

1. Weten wat werkt

Het kabinet wil dat iedereen in Nederland volwaardig mee kan doen aan onze samenleving. Bij voorkeur via een reguliere baan, maar als dat nog een brug te ver is door op een andere manier van betekenis te zijn voor de maatschappij, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of mantelzorg. Wie (tijdelijk) zonder werk langs de kant staat kan een beroep doen op een uitkering. Er is de laatste jaren reeds ingezet op effectieve, transparante, selectieve en vraaggerichte re-integratie. Het kabinet wil deze lijn voortzetten. Net als op andere beleidsterreinen (begeleiding, jeugdzorg) zullen gemeenten op het terrein van re-integratie meer verantwoordelijkheden krijgen. Dat biedt kansen. Het (grotendeels) samenvoegen van WWB, Wajong en Wsw tot één regeling, gefinancierd vanuit één budget, maakt het mogelijk om samenhangend beleid te vormen.

Juist in een tijd waarin middelen schaarser worden is het belangrijk dat er gewerkt blijft worden aan verhoging van de kwaliteit van de gemeentelijke re-integratiepraktijk. Dit vraagt om gericht beleid van gemeenten. Het rijk speelt hierbij een faciliterende en stimulerende rol. Verhoging van de kwaliteit vraagt om managers en bestuurders die aansturen op een professionele uitvoering met innovatieve vakmensen die van elkaar leren en hun handelen baseren op breed gedeelde inzichten in effectieve werkwijzen. Vakmanschap betekent ook monitoring van resultaten door benchmarking. Bij het ondersteunen van mensen op weg naar werk is goede kennis van wat werkt, voor wie en wanneer essentieel.

De brief van juli 2012 ging in op de vraag wat werkt om de gemeentelijke uitvoeringspraktijk van re-integratie efficiënter en effectiever te maken. In deze brief werden voorwaarden en uitgangspunten voor de uitvoering gegeven. Deze do's en don'ts blijven gelden en worden door dit kabinet gedeeld. In deze paragraaf wordt u geïnformeerd over de laatste stand van de kennis over de effectiviteit van re-integratie.

Onderzoek langetermijneffecten re-integratie

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken heeft SEO¹ onderzoek gedaan naar de langetermijneffecten van re-integratie. Het onderzoeksrapport is als bijlage meegestuurd bij deze brief².

Aanleiding voor dit onderzoek is dat er nog weinig bekend is over de effectiviteit van re-integratie op de lange termijn. Er is weinig zicht op de banen die geruime tijd na een re-integratietraject worden gevonden en op de duurzaamheid van gevonden banen. Inmiddels is het mogelijk om door koppeling van bestanden een langere periode in beeld te brengen. Daarmee is er zicht ontstaan op de langetermijneffecten van interventies. Het onderzoek selecteert twee groepen die in 2003 zijn ingestroomd in de bijstand resp. de WW en een groep die in 2006 de WW is ingestroomd. De personen die in 2003 zijn ingestroomd zijn acht jaar lang gevolgd en degenen die in 2006 zijn ingestroomd vijf jaar lang. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de uitkomsten opgaan voor het toenmalige re-integratiebeleid. Sinds 2003 zetten UWV en gemeenten re-integratie selectiever in.

Uit het onderzoek blijkt dat re-integratietrajecten vaak effectiever zijn dan gedacht. Over het algemeen kan op basis van de beschikbare literatuur over de (kortetermijn)effecten van re-integratie slechts een licht positief

¹ SEO: Stichting Economisch Onderzoek (2013), Lammers, Kok, Wunsch, «Langetermijneffecten van re-integratie»

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

effect worden vastgesteld. Uit dit rapport blijkt echter dat een focus op de korte termijn een te negatief beeld geeft. Het zogenaamde lock-in effect (door het volgen van een traject zijn werklozen meestal minder bezig met het zoeken naar een baan) speelt daarbij een rol. Als gevolg van het traject stijgt de baankans weliswaar maar het lock-in effect wordt daarmee op korte termijn nog niet gecompenseerd. Op de lange termijn (in dit onderzoek tot acht jaar na de start van het traject) blijft de kans op werk na het volgen van een traject groter. Over de gehele periode bekeken zijn degenen die wel een traject hebben gevolgd meer maanden werkzaam geweest. Arbeidsbemiddeling voor WWB'ers en scholing en IRO³ voor WW'ers zijn bovendien kosteneffectief: ze leveren meer productiviteitswinst op dan dat ze geld kosten.

Een tweede conclusie is dat wederom wordt bevestigd dat re-integratietrajecten over het algemeen effectiever zijn voor uitkeringsgerechtigden met een lage kans op een baan zoals laagopgeleiden en mensen zonder recente werkervaring. De mensen die uit zichzelf makkelijk een baan hadden gevonden worden immers in hun zoekgedrag beperkt tijdens een traject. Hoe sterker het lock-in effect, hoe langer het duurt voor het traject zich terugverdient. Trajecten die geen lock-in effect kennen, kunnen overigens wel voor de meer kansrijke werklozen worden ingezet. Dit geldt bijvoorbeeld voor arbeidsbemiddeling voor WWB'ers, die juist effectief is voor hoogopgeleide bijstandgerechtigden en WWB'ers met recente werkervaring.

Nadere kennisontwikkeling effectiviteit re-integratie

De resultaten uit het onderzoek bevestigen de reeds ingezette lijn naar selectievere interventie. Op die manier wordt het lock-in effect verminderd en de effectiviteit van de wél ingezette re-integratietrajecten vergroot. Selectiviteit wordt ondersteund door instrumenten als screening en diagnose. De verbetering van deze instrumenten maakt onderdeel uit van het programma «Effectiviteit en Vakmanschap» van Divosa. Daarnaast lopen er praktijkexperimenten om de kennis van effectieve re-integratie te vergroten. Deze experimenten zijn gestart naar aanleiding van een motie van de leden Azmani en Koşer Kaya (Kamerstuk 32 500 XV, nr. 27), die vroeg om gedegen onderzoek naar de netto effectiviteit van re-integratie. Netto effectiviteit laat zien welk deel van de uitstroom naar werk na deelname aan een re-integratietraject is toe te schrijven aan de inzet van dat traject. Rond de zomer zult u over de resultaten van de gemeentelijke experimenten worden geïnformeerd. Eén van de experimenten meet het effect van het instrument WerkLoont van de gemeente Rotterdam. WerkLoont wordt ingezet voor alle bijstandsaanvragers die geschikt zijn voor werk. Deelnemers krijgen, na het doorlopen van een inspanningsperiode, gedurende maximaal 15 weken begeleiding. Die begeleiding is gericht op het trainen van (sollicitatie)vaardigheden en het matchen aan een werkgever. Uit voorlopige resultaten blijkt een positief effect, met name op het vlak van preventie van instroom in de WWB.

2. Zorgen dat het werkt

Programma Effectiviteit en Vakmanschap

Om ervoor te zorgen dat de voorwaarden en uitgangspunten voor effectieve re-integratie ook daadwerkelijk worden toegepast in de uitvoeringspraktijk, wordt gewerkt aan het vergroten van de professionaliteit van sociale diensten. Hiertoe is eind 2011 met steun van mijn ministerie het programma «Effectiviteit en Vakmanschap» van Divosa en

³ IRO: individuele re-integratie overeenkomst

de VNG van start gegaan. Daarbij acht ik het van belang dat de inspanningen van het programma niet alleen zijn gericht op het ontwikkelen van de professional zelf, maar ook op betere sturing door managers en bestuurders en op de sector als geheel. Het programma wordt in 2014 met mijn steun voortgezet, waarbij VNG, Cedris, SBCM⁴ en Divosa zijn betrokken. Naast dit programma zal de VNG in 2014 activiteiten ontplooiën specifiek gericht op wethouders. Daarbij geef ik invulling aan mijn toezegging in de contourenbrief Participatiewet (Kamerstuk 29 817, nr. 98) om nadere concrete afspraken te maken met Cedris en Divosa over verdergaande professionalisering. In Bijlage 1 leest u wat het programma Effectiviteit en Vakmanschap in 2011–2013 concreet heeft opgeleverd en wat er voor 2014 staat gepland.

Kennisplatform Werk en Inkomen (KWI)

Het KWI⁵ is een samenwerking tussen uitvoeringsorganisaties voor de sociale zekerheid om de ontwikkeling, verspreiding en het gebruik van kennis op het terrein van werk en inkomen te bevorderen. Het platform heeft een bundel ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij de uitdagingen op het terrein van re-integratie⁶. Alle sociale diensten van Nederland hebben de bundel toegestuurd gekregen. Het is belangrijk dat deze inzichten ook daadwerkelijk in de praktijk worden toegepast. Vandaar dat Divosa, in samenwerking met het KWI, is gestart met het aanbieden van een leergang voor beleidsmedewerkers uit de verschillende arbeidsmarktregio's. Het KWI is verder voornemens om eind 2014 een congres te organiseren voor gemeentelijke beleidsmakers en onderzoekers om inzichten over effectieve re-integratie te verspreiden.

3. Uitwisselen en leren

Bij vakmanschap en het professionaliseren van sociale diensten hoort ook monitoring van resultaten door benchmarking. Gemeenten kunnen daarbij gebruik maken van verschillende instrumenten, zoals de benchmark van Divosa en de landelijke kernkaart. Deze instrumenten dragen bij aan een goede lokale verantwoording van het re-integratiebeleid. Ze zijn met name van waarde wanneer gemeenten bereid zijn om onderling resultaten uit te wisselen, daarvan willen leren, om er vervolgens in de eigen organisatie mee aan de slag te gaan. Dan ontstaat een leercyclus die de professionalisering van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk een slinger kan geven. Dit is het doel van het programma «Transparantie en Effectiviteit» van Divosa en Cedris.

Programma Transparantie en Effectiviteit

In april 2013 is de benchmark van Divosa vernieuwd. Met dit instrument kunnen gemeenten zich gemakkelijk onderling vergelijken op thema's als re-integratieprestaties, financiën, klanten, participatie, handhaving, sancties en bedrijfsvoering. Op basis van deze vergelijking kunnen gemeenten met elkaar in gesprek gaan over de beleidsprioriteiten en de onderliggende bedrijfsvoering, om daar vervolgens van te leren. Divosa heeft dit onderkend en heeft een programma gestart om het bereik van de benchmark te vergroten en gemeenten aan te sporen tot uitwisselen en leren. Met Cedris zal worden bezien of de sw-bedrijven aan de benchmark kunnen worden toegevoegd. Ik ondersteun het programma Transparantie

⁴ SBCM: A&O fonds met veel expertise over professionalisering sw-sector

⁵ De leden van het KWI zijn: UWV, SVB, Inspectie SZW, Ministerie van SZW, Divosa, Gemeente Amersfoort, Amsterdam en Rotterdam, CBS.

⁶ KWI-bundel «Investeren in participeren» (mei 2013), zie: <http://onderzoekwerkeninkomen.nl>

en Effectiviteit van Divosa en Cedris. Onderdeel van deze ondersteuning is dat gemeenten de benchmark in 2014 gratis kunnen afnemen.

Kernkaart

Verder is afgelopen zomer de kernkaart vernieuwd en algemeen toegankelijk gemaakt via internet⁷. Hiermee geef ik invulling aan de toezegging van Staatssecretaris De Krom tot een verbeterde prestatie-indicator voor gemeenten. Met de kernkaart is meer transparantie ontstaan ten aanzien van de re-integratieprestaties van gemeenten en de mate waarin dit leidt tot het terugdringen van hun bijstandsbestand. De gegevens (zoals bijstandsdichtheid, gemiddelde uitkeringshoogte, re-integratie vanuit bijstand, ontwikkeling wsw) worden relatief ten opzichte van referentiegemeenten in beeld gebracht, waarmee de kernkaart als een ijkpunt voor gemeenten fungeert. Het doel van dit instrument is, in aanvulling op de benchmark, dat gemeenten met elkaar in gesprek gaan om inzichten uit te wisselen en van elkaar te leren.

4. Optimalisatie bedrijfsvoering sociale werkvoorziening

De sociale werkvoorziening staat de komende jaren voor de opgave om de efficiency te verbeteren. De analyse van de herstructureringsplannen, waarover ik u in mijn brief van 11 december 2012 heb geïnformeerd (Kamerstuk 29 817, nr. 96) riep de vraag op of in dit kader de verschillende gemeenten en sw-bedrijven wel voldoende van elkaar leren.

In juni 2013 is een verdiepend onderzoek van Cedris naar optimalisatie van het verdienvermogen in de sw-sector afgerond. Het onderzoek⁸ bevestigt dat er mogelijkheden zijn om efficiënter te werken in de sociale werkvoorziening en beschrijft deze mogelijkheden. Deze efficiencyverbetering kan onder meer worden bereikt door het afbouwen van onrendabele product-markt combinaties, het hanteren van een marktconforme inleenvergoeding bij detacheringen, verdergaande professionalisering van de acquisitie, aanpassing van de begeleidingsstructuur en afstoten van infrastructuur. Naast het optimaliseren van de bedrijfsvoering in het eigen sw-bedrijf zijn er mogelijkheden voor optimalisatie in de keten, door samenwerking met bijvoorbeeld AWBZ-instellingen. Als laatste onderkent het rapport mogelijkheden tot samenwerking met andere sw-bedrijven in de regio. Deze laatste twee optimalisatiemogelijkheden kunnen eveneens bijdragen aan het realiseren van de besparingsdoelstellingen.

Een groot deel van de achterban van Cedris herkent zich in de conclusies van het onderzoek en spreekt van waardevolle suggesties om de bedrijfsvoering te optimaliseren. Cedris heeft naar aanleiding van het rapport een programma opgesteld om sw-bedrijven te ondersteunen bij het streven naar efficiencyvergroting. De inzichten uit het onderzoek worden breed verspreid. Het ondersteuningsprogramma behelst onder meer een doorlichting van een aantal sw-bedrijven, waarbij aan de betreffende sw-bedrijven een concreet advies zal worden uitgebracht over de optimalisatiemogelijkheden. Voor de uitvoering van dit programma heb ik middelen beschikbaar gesteld.

⁷ Zie: www.kernkaart.nl

⁸ Robert Capel, «Optimaliseren van het verdienvermogen», juni 2013.

5. Evaluatie Wet Participatiebudget

Door de Wet Participatiebudget zijn op 1 januari 2009 de re-integratie-, inburgerings- en educatiemiddelen samengevoegd tot één gebundeld Participatiebudget voor gemeenten. Op basis van artikel 12 is de wet na vier jaar geëvalueerd en wordt u hierover met deze brief geïnformeerd.

Door de komst van de Participatiewet en de bundeling van de middelen in een sociaal deelfonds zullen er in de toekomst veel veranderingen plaatsvinden. Voor deze evaluatie is begin 2013 met een aantal gemeenten gesprekken gevoerd over de werking van het Participatiebudget in de praktijk. Het algemene beeld dat uit de evaluatie naar voren komt is dat er bij veel gemeenten een ontwikkeling gaande is naar een meer integrale werkwijze en het combineren van participatietrajecten. De Wet Participatiebudget heeft deze ontwikkeling ondersteund en vereenvoudigd. Voor sommige gemeenten is dit aanleiding geweest om de werkwijze en organisatie aan te passen. Bij de uitvoering van de wet zijn er verder nauwelijks knelpunten gevonden. In bijlage 2 wordt nader ingegaan op de bevindingen uit de interviews met de onderzochte gemeenten.

6. Tot besluit

De tijd waarin re-integratiebudgetten ruimschoots beschikbaar waren en nauwelijks vragen werden gesteld bij de effectiviteit van trajecten ligt ver achter ons. De laatste jaren is er ingezet op effectieve, transparante, selectieve en vraaggerichte re-integratie. Recent onderzoek naar de langetermijneffecten van re-integratie toont aan dat een focus op de korte termijn een te negatief beeld geeft. Op de lange termijn blijft de kans op werk na het volgen van een traject groter.

Er zullen desalniettemin de nodige stappen moeten worden gezet om de gemeentelijke re-integratiepraktijk en de sw-sector verder te professionaliseren. Het kabinet is verheugd over de initiatieven die o.a. Divosa en Cedris hierin nemen. Ik heb er daarom vertrouwen in dat de ingezette lijn naar verdergaande professionalisering wordt doorgezet.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma

Programma Effectiviteit en Vakmanschap

Uit onderzoek⁹ is onder meer gebleken dat klantmanagers van sociale diensten sterk intuïtief werken en te weinig gebruik maken van bewezen effectieve methoden. Daarnaast zijn sturing, monitoring en borging in de organisatie onvoldoende ontwikkeld. Hieruit blijkt dat er nog veel aan de kwaliteit van de dienstverlening verbeterd kan worden. Eind 2011 is daarom met subsidie van het Ministerie van SZW het programma Effectiviteit en Vakmanschap gestart. Dit moet ertoe bijdragen dat er een meer professionele beroepsgroep is die mensen die begeleiding nodig hebben doelmatig en met aantoonbaar resultaat naar werk helpt.

Opbrengsten 2011–2013

Het programma 2011–2013 heeft onder meer het volgende opgeleverd:

- Er zijn meerdere werkwijzers ontwikkeld, onder meer over diagnosestelling en screening, fraude en handhaving, werkgeversdienstverlening en omgaan met belemmeringen.
- Er zijn op basis van deze werkwijzers trainingsprogramma's ontwikkeld en in gang gezet. Deze trainingen betreffen ook het thema intervisie.
- De Beroepsvereniging voor Klantmanagers (BVK) is opgericht om de professionaliteit op sectorniveau te versterken.
- In samenwerking met de Hanze Hogeschool Groningen is een beroepsstandaard voor klantmanagers ontwikkeld.
- Er is een start gemaakt met het ontwikkelen van een leeromgeving voor klantmanagers via internet; dit wordt in 2014 verder uitgewerkt.
- Tenslotte is gestart met een pilot naar «functioneel meten». Dit helpt gemeentelijke bestuurders om vast te stellen of interventies hebben gewerkt en het management de gestelde doelen heeft behaald. Tevens draagt dit bij aan het realiseren van een lerende organisatie.

Los van deze concrete activiteiten en producten heeft het programma bijgedragen aan het vergroten van het bewustzijn bij gemeenten rond het thema vakmanschap.

Programma 2014

Het programma voor 2014 bouwt voort op de eerste tranche. De doelstellingen van het vervolg van het programma in 2014 zijn:

- het versterken en stimuleren van het methodisch werken binnen de sociale diensten;
- kennisuitwisseling en leren in de praktijk;
- deskundigheidsbevordering;
- vergroten van het bereik en borging van de opbrengsten na afloop van het professionaliseringsprogramma.

Tenslotte zal er aandacht worden besteed aan governance, oftewel de vraag wat wethouders en managers nodig hebben om een sociale dienst goed aan te sturen op de thema's vakmanschap en effectiviteit. Specifiek op dit laatste thema zal de VNG in 2014 in de 35 arbeidsmarktregio's in gesprek gaan met wethouders op dit thema.

⁹ Regioplan (2012), «Vakkundig aan de slag»

Samenhang in beleid

Bij drie van de vier onderzochte gemeenten met meer dan 100.000 inwoners heeft het Participatiebudget in sterke mate bijgedragen aan meer samenhang in het beleid. Bij de onderzochte gemeenten onder deze grens heeft het Participatiebudget in kleine mate hieraan bijgedragen en was er al sprake van samenhang in beleid en organisatie.

Integrale trajecten

Twee van de vier onderzochte gemeenten met meer dan 100.000 inwoners geven aan dat de inwerkingtreding van de Wet Participatiebudget de toepassing van integrale trajecten in sterke mate heeft bevorderd. Voor één gemeente boven de 100.000 inwoners was de wet hiervoor niet de aanleiding, maar heeft de wet dit wel vereenvoudigd. Bij de middelgrote en kleine gemeenten heeft het Participatiebudget slechts in kleine mate bijgedragen aan de toepassing van integrale trajecten. Bij deze gemeenten was deze werkwijze vaak al van toepassing.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Ten aanzien van de toename de doeltreffendheid bestaat een niet scherp afgebakend beeld onder de deelnemende gemeenten. De gemeenten zeggen dat het moeilijk is te beoordelen en te kwantificeren of de doeltreffendheid is toegenomen door de introductie van de Wet Participatiebudget. De meerderheid van de gemeenten vindt het ook moeilijk te beoordelen of de doelmatigheid door de Wet Participatiebudget is beïnvloed, aangezien hierbij meer factoren invloed op hebben. Enkele gemeenten geven aan dat de doelmatigheid is toegenomen.

Extra mogelijkheden geboden in de Wet Participatiebudget

Vrijwel alle deelnemende gemeenten hebben de diverse combinaties van twee soorten trajecten (re-integratie, inburgering en educatie) in de praktijk toegepast. Combinaties van alle drie zijn maar incidenteel toegepast. Daarnaast is vooral door de grotere gemeenten de mogelijkheid in de wet benut om participatiemiddelen in te zetten ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten en voor 16- en 17-jarigen om hen terug te leiden naar school en via een leerwerktraject alsnog een startkwalificatie te laten halen.

Flexibiliteit in de besteding van de middelen

Voor de gemeenten zijn de verschillende onderdelen van het Participatiebudget in de toekenning zichtbaar gebleven, maar zij kunnen desgewenst naar eigen inzicht een andere verdeling hanteren om het lokale participatiebeleid vorm te geven. Vooral de grotere gemeenten hebben daarvan gebruik gemaakt en een afwijkende inzet van middelen gehanteerd.

Vermindering van administratieve lasten

Over de vermindering van de administratieve lasten ten gevolge van het Participatiebudget zijn de gemeenten verdeeld. De helft van de gemeenten is van oordeel dat de administratieve lasten niet zijn afgenomen of dat dit onzeker is. De andere gemeenten zijn van oordeel dat de administratieve lasten (in kleine of in sterke mate) zijn afgenomen.