

Vergaderjaar 2011–2012

28 719

Reïntegratiebeleid

Nr. 79

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 juli 2012

Met deze brief informeer ik Uw Kamer over de stand van zaken van het inmiddels gestarte experiment naar de netto effectiviteit van re-integratie, als vervolg op mijn eerdere brief hierover (Kamerstukken TK, 28 719, nr. 76).

Tevens informeer ik Uw Kamer nader over de bruto effectiviteit van re-integratie. Recentelijk zijn enkele nieuwe onderzoeken¹ tot stand gekomen waardoor meer inzicht is ontstaan in de voorwaarden en uitgangspunten voor effectief re-integratiebeleid.

1. Aan de slag

In de Nederlandse samenleving is zelfredzaamheid van burgers het uitgangspunt. Mensen met een uitkering zijn zelf verantwoordelijk voor het vinden van werk. Wie kan werken, moet dat ook doen. De Grondwet en wetgeving weerspiegelen dat. Sociale zekerheid is pas aan de orde als het mensen zelf (tijdelijk) niet lukt. Iedereen heeft de plicht om zo spoedig mogelijk weer in het eigen levensonderhoud te voorzien. Het sociale stelsel dient effectieve prikkels tot werkhervatting te bevatten en mensen die zonder ondersteuning moeilijker aan de slag komen, zo spoedig mogelijk te re-integreren.

De meeste mensen die werkloos worden vinden zelf een baan. Niet iedereen slaagt hierin. Er zijn circa 1,5 miljoen mensen in Nederland met een uitkering. Een deel van hen heeft een deeltijdbaan met een uitkering. Een ander deel heeft geen mogelijkheden meer om te gaan werken. De resterende groep van circa een half miljoen mensen heeft een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Dat wil zeggen voldoende arbeidsmogelijkheden om binnen afzienbare tijd aan de slag te gaan. De grootste groep bestaat uit bijstandontvangers. Eind 2011 waren er circa 316 000 bijstandontvangers van wie er in ieder geval ruim 200 000 beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt.²) Naast bijstandontvangers

¹ RWI/SEOR (2012), *Dynamiek in uitkering en werk. Beschouwingen bij het onderzoek Cliëntstromen in de SUWI-keten 2005–2008*. A. Nazar (2010), *Wat werkt? Wat weten we over effectiviteit?* C.C.A.M. Sol e.a. (2011), «Fit or unfit». *Naar expliciete re-integratie Theorieën*.

² Circa 100 000 bijstandontvangers hebben een ontheffing van de arbeidsplicht en re-integratieplicht.

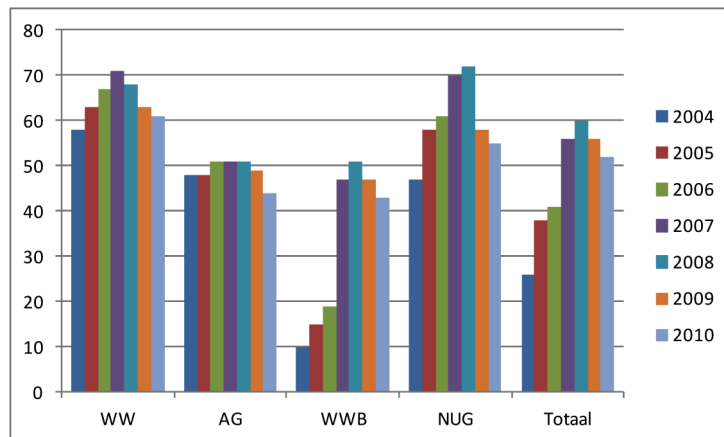
bestaat deze groep van een half miljoen uitkeringsontvangers uit WW'ers. Veruit de meesten van hen hebben geen of een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Tot slot is er een groep gedeeltelijk arbeidsgeschikten die, mits ondersteund, kan werken.

Een bepalende factor voor re-integratie is de arbeidsmarktsituatie. In tijden van economische tegenwind kan het minder makkelijk zijn een baan te krijgen. Niettemin zijn er baankansen, ook voor mensen die op het onderste segment van de arbeidsmarkt zijn aangewezen. Van het door UWV gerapporteerde aantal van 679 000 vacatures in 2011 was voor 23% geen opleiding of alleen VMBO vereist.¹ Bovendien zijn er bijna voortdurend banen voor laaggeschoolden beschikbaar waarvoor werkgevers geen kandidaten kunnen vinden. Van de 156 000 openstaande vacatures per eind september 2011 vereist 20% maximaal VMBO.² Tegelijkertijd halen werkgevers voor laaggeschoold werk veel arbeidskrachten uit het buitenland. Momenteel zijn enkele honderdduizenden (EU-)arbeidsmigranten in Nederland werkzaam, vooral in banen waarvoor geen of een lage opleiding is vereist. Het is onacceptabel als bedrijven op grote schaal arbeidskrachten naar Nederland (moeten) halen, terwijl er tegelijkertijd honderdduizenden mensen in Nederland zijn die niet werken, maar dat wel zouden kunnen. Alleen als iedereen die kan ook daadwerkelijk meedoet, blijft het draagvlak voor onze sociale zekerheid in de samenleving behouden en de betaalbaarheid op lange termijn verzekerd.

2. Bruto effectiviteit van re-integratie

Figuur 1 illustreert voor een aantal groepen hoe vaak ze werk kregen na de start van een re-integratietraject (bruto effectiviteit). In 2004, toen de Wet werk en bijstand werd ingevoerd, vond 10% van de bijstandsonvangers met een re-integratietraject een baan binnen 2 jaar; in 2008 was dat 50%. Door de huidige ongunstige economische situatie is de uitstroom naar werk met 10%punt gedaald. Maar nog steeds vindt 40% van de WWB-ers en 60% van de WW-ers binnen 2 jaar na de start van een re-integratietraject een baan (2010).

Figuur 1 Percentage baanvinders binnen 24 maanden na start van de re-integratie ondersteuning van personen met uitkering (WW, AG, WWB) of NUGGERS



Toelichting: De uitkeringspositie is vastgesteld in de maand van het starten van de re-integratieondersteuning. Het jaartal heeft betrekking op het jaar van uitstroom. Bron: CBS, Meting uitstroomdoelstelling re-integratieondersteuning.

¹ De cijfers m.b.t. aantallen vacatures baseren zich op verschillende gegevensbronnen.

² UWV (2012), *Vacatures in Nederland 2011. De vacaturemarkt en personeelswerving in beeld.*

Aan de stijging van de bruto effectiviteit van re-integratie van bijstandontvangers liggen verschillende factoren ten grondslag. Met de WWB verkregen gemeenten een grote mate van uitvoeringsvrijheid. Dat heeft in de eerste jaren na invoering van de WWB bij de uitvoering gezorgd voor

een cultuuromslag; van verstrekking van uitkeringen naar activering van werklozen. Verder heeft de versterking van de financiële prikkel in de WWB bijgedragen aan selectievere inzet van re-integratie. Gemeenten hebben baat bij een zo hoog mogelijke uitstroom uit de WWB en het inzetten van re-integratiemiddelen om dat te bereiken. Ook is sprake van een leereffect rond kostenbewustzijn, effectiviteit, selectiviteit en de noodzaak voor maatwerk. Zo wordt bij de inkoop van re-integratie instrumenten meer dan voorheen gekeken naar de kosten en effectiviteit. Selectief houdt in dat re-integratie alleen wordt ingezet voor klanten die niet zelfstandig aan de slag komen. De een is langdurig werkloos, de ander is laaggeschoold. Deze heterogeniteit vereist maatwerk. Uitvoeringsorganisaties moeten re-integratie instrumenten alleen inzetten als de obstakels die deelname aan het arbeidsproces belemmeren worden geslecht.

3. Netto effectiviteit van re-integratie

Netto effectiviteit is belangrijker dan bruto effectiviteit. 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. Netto effectiviteit is niet eenvoudig te meten. Maar meetbaarheid is wel noodzakelijk om te komen tot een beoordeling van de effectiviteit van re-integratie. In het verleden werden twee zoveel mogelijk identieke groepen personen, waarvan de één wel re-integratiesteun had ontvangen en de ander niet, vergeleken om de netto effectiviteit van re-integratie te meten.¹ Inmiddels zijn nieuwe rekenmethodes ontwikkeld en experimenten gestart die meer inzicht bieden in de netto effectiviteit van re-integratie.

Door de RWI is een modelmatige berekening uitgevoerd naar de meerwaarde van re-integratie. In dit geval voor mensen met WW. Volgens deze nieuwe berekeningswijzen is het positieve effect groter dan uit eerdere onderzoeken bleek. In de berekeningen kwam de RWI tot minimaal 9 procent en maximaal 12 procent extra plaatsingen binnen 24 maanden.

Netto effectiviteit kan overigens niet worden gelijkgesteld met een kosten/baten analyse, maar vormt daarvan wel een element. Een kosten/baten afweging valt positiever uit naarmate de netto effectiviteit van re-integratie hoger is, naarmate iemand gedurende lange tijd of voorgoed uit de uitkering blijft en naarmate iemand tegen een hoger loon aan de slag gaat.

Ter vergroting van het inzicht in de netto effectiviteit van re-integratie en met name in de causale relatie tussen inzet en het daarmee bereikte resultaat is door het ministerie van SZW een experiment opgezet. Dit experiment biedt inzicht in de werking van een bepaalde re-integratie interventie en het daarmee bereikte resultaat alsmede in het re-integratieproces als geheel. Inmiddels is een groot aantal van de verschillende deelexperimenten, waaruit het totale experiment bestaat, van start gegaan. In het experiment zijn werkzoekenden in de WW en WWB betrokken. Ook zal een experiment starten in de WIA (WGA).

In de (deel)experimenten wordt gewerkt met behandel- en controle-groepen, zodat beter kan worden vastgesteld wat de werkzame bestanddelen van re-integratie interventies zijn. De deelexperimenten worden zo opgezet dat ze representatief zijn voor de activiteiten op het terrein van bemiddeling en re-integratie die door gemeenten en UWV worden ontplooid. Ze hebben wat betreft de WWB betrekking op intensieve begeleiding, screening/diagnose, stages en werkervaringsplekken. In de

¹ Zie voor een overzicht: Ministerie van SZW, *Beleidsdoorlichting re-integratie*, Kamerstukken TK, 28 719, nr. 43.

WW gaat het om de E-dienstverlening en het passend werkaanbod (PaWa).

In de bijlage is een schema opgenomen met de inhoud van de experimenten, de betrokken zes gemeenten en UWV. De eerste resultaten komen volgens de huidige planning in de loop van 2013 beschikbaar. Eind 2013 zal naar verwachting een cijfermatig overzicht beschikbaar komen dat een representatief beeld geeft van de verschillende deelexperimenten. Dit overzicht zal aan de Tweede Kamer worden gezonden.

4. Do's and don'ts in de uitvoering

Zeker in een tijd dat we meer moeten doen met minder financiële middelen, moeten we het maximale rendement halen uit het geld dat aan re-integratie wordt besteed. Hoewel een verbetering is gemaakt, zijn verdere verbeteringen nodig en mogelijk, zo blijkt onder andere uit onderzoek door de Inspectie SZW en Regioplan. Hiervoor dient de uitvoering aan diverse voorwaarden te voldoen en een aantal uitgangspunten in acht te nemen (tabel 1).

Tabel 1 Voorwaarden voor de uitvoering en uitgangspunten re-integratiebeleid

Voorwaarden voor de uitvoering	Uitgangspunten voor effectief re-integratiebeleid
1) Zorg voor naleving van de arbeids- en re-integratieverplichtingen	1) Werkgeversbehoefte is uitgangspunt
2) Ken uw bestand en ken de vacatures	2) Mensen zijn zelf verantwoordelijk voor het vinden van werk
3) Re-integratie is selectief	3) Motivatie is een belangrijke succesfactor
4) Re-integratie is maatwerk	4) Geen langdurige re-integratietrajecten
5) Zorg voor een goede diagnose van de cliënten	5) Beroepsgerichte scholing is effectief
6) Integrale aanpak	6) Bbz is effectief
7) Kies het juiste moment van inzet van re-integratie instrumenten	7) Gesubsidieerde banen zijn ineffectief als opstap naar regulier werk
8) Werk gaat boven een uitkering	8) Intensieve bemiddeling voor personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt
9) Flexibele arbeid is passende arbeid	9) Investeer ook in de «voorkant» van het re-integratieproces (preventie)

Bron: SZW, eigen bewerking van diverse onderzoeksrapporten.

Onderstaand wordt eerst ingegaan op de linker kolom van tabel 1 «Voorwaarden voor de uitvoering». Daarna komt de rechter kolom «Uitgangspunten voor effectief re-integratiebeleid» aan bod.

5. Voorwaarden voor de uitvoering

Er wordt te vrijblijvend omgegaan met het niet nakomen van verplichtingen van uitkeringsontvangers. Vooral de gemeentelijke sociale diensten grijpen onvoldoende in. De Inspectie SZW constateerde in de rapportage *Iedereen aan de slag* (december 2011) dat veel mensen in de bijstand geen dwang of drang ervaren om aan het werk te gaan. Dit moet veranderen. Een uitkering is geen keuze. Daarom moet iemand die verwijtbaar niet of onvoldoende meewerkt aan zijn eigen re-integratie, onverwijld worden gesanctioneerd. Dit gebeurt onvoldoende.

Ook heeft de Inspectie SZW in de rapportage *Iedereen aan de slag* geconstateerd dat in de uitvoering een gebrekkig beeld bestaat van de competenties en vaardigheden van werkzoekenden en de (latente) arbeidsvraag van werkgevers. Daardoor komt de aansluiting tussen vraag en aanbod soms moeizaam tot stand. Dit gaat ten koste van de uitstroom

naar werk. Alleen door adequate kennis over het klantenbestand en de vereisten van openstaande vacatures kunnen gemeenten en UWV de juiste re-integratiestrategie toepassen. Met behulp van diagnose van klanten kan de benodigde kennis van het klantenbestand worden opgebouwd.

Voor een effectief re-integratiebeleid dient het juiste moment van inzet van re-integratie instrumenten te worden gekozen. Met name personen met een WW-uitkering zijn vanwege hun werkervaring vaak zelfredzaam, zodat het effectiever is hen vooral zelf naar werk te laten zoeken. Terughoudendheid is geboden met betrekking tot de inzet van re-integratie voor mensen met a priori een relatief hoge kans om een baan te vinden, zoals jongeren en WW'ers.

Bijstandontvangers hebben doorgaans een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan personen met WW. Daarom moet voor hen die niet op eigen kracht een baan kunnen vinden, zo snel mogelijk re-integratie worden ingezet gericht op het slechten van belemmeringen die participatie verhinderen.

Voor mensen met meervoudige problemen kan de noodzakelijke integrale aanpak niet worden gereduceerd tot een uniform methodisch recept. Integraal betekent dat re-integratie in samenhang met belendende beleidsvelden, zoals zorg (Wmo) en volwasseneneducatie, moet worden opgepakt.

Mede door de economische crisis bieden werkgevers ook tijdelijke banen aan. Een tijdelijke baan is altijd beter dan geen baan. Tijdelijke banen zijn nuttig om werkervaring op te doen en kunnen een opstap zijn naar duurzame inzet op de arbeidsmarkt. Ook wordt door een tijdelijke aanstelling de werkloosheidsduur korter en daarmee het beslag op een uitkering minder.

Ondanks de voordelen wordt flexibel/tijdelijk werk nog te vaak niet als passend werk gezien door werklozen en de uitvoering. Hierdoor blijven baankansen liggen en wordt het uitgangspunt «werk boven een uitkering» niet nageleefd. Het niet oppakken van tijdelijk werk kan tot onnodige maatschappelijke kosten leiden (vermijdbare uitkeringen en extra re-integratietrajecten), tot een stijging van de langdurige werkloosheid en ten koste gaan van de effectiviteit van het re-integratiebeleid, blijktens onderzoek van de Inspectie SZW.

6. Uitgangspunten effectief re-integratiebeleid

Wat werkt en wat werkt niet

De laatste jaren is meer kennis ontstaan over wat wel en niet werkt en onder welke omstandigheden. Deze ervaringen laten zien dat voor een effectief re-integratiebeleid diverse voorwaarden nodig zijn.

- Het re-integratiebeleid moet vraaggericht zijn; de (toekomstige) vraag van de werkgever moet bepalend zijn voor de inzet van re-integratie.
- Het uitgangspunt is individuele verantwoordelijkheid. De (lokale) overheid draagt uitsluitend zorg voor personen die niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien (of niet in staat zijn op eigen kracht een baan te bemachtigen).
- Motivatie is een belangrijke succesfactor. De invloed van motivatie op de baankans is groter dan die van instrumenten zoals scholing of trainingen.¹ Werkgevers zijn vooral op zoek naar intrinsiek gemotiveerde mensen die zin hebben in hun werk, betrouwbaar zijn, proactief handelen en hard werken. Dit vertaalt zich in goede arbeidsrelaties en dat is voor veel werkgevers belangrijker dan een optimale productiviteit. Ook is motivatie c.q. een grote betrokkenheid dé manier om

¹ CPB (2000), «Arbeidsbemiddeling en re-integratie van werklozen. Welke rol heeft de overheid te spelen?» Werkdocument no. 118.

werkdruk, arbeidsongevallen en verzuim te voorkomen en blijvende inzetbaarheid te borgen.¹

- Trajecten die de motivatie van de deelnemers (en daarmee de zelfredzaamheid) vergroten zijn effectiever.
- Instrumenten als scholing, loonkostensubsidie e.d. hebben slechts dan effect als zij een concrete belemmering voor arbeidsparticipatie uit de weg nemen.
- Verder geldt dat voor jongeren preventie (voorkomen schooluitval) beter werkt dan re-integratie. Voor NUGGERS werkt re-integratie juist extra positief; vooral vanwege de hoge motivatie om te werken van deze groep.²

Op basis van onderzoek geldt, in aanvulling op deze algemene noties:

- *Geen langdurige re-integratietrajecten inzetten.* Langdurige trajecten zijn contraproductief. De betrokken uitkeringsgerechtigden zijn gedurende de gehele trajectduur niet beschikbaar voor de arbeidsmarkt, waardoor zij een risico lopen op langdurig werkloosheid. De gemiddelde trajectduur was in het gemeentelijk domein twee jaar. Door deze lange trajectduur waren de afgelopen jaren de trajecten van gemeenten gemiddeld twee keer zo duur als bij het UWV voor WAJONG (3500–3800 euro) en WW (4600 euro).³
- *Beroepsgerichte scholing is effectief.* Het gaat hierbij vooral om korte cursussen of trainingen. Doorgaans stimuleert uitzicht op een baan mensen om een beroepsgerichte cursus te gaan volgen en met succes af te ronden.
- *Gesubsidieerde banen zijn ineffectief als opstap naar regulier werk.*⁴ De vroegere gesubsidieerde banen hebben laten zien dat uitstroom naar regulier (niet gesubsidieerd) werk vooral uitblijft, omdat de gesubsidieerde baan meer baanzekerheid geeft. Het ontbreken van uitstroom is een reden waarom de vroegere ID en WIW banen zijn afgebouwd.
- Het *Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz)* draagt bij aan duurzame uitstroom vanuit de uitkering.⁵ Van de startende ondernemers is 42% na de eerste 12 maanden uit de uitkering en 74% na 4 jaar. Zowel de begeleiding van ondernemers als de toets op levensvatbaarheid dragen volgens de onderzoekers bij aan het succes van het Bbz 2004. Bovendien is de overlevingskans van Bbz-starters vergelijkbaar met de overlevingskans van de eerste onderneming van reguliere starters.
- «Straffen» levert in het algemeen meer resultaat op dan «belonen».⁶
- Investeren in de «voorkant» van het re-integratieproces kan de effectiviteit van re-integratie-inspanningen verhogen. Doordat sociale diensten direct de inkomensgegevens controleren en inzetten op Work First, verkiest de helft van het aantal uitkeringsaanvragers ervoor zelfstandig op zoek naar werk te gaan. En doet dus geen beroep (meer) op een uitkering. Studies van Divosa (2011 en 2012) en SGBO bevestigen dit beeld.

7. Tot besluit

De bruto effectiviteit van re-integratie is vooral in de WWB gestegen. Niettemin is verbetering van de effectiviteit van re-integratie nodig en mogelijk. Daarvoor moet de uitvoering aan meer voorwaarden voldoen en uitgangspunten in acht nemen. Een goede kennis van het klantenbestand en een accurate diagnose zijn cruciaal voor effectieve re-integratie. Ook de arbeids- en re-integratieverplichtingen moeten stringenter worden nageleefd.

¹ W. van Rhenen (2011), *Engagement en productiviteit, elke dag belangrijk*, Inaugurale rede 19 december 2011, Nyenrode.

² D. Card, J. Kluve en A. Weber (2010), «Active labour market policy evaluations: A meta-analysis», *The Economic Journal*, nr. 120, pp. 452–477.

³ SEO (2010), *Kosten en resultaten van re-integratie*.

⁴ Interdepartementaal Beleidsonderzoek Aan de slag (2001).

⁵ Ecorys (2011), *Uit het startblok*.

⁶ B. van der Klaauw (2010), «Aan het werk», *TPEdigitaal*, jaargang 4 (2), pp. 130–147.

Met de Impuls Vakmanschap, die eind vorig jaar is gelanceerd, wordt beoogd medewerkers bij de uitvoering verder te professionaliseren. Vakkundig handelen vergroot de effectiviteit van re-integratie. Hierbij is nog een slag te slaan.¹

De arbeidsmarkt blijft ook in tijden van laagconjunctuur in beweging en er zijn voortdurend baanopeningen en openstaande vacatures die kansen bieden op uitstroom naar werk in elk opleidingssegment van de arbeidsmarkt. Duidelijk is dat er mensen zijn die daarbij een steuntje of ondersteuning nodig hebben. De kennis van de inzet van re-integratie is dusdanig toegenomen dat steeds beter zicht bestaat op wat wel en niet werkt.² Belangrijk is het methodisch handelen in de uitvoering te verbeteren en tegelijkertijd actief de verplichtingen van uitkeringsontvangers te handhaven.

Naar verwachting zullen de uitkomsten van het experiment naar de netto effectiviteit van re-integratie nieuwe handvatten bieden ter verbetering van beleid en uitvoeringspraktijk.

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom

¹ Regioplan (2012), *Vakkundig aan de slag: een onderzoek naar vakmanschap in de gemeentelijke re-integratiesector*.

² Zie voetnoot 1 op pagina 1.

Bijlage overzicht experimenten netto effectiviteit re-integratie

Experimenten in het gemeentelijk domein (WWB)

Aantal experimenten	Gemeente	Instrument	Korte omschrijving
1	Rotterdam	Werk Loont	Periode van 15 weken intensieve begeleiding, direct na een inspanningsperiode van 4 weken
2	Rotterdam	Focusaanpak	Periode van 8 weken begeleiding voor werkzoekenden die al enige tijd een uitkering hebben
3	Rotterdam	Lengte inspanningsperiode	Verandering van de lengte van de inspanningsperiode
4	Enschede	Diagnose t.b.v. de werkgeversbenadering	Diagnose van klanten die langer dan 2 jaar geen werk hebben, op basis waarvan een deel dienstverlening ontvangt om werkbelemmerende factoren op te lossen.
5	Leeuwarden	Inspanningsperiode	Periode van 4 weken zoektijd na uitkeringsaanvraag, waarvoor met de klant afspraken worden gemaakt over te ontplooiën activiteiten voor het zoeken van werk.
6	Leeuwarden	Werkstage	Werkervaringplekken bij reguliere werkgevers met behoud van uitkering.
7	Nijmegen	Zoekperiode	Na uitkeringsaanvraag moet klant 4 weken aan de slag met zoeken naar werk, wegnemen beperkingen etc.
8	Nijmegen	Begeleiding naar werk	Sollicitatietraining in de vorm van 6 bijeenkomsten in groepen van 10.
9	Utrecht	Screening en diagnose	Klanten op treden 0 t/m 2 van de re-integratieladder screenen op mogelijkheden voor activering naar werk.
10	Helmond	Diagnose en dienstverlening zittend bestand	Diagnose klanten met grote afstand tot de arbeidsmarkt, op basis waarvan een deel dienstverlening ontvangt om werkbelemmerende factoren op te lossen.

Experimenten UWV-domein

Regio	Instrument	Korte omschrijving
Zes regio's (Heerenveen, Maasland (Oss), Maastricht, Noord-Twente (Almelo), Rotterdam-Alexanderplein, Utrecht-Noord)	Elektronische dienstverlening (WW)	Aanbieden basisdienstverlening face-to-face versus E-dienstverlening.
Zes regio's (Heerenveen, Maasland (Oss), Maastricht, Noord-Twente (Almelo), Rotterdam-Alexanderplein, Utrecht-Noord)	Passend werkaanbod (WW)	Effect aankondiging en feitelijke uitwerking passend werk aanbod.

Situatie per 5 juli 2012; wijzigingen voorbehouden.