

Commissie *Notitie*

Betreft onderzoek effecten van re-integratietrajecten

Samenvatting en conclusies

Achtergrond en doel van het onderzoek

In 2007 hebben wij opdracht gegeven om een onderzoek te starten naar de kwantitatieve en kwalitatieve bijdrage van re-integratietrajecten die in opdracht van de gemeente Eindhoven worden uitgevoerd door re-integratiebedrijven. Daarbij moet inzichtelijk gemaakt worden in hoeverre de inzet van re-integratiebedrijven stimulerend of juist belemmerend werkt op de uitstroom en de duur van de bijstandsuitkering (netto-effectiviteit). Op basis van de resultaten moet gekomen worden tot een effectievere en efficiëntere re-integratie van bijstandsgerechtigden.

Hiertoe is begin 2007 aan vijf onderzoeksbureaus gevraagd om offerte uit te brengen. De opdracht is gegund aan onderzoeksbureau SEOR, verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Om de vergelijking met andere gemeenten mogelijk te maken is besloten om ook deel te nemen aan een onderzoek in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Dit onderzoek richt zich op de effectiviteit van re-integratietrajecten voor langdurig WWB- en WW-uitkeringsgerechtigden. Er zijn bestanden geanalyseerd van onder meer het CBS en het CWI en bij vier gemeenten (Eindhoven, Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) is nader onderzoek gedaan.

Op basis van de resultaten van deze onderzoeken en alle relevante ontwikkelingen op het beleidsveld werk en inkomen, willen wij maatregelen nemen om te komen tot een daling van het bijstandsbestand en het beperken van het aantal werklozen.

Over deze maatregelen willen wij met uw commissie van gedachten wisselen.

Samenvatting van de onderzoeken

De afgelopen jaren hebben gemeenten door invoering van de WWB flink geïnvesteerd in het terugdringen van met name mensen met een beperkte afstand tot de arbeidsmarkt. Voor hen zijn de meeste re-integratietrajecten ingezet. Op dit moment bestaat het bijstandsbestand voor een groot gedeelte uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Voor hen is intensieve begeleiding noodzakelijk opdat zij duurzaam kunnen re-integreren en participeren in onze samenleving. De re-integratieactiviteiten zullen daarom de komende periode vooral op deze groep gericht moeten worden.

Uit het onderzoek van SEO in opdracht van de RWI blijkt dat over de meetperiode 1999-2005 de landelijke effecten van re-integratietrajecten beperkt zijn (toenamekans op uitstroom naar werk door trajectdeelname 2,5% gemiddeld landelijk). Voor Eindhoven bedraagt dit 6,8%.

Uit het onderzoek van SEOR blijkt dat er over de meetperiode (jaren 2005 en 2006) totaal 2.200 re-integratietrajecten in Eindhoven zijn ingezet. Er zijn met name re-integratietrajecten ingezet voor cliënten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Uit het onderzoek blijkt dat trajectdeelname een gunstig effect heeft op de kans op werk en op uitstroom uit de bijstand. Dit geldt voor alle trajectvormen, zij het dat sommige trajecten meer effect sorteren dan andere.

Door deelname aan een re-integratietraject stijgt de kans op uitstroom naar werk van 7,2% naar 16,3% en stijgt de kans op uitstroom uit de bijstand van 24,6% naar 40,2%.

Er volgt uit het onderzoek dat trajectdeelname zinvol is voor alle doelgroepen. Wel blijkt dat het huidige re-integratiebeleid weinig bijdraagt aan het verkleinen van verschillen in arbeidsmarktkansen van cliënten, de meeste trajecten worden ingezet voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Indien prioriteit wordt gegeven aan het verkleinen van deze verschillen, dan is een grotere inzet voor groepen met een zwakkere arbeidsmarktpositie nodig.

Uit het onderzoek blijkt verder dat een adequate diagnose het uitgangspunt moet zijn voor de inzet van re-integratietrajecten. Door een goede diagnose kan het optimale traject worden ingezet en kan de voortgang beter bewaakt worden. Daarnaast is het zinvol om de diagnose los te koppelen van de inzet van trajecten. Op basis van een goede, objectieve diagnose kan gekomen worden tot een eenduidige en effectieve inzet van re-integratietrajecten. Daarbij is een individuele aanpak noodzakelijk. Het ontwikkelen en uitvoeren van het re-integratietraject dient toegespitst te zijn op de individuele situatie van de cliënt.

De kans op duurzame uitstroom en duurzame arbeidsinpassing wordt vooral vergroot als het traject zo snel mogelijk na instroom in de bijstand wordt ingezet en als de kennis en kunde van de doelgroep wordt versterkt. Hierdoor wordt de kans vergroot dat men terecht komt in werk met een hoger niveau.

Vanuit de optiek van duurzame arbeidsinpassing dient in het beleid meer aandacht te komen voor het vergroten van de vaardigheden van de cliënt. Een formele opleiding kan daarbij incidenteel de aangewezen weg zijn, maar voor het merendeel liggen praktische trainingen, zowel vakinhoudelijk als op het gebied van sociale vaardigheden en versterking van het psychologisch kapitaal, meer voor de hand.

Er wordt in het onderzoek geconcludeerd dat trainingen in combinatie met werkervaring effectiever zijn dan trainingen in een schoolse omgeving. In dat kader wordt geadviseerd om meer te investeren in functiegerichte trainingen en leerwerktrajecten.

De doelstelling van re-integratietrajecten voor mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt is eenduidig, namelijk het verkrijgen van duurzaam betaald werk. Er kan hierbij gemakkelijk gestuurd worden op resultaat. Bij de trajecten die zich richten op activering en positieversterking is het doel vaak diffuus en minder duidelijk te definiëren. In dit kader kan men denken aan participatie, zorg, het voorkomen van sociaal isolement, etc. Bij dit soort aspecten liggen de belangen van de gemeente vaak anders dan de belangen van een private partij. Deze belangen zijn ook lastiger synchroon te laten lopen via een financieringsconstructie tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (re-integratiebedrijf).

In het onderzoek wordt daarom geadviseerd om voor trajectdeelnemers met een korte afstand tot de arbeidsmarkt te sturen op resultaat en voor trajectdeelnemers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt meer te sturen op input (inhoud van het traject) of dit meer in eigen beheer uit te voeren.

Landelijke ontwikkelingen

De Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) en de WWB zijn geëvalueerd. Uit de evaluatie van de WWB blijkt dat de WWB bij gemeenten een duidelijke cultuurwijziging teweeg heeft gebracht in de richting van werk boven uitkering. Verder wordt geconcludeerd dat het verschuiven van de financiële verantwoordelijkheid van Rijk naar gemeenten werkt.

Op grond van de evaluatie van de Wet SUWI zijn de komende periode geen grote stelselwijzingen te verwachten. De ketenpartners dienen de samenwerking verder te intensiveren en er moet ingezet worden op het versterken van bestaande lokale en regionale wensen en initiatieven. In dat kader wordt gewerkt aan de totstandkoming van kolomvrije bedrijfsverzamelgebouwen waar de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden integraal door UWV, CWI en gemeenten wordt aangeboden. Het CWI en UWV zullen met ingang van 1 januari 2009 komen tot een fusie.

Op grond van het in 2007 afgesloten bestuursakkoord tussen de VNG en het Ministerie van SZW moet tot 2011 een bijstandsreductie plaatsvinden van 75.000 WWB-gerechtigden en moeten 25.000 niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden naar werk of participatie worden geleid. In het bestuursakkoord zijn ook afspraken gemaakt over meerjarige WWB-budgetten. Het doel hiervan is om de stabiliteit te vergroten, zodat gemeenten minder risico lopen als er investeringen in duurzame re-integratie en participatie worden gedaan. Er wordt tevens gewerkt aan het bundelen van financiële middelen voor volwasseneneducatie, inburgering en re-integratie.

Ambitie college

Wij hebben de volgende ambities die eind 2011 gerealiseerd moeten zijn:

- b **totale bijstandsbestand van 5.080 WWB-gerechtigden (stand begin 2008) met 1.700 te laten dalen tot 3.380 WWB-gerechtigden (eind 2011);**
- b **het percentage werkloos-werkzoekenden moet 1% lager zijn dan het landelijk percentage (eind 2011). Dit percentage willen we eind 2011 ook vergelijken met het werkloosheidspercentage in de vier grote gemeenten.**

Deze ambities zijn gericht op maatschappelijke participatie door het verkrijgen van betaald werk. De in deze commissienotitie opgenomen beleids- en uitvoeringsvoorstellen zijn er op gericht om deze ambities richting betaalde arbeid te realiseren.

Niet voor iedereen is een betaalde werkkring mogelijk. Daarom hebben wij daarnaast de ambitie om in 2011 80% van de degenen, voor wie betaalde arbeid niet (meer) haalbaar is, ook actief te laten zijn.

Er zullen hiervoor gerichte activeringsprogramma's worden ontwikkeld. In een 'Plan van aanpak voor activering' werken wij deze ambitie in samenspraak met maatschappelijke organisaties verder uit. Aan de hand van een aparte commissienotitie willen wij ook hierover binnenkort met u van gedachten wisselen.

Conclusies

We hebben de afgelopen jaren flink geïnvesteerd om mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt te bemiddelen naar werk. Het is de gemeente gelukt om de kortdurende uitkeringsafhankelijkheid terug te dringen. Het aantal bijstandsgerechtigden dat langdurig afhankelijk is van een bijstandsuitkering neemt toe. Om hen ook duurzaam te re-integreren op de arbeidsmarkt of hen te laten participeren, is een omslag nodig. Wij zullen daarvoor enerzijds meer moeten investeren in onze cliënten om arbeidsinpassing mogelijk te maken en anderzijds zullen wij in samenspraak met werkgevers werk moeten vinden of creëren dat past bij hun mogelijkheden. Daarvoor zijn nodig vacatures/functies bij werkgevers (vraag), op de cliënt toegespitste re-integratieactiviteiten (aanbod) en aanvullende arbeidsmarktinstrumenten en het organiseren van structuren om werkzoekenden te bemiddelen naar werkgevers (koppeling tussen vraag en aanbod).

In het kader van het arbeidsmarktbeleid worden via de methode van de werkgevers-benadering arrangementen afgesloten met werkgevers. Hierbij worden afspraken gemaakt over de in- en doorstroom van werknemers, de begeleiding, scholing en training en indien nodig de inzet van andere re-integratievoorzieningen. De gemeente werkt daarbij direct samen met werkgevers en branches zonder tussenkomst van re-integratiebedrijven. In 2007 heeft de gemeente hier goede ervaringen mee opgedaan. Dit wordt de komende periode verder uitgebreid.

De uitvoering van de re-integratieactiviteiten moet veranderen. Er moet maatwerk geleverd worden aan individuele cliënten, re-integratie moet persoonsgericht worden ingezet. Er moet sterk worden ingezet op motivatie van de cliënt.

De diagnose dient kwalitatief sterk verbeterd te worden. Bij iedere individuele cliënt wordt op basis van de diagnose een persoonlijk ontwikkelingsplan opgesteld om te komen tot werk, activering of participatie. Hierin wordt het doel, de methodiek om dat doel te bereiken en de toegepaste persoonsgerichte re-integratievoorziening vastgelegd. Voor de een is het doel regulier werk, voor de ander kan het verrichten van vrijwilligerswerk het doel zijn.

Bij de uitvoering van deze trajecten wordt de individuele trajectbegeleiding sterk geïntensiveerd, cliënten worden intensief begeleid in het realiseren van hun doelen. Daar waar nodig worden trajecten tijdig bijgestuurd. Om deze individuele aanpak mogelijk te maken is een cultuurverandering nodig. De situatie van de cliënt moet leidend zijn. Het aanbod dient afgestemd te worden op de individuele situatie van de cliënt.

Om de intensieve begeleiding op het gebied van werk en activering mogelijk te maken, moet het aantal te behandelen cliënten per medewerker (caseload) sterk teruggebracht worden. Voor individuele trajectbegeleiding zijn specifieke competenties nodig. Daarom worden taken op het gebied van doelmatigheid (werk en activering) gescheiden van de taken op het gebied van de uitkeringsverstrekking. De taken op het gebied van doelmatigheid worden zoveel mogelijk uit het WWB-werkdeel gefinancierd.

Wij willen fors investeren in mensen en in werk, voor de een zal een korte en beperkte ondersteuning richting arbeidsmarkt het gewenste effect hebben, voor de ander zal een jarenlange loonkostensuppletie op termijn resultaat opleveren. Wij willen mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt succesvol bemiddelen door de inzet van onder meer detacheringconstructies en loonkostensuppleties.

Voor mensen waarbij werk vooralsnog geen optie is, vindt begeleiding en ondersteuning plaats om de complexe en vaak meervoudige problematiek op te lossen. Zij worden gestimuleerd om deel te nemen aan sociale activeringsactiviteiten. Uit de onderzoeken blijkt dat door deelname aan sociale activering cliënten op termijn doorstromen naar vervolgactiviteiten die zijn gericht op het verkrijgen van betaald werk. Wij zullen activeringsactiviteiten zoveel mogelijk op wijkniveau gaan inzetten. Medewerkers zullen daarbij cliënten individueel begeleiden en afspraken coördineren en monitoren met onder andere welzijns- en hulpverleningsorganisaties.

Van de inkoop van grote bulkcontracten kan geen sprake meer zijn. Op basis van het persoonlijk ontwikkelingsplan koopt de gemeente ofwel een op de cliënt toegesneden dienst in (maatwerk) ofwel worden deze re-integratieactiviteiten in eigen beheer door de gemeente uitgevoerd. Er wordt meer gestuurd op duurzame uitstroom, er worden meer lerend werken combinaties toegepast en re-integratieactiviteiten vinden zoveel mogelijk vanuit een werksetting plaats. Deze aanpak waarbij de component werk nadrukkelijk aanwezig is, is

zowel geschikt in preventieve/activerende zin als voor het uitvoeren van een praktijkgeoriënteerde diagnose.

Te nemen maatregelen inzake het re-integratiebeleid de komende jaren

Op basis van de resultaten van de onderzoeken naar de effecten van re-integratietrajecten en de relevante ontwikkelingen op het gebied van werk en inkomen, willen wij de navolgende beleidswijzigingen doorvoeren om te komen tot daling van het bijstandsbestand en het bestrijden van de werkloosheid (tabel volgende bladzijde). Deze maatregelen zullen na vaststelling ervan, uitgewerkt worden.

	Huidig beleid c.q. uitvoeringspraktijk	Nieuw beleid, gewenste uitvoeringspraktijk
Methodiek	Diagnose is niet voldoende objectief.	Er wordt gezamenlijk met de ketenpartners een zelf uit te voeren, kwalitatief sterk verbeterde diagnose ontwikkeld die aan de start van het proces wordt ingezet.
	Re-integratieplan wordt opgesteld door re-integratiebedrijf en voorgelegd aan gemeente.	Gemeente stelt zelf op basis van de diagnose het persoonlijk ontwikkelingsplan vast en voert dit uit of koopt specifieke maatwerkdiensten in.
	Een nog te beperkte individuele trajectbegeleiding.	Per cliënt wordt een individueel ontwikkelingsplan ontwikkeld en vastgesteld. In de uitvoering hiervan vindt intensieve trajectbegeleiding plaats. Alle activiteiten worden adequaat gevolgd en indien nodig bijgesteld.
	Re-integratieactiviteiten vinden doorgaans plaats in schoolse omgeving.	Werk moet voorop staan, er worden meer lerend werken trajecten ingezet en re-integratieactiviteiten vinden zoveel mogelijk in een werksetting plaats.
	Beperkte wijkgerichte aanpak.	Zoveel mogelijk aansluiten bij ontwikkelingen en initiatieven in de wijk, onder meer via projecten in de krachtwijken. Werk, activering en participatie worden integraal onderdeel van de dienstverlening aan bewoners in de wijk.
Instrumenten	Beperkte inzet van vormen van gesubsidieerde arbeid (waaronder participatiebaan), periode van inzet maximaal twee jaar.	Om arbeidsinschakeling te bevorderen voor cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt: mogelijkheid om participatiebaan langer in te zetten dan twee jaar, te realiseren via de arbeidspool in het publieke domein.
	Beperkte inzet van subsidies aan werkgever (opstapbanen en flexvergoeding) om arbeidsinschakeling te realiseren.	Om arbeidsinschakeling te bevorderen voor cliënten die niet volledig loonvormend zijn: fors investeren in loonkostensuppletie. De administratieve last is hierbij beperkt.
	Beperkte inzet WWB-werkdeel om extra tijdelijke Wsw-plaatsen te realiseren om wachtlijst Wsw te beperken.	Forse uitbreiding inzet WWB-werkdeel om wachtlijst Wsw te reduceren. Er worden vanuit het WWB-werkdeel extra tijdelijke Wsw-plaatsen ingekocht.
	Bulkcontracten met re-integratiebedrijven, bieden van maatwerk is beperkt.	Meer in eigen beheer uitvoeren of maatwerk inkopen waarbij gestuurd wordt op duurzame uitstroom en kwaliteit, meer inzet van lerend werken en de re-integratieactiviteiten in een werksetting laten plaatsvinden.
Organisatie	Samenwerking ketenpartners en gezamenlijke werkgeversbenadering is in startfase.	Uitbreiden tot kolomvrij bedrijfsverzamelgebouw, intensiveren van vraaggerichte werkgeversbenadering via brancheteams. In deze brancheteams komen vraag en aanbod bij elkaar.
	Beperkte inzet WWB-werkdeel voor activiteiten die in eigen beheer worden uitgevoerd. Er is doorgaans sprake van integraal casemanagement en een hoge caseload.	Scheiding tussen taken op het gebied van werk/activering en inkomstenverstrekking. Intensieve trajectbegeleiding dus caseload sterk terugbrengen. Financiering van medewerkers met doelmatigheidstaken (werk/activering) uit WWB-werkdeel.
	Cultuur is nog niet gebaseerd op het centraal stellen van de cliënt.	De cultuur moet wijzigen zodat de cliënt centraal staat en de situatie van de cliënt leidend is. Niet de rigide uitvoering van wet- en regelgeving of de ingekochte re-integratietrajecten mogen centraal staan. We gaan uit van individuele mogelijkheden en kansen van de cliënt.

A