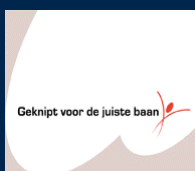


Reïntegratie in Fryslân

De beleidspraktijk, de rol van ketenpartners,
en de positie van arbeidsgehandicapten



Reïntegratie in Fryslân

**De beleidspraktijk, de rol van ketenpartners,
en de positie van arbeidsgehandicapten**

Jessica Langedijk
Charlotte de Wolff
Engbert Boneschansker

Maart 2007

BBo

*Bureau voor beleidsonderzoek
en -ondersteuning*

www.bureaubeleidsonderzoek.nl

KvK: 01102046

Bank: 95.43.19.486

Postbus 2523

8901 AA Leeuwarden

info@bureaubeleidsonderzoek.nl

06 46213983

VOORWOORD

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar reïntegratie in Fryslân dat in opdracht van RPA Fryslân en de provincie Fryslân is uitgevoerd. Rond reïntegratie spelen veel thema's zoals samenwerking van ketenpartners, de meest effectieve inzet van instrumenten, en de rol van werkgevers. Die thema's komen in deze rapportage aan bod. Het rapport geeft als het ware een stand van zaken weer van beleid en uitvoering rond reïntegratie.

Het onderzoek is gekoppeld aan een symposium, dat op 25 januari 2007 is gehouden. Dat symposium richtte zich, onder de titel 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân', op de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Op het symposium zijn arbeidsgehandicapten, werkgevers, reïntegratiebureaus, uitzendbureaus en uitvoeringsorganisaties met elkaar in discussie gegaan over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De resultaten van het symposium zijn in dit rapport verwerkt.

Het onderzoek naar reïntegratie in Fryslân is uitgevoerd door Charlotte de Wolff. Een deelonderzoek naar de reïntegratie van arbeidsgehandicapten bij reïntegratiebureaus en uitzendbureaus is uitgevoerd door Jessica Langedijk. Zij heeft het deelonderzoek gedaan in het kader van haar studie P&O aan de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden. Van het deelonderzoek zal ook nog een afstudeerscriptie verschijnen.

Het onderzoek is begeleid door een werkgroep. Dank gaat uit naar de werkgroepleden Lillian Jacobs (CWI), Luut Koopman (UWV), Joke de Jong (MEE Friesland), Gerrit Zielman (MEE Friesland) en Ingrid van den Bosch (UWV). Bovenal gaat dank uit naar Jolanda van Leeuwen (provincie Fryslân) die zowel in de begeleiding van het onderzoek als in de organisatie van het symposium een belangrijke rol heeft vervuld. Ten slotte gaat dank uit naar Barbara Huis in 't Veld (bij de start van het onderzoek projectleider van het inmiddels opgeheven RPA Fryslân), die het onderzoek mede mogelijk heeft gemaakt.

Dit rapport is ingedeeld in vier delen. Deel I vormt de kern van het rapport. In dit deel zijn de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit het onderzoek weergegeven. Deel II gaat over de praktijk van reïntegratie in Fryslân. Hier worden de resultaten weergegeven van onderzoek naar het reïntegratiebeleid in Friese gemeenten (en UWV en CWI). In deel III wordt ingezoomd op de reïntegratie voor arbeidsgehandicapten. In dit deel is ook een verslag opgenomen van het symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'. Deel IV geeft een overzicht van de bevindingen uit wetenschappelijke literatuur over reïntegratie.

Engbert Boneschansker

INHOUD

SAMENVATTING	7	
DEEL I		
REÏNTEGRATIE IN FRYSLÂN: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN		
1	INLEIDING	15
2	THEORIE EN PRAKTIJK VAN REÏNTEGRATIE	
2.1	Inleiding	21
2.2	Doelstelling van beleid	21
2.3	Inzet en effectiviteit van reïntegratie-instrumenten	23
2.4	Effectiviteit bij specifieke doelgroepen	28
2.5	Uitvoeringsorganisatie	29
DEEL II		
REÏNTEGRATIEBELEID IN FRYSLÂN: BELEID EN INSTRUMENTEN		
3	REÏNTEGRATIE: BELEID EN AANBOD INSTRUMENTEN	
3.1	Inleiding en verantwoording	35
3.2	Gemeenten	35
3.3	UWV	41
3.4	CWI	43
4	GEMEENTELIJKE REÏNTEGRATIE IN DE PRAKTIJK: ENQUÊTE	
4.1	Inleiding en verantwoording	45
4.2	Ontwikkelingen in beleid	45
4.3	Toeleiding doelgroepen	47
4.4	Reïntegratie-instrumenten	49
4.5	Succesfactoren in de uitvoering en organisatie	51
DEEL III		
REÏNTEGRATIE ARBEIDSGEHANDICAPTEN		
5	REÏNTEGRATIEBELEID EN INSTRUMENTEN ARBEIDSGEHANDICAPTEN	
5.1	Inleiding en verantwoording	55
5.2	Positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt	55
5.3	Gemeentelijk reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten	58
5.4	Reïntegratie door uitzendbureaus	58
5.3	Reïntegratie door reïntegratiebureaus	60
6	AANBEVELINGEN SYMPOSIUM 'GEKNIPT VOOR DE JUISTE BAAN IN FRYSLÂN'	63

**DEEL IV
EFFECTIVITEIT VAN REÏNTEGRATIE**

7	EFFECTIVITEIT VAN REÏNTEGRATIE: OVERZICHT WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR	
7.1	Inleiding en verantwoording	69
7.2	De effectiviteit van reïntegratie-instrumenten op microniveau	70
7.3	De effectiviteit van reïntegratie op mesoniveau	75
7.4	De effectiviteit van reïntegratie op macroniveau	78

BIJLAGEN

Bijlage 1: Gemeentelijke organisaties voor werk en inkomen in Fryslân	83
Bijlage 2: Gebruik, oordeel en rapportcijfer voor reïntegratie-instrumenten door gemeentefunctionarissen	85
Bijlage 3: Verslag van het werkbezoek van Minister de Geus (SZW), 31 januari 2007	87

GERAADPLEEGDE LITERATUUR	89
---------------------------------	-----------

SAMENVATTING

Gemeenten, UWV en CWI houden zich bezig met reïntegratie van mensen die een achterstand hebben op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat ze langdurig werkloos zijn, (gedeeltelijk) arbeidsgehandicapt zijn, of te weinig opleiding hebben. Het RPA Fryslân en de provincie Fryslân willen een bijdrage leveren aan een efficiënte en effectieve inzet van reïntegratiebeleid in de provincie. Daartoe hebben zij een onderzoek laten uitvoeren naar reïntegratie in Fryslân. In het onderzoek stond de toepasbaarheid van reïntegratie-instrumenten centraal. Onder andere is gekeken naar de praktijk van reïntegratiebeleid in Fryslân.

Gemeentelijk reïntegratiebeleid

Doelen reïntegratiebeleid

In algemene termen heeft reïntegratie als doel een bijdrage te leveren aan een betere werking van de arbeidsmarkt en een verhoogde welvaart. Het risico is echter dat organisaties vooral oog hebben voor micro-effecten op de korte termijn: het halen van de eigen *targets* staat centraal. Er is dan minder aandacht voor versterking van het arbeidsaanbod en duurzame reïntegratie. Sturing op macro-effectiviteit, waarbij rekening wordt gehouden met verdringing op de arbeidsmarkt, speelt nauwelijks een rol. Ook met het verschil tussen netto- en bruto-effectiviteit – bij netto-effectiviteit wordt gecorrigeerd voor effecten die ook zonder de inzet van reïntegratie, dus door andere factoren, zouden zijn opgetreden – wordt vaak weinig rekening gehouden.

Uit dit onderzoek blijkt dat desondanks Friese gemeenten wel oog hebben voor duurzame reïntegratie en participatie van bijstandsgerechtigden met weinig perspectief op regulier werk. Dit hangt veelal samen met de grote omvang van wat wel het 'granieten bestand' wordt genoemd, of met de relatie die met de invoering van de WMO wordt gelegd. Het gevaar van blikvernaauwing blijft echter op de loer liggen, zeker in omstandigheden wanneer er tekorten zijn op het inkomensdeel van het WWB-budget.

Reïntegratie-instrumenten

Het gros van de Friese gemeenten heeft een Work-firstaanpak of is bezig met de ontwikkeling ervan. Work first bestaat meestal uit een 'cocktail' van elkaar onderling versterkende instrumenten en prikkels: werkervaring in combinatie met bemiddeling, handhaving en sancties, premies bij werkaanvaarding, een strikt ontheffingenbeleid en strikte naleving van algemeen geaccepteerde arbeid. De onderzoeksliteratuur laat zien dat positieve en negatieve prikkels effectief zijn. Sancties, controle op de naleving van sollicitatieplicht en uitstroompriemien leiden doorgaans tot een kortere uitkeringsduur. Bij negatieve prikkels is alleen de dreiging ervan al effectief. De effectiviteit is vooral groot bij de meer kansrijke cliënten. Onderzoek toont dat (Friese) gemeenten zelf ook hoge verwachtingen hebben van 'prikkel'. Gemeenten vinden Work first en handhaving het meest effectief van alle genoemde prikkels.

Het instrument 'premies bij werkaanvaarding' (uitstroompriemien) springt er uit als een minder geliefd instrument. Lang niet alle gemeenten maken er gebruik van. De geringe waardering voor uitstroompriemien is opmerkelijk, omdat in onderzoek de netto-effectiviteit is aangetoond – vooral bij langdurig werklozen.

Vacaturewerving en contacten met werkgevers kregen in de praktijk tot voor kort weinig aandacht. De meeste gemeenten volgen nu een werkgeversbenadering, waar vacaturewerving een onderdeel van is. Er is onder gemeentefunctionarissen waardering voor deze benadering. De benadering staat bij veel gemeenten echter nog in de kinderschoenen.

'Bedrijven zijn meestal niet op de hoogte van het reïntegratiebeleid en de reïntegratiepraktijk in een gemeente. Ook speelt de weinig positieve beeldvorming van de doelgroep (...) een rol. Onbekend maakt onbemind.'

Uit: Blik in de Spiegel, de lessen van het project werkgeversbenadering, Leeuwarden, 2007.

Naast vacaturewerving wordt er door gemeenten steeds meer aandacht geschonken aan intensieve bemiddeling, waarbij casemanagers zelf geselecteerde vacatures voorleggen aan bijstandsgerechtigden. Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat intensieve bemiddeling juist ook vruchten afwerpt bij moeilijk bemiddelbare doelgroepen, zoals arbeidsgehandicapten.

(Kosten)effectiviteit bij doelgroepen

Met het oog op de kosteneffectiviteit is het moment waarop het instrument wordt ingezet van belang. Bijstandsgerechtigden hebben baat bij vroege inzet van reïntegratie-instrumenten, WW-ers juist bij inzet geruime tijd na instroom in de WW.

Drie doelgroepen krijgen in het gemeentelijk reïntegratiebeleid relatief weinig aandacht: ouderen (45-plussers), vrouwen en arbeidsgehandicapten. Gemeentelijk reïntegratiebeleid kan aan effectiviteit winnen wanneer meer in deze doelgroepen geïnvesteerd wordt, omdat uit onderzoek blijkt dat reïntegratie juist bij deze drie doelgroepen aanslaat.

Succesfactoren uitvoering gemeentelijk reïntegratiebeleid

1. Ketensamenwerking

De taken rond reïntegratiebeleid zijn verdeeld over verschillende ketenpartners (gemeenten, CWI, UWV en rib's), maar de regiefunctie is vaak onduidelijk ingevuld. Dat kan leiden tot dubbeling in taken, onvoldoende onderlinge informatie-uitwisseling, fixatie op uitstroomprestaties voor het 'eigen' klantenbestand en verschillen in onderlinge verdeling van taken per (CWI-)regio. Goede ketensamenwerking kan deze knelpunten (helpen) voorkomen.

2. Goede diagnose, selectie en toeleiding van de cliënten ('profiling')

Een inhoudelijk goede diagnose van de mogelijkheden en beperkingen van de klant is een succesfactor voor efficiënte toeleiding naar werk. Hiervan hangt immers af of een klant maatwerk krijgt aangeboden.

3. Snelle start van de toeleiding

De kans op succes bij reïntegratie neemt doorgaans toe wanneer sprake is van een snelle start van de toeleidingsactiviteiten en weinig schakelmomenten.

4. Meer regie van gemeenten bij toeleiding van cliënten

Teleurstellende ervaringen met reïntegratiebedrijven en versoepeling van de Wet SUWI hebben er toe geleid dat veel gemeenten meer reïntegratietaken zelf gaan

uitvoeren. Intensief contact tussen casemanager en reïntegratiebedrijf leidt daarbij tot betere uitstroomprestaties.

5. Goede informatievoorziening en monitoring

Voor een goede evaluatie van het gemeentelijk reïntegratiebeleid is het cruciaal om te beschikken over een goede informatievoorziening over cliënten, de inzet van instrumenten en de in- en uitstroom.

6. Resultaatgerichtheid van het beleid en de uitvoering

Resultaatgerichtheid van het beleid en de uitvoeringsorganisatie is een succesfactor voor reïntegratiebeleid. Als de doelstellingen van het beleid resultaatgericht zijn geformuleerd, weten alle betrokkenen bij de uitvoering wat van hen verwacht wordt en kan hierop worden gestuurd.

Doelgroep: arbeidsgehandicapten

In het onderzoek is ook specifiek gekeken naar de positie van arbeidsgehandicapten.

De arbeidsmarkt is voor mensen met een handicap minder toegankelijk. Arbeidsgehandicapten hebben te maken met specifieke belemmeringen die deels voortkomen uit gebrek aan kennis en negatieve beeldvorming onder potentiële werkgevers.

Uit onderzoek blijkt dat vooral motivatie van de cliënt een belangrijke rol speelt bij het aannemen van arbeidsgehandicapten. Een verwacht hoger ziekteverzuim, verwachte lagere productiviteit en grotere financiële risico's die de werkgever zou lopen bij het aannemen van een arbeidsgehandicapte worden door werkgevers het meest genoemd als factoren die bij het afwijzen van arbeidsgehandicapte sollicitanten een rol spelen. Dat is opvallend, omdat juist op die punten allerlei regelingen bestaan. Kennelijk ontbreekt kennis over die regelingen.

'Men weet elkaar te vinden in Fryslân, en onder bedrijven is er een grote mate van sociale solidariteit. Hier liggen dus veel kansen. Als werkgevers het willen en het slim aanpakken, dan kan er een arbeidsgehandicapte worden ingezet.'

Uit: verslag van het werkbezoek van Minister De Geus van 31 januari 2007.

Arbeidsgehandicapten zijn over het algemeen geen aparte doelgroep voor gemeenten. Bij gemeenten bestaat onzekerheid over de omvang van de instroom vanuit de WIA in de WWB. Lang niet alle WIA-ers zullen in de bijstand komen. Gemeenten hebben er baat bij wanneer zij tijdig kunnen anticiperen op de te verwachten instroom. Daarbij is samenwerking met het UWV belangrijk.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat uitzendbureaus, en in mindere mate reïntegratiebureaus, arbeidsgehandicapten veelal niet als doelgroep hanteren. Er is vaak ook weinig kennis van specifieke regelingen voor arbeidsgehandicapten.

Aanbevelingen symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'

Naast het onderzoek is op 25 januari 2007 een symposium georganiseerd over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten, onder de titel 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'. Op dat symposium zijn deelnemers van de doelgroep (arbeidsgehandicapten), werkgevers, reïntegratiebureaus, uitzendbureaus en uitvoeringsorganisaties met elkaar in discussie gegaan over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De resultaten van het symposium zijn in dit rapport verwerkt.

'Het is niet wij (werkgevers) en zij (arbeidsgehandicapten). Kijk wat je met elkaar samen kan. Dan wordt het wij samen!'

Uitspraak gedaan tijdens het symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'

Vacatures:

- Goed duurzaam contact met werkgevers is van belang. Hiermee hoeft niet gewacht te worden op een vacature. Er moet een vertrouwensband ontstaan van waaruit je elkaar iets kunt.
- Arbeidsgehandicapten moeten goed weten wat zij kunnen en wat zij niet kunnen en wat daarvan in de praktijk op te lossen is. 'Wees je eigen deskundige en wordt professioneel gehandicapt'.
- Tijd is een belangrijke factor. Als er een vacature is, is er ook snel iemand nodig. Instanties werken vaak veel te traag. Hierover kunnen concrete afspraken worden gemaakt.

Werving/Selectie:

- Voor de werkgever is het vooral van belang dat de nieuwe medewerker goed in de groep past, qua kwaliteiten en competenties en qua persoon. De *match* moet hierop gericht zijn. Andere zaken als beperkingen en instrumenten komen op de tweede plaats. De eventueel bemiddelende instantie moet zowel de werkgever als de werkzoekende dus *goed* kennen.

Instrumenten:

- Het is handig als arbeidsgehandicapten zelf weten waar ze allemaal recht op hebben.
- Het UWV zou werkgevers actief kunnen informeren over hun rechten. Bijvoorbeeld als de werkgever een werknemer ziek meldt in het kader van de Wet poortwachter en hij/zij weet niet dat voor deze werknemer aanspraak kan worden gemaakt op de no-riskpolis.
- Reïntegratiebedrijven kunnen de service aanbieden om zaken te regelen en daarmee de papierwinkel voor de werkgever te verkleinen.
- De proefplaatsing van drie maanden is vaak te kort. Arbeidsgehandicapten hebben wat langer de tijd nodig om voor eventuele belemmeringen in het werk praktische oplossingen te bedenken. Hierdoor volgt er niet altijd een definitieve plaatsing. Langere tussenvormen zijn welkom.
- Om te kunnen proeven, zoeken, uitvinden en ervaren wat je wel goed kan, zouden arbeidsgehandicapten vaker snuffelstages en verschillende vormen van vrijwilligerswerk willen doen. De drempel naar een reguliere baan wordt zo geslecht, want de arbeidsgehandicapte brengt dan zijn eigen 'oprit' mee.

- Voor verschillende groepen arbeidsgehandicapten gelden verschillende regelingen. Hierdoor wordt het geheel onoverzichtelijk en kan er mogelijk concurrentie optreden tussen verschillende doelgroepen. De aanbeveling wordt gedaan om aan een permanente beperking een permanente vorm van subsidie te koppelen, los van het arbeidsverleden of de verdien capaciteit.
- Het moet makkelijker worden om voor werknemers de financiële consequenties voor te rekenen van verschillende alternatieven, zoals korter werken, een andere functie enz. Het UWV zou hierin behulpzaam kunnen zijn.
- Als er voorzieningen moeten komen of er moet duidelijkheid worden geboden over een bepaalde situatie, worden instanties vaak als traag en log ervaren. Concrete afspraken hierover zijn wenselijk.

Aan het werk:

- een interne begeleider (binnen een bedrijf) wordt door alle deelnemersgroepen als zeer belangrijk genoemd. Het gaat daarbij om een interne *jobcoach* op de werkvloer, die weet waarover hij/zij praat, de organisatie goed kent en kan helpen om praktische oplossingen te vinden voor eventuele hinder van de fysieke of psychische beperking.
- Duurzame plaatsing van een arbeidsgehandicapte is maatwerk.
- Wees als arbeidsgehandicapte open naar collega's. Vertel hen waar je beperkingen liggen en wat je heel goed zelf kunt. Dan weet iedereen waar hij/zij aan toe is. Zorg zelf voor de juiste collega's om je heen en benut de kwaliteiten van die collega's.
- Voor werkgevers is het administratief lastig als iemand naast het werk ook nog diverse uitkeringen (nog een deel WAO en een deel WW) krijgt. Dit geeft veel gedoe. Eén duidelijke en eenvoudige regeling voor deze gedeeltelijk aan het werk zijnde gedeeltelijk arbeidsgehandicapten, geniet de voorkeur.

Nazorg:

- Het is erg belangrijk dat de bemiddelende persoon contact blijft houden met de werkgever, om hulp te bieden bij eventuele praktische problemen die later ontstaan en om een duurzame relatie met de werkgever op te bouwen.

DEEL 1
REÏNTEGRATIE IN FRYSLÂN: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1 INLEIDING

Reïntegratie

Gemeenten, UWV en CWI houden zich bezig met reïntegratie van mensen die een achterstand hebben op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat ze langdurig werkloos zijn, (gedeeltelijk) arbeidsgehandicapt zijn, of te weinig opleiding hebben.¹ Reïntegratie betreft in de praktijk het aanbieden van voorzieningen die mensen helpen om (weer) werk te krijgen. Het gaat om voorzieningen variërend van sollicitatietraining vakgerichte scholing tot loonkostensubsidie en sancties (bijvoorbeeld korting op de uitkering).

Met de invoering in 2002 van de Wet SUWI – de wet die de organisatie van de sociale zekerheid regelt – is de uitvoering van het reïntegratiebeleid drastisch gewijzigd.² Voorheen lag de verantwoordelijkheid voor reïntegratiebeleid hoofdzakelijk bij de publieke arbeidsvoorziening (nu CWI's). Deze verantwoordelijkheid is nu grotendeels overgedragen aan uitvoeringsinstanties voor de sociale uitkeringen (UWV voor de WW en de WAO/WIA, en gemeenten voor de bijstand). Reden voor deze koerswijziging was de gedachte dat het reïntegratiebeleid efficiënter en effectiever wordt wanneer uitvoeringsinstanties prikkels krijgen om hun uitkeringsvolume te beperken. Deze gedachte is op het gebied van de bijstand uitgewerkt in de WWB.³ De positie van (gedeeltelijk) arbeidsgehandicapten is met name in de WIA uitgewerkt.

Onderzoeksvragen

Inmiddels zijn enkele jaren verstreken en is de tijd rijp voor een voorlopige balans. Een interessante vraag is of het gevoerde reïntegratiebeleid effectiever en efficiënter is dan voorheen.⁴ Bovendien is er enige zorg over de reïntegratie van (geherkeurde) arbeidsgehandicapten.⁵ Het RPA Fryslân en de provincie Fryslân willen een bijdrage leveren aan een efficiënte en effectieve inzet van reïntegratiebeleid in de provincie door een inventariserend onderzoek te laten verrichten naar reïntegratiebeleid in Fryslân.

In het onderzoek staat de toepasbaarheid van reïntegratie-instrumenten centraal. Onder andere is gekeken naar de praktijk van reïntegratiebeleid in Fryslân. In 2005 en 2006 zijn landelijk diverse rapporten verschenen over de effectiviteit van reïntegratiebeleid en reïntegratie-instrumenten. Op basis van deze rapporten is het mogelijk een voorlopige balans op te maken van de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. In het onderzoek is steeds ook specifiek gekeken naar de positie van arbeidsgehandicapten.

De onderzoeksvragen zijn als volgt.

1. Welke reïntegratie-instrumenten worden gebruikt door gemeenten, CWI en UWV in Fryslân en hoe worden ze ingezet?

¹ UWV = Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen; WW = Werkloosheidswet; WAO = Wet op de Arbeidsongeschiktheidverzekering; WIA = Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen.

² SUWI = Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

³ WWB = Wet Werk en Bijstand.

⁴ Effectief wil zeggen de mate waarin de doelen zijn gehaald (effecten); efficiënt slaat op de verhouding tussen ingezette middelen en behaalde resultaten.

⁵ Initiatiefvoorstel van de Statenfractie Christenunie/SGP, Bevordering inschakeling arbeidsgehandicapten in het Friese bedrijfsleven, Statenvergadering 17 mei 2006.

2. Wat is bekend over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten in het algemeen?
3. Wat is het oordeel over de effectiviteit van de instrumenten in Fryslân?
4. Hoe staat het met de reïntegratie van arbeidsgehandicapten?
5. Welke verbeteringen zijn er mogelijk?

Onderzoeksplan

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn verschillende methoden ingezet:

1. literatuuronderzoek;
2. analyse van beleidsdocumenten van gemeenten, CWI en UWV in Fryslân;
3. telefonische enquête met medewerkers van Friese gemeenten
4. (telefonische) gesprekken met medewerkers van CWI en UWV in Fryslân;
5. (telefonische) gesprekken met medewerkers van reïntegratiebureaus en uitzendbureaus (intermediairs) in Fryslân.

De onderdelen 1 tot en met 4 zijn gericht op reïntegratie-instrumenten in het algemeen, met zijdelings aandacht voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Onderdeel 5 was vooral gericht op reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

Literatuuronderzoek

Door middel van een literatuuronderzoek is de huidige kennis rond de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten in kaart gebracht. Daarbij is een onderscheid gemaakt naar:

- de effecten op de individuele kans op een baan (microniveau);
- organisatie- en uitvoeringsaspecten (mesoniveau);
- de arbeidsmarkt (macroniveau).

Analyse van beleidsdocumenten van gemeenten, CWI en UWV

Door middel van een analyse van beleidsdocumenten en reïntegratieverordeningen en met behulp van informatie op internet is het aanbod van reïntegratie-instrumenten in Fryslân geïnventariseerd.

Bij veertien gemeenten en samenwerkingsverbanden in Fryslân zijn in oktober 2006 schriftelijk beleidsnota's en verordeningen rond reïntegratiebeleid aangevraagd. Alle organisaties hebben aan deze oproep gehoor gegeven.

Telefonische enquête onder gemeenten

Door middel van een telefonische enquête onder managers of beleidsmedewerkers van organisaties voor werk en inkomen is informatie verzameld over de reïntegratiepraktijk en de waargenomen effectiviteit van reïntegratie-instrumenten bij gemeenten.

Voorafgaand aan de enquête ontvingen de managers van veertien organisaties voor werk en inkomen een aankondigingsbrief van de provincie Fryslân waarin hun medewerking gevraagd werd. Eind november en begin december zijn negen telefonische interviews afgenomen van managers of beleidsmedewerkers. Daarbij zijn zowel open als gesloten vragen gesteld. De interviews duurden gemiddeld een half uur.

Gesprekken CWI en UWV

Omdat de inzet van reïntegratievoorzieningen door CWI en UWV sterker op landelijk niveau wordt geregisseerd, is hierover informatie verzameld via internet en op landelijk niveau. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met enkele functionarissen in de regio.

Gesprekken reïntegratiebureaus en uitzendbureaus (intermediairs)

De uitvoering van reïntegratietrajecten wordt voor een groot deel gedaan door reïntegratiebureaus (in opdracht van UWV en gemeenten). Daarom is bij reïntegratiebureaus in Fryslân gevraagd naar de praktijk van reïntegratie, in het bijzonder van arbeidsgehandicapten. Bij uitzendbureaus is geïnventariseerd wat zij doen op het terrein van reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Dit deelonderzoek wordt ook uitgewerkt in een scriptie (bij de NHL).

Symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'

Naast het onderzoek is op 25 januari 2007 een symposium georganiseerd over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten, onder de titel 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'. Het symposium was georganiseerd door de provincie Fryslân, MEE Friesland, CWI en UWV, met medewerking van de onderzoekers. Op dat symposium zijn deelnemers van de doelgroep (arbeidsgehandicapten), werkgevers, reïntegratiebureaus, uitzendbureaus en uitvoeringsorganisaties met elkaar in discussie gegaan over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. De resultaten van het symposium zijn in dit rapport verwerkt.

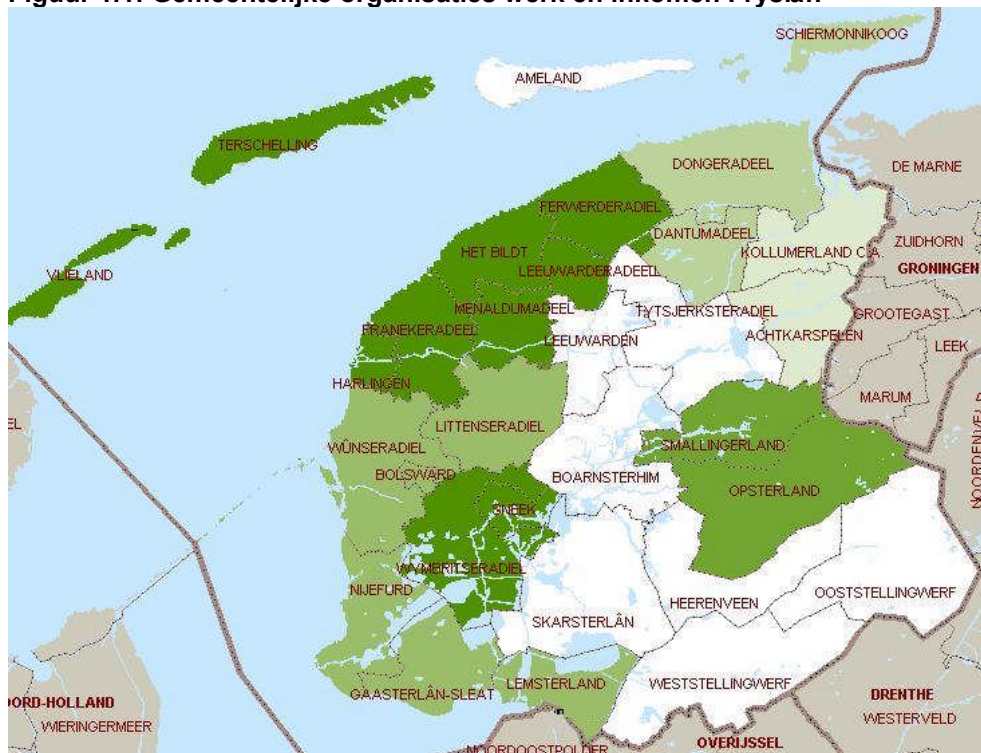
Het speelveld: uitvoeringsorganisaties en reïntegratie-instrumenten

De keten voor werk en inkomen bestaat uit drie centrale organisaties:

- gemeentelijke sociale diensten;
- UWV: het uitvoeringsinstituut voor werknemersverzekeringen;
- CWI: Centra voor Werk en Inkomen.

De *gemeenten* zijn verantwoordelijk voor de bijstand (WWB). De 31 gemeenten in Fryslân bieden hun dienstverlening op het terrein van werk en inkomen aan in veertien gemeentelijke organisaties. Zes organisaties voeren de WWB uit voor twee of meer gemeenten, waarvan de helft in de vorm van een gemeenschappelijke regeling. Twee gemeenten (één grote en één kleine) opereren geheel zelfstandig. De overige zes gemeenten werken in wisselende samenstelling beleidsmatig samen, maar voeren de WWB zelfstandig uit. In het kader van de samenwerking worden soms gemeenschappelijk beleidsnota's en reïntegratieverordeningen opgesteld.

Figuur 1.1: Gemeentelijke organisaties werk en inkomen Fryslân*



* Wit = afzonderlijke gemeenten; gekleurd = samenwerkingsverband. Zie voor een overzicht de bijlagen.

De gemeenten zijn daarnaast ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de sociale werkplaatsen (WSW). Met betrekking tot de WSW werken gemeenten samen.⁶

Het *UWV* is de uitvoerder van de WAO, WIA en WW. De aanbesteding van reïntegratietrajecten voor deze uitkeringsgerechtigden wordt geregistreerd vanuit districtskantoor Noord. In Fryslân is een vestiging van het UWV in Leeuwarden.

Het *CWI* verricht in principe de poortwachtersfunctie op het terrein van werk en inkomen: de intake, beoordeling van de afstand naar werk en bemiddeling. Het CWI kent zes vestigingen in Fryslân:

- Leeuwarden;
- Drachten;
- Heerenveen;
- Sneek;
- Dokkum;
- Franeker.

Naast deze centrale organisaties zijn er *reïntegratiebureaus* waaraan (een deel van de) reïntegratie-activiteiten worden uitbesteed. De reïntegratiebureaus voeren in de praktijk de reïntegratietrajecten in opdracht van UWV en gemeenten uit.

Sociaal-economische kerngegevens

In 2006 is de werkloosheid in Fryslân, net als in de rest van Nederland, gedaald. Het aantal werkzoekenden dat bij het CWI staat ingeschreven is afgenomen met 16 procent (zie de tabel). Ook is merkbaar dat er meer vacatures bij het CWI worden aangemeld. Dit aantal is landelijk toegenomen met 4 procent.

Ouderen profiteren nauwelijks van de daling van de werkloosheid. Dit heeft tot gevolg dat het aandeel ouderen onder werklozen fors is gestegen. In de drie noordelijke provincies bedraagt het aandeel 40-plussers onder de CWI-ingeschrevenen 59 procent.⁷

Tabel 1.1: Werkloosheid in Fryslân, 2005-2006

Niet-werkende werkzoekenden	2005	2006
Aantal NWW*	28.398	23.889
Aandeel NWW in beroepsbevolking**	10,6%	9,4%

* Cijfers hebben betrekking op okt. 2005 - okt. 2006.

** Cijfers hebben betrekking op juni 2005 - juni 2006.

Bron: Digitale nieuwsflits CWI, oktober 2006, Kerngegevens CWI juni 2006

De meeste uitkeringsgerechtigden betreffen arbeidsongeschiktheid. Daarna komen uitkeringen uit hoofde van werkloosheid en bijstand.⁸

⁶ Er bestaan in Fryslân twee WSW-organisaties in de vorm van gemeenschappelijke regelingen. De gemeenschappelijke regeling Fryslân, gerelateerd aan het WSW-bedrijf Caparis, en WSW Fryslân West, gerelateerd aan Empatec. Nog slechts incidenteel zijn er ook voormalige WIW- en ID-organisaties.

⁷ CWI Arbeidsmarktjournaal november 2006.

⁸ Niet-werkende werkzoekenden zijn mensen die al werkzoekende staan ingeschreven bij het CWI. Niet alle NWW-ers krijgen een uitkering; van degenen die wel een uitkering krijgen, betreft dit personen met een WW-uitkering, maar ook personen met een andere uitkering.

Tabel 1.2: Aantal uitkeringsgerechtigden in Fryslân, eind tweede kwartaal 2006

Uitkering	Aantal eind 2 ^e kwartaal 2006
WW (werkloosheid)	11.910
WWB (bijstand)	12.780*
Arbeidsongeschiktheid	31.640

* WWB-cijfers hebben betrekking op eind 2005.

Bron: CBS

Opzet van het rapport en leeswijzer

Dit rapport is ingedeeld in vier delen.

- Deel I De praktijk van reïntegratie: conclusies en aanbevelingen
- Deel II Reïntegratie in Fryslân
- Deel III Reïntegratie van arbeidsgehandicapten
- Deel IV Effectiviteit: overzicht literatuur

Deel I vormt de kern van het rapport. In dit deel zijn de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit het onderzoek weergegeven. Dit deel geeft daarmee het meest direct antwoord op de (onderzoeks)vragen die zijn geformuleerd.

Deel II gaat over de praktijk van reïntegratie in Fryslân. Hier worden de resultaten weergegeven van onderzoek naar het reïntegratiebeleid in Friese gemeenten (en UWV en CWI). Dat (deel)onderzoek bestond uit een analyse van beleidsdocumenten en gemeentelijke verordeningen (hoofdstuk 3), en een enquête onder managers van gemeentelijke organisaties voor werk en inkomen in Fryslân (hoofdstuk 4).

Deel III betreft de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Hierin wordt ingezoomd op de praktijk van reïntegratie voor arbeidsgehandicapten. In dit deel wordt ingegaan op de activiteiten van gemeenten, uitzendbureaus en reïntegratiebureaus bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Daarnaast is in dit deel een verslag opgenomen van het symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'.

Deel IV gaat in op de effectiviteit van reïntegratie zoals die blijkt uit inzichten uit recent onderzoek. Dit deel geeft een overzicht van de bevindingen uit wetenschappelijke literatuur.

In een aantal bijlagen is achtergrondinformatie opgenomen.

2 THEORIE EN PRAKTIJK VAN REÏNTEGRATIE

2.1 Inleiding

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat reïntegratie van bijstandsgerechtigden, WW-ers en arbeidsgehandicapten over het algemeen een positief rendement heeft: de maatschappelijke baten overstijgen de kosten.⁹ Er zijn echter wel verschillen tussen de inzet van bepaalde instrumenten voor bepaalde doelgroepen. Hoe de balans precies uitvalt, hangt onder andere af van:

- het type instrument;
- de kenmerken van de doelgroep;
- de uitvoeringsorganisatie en samenwerking van ketenpartners;
- kenmerken van de lokale arbeidsmarkt.

In de praktijk maken beleidsmakers en -uitvoerders verschillende keuzen voor de inzet van instrumenten. De inzet wordt mede bepaald door de wet- en regelgeving en door beschikbaarheid van budgetten. Toch is er voor beleidsmakers en -uitvoerders wel een zekere mate van beleidsvrijheid. In dit hoofdstuk worden de overeenkomsten en verschillen tussen 'de onderzoeksliteratuur' en 'de beleidspraktijk' samengevat. Wat kunnen gemeentelijke beleidsmakers leren van wetenschappelijk onderzoek naar effectiviteit van reïntegratie? In hoeverre strookt de uitvoeringspraktijk met de aanbevelingen die uit onderzoek naar voren komen? En in hoeverre strookt de waardering van instrumenten door beleidsmakers met de bevindingen uit de onderzoeksliteratuur? De conclusies zijn gebaseerd op het onderzoek dat in de andere delen van dit rapport wordt beschreven.

Wanneer conclusies uit de onderzoeksliteratuur en praktijkordelen uiteenlopen is het verleidelijk om aanbevelingen voor de praktijk te formuleren. In dit hoofdstuk wordt daarbij enige terughoudendheid betracht. Het globale karakter van de inventarisatie biedt lang niet altijd basis om een eenduidig oordeel uit te spreken over de uitvoeringspraktijk. Het huidige inzicht in de effectiviteit van reïntegratie biedt daarvoor meestal ook te weinig handvatten. Om deze reden worden hier geen harde conclusies getrokken, maar wordt waar mogelijk een 'discussie' aangezwengeld.

In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de doelstellingen van beleid. De inzet van instrumenten en beleid ten aanzien van doelgroepen komen achtereenvolgens aan de orde in paragraaf 2.3 en 2.4. De doelgroep arbeidsgehandicapten komt in 2.5 aan bod. Tot slot wordt in paragraaf 2.6 aandacht geschonken aan de uitvoeringspraktijk.

2.2 Doelstelling van beleid

Inzichten uit de literatuur

In algemene termen heeft reïntegratie als doel een bijdrage te leveren aan een betere werking van de arbeidsmarkt en een verhoogde welvaart. Deze breed geformuleerde (maatschappelijke) doelstellingen worden in de praktijk aangevuld met doelstellingen die uitvoeringsorganisaties volgens bepaalde wetgeving hebben. De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 geconstateerd dat de onderlinge verdeling van taken tussen uitvoeringsorganisaties niet altijd duidelijk is. Soms leidt dat tot fixatie op

⁹ Kok e.a., 2006.

uitstroomprestaties voor het 'eigen' klantenbestand, in plaats van gerichtheid op de bredere algemene doelstelling van reïntegratie.¹⁰

Om iets te kunnen zeggen over doelen en de effectiviteit van reïntegratie moet bovendien rekening worden gehouden met verschillende vormen van effectiviteit. Van belang is vooral het onderscheid tussen netto- en bruto-effectiviteit en micro-, meso- en macro-effectiviteit (zie kader).¹¹

Netto- en bruto-effectiviteit

Een reïntegratie-instrument is effectief wanneer deze gepaard gaat met uitstroom naar betaald werk. De bruto-effectiviteit betreft het percentage van de deelnemers dat na afloop van een traject een reguliere baan vindt. Een deel van de deelnemers aan het reïntegratietraject zou echter ook een reguliere baan gevonden hebben zonder het traject. Als rekening wordt gehouden met dit zogenoemde *dead-weighteffect* krijgt men een betere maat voor de effectiviteit: de netto-effectiviteit. Nadeel is dat de netto-effectiviteit niet zo maar waarneembaar is aan de hand van in- en uitstroomcijfers.

Micro-, meso- en macroniveau

Effectiviteit kan ook worden onderscheiden naar micro-, meso- en macroniveau. Microniveau betekent effectiviteit gezien vanuit de klant, werkgever of casemanager. Bij mesoniveau wordt gekeken vanuit de uitkeringsorganisatie of het reïntegratiebedrijf. Het macroniveau betreft de effectiviteit op het niveau van de arbeidsmarkt als geheel. Het is denkbaar dat reïntegratietrajecten op microniveau effectief zijn doordat zij voor een individu de kans op een baan vergroten, maar op macroniveau geen effect sorteren, bijvoorbeeld doordat de baankansen van andere werkzoekenden geringer worden (*verdringing*).

In de praktijk blijkt het lastig om de doelen van uitvoeringsorganisaties te koppelen aan de verschillende vormen van effectiviteit. Meestal wordt er in de praktijk weinig rekening gehouden met de verschillende vormen van effectiviteit. In bijvoorbeeld de WWB worden gemeenten financieel geprikkeld om het uitkeringsvolume te beperken onder het motto 'de kortste weg naar werk'. Het Rijk stimuleert gemeenten vooral instroom in de bijstand te beperken en uitstroom te bewerkstelligen. Een conclusie uit het onderzoek is dat gemeenten daardoor vooral oog hebben voor micro-effecten op de korte termijn: het halen van *targets* in termen van minder bijstandsccliënten staat centraal. Er is minder aandacht voor versterking van het arbeidsaanbod en duurzame reïntegratie. Sturing op macro-effectiviteit, waarbij rekening wordt gehouden met verdringing op de arbeidsmarkt, speelt nauwelijks een rol.

Praktijk in Fryslân

In de Friese praktijk is het behalen van uitstroomdoelstellingen op korte termijn voor gemeenten inderdaad een belangrijke drijfveer, zo blijkt uit het onderzoek onder Friese gemeenten. Feitelijke of dreigende tekorten in het inkomensdeel van het WWB-budget zijn veelal aanleiding om reïntegratie-instrumenten in te zetten die hoofdzakelijk als doel hebben bijstandsgerechtigden op korte termijn te laten uitstromen naar een reguliere baan of een (tijdelijke) gesubsidieerde baan.

Dat wil niet zeggen dat men geen oog heeft voor macro-effectiviteit op langere termijn. Enkele Friese gemeenten hebben onder invloed van de politiek al vanaf de invoering van de WWB weerstand geboden tegen het principe van 'de kortste weg naar werk', en zijn accenten blijven leggen op duurzame reïntegratie en participatie van

¹⁰ Zie ook bij de paragraaf over uitvoeringsorganisatie.

¹¹ Zie voor een meer uitgebreide van effectiviteit beschrijving hoofdstuk 7.

bijstandsgerechtigden met weinig perspectief op regulier werk. Dit hangt veelal samen met de grote omvang van wat wel het 'granieten bestand' wordt genoemd. Anderen komen na de eerste WWB-jaren en onder invloed van de invoering van de WMO tot de conclusie dat er in het reïntegratiebeleid een zwaarder accent gelegd moet worden op maatschappelijke participatie, versterking van het arbeidsaanbod en duurzame reïntegratie.¹² Er lijkt al met al sprake te zijn van een ontwikkeling waarbij gemeenten steeds meer oog hebben voor de opbrengst van reïntegratie op de lange termijn.

Discussie

Ondanks het feit dat de meeste gemeenten weerstand weten te bieden aan de verleiding om alleen te kijken naar de korte termijn opbrengsten, blijft het gevaar van blikvernaauwing op de loer liggen, met name wanneer gemeenten feitelijk geconfronteerd worden met (forse) tekorten op het I-deel.¹³ Gemeenten zullen telkens weer bij de vormgeving van het reïntegratiebeleid voor de keuze komen te staan waar zij de nadruk op willen leggen. Op effecten op de korte termijn of op effecten op de lange termijn?

2.3 Inzet en effectiviteit van reïntegratie-instrumenten

Er bestaan veel verschillende soorten reïntegratie-instrumenten. Een mogelijke indeling staat in de volgende tabel.¹⁴

Incentives voor werkzoekenden	<ul style="list-style-type: none"> • Sancties • Premies bij werkaanvaarding • Naleving sollicitatieplicht • <i>Work first</i>**
Bemiddeling, coaching en begeleiding	<ul style="list-style-type: none"> • Sollicitatietraining en advies • Open bemiddeling* • Gesloten bemiddeling* • <i>Coaching</i> gedurende het traject • <i>Coaching</i> na reïntegratie
Scholing	<ul style="list-style-type: none"> • Vakgerichte scholing • Vaardigheidstraining • Sociale trainingen
Loonkostensubsidies	<ul style="list-style-type: none"> • Proefplaatsing met loonkostensubsidie (instroomsubsidies) • Ervingsplaatsen met loonkostensubsidie • Activering met loonkostensubsidie
Additionele werk	<ul style="list-style-type: none"> • Additionele arbeidsplaats

* Open bemiddeling = het aanbieden van alle ongefilterde vacatures, bijvoorbeeld op een prikbord of door verwijzing naar het CWI; gesloten bemiddeling = het selecteren van specifieke vacatures voor individuele cliënten.

** *Work first* = een combinatie van intensieve bemiddeling en werkervaring direct na aanvang van de werkloosheid.

Bron: De Koning et al. (2005)

¹² WMO = Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

¹³ Het I-deel betreft de bekostiging door het Rijk van de kosten die gemeenten maken voor bijstandsuitkeringen. Dit bedrag is niet (direct) afhankelijk van het aantal bijstandsuitkeringen. Een gemeente kan dus een bepaald budget ontvangen, maar meer uitgaven hebben aan bijstandsuitkeringen. De omvang van het landelijke budget is bovendien variabel, waardoor gemeenten ook met tekorten te maken kunnen krijgen.

¹⁴ Deze indeling is bij de presentatie van de bevindingen verderop in dit rapport, enigszins aangepast, gebruikt.

Inzichten uit de literatuur

Intensieve bemiddeling in combinatie met 'uitstroomprikkels' en instroomsubsidies (proefplaatsingen) kunnen worden aangemerkt als de meest effectieve reïntegratie-instrumenten. Zij zijn bovendien relatief goedkoop. Daarna komt het reïntegratie-instrument 'scholing'. Het voordeel van scholing is dat het aanbod versterkt wordt wat met name in tijden van hoogconjunctuur kan leiden tot een betere match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Gesubsidieerde arbeid bevindt zich aan het andere eind van het spectrum: dit instrument verhoogt de kans niet om uit te stromen naar regulier werk en is bovendien duur. Gesubsidieerde arbeid kan echter wel degelijk zinvol zijn om maatschappelijke participatie te bewerkstelligen, mits toegepast in de publieke sector. In de particuliere sector leidt gesubsidieerde arbeid tot verdringing.

Praktijk in Fryslân

Uit het onderzoek onder Friese gemeenten blijkt dat alle hierboven genoemde instrumenten door gemeenten worden toegepast.

Schema 2.1: Effectiviteit volgens onderzoeksliteratuur en volgens Friese gemeentefunctionarissen

Instrument	Effectiviteit volgens literatuur				Oordeel gemeenten*	
	Effectiviteit*			Vooral effectief bij doelgroep ...		Opmerkingen
	Effect micro	Kosten-Effectiviteit***	Effect macro			
Incentives						
Work first	+	+	.	Kansrijken	instroompreventie	+
handhaving en sancties	+	+	.	Kansrijken	preventieve werking	+/-
uitstroompremies	+	+	.	Langdurig werklozen		-
strikt ontheffingenbeleid	.	+	.	Kansrijken		+/-
strikte toepassing alg. geaccepteerde arbeid	.	+	.	.		+/-
Bemiddeling	+	+	.	Iedereen	in combinatie met incentives	+/-
Scholing	+/-	-	+/-	Vrouwen en ouderen		+ vakscholing +/- vaardigheden/activering
Loonkostensubsidies	+ privaat +/- publiek	+	+/-	Langdurig werklozen	- verdringing in private sector + reductie werkloosheid	+ privaat +/- publiek
Gesubsidieerde arbeid	+/-	¹⁵	+/-	Langdurig werklozen	- verdringing in private sector + reductie werkloosheid - insluitingseffect	+/-

* + = positief effect, +/- = soms positief, soms negatief effect, . = onbekend;

** Zie voor een toelichting de bijlagen.

*** Onderzoek naar effectiviteit op mesoniveau is er weinig, en heeft meestal betrekking op kosten-effectiviteit. Kosten-effectiviteit wil zeggen de verhouding tussen kosten (inzet) en de effecten (effectiviteit) van beleid.

Bron: BBO

¹⁵ De kosten op macroniveau zijn hoog. Voor gemeenten kan de inzet van gesubsidieerde arbeid kosteneffectief zijn omdat daarmee bespaard kan worden op het inkomensdeel van het WWB-budget.

Discussie

Op basis van dit onderzoek kan geen algemeen oordeel gegeven worden over de doeltreffendheid van de inzet van afzonderlijke reïntegratie-instrumenten door Friese gemeenten. Wel zijn de volgende bevindingen uit de praktijk aanleiding tot discussie.

a. Incentives en Work first

Work first bestaat meestal uit een 'cocktail' van elkaar onderling versterkende instrumenten en prikkels: werkervaring in combinatie met bemiddeling, handhaving en sancties, premies bij werkaanvaarding, een strikt ontheffingenbeleid en strikte naleving van algemeen geaccepteerde arbeid. Het gros van de Friese gemeenten heeft een Work-firstaanpak of is bezig met de ontwikkeling ervan. Achter de gemeenschappelijke noemer van Work first gaan vele uiteenlopende varianten schuil: doelgroep, duur en mate van vrijblijvendheid verschillen. De doelstelling lijkt ook lang niet altijd even duidelijk (aanbodversterking, beperking van de instroom of stimulering van de uitstroom naar werk). De grote variatie wordt deels veroorzaakt door (politieke) compromissen: men wenst de instroom in de bijstand te reduceren, maar wil daarbij vanuit sociale motieven niet te repressief te werk gaan. Dit resulteert soms in een 'coulante' versie van een Work-firstaanpak. Door de grote variatie in vormgeving ontstaat een tamelijk diffuus beeld van Work first zonder duidelijk omliggende doelstellingen.

De onderzoeksliteratuur laat zien dat zowel positieve als negatieve prikkels effectief zijn. Sancties, controle op de naleving van sollicitatieplicht en uitstroompriemien leiden doorgaans tot een kortere uitkeringsduur. Bij negatieve prikkels is alleen de dreiging ervan al effectief. De effectiviteit is vooral groot bij de meer kansrijke cliënten.

Onderzoek op basis van casestudies toont dat gemeenten zelf ook hoge verwachtingen hebben van 'prikkel's'.¹⁶ Gemeenten vinden Work first en handhaving het meest effectief van alle genoemde prikkels. Dat beeld wordt bevestigd in het onderzoek onder Friese gemeenten.¹⁷ Work first kan naar eigen zeggen nog aan effectiviteit winnen wanneer er strakker uitvoering gegeven wordt aan het sanctie- en handhavingsbeleid. Aan het nut van het strikt toepassen van algemeen geaccepteerde arbeid wordt nogal eens getwijfeld. Dit heeft te maken met de achtergrond van bijstandsgerechtigden die tot voor kort ontheffingen hadden; deze groep is moeilijk bemiddelbaar. Prikkel's zijn al gauw kosten-effectief, omdat er relatief weinig kosten mee verbonden zijn. Over de macro-effectiviteit is (zeer) weinig bekend.

Het instrument 'premie's bij werkaanvaarding' (uitstroompriemien) springt er uit als een minder geliefd instrument. Lang niet alle gemeenten maken er gebruik van, geen van de ondervraagden vindt het effectief en de algemene waardering is laag. Dit komt overeen met het oordeel van functionarissen in vijf gemeenten buiten Fryslân. De geringe waardering voor uitstroompriemien is opmerkelijk, omdat in onderzoek de netto-effectiviteit is aangetoond – vooral bij langdurig werklozen. Het is onduidelijk waarom de subjectieve beleving en de feitelijke ervaringen zo uiteenlopen. Vermoedelijk wordt het positieve effect enigszins onderschat. Monitoring van de uitstroomresultaten met en zonder toepassing van premie's zou hierover meer duidelijkheid kunnen scheppen.

¹⁶ Zie hoofdstuk 7.

¹⁷ Zie hoofdstuk 5.

b. Vacaturewerving en bemiddeling

Na de invoering van de WWB was er bij gemeenten relatief weinig aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Vacaturewerving en contacten met werkgevers waren hoofdzakelijk een aangelegenheid van CWI en rib's. Vacaturewerving en contacten met werkgevers kregen echter in de praktijk weinig aandacht. Op dit moment is er sprake van een herverdeling van taken. De meeste gemeenten volgen sinds kort een werkgeversbenadering, waar vacaturewerving een onderdeel van is.¹⁸ Er is onder gemeentefunctionarissen waardering voor deze benadering. De benadering staat bij veel gemeenten echter nog in de kinderschoenen. Er valt nog winst te behalen door betere samenwerking met afdelingen Economische Zaken en door betere samenwerking met CWI's. Het gevaar bestaat dat werkgevers ongecoördineerd vanuit vele kanten (gemeenten, rib's, CWI, UWV) benaderd worden. Om dit te voorkomen is goede ketensamenwerking vereist. Ook is het zaak om een grensoverschrijdend arbeidsmarktbeleid te voeren en samenwerking te zoeken met andere gemeenten binnen de economische zones.

Naast vacaturewerving wordt er door gemeenten steeds meer aandacht geschonken aan intensieve bemiddeling, waarbij casemanagers zelf geselecteerde vacatures voorleggen aan bijstandsgerechtigden. De verwachtingen over de effectiviteit daarvan verschilt per gemeente. In het algemeen wordt meer heil verwacht van het zoeken van kandidaten bij vacatures dan andersom. De kunst is daarbij het bestand van bijstandsgerechtigden niet af te romen, vanuit de wens om werkgevers goede kandidaten te leveren. In dat geval zou de vraaggerichte benadering te ver doorschieten, en tot 'dead-weighteffecten' en verdringing kunnen leiden. Gemeenten moeten hierin nog een goede balans zien te vinden.

Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat intensieve bemiddeling óók vruchten afwerpt bij moeilijk bemiddelbare doelgroepen. Gemeenten lijken intensieve bemiddeling echter vooral in te zetten aan het eind van het reïntegratietraject, wanneer de afstand tot de arbeidsmarkt al gereduceerd is. In dit opzicht lopen theorie en praktijk uiteen. Gemeenten zijn wellicht wat te selectief bij de keuze van de doelgroep voor bemiddeling. Het is daarom te overwegen om eerder in het reïntegratietraject zoekgedrag te stimuleren, bijvoorbeeld in het kader van Work first (voor *iedere* nieuwe bijstandsgerechtigde).

c. Scholing

Investeringen in scholing staan op gespannen voet met het principe van 'de kortste weg naar werk'. Vakscholing wordt door gemeenten in het algemeen spaarzaam en selectief aangeboden. Scholing bestaat hoofdzakelijk uit kortdurende vaardigheidstraining. Dit lijkt een slimme strategie wanneer men bedenkt dat de netto-effectiviteit van scholing niet groot is. In de onderzoeksliteratuur wordt beargumenteerd dat selectieve scholing wel nuttig kan zijn wanneer daarmee de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt verbeterd kan worden. Toch is dit soort effecten nog niet vaak aangetoond. Dit gemengde beeld pleit er voor om vooral *selectief* te investeren in vakscholing: door werkzoekenden te voorzien van een startkwalificatie en door middel van scholing voor (technische) beroepen waarvoor een tekort op de (lokale) arbeidsmarkt bestaat. Deze vorm van scholing leidt wellicht niet direct tot

¹⁸ Zie voor een overzicht van de stand van zaken ten aanzien van de werkgeversbenadering de publicatie *Blik in de spiegel* (2007).

een grote reductie van het uitkeringsvolume, maar draagt naar alle waarschijnlijkheid wel bij aan duurzame reïntegratie, versterking van het arbeidsaanbod en een betere werking van de arbeidsmarkt. Toepassing zou vooral effectief zijn bij vrouwen en ouderen (zie hierna).

d. Werkvoorzieningen

De verschillende werkvoorzieningen van gemeenten dienen verschillende doelen: uitstroom naar werk (proefplaatsing in combinatie met een loonkostensubsidie), het opdoen van werkervaring (werken met behoud van uitkering, stageplaatsen, loonkostensubsidie) of maatschappelijke participatie en activering (werken met behoud van uitkering, loonkostensubsidie en resterende WIW/ID-banen). Gemeenten handelen in de geest van de WWB door te streven naar *tijdelijke* werkvoorzieningen. Soms worden uitzonderingen gemaakt voor een kleine groep bijstandsgerechtigden (veelal oude WIW/ID-ers) die blijvend zijn aangewezen op gesubsidieerd werk.

Werken met behoud van uitkering wordt het meest effectief bevonden en oogst de hoogste waardering van gemeentefunctionarissen, gevolgd door tijdelijke loonkostensubsidies in het bedrijfsleven (veelal proefplaatsingen) en tijdelijke loonkostensubsidies in de publieke sector. Uit de onderzoeksliteratuur blijkt dat tijdelijke instroomsubsidies in het bedrijfsleven inderdaad effectief zijn op microniveau, vooral bij kansrijken. Bij de moeilijker bemiddelbare groepen lijken loonkostensubsidies minder belangrijk te worden gevonden door werkgevers.¹⁹

De subsidie-instrumenten zijn vaak relatief goedkoop – ze zijn vaak in budget en in tijd gemaximeerd – en dus al gauw kosten-effectief. Over de macro-effectiviteit kan echter worden getwijfeld, met name vanwege mogelijke verdringingseffecten. Over de effectiviteit van stageplaatsen met behoud van uitkering is weinig bekend. Tijdelijke loonkostensubsidies in de publieke sector blijken inderdaad een stuk minder effectief te zijn dan in de private sector. Of de geringe waardering van functionarissen daarmee terecht is, is enigszins de vraag. Men kan immers betogen dat dit instrument leidt tot maatschappelijke participatie van een kwetsbare groep in de samenleving.

Sommige gemeenten maken gebruik van loonkostensubsidies in het bedrijfsleven om bijstandsgerechtigden werkervaring op te laten doen. Deze vorm van gesubsidieerd werk kan leiden tot aanzienlijke verdringing op de arbeidsmarkt, zo blijkt uit onderzoek. In verordeningen garanderen gemeenten dat zij bij de selectie van bedrijven waken voor verdringing en concurrentievervalsing. Het is de vraag of zij dit kunnen hard maken. Loonkostensubsidies in het bedrijfsleven die geen proefplaatsing als doel hebben, kunnen al met al een potentiële bron van verdringing zijn. Het is raadzaam om daar met de nodige voorzichtigheid mee om te springen.

¹⁹ Zie Petersen, A. van, Vonk, M. en Bouwmeester, J. (2004) en *Blik in de spiegel* (2007).

2.4 Effectiviteit bij specifieke doelgroepen

Inzichten uit de onderzoeksliteratuur

Uit de onderzoeksliteratuur komt naar voren dat reïntegratie betere resultaten geeft bij vrouwen, ouderen en kansarmen. Over macro-effectiviteit is bij doelgroepen weinig bekend.

Ook is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar verschillen in effectiviteit van reïntegratie-instrumenten in verschillende uitkeringsregimes. Recent onderzoek geeft aanleiding te vermoeden dat reïntegratie de meeste maatschappelijke vruchten afwerpt bij zieke werknemers en arbeidsgehandicapten, daarna bij WW-ers en tot slot bij bijstandsgerechtigden. Dit resultaat komt opvallend goed overeen met een onderzoek naar beeldvorming onder werkgevers, waarin arbeidsgehandicapten op aspecten als werkhouding, ziekteverzuim en motivatie ook hoger worden aangeslagen dan bijstandsgerechtigden (Research voor Beleid, 2007).

Vooraf intensieve reïntegratie-instrumenten zijn effectief. Dit geldt in het bijzonder voor arbeidsgehandicapten, die in de relatief spaarzame onderzoeksliteratuur naar voren komen als een bijzonder moeilijk bemiddelbare doelgroep.

Met het oog op de kosteneffectiviteit is het moment waarop het instrument wordt ingezet van belang. Bijstandsgerechtigden hebben baat bij vroeger inzet, WW-ers juist bij inzet geruime tijd na instroom in de WW.

Praktijk in Fryslân

De prioritering van doelgroepen door gemeenten sluit slecht aan bij de bevindingen uit de onderzoeksliteratuur. In de eerste plaats wordt in het gemeentelijk reïntegratiebeleid op dit moment een accent gelegd bij de bemiddeling van jongeren en kansrijken. De achtergrond om vooral te investeren in jongeren is de hoge jeugdwerkloosheid van de afgelopen jaren. Inspanningen van de Task force jeugdwerkloosheid hebben er onder andere toe geleid dat gemeenten de reïntegratie van jongeren hoog op de agenda hebben gezet. Dat gemeenten veel prioriteit geven aan reïntegratie van kansrijken, is te verklaren vanuit het feit dat gemeenten vanuit de WWB financieel geprikkeld worden om met zo weinig mogelijk middelen zo veel mogelijk uitstroom uit de bijstand te bewerkstelligen.

Gemeenten streven veelal naar een sluitende aanpak, waarbij prioriteit gegeven wordt aan reïntegratie van nieuwe instroom. In dit opzicht sluit de praktijk goed aan bij de empirische bevinding dat bijstandsgerechtigden baat hebben bij een snelle toeleiding naar trajecten.

Discussie

Bij Friese gemeenten bestaat een tendens om meer aandacht te schenken aan kansarmen. Deze ontwikkeling kan met het oog op de onderzoeksliteratuur worden toegejuicht. Daarnaast is er in het gemeentelijk reïntegratiebeleid sprake van enkele witte vlekken. Drie doelgroepen krijgen in het gemeentelijk reïntegratiebeleid relatief weinig aandacht: ouderen (45-plussers), vrouwen en arbeidsgehandicapten. Gemeentelijk reïntegratiebeleid kan aan effectiviteit winnen wanneer meer in deze doelgroepen geïnvesteerd wordt, omdat uit onderzoek blijkt dat reïntegratie juist bij deze drie doelgroepen aanslaat.

1. Ouderen

Er zijn twee redenen om meer te investeren in ouderen. In de eerste plaats hebben ouderen relatief veel baat bij reïntegratie (in het bijzonder bij scholing). De tweede reden is dat ouderen veelal een zwakke arbeidsmarktpositie innemen. Terwijl de werkloosheid onder jongeren daalt, is de werkloosheid onder 45-

plussers ondanks de aantrekkende arbeidsmarkt onverminderd hoog. Dit is reden geweest om de landelijke regiegroep 'grijs werkt!' in het leven te roepen. De Task force jeugdwerkloosheid is inmiddels opgeheven. Gemeenten doen er verstandig aan om spoedig in het reïntegratiebeleid het accent te leggen op 45-plussers.

2. Vrouwen

Vrouwen profiteren volgens de onderzoeksliteratuur relatief veel van reïntegratie-inspanningen, met name van scholing (en dan ook met name herintredende vrouwen). Toch is het hoogst ongebruikelijk dat gemeenten prioriteit geven aan de reïntegratie van vrouwen. Dat komt ook doordat ze vaak geen uitkering hebben (de zogenoemde nug-ers).²⁰ Door meer in vrouwen te investeren, kunnen gemeenten bovendien bijdragen aan de noodzakelijk geachte verhoging van arbeidsparticipatie van vrouwen. In Fryslân is de arbeidsparticipatie van vrouwen aanzienlijk lager dan landelijk. Er valt voor Fryslân dus een inhaalslag te maken.

3. Arbeidsgehandicapten

De arbeidsmarkt is voor mensen met een handicap minder toegankelijk.

Arbeidsgehandicapten hebben te maken met specifieke belemmeringen die deels voortkomen uit gebrek aan kennis en negatieve beeldvorming onder potentiële werkgevers.

Arbeidsgehandicapten zijn over het algemeen geen aparte doelgroep voor gemeenten. Arbeidsgehandicapten en WIA-ers worden beschouwd als een moeilijk bemiddelbare groep, die uiteraard maatwerk bij reïntegratie vereist, maar geen bijzondere positie inneemt ten opzichte van andere moeilijk bemiddelbare bijstandsgerechtigden. Eventuele toepassing van speciale instrumenten voor deze doelgroep staat nog in de kinderschoenen bij gemeenten

2.5 Uitvoeringsorganisatie

Welke rol speelt de uitvoeringsorganisatie bij de effectiviteit van reïntegratiebeleid? Uit evaluaties van reïntegratiebeleid komen verschillende succesfactoren naar voren. Over een aantal van deze succesfactoren is enige informatie verkregen in de telefonische enquête met gemeentefunctionarissen. Hieronder worden de bevindingen samengevat.

1. Ketensamenwerking

De taken rond reïntegratiebeleid zijn verdeeld over verschillende ketenpartners (gemeenten, CWI, UWV en rib's). De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 geconstateerd dat hun onderling verdeelde regiefunctie onduidelijk is ingevuld. In het onderhavige onderzoek heeft dit knelpunt zich op verschillende vlakken gemanifesteerd, zoals:

- dubbeling in taken rond diagnose van de klant, vacature-acquisitie en werkgeverscontacten;
- onvoldoende onderlinge contacten en informatie-uitwisseling;
- fixatie op uitstroomprestaties voor het 'eigen' klantenbestand;
- verschillen in onderlinge verdeling van taken per (CWI-)regio.

²⁰ Nug-er = niet-uitkeringsgerechtigde.

De ketenpartners onderkennen het belang van ketensamenwerking en spannen zich in om de samenwerking te verbeteren. Er is op dit vlak nog veel te winnen.²¹

2. Goede diagnose, selectie en toeleiding van de cliënten ('profiling')

Een inhoudelijk goede diagnose van de mogelijkheden en beperkingen van de klant is een succesfactor voor efficiënte toeleiding naar werk. Hiervan hangt immers af of een klant maatwerk krijgt aangeboden. Op dit moment ontbreekt het bij veel gemeenten nog aan goede kennis van de klant. Gemeenten geven wel aan bezig te zijn met de ontwikkeling van een intensiever klantmanagement en diagnose-instrumenten. Uit de literatuurstudie is naar voren gekomen dat er op dit moment nog weinig kennis over de effectiviteit van reïntegratie voor doelgroepen beschikbaar is.

3. Snelle start van de toeleiding

De kans op succes bij reïntegratie neemt toe wanneer sprake is van een snelle start van de toeleidingsactiviteiten en weinig schakelmomenten. De snelheid van het toeleidingsproces is in het onderhavige onderzoek niet bestudeerd. Wel zijn er indicaties verkregen dat het toeleidingsproces nog aan snelheid zou kunnen winnen. In de eerste plaats wordt in een groot aantal gemeenten gewerkt met aparte werkconsulenten en bijstandsconsulenten. Dit heeft mogelijk een vertragende werking op de toeleiding doordat er meerdere schakelmomenten zijn. Ook bemoeilijkt het de snelle toepassing van sancties en de communicatie met rib's.

4. Meer regie van gemeenten bij toeleiding van cliënten

De Friese gemeenten hebben in de eerste jaren van de WWB ervaren dat intensief contact tussen casemanager en reïntegratiebedrijf leidt tot betere uitstroomprestaties. In vergelijking met voorgaande jaren worden reïntegratiebedrijven naar eigen zeggen dan ook nauwlettender begeleid en gemonitord. Teleurstellende ervaringen met reïntegratiebedrijven en versoepeling van de Wet SUWI hebben er daarnaast toe geleid dat veel gemeenten meer reïntegratietaken zelf gaan uitvoeren.

5. Goede informatievoorziening en monitoring

Voor een goede evaluatie van het gemeentelijk reïntegratiebeleid is het cruciaal om te beschikken over een goede informatievoorziening over cliënten, de inzet van instrumenten en de in- en uitstroom. In de onderzoeksliteratuur wordt de huidige informatievoorziening en monitoring bij gemeenten en andere uitvoeringsorganisaties in Nederland sterk bekritiseerd. Het staat adequate evaluatie van reïntegratiebeleid in de weg.

De geïnterviewde gemeenten zijn doorgaans tevreden over de informatie die zij ontvangen omtrent de uitstroomprestaties, de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten en de kosten. In het licht van het eerder genoemde onderzoek is dit opmerkelijk. Mogelijk zijn de gemeentefunctionarissen zich nog te weinig bewust van de potentiële opbrengst van betere informatievoorziening. Rapportages van rib's over bruto-uitstroomcijfers op de korte termijn en klanttevredenheidsonderzoeken geven een te summier beeld van de effectiviteit van reïntegratie en bieden nauwelijks handvatten om beleid bij te sturen. Door meer achtergrondinformatie te verzamelen (bijvoorbeeld over de kenmerken en duurzaamheid van de verkregen werkring in relatie tot de klantkenmerken en de kenmerken van het reïntegratietraject) ontstaat meer zicht op de kwaliteit van uitstroom en trajecten. De meeste gemeenten geven wel aan te participeren in benchmarks, om inzicht te krijgen in hun prestaties ten opzichte van vergelijkbare gemeenten. Daarnaast blijft het wenselijk om onderzoek te doen naar de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten, om een goed beeld te krijgen van de toegevoegde waarde.

²¹ Zie Blik in de spiegel (2007).

6. Resultaatgerichtheid van het beleid en de uitvoering

Resultaatgerichtheid van het beleid en de uitvoeringsorganisatie is een succesfactor voor reïntegratiebeleid. Immers, als de doelstellingen van het beleid resultaatgericht zijn geformuleerd, weten alle betrokkenen bij de uitvoering wat van hen verwacht wordt en kan hierop worden gestuurd. Deze resultaatgerichtheid kan op vele niveaus in de organisatie gerealiseerd worden (bijvoorbeeld prestatie-afspraken voor casemanagers, prestatie-afspraken met rib's). In dit onderzoek is dit niet uitputtend bestudeerd. Wel is gemeentefunctionarissen gevraagd naar het bestaan van taakstellingen. Bij gemeenten in Fryslân is het formuleren van concrete uitstroomtaakstellingen eerder uitzondering dan regel. Dit geeft aanleiding te vermoeden dat de resultaatgerichtheid van beleid verbeterd kan worden en daarbij niet alleen aandacht te hebben voor korte termijn direct meetbare resultaten.

DEEL II
REÏNTEGRATIE IN FRYSLÂN: BELEID EN INSTRUMENTEN

3 REÏNTEGRATIE: BELEID EN AANBOD INSTRUMENTEN

3.1 Inleiding en verantwoording

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van beleidsdocumenten en informatie op internet een beschrijving gegeven van de reïntegratie-instrumenten die gebruikt worden door gemeenten in Fryslân, UWV en CWI.²²

Verantwoording

Bij veertien gemeentelijke organisaties voor werk en inkomen zijn reïntegratieverordeningen en beleidsnota's opgevraagd. Dit heeft in totaal geresulteerd in tien verschillende reïntegratieverordeningen en tien inhoudelijk verschillende beleidsnota's. Bij twee organisaties waren slechts reïntegratieverordeningen aanwezig. De acht overige reïntegratieverordeningen gingen vergezeld van (één of meer) beleidsnota's. De beleidsnota's horen dus niet één-op-één bij de reïntegratieverordening. Sommige gemeenten hebben een identieke reïntegratieverordening, maar verschillende beleidsnota's. De reïntegratieverordeningen zijn alle opgesteld in 2004, soms met een aanvullende 'reïntegratieregeling' van latere datum. De geraadpleegde beleidsnota's dateren uit 2004, 2005 en 2006.

In de WWB is vastgelegd dat de Gemeenteraad in een reïntegratieverordening regels dient vast te stellen over 'het ondersteunen van groepen en, indien noodzakelijk, het bepalen en het aanbieden van voorzieningen gericht op de arbeidsinschakeling' (WWB artikel 7 en 8). Gemeenten kunnen in de praktijk de inhoud van reïntegratieverordeningen summier houden en voor nadere invulling van het reïntegratiebeleid verwijzen naar een beleidsnota of beleidsregels waarin het reïntegratiebeleid gedetailleerder omschreven staat. Daarnaast kan het college van B en W voor sommige onderwerpen eigen afwegingen te maken via zogenoemde gedelegeerde B en W-besluiten.

Om een volledig beeld te krijgen van de regelgeving zou informatie bestudeerd moeten worden op het niveau van verordeningen, beleidsnota's, beleidsregels en gedelegeerde B en W-besluiten. Om praktische redenen is in dit onderzoek besloten alleen verordeningen en eventueel aanwezige beleidsnota's bij gemeenten op te vragen. Daardoor kan het zijn dat het zicht op de details beperkt blijft. Zo is de feitelijke toewijzing van reïntegratievoorzieningen in verordeningen vaak niet terug te vinden, doordat er veelal gebruik gemaakt wordt van 'kan-bepalingen' en er sprake is van subsidie- en budgetplafonds. De telefonische enquête onder gemeenten heeft onder meer als doel aanvullende informatie te verschaffen die hiervoor compenseert (zie hoofdstuk 3).

3.2 Gemeenten

Uitgangspunten

In de geraadpleegde beleidsnota's worden uitgangspunten geformuleerd. Een deel van de uitgangspunten zijn elementair van aard en hebben betrekking op het uitgangspunt van de WWB: 'werk boven inkomen'. Onderstaande drie uitgangspunten zijn een afgeleide daarvan:

- Gemeenten bieden ondersteuning bij het zoeken naar werk via de kortste weg;

²² De documenten zijn beoordeeld aan de hand van een scoreformulier waarin de volgende thema's centraal staan: uitgangspunten, prioritering van doelgroepen en reïntegratie-voorzieningen. Deze thema's zijn ontleend aan het analysemodel dat is gebruikt in de rapportage van de IWI (2005).

- Cliënten dragen eigen verantwoordelijkheid voor het zelfstandig voorzien in het bestaan door middel van arbeid;
- Cliënten hebben de plicht om 'algemeen geaccepteerde arbeid' te aanvaarden.

Deze drie elementaire uitgangspunten worden nagenoeg zonder uitzondering in de gemeentelijke beleidsnota's overgenomen of geparafraseerd.

Gemeenten mogen zelf bepalen hoe zij het uitgangspunt van de WWB vertalen in reïntegratiebeleid. In de beleidsnota's wordt veelal melding gemaakt van specifieke gemeentelijke beleidsaccenten. De volgende specifieke doelstellingen worden in de geconsulteerde beleidsnota's veelal toegevoegd:

- maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid (7);
- duurzame reïntegratie (4);
- stijgen op de reïntegratieladder (2);
- maatwerk (9).

Gemeenten geven met dit soort accenten een eigen inkleuring van het principe 'werk boven inkomen'. Daarmee wordt soms het principe van 'de kortste weg naar werk' aanzienlijk genuanceerd en gerelativeerd. Door bijvoorbeeld 'duurzame reïntegratie' als doelstelling te noemen, benadrukken de desbetreffende gemeenten dat zij niet zonder meer voorzieningen aanbieden die zo snel mogelijk tot een (wellicht tijdelijke) reguliere baan leiden. Om dezelfde redenen worden er door deze gemeenten kanttekeningen gezet bij bemiddeling naar 'algemeen geaccepteerde arbeid'. Ook de gemeentelijke wens om 'maatwerk' te leveren leidt vaak tot afwegingen die het uitgangspunt van de 'kortste weg naar werk' afzwakt.

De WWB benadrukt dat reïntegratievoorzieningen van de gemeenten gericht moeten zijn op uitstroom naar werk. Sommige gemeenten stellen in hun beleidsnota's dat dit niet voor alle uitkeringsgerechtigden een reëel perspectief is. Voor hen is maatschappelijke participatie en zelfredzaamheid het hoogste doel dat behaald kan worden. Zeven gemeenten maken er in hun beleidsnota melding van dat zij voorzieningen beschikbaar stellen voor dit doel. Daarbij wordt soms vermeld dat de voorziening als neveneffect heeft dat de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind wordt, bijvoorbeeld door het stijgen op de reïntegratieladder²³.

In vijf beleidsnota's worden globale doelstellingen gekwantificeerd in 'taakstellingen'. Daarvan hebben er vier betrekking op het aantal voorzieningen dat beschikbaar is. Slechts in één nota worden taakstellingen omtrent de uitstroom genoemd.

Prioritering van groepen en doelgroepen

In de WWB is een onderscheid gemaakt tussen (doel)groepen aan wie de gemeente een reïntegratievoorziening kan aanbieden. Gemeenten maken in hun verordening altijd melding van wettelijke groepen (te weten Anw-ers, nug-ers, WWB-ers, loaw-ers loaz-ers en werknemers in gesubsidieerde arbeid). Ten aanzien van niet-WWB-gerechtigden bestaat er veelal een terughoudend beleid. Zij kunnen meestal maar op een beperkt aantal reïntegratievoorzieningen aanspraak maken. Ook zijn er voor niet-WWB-ers regelmatig lagere subsidie- en budgetplafonds ingesteld.

²³ In de reïntegratieladder komt de afstand tot de arbeidsmarkt tot uitdrukking.

Gemeenten hebben de vrijheid om extra aandacht te besteden aan doelgroepen door middel van prioriteitsstelling. Dit kan aangegeven worden in de reïntegratieverordening, maar dat hoeft niet. De modelverordening van de VNG, die veelal door gemeenten gebruikt is bij het opstellen van verordeningen, bevat geen opsomming van mogelijke doelgroepen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de meeste reïntegratieverordeningen geen melding wordt gemaakt van doelgroepen. In beleidsnota's wordt wel ingegaan op de vraag of men een doelgroepenbeleid wil voeren.

In vijf van de tien bestudeerde beleidsnota's wordt door gemeenten kanttekeningen geplaatst bij een dergelijk doelgroepenbeleid. Men stelt dat 'individueel maatwerk zich slecht verhoudt met het indelen in groepen', of dat 'doelgroepenbeleid leidt tot stigmatisering en een fragmentarische aanpak'. Toch is het aantal gemeenten dat op geen enkele manier een doelgroepenbeleid voert duidelijk in de minderheid. Slechts bij twee beleidsnota's wordt geen enkele prioriteit ten aanzien van een doelgroep gesteld. In de overige beleidsnota's wordt melding gemaakt van de volgende doelgroepen:

Tabel 3.1: Prioritering van doelgroepen

Doelgroepen	Aantal (n=10)
Leeftijd	
- jongeren	7
- 45-plussers	1
Afstand tot de arbeidsmarkt	
- kansrijk	3
- kansarm	1
Etniciteit	
- oudkomers	2
- (ex-) nieuwkomers	2
- vluchtelingen	2
Duur in de uitkering	
- nieuwe instroom	7
Motivatie	
- gemotiveerden	4
- niet gemotiveerden	1
Geen enkele doelgroep genoemd	2

Bron: gemeentelijke beleidsnota's, bewerking BBO

Jongeren en *nieuwe instroom in de WWB* zijn de meest voorkomende doelgroepen. Dit is een logische consequentie van de 'sluitende aanpak' die in zeven van de tien verordeningen/beleidsnota's wordt genoemd. De desbetreffende gemeenten hebben als doel alle nieuwe WWB-gerechtigden binnen een bepaalde termijn een reïntegratievoorziening aan te bieden. In vijf beleidsnota's heeft de sluitende aanpak alleen betrekking op jongeren (soms alleen nieuwe instroom, soms ook het zittende bestand). Ook *gemotiveerden* (met name onder de fase 4-clients) en *kansrijken* worden af en toe genoemd als doelgroep.

Naast doelgroepen die extra aandacht krijgen, worden regelmatig doelgroepen genoemd die minder aandacht krijgen in het reïntegratiebeleid: alleenstaande ouders met jonge kinderen, cliënten met een zorgplicht en cliënten ouder dan 57,5 jaar. Kansarmen en allochtonen worden nauwelijks genoemd als doelgroep.

Er wordt zelden aandacht besteed aan de doelgroep arbeidsgehandicapten; hooguit door incidenteel melding te maken van diagnostische instrumenten. Voor de rest speelt de groep van arbeidsgehandicapten geen rol in de documenten. Die groep is ook (nog) niet sterk vertegenwoordigd in het cliëntenbestand.

Ook is het opvallend dat oud- en nieuwkomers niet vaak als doelgroep worden opgevoerd. Trajecten voor oud- en nieuwkomers die gemeenten uitvoeren in het kader van het inburgeringsbeleid gaan kennelijk doorgaans niet gepaard met extra prioriteit voor deze doelgroepen op het gebied van reïntegratie.

Gemeentelijke reïntegratievoorzieningen

De analyse van reïntegratievoorzieningen is zo veel mogelijk gebaseerd op informatie uit de beleidsnota's.²⁴ Reden is dat de verordeningen uiterst summiere informatie bevatten over de in te zetten instrumenten. In beleidsnota's wordt tevens ingegaan op de financiële en organisatorische vormgeving van de voorzieningen en op de beoogde inzet voor (doel)groepen.

In onderstaande tabel is weergegeven welke voorzieningen in de reïntegratieverordeningen en beleidsnota's worden genoemd. De oorspronkelijke naam van de voorziening is weggelaten – in plaats daarvan is in grote lijnen de indeling gevolgd van reïntegratie-instrumenten uit paragraaf 1.2.²⁵

Prikkels

Van de prikkels voor werkzoekenden komt *Work first* het meest voor in de beleidsdocumenten. *Work first* neemt verschillende verschijningsvormen aan. De verschillende gedaantes hebben één element gemeenschappelijk: de combinatie van werkervaring opdoen en zoeken naar werk. Daarbinnen is sprake van grote verschillen in vormgeving:

- moment van inzet: bij instroom of (ook) voor het zittende bestand (eventueel na andere trajectonderdelen wanneer resultaat uitblijft);
- mate van vrijblijvendheid: verplicht of vrijwillig;
- doelgroep: exclusief voor jongeren, fase 1-clienten, fase 1 tot 3-clienten of voor iedereen.
- duur: kortdurend (maximaal 4 weken) of langdurend (maximaal 6 maanden).
- aanwezigheid van een vervolgtraject;
- vormgeving van de werkervaringscomponent (via een WSW-instelling of eigen werkervaringsbedrijf, via een rib, via een eigen detacheringspoolconstructie);
- financiële vormgeving: met behulp van loonkostensubsidies of met behoud van uitkering.

Ook de andere prikkels (activeringspremie, uitstroompremie en vrijlatingsregeling (werklozen mogen inkomsten uit arbeid houden) komen regelmatig voor in de beleidsdocumenten. Genoemde vrijlatingsregelingen hebben doorgaans een beperkte looptijd van maximaal zes maanden.

²⁴ De analyse is gebaseerd op 10 beleidsnota's en 2 reïntegratieverordeningen.

²⁵ Onderdelen die betrekking hebben op handhaving (bijvoorbeeld handhaving van de sollicitatieplicht, sancties, strikte toepassing van algemeen geaccepteerde arbeid) zijn hier weggelaten, omdat deze vaak aan de orde komen in (niet geraadpleegde) handhavingsverordeningen en nota's met betrekking tot handhaving.

Tabel 3.2 inzet van reïntegratie-instrumenten

Reïntegratie-instrumenten	Aantal (n=12)
prikkels voor werkzoekenden	
- Work first	7
- premies bij werkaanvaarding	4
- activeringspremie	6
- vrijlatingsregeling	5
bemiddeling	
- sollicitatietraining	6
scholing	
- vakgerichte scholing	5
- vaardigheidstraining/activering	9
werkvoorzieningen	
- werken met behoud van uitkering (incl. vrijwilligerswerk)	10
- eenmalige plaatsingsbonus voor werkgever	11
- loonkostensubsidies voor werkervaring en activering	10
- continuering oude wiv/id-banen	6

Bron: verordeningen (2) en beleidsnota's (10), bewerking BBO

In beleidsnota's wordt met enige regelmaat gerefereerd aan regelingen in het kader van het bijzonder besluit zelfstandigen (bbz)²⁶. Hoewel de regeling gezien kan worden als instrument voor arbeidstoeleiding, wordt er bij de omschrijving van het reïntegratie-instrumentarium weinig aandacht aan geschonken, omdat hij niet onder de WWB valt.

Bemiddeling

In de beleidsdocumenten wordt bemiddeling doorgaans genoemd in het verlengde van prikkels voor werkzoekenden. Soms wordt ook geen aandacht geschonken aan de wijze waarop men bemiddeling inzet.

Scholing

Scholing krijgt relatief weinig aandacht in de beleidsdocumenten. Er is duidelijk sprake van een duidelijke breuk met het beleid vóór de invoering van de WWB. In beleidsnota's wordt veelal verduidelijkt dat scholing niet leidt tot de kortste weg naar werk. Vaak wordt scholing alleen toegestaan wanneer deze kortdurend is of gericht is op activering of het aanleren van sociale vaardigheden. Alleen bij cliënten zonder startkwalificatie wordt een uitzondering gemaakt: deze krijgen bij een aantal gemeenten de gelegenheid om vakgerichte scholing te volgen tot zij een startkwalificatie hebben behaald. Eén gemeente onderscheidt zich door scholing tot één van de speerpunten van het beleid uit te roepen. Deze gemeente stimuleert reïntegratiebedrijven om vakgerichte scholing op te nemen in het reïntegratieplan en belooft aanvragen voor scholing tot op het niveau van startkwalificatie altijd te honoreren.

Werkvoorziening

Werk kan in het gemeentelijk reïntegratiebeleid gezien worden als het belangrijkste reïntegratie-instrument. In alle beleidsdocumenten wordt melding gemaakt van werkvoorzieningen, die vaak zijn voorbehouden aan uitkeringsgerechtigden. De werkvoorzieningen zijn aan de hand van de financieringsvorm onder te brengen in twee categorieën: werken met behoud van uitkering en werken met inzet van een

²⁶ Een regeling waarbij bijstandsgerechtigden in aanmerking komen voor een starterskrediet.

loonkostensubsidie. Bij de laatst genoemde soort kan weer een onderscheid gemaakt worden naar doelstelling: ten behoeve van plaatsing bij een werkgever (proefplaatsing) en om werkervaring op te doen (zie tabel 3). Tot slot kan nog de erfenis uit het verleden in de vorm van oude wiw/id-banen genoemd worden. Bij de omschrijving van voorwaarden voor de toekenning van werkvoorzieningen in verordeningen wordt vrijwel altijd melding gemaakt van noodzakelijke 'additionaliteit' en de noodzaak om verdringing te voorkomen.

In de documenten worden per type werkvoorziening uiteenlopende doelstellingen en doelgroepen aangetroffen. Ook de maximale duur van de voorziening en de organisatie van de werkvoorziening is zeer verschillend. De meeste variatie gaat schuil achter *werken met behoud van uitkering* en *werkervaring opdoen door middel van een loonkostensubsidie*. De inzet van een loonkostensubsidie om een werkgever te prikkelen is veel eenduidiger: het is een proefplaatsing bij een werkgever, bedoeld om de werkgever te prikkelen om een goed bemiddelbare cliënt in dienst te nemen.

Zoals gezegd, komt het nog voor dat gemeenten oude WIW/ID-regelingen kennen. Ondanks het streven naar afbouw van WIW/ID-banen, wordt in zes beleidsnota's erkend dat een klein deel van de WIW-rs en ID-ers blijvend is aangewezen op deze voorzieningen.

Tabel 3.3: In beleidsdocumenten aangetroffen werkvoorzieningen (opmerking tussen haakjes komen slechts in 1 á 2 documenten voor)

	doel	Doelgroep	Max. duur	organisatie
1. Met behoud van uitkering	-activering -maatschappelijke participatie -arbeidsvaardigheden	kansarm (iedereen)	3 mnd-2 jaar (onbeperkt)	Vrijwilligerswerk arbeidspool (Proefplaatsing) WSW Eigen leerbedrijf
2.a. Inzet van een loonkostensubsidie	-participatie -arbeidsinschakeling -arbeidsvaardigheden	Kansarm Kansrijk	1-2 jaar (onbeperkt)	arbeidspool rib werkgever
2.b. Inzet van een loonkostensubsidie	-prikkeling werkgever	Kansrijk (iedereen)	1-2 jaar	Werkgever rib
3. Additionele werkgelegenheid	-werkervaring	Kansarm	1-2 jaar (onbeperkt)	Publieke sector

Bron: verordeningen (2) en beleidsnota's (10), bewerking BBO

Vaak wordt er in de beleidsdocumenten een rangorde aangebracht in deze werkvoorzieningen, zodat er sprake is van een reïntegratieladder. De volgorde waarin deze voorzieningen worden ingezet is globaal de volgende:

Kansarm	1) maatschappelijke participatie
↓	2) arbeidsvaardigheden leren
	3) proefplaatsing
Kansrijk	4) reguliere arbeid

Er zijn echter ook beleidsdocumenten waarin alle voorzieningen min of meer naast elkaar worden gepresenteerd, zonder hiërarchische ordening en zonder prioritering naar de afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep.

Uitvoering

De tien beleidsnota's zijn tot slot geraadpleegd om een indruk te krijgen van de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan het reïntegratiebeleid. In het bijzonder is gekeken naar drie onderwerpen:

- het belang van fase-indeling en diagnose bij de toewijzing van voorzieningen;
- de aanwezigheid van een werkgeversbenadering en ketenversterking;
- regievoering.

Fase-indeling en diagnose

In principe bestaan er twee uitersten in de wijze waarop cliënten worden toegeleid naar een reïntegratievoorziening: de doelgroepbenadering, waarin getracht wordt door middel van diagnoses en procedures vast te leggen welke cliënt in aanmerking komt voor een bepaalde reïntegratievoorziening en de 'vrije' benadering, waarin dit volledig wordt open gelaten of wordt overgelaten aan de rib's. In de beleidsdocumenten komen beide voor, maar ook tussenvormen. Vaak wordt melding gemaakt van één of andere vorm van diagnosestelling (door CWI, casemanager of rib), maar wordt niet tot in detail uitgewerkt welke consequenties dit heeft voor de toewijzing van reïntegratievoorzieningen.

Opmerkelijk is dat zowel de doelgroepbenadering als de vrije benadering onderbouwd wordt met de wens om maatwerk te leveren.

Werkgeversbenadering en ketenversterking

In zes beleidsnota's wordt melding gemaakt van één of meer kenmerken van de werkgeversbenadering. Onderwerpen die genoemd zijn, zijn algemene aandacht voor de vraagzijde op de arbeidsmarkt (4) investeren in vacature-acquisitie (4) en actieve bemiddeling door casemanagers (3). Doorgaans wordt in beleidsnota's ook uitgebreid ingegaan op voorgenomen activiteiten om de keten te versterken (7). Uit eerder onderzoek rond de werkgeversbenadering blijkt dat bedrijven meestal niet op de hoogte zijn van het reïntegratiebeleid en de reïntegratiepraktijk in een gemeente. Ook speelt de weinig positieve beeldvorming van de doelgroep een rol: 'onbekend maakt onbemind'.²⁷

Regievoering

In de beleidsdocumenten komt naar voren dat gemeenten veelal een strakkere regie wensen te voeren bij de begeleiding van cliënten en rib's. Er is in de documenten een trend waarneembaar om de meer algemene reïntegratie-activiteiten zelf uit te voeren, bijvoorbeeld door casemanagers of bij een eigen leerwerkbedrijf of WSW-instelling. Voor specialistische trajecten worden rib's ingehuurd.

Persoonlijke reïntegratiebudgetten worden zelden gebruikt, afgaande op de beleidsdocumenten. Men verkiest het reïntegratietrajecten zelf ter hand te nemen of door rib's uit te laten voeren. Wel wordt vaak aan klanten de mogelijkheid geboden te kiezen voor een bepaald traject of tussen verschillende reïntegratiebedrijven.

3.3 UWV

Het reïntegratie-instrumentarium van het UWV is in kaart gebracht aan de hand van de informatie die het UWV verschaft op haar landelijke website en een telefonisch interview met een stafmedewerker van het landelijke UWV-kantoor.

²⁷ Uit: *Blik in de Spiegel, de lessen van het project werkgeversbenadering*, Leeuwarden, 2007.

Het scala aan reïntegratievoorzieningen is op hoofdlijnen landelijk vastgelegd. Doordat de aanbesteding van reïntegratietrajecten op regionaal niveau plaatsvindt, bestaat daarnaast enige ruimte voor regionale invulling.

Tabel 3.4: Reïntegratie-instrumenten UWV

Reïntegratie-instrumenten	Cliëntgroep
<i>incentives</i> voor werkzoekenden <ul style="list-style-type: none"> - werkplekaanpassingen - starterskrediet voor zelfstandigen - loonaanvulling 	Wajong, WAO, WIA Wajong, WAO, WIA, WW Wajong, WAO, WIA
bemiddeling, <i>coaching</i> en begeleiding <ul style="list-style-type: none"> - reïntegratiecoaches - <i>coaching</i> na reïntegratie - <i>coaching</i> bij de start van een onderneming. 	Wajong, WAO, WIA, WW Wajong, WAO, WIA, WW Wajong, WAO, WIA, WW
scholing	Wajong, WAO, WIA, WW
subsidies voor werkgevers <ul style="list-style-type: none"> - -werkplekaanpassing - -loondispensatie - -premiekorting - -proefplaatsing - -<i>no-risk</i>polis 	Wajong, WAO, WIA Wajong, WAO, WIA Wajong, WAO, WIA Wajong, WAO, WIA, WW Wajong, WAO, WIA

Bron: UWV, bewerking BBO

Uitkeringsgerechtigden kunnen kiezen voor verschillende manieren om een reïntegratietraject te volgen:

- begeleiding van een jobcoach van het UWV (tijdens én na het reïntegratietraject);
- een individuele reïntegratie-overeenkomst (IRO) sluiten voor een zelf gekozen marktpartij,
- een keuze maken uit een beperkt aantal door het UWV gecontracteerde reïntegratiebedrijven voor een reïntegratietraject.

Het UWV maakt bij de aanbesteding van reïntegratietrajecten gebruik van een doelgroepbenadering. In 2007 worden landelijk de volgende doelgroepen gehanteerd:

1. Ontslagwerklozen

- a. ontslagwerklozen met grote afstand tot de arbeidsmarkt
 - onder de 45 jaar;
 - 45 jaar en ouder;
- b. hoog opgeleide ontslag-werklozen
- c. ontslagwerklozen met kortere afstand tot de arbeidsmarkt (voor sollicitatietraining en *jobhunting*)
 - onder de 45 jaar;
 - 45 jaar en ouder.

2. Jongarbeidsgehandicapten

- a. met kleine afstand tot de arbeidsmarkt (een reïntegratietraject van maximaal anderhalf jaar);

- b. met grote afstand tot de arbeidsmarkt (een reïntegratietraject van maximaal tweeëneenhalf jaar);
- c. met gedragsproblemen en/of stoornissen in het autistische spectrum;
- d. met een psychiatrisch ziektebeeld.

3.4 CWI

Het reïntegratiebeleid van het CWI is in kaart gebracht door middel van de informatie op de landelijke website en een telefonisch interview met een vestigingsmanager uit Fryslân.

Het CWI is de eerste schakel in de keten van werk en inkomen. Elke werkzoekende meldt zich eerst bij CWI. Het CWI vervult de poortwachtersrol: zij ondersteunt en begeleidt mensen gedurende het eerste half jaar van de werkloosheid bij het vinden van een baan. Het CWI controleert ook of werkzoekenden zich inzetten voor het vinden van een baan en informeert zondig de uitkeringsinstanties.

Met ingang van 1 juli 2007 wordt bij intake en begeleiding van werkzoekenden in principe uitvoering gegeven aan de zogenaamde A/B-route. Werkzoekenden worden bij de intake door het CWI ingedeeld in de categorieën A (met korte afstand tot de arbeidsmarkt) en B (met lange afstand tot de arbeidsmarkt). CWI heeft de regie over de begeleiding van werkzoekenden uit route A, UWV en gemeenten over werkzoekenden uit route B. Dit model vervangt de oude indeling in vier fasen.

Reïntegratie-instrumenten

Op het terrein van reïntegratie vervult het CWI de volgende taken.

Tabel 3.5: reïntegratie-instrumenten CWI

<i>incentives</i> voor werkzoekenden	<ul style="list-style-type: none"> - sancties; - sollicitatieplicht en – controle - Work first (met gemeenten) - aanpak voortijdig schoolverlaten (met gemeenten)
bemiddeling, <i>coaching</i> en begeleiding	<ul style="list-style-type: none"> - sollicitatietraining en advies - beroepenoriëntatie (competentie-testcentrum) - vacature-overzichten - <i>matching</i> van aangemelde vacatures en kandidaten.

Bron: CWI, bewerking BBO

Daarnaast wordt het CWI door UWV gemandateerd om kleine reïntegratietrajecten uit te voeren die nodig zijn om voor vacatures bemiddeld te kunnen worden (zogenaamde 'opstapjes' met kortdurende scholing als belangrijkste ingrediënt).

Doelgroepen

Tot voor kort waren jongeren de belangrijkste doelgroep van het CWI. Eind 2006 is de Task force jeugdwerkloosheid geëindigd. Met het aantrekken van de arbeidsmarkt is er minder noodzaak om een doelgroepenbeleid voor jongeren te voeren. In 2007 wordt met de uitvoering van het landelijke plan 'grijs werkt!' de aandacht verlegd naar 45-plussers.

Ketensamenwerking

De feitelijke rol van het CWI verschilt in de praktijk per locatie en hangt af van afspraken met de lokale ketenpartners. Soms blijven de taken van het CWI op het terrein van reïntegratie nagenoeg beperkt tot administratieve intake en verstrekking van vacature-informatie, en voeren gemeenten taken uit die tot het oorspronkelijke takenpakket van het CWI, zoals diagnose, vacature-acquisitie, *matching* en het transparant maken van de lokale arbeidsmarkt (arbeidsmarktinformatie). Soms is ook sprake van het tegenovergestelde en voert het CWI zelfs taken uit die doorgaans zijn voorbehouden aan gemeenten (zoals de toeleiding naar reïntegratiebedrijven).

In de praktijk komt het voor dat er sprake is van dubbelingen in het dienstenaanbod van CWI, UWV en gemeenten. Intensieve ketensamenwerking en overleg moet nog leiden tot betere afstemming van taken, bijvoorbeeld op de volgende terreinen:²⁸

- lokaal arbeidsmarktbeleid dat de gemeentegrenzen overschrijdt;
- contacten met werkgevers, met name in het licht van de werkgeversbenadering;
- contacten met werkzoekenden (de klant centraal).

²⁸ Ook uit de SUWI-evaluatie komt naar voren dat er geïnvesteerd dient te worden in de ketensamenwerking.

4 GEMEENTELIJKE REÏNTEGRATIE IN DE PRAKTIJK: ENQUÊTE

4.1 Inleiding en verantwoording

In het vorige hoofdstuk is het reïntegratiebeleid op schrift aan de orde gekomen. Daarbij is de kanttekening geplaatst, dat deze informatie 'sec' onvoldoende recht doet aan de praktijk. Om het in de woorden van een geïnterviewde gemeentefunctionaris te zeggen: 'de praktijk loopt vooruit op het vastgestelde beleid'. In dit hoofdstuk volgt een beschrijving van het reïntegratiebeleid zoals die in een telefonische enquête door negen managers en beleidsmedewerkers van gemeenten naar voren is gebracht. Ook wordt er ingegaan op de waardering van reïntegratie-instrumenten.

Verantwoording

Alle managers van de veertien gemeentelijke organisaties voor werk en inkomen zijn in oktober benaderd voor deelname aan de telefonische enquête. Negen organisaties hebben hun medewerking verleend. Onder de negen organisaties bevinden zich grote én kleine gemeenten, gemeenten die zelfstandig werken én gemeenten die samen met andere gemeenten beleid ontwikkelen, en gemeenten die de uitvoering zelfstandig doen én gemeenten die dit gezamenlijk doen. Al met al is er sprake van een heterogene samenstelling, die het mogelijk maakt om een omvattend beeld van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk in Fryslân te schetsen. De interviews geven deels een kwalitatief, deels een kwantitatief beeld van de huidige praktijk.

Door middel van de telefonische enquête is in kaart gebracht hoe de gemeenten *op dit moment* vorm geven aan het reïntegratiebeleid. Dat leidt tot een 'foto' van het huidige reïntegratiebeleid. Omdat beleid voortdurend in ontwikkeling is, is daarnaast gevraagd naar de *ontwikkelingen*.

Aan de geïnterviewde medewerkers bij de gemeentelijke organisaties is onder meer gevraagd naar het gebruik van verschillende reïntegratie-instrumenten. Indien de desbetreffende reïntegratie-instrumenten gebruikt worden, is doorgevraagd naar het oordeel over de effectiviteit in termen van uitstroom naar regulier werk. Respondenten konden daarbij één van de volgende antwoorden geven: effectief, neutraal, niet effectief of weet niet/geen mening. Bij het antwoord 'niet effectief' is doorgevraagd naar de reden. Tot slot is gevraagd naar de algehele waardering van het instrument in termen van een rapportcijfer. In die waardering kan naast de potentiële effectiviteit óók de sociale of maatschappelijke relevantie tot uiting komen. Daardoor is het voorgekomen dat respondenten een instrument weinig effectief vinden in termen van uitstroom naar werk, maar toch waarderen vanwege het maatschappelijk nut.

4.2 Ontwikkelingen in beleid

Aan de geïnterviewden is gevraagd of de invoering van de WWB heeft geleid tot een herziening van beleid en/of uitvoering. Zonder uitzondering luidt het antwoord: beide. Vanuit de nieuwe eisen die de WWB stelt, is dat ook te verwachten. Desgevraagd geven de respondenten aan dat herziening heeft plaatsgevonden op de volgende terreinen:

- Prioritering van doelgroepen (8);
- Gebruik van reïntegratie-instrumenten (8);
- Wijze van aanbesteding van reïntegratietrajecten (7);
- Samenwerking met andere gemeenten (6);
- Klantmanagement-methodiek (5).

Het gros van de gemeenten geeft aan dat beleid en uitvoering nog steeds in ontwikkeling zijn. Slechts één gemeente zegt na de invoering geen wijzigingen meer te hebben aangebracht in beleid of uitvoering. Wijzigingen hebben betrekking op de volgende terreinen:

- Wijze van aanbesteding (7);
- Gebruik van reïntegratie-instrumenten (7);
- Prioritering van doelgroepen (6);
- Klantmanagement-methodiek (6);
- Samenwerking met andere gemeenten (5).

Bij sommige gemeenten verlopen de veranderingen op stormachtige wijze. Beleid en uitvoering zijn met invoering van de WWB grondig herzien. De revolutionaire veranderingen leiden anno 2006 tot een tegenreactie, met name op het terrein van klantmanagement en prioritering van doelgroepen (zie verderop). Bij andere gemeenten verloopt de beleidsontwikkeling daarentegen geleidelijk: men heeft bij de invoering de kat uit de boom gekeken en zich verzet tegen al te grote (mentaliteits)veranderingen. Dit is vooral het geval bij drie gemeenten die onder invloed van de lokale politiek en de grote omvang van het 'granieten bestand' een sociaal beleid ('soepel doch rechtvaardig') voeren.

De respondenten hebben de belangrijkste ontwikkelingen kort toegelicht. Aan de hand hiervan kunnen de volgende beleidsmatige trends gekenschetst worden:

1. Werkgeversbenadering

Deze benadering houdt vraaggerichte bemiddeling van werkzoekenden in. Voor zover gemeenten deze benadering nog niet in de praktijk toepassen, zijn ze veelal bezig om deze voor te bereiden. De werkgeversbenadering gaat vaak gepaard met ketenversterking.

2. Ketenversterking

Er wordt actief geïnvesteerd in samenwerking en afstemming met ketenpartners.

3. Meer aandacht voor het granieten bestand

Deze trend valt te karakteriseren als een tegenreactie. Met invoering van de WWB hebben veel gemeenten hun prioriteit verlegd naar kansrijken. Daarmee zijn kansarmen veelal tussen wal en schip gevallen. De trend is dit te compenseren door nu meer aandacht te geven aan cliënten bij wie het uitstroomperspectief (nagenoeg) ontbreekt.

4. Wijzigingen in het kader van de WMO en WSW

De invoering van de WMO en vernieuwing van de WSW zijn aanleiding om het huidige WWB-beleid opnieuw tegen het licht te houden. Voor een deel gaat het in deze wetten immers om dezelfde doelgroep: uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die ondersteund dienen te worden om volwaardig in de maatschappij te kunnen participeren. De wens om 'integraal beleid te voeren' leidt er toe om weer extra aandacht te geven aan het granieten bestand (zie boven). Beide ontwikkelingen geven ook een extra impuls aan intergemeentelijke samenwerking.

Naast deze vier beleidsinhoudelijke trends, is er een aantal trends waar te nemen in de uitvoering.

1. Meer reïntegratietaken zelf uitvoeren

Gemeenten zijn niet onverdeeld tevreden met de wijze waarop rib's uitvoering geven aan reïntegratie. Door versoepeling van de SUWI-wetgeving ontstaat de mogelijkheid om

weer meer reïntegratietaken zelf uit te voeren. Daarvan maken de meeste gemeenten nu gebruik. Dat kan op velerlei manieren: door werkmanagers of casemanagers meer taken te geven in de begeleiding van cliënten, door een eigen leerwerkbedrijf in het leven te roepen, of door rib's alleen nog maar in te schakelen voor speciale doelgroepen (bijvoorbeeld cliënten met een psychische beperking).

2. Ander klantmanagement

Vier verschillende zaken zijn waarneembaar.

- a. Een tegenreactie bij gemeenten die een casemanagementsystematiek hebben ingevoerd. Daarvan worden nadelen ondervonden: de competentie-eisen van casemanagers zijn hoog en er is weinig regie op begeleiding van cliënten en rib's. Om deze reden wordt weer vaak gebruik gemaakt van specialistische functies van werk- en inkomenconsulenten. De werkconsulenten krijgen veelal een rol toebedeeld in de werkgeversbenadering.
- b. Bij een klein aantal gemeenten is juist sprake van een tegenovergestelde trend: invoering van casemanagers.
- c. In het algemeen wordt strakker regie gevoerd op de begeleiding van cliënten en rib's.
- d. Er wordt aandacht besteed aan (verdere) mentaliteitsverandering bij case- en werkmanagers ('werk boven inkomen').

3. Veranderingen in de aanbesteding

Dit is mede het gevolg van het beleid om meer zelf te gaan doen. Sommige gemeenten besteden alleen nog specialistische trajecten uit, andere gemeenten wijzigen de vormgeving van de kavels bij de aanbesteding (opdeling in meer of juist minder kavels).

4. Reïntegratieladder

De meeste gemeenten zijn de systematiek van de reïntegratieladder gaan hanteren.

5. Informatievoorziening

Het belang van goede managementinformatie (kennis van het cliëntenbestand en in- uit- en doorstroomcijfers) wordt erkend. In sommige gemeenten bestaan tekortkomingen in de informatievoorziening die nu verholpen worden.

4.3 Toeleiding doelgroepen

De toeleiding van cliënten naar reïntegratievoorzieningen verloopt meestal via de casemanager. Slechts twee gemeentelijke organisaties voeren regie op afstand en hebben deze taak uitbesteed aan rib's. Bij één gemeente verloopt toeleiding naar een rib via het CWI. De wijze waarop cliënten worden toegeleid, is bij de meerderheid vastgelegd in richtlijnen. Ook worden diagnose-instrumenten ingezet bij de toeleiding. De twee gemeenten die regie op afstand voeren, geven alleen algemene richtlijnen voor de toeleiding, de gedetailleerde invulling daarvan wordt overgelaten aan rib's.

Welke doelgroepen krijgen voorrang bij de toeleiding naar een reïntegratievoorziening? Vier gemeenten stellen voorop dat zij een sluitende aanpak hebben voor de gehele groep uitkeringsgerechtigden, en daarom in principe geen onderscheid naar doelgroep maken. Twee van deze gemeenten voegen daaraan toe dat de sluitende aanpak betrekking heeft op nieuwe instroom en zij dus impliciet prioriteit geven aan kansrijken.

Eerst is aan gemeenten gevraagd doelgroepen spontaan te benoemen. Daarop noemden de respondenten doorgaans één doelgroep op (met uitzondering van één die

vier doelgroepen noemde). Daarna is bij zes doelgroepen expliciet nagevraagd of zij op enigerlei wijze voorrang krijgen in het reïntegratiebeleid. In onderstaande tabel staan de antwoorden weergegeven.

Tabel 4.1: Prioritering van doelgroepen

Doelgroep	'Spontaan' Totaal (n=9)	'Desgevraagd + spontaan' Totaal (n=9)
Leeftijdscategorieën		
• Jongeren	1	3
• Ouderen	1	1
Afstand tot de arbeidsmarkt		
• Kansrijk	3	4
• Kansarm	1	1
Etnische groepen		
• Allochtonen in het algemeen	1	1
Opleidingsniveau		
• Zonder startkwalificatie	1	3
Arbeidsgehandicapten	0	0
Motivatie		
• Gemotiveerden	0	3
• Niet gemotiveerden	0	0
Geen enkele doelgroep genoemd	2	2

Bron: BBO

Uit de tabel is op te maken dat een meerderheid van de gemeenten de *kansrijkheid* van de populatie als criterium gebruikt bij het doelgroepenbeleid. Meestal krijgen kansrijken voorrang. In een enkel geval wordt de kansarme populatie bevoordeeld.

Daarnaast wordt regelmatig prioriteit gelegd bij:

- jongeren;
- gemotiveerden;
- cliënten zonder startkwalificatie.

Opmerkelijk is dat geen van de gemeenten prioriteit leggen bij arbeidsgehandicapten. Desgevraagd geven zeven van de negen gemeenten aan geen specifiek beleid te hebben ten aanzien van arbeidsgehandicapten, en ook niet van plan te zijn om dat te ontwikkelen. De groep arbeidsgehandicapten wordt gezien als een speciale groep fase 4 cliënten, waarvan de meesten een WSW-voorziening of activeringsactiviteiten krijgt aangeboden. Men erkent dat maatwerk voor deze groep cruciaal is, maar dat deze groep zich niet principiële onderscheidt van andere fase 4-clieënten.

Twee gemeenten anticiperen wel op de toekomstige instroom van deze doelgroep in de WWB, maar dan vooral door alvast instrumenten in te kopen bij de aanbesteding, en door ontwikkelingen in het gezamenlijke cliëntenbestand te monitoren.

Al met al leeft de WIA nog nauwelijks bij de ondervraagde gemeenten. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat er nog geen grote instroom van WIA-clieënten in de WWB heeft plaatsgevonden.

4.4 Reïntegratie-instrumenten

Prikkels

Met uitzondering van premies bij werkaanvaarding, worden nagenoeg alle genoemde prikkels door de gemeenten toegepast. De geïnterviewde medewerkers vinden het vaak moeilijk om de incentives los van elkaar te beoordelen. De maatregelen zijn effectief door ze als een cocktail toe te passen. Zo gaat er pas een instroom beperkende werking uit van 'Work first' wanneer deze gecombineerd wordt met handhaving, en krijgt handhaving pas een preventief effect wanneer er daadwerkelijk sancties worden uitgedeeld. Sancties 'sec' worden minder effectief bevonden omdat armlastige cliënten toch weer bij gemeenten aankloppen voor bijzondere bijstand. Bovendien blijkt in de praktijk dat sancties hoge eisen stellen aan tijdige uitvoering: alleen bij een lik op stuk beleid zijn sancties effectief. Niet in alle gemeenten kan aan die eis voldaan worden. Deze praktische bezwaren klinken ook door in het relatief lage rapportcijfer dat dit instrument krijgt.

Bijna alle gemeenten gaan naar eigen zeggen kritisch om met ontheffingenbeleid. Toch vindt lang niet iedereen dat deze beleidsomslag extra uitstroom bewerkstelligt en is de waardering voor dit instrument relatief laag. Dit heeft te maken met het feit dat het om een moeilijk bemiddelbare doelgroep gaat met gering uitstroomperspectief. Een kritisch ontheffingenbeleid betekent ook niet noodzakelijkerwijs dat er in de praktijk bijna geen ontheffingen worden verleend. Ter illustratie: één gemeente met een kritisch ontheffingenbeleid stelt dat ondanks dit beleid driekwart van de bijstandspopulatie wegens arbeidsongeschiktheid een ontheffing heeft gekregen. Er moet rekening mee gehouden worden dat de vraag of men kritisch omgaat met ontheffingen een sociaal wenselijk antwoord kan uitlokken; medewerkers zijn zich er immers van bewust dat de WWB dit verlangt. 'Kritisch omgaan met ontheffingen' is al met al een rekbaar begrip.

Hetzelfde gaat op, zij het in iets mindere mate, voor 'strikte naleving van de plicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden'. Enkele gemeenten plaatsen hierbij de kanttekening dat deze plicht soms strijdig is met duurzame arbeidsinpassing en daardoor beperkte praktische waarde heeft.

Opmerkelijk is dat premies bij werkaanvaarding weinig populair zijn. Hoewel een meerderheid hiervan gebruik maakt, zegt geen enkele respondent geloof te hechten aan de effectiviteit ervan. De waardering is dan ook relatief laag. Men waardeert dit instrument hooguit als een 'vriendelijk gebaar' jegens de cliënt.

Vacaturewerving

Zoals gezegd, is een ruime meerderheid van de gemeenten bezig met het ontwikkelen van een werkgeversbenadering. Slechts twee van de negen gemeenten hebben nog geen enkele stap in die richting gezet. Op het moment van het interview geven vier van de negen gemeenten al daadwerkelijk uitvoering aan de werkgeversbenadering. Dit doen zij door zelf vacatures te werven (door accountmanagers, jobhunters of werkconsulenten) en actief contact te leggen met werkgevers en werkgeversorganisaties. Uitgangspunt bij deze werkgeversbenadering is de 'slip stream'-gedachte: door (grote) werkgevers regelmatig goed bemiddelbare cliënten aan te bieden, ontstaat er ruimte om ook af en toe een minder sterke kandidaat te plaatsen. De inspanningen zijn naar eigen oordeel effectief: zij leveren veel vacatures op.

Andere onderdelen van de werkgeversbenadering zijn samenwerking met het CWI, samenwerking met gemeentelijke afdelingen EZ en 'contract compliance'²⁹. De geïnterviewde medewerkers zien deze drie onderdelen in het algemeen als van ondergeschikt belang. Op basis van uitspraken van de geïnterviewde medewerkers kan geconstateerd worden dat er eerder een tendens bestaat om de vacature-acquisitie van het CWI over te nemen, dan om de samenwerking met het CWI op te zoeken. Contacten met gemeentelijke EZ-afdelingen stuiten bij samenwerkingsverbanden op het praktische bezwaar dat men ver van deze organisaties af staat. Van contract compliance wordt nog maar mondjesmaat gebruik gemaakt. Wel verwacht men dat het gebruik ervan zal toenemen wanneer aanbesteed wordt in het kader van de WMO. Degenen die er gebruik van (gaan) maken, koesteren echter geen hoge verwachtingen van het instrument. Het wordt door sommigen gezien als een dwangmiddel dat zich niet leent voor maatwerk. Een goede werkgeversbenadering vereist volgens de respondenten evenwichtige aandacht voor het belang van de werkgevers én cliënten; bij contract compliance wordt het belang van cliënten te veel benadrukt.

Bemiddeling

Een ruime meerderheid van de gemeenten spant zich in om eigen cliënten te bemiddelen. Dit neemt de vorm aan van 'open bemiddeling' en 'gesloten bemiddeling'. 'Open bemiddeling' wordt niet als effectief ervaren; het leidt zelden tot een goede match. Gesloten bemiddeling (door eigen consultants of door rib's) levert vaker een 'match' op. Sommige gemeenten voegen hier aan toe dat het effectiever is om bij een vacature een werkzoekende te zoeken, dan andersom.

Scholing

Alle gemeenten hebben op enigerlei wijze scholing in het voorzieningspakket opgenomen. Vormen van scholing variëren van langdurige vakgerichte scholing tot kortdurende vormen van vaardigheidstraining, coaching en taallessen. Het aanbod van vakgerichte scholing is doorgaans beperkt tot cliënten zonder startkwalificatie, omdat dit op gespannen voet staat met de kortste weg naar werk.

Tabel 4.2: Effectiviteit volgens Friese gemeentefunctionarissen (n=9)*

Instrument	Oordeel Gemeenten
Incentives	
Work first	+
handhaving en sancties	+/-
uitstroompremies	-
strikt ontheffingenbeleid	+/-
strikte toepassing algemeen geaccepteerde arbeid	+/-
Bemiddeling	+/-
Scholing	+ vakscholing +/- vaardigheden/activering
Loonkostensubsidies	+ privaat +/- publiek
Gesubsidieerde arbeid	+/-

* + = effectief, +/- = soms effectief/soms niet effectief, .. = onbekend. In bijlage 3 is toegelicht hoe deze tabel is afgeleid uit de rapportcijfers die gemeenten verstrekken hebben.

Bron: BBO

²⁹ Hieronder wordt verstaan dat gemeenten bij aanbestedingen (bijvoorbeeld voor de thuiszorg) bedingt dat de marktpartij een bepaald aantal bijstandsgerechtigden in dienst neemt.

Scholing wordt doorgaans effectief gevonden in termen van uitstroom naar werk. Opmerkelijk is dat vakscholing erg verschillend wordt gewaardeerd. Sommigen geven een hoge waardering omdat ze het zien als essentieel middel voor duurzame reïntegratie. Anderen geven relatief lage waarderingcijfers. Sociale vaardigheden en activering worden nuttig bevonden, maar worden vooral gezien als een tussenstap op de reïntegratieladder; ze scoren daardoor lager in termen van uitstroom naar werk.

Werkervaring

Alle gemeenten bieden werkvoorzieningen aan in hun reïntegratiepakket. Er is een onderscheid te maken naar twee soorten financieringen: werken met behoud van uitkering, en werken met inzet van loonkostensubsidies. Doel van de voorzieningen is het opdoen van werkervaring en prikkeling van werkgevers door middel van proefplaatsing en activering. De voorzieningen op basis van loonkostensubsidies zijn alle terug te vinden in het bedrijfsleven. Daarnaast bieden de meeste gemeenten gesubsidieerde werkvoorzieningen in de publieke sector aan. Deze worden minder vaak als effectief beschouwd in termen van uitstroom en relatief laag gewaardeerd. Vier gemeenten beschikken nog over oude WIW/ID-plaatsen. Zij streven naar afbouw, maar achten het vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk dat een kleine groep cliënten zonder uitstroomperspectief blijvend deze arbeidsplaatsen inneemt. Respondenten vinden het daarom weinig zinvol om te spreken over 'effectiviteit in termen van uitstroom' bij WIW/ID-plaatsen. Wel krijgt deze vorm van werkvoorziening vanwege het maatschappelijke nut een relatief hoge waardering.

4.5 Succesfactoren in de uitvoering en organisatie

In de enquête zijn vragen gesteld die enige informatie verschaffen over de huidige stand van zaken rond deze succesfactoren. Opgemerkt moet worden dat dit slechts een indicatief beeld schetst.³⁰

Contact met de cliënt

Slechts drie respondenten vinden dat de casemanager goed op de hoogte is van de ontwikkeling en behoeften van de cliënt. Vijf vinden de kennis 'niet goed, maar ook niet slecht'. Bij één gemeente wordt de kennis ronduit slecht bevonden. Bij de beantwoording van de vraag wordt veelal spontaan gemeld dat er een verbeterproces gaande is.

Samenwerking met de rib's

Door drie gemeenten wordt het contact met rib's als 'intensief' gekwalificeerd. Vier gemeenten houden zich afzijdig en twee gemeenten kenschetsen de relatie als 'afstandelijk'. Er wordt aangegeven dat ook hier een verbeterproces gaande. De gemeenten zijn doorgaans niet goed te spreken over de prestaties van rib's. Hoewel de prestaties volgens respondenten verschillen per rib, zijn slechts twee gemeenten tevreden. Twee gemeenten houden zich afzijdig, de overige vijf zijn ronduit ontevreden. In een toelichting op deze vraag geven gemeenten aan dat dit de reden is om rib's intensiever te begeleiden en een deel van de reïntegratietaken zelf te gaan uitvoeren.

Managementinformatie en monitoring

Managementinformatie over uitstroom en kosten van reïntegratie wordt door tweederde van de gemeenten voldoende bevonden. De overige gemeenten vinden dat er verbeteringen mogelijk zijn. Het is gebruikelijk dat gemeenten zichzelf vergelijken met

³⁰ Voor een meer betrouwbare en valide beoordeling van de uitvoering zouden diepte-interviews gehouden moeten worden.

andere gemeenten: zeven van de negen gemeenten doen aan benchmarking. Het is niet duidelijk in hoeverre bench marking ook daadwerkelijk actuele en bruikbare resultaten oplevert.³¹

Resultaatgerichtheid

Aan gemeenten is gevraagd of het beleid vertaald is in gekwantificeerde taakstellingen. Vier gemeenten beantwoorden de vraag ontkennend. De overige gemeenten kennen wel taakstellingen: uitgesplitst naar instrumenten (drie gemeenten), naar doelgroepen (één gemeente) of generieke taakstellingen (één gemeente).

Pilots en experimenten

Tot slot is gevraagd of de gemeente experimenteert met uitvoering en beleid. Dit is bij alle geïnterviewde gemeenten het geval. De omvang van de experimenten is wisselend. Sommige experimenten worden uitgevoerd met behulp van subsidie, veelal worden de experimenten ook uit eigen middelen gefinancierd. Experimenten hebben als doel om 'al doende' het beleid en de uitvoering te verfijnen. Ook worden experimenten benut om de toegestane grenzen van de WWB af te tasten. Hieronder is samengevat op welk terrein de experimenten plaatsvinden:

- sociale activering, voor cliënten met gering uitstroomperspectief (bijvoorbeeld langdurig werklozen, arbeidsgehandicapten);
- sociale activering in het kader van de WMO;
- projecten voor doelgroepen (allochtone vrouwen, cliënten met psychische belemmeringen, voortijdig schoolverlaters en risicjongeren);
- gezondheidsbevordering
- werkgeversbenadering
- multiprobleem-clieënten
- schuldhulpverlening.

³¹ Er is een landelijk bench marking systeem, waar een aantal Fries gemeenten aan meedoet. Zie www.wwbenchmark.nl. Er is geen bench mark voor (alleen) de Friese gemeenten.

DEEL III
REÏNTEGRATIE ARBEIDSGEHANDICAPTEN

5 REÏNTEGRATIEBELEID EN INSTRUMENTEN ARBEIDSGEHANDICAPTEN

5.1 Inleiding en verantwoording

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het deelonderzoek naar de uitvoeringspraktijk bij gemeenten, uitzendbureaus en reïntegratiebureaus. Het deelonderzoek is gebaseerd op interviews bij personen werkzaam bij de betreffende organisaties. Het ging om de praktijk bij Friese gemeenten en bij in Fryslân gevestigde uitzendbureaus en reïntegratiebureaus. Het UWV is hier niet afzonderlijk meegenomen, omdat het UWV-beleid vooral landelijk wordt aangestuurd.

Verantwoording

Informatie over het gemeentelijk reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten is gebaseerd op een enquête onder managers van de veertien gemeentelijke organisaties voor werk en inkomen. (Voor een uitgebreide verantwoording zie hoofdstuk 4.)

Door middel van een schriftelijke en telefonische enquête bij uitzendbureaus en reïntegratiebureaus is informatie verkregen over de huidige manier van werken met betrekking tot arbeidsgehandicapten. De enquêtes zijn gericht geweest op uitzendbureaus en reïntegratiebureaus in de provincie Fryslân.

Vragen aan de reïntegratiebureaus waren gericht op plaatsingsratio, aanbestedingen/trajecten, samenwerking met verschillende partijen zoals UWV, CWI, gemeenten en uitzendbureaus. Tevens was de enquête gericht op de werkwijze en het gebruik van de verschillende instrumenten bij de verschillende organisaties. Indien men op de hoogte was van de verschillende instrumenten of de werkwijze, is doorgevraagd naar het gebruik van de instrumenten.

De enquête die is afgenomen bij uitzendbureaus was gericht op de kennis met betrekking tot arbeidsgehandicapten (wie is arbeidsgehandicapt, welke instrumenten zijn er), de bekendheid en de samenwerking met de verschillende partijen. Er zijn in totaal gesprekken gevoerd met 14 reïntegratiebureaus en 16 uitzendbureaus met vestigingen in Fryslân.

5.2 Positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt

Arbeidsgehandicapten in Fryslân

Arbeidsgehandicapten vormen in Fryslân een aanzienlijke groep.

Tabel 5.1: Aantal uitkeringsgerechtigden in Fryslân, eind tweede kwartaal 2006

Uitkering	Aantal eind 2 ^e kwartaal 2006
AO totaal	31.640
waarvan:	waarvan:
WIA/WAO	21.790
Wajong (jonggehandicapten)	7.250
WAZ (zelfstandig ondernemers)	2.600

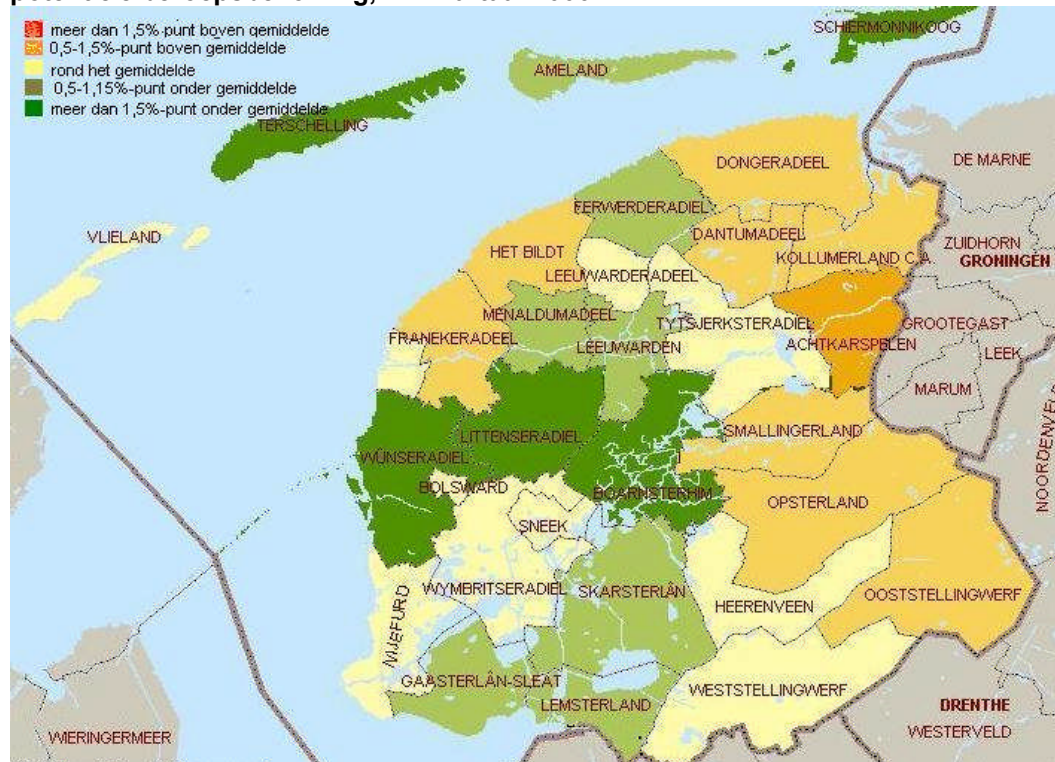
WAO = Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering; WIA = Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen; WAZ = Wet Arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (per 1 augustus 2004 afgeschaft); Wajong = Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapte

Bron: CBS

Gemeten als het aantal personen met een uitkering op grond van arbeidsongeschiktheid gaat het om ruim 30.000. Ongeveer twee derde daarvan betreft mensen met een WIA/(WAO) uitkering. Een andere grote groep betreft jonggehandicapten (Wajong).

Van het aantal personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering woont een relatief groot gedeelte in de westelijke en noordelijke gemeenten van Fryslân.

Figuur 5.1: Aandeel personen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering onder de potentiële beroepsbevolking, 2^e kwartaal 2006



Bron: provincie Fryslân

Positie op arbeidsmarkt

De arbeidsmarkt is voor mensen met een handicap minder toegankelijk. Arbeidsgehandicapten hebben te maken met specifieke belemmeringen die deels voortkomen uit gebrek aan kennis en negatieve beeldvorming onder potentiële werkgevers.³² Er bestaan verschillen in de beeldvorming over arbeidsgehandicapten, afhankelijk van het type arbeidshandicap of aandoening. Zo is de beeldvorming rond chronisch zieken en mensen met een lichamelijke of zintuiglijke handicap minder negatief dan die van mensen met psychiatrische klachten.

Uit onderzoek blijkt dat vooral motivatie van de cliënt een belangrijke rol speelt bij het aannemen van arbeidsgehandicapten. Door werkgevers wordt overigens aangegeven dat juist op het punt van motivatie arbeidsgehandicapten er vaak positief uitspringen. Bij

³² Zie Petersen, Vonk en Bouwmeester (2004).

het afwijzen van arbeidsgehandicapte sollicitanten, spelen de volgende factoren een rol:³³

- een verwacht hoger ziekteverzuim (81%);
- een verwacht lagere productiviteit (78%);
- financiële risico's (73%);
- extra last voor de 'gezonde' werknemers (57%);
- eerdere persoonlijke ervaringen (53%);
- liever geen arbeidsgehandicapten in representatieve functies (42%);
- verwachte negatieve reactie van medewerkers (39%).

'Bij Oenema Taxi werken 135 mensen. Ongeveer twintig procent daarvan is arbeidsgehandicapt. Toch ligt ons ziekteverzuim op drie procent, dat is ongeveer de helft van het gemiddelde verzuim in de branche.'

'Ze zijn bijna altijd extra gemotiveerd. En daarom zijn ze welkom bij ons bedrijf.'

'Eigenlijk is dat vreemd dat deze mensen zoveel moeite hebben om aan de slag te komen. Als ik naar vroeger kijk dan vond de maatschappij vaak een plek voor hen. Ze konden aan de slag op het land, of kregen een baantje als bijrijder van de vrachtwagenchauffeur. Het lijkt tegenwoordig wel of de maatschappij gehandicapt is. Een plek voor de medemens die door een beperking niet helemaal meekomt, is geen vanzelfsprekendheid meer.'

Uit: artikel in het kader van het symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân', 25 januari 2007.

'Vanuit 25 hectare glastuinbouw voorziet de firma Hartman in Sexbierum zaken als Albert Heijn van onder andere snackkommers, paprika's en tomaten. Voor het plukken en verpakken van die producten maakt Hartman graag gebruik van gedeeltelijk arbeidsongeschikte medewerkers.'

'Ons bedrijf leent zich prima voor mensen die vanwege hun beperking niet meer in hun oude werk aan de slag kunnen. Uit de reacties die we van de medewerkers krijgen, maak ik wel op dat zij het hier naar hun zin hebben.'

'Toen ik hiermee begon had ik heel sterk de menselijke kant van het personeelsbeleid op het netvlies. Het is natuurlijk prachtig als je een vacature kunt vervullen en tegelijkertijd iemand een kans kunt geven die het niet gemakkelijk heeft op de arbeidsmarkt.'

Uit: artikel in het kader van het symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân', 25 januari 2007.

'De perceptie dat arbeidsgehandicapten minder productief zouden zijn en zich vaker ziek melden, komt niet geheel overeen met de werkelijkheid. Zo blijkt uit verschillende eerdere studies dat medewerkers met een handicap of beperking niet minder productief zijn dan werknemers zonder handicap of beperking. Daar de uitkomsten van studies naar het verzuimpercentage van (arbeids) gehandicapten geen eenduidig beeld geven, is niet te zeggen of de beeldvorming rond het verzuim van arbeidsgehandicapten klopt met de werkelijkheid.'

'Over de motivatie van arbeidsgehandicapten hebben leidinggevend en collega's een veel positiever beeld. Vrijwel geen enkele leidinggevende is van mening dat lichamelijk gehandicapten en chronisch zieken minder gemotiveerd zijn dan 'gezonde' medewerkers.'

Uit: A. van Petersen, M. Vonk en J. Bouwmeester, Onbekend maakt onbemind. Attitude onderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt, Research voor Beleid, Leiden, 9 januari 2004.

³³ Het onderzoek is gehouden onder leidinggevend en medewerkers die aangaven dat hun arbeidsorganisatie regelmatig te maken krijgt met sollicitanten met een handicap, beperking of psychische klachten. Zie Petersen, Vonk en Bouwmeester (2004).

Het verwachte hogere ziekteverzuim, de verwachte lagere productiviteit en de grotere financiële risico's die de werkgever zou lopen bij het aannemen van een arbeidsgehandicapte worden door leidinggevenden het meest genoemd als factoren die bij het afwijzen van arbeidsgehandicapte sollicitanten een rol spelen. In het onderzoek wordt geconcludeerd dat kennelijk kennis ontbreekt over regelingen die juist deze risico's verkleinen. De minst bekende regeling is die van de no-riskpolis voor de werkgever.³⁴

5.3 Gemeentelijk reïntegratiebeleid voor arbeidsgehandicapten

Praktijk in Fryslân

Arbeidsgehandicapten worden op dit moment door gemeenten niet als een aparte doelgroep van reïntegratiebeleid beschouwd. Arbeidsgehandicapten en WIA-ers worden beschouwd als een moeilijk bemiddelbare groep, die uiteraard maatwerk bij reïntegratie vereist, maar geen bijzondere positie inneemt ten opzichte van de moeilijk bemiddelbare bijstandsgerechtigden die de gemeente al van oudsher in zijn bestand heeft.

Enkele gemeenten vermoeden dat speciale reïntegratie-methodieken bij reïntegratiebureaus ingezet zullen moeten worden, maar hebben nog geen concrete voorbereidingen in die richting getroffen. De houding van gemeenten en UWV kan al met al gekarakteriseerd worden als afwachtend. Het is de vraag of dit een wijze strategie is. Door in samenwerking met ketenpartners tijdig te anticiperen op instroom van WIA-ers in de bijstand kan voorkomen worden dat deze uitkeringsgerechtigden een grote terugval in inkomen tegemoet ziet en kan een extra impuls gegeven worden aan uitstroom naar werk. Door het Rijk wordt onderkend dat arbeidsgehandicapten baat hebben bij intensieve bemiddeling. Door middel van extra inzet van reïntegratiecoaches (vaak in samenwerking tussen gemeenten en UWV) wordt de inspanning om arbeidsgehandicapten (en WW-ers) te reïntegreren kracht bijgezet.

Uit het onderhavige onderzoek blijkt ook dat uitzendbureaus en in mindere mate reïntegratiebureaus arbeidsgehandicapten veelal niet als doelgroep hanteren. Er is vaak ook weinig kennis van specifieke regelingen voor arbeidsgehandicapten.³⁵

Discussie

Bij gemeenten heerst onzekerheid omtrent de omvang van de instroom vanuit de WIA in de WWB. Lang niet alle WIA-ers zullen als gevolg van de inkomenstoets na verloop van tijd in de bijstand komen. Gemeenten hebben er baat bij wanneer zij tijdig kunnen anticiperen op de te verwachten instroom. Het UWV kan daar een bijdrage aan leveren door per gemeente de verwachte instroom te prognosticeren aan de hand van een bestandsanalyse.

5.4 Reïntegratie door uitzendbureaus

Aan de geïnterviewde uitzendbureaus is gevraagd of men op het uitzendbureau ook wel arbeidsgehandicapten bij opdrachtgevers/werkgevers plaatst. Slechts een enkel bureau plaatst arbeidsgehandicapten. Mocht het zo zijn dat een uitzendbureau een arbeidsgehandicapte heeft geplaatst, dan is dit over het algemeen niet met behulp van

³⁴ Artikel 29b van de Ziektewet.

³⁵ Zie hoofdstuk 6.

instrumenten. Vaak is van te voren niet bekend dat de betrokken kandidaat een handicap heeft en dat er in te zetten instrumenten beschikbaar waren.

Er is niet concreet één aantoonbare reden waarom er niet of nauwelijks arbeidsgehandicapten worden geplaatst via het uitzendbureau. Zaken die naar voren komen zijn:

- er staan gewoonweg geen arbeidsgehandicapten ingeschreven bij uitzendbureaus (of het is niet bekend dat iemand een arbeidgehandicapten status heeft);
- de uitzendbureaus zien geen mogelijkheden voor plaatsing van arbeidsgehandicapten;
- het kunnen plaatsen is ook afhankelijk van de opdrachtgevers;
- kennis ontbreekt bij de medewerkers van uitzendbureaus met betrekking tot instrumenten.

Bij de vraag of de uitzendbureaus specialistisch of allround werken, werd geantwoord dat in principe elk bureau wel allround georiënteerd is. Wel is dit afhankelijk van het werkgebied en van de markt.

Bij geen enkel bureau is het mogelijk om in het systeem een 'code' mee te geven bij arbeidsgehandicapten. Middels deze code zou het makkelijk zijn om te signaleren wie arbeidsgehandicapt is en wat voor mogelijkheden er dan zijn. Aangezien de uitzendbureaus nauwelijks arbeidsgehandicapten plaatsen, is dit ook niet iets wat aan de orde is binnen de organisaties.

Instrumenten

De vraag of de medewerkers op het uitzendbureau op de hoogte zijn van reïntegratie-instrumenten en mogelijkheden is ontkennend beantwoord. Binnen het uitzendwezen is nagenoeg niemand op de hoogte van alle verschillende mogelijkheden en instrumenten die er zijn. Mocht het zo zijn dat men op de hoogte is, dan betreft dit een enkeling binnen een organisatie. Vanuit het centrale of landelijke (hoofd)kantoor wordt wel informatie gegeven over (nieuwe) wet- en regelgeving. Echter de geïnterviewde medewerkers geven aan dat doordat ze er niet mee te maken hebben ze die kennis ook niet paraat hebben en dit ook niet bijhouden.

Samenwerking

De vragen met betrekking tot samenwerking zijn gericht op de samenwerking met verschillende opdrachtgevers (bedrijven) en gericht op de samenwerking met verschillende instanties. Door de medewerkers bij de uitzendbureaus wordt aangegeven dat de samenwerking met opdrachtgevers goed is. Dit betreft de samenwerking met betrekking tot de reguliere plaatsingen. Samenwerking met opdrachtgevers met betrekking tot het plaatsen van arbeidsgehandicapten is er niet of nauwelijks.

Elk uitzendbureau werkt samen met het CWI. Wat hierin opvalt is dat aangegeven wordt dat de communicatie naar elkaar toe verbeterd kan worden. Verder wordt er in Fryslân veel samengewerkt met reïntegratiebureaus. Deze samenwerking is niet specifiek gericht op het plaatsen van arbeidsgehandicapten. De reïntegratiebureaus hebben meer in hun portefeuille, zoals de WWB-ers en WW-ers. De samenwerking met de bureaus heeft met name betrekking op deze doelgroepen. Een duidelijk signaal van uitzendbureaus is dat de reïntegratiebureaus de kandidaten vaak onvoldoende introduceren bij het bureau of een opdrachtgever. Dit wordt als vervelend ervaren. Door een betere introductie van een kandidaat kan men ook beter beoordelen wat de mogelijkheden zijn.

De samenwerking met de reïntegratiebureaus is veelal éézijdig. Reïntegratiebureaus weten de uitzendbureaus wel te vinden. Echter, andersom wordt nauwelijks contact gezocht. Nu de arbeidsmarkt krappert, zie je hier wel een omslag in. Voor uitzendbureaus is het steeds lastiger om passende kandidaten voor vacatures te vinden. Uitzendbureaus zullen dus meerdere wegen moeten bewandelen om de juiste kandidaat te vinden. Eén van deze wegen is ook de weg naar het reïntegratiebureau. Verschillende bureaus geven aan dat deze nu zeker meer reïntegratiebureaus benaderen.

5.5 Reïntegratie door reïntegratiebureaus

Aan de geïnterviewde reïntegratiebureaus is gevraagd of men op het reïntegratiebureau ook arbeidsgehandicapten bij werkgevers plaatst. Op een enkel bureau na, plaatsen eigenlijk alle reïntegratiebureaus arbeidsgehandicapten. In Fryslân zijn enkele reïntegratiebureaus die helemaal geen arbeidsgehandicapten plaatsen. Die bureaus hebben een andere doelgroep, richten zich bijvoorbeeld meer op de WW-ers en WWB-ers. De vraag hoeveel definitieve plaatsingen men op jaarbasis realiseert, was moeilijk te beantwoorden. Een gemiddeld aantal is hier niet in te noemen. Elk bureau werkt met verschillende trajecten en aanbestedingen. Per traject of aanbesteding zijn specifieke afspraken gemaakt met de uitbestedende organisatie. Veder heeft elk bureau te maken met verschillende doelgroepen. Geen enkel bureau uit het onderhavige onderzoek houdt zich alleen bezig met het plaatsen van arbeidsgehandicapten.

De vraag of men meer arbeidsgehandicapten definitief uit zou kunnen plaatsen als ze meer gefaciliteerd zouden worden vanuit de overheid werd over het algemeen bevestigend beantwoord. Langdurige plaatsing zouden gerealiseerd kunnen worden door bijvoorbeeld meer gebruik te kunnen maken van een instrument zoals duurzame *jobcoaching*. Echter, dit instrument mag niet altijd ingezet worden van de uitbestedende organisatie. Ook door de wetwijzigingen heeft men ervaren dat er minder mogelijk is. Niet iedereen die een arbeidshandicap heeft valt onder de 'oude REA'. Verder verwachten de bureaus dat meer faciliteiten voor werkgevers drempelverlagend kunnen werken, en dus meer arbeidsgehandicapten aan een baan zou kunnen helpen.

Reïntegratiebureaus plaatsen in diverse sectoren mensen. In sectoren met zwaardere arbeid is, zoals de bouw, worden uiteraard minder mensen geplaatst. Elk reïntegratiebureau is divers georiënteerd. Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt met bepaalde sectoren.

Instrumenten

Instrumenten die bestaan zijn de volgende.³⁶

- Loondispensatie
Dit komt vooral voor bij de Wajong. Als een jonggehandicapte door zijn ziekte of beperking veel minder presteert dan een ander die hetzelfde werk doet, mag de werkgever hem/haar tijdelijk minder loon betalen. Tijdelijk houdt in maximaal vijf jaar. Soms kan dit nog verlengd worden. Loondispensatie is vooral bedoeld om een mindere arbeidsprestatie aan het begin van de baan op te vangen.
- Proefplaatsing
Een plaatsing bij een opdrachtgever met behoud van uitkering voor de arbeidsgehandicapte medewerker. Dit kan maximaal drie maanden.

³⁶ Met de inwerkingtreding van de WIA per 29-12-2005, is de wet Rea en daarmee de term arbeidsgehandicapte formeel niet meer van toepassing voor mensen vanaf die datum onder de WIA vallen. Echter voor mensen die op deze datum al als arbeidsgehandicapte aangemerkt werden in het kader van de wet Rea, geldt deze wet nog wel.

- **Premiekortingen**
Als een werkgever een arbeidsgehandicapte medewerker in dienst heeft genomen of als een medewerker arbeidsgehandicapt is geworden, dan kan de werkgever korting krijgen op het werkgeversdeel van de WWV-premie en korting op de totale WAO-premie.
- **Arbeidsplaatsvoorzieningen**
Als een werknemer vanwege zijn ziekte of een handicap hulpmiddelen of ondersteuning nodig heeft op de werkplek, kan voor de aanschaf daarvan aanspraak gemaakt worden op een vergoeding of een toekenning in natura.
- **Subsidie voor werkplekaanpassing**
Als een werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst heeft genomen voor minimaal 6 maanden, dan kan de werkgever subsidie bij het UWV aanvragen voor de kosten die hij heeft gemaakt met betrekking tot onder andere werkplekaanpassingen.
- **Jobcoaching**
Bij de reïntegratie kan een werknemer gebruik maken van een jobcoach als de werknemer bij de reïntegratie extra begeleiding nodig heeft. De jobcoach heeft met name een coachende of sturende functie.
- **No-riskpolis/'artikel 29 b'**
Als een werkgever een werknemer in dienst heeft met een beperking of deze in dienst neemt, kan hij/zij een beroep doen op de no-riskpolis. Deze houdt in dat als tijdens de eerste vijf jaren van het dienstverband een nieuwe medewerker ziek wordt, de loondoorbetaling bij ziekte op basis van ziekwetdagloon wordt overgenomen door het UWV (ook als de ziekte-oorzaak niets met de arbeidshandicap te maken heeft). De werkgever hoeft dus geen loon te betalen als de werknemer ziek wordt. Normaal moet een werkgever bij ziekte van de werknemer minimaal 70% van het loon doorbetalen. Bij de no-riskpolis wordt dit overgenomen door het UWV. Ook telt deze werknemer niet meer voor de premievaststelling van de WAO.
- **Pemba vrijstelling**
Ook het risico op een verhoging van de WAO-premie bij hernieuwde arbeidsongeschiktheid is afgedekt. Als aan de arbeidsgehandicapte werknemer binnen zes jaar nadat hij in dienst is gekomen een WAO-uitkering wordt toegekend, telt hij niet mee voor de berekening van de gedifferentieerde WAO-premie. De eerste 5 jaren van het dienstverband bestaat er geen financieel risico met betrekking tot de premiedifferentiatie wet Pemba.

De instrumenten waar het meest gebruik van wordt gemaakt om arbeidsgehandicapten te plaatsen zijn de volgende;

- Proefplaatsing
- Loondispensatie
- Premiekortingen
- No-riskpolis/Artikel 29b

Wat specifiek bij de geïnterviewde bureaus naar voren komt, is dat niet alleen het beschikbaar hebben van een instrument belangrijk is. Als er een negatieve houding bij werkgevers is, dan is het heel lastig om een arbeidsgehandicapte medewerker te plaatsen. Het reïntegratiebureau geeft aan dat het belangrijk is om dan eerst de 'angst' bij de werkgever weg te halen. De angst kan verschillende oorzaken hebben, bijvoorbeeld een negatieve ervaring of vooroordelen die leven. Aangegeven wordt wel dat als een werkgever een positieve ervaring heeft gehad het dan ook makkelijk plaatsen is.

Samenwerking

De vraag of er samenwerking is wordt door de verschillende bureaus bevestigend beantwoord. Reïntegratiebureaus werken met veel verschillende partijen samen. Partijen waarmee wordt samengewerkt zijn onder andere verschillende gemeentes in Fryslân, CWI, UWV, opleidingsinstituten, andere reïntegratiebureaus en uitzendbureaus.

Met gemeenten en UWV zijn vaak speciale afspraken gemaakt, al dan niet via aanbestedingen. Met uitzendbureaus wordt wel samengewerkt, echter hiermee worden geen specifieke afspraken gemaakt. In de procedure die een reïntegratiebureau met een kandidaat doorloopt worden de uitzendbureaus meegenomen. Aangegeven is dat deze samenwerking zeker nog beter zou kunnen.

Door de reïntegratiebureaus wordt aangegeven dat de communicatie met opdrachtgevers en andere ketenpartners beter kan. Daarnaast is er veel papierwerk nodig om bepaalde zaken en plaatsingen te kunnen realiseren. Door deze werkzaamheden blijft er minder tijd over om bedrijven te benaderen voor de arbeidsgehandicapten. Dit is met name een signaal richting de opdrachtgevers zoals de gemeenten en het UWV. Door sommige (krappe) aanbestedingen wordt het voor een reïntegratiebureau soms erg lastig om maatwerk te kunnen leveren.

6 AANBEVELINGEN SYMPOSIUM 'GEKNIPT VOOR DE JUISTE BAAN IN FRYSLÂN'

'Het is niet wij (werkgevers) en zij (arbeidsgehandicapten). Kijk wat je met elkaar samen kan. Dan wordt het wij samen!'³⁷

Op 25 januari 2007 is een symposium georganiseerd over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten, onder de titel 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân'. Het symposium was georganiseerd door de provincie Fryslân, MEE Friesland, CWI en UWV, met medewerking van de onderzoekers. Op het symposium zijn deelnemers van de doelgroep (arbeidsgehandicapten), werkgevers, reïntegratiebureaus, uitzendbureaus en uitvoeringsorganisaties met elkaar in discussie gegaan over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

De hiervoor gegeven uitspraak uit de workshopgroep arbeidsgehandicapten was de rode draad door het hele programma van het symposium. De wil om elkaar te vinden en er samen voor te zorgen dat er meer arbeidsgehandicapten aan het werk komen, werd breed uitgedragen door de deelnemers. Er kwamen diverse ideeën naar voren. Maar er zijn ook belemmeringen, waardoor deze wil toch niet omgezet wordt in daden. Werkgevers die al werken met arbeidsgehandicapten laten zien dat er wel mogelijkheden zijn.

De aanbevelingen en conclusies uit het symposium zijn hierna per thema gepresenteerd.

Conclusies

Contact met werkgevers

Contact leggen met een werkgever over plaatsing van een arbeidsgehandicapte kan in principe op elk moment gestart worden. Werkgevers plaatsen soms geen vacatures meer, omdat er dan veel te veel sollicitanten reageren.

Werkgevers doen zaken met personen, niet met instanties. Ze willen graag een duurzame band opbouwen met een vaste contactpersoon. Maar het belang van het contact moet van twee kanten komen. De contactpersoon moet dus ook wat te bieden hebben. Hij/zij moet goed inschatten wat de werkgever wil, goede nazorg leveren bij de plaatsing van iemand en hem ondersteunen bij instrumenten en regelgeving e.d. Een aantal reïntegratiebedrijven verstaat deze taak heel goed en vormt zodoende een succesvolle schakel tussen overheid en werkgever.

Uitzendbureaus daarentegen kennen de doelgroep arbeidsgehandicapten nauwelijks. Dit betreft zowel de mogelijkheden en de kracht van deze potentiële werknemers, als de regelgeving en de in te zetten instrumenten. Naar de mening van de deelnemers, kun je deze doelgroep ook niet zomaar erbij nemen, maar moet je je echt specialiseren. Het 'snelle' werken van uitzendbureaus met vaak wisselende consultants belemmert succesvolle bemiddeling van arbeidsgehandicapten door uitzendbureaus.

³⁷ Uitspraak tijdens het symposium.

Arbeidsgehandicapten

Door steeds weer herkeuringen is een deel van de arbeidsgehandicapten verbitterd. Verder zijn wegen die voor 'gezonde' mensen wel werken, voor deze groep soms niet beschikbaar. Het is voor arbeidsgehandicapten vrijwel niet mogelijk om zich in te schrijven bij een uitzendbureau.

Samenwerking in de keten

De wil om samen te werken is er onder de deelnemers aan het symposium. Maar er zijn wel belemmeringen die een krachtige samenwerking in de weg staan. Een belangrijke belemmering is dat iedere partij (financieel) wordt afgerekend op de eigen resultaten. Gemeenten en UWV hebben er belang bij dat iemand uit hun bestand wordt geplaatst. Wanneer één persoon namens gemeenten, UWV en CWI de werkgever bezoekt, is het niet altijd duidelijk hoe deze persoon met de elkaar concurrerende belangen om moet gaan. Voor echte samenwerking is onder de huidige omstandigheden veel durf en vertrouwen nodig.

Werkgevers

Voor werkgevers haakt het aannemen van een arbeidsgehandicapte meteen aan de Wet poortwachter.³⁸ Rond de uitvoering van de Wet poortwachter hebben werkgevers vaak nog veel vragen en is er vrees voor veel 'papierwerk' en financiële risico's. Dit slaat over op de vraag om al dan niet arbeidsgehandicapten aan te nemen. Als de Wet poortwachter beter is ingeburgerd, dan zal dit vermoedelijk ook meer ruimte bieden voor het aan het werk helpen van arbeidsgehandicapten.

Werkgevers zijn ondernemend naar de markt toe, maar willen risico mijden ten aanzien van de kostenkant. Daarnaast geldt nog de stelling 'onbekend maakt onbemind'. Deze twee opvattingen zijn belemmerende factoren voor werkgevers om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Werkgevers die arbeidsgehandicapten in dienst hebben ervaren deze medewerkers als zeer gemotiveerd. Het ziekteverzuim is bij deze werknemers juist heel laag.

Aanbevelingen

De volgende suggesties en aanbevelingen kwamen naar voren tijdens het symposium.

Vacatures:

- Goed duurzaam contact met werkgevers is van belang. Hiermee hoeft niet gewacht te worden op een vacature. Er moet een vertrouwensband ontstaan van waaruit je elkaar iets kunt.
- Arbeidsgehandicapten moeten goed weten wat zij kunnen en wat zij niet kunnen en wat daarvan in de praktijk op te lossen is. 'Wees je eigen deskundige en wordt professioneel gehandicapt'.
- Tijd is een belangrijke factor. Als er een vacature is, is er ook snel iemand nodig. Instanties werken vaak veel te traag. Hierover kunnen concrete afspraken worden gemaakt.

³⁸ In de Wet (verbetering) poortwachter is geregeld wat werknemers en werkgevers moeten doen om te bevorderen dat langdurig zieke werknemers zo snel mogelijk weer aan de slag gaan. Het gaat om zaken als (snelle) melding, onderzoek naar de mogelijkheden om weer aan de slag te gaan, en probleemanalyse. Alleen als werknemer en werkgever zich genoeg hebben ingespannen om te voorkomen dat een uitkering nodig is, volgt eventueel de keuring voor een WIA-uitkering.

Werving/Selectie:

- Voor de werkgever is het vooral van belang dat de nieuwe medewerker goed in de groep past, qua kwaliteiten en competenties en qua persoon. De *match* moet hierop gericht zijn. Andere zaken als beperkingen en instrumenten komen op de tweede plaats. De eventueel bemiddelende instantie moet zowel de werkgever als de werkzoekende dus *goed* kennen.

Instrumenten:

- Het is handig als arbeidsgehandicapten zelf weten waar ze allemaal recht op hebben.
- Het UWV zou werkgevers actief kunnen informeren over hun rechten. Bijvoorbeeld als de werkgever een werknemer ziek meldt in het kader van de Wet poortwachter en hij/zij weet niet dat voor deze werknemer aanspraak kan worden gemaakt op de no-riskpolis.
- Reïntegratiebedrijven kunnen de service aanbieden om zaken te regelen en daarmee de papierwinkel voor de werkgever te verkleinen.
- De proefplaatsing van drie maanden is vaak te kort. Arbeidsgehandicapten hebben wat langer de tijd nodig om voor eventuele belemmeringen in het werk praktische oplossingen te bedenken. Hierdoor volgt er niet altijd een definitieve plaatsing. Langere tussenvormen zijn welkom.
- Om te kunnen proeven, zoeken, uitvinden en ervaren wat je wel goed kan, zouden arbeidsgehandicapten vaker snuffelstages en verschillende vormen van vrijwilligerswerk willen doen. De drempel naar een reguliere baan wordt zo geslecht, want de arbeidsgehandicapte brengt dan zijn eigen 'oprit' mee.
- Voor verschillende groepen arbeidsgehandicapten gelden verschillende regelingen. Hierdoor wordt het geheel onoverzichtelijk en kan er mogelijk concurrentie optreden tussen verschillende doelgroepen. De aanbeveling wordt gedaan om aan een permanente beperking een permanente vorm van subsidie te koppelen, los van het arbeidsverleden of de verdien capaciteit.
- Het moet makkelijker worden om voor werknemers de financiële consequenties voor te rekenen van verschillende alternatieven, zoals korter werken, een andere functie enz. Het UWV zou hierin behulpzaam kunnen zijn.
- Als er voorzieningen moeten komen of er moet duidelijkheid worden geboden over een bepaalde situatie, worden instanties vaak als traag en log ervaren. Concrete afspraken hierover zijn wenselijk.

Aan het werk:

- Een interne begeleider (binnen een bedrijf wordt door alle deelnemersgroepen als zeer belangrijk genoemd. Het gaat daarbij om een interne *jobcoach* op de werkvloer, die weet waarover hij/zij praat, de organisatie goed kent en kan helpen om praktische oplossingen te vinden voor eventuele hinder van de fysieke of psychische beperking.
- Duurzame plaatsing van een arbeidsgehandicapte is maatwerk.
- Wees als arbeidsgehandicapte open naar collega's. Vertel hen waar je beperkingen liggen en wat je heel goed zelf kunt. Dan weet iedereen waar hij/zij aan toe is. Zorg zelf voor de juiste collega's om je heen en benut de kwaliteiten van die collega's.
- Voor werkgevers is het administratief lastig als iemand naast het werk ook nog diverse uitkeringen (nog een deel WAO en een deel WW) krijgt. Dit geeft veel gedoe. Eén duidelijke en eenvoudige regeling voor deze gedeeltelijk aan het werk zijnde gedeeltelijk arbeidsgehandicapten, geniet de voorkeur.

Nazorg:

Het is erg belangrijk dat de bemiddelende persoon contact blijft houden met de werkgever, om hulp te bieden bij eventuele praktische problemen die later ontstaan en om een duurzame relatie met de werkgever op te bouwen.

DEEL IV
EFFECTIVITEIT VAN REÏNTEGRATIE

7 EFFECTIVITEIT VAN REÏNTEGRATIE: OVERZICHT WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

7.1 Inleiding en verantwoording

Bij de evaluatie van reïntegratiebeleid speelt het begrip effectiviteit een centrale rol. Het begrip kan op veel verschillende manieren worden gebruikt. Om begripsverwarring te voorkomen wordt hieronder toegelicht wat onder effectiviteit kan worden verstaan. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de meest recente bevindingen over effectiviteit van reïntegratie-instrumenten. Eerst op microniveau, dan op mesoniveau en tot slot op macroniveau.

Effectiviteit

Netto- en bruto-effectiviteit

Op uitvoeringsniveau lijkt 'effectiviteit' een eenduidig begrip. Een reïntegratie-instrument is effectief wanneer deze gepaard gaat met uitstroom naar betaald werk. Uitvoeringsinstanties evalueren hun reïntegratiebeleid doorgaans op grond van een plaatsingspercentage: het percentage van de deelnemers dat na afloop van het traject een reguliere baan vindt (de zogenaamde *bruto-effectiviteit*). Een deel van de deelnemers aan het reïntegratietraject zou echter ook een reguliere baan gevonden hebben zonder het traject (het zogenoemde *dead-weighteffect*). Een betere maat voor de effectiviteit is dan ook toegevoegde waarde van het traject, oftewel de *netto-effectiviteit*: de mate waarin de kans op een reguliere baan vergroot is als gevolg van het reïntegratietraject. Dit gegeven is echter niet zo maar waarneembaar aan de hand van in- en uitstroomcijfers. Met behulp van geavanceerde econometrische duurmodellen of experimentele onderzoeksmethoden is echter wel een schatting te maken van de netto-effectiviteit van verschillende instrumenten (De Koning, Gelderblom, Zandvliet en Van der Boom, 2005).

Duurzaamheid

Ook de duurzaamheid van de reïntegratie is een belangrijk gegeven. Bij de monitoring van uitstroom door uitvoeringsorganisaties wordt zelden naar een tijdsspanne langer dan een jaar gekeken, terwijl pas van duurzame uitstroom gesproken kan worden wanneer de werkloze ook geruime tijd na een jaar niet opnieuw werkloos wordt.

Micro-, meso- en macroniveau

Effectiviteit kan ook worden onderscheiden naar micro-, meso- en macroniveau. Microniveau betekent effectiviteit bezien vanuit de klant, werkgever of casemanager. Bij mesoniveau wordt gekeken vanuit de uitkeringsorganisatie of het reïntegratiebedrijf. Het macroniveau betreft de effectiviteit op het niveau van de arbeidsmarkt als geheel.

Het is het meest gebruikelijk om effectiviteit te beoordelen op *microniveau* en *mesoniveau*. Toch is dit nogal beperkt. Sommige effecten onttrekken zich aan het zicht van individuen, maar zijn van belang voor de macro-economische opbrengst (bijvoorbeeld de arbeidsmarkteffecten of de welvaartseffecten voor de samenleving). Het is denkbaar dat reïntegratietrajecten op microniveau effectief zijn doordat zij voor een individu de kans op een baan vergroten, maar op macroniveau geen effect sorteren, bijvoorbeeld doordat de baankansen van andere werkzoekenden geringer zijn (*verdringing*). Micro-, meso- en macro-effecten kunnen zeer uiteenlopen.

Wanneer reïntegratie-instrumenten beoordeeld worden op hun effectiviteit, zal idealiter met al deze aspecten rekening gehouden moeten worden.

Onderzoek naar effectiviteit

Er is veel informatie beschikbaar over de netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten op microniveau. Dit onderwerp geniet grote belangstelling van onderzoekers. Hierna zal naar voren komen dat dit niet noodzakelijkerwijs gepaard gaat met een eenduidig beeld van de netto-effectiviteit van de afzonderlijke reïntegratie-instrumenten. Het inzicht in de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten op meso- en macroniveau is nog onvollediger. Hierna zal ook blijken dat onderzoek naar effectiviteit op mesoniveau hoofdzakelijk beperkt blijft tot kwalitatief onderzoek naar de slaag- en faalfactoren in de organisatie. Onderzoek naar de effectiviteit op macroniveau is hoofdzakelijk beperkt tot reïntegratie in het algemeen, en kan vooralsnog niet verbijzonderd worden naar reïntegratie-instrumenten.

Dat roept de vraag op naar de zin van onderzoek naar effectiviteit. Wat schieten beleidsmakers er mee op? Vóórdat de resultaten gepresenteerd worden is het zinvol om te vermelden dat onderzoekers daar verschillend over denken. Aan het nut van inzicht in netto-effectiviteit van reïntegratie-instrumenten wordt door niemand getwijfeld. Dit is een zinvolle en welkome aanvulling op de monitoring van bruto-effectiviteit die veelal door uitvoeringsorganisaties zelf plaats vindt. Immers, bij bruto-effectiviteit blijft onduidelijk hoe groot de toegevoegde waarde is van reïntegratie aan uitstroom naar regulier werk.

Bij onderzoek naar netto-effectiviteit kan evenwel de kanttekening worden geplaatst dat het weinig aangrijpingspunten oplevert om beleid te optimaliseren (Glebbeek, 2005). Vaak is de invloed van de specifieke beleidscontext van het reïntegratie-instrument onbekend, en levert dit onderzoek slechts een 'coëfficiënt' op van de netto-effectiviteit van het instrument. Dit is voor Glebbeek reden om te pleiten voor meer realistische, contextrijke evaluaties, waarbij simpel beschrijvend onderzoek naar bruto-effectiviteit wordt aangevuld met inhoudelijke relevante achtergrondinformatie (bijvoorbeeld aard en duurzaamheid van de werkkring en kenmerken van de aanpak). Belangrijk voordeel van dergelijk onderzoek is dat het praktische beleidsaanbevelingen oplevert. Bijkomend voordeel van dit onderzoek is dat het uitstekend op lokaal niveau kan worden verricht.

De waarheid ligt ergens in het midden. Beide typen onderzoeken vullen elkaar aan. Onderzoek naar netto-effectiviteit geeft een indicatie van de toegevoegde waarde van afzonderlijke instrumenten aan reïntegratie, onderzoek naar bruto-effectiviteit levert handvatten op hoe de effectiviteit van reïntegratie kan worden verbeterd.

7.2 De effectiviteit van reïntegratie-instrumenten op microniveau

Hebben werklozen baat bij reïntegratie-instrumenten? Welke reïntegratie-instrumenten vergroten de kans op een baan? En welke doelgroepen profiteren het meest van welke instrumenten? De Koning e.a. (2005) hebben 130 micro-economische studies in binnen- en buitenland geraadpleegd om deze vragen te beantwoorden. Deze recente meta-analyse biedt een behoorlijk compleet beeld van de 'state of the art'.³⁹ In alle door De Koning geraadpleegde studies is de toegevoegde waarde van reïntegratie-instrumenten onderzocht.

De bevindingen zijn in deze paragraaf samengevat en aangevuld met inzichten uit recente Nederlandse onderzoeken die als gevolg van de recente publicatiedatum buiten het overzicht van De Koning vielen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten, effectiviteit van reïntegratie bij doelgroepen en de kosten-effectiviteit. Er is zo veel mogelijk te rade gegaan bij onderzoek naar netto-effectiviteit. Wanneer dergelijk onderzoek ontbreekt, is getracht de witte vlekken op te vullen door melding te maken van onderzoek naar bruto-effectiviteit.

³⁹ Om deze reden is deze studie de belangrijkste bron voor deze paragraaf.

In onderstaande tabel zijn de bevindingen uit de paragraaf samengevat.

Tabel 7.1 Effectiviteit van reïntegratie-instrumenten op micro-niveau

Instrument	Effect micro	Effectief bij doelgroepen	Opmerkingen
Incentives			
<i>Work first</i>	+	Kansrijken	Instroompreventie
handhaving en sancties	+	Kansrijken	Preventieve werking
uitstroompremies	+	Langdurig werklozen	
strikter ontheffingenbeleid	..	Kansrijken	
Striktere toepassing algemeen geaccepteerde arbeid	
Bemiddeling	+	Iedereen	In combinatie met incentives
Scholing	+/-	Vrouwen en ouderen	
Loonkostensubsidies	+ privaat +/- publiek	Langdurig werklozen	
Gesubsidieerde arbeid	+/-	Langdurig werklozen	

+ positief effect

-negatief effect

+/- wisselend resultaat (volgens sommige onderzoeken positief, volgens andere onderzoeken zonder effect)

.. onbekend

Bron: BBO

Reïntegratie-instrumenten

Prikkels

Sinds de invoering van de WWB zijn bijstandsgerechtigden verplicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden. Om te bewerkstelligen dat de daad bij het woord wordt gevoegd, kunnen positieve prikkels (premies bij werkaanvaarding) of negatieve prikkels (sancties, of de dreiging van sancties door controle op handhaving van de regels) worden toegepast. Ook de plicht om mee te werken aan activeringsmaatregelen zoals 'Work first' kan als een negatieve prikkel worden opgevat.

De onderzoeksliteratuur laat zien dat zowel positieve als negatieve prikkels effectief zijn (De Koning e.a., 2005). Sancties, controle op de naleving van sollicitatieplicht en uitstroompremies leiden doorgaans tot een kortere uitkeringsduur. Bij negatieve prikkels is alleen de dreiging ervan al effectief.

Recent kwalitatief onderzoek op basis van casestudies bij vijf gemeenten toont aan dat gemeenten zelf ook hoge verwachtingen hebben van 'prikkels' (De Koning, Van Nes, Van de Kamp en Spijkerman, 2006). In de casestudies is de waardering van gemeenten en uitkeringsgerechtigden voor Work first, handhaving, sancties, premies bij werkaanvaarding en striktheid in ontheffingenbeleid en beleid rond algemeen geaccepteerde arbeid onderzocht. De vijf gemeenten vinden Work first en handhaving het meest effectief van alle genoemde prikkels. Work first wordt door

gemeentefunctionarissen vooral effectief gevonden om de instroom in de WWB tegen te gaan. Bovendien zijn de kosten laag. Aan sancties en premies wordt door de vijf gemeenten minder belang gehecht als middel om uitstroom naar werk te bevorderen. Sancties worden om sociale redenen door de politiek veelal afgekeurd. Premies worden weinig toegepast omdat gemeenten het idee hebben dat werkzoekenden ook wel zonder premies werk accepteren. Dit is opmerkelijk, omdat zoals hierboven gezegd in de internationale onderzoeksliteratuur premies bekend staan om hun positieve uitstroomeffecten. Strenger beleid omtrent ontheffing van arbeidsplicht (bijvoorbeeld door alle ontheffingen opnieuw te beoordelen) en aanscherping van de plicht om algemeen geaccepteerde arbeid te aanvaarden zijn bij de vijf gemeenten weinig populair. Het ongedaan maken van ontheffingen van arbeidsplicht boekt weinig uitstroomresultaat omdat het doorgaans moeilijk bemiddelbare groepen betreft: alleenstaande ouders met kinderen, arbeidsgehandicapten en ouderen.

Bemiddeling

Uit de overzichtsstudie van De Koning komt naar voren dat bemiddeling een effectief reïntegratie-instrument is, mits toegepast in combinatie met de hierboven geschetste 'prikkel'. In de onderzoeksliteratuur gaan de te evalueren bemiddelingsinspanningen vaak gepaard met controle op naleving van de sollicitatieplicht en dreiging met sancties. Daardoor is het lastig te onderscheiden of bemiddeling 'sec' ook effectief is. Wanneer bemiddeling gepaard gaat met toepassing van prikkels, staat de effectiviteit van bemiddeling buiten kijf. Vooral kansarme vrouwen profiteren ervan.

Het IWI⁴⁰ heeft een aantal experimenten met een intensieve coaching en bemiddeling van WW-gerechtigden door het UWV geëvalueerd (IWI, 2005-1). Daaruit komt naar voren dat intensieve 'reïntegratiecoaching' in individuele gevallen positief uitwerkt. Over netto-effectiviteit kan echter geen harde uitspraak worden gedaan. Desalniettemin acht het IWI het aannemelijk dat de baten van reïntegratiecoaching bij WW-ers hoger zullen zijn dan de kosten. Ook bij 'vangnetters' (zieke werknemers zonder werkgever) wordt reïntegratiecoaching als effectief gezien ((IWI, 2005-2).

Ook uit nog lopend onderzoek naar de korte en lange termijngevolgen van reïntegratietrajecten van het IWI blijkt (uit interviews) dat reïntegratiecoaching bij arbeidsgehandicapten een krachtig reïntegratiemiddel kan zijn (IWI, 2006).

Heyma (2003) komt tot de conclusie dat bemiddeling van WW-ers vooral effectief is bij hoog opgeleiden en fase 3 en 4-cliënten. Dat laatste is verrassend, omdat bemiddeling doorgaans wordt ingezet bij cliënten met geringe afstand tot de arbeidsmarkt. Bij arbeidsgehandicapten is bemiddeling een onmisbaar onderdeel in reïntegratietrajecten (Heyma, 2003).

Scholing

Achter de noemer van 'scholing' gaan verschillende varianten schuil. De meest voorkomende varianten zijn vakgerichte scholing, kortdurende scholing gericht op vaardigheden en sollicitatietraining.

De effectiviteit van scholing is uitvoerig onderzocht. De resultaten van 86 studies laten een gemengd beeld zien: effectiviteit wordt veelal aangetoond, maar blijft ook vaak uit. Uit Nederlandse evaluaties komt een voorzichtig positief beeld naar voren. Korte cursussen laten een hoge bruto-effectiviteit zien. Vakcursussen zijn (bruto) effectief wanneer zij betrekking hebben op technische vakopleidingen. De mate waarin cursussen

⁴⁰ IWI=Inspectie voor Werk en Inkomen

effectief zijn hangt verder af van de samenstelling van de doelgroep. Bij ouderen is de (netto-)effectiviteit hoger dan bij jongeren. Ook blijken vrouwen meer baat te hebben bij scholing dan mannen.

Heyma (2003) bevestigt dat scholing bij WW-werklozen vooral baat heeft bij vrouwen en ouderen. Daarnaast profiteren hoog opgeleide WW-ers relatief veel van scholing.

Bij arbeidsgehandicapten heeft scholing op korte termijn een negatieve opbrengst: het leidt per saldo tot een langere reïntegratieduur. Het positieve effect van de baankans weegt niet op tegen het negatieve 'insluitings'-effect (Heyma, 2003). Op lange termijn kan scholing wel effectief zijn, maar dit is niet gemeten.

Instromsubsidies

Onder deze noemer vallen eenmalige subsidies voor werkgevers die een werkloze of arbeidsgehandicapte in dienst nemen en tijdelijke loonkostensubsidies waarbij werkgevers gedurende enige tijd een deel van de arbeidskosten van de werkloze werknemer vergoed krijgen. Deze subsidies hebben volgens De Koning (2005) een positief effect op de baankans.

Gesubsidieerde arbeid

Naast instroomsubsidies onderscheidt De Koning 'gesubsidieerde arbeid'. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een constructie waarbij de werkgever de werkloze inleent via een gemeentelijke of andere instantie. Vaak gaat het om additionele werkgelegenheid, veelal in de publieke sector, maar ook in de private sector.

Gesubsidieerde arbeid heeft overwegend een negatief effect op de kans om regulier werk te krijgen. Dit is onder meer het gevolg van een 'locking in'-effect: de werknemer op een gesubsidieerd arbeidsplaats zal minder geneigd zijn om een reguliere baan te zoeken en raakt daardoor opgesloten in zijn gesubsidieerde baan. Pas wanneer het einde van het arbeidscontract in zicht komt, oriënteert de werknemer zich op een reguliere baan (De Wolff en Veenkamp, 2004).

Al met al tonen prikkels, bemiddeling en instroomsubsidies het meest positieve beeld. Gesubsidieerde arbeid scoort het slechtst: in het beste geval luidt de conclusie dat het geen invloed heeft op de kans om uit te stromen naar werk. Aannemelijk is dat het zelfs contraproductief werkt. Scholing neemt een tussenpositie in; de balans valt licht positief uit.

Ervaringen van cliënten

Oordelen van cliënten geven eveneens een indicatie van de netto-effectiviteit van reïntegratie. Immers, cliënten kunnen een oordeel uitspreken over de toegevoegde waarde van het traject. Wanneer cliënten het gevoel hebben dat hun kansen op de arbeidsmarkt niet verbeterd zijn, zullen zij zich bovendien waarschijnlijk minder positief over de trajecten uitlaten. Uit cliënttevredenheidsonderzoek van Horssen en De Niet (2005) komt naar voren dat cliënten de dienstverlening van reïntegratiebedrijven waarderen met een 6,7. In deze waardering speelt vooral de persoonlijke relatie met medewerkers, de inhoud van het traject en de inspanningen van het reïntegratiebedrijf om werk te vinden een rol. Ondanks dit relatief gunstige cijfer is slechts 42 procent van de cliënten van mening dat de kansen op de arbeidsmarkt werkelijk vergroot zijn door het reïntegratietraject. Dit doet vermoeden dat deze cliënttevredenheid weinig zegt over de netto-effectiviteit, wat bevestigd wordt door De Koning e.a (2006) en de Rekenkamer Utrecht (2006). Interviews met cliënten kunnen wel zinvol zijn om inzicht te krijgen hoe bestaande reïntegratiepraktijken *verbeterd* kunnen worden. Zo blijkt uit de eerder

genoemde interviews die het IWI met arbeidsgehandicapten voerde, dat vooral de intensieve persoonlijke bemiddeling gemist wordt (IWI, 2006).

Doelgroepen

Werklozen

Er is weinig bekend over de effectiviteit van reïntegratie-instrumenten per doelgroep. De Koning e.a. doen hierover slechts de volgende (voorzichtige) uitspraken:

- reïntegratie geeft in het algemeen betere resultaten bij a) vrouwen dan bij mannen, b) bij ouderen dan bij jongeren, en c) bij kansarmen dan bij kansrijken;
- scholing is het meest effectief voor oudere werklozen.

Arbeidsgehandicapten

Onderzoeken van Heyma (2003; 2006) en Kok, Hollanders en Hop (2006) biedt wel aanknopingspunten omtrent de netto-effectiviteit van reïntegratie van arbeidsongeschikten. Het beeld is echter wisselend.

De resultaten van Heyma (2003-1) stemmen weinig positief: de netto-effectiviteit bij herbeoordeelde WAO-ers in 2002-2004 is minimaal. Voor een deel komt dit door de groep, die al langdurig werkloos was en daardoor vervreemd van het arbeidsproces. De conclusie luidt dat de reïntegratie van deze moeilijk doelgroep weinig vruchten heeft afgeworpen. De werkhervattingskans steeg als gevolg van de reïntegratie met 0,7 procentpunten (door 100 trajecten is dus 1 arbeidsongeschikte aan het werk gekomen). Duurdere trajecten leidden daarbij tot een grotere effectiviteit dan goedkope trajecten. De herbeoordeelden brengen in een enquête naar voren dat er te weinig gedaan is om hen weer aan het werk te helpen. Voor zover hun een aanbod is gedaan, schiet dit in hun ogen vaak tekort.

De negatieve bevindingen van Heyma worden deels veroorzaakt door de specifieke groep binnen de doelgroep arbeidsgehandicapten. Heyma (2003-2) komt in eerder onderzoek tot de conclusie dat reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten enigszins effectief zijn: zonder interventie is de kans op reïntegratie binnen anderhalf jaar 27 procent, met interventie 34 procent. WW-gerechtigden profiteren echter veel meer van reïntegratie volgens dit onderzoek. Hun reïntegratiekans bedraagt zonder traject 56 procent, met traject 75 procent.

Ook wanneer de (bruto-)uitstroomresultaten naast de norm van het UWV wordt gelegd, komt men tot de conclusie dat de opbrengst van reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten tegenvalt (IWI, 2006). De norm van 35 procent werkhervatting of plaatsing wordt niet gehaald; 27 procent vindt tijdens of na afloop van het traject werk, 12 procent vindt werk zonder een traject te volgen. De plaatsingen blijken wel duurzaam te zijn: na twee jaar heeft tweevijfde van de lichte arbeidsgehandicapten uit 2001 werk.

Het IWI signaleert verder dat er bij arbeidsgehandicapten veel sprake is van ontevredenheid over de trajecten: slechts 24 procent van de kandidaten is van mening dat het traject de positie op de arbeidsmarkt heeft verbeterd. Ook is er veel sprake van tussentijdse uitval uit reïntegratietrajecten: 39 procent valt uit vóór de start van het traject en 21 procent breekt het tussentijds af om andere redenen dan plaatsing. De redenen van uitval zijn volgens reïntegratiekandidaten hoofdzakelijk gelegen in de gezondheidssituatie van de kandidaat en het slecht functioneren van reïntegratiebureaus.

Uit interviews met reïntegratiekandidaten blijkt dat de volgende knelpunten optreden bij trajecten:

- te weinig persoonlijke bemiddeling;
- slechte kwaliteit van geboden voorzieningen;
- problematische samenwerking tussen instanties.

Het IWI stelt dat de reïntegratie-aanpak van de afgelopen jaren vooral wordt gedomineerd door generieke, kortdurende en relatief goedkope reïntegratie-activiteiten. Geconcludeerd wordt dat een aanpak met reïntegratiecoaches leidt tot meer maatwerk en daarom effectiever zal zijn.

De teleurstellende resultaten van reïntegratie van arbeidsgehandicapten worden enigszins gerelativeerd wanneer zij vergeleken worden met die van Kok e.a. (2006) naar de rendementen van reïntegratietrajecten. In dit onderzoek, dat gebaseerd is op de populatie van *volledig* arbeidsongeschikten, komt men uit op een veel hogere netto-effectiviteit van reïntegratie.

7.3 De effectiviteit van reïntegratie op mesoniveau

De effectiviteit van reïntegratie op mesoniveau geeft weer in hoeverre reïntegratie-instrumenten effectief zijn op het niveau van uitvoeringsorganisaties. De effectiviteit heeft dus niet betrekking op individuen, maar op de cliëntenpopulatie van een sociale dienst, UWV, CWI of reïntegratiebedrijf.

Kosteneffectiviteit

De effectiviteit van reïntegratie op mesoniveau is relatief weinig onderzocht. Voor zover effectiviteit voor uitvoeringsorganisaties onderzocht is, heeft dit onderzoek voornamelijk betrekking op de kosteneffectiviteit. Door lokale rekenkamers is bijvoorbeeld onderzocht hoe hoog de gemiddelde prijs is van succesvolle reïntegratietrajecten binnen een gemeente. Deze maat is echter weinig informatief doordat zij volledig gebaseerd is op bruto-effectiviteit van reïntegratie en bovendien niet is uitgesplitst naar reïntegratie-instrumenten en doelgroepen. De Koning e.a. (2005) doen wel een poging om de kosteneffectiviteit van verschillende reïntegratie-instrumenten te schatten. Zij stellen dat de kosten van reïntegratie-instrumenten als volgt oplopen:

Goedkoop <.....>Duur
Bemiddeling/prikkels – Instroomsubsidies – Scholing – Gesubsidieerde arbeid

De kosten hangen uiteraard sterk af van de omvang en intensiteit van het instrument. Een kosten-batenanalyse bij bemiddeling en instroomsubsidies valt al snel positief uit. Geringe netto-effectiviteit is voldoende om uit de kosten te komen. Bij langdurige vormen van scholing en gesubsidieerde arbeid valt de balans minder snel positief uit. Bij gesubsidieerde arbeid spelen ook andere overwegingen een rol: wanneer men gesubsidieerd, additioneel werk als 'werk' ziet, leidt dit tot vermindering van de werkloosheid. De baten zijn dan mede afhankelijk van de met gesubsidieerde arbeid geleverde productie. Het beeld rond gesubsidieerde arbeid valt daarom wellicht wat te negatief uit.

Succesfactoren in de uitvoeringsorganisatie

De uitvoeringsorganisatie draagt in belangrijke mate bij aan de effectiviteit van reïntegratie. In deze subparagraaf komt een aantal factoren naar voren die in de literatuur worden aangegeven als factoren die de effectiviteit van instrumenten kunnen versterken. Het gaat om:

1. het moment van inzet van instrumenten (*timing*);
2. *profiling*;
3. marktwerking in de sociale zekerheid;
4. ketensamenwerking;
5. overige succesfactoren in de uitvoering.

Ad 1. Moment van inzet van instrumenten (timing)

Onderzoek van Kok et al. (2006) levert een aantal interessante inzichten op in de waarde van dure of goedkope instrumenten en vooral het *moment* waarop trajecten zouden moeten worden ingezet. De inzet van goedkope instrumenten is over het geheel genomen minder effectief dan de inzet van duurdere instrumenten, waardoor het rendement van goedkope instrumenten minder positief uitvalt dan dat van duurdere instrumenten. Trajecten voor WW-ers zouden een hoger rendement opleveren wanneer zij later ingezet zouden worden. Instrumenten voor bijstandsgerechtigden worden daarentegen vaak te laat ingezet.

Ad 2. Profiling

Voor wie zijn welke reïntegratie-instrumenten effectief? Deze vraag is cruciaal voor de uitvoeringspraktijk. In de eerste plaats is daardoor doelmatige en effectieve *inkoop* van reïntegratietrajecten mogelijk. De beperkte middelen hoeven immers niet persé voor de gehele populatie ingezet te worden. Door cliënten op basis van een aantal persoonskenmerken in doelgroepen in te delen met homogene a priori arbeidsmarktkansen of reïntegratiekansen is er sprake van een efficiënte allocatie van cliënten, met meer mogelijkheden voor maatwerk, lagere kosten en minder kans op afroming. De inzichten uit voorgaande paragrafen kunnen daarom een handvat zijn bij de *aanbesteding*. Over de wijze waarop zijn suggesties gedaan door bijvoorbeeld Stimulansz (2004).

Ook bij de *toeleiding* van individuen naar trajecten draagt kennis over effectiviteit per doelgroep bij tot efficiënt reïntegratiebeleid. Idealiter zou een 'expert systeem' ontworpen kunnen worden, waarbij na kenschetsing van een cliënt 'automatisch' een aanbeveling voor een reïntegratietraject gegenereerd wordt ('statistische profiling'). Helaas is volgens De Koning e.a. (2006) de huidige kennis omtrent effectiviteit van instrumenten in relatie tot klantkenmerken onvoldoende om zo'n systeem op te kunnen zetten. Er zou te veel ruis in zitten. In combinatie met oordelen van consulenten op basis van gestructureerde interviews met cliënten is zo'n model naar het oordeel van De Koning wel bruikbaar. Met het oog op de hoge kosten van dergelijke interviews, adviseert hij een gefaseerde aanpak waarbij de afname van gestructureerde interviews beperkt wordt tot 1) degenen die volgens een eerste statistische intake behoort tot de risicogroep en 2) degenen die aanvankelijk kansrijk beoordeeld werden, maar na verloop van tijd nog steeds werkloos zijn. De huidige praktijk van kwalificerende intakes en diagnostische intakes heeft hier van weg. Wel is het mogelijk dat de aanwijzingen over de vormgeving van dit proces van De Koning leidt tot hogere doelmatigheid van het proces.

Ad 3. Marktwerving in de sociale zekerheid

Er bestaat volgens De Koning weinig consensus over de optimale kenmerken van marktwerving. In Australië en Zweden is al langere tijd ervaring opgedaan met marktwerving in de sociale zekerheid. Daaruit komt het beeld naar voren dat marktwerving weliswaar tot efficiency-voordelen leidt (een goedkoper uitvoeringsapparaat), maar dat nog niet gezegd is dat dit gepaard gaat met een hogere effectiviteit. Wat is de winst van marktwerving in Nederland? De Koning e.a. kunnen deze vraag niet beantwoorden. Dat is hoofdzakelijk omdat informatie over het verband tussen marktwerving en (netto-)effectiviteit ontbreekt. Wel plaatsen zij een aantal kritische kanttekeningen bij de nieuwe structuur.

In de eerste plaats wordt in de nieuwe structuur niet gestuurd op het maatschappelijk doel van reïntegratie: netto-effectiviteit op macroniveau. Op uitvoerend niveau wordt bij gemeenten gestuurd op het uitkeringsvolume. Andere beleidsdoelen die relevant zijn om een goed functionerende arbeidsmarkt te krijgen, zoals reductie van de werkloosheidsduur en versterking van het arbeidsaanbod worden daarmee verwaarloosd. Het gevaar bestaat dat de centrale overheid hiermee stimuleert dat gemeenten alleen gericht zijn op het behalen van hoge uitstroom op korte termijn. Een tweede punt van kritiek heeft betrekking op de afwezigheid van relevante monitoring en evaluatie van beleid op centraal niveau. De prestatie-indicatoren waarmee gemeenten zich moeten verantwoorden aan het rijk hebben onvoldoende betrekking op netto-effectiviteit en bieden te weinig handvatten om het beleidsproces te kunnen bijsturen (zie ook Algemene Rekenkamer, 2004).

Ad 4. Samenwerking in de keten

Een groot deel van de uitvoeringsproblemen bij de Wet SUWI vindt zijn oorsprong in de ketensamenwerking. De Algemene Rekenkamer bekritiseert in 2004 de ketensamenwerking vanwege onduidelijke regievoering en onvoldoende afstemming tussen de ketenpartners. Dit probleem wordt door de ketenpartners erkend. Er zijn de afgelopen jaren dan ook acties ondernomen om best practices in kaart te brengen (bijvoorbeeld UWV, 2003). Recentelijk is er een stappenplan opgesteld aan de hand waarvan UWV en gemeenten de samenwerking kunnen verbeteren (Jansen, 2006).

De Koning merkt op dat de huidige structuur een aantal witte vlekken kent die in de vorige regimes van arbeidsvoorziening wel goed waren ingevuld. In de eerste plaats is er weinig aandacht voor de *vraagzijde* van de arbeidsmarkt, zowel van de kant van rib's als van de kans van gemeenten. Door onvoldoende afstemming en samenwerking (onder andere als gevolg van belangentegenstellingen bij vacaturevervulling) worden contacten van CWI onvoldoende benut. Door de geringe betrokkenheid van *sociale partners* wordt de potentie van CAO-afspraken voor werklozen onvoldoende benut. Ook het *onderwijs* is in het huidige systeem slechts op afstand betrokken, namelijk alleen als uitvoerder. Daarmee gaat waardevolle kennis en ervaring uit het verleden met cursussen voor werklozen verloren. Deze tekortkomingen gaan vermoedelijk ten koste van de effectiviteit van reïntegratie.

Ad 5 Overige succesfactoren in de organisatie

Uit tal van kwalitatieve evaluaties en beschrijvingen van de uitvoeringspraktijk komt een aantal succesfactoren naar voren voor de uitvoering. In onderstaande box staan ze samengevat (zie ook De Koning, e.a. 2006; Rekenkamer Utrecht 2006).⁴¹

⁴¹ De invloed van deze uitvoeringsaspecten op de netto-effectiviteit is doorgaans onbekend. Inzichten zijn gebaseerd op kwalitatief onderzoek.

1. Klantgerichtheid (snelheid in het toeleidingsproces en weinig schakelmomenten)
2. Goede diagnose, selectie en toeleiding van de cliënten (in het verlengde van 'profilering')
3. Intensief contact van de casemanager met de cliënt
4. Maatwerk voor de cliënt
5. Intensief contact met rib's
6. Goede informatievoorziening en monitoring
7. Resultaatgerichtheid van het beleid en de uitvoering
8. Ruimte voor experimenten en innovaties
9. Kennis van de lokale arbeidsmarkt.

Bron: De Koning, e.a., 2006, Rekenkamer Utrecht 2006

7.4 De effectiviteit van reïntegratie op macroniveau

Micro-effectiviteit van reïntegratie biedt geen garantie op macro-effectiviteit. Wanneer een individu er op vooruitgaat, kan de positie van de doelgroep in kwestie of van het totale arbeidsaanbod op de arbeidsmarkt verslechteren. Ook het omgekeerde is denkbaar: door werkenden om te scholen naar beroepen waarvoor een tekort op de arbeidsmarkt bestaat ontstaat uitbreiding van de werkgelegenheid en komen er baanopeningen voor werklozen. De Koning e.a. onderscheiden macro-effecten op korte termijn (verdringing) en macro-effecten die kunnen verschillen bij hoog- en laagconjunctuur en pas zichtbaar worden op lange termijn (loonvorming, arbeidsaanbod, werkgelegenheid, werkloosheid en de aansluiting tussen vraag en aanbod).

Macro-effecten op korte termijn

In het overzicht van De Koning valt de balans voor macro-effecten van reïntegratie op de korte termijn negatief uit. Zijn conclusie heeft alleen betrekking op loonkostensubsidies, vanwege het ontbreken van onderzoek naar andere instrumenten.

Op korte termijn leidt het gebruik van loonkostensubsidies voor langdurig werklozen in het bedrijfsleven tot verdringing van andere werkzoekenden (De Koning, 2002). Het verdringingseffect bedraagt rond de tachtig procent. Daarmee leidt deze goedkope reïntegratievoorziening slechts tot een minimale toename van de werkgelegenheid. Wel komt de maatregel, mits toegepast bij de langdurig werklozen, de arbeidsmarktpositie van langdurig werklozen ten goede. Bij maatregelen in de collectieve sector, waarin sprake is van additionele werkgelegenheid, is minder sprake van verdringing.

Macro-effecten op lange termijn

Verdringing op korte termijn hoeft geen probleem te zijn, want op lange termijn kan verdringing leiden tot een vergroting van de werkgelegenheid. Door het grotere arbeidsaanbod ontstaan meer banen in tijden van hoogconjunctuur. Grofweg drie mechanismen zijn daarvoor verantwoordelijk: 1) vacatures worden sneller en gemakkelijker vervuld; 2) latente vraag wordt manifest en 3) door de drukkende werking op de lonen neemt de werkgelegenheid toe. In tijden van laagconjunctuur leidt het grotere arbeidsaanbod tot onderlinge verdringing doordat als gevolg van de werkloosheid geen neerwaartse druk op de lonen ontstaat.

Macro-economische studies uit het overzicht van De Koning geven geen eenduidig beeld van de lange-termijneffecten van reïntegratie. Dit schrijft De Koning toe aan tekortkomingen van de studies. Hij beredeneert dat actief arbeidsmarktbeleid op lange termijn bij hoogconjunctuur leidt tot vergroting van de werkgelegenheid en vermindering van de langdurige werkloosheid, met name wanneer de maatregelen worden toegepast

bij vrouwen en langdurig werklozen. Vooral scholing gekoppeld aan gesubsidieerde arbeid biedt soelaas.

SEO heeft een economische kosten-batenanalyse van reïntegratie gemaakt waarin over een tijdsspanne van 10 jaar niet alleen de effectiviteit op microniveau, maar ook de effectiviteit op mesoniveau (UWV, gemeente, werkgever, rib) en op macroniveau (arbeidsmarkt en maatschappelijk nut) is meegenomen (Kok e.a. 2006). In het onderzoek is een groot aantal databestanden gekoppeld van gemeenten, UWV, CBS, CWI en een groot bedrijf.⁴² Op basis van die gegevens is de micro-effectiviteit van reïntegratie geschat voor WWB-ers, WAO-ers en zieke werknemers. Deze schatting is in alle categorieën positief.

Het maatschappelijk rendement van reïntegratie pakt in dit model positief uit. Het rendement van trajecten voor WWB-ers 36%, voor WW-ers 85%, voor arbeidsongeschikten 237% en voor zieke werknemers 576%⁴³. Het rendement wordt vooral veroorzaakt door de productie van degenen die weer zijn gaan werken. Andere maatschappelijke batenposten, zoals gezondheidszorguitgaven, criminaliteitsdaling en verminderde uitkeringslasten leggen veel minder gewicht in de schaal. In dit onderzoek is de subjectieve beleving (het toegenomen geluksgevoel) van gereïntegreerde werkzoekenden niet meegenomen. Daardoor zou de kosten-batenanalyse volgens de onderzoekers nog positiever kunnen uitvallen.

⁴² SEO = Stichting voor Economisch Onderzoek.

⁴³ Het onderzoek geeft een indruk van de maatschappelijke kosten en baten van reïntegratietrajecten. In het model zijn een aantal aannames gemaakt die van grote invloed zijn op de uitkomsten. Zo is verondersteld dat er geen sprake is van verdringing, omdat is uitgegaan van reïntegratietrajecten zonder gebruik van loonkostensubsidies. De conclusies omtrent de omvang van het rendement moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden gebruikt.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Gemeentelijke organisaties voor werk en inkomen in Fryslân

Gemeentelijke organisaties: zelfstandige gemeente of op basis van Wet gemeenschappelijke regeling.

Gemeente	Organisatie
Achtkarspelen	Achtkarspelen en Kollumerland
Ameland	Ameland
Boarnsterhim	Boarnsterhim
Bolsward	ISD Zuidwest Fryslân
Dantumadeel	Dantumadeel, Dongeradeel, Schiermonnikoog
Dongeradeel	Dantumadeel, Dongeradeel, Schiermonnikoog
Ferwerderadiel	Sozawe Noardwest Fryslân
Franekeradeel	Sozawe Noardwest Fryslân
Gaasterlân-Sleat	ISD Zuidwest Fryslân
Harlingen	Sozawe Noardwest Fryslân
Heerenveen	Heerenveen
het Bildt	Sozawe Noardwest Fryslân
Kollumerland c.a.	Achtkarspelen en Kollumerland
Leeuwarden	Leeuwarden
Leeuwarderadeel	Sozawe Noardwest Fryslân
Lemsterland	ISD Zuidwest Fryslân
Littenseradiel	ISD Zuidwest Fryslân
Menaldumadeel	Sozawe Noardwest Fryslân
Nijefurd	ISD Zuidwest Fryslân
Ooststellingwerf	Ooststellingwerf
Opsterland	Smallingerland en Opsterland
Schiermonnikoog	Dantumadeel, Dongeradeel, Schiermonnikoog
Skarsterlân	Skarsterlân
Smallingerland	Smallingerland en Opsterland
Sneek	Sneek en Wymbritseradiel
Terschelling	Sozawe Noardwest Fryslân
Tytsjerksteradiel	Tytsjerksteradiel
Vlieland	Sozawe Noardwest Fryslân
Weststellingwerf	Weststellingwerf
Wûnseradiel	ISD Zuidwest Fryslân
Wymbritseradiel	Sneek en Wymbritseradiel

Bijlage 2: Gebruik, oordeel en rapportcijfer voor reïntegratie-instrumenten door gemeentefunctionarissen

In hoofdstuk 2 en 5 is met plussen en minnen het oordeel weergegeven van functionarissen over de effectiviteit en de waardering van reïntegratie-instrumenten. De plussen en minnen geven een samengesteld oordeel weer van de effectiviteit en de waardering. Hieronder wordt toegelicht hoe deze plussen en minnen zijn afgeleid uit de cijfers.

In tabel B3.1 zijn de oorspronkelijke getallen weergegeven. Door middel van de volgende methode zijn deze getallen vertaald in plussen en minnen:

- = gemiddelde waardering is 6 of lager en het aandeel gemeenten dat het instrument effectief vindt is lager dan 50%
- +/- = gemiddelde waardering is groter dan 6 *of* het aandeel gemeenten dat het instrument effectief vindt is groter dan 50%
- + = gemiddelde waardering is groter dan 6 *en* het aandeel gemeenten dat het instrument effectief vindt is groter dan 50%

Tabel: Reïntegratie-instrumenten: gebruik, oordeel en rapportcijfer (n=9)

	Aantal gemeenten dat instrument gebruikt	Aantal gemeenten dat instrument effectief vindt	Gemiddelde waardering	Score
Prikkels				
• <i>Work first</i>	8	8	7,9	+
• Handhaving	9	6	7,7	+/-
• Sancties	9	5	6,5	+/-
• Premies bij werkaanvaarding	6	0	6,0	-
• Strikt ontheffingenbeleid	8	5	6,7	+/-
• Strikte naleving algemeen geaccepteerde arbeid	8	6	7,2	+/-
Vacaturewerving				
• <i>Jobhunting</i>	4	4	8,0	+/-
• Bedrijven benaderen	4	4	8,0	+/-
• Samenwerking CWI	3	2	6,3	+/-
• Samenwerking werkgevers	4	3	7,7	+/-
• Samenwerking EZ	3	0	5,7	-
• <i>Contract compliance</i>	3	1	7,0	+/-
Bemiddeling				
• Open bemiddeling	7	0	5,5	-
• Gesloten bemiddeling	7	4	7,3	+/-
• Bemiddeling door rib	8	5	6,9	+
• Sollicitatietraining	9	6	7,2	+/-
Scholing				
• Vakscholing	8	7	7,2	+
• Vaardigheden/activering	9	6	7,0	+/-
Werk				
• Loonkostensubsidies, publiek	7	5	6,6	+
• Loonkostensubsidies, privaat	9	6	7,4	+/-
• Werken met behoud van uitkering	9	7	7,7	+

Bron: BBO

Bijlage 3: Verslag van het werkbezoek van minister De Geus (SZW), 31 januari 2007

Bezoek aan Oenema

De minister bracht eerst een werkbezoek aan Taxi- en Transportbedrijf Oenema in Heerenveen. Dit is een van de vijf Friese bedrijven die als voorbeeldbedrijf is gepresenteerd op het symposium 'Geknipt voor de juiste baan in Fryslân' van 25 januari 2007.

Zo'n 30/40 medewerkers van Oenema zijn er middels een reïntegratietraject aan het werk gekomen. Op een totaal aantal medewerkers van zo'n 250, is dit veel. Een echt voorbeeldbedrijf dus. Wat Oenema laat zien is dat idealistische motieven heel goed samengaan met het bedrijfsbelang. De kwaliteiten van deze mensen met een leerachterstand of handicap worden juist slim ingezet. Het gaat daarbij vaak om combinatiefuncties. Zo is een Wajonger bij Oenema bijrijder, kinderbegeleider (bij taxidiensten voor kinderen in het speciaal onderwijs) en kantoormedewerker. Deze bijzondere medewerkers zijn zeer gemotiveerd en hebben een laag ziekteverzuim.

Gesprek met instanties

Vervolgens ging de minister in gesprek met vertegenwoordigers van UWV, CWI en provincie Fryslân. Er is gesproken over

- de steeds betere samenwerking in de keten UWV-CWI-gemeenten;
- de mogelijkheden die het CompetentieTestCentrum (CTC) van het CWI te bieden heeft juist ook voor de doelgroep arbeidsgehandicapten;
- de mogelijkheden van Eerder Verworven Competenties (EVC) voor mensen met een leerachterstand hetgeen ook vaak voorkomt bij mensen met een beperking;
- de voorbeeldfunctie van overheden, die provincie Fryslân met 5% arbeidsgehandicapten goed vervult en waar voor andere overheden kansen liggen;
- de mogelijkheden die bedrijven, ook kleiner MKB, hebben om arbeidsgehandicapten een plek te bieden waar ze goed tot hun recht komen.
- en hoe we in Fryslân het enthousiasme na het symposium vast kunnen houden en om kunnen zetten in concrete resultaten

Samenwerking in de keten

De samenwerking tussen UWV, CWI en gemeenten krijgt steeds meer vorm. Aan de minister is meegegeven dat zowel van werkgeverskant als van werkzoekendekant er grote behoefte is aan één vaste contactpersoon. De ruimte voor handelen van medewerkers van de instanties en de contractperioden met reïntegratiebedrijven zijn hier nog onvoldoende op gericht. De minister ziet hiervoor kansen liggen binnen de BedrijfsVerzamelGebouwen.

De organiserende en faciliterende rol die de provincie op zich heeft genomen voor het symposium vond de minister interessant en hij neemt dit als kennis mee terug naar Den Haag.

CTC en EVC

De minister is groot voorstander van CTC en EVC. In zo'n competentietestcentrum kunnen werkzoekenden erachter komen wat ze allemaal kunnen. Het is een serieus instrument en staat helemaal los van de actuele of laatste baan van de mensen. Werkzoekenden krijgen hierdoor zelfvertrouwen (ze kunnen veel meer dan ze eerst zelf dachten) en een bredere oriëntatie op beroepen aansluitend op hun kwaliteiten. Eventueel kan deze test gevolgd worden met een EVC-test om er achter te komen welke competenties men nog mist voor het wensberoep en welke onderwijsmodulen daarvoor gevolgd zouden moeten worden.

Het levert maatwerk. Unieke personen hebben unieke mogelijkheden en zijn daarmee geknipt voor de juiste baan.

Voorbeeldfunctie overheid

De minister was van mening dat het opleggen van een percentage van arbeidsgehandicapte medewerkers aan bedrijven of instellingen geen zin heeft. Het haalt alleen wat uit als een bedrijf of instelling zichzelf tot doel stelt om een bepaald aantal bijzondere medewerkers in dienst te hebben. De rijksoverheid heeft zo'n 3 % arbeidsgehandicapten in dienst, wel met grote verschillen tussen departementen.

Kracht MKB

Als werkgevers het willen en het slim aanpakken dan kan er een arbeidsgehandicapte worden ingezet, was de mening van de minister. In kleinere bedrijven zijn de functies over het algemeen veelzijdiger. Dit is vaak zeer geschikt voor arbeidsgehandicapten die bijvoorbeeld niet te lang kunnen staan of zitten of die door hun ziekte geen gespecialiseerde opleiding hebben kunnen doen.

MKB-bedrijven hebben vaak wel een kennisachterstand over mogelijkheden en regelgeving. Het is de taak van de overheid (instanties) om hier iets aan te doen. Het ministerie vult dit in met de campagne "geknipt voor de juiste baan" en folders met korte en duidelijke informatie over de regelingen.

Bedrijven kunnen ook de handen ineen slaan. Elk bedrijf in zo'n bedrijvenkring kan dan bijvoorbeeld een arbeidsplaats openhouden voor mensen die (vanuit een van de andere bedrijven) naar een andere functie moeten of voor instroom van nieuwe medewerkers uit een reïntegratietraject. Deze arbeidsplaatsen worden wel 'pool-plaatsen' genoemd. Bedrijven kunnen dan nieuwe mensen binnen krijgen en die bij gebleken geschiktheid in dienst nemen. Tegelijkertijd kunnen zij mensen die om de een of andere reden hun taken niet meer kunnen uitvoeren, plaatsen op een andere plek eventueel bij een ander bedrijf.

Vervolgacties in Fryslân

De minister was van mening dat Fryslân economisch goed op gang is. De zorg om de wegtrekkende industrie maakt plaats voor aantrekkende bedrijvigheid. Men vindt elkaar in Fryslân en onder bedrijven is er een grote mate van sociale solidariteit. Hier liggen dus veel kansen om ook resultaten te gaan boeken in de sociale zekerheid.

De minister gaf de volgende aanbevelingen:

- de volgende activiteit met een andere gastheer uit de groep van UWV, CWI, MEE en provincie;
- activiteiten opzetten rondom de CTC's ;
- bevorderen van de samenwerking tussen de bedrijven met het doel om pool-plaatsen te creëren;
- werkgevers laten zien dat als ze er oog voor hebben, idealistische doelstellingen hand in hand kunnen gaan met het bedrijfsbelang.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (2004) Bemiddeling en reïntegratie van werklozen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29855, nrs. 1-2, Den Haag.
- Blik in de Spiegel (2007), de lessen van het project werkgeversbenadering, Leeuwarden.
- Blok, M., A. Edzes, M. Moes en E. Westerhof (2004), Verkenning invoering Wet werk en bijstand 2004, deelrapport Noord. CAB, Groningen, in opdracht van Divosa.
- Divosa (2006), Werken met de WWB, Utrecht.
- Divosa (2006), WWB-monitor 2006, Utrecht.
- Glebbeek, A. (2005), De onrealistische evaluatie van arbeidsmarktbeleid, Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2005, 1, p. 38-48.
- Heyma, A (2003). Doelgroepindeling aanbesteding reïntegratie, SEO/RWI, Den Haag.
- Heyma, A (2006), De weg terug: van arbeidsongeschiktheid naar werk. SEO/RWI, Den Haag.
- Heyma, A (2006), De weg terug; epiloog. Onderzoek naar netto-effect van reïntegratiedienstverlening bij (gedeeltelijk) goedgekeurde niet-werkende arbeidsongeschikten in de periode 2002-2004. SEO/RWI, Den Haag.
- Van Horssen, C. en M.C.M. de Niet (2005), Voldoende, nog niet afdoende. Tevredenheidscijfers cliënten en opdrachtgevers over reïntegratiebedrijven. Regioplan/RWI, Den Haag.
- IWI (2005), Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand, Den Haag.
- IWI (2006). Tjijdpaden van reïntegratie. Korte- en lange termijn-gevolgen van de reïntegratiebegeleiding van arbeidsgehandicapten, Den Haag.
- IWI (2006), Van aanbesteden tot uitvoeren, een onderzoek naar de kosteneffectiviteit van gemeentelijke reïntegratiedienstverlening, Den Haag.
- IWI (2006), de korste weg naar werk. Een onderzoek naar reïntegratiecoaching WW bij UWV.
- Jansen, R (2006), Gezamenlijke klanten, gezamenlijke actie, stappenplan voor samenwerking bij reïntegratie samenloop UWV-gemeenten, Radar in opdracht van UWV, Amsterdam.
- Kok, L. de, D. Hollanders en J. Hop (2006), Kosten en baten van reïntegratie, SEO in opdracht van Boaborea, Amsterdam.
- Koning, J. de, A. Gelderblom, K. Zandvliet en L. van den Boom (2005), Effectiviteit van Reïntegratie – de stand van zaken. SEOR in opdracht van Ministerie van SZW en UWV, Rotterdam.
- Koning, J. de (2005), Actief arbeidsmarktbeleid: effectiever dan vaak wordt aangenomen. Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2005, 1, p 10-26.
- Koning, P.(2005), Heeft de evaluatie van reïntegratiebeleid nog toekomst? Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken 2005, 1, p 27-38.

- Koning, J. de, P. van Nes, M. van de Kamp en M. Spijkerman (2006), Het gebruik van prikkels in de bijstand, onderzoek bij zes sociale diensten. SEOR in opdracht van Ministerie van EZ, Rotterdam.
- Petersen, A. van, Vonk, M. en Bouwmeester, J. (2004), Onbekend maakt onbemind. Attitude onderzoek naar de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt, Research voor Beleid, Leiden.
- Rekenkamer Utrecht (2006), Maak werk van bijstand, Utrecht.
- Research voor Beleid (2007), Werkgevers en de inzet van bijstandsgerechtigden. Een werkgeversonderzoek in het kader van gemeentelijk re-integratiebeleid, Research voor Beleid, Leiden.
- Stimulansz (2004), Klantprofielen voor gemeentelijke reïntegratie. Drie methoden om te komen tot een andere klantbenadering. Utrecht.
- UWV (2003), Samenwerking tussen UWV en gemeenten, acht praktijkvoorbeelden. Amsterdam.
- Wolff, C.J. en A. Veenkamp (2004): Uit de bijstand. De effectiviteit van reïntegratiebeleid. Bureau Onderzoek/Dienst Sozawe Groningen.

