

Vergaderjaar 2014–2015

28 719

Reïntegratiebeleid

Nr. 91

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2014

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de stand van zaken van de experimenten naar de netto effectiviteit van re-integratie. Deze onderzoeken bij gemeenten en UWV zijn gestart mede naar aanleiding van een motie van de leden Azmani (VVD) en Koşer Kaya (D66) bij de begrotingsbehandeling van het Ministerie van SZW voor 2011 (Kamerstuk 32 500 XV, nr. 27). Deze motie vroeg om gedegen onderzoek naar de netto effectiviteit van re-integratie. Over de voortgang van deze experimenten heb ik u in eerdere brieven geïnformeerd (Kamerstuk 28 719, nr. 79 en 89)¹.

Ook informeer ik uw Kamer, in verband met de samenhang, over een brede toekomstagenda voor verdere versterking van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Door de decentralisaties neemt het belang van weten wat werkt, zorgen dat het werkt en uitwisselen en leren toe. Dat zijn de elementen die samen een impuls geven aan de professionalisering van de uitvoeringspraktijk, zoals ik ook in mijn brief van 17 maart uiteengezet heb (Kamerstuk 28 719, nr. 89). Voor een goede uitvoering van de re-integratietaken die aan hen zijn toebedeeld, blijven gemeenten permanent kennis nodig hebben over werkwijzen, methoden en instrumenten die effectief zijn. Het is daarom van belang dat de kennisontwikkeling voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk wordt voortgezet. Samen met VNG en Divosa zet ik daarom een meerjarig programma op om systematisch en programmatisch kennis te ontwikkelen, die aansluit bij de behoefte en kennis van de sector zelf. Bij gemeenten ligt immers ook de verantwoordelijkheid voor een professionele uitvoeringspraktijk. Met dit programma bied ik hen de helpende hand bij de kennisontwikkeling. In het tweede deel van deze brief ga ik hierop in.

¹ Over de vormgeving en uitvoering van deze experimenten bent u eerder geïnformeerd via Kamerstuk 28 719, nr. 73, 74 en 76.

Uitkomst gemeentelijke experimenten netto effectiviteit van re-integratie

Voor gemeenten en UWV is het belangrijk om te weten hoe zij de effectiviteit van re-integratie kunnen verhogen en daarmee de middelen zo efficiënt mogelijk inzetten. Om de kennis hierover te vergroten zijn de afgelopen jaren experimenten bij gemeenten en UWV (op zes UWV-vestigingen) gestart. Inmiddels zijn de resultaten van de gemeentelijke experimenten bekend. Het onderzoeksrapport *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto effectiviteit re-integratie* van het onderzoeksconsortium SEOR, Epsilon Research en Regioplan bied ik u hierbij aan². Over de resultaten van de experimenten die bij het UWV zijn uitgevoerd wordt u in het voorjaar van 2015 geïnformeerd. Dit onderzoek is één van de eerste voorbeelden van experimenteel onderzoek op het re-integratieterrein in Nederland. Het onderzoeksconsortium heeft daarvoor negen experimenten opgezet en afgerond in zes verschillende gemeenten. Zes van die experimenten zijn dusdanig uitgevoerd dat de resultaten gerapporteerd kunnen worden. In drie gemeenten zijn de experiment- en controlegroep in de uitvoering door elkaar gaan lopen. Daardoor zijn er voor deze experimenten helaas geen valide uitspraken mogelijk over de resultaten³. Naast deze experimenten is er een separaat onderzoek uitgevoerd bij de gemeente Amsterdam. Ook dit onderzoek kende de opzet van een experiment en was gericht op de effectiviteit van een zoekperiode en van verschillende re-integratie-instrumenten⁴.

In onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie is het gangbaar om onderscheid te maken tussen bruto en netto effectiviteit. Bruto effectiviteit meet de uitstroom uit de uitkering na het volgen van een re-integratietraject. Netto effectiviteit laat zien welk deel van de uitstroom uit de uitkering na deelname aan een re-integratietraject is toe te schrijven aan de inzet van dat traject. Aan de hand van een experimentele opzet kan dit worden dit onderzocht. Bij een klassiek experiment worden vanuit de potentiële groep deelnemers aan een traject twee willekeurige steekproeven genomen: een deelnemersgroep (experimentgroep) en een controlegroep. Beide groepen worden gedurende enige tijd gevolgd. De willekeurige toewijzing van de groepen garandeert bij voldoende grote aantallen dat beide groepen op voorhand gelijke kansen hebben op re-integratie. Het verschil in effect kan daarom worden toegeschreven aan het re-integratie-instrument.

Resultaten gemeentelijke experimenten

De centrale doelstelling van deze experimenten was inzichtelijk maken wat de toegevoegde waarde is van de verschillende onderdelen van het re-integratieproces. De gemeentelijke experimenten hebben zich gericht op de verschillende fases van het re-integratieproces. Interventies die aan bod zijn gekomen zijn: een inspanningsperiode, een combinatie van een inspanningsperiode en actieve begeleiding naar werk, diagnose, screening, sociale activering en motivatie- en sollicitatietraining. Als relevante uitkomstmaat geldt de uitstroom naar werk. Bij een deel van de onderzochte interventies kan naast het effect op de uitstroom ook worden gekeken naar de preventieve werking (invloed op de instroom in de

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Het gaat hier om een experiment met screening- en diagnose instrumenten in Utrecht, het experiment «Werkstage» in Leeuwarden en een experiment met een motivatie- en sollicitatietraining in Rotterdam.

⁴ Bolhaar, Ketel en Van der Klaauw (2014) Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratieinstrumenten DWI, februari 2014.

uitkering). De geselecteerde instrumenten geven geen uitputtend beeld van wat re-integratie in Nederland inhoudt. Het gaat om een selectie uit de zeer talrijke beschikbare re-integratie instrumenten, op basis van bereidheid van gemeenten om aan het onderzoek mee te doen en de meetbaarheid van het door de gemeente aangedragen instrument.

Bij één van de experimenten in Rotterdam en (in mindere mate) Nijmegen zijn significante effecten gevonden. Het instrument WerkLoont van de gemeente Rotterdam wordt ingezet voor alle bijstandsaanvragers die geschikt zijn voor werk. Na het doorlopen van een inspanningsperiode van formeel vier weken waarin verwacht wordt dat de werkzoekende zelfstandig naar werk zoekt, krijgen de deelnemers gedurende maximaal 15 weken begeleiding. Die begeleiding is gericht op het trainen van (sollicitatie)vaardigheden en het matchen aan een werkgever. Uit de resultaten blijkt een preventief netto-effect op de instroom in de WWB (verminderde instroom). Bovendien stroomt de groep die wel instroomt in de uitkering als gevolg van de combinatie van begeleiding en relatief grote inspanning significant vaker uit en ook significant vaker naar een baan. Bij het experiment met een inspanningsplan in Nijmegen moesten mensen die zich meldden voor een uitkering en tot de doelgroep van het experiment behoorden eerst vier weken zelf inspanningen verrichten om de kans op werk te vergroten. Met hen werden door de gemeente afspraken gemaakt over de inspanningen die in die periode plaats moesten vinden. Uit het experiment blijkt dat de mensen met een inspanningsplan vaker uitstroonden naar een baan dan mensen zonder een inspanningsplan. Het netto effect voor de uitstroom naar werk is soortgelijk aan het experiment in Rotterdam. Door de lagere aantallen personen zijn deze effecten in Nijmegen echter niet of minder significant. Er bleek in Nijmegen geen significant netto-effect op de instroom in de uitkering.

Bij de andere experimenten – in Enschede, Helmond en de overige experimenten in Nijmegen en Rotterdam – zijn geen significante netto-effecten gevonden op de uitstroom uit de uitkering (naar werk). Verklaringen hiervoor kunnen zijn dat de instrumenten zijn ingezet voor WWB'ers met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt en dat het gaat om instrumenten waarbij de relatie met plaatsing in een baan minder direct is. Bij drie van deze vier experimenten betrof het maatregelen die een eerste schakel of een tussenschakel zijn in een langduriger traject naar werk of dienen om te bepalen of iemand plaatsbaar is (bijvoorbeeld diagnose-instrumenten). De resultaten uit dit onderzoek betekenen niet per definitie dat de onderzochte maatregelen voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt geen zin hebben. Wel geldt dat als er bij deze experimenten al een netto effect is, dit waarschijnlijk klein is en pas op langere termijn zichtbaar.

De gevonden resultaten zijn beperkt tot de uitstroomgegevens na een jaar. Uit eerder onderzoek van SEO blijkt dat de langetermijneffecten van re-integratie-inspanningen gunstiger zijn dan op grond van eerder onderzoek (naar de effecten tot maximaal 18 maanden) verwacht mag worden. Op lange termijn, in het SEO-onderzoek tot acht jaar na de interventie, bleek bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling voor bijstandsgerechtigden kosteneffectief⁵.

De bevindingen uit het experiment WerkLoont in Rotterdam sluiten aan bij het beeld uit zowel de nationale als internationale literatuur. Maatregelen vooraf of vroeg in de uitkering, en die al bij aanmelding voor een uitkering worden aangekondigd, blijken over het algemeen effectief. Ander recent

⁵ Lammers, Kok en Wunsch (2013) Langetermijneffecten van re-integratie, SEO Amsterdam.

nationaal onderzoek wijst ook in die richting. In een experiment dat is uitgevoerd bij de gemeente Amsterdam is namelijk voor bepaalde groepen een vermindering van de instroom in de WWB gevonden als gevolg van het opleggen van een zoekperiode. Bovendien komen mensen die een zoekperiode opgelegd hadden gekregen in het eerste half jaar sneller uit de uitkering⁶.

Uit eerder onderzoek is overigens bekend dat niet alleen preventieve maatregelen of maatregelen vroeg in de uitkering effect hebben. Over de effectiviteit van maatregelen en de uitgangspunten voor een effectief re-integratiebeleid bent u in eerdere brieven geïnformeerd (bijvoorbeeld Kamerstuk 28 719, nr. 79 en 89). Ook interventies zoals kortdurende beroepsgerichte scholing, loonkostensubsidies en arbeidsbemiddeling kunnen (op langere termijn) effectief bijdragen aan het aan het werk helpen van werkzoekenden. Ook het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz) draagt bij aan duurzame uitstroom vanuit de uitkering. De mate van effectiviteit hangt sterk af van de doelgroep van het instrument. Een selectieve en integrale aanpak is daarom van belang.

Ervaringen met het uitvoeren van experimenten

Experimenteel onderzoek maakt het mogelijk om de effectiviteit van re-integratie-instrumenten te toetsen. Het geeft een beeld van de netto effectiviteit van bepaalde interventies en is daarom waardevol. Het uitvoeren van experimenteel onderzoek naar de effectiviteit van re-integratie-instrumenten is echter nog in ontwikkeling en voor verbetering vatbaar. Het is een leerproces dat nog verder voortgezet moet worden. Zo was het voor de meeste gemeenten die hebben deelgenomen aan dit onderzoek de eerste keer dat men een experiment uitvoerde op dit terrein.

De onderzoekers gaan in hun rapport in op de belemmeringen die zij tegenkwamen en de gevolgen die dat heeft voor de zeggingskracht van de uitkomsten. Deze belemmeringen hebben te maken met zowel de opzet als de uitvoering van de experimenten. Bij de opzet bleken gemeenten terughoudend om deel te nemen, ook als zij aanvankelijk wel interesse hadden in deelname. Daarvoor genoemde redenen zijn onder meer dat de gemeente niet het benodigde minimaal aantal deelnemers kon garanderen, er ethische bezwaren waren om de controlegroep het instrument te onthouden, dat door beleidswijzigingen een te onderzoeken instrument niet meer of anders ingezet werd of het financiële risico als te groot werd ingeschat. Dit had onder andere tot gevolg dat instrumenten waarvan gemeenten zelf denken dat ze een groot effect hebben, niet altijd konden worden meegenomen in het onderzoek.

Bij de uitvoering van experimenten bleek dat er tegengestelde belangen kunnen zijn tussen de uitvoeringspraktijk en de methodologische eisen die aan experimenteel onderzoek worden gesteld. Twee zaken springen daarbij in het oog. Het eerste is dat door uitvoerenden belang wordt gehecht aan het ondersteunen van mensen bij re-integratie. Uitsluiting van dienstverlening van de controlegroep wordt dan als onethisch gezien. Dit zorgde ervoor dat de uitsluiting van de dienstverlening ook relatief kort was. Ook kwam het voor dat mensen uit de controlegroep dezelfde of alternatieve dienstverlening als mensen in de experimentgroep kregen. Hierdoor was een goede effectmeting in sommige experimenten niet meer mogelijk. Verder bleek dat beleidswijzigingen, interne prestatieaf-

⁶ Het betrof hier een specifieke groep bijstandgerechtigden van 27 jaar en ouder die binnen een halfjaar geacht werden werk te kunnen vinden. Bolhaar, Ketel en Van der Klaauw (2014) Onderzoek naar effectiviteit inzet re-integratieinstrumenten DWI, februari 2014.

spraken of (veranderde) overtuigingen ertoe leidden dat op bestuurlijk en management niveau gedurende een experiment andere prioriteiten werden gelegd. Hierdoor werd de uitvoering van het experiment doorkruist.

Lessen voor toekomstig experimenteel onderzoek: het belang van draagvlak

Uit de hiervoor beschreven ervaringen volgen belangrijke lessen voor de kennisontwikkeling op het re-integratieterrein in de toekomst. Ik noem er hier een aantal. In de eerste plaats is het van belang dat de vraag van een gemeente of een gemeentelijk samenwerkingsverband leidend is bij nieuw onderzoek; dit vergroot het perspectief op het genereren en overnemen van waardevolle inzichten die leiden tot verbeteringen in het beleid. Ten tweede is het voor naleving van een experiment noodzakelijk dat er iemand binnen de organisatie is die zich sterk maakt voor het experiment en er ook op stuurdt dat het wordt uitgevoerd zoals het hoort. Dit moet bij voorkeur iemand zijn met voldoende bevoegdheden daarvoor, zodat prestatieafspraken en taakstellingen de uitvoering van het experiment niet doorkruisen. Goede sturing is van belang om te komen tot een adequate experimentele opzet en om een goede uitvoering te waarborgen. Ten derde moet er intern draagvlak zijn in alle lagen van de organisatie: op uitvoerend, management- en bestuurlijk niveau. Financiële overwegingen zijn op het ene niveau belangrijker dan het andere. Ook ethische bezwaren worden verschillend beleefd. Daarom is het belangrijk ook de uitvoering in een vroeg stadium bij de opzet te betrekken en rekening te houden met mogelijke ethische bezwaren. Een vierde les is dat het van belang is om voldoende aantallen deelnemers in een experiment te hebben, om fouten bij de uitvoering makkelijker op kunnen vangen en ook kleine effecten te kunnen meten. Ook is het van belang een re-integratie-instrument te kiezen dat zo min mogelijk verweven is met andere instrumenten. Tot slot is het van belang om parallel te blijven inzetten op professionalisering en vergroting van het vakmanschap bij klantmanagers. Dit is ook van belang voor een goede uitvoering van experimenteel onderzoek.

Het tot nog toe uitgevoerde onderzoek geeft inzicht in de praktische belemmeringen die het doen van experimenten met zich meebrengt. Ook bevat het onderzoek lessen voor toekomstig experimenteel onderzoek op dit terrein. Dat is een belangrijk winstpunt. Ik zie het als startpunt van de verdere programmatische en systematische kennisontwikkeling. Onderstaand ga ik daar nader op in.

Brede toekomstagenda gemeentelijke uitvoeringspraktijk

Met de invoering van de Participatiewet krijgen gemeenten een nog grotere verantwoordelijkheid en beleidsvrijheid voor het aan het werk helpen van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij beschikken daarbij over een breed scala aan instrumenten. In het Plan van aanpak monitor en evaluatie Participatiewet (Kamerstuk 33 566, nr. 65) heb ik u aangegeven op welke wijze ik de inzet hiervan monitor.

Om een goede uitvoering te geven aan de re-integratietaken die hen zijn toebedeeld, hebben gemeenten kennis nodig over welke instrumenten op welk moment effectief zijn, en voor wie. Naast het monitoren van de inzet van instrumenten vind ik het daarom van belang dat er wordt ingezet op deze kennisontwikkeling. Deze maakt deel uit van een bredere aanpak gericht op versterking van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Kennisontwikkeling moet immers niet op zichzelf staan, maar aansluiting vinden bij opleiding en uitvoeringspraktijk.

Er zijn in de afgelopen jaren door diverse organisaties die actief zijn in het veld van werk en inkomen veel initiatieven gestart om de kwaliteit van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk te verhogen, zie ook mijn brief van 17 maart 2014 (Kamerstuk 28 719, nr. 89). Het programma *Vakmanschap* van Divosa en VNG bevordert methodisch werken van klantmanagers. Daarvoor is ook vergelijkende kennis nodig. Door *benchmarking* en het uitwisselen van resultaten en ervaringen ontstaat een transparant klimaat waarin gemeenten van elkaar kunnen leren. Inmiddels nemen meer dan 200 gemeenten deel aan de Divosa-benchmark. Deze initiatieven worden door mij ondersteund.

Ik vind het van belang dat de kennisontwikkeling ten behoeve van de gemeentelijke uitvoeringspraktijk wordt voortgezet. Met de VNG en Divosa deel ik de opvatting dat daarvoor een programmatische en systematische aanpak noodzakelijk is. Bij re-integratie, en breder het domein van werk en inkomen, is er sprake van vraagstukken waar iedere gemeente mee te maken kan krijgen en waar dus iedere gemeente behoefte heeft aan kennis. Gemeenten zijn niet ieder voor zich in staat deze kennis te organiseren. Dat is bovendien ook niet efficiënt: de kennis moet worden gedeeld.

Met VNG en Divosa en in afstemming met het Kennisplatform Werk en Inkomen zal ik daarom, ten eerste, een meerjarig programma opzetten. Doel daarvan is het systematisch en programmatisch kennis ontwikkelen die aansluit bij de behoefte en kennis van gemeenten zelf (eventueel op het niveau van de arbeidsmarktregio) en voldoet aan de standaarden die nodig zijn om tot deugdelijke effectuitkomsten te komen. Daarin kunnen experimenten een belangrijke rol vervullen. Ook moet er binnen het programma aandacht zijn voor de vertaling van ontwikkelde kennis naar lokaal toepasbare werkwijzen, methoden of interventies.

Vanuit mijn systeemverantwoordelijkheid stimuleer ik dit programma financieel de komende 4 jaar. De uitkomsten en lessen van de experimenten naar de netto effectiviteit van re-integratie neem ik mee bij het opzetten van dit meerjarig kennisprogramma. Het programma wordt met betrokkenheid van gemeenten opgezet en uitgevoerd. Daar ligt immers ook de verantwoordelijkheid voor een professionele uitvoeringspraktijk.

Ten tweede gaat het om het *waarborgen van de toepassing* van de ontwikkelde kennis in de uitvoeringspraktijk. Uit het programma *Vakmanschap* is naar voren gekomen dat kennisontwikkeling steeds meer op gang komt maar dat de doorvertaling naar de praktijk achter blijft. Het gaat hierbij om de volgende thema's: aansluiting van opleiding op de beroepspraktijk, ontwikkeling van de beroepsgroep, borging van kennis-toepassing en methodisch werken, sturing (management en bestuurlijk) en uitwisseling en benchmarking.

Deze thema's kunnen alleen in onderlinge samenhang worden ingezet voor een professionelere uitvoering. In termen van proces gaat het om een systematische, programmatische en cyclische aanpak, waarin kennis wordt ontwikkeld en doorvertaald naar opleiding en praktijk, en waarbij de praktijk werkt aan het vormen van lerende organisaties, die op hun beurt weer een bijdrage leveren aan de kennisontwikkeling. Dat continue proces moet stevig worden geborgd.

Ook hier hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om te zorgen dat kennis die ontwikkeld wordt ook landt in de uitvoeringspraktijk. Commitment vanuit gemeenten en koepelorganisaties is essentieel. Bovenstaande visie en analyse worden gedeeld door VNG en Divosa. Deze organisaties hebben elk voor zich uitgesproken dat met de decentra-

lisaties in het sociaal domein de uitvoering verder versterkt moet worden. Zij geven ook aan dat dit thema één van de centrale thema's is die de komende periode opgepakt moet worden, zowel door hen als door de gemeenten en andere organisaties. Ik ben met de betrokken partijen in het veld in overleg om te komen tot een samenhangend programma op bovengenoemde punten. Daarin zullen ook de verbindingen met de andere beleidsterreinen binnen het sociaal domein aan de orde komen.

Afsluiting

Investeren in kennisontwikkeling, verspreiding en daadwerkelijke toepassing van bewezen effectieve methoden en een blijvende inzet op professionalisering van de uitvoeringspraktijk, versterkt de effectiviteit van de re-integratiedienstverlening in Nederland. Uit de experimenten netto effectiviteit re-integratie en het programma Vakmanschap blijkt dat een stevige extra impuls ons verder op weg kan helpen in dit streven. Ik zal daarin blijven optrekken met VNG en Divosa.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma