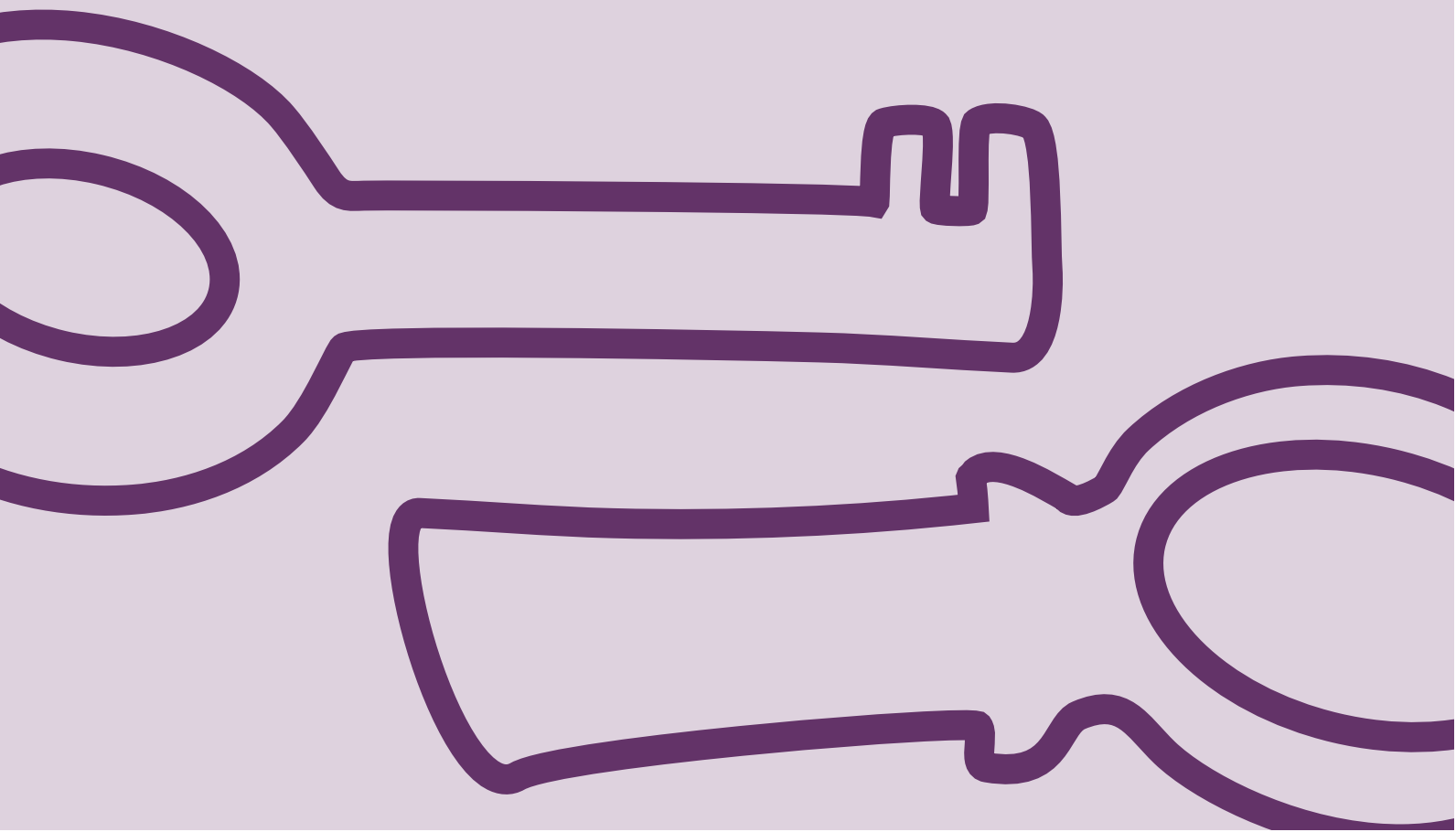


Rekenkamercommissie  Leiden

**Re-integratie in
Leiden met het oog
op de Participatiewet**



Voorwoord

Twee maanden na het verschijnen van het rapport “Grip op nieuwe taken van Leiden”, waarin de decentralisaties van de AWBZ en Jeugdzorg werden belicht, presenteert de Rekenkamercommissie Leiden nu het rapport “Re-integratie in Leiden met het oog op de Participatiewet”.

De bestuurlijke nota (deel A) is door de Rekenkamercommissie geschreven, terwijl het achterliggende onderzoeksrapport (deel B) is opgesteld door Policy Productions in opdracht van de Rekenkamercommissie. Wij danken de onderzoekers voor de prettige samenwerking en de medewerkers van de gemeente Leiden en bij DZB voor de snelle en adequate levering van de benodigde informatie en data voor het onderzoek.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Leiden

Rob van Lint, Voorzitter

Deel A: Bestuurlijke nota

Re-integratie in de gemeente Leiden met het oog op de Participatiewet

De gemeente Leiden staat net als alle gemeenten voor de grote uitdaging de drie decentralisaties in het sociale domein vorm te geven. Uit onze jaarlijkse inventarisatierondes eind 2013 en eind 2014 bleek dat een zeer groot deel van de raad de decentralisaties als belangrijkste onderwerp ziet voor onderzoek door de Rekenkamercommissie. Eind vorig jaar publiceerden wij daarom al een onderzoek naar de voorbereiding op de decentralisatie van de AWBZ en de Jeugdzorg onder de titel "Grip op nieuwe taken van Leiden". Dit complementeren we nu met een onderzoek naar de derde decentralisatie: de Participatiewet.

Omdat re-integratiebeleid al langer onderdeel is van het gemeentelijk takenpakket bood dit onderwerp ons de kans om niet alleen vooruit te kijken maar ook terug te blikken. Het onderzoek beantwoordt de volgende vragen:

1. Hoe effectief helpt de gemeente Leiden tot nu toe zijn burgers aan werk?
2. Wie zullen er met de invoering van de Participatiewet extra een beroep doen op een gemeentelijke uitkering?
3. Is Leiden er klaar voor om ook deze nieuwe doelgroepen aan het werk te helpen?

Hieronder volgen onze conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van het onderzoeksverslag. Aan het einde van onze bestuurlijke nota (deel A), hebben wij alle aanbevelingen nog eens in een overzicht bijeen gezet.

Conclusie: Het Leidse re-integratiebeleid lijkt redelijk effectief, maar de investering is fors en inzicht in de resultaten ontbreekt.

Leiden biedt relatief veel mensen een re-integratietraject aan. Ter vergelijking: landelijk krijgt 12% van de nieuwe instroom in de bijstand binnen een jaar een re-integratietraject aangeboden. In Leiden betrof dit in 2012 29% van de nieuwe instroom. Over het algemeen worden de juiste instrumenten ingezet voor de juiste mensen. Hierbij wordt ook rekening gehouden met eventuele belemmeringen van mensen zoals bijvoorbeeld schulden, verslaving of psychiatrische aandoening. Indien nodig wordt hiervoor externe hulp ingeschakeld.

Bij gebrek aan gegevens is het niet mogelijk precies vast te stellen hoeveel uitkeringsgerechtigden -al dan niet na een traject- aan het werk zijn gegaan. In het onderzoek wordt daarom het succes van de Leidse re-integratie inspanningen ingeschat op basis van landelijke informatie over het succes van de instrumenten die Leiden in zet. Deze schatting geeft aan dat er in Leiden waarschijnlijk circa 60 meer personen duurzaam aan het werk zijn dan zonder re-integratiebeleid het geval zou zijn geweest.

Aanbeveling 1: Zorg voor een goede registratie van de redenen waarom de uitkering van cliënten eindigt. Alleen zo is vast te stellen welke resultaten geboekt worden met het re-integratiebeleid van de gemeente.

Conclusie: De invoering van de Participatiewet leidt tot de toestroom van een nieuwe doelgroep waaronder veel mensen die behoefte hebben aan de inzet van langdurige subsidies en permanente ondersteuning

In de afgelopen jaren meldden zich in Leiden jaarlijks ongeveer duizend mensen aan voor een bijstandsuitkering. Als gevolg van de Participatiewet zullen vanaf 2015 jaarlijks circa 150-200 personen extra bij de gemeente aankloppen voor een uitkering. Dit zijn mensen die voorheen in aanmerking zouden zijn gekomen voor Wajong of WSW.

Hoewel het dus gaat om een relatief kleine doelgroep (15 tot 20% van het huidige aantal aanvragers) is dit wel een doelgroep die extra aandacht zal vergen van de gemeente. Mensen uit deze nieuwe doelgroep hebben te maken met permanente belemmeringen zoals lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen. Daarom zullen bij hen vaak permanente instrumenten ingezet moeten worden als loonkostensubsidies en no-risk polissen om een baan voor ze te vinden. Ook bestaat bij hen vaker behoefte aan permanente ondersteuning/begeleiding, bijvoorbeeld door de inzet van job-coaches.

Conclusie: De nieuwe intakeprocedure voor het begeleiden van mensen naar werk, is niet geschikt voor de nieuwe doelgroep

Vanaf oktober 2014 geldt een nieuwe procedure voor het begeleiden van mensen naar werk. Deze procedure wordt op dit moment nog verder uitgewerkt door Werk en inkomen (W&I) en Re-Integratie Leiden, een onderdeel van De Zijlbedrijven (DZB). Deze procedure wordt in box 1 kort beschreven.

BOX 1: de standaardprocedure naar werk

Stap 1: Mensen die een uitkering aanvragen volgen allereerst een voorlichtingsbijeenkomst en korte workshop van een dagdeel. Vervolgens krijgen zij 7 weken de tijd om zelf een baan te vinden.

Stap 2: als zij geen baan hebben gevonden volgt een gesprek met W&I waarin wordt nagegaan of ze een zodanig grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt dat ze een ander (zorg)traject aangeboden zouden moeten krijgen. In uitzonderingsgevallen gebeurt dit al eerder. De overige mensen worden doorgestuurd naar Re-integratie Leiden.

Stap 3: bij Re-integratie Leiden worden mensen op basis van een quick scan in twee groepen ingedeeld:

- Personen die direct aan de slag zouden kunnen worden doorgestuurd naar Leidse Kracht, een publiek private samenwerking tussen Re-Integratie Leiden en Randstad. Leidse Kracht probeert door bemiddeling gedurende 8 weken voor hen een baan te vinden. Als dit niet lukt (eventueel na een verlenging) stromen deze mensen weer terug naar Re-integratie Leiden voor een re-integratietraject
- Personen die niet direct aan de slag kunnen worden direct naar Re-integratie Leiden gestuurd voor een re-integratietraject.

Jongeren tot 27 jaar doorlopen een ander proces. Hiervoor is een speciaal traject ontwikkeld "Jongeren op de Arbeidsmarkt" (JA). Voor dit traject is extra geld beschikbaar vanuit het Europees Sociaal Fonds. De caseload voor de consulenten in dit JA traject is kleiner dan bij gewone

bijstandsgerechtigden waardoor het contact met de jongere intensiever is. De jongeren worden begeleid naar werk of scholing door een multidisciplinair team. Dit Ja-traject staat los van Re-integratie Leiden.

De nieuwe intake procedure voor personen ouder dan 27 is niet geschikt voor de nieuwe doelgroep. Volgens de standaard procedure zouden cliënten eerst 7 weken zonder hulp moeten solliciteren. Een deel van de mensen uit de nieuwe doelgroep zal hier echter vanwege bijvoorbeeld verstandelijke of psychische beperkingen zonder begeleiding niet toe in staat zijn. Dit zou kunnen leiden tot frustraties en wellicht zelfs sancties omdat ze niet aan hun verplichtingen kunnen voldoen.

Aanbeveling 2: Ontwikkel bij Werk & Inkomen een procedure voor het snel onderkennen van personen met een permanente ondersteuningsbehoefte en ontwikkel voor hen een aangepast traject, bijvoorbeeld door ze sneller door te sturen naar Re-integratie Leiden.

Conclusie: DZB heeft de expertise in huis om de nieuwe doelgroep permanente ondersteuning te bieden, al zit deze vooral elders in de organisatie

DZB voert niet alleen het Re-integratietraject uit voor de gemeente Leiden maar is ook uitvoerder voor de WSW en het JA traject voor jongeren. Zo heeft DZB veel ervaring opgebouwd in het permanent begeleiden en ondersteunen van mensen met een lichamelijke, psychische of verstandelijke beperking. Deze ervaring is echter niet zonder meer beschikbaar voor Re-integratie Leiden, omdat de uitvoerders van de WSW, het JA traject en Re-integratie Leiden vrij los van elkaar opereren.

Aanbeveling 3: Vanaf 2015 zal bij Re-integratie Leiden voor een fors aantal mensen meer permanente ondersteuning nodig zijn. In het "oude" WSW- en het JA traject heeft DZB hiermee veel ervaring opgedaan. Dit zijn onderdelen van DZB die tot nu toe nogal gescheiden opereren van Re-integratie Leiden. Wij bevelen aan ervoor te zorgen dat DZB Re-integratie Leiden adequaat gebruik laat maken van de kennis en ervaring, die bij het WSW- en JA traject aanwezig is.

De nieuwe aanpak die Leiden heeft ontwikkeld voor re-integratie is geheel gericht op de nieuwe instroom in de uitkering. Er wordt daarin geen aandacht besteed aan de groep, die al geruime tijd in de uitkering zit (zittend bestand). Wij denken dat de in ontwikkeling zijnde aanpak voor de nieuwe doelgroep (zie aanbeveling 2 en 3) ook toepasbaar is voor een deel van deze langdurig werklozen.

Aanbeveling 4: Wij bevelen aan dat wanneer de aanpak voor de nieuwe doelgroep voldoende is uitgekristalliseerd, het zittende bestand van cliënten wordt gescreend op personen met een loonwaarde vanaf 20% van het minimumloon om die ook in aanmerking te brengen voor deze aanpak.

Conclusie: Leiden intensiveert de hulp voor gemakkelijk te bemiddelen mensen

In Box 1 gaven we al aan dat mensen die direct aan de slag kunnen bemiddeld worden door Leidse Kracht, een publiek private samenwerking (PPS) tussen Re-integratie Leiden en Randstad. Voor deze

PPS constructie is voor de komende twee jaar ongeveer 9 ton per jaar beschikbaar. Dit is ongeveer 10% van het totale re-integratiebudget (exclusief WSW). Randstad ontvangt een vaste vergoeding van ongeveer 5 ton voor hun personele inzet. Daarbovenop ontvangt Randstad voor iedere persoon die een baan krijgt via Leidse Kracht een bonus van maximaal 1800 euro wanneer iemand duurzaam, minstens een half jaar, aan het werk is.

Voor de nieuwe doelgroep is Leidse Kracht geen geschikt instrument. Het instrument richt zich op mensen die snel aan de slag kunnen.

Leidse Kracht zal de gemeente hoogst waarschijnlijk geen geld opleveren maar per saldo geld kosten. Dit komt omdat de doelgroep van Leidse Kracht voor een belangrijk deel de personen betreft die in het verleden zelf binnen een jaar aan het werk kwamen. Dit betreft circa 160 mensen. De onderzoekers hebben berekend dat Leiden "quitte" speelt als Leidse Kracht al deze kandidaten binnen 1 week aan het werk heeft.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat Leidse Kracht ook bedoeld is als leerproject voor Re-integratie Leiden. Leiden wil ook leren van de meer commerciële aanpak en de netwerkbenadering die een private partij als Randstad inbrengt.

Aanbeveling 5: Omdat het de vraag is of Leidse Kracht geld gaat opleveren en meerwaarde kan hebben als een leerproject voor DZB en de gemeente raden we aan om de werkwijze, kosten en opbrengsten van Leidse Kracht goed te monitoren en deze informatie in de vorm van een evaluatie naar de raad te sturen. Daarbij dient ook inzicht te worden geboden in de concrete resultaten en leereffecten voor de gemeente van de samenwerking met Randstad.

Op basis van deze evaluatie kan dan een besluit worden genomen over het al dan niet voortzetten of bijsturen van dit experiment. Bij voorkeur wordt deze evaluatie nog in 2015 gepland, bijvoorbeeld als onderdeel van de voorgenomen tussenevaluatie van de Participatiewet en niet pas eind 2016 wanneer er over een nieuw budget voor Leidse Kracht moet worden besloten.

Het gaat dan om vragen als:

- *Hoeveel van de aan Leidse Kracht toegewezen mensen worden er aan een baan geholpen?*
- *Zijn dit personen die naar verwachting zonder hulp niet of pas veel later een baan hadden gevonden?*
- *Zien we een versnelling van de uitstroom?*
- *Hoeveel personen stromen er door vanuit Leidse Kracht naar een re-integratietraject?*
- *Hoeveel meer re-integratietrajecten vinden er plaats in vergelijking met vroeger?*
- *Zien we nog andere positieve of negatieve effecten van Leidse Kracht (vinden er bijvoorbeeld in de 6 voorafgaande weken meer of minder mensen zelf een baan?*
- *Welke leerervaringen doet Re-integratie Leiden op door de participatie in Leidse Kracht? Hoe worden die benut in de re-integratietrajecten, de eigen contacten met werkgevers?*

Betrek in de evaluatie ook het gegeven dat de inwerkingtreding van de Participatiewet zal leiden tot juist meer mensen die een re-integratietraject met permanente ondersteuning nodig hebben. Dit is een traject waarin Leidse Kracht in de huidige opzet niet kan voorzien.

Conclusie: In de nieuwe procedure krijgen vrijwel alle cliënten, die niet binnen de eerste maanden werk vinden re-integratie aangeboden. Opgave is dit efficiënt en effectief te regelen.

Uiteindelijk worden vrijwel alle personen, die niet binnen een maand of 3-4 werk vinden of anderszins uitstromen uit de Participatiewet door Re-integratie Leiden “opgepakt” om voor hen een passend re-integratietraject uit te voeren.

Dat impliceert een zeer forse uitbreiding (naar verwachting meer dan een verdubbeling) ten opzichte van de 29% van de cliënten, die in 2012 aan re-integratietrajecten deelnamen.

Onduidelijk is nog hoe Re-integratie Leiden deze aanzienlijke instroom gaat verwerken en welke resultaten zij hoopt te realiseren met de ingezette instrumenten. Het voorlopige uitvoeringsplan van DZB biedt goed inzicht in de beschikbare instrumenten, maar niet in de mate waarin die instrumenten zullen worden inzet en welke resultaten worden beoogd.

Aanbeveling 6: Bewaak dat in het uitvoeringsplan van DZB (Re-integratie Leiden) expliciet is aangegeven hoeveel cliënten naar verwachting gaan deelnemen aan de verschillende re-integratietrajecten en hoeveel uitstroom naar werk dat per saldo per instrument zou moeten opleveren.

Conclusie: Het regionale werkbedrijf heeft tot nu toe nog niet geresulteerd in concrete nieuwe banen voor de nieuwe doelgroep.

Het kabinet heeft gemeenten tot taak gegeven regionale werkbedrijven op te richten om voor de nieuwe doelgroepen banen beschikbaar te stellen. Vooralsnog zijn in Leiden nog weinig concrete resultaten geboekt bij het realiseren daarvan. DZB beschikt wel over contacten met het bedrijfsleven, die benut kunnen worden voor het creëren van banen voor de nieuwe doelgroep. Er zijn echter nog geen concrete banen of afspraken over banen gerealiseerd op dit moment.

Aanbeveling 7: De gemeente Leiden dient voor de nieuwe doelgroep concrete banen via het op te richten werkbedrijf of anderszins te realiseren. Hierbij kunnen de bestaande contacten van DZB een rol spelen. Het is van belang dat hiervoor een plan wordt gemaakt en aan de raad wordt voorgelegd. Verder bevelen we aan dat de raad periodiek wordt geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van dit plan en met name over het aantal banen dat beschikbaar komt en het aantal plaatsingen dat via deze weg wordt gerealiseerd.

Conclusie: Het re-integratiebeleid ontbeert heldere doelen en ambities.

Leiden zet fors in op re-integratiebeleid. In 2015 is voor arbeidsparticipatie 51 miljoen euro opgenomen in de begroting. Dit is wel een afnemend budget. In 2013 werd nog 56 miljoen uitgegeven en voor 2018 wordt er 45 miljoen euro begroot. Tegelijkertijd zullen er meer mensen toestromen die waarschijnlijk een beroep gaan doen op permanente ondersteuning zoals loonkostensubsidie, beschut werk of job-coaching. Er is dus de ambitie om voor minder geld meer mensen te ondersteunen.

Leiden heeft niet helder geformuleerd wat ze met die 51 miljoen euro wil bereiken. De effectindicatoren die in de begroting zijn geformuleerd voor arbeidsparticipatie zijn gericht op zo min mogelijk mensen met een uitkering (maximaal 4.4%) en minder mensen in een beschutte baan. Dat zijn op zich meetbare ambities, maar ze zijn globaal en slecht te verbinden met de aanpak die in het Beleidsplan Participatiewet is aanvaard door de Raad.

De raad heeft in een motie naar aanleiding van de Raadsbehandeling van het Beleidsplan Participatiekader uitgesproken dat het College de ambities dient te formuleren/concretiseren met betrekking tot de te bereiken doelen met de uitvoering van de Participatiewet. Aanbevolen wordt die ambities ook zo concreet te formuleren dat deze direct te verbinden zijn aan de specifieke elementen die de Leidse aanpak typeert. In aanbeveling 4 en 5 zijn voorbeelden gegeven van zulke uitwerkingen. Door de ambities te concretiseren ontstaat tegelijk de meetlat waarmee in de tussenevaluatie de Leidse prestaties kunnen worden beoordeeld.

Overigens lijkt het aannemelijk dat er uitstralingseffecten zijn van de nieuwe aanpak van het re-integratiebeleid op de andere twee decentralisaties (AWBZ en Jeugdzorg) en omgekeerd. Zo heeft bijvoorbeeld de dagopvang (WMO) een doelgroep die deels dezelfde kenmerken heeft als de nieuwe doelgroep in de Participatiewet.

Aanbeveling 8: Een afnemend budget, een vergroting van de doelgroep en de inzet van een omvangrijker instrumentarium (Leidse Kracht, meer re-integratietrajecten, inzet no-riskpolis, loonkostensubsidies e.d.) vraagt om een concrete, meetbare formulering van de Leidse ambities, de beoogde inzet van het beschikbare instrumentarium en de met die instrumenten te bereiken resultaten.

Daarnaast is het van belang ook oog te hebben voor de effecten van de drie decentralisaties op elkaar. Primair is nu van belang negatieve effecten over en weer te voorkomen. Uiteindelijk zal de raad de vraag moeten beantwoorden of de Leidse aanpak in opzet en werking efficiënt en effectief is.

Belangrijke vragen zijn:

- *Wat is de optimale mix van inzet van instrumenten (nu veel inzet op Leidse Kracht en forse uitbreiding re-integratie-trajecten)?*
- *Hoe verdelen we het budget over deze instrumenten (hoeveel mensen zullen bijvoorbeeld naar verwachting in aanmerking komen voor relatief kostbare instrumenten zoals loonkostensubsidie?)*
- *Welke financiële risico's loopt de gemeente wanneer meer mensen meer ondersteuning nodig hebben dan het budget toelaat?*
- *Welke sociale risico's loopt de gemeente als onvoldoende banen worden gevonden voor met name personen uit de nieuwe doelgroep?*

OVERZICHT AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1: Zorg voor een goede registratie van de redenen waarom de uitkering van cliënten eindigt. Alleen zo is vast te stellen welke resultaten geboekt worden met het re-integratiebeleid van de gemeente.

Aanbeveling 2: Ontwikkel bij Werk & Inkomen een procedure voor het snel onderkennen van personen met een permanente ondersteuningsbehoefte en ontwikkel voor hen een aangepast traject, bijvoorbeeld door ze sneller door te sturen naar Re-integratie Leiden.

Aanbeveling 3: Vanaf 2015 zal bij Re-integratie Leiden voor een fors aantal mensen meer permanente ondersteuning nodig zijn. In het "oude" WSW- en het JA traject heeft DZB hiermee veel ervaring opgedaan. Dit zijn onderdelen van DZB die tot nu toe nogal gescheiden opereren van Re-integratie Leiden. Wij bevelen aan ervoor te zorgen dat DZB Re-integratie Leiden adequaat gebruik laat maken van de kennis en ervaring, die bij het WSW- en JA traject aanwezig is.

Aanbeveling 4: Wij bevelen aan dat wanneer de aanpak voor de nieuwe doelgroep voldoende is uitgekristalliseerd, het zittende bestand van cliënten wordt gescreend op personen met een loonwaarde vanaf 20% van het minimumloon om die ook in aanmerking te brengen voor deze aanpak.

Aanbeveling 5: Omdat het de vraag is of Leidse Kracht geld gaat opleveren en meerwaarde kan hebben als een leerproject voor DZB en de gemeente raden we aan om de werkwijze, kosten en opbrengsten van Leidse Kracht goed te monitoren en deze informatie in de vorm van een evaluatie naar de raad te sturen. Daarbij dient ook inzicht te worden geboden in de concrete resultaten en leereffecten voor de gemeente van de samenwerking met Randstad. Op basis van deze evaluatie kan dan een besluit worden genomen over het al dan niet voortzetten of bijsturen van dit experiment. Bij voorkeur wordt deze evaluatie nog in 2015 gepland, bijvoorbeeld als onderdeel van de voorgenomen tussenevaluatie van de Participatiewet en niet pas eind 2016 wanneer er over een nieuw budget voor Leidse Kracht moet worden besloten.

Aanbeveling 6: Bewaak dat in het uitvoeringsplan van DZB (Re-integratie Leiden) expliciet is aangegeven hoeveel cliënten naar verwachting gaan deelnemen aan de verschillende re-integratietrajecten en hoeveel uitstroom naar werk dat per saldo per instrument zou moeten opleveren.

Aanbeveling 7: De gemeente Leiden dient voor de nieuwe doelgroep concrete banen via het op te richten werkbedrijf of anderszins te realiseren. Hierbij kunnen de bestaande contacten van DZB een rol spelen. Het is van belang dat hiervoor een plan wordt gemaakt en aan de raad wordt voorgelegd. Verder bevelen we aan dat de raad periodiek wordt geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering

van dit plan en met name over het aantal banen dat beschikbaar komt en het aantal plaatsingen dat via deze weg wordt gerealiseerd.

Aanbeveling 8: Een afnemend budget, een vergroting van de doelgroep en de inzet van een omvangrijker instrumentarium (Leidse Kracht, meer re-integratietrajecten, inzet no-riskpolis, loonkostensubsidies e.d.) vraagt om een concrete, meetbare formulering van de Leidse ambities, de beoogde inzet van het beschikbare instrumentarium en de met die instrumenten te bereiken resultaten.

Daarnaast is het van belang ook oog te hebben voor de effecten van de drie decentralisaties op elkaar. Primair is nu van belang negatieve effecten over en weer te voorkomen. Uiteindelijk zal de raad de vraag moeten beantwoorden of de Leidse aanpak in opzet en werking efficiënt en effectief is.

Deel B: Feitenrapport



policyproductions

Vooruit denken en nu doen!

seo economisch onderzoek

Re-integratie in Leiden met het oog op de Participatiewet

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Leiden

Eindrapportage

Auteurs:
Policy Productions
Aenneli Houkes
Ilan Akker
Laura Thomassen
SEO Economisch Onderzoek
Caren Tempelman
Marloes Lammers

Datum: 5 januari 2015

Inhoud

Inleiding	3
1. Wat verandert er bij Werk en Inkomen?	5
2. Wie krijgt in Leiden re-integratie?	7
2.1. In Leiden beslissen klantmanagers Werk en Inkomen wie re-integratie krijgt	8
2.2 Deze beslissing namen zij op basis van voldoende informatie	10
2.3 Leiden gaf en geeft relatief veel bijstandsgerechtigden re-integratie	12
2.5 Per 1 oktober 2014 nieuwe procedure	13
2.6 Wat krijgt de gemeente voor de 9 ton besteed aan Leidse Kracht?	17
3. Krijgt iedereen een effectief traject?	22
A. Is aan voorwaarden voldaan om juiste trajecten kunnen geven?	23
3.1 In Leiden beslissen consulenten Re-integratie Leiden wie welk traject krijgt	23
3.2 Deze beslissing nemen zij op basis van voldoende informatie	24
3.3 Ze worden gestuurd op het juiste resultaat, maar dit kan preciezer	24
3.4. Er zijn voldoende instrumenten beschikbaar in Leiden	25
3.5 Voor wie belemmeringen heeft: worden weggenomen, kan iets effectiever	27
3.6 Voor wie direct naar werk kan: juiste instrumenten, maar te vaak ingezet	28
3.7 Voor wie kort ondersteuning nodig heeft: juiste instrumenten, kan iets beter	30
C. Wat zeggen de cijfers? Krijgen mensen de juiste trajecten?	33
3.8 Scholing in Leiden vooral ingezet voor wie er het meeste baat bij hebben	33
3.9 Matching wordt al effectief ingezet, maar kan nog iets effectiever	36
3.10 Leidse re-integratiebeleid is redelijk effectief	38
Intermezzo: Jongeren krijgen intensief traject	39
4. De doelgroepen van de Participatiewet	42
4.1. Op korte termijn stromen er 135 mensen uit de nieuwe doelgroep in de bijstand	42
4.2. Ongeveer 40 % van de nieuwe doelgroep werkt bij een reguliere werkgever	50
4.3. De doelgroep heeft behoefte aan permanente ondersteuning	51
5. Voorbereiding op nieuwe doelgroepen	53
5.1 Leiden staat voor de opgave meer mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever te plaatsen	54
5.2 Leiden heeft voldoende instrumenten en deskundigheid om de doelgroep te kunnen ondersteunen	55

5.3 De nieuwe procedures sluiten op onderdelen beperkt aan op de nieuwe doelgroepen	55
5.4. Concrete plannen banen creëren staat nog in de kinderschoenen	58
5.5 Risico voor mensen op langdurig thuis zitten, effect gemeente onbekend	60
Bijlage A. Literatuur	62
Bijlage B. Berekening effectiviteit re-integratie	64

Inleiding

Aanleiding van het onderzoek

De Rekenkamercommissie inventariseert jaarlijks bij de raadsfracties welke ideeën voor komende onderzoeken bestaan.¹ In de inventarisatie voor 2014 bleek dat diverse raadsfracties belangstelling toonden voor een onderzoek naar de effectiviteit van het Leidse re-integratiebeleid. De gemeente Leiden staat op het terrein van Werk en Inkomen grote veranderingen te wachten als gevolg van de invoering van de Participatiewet en de decentralisatie van de jeugdzorg en de AWBZ. Kern van de veranderingen is dat de gemeente met minder middelen meer mensen ondersteuning moet bieden. De rekenkamer wil inzichtelijk krijgen of de gemeente Leiden goed is voorbereid op die veranderingen en voldoende anticipeert op de financiële risico's en risico's voor burgers die aan de decentralisaties kleven.

Onderzoeksvragen

Met dit onderzoek wil de Rekenkamercommissie (RKC) de gemeenteraad informeren over de effectiviteit van het huidige Leidse re-integratiebeleid en de wijze waarop de gemeente zich voorbereidt op de invoering van de Participatiewet. Het onderzoek bestaat uit de volgende drie deelvragen:

1. Hoe effectief helpt Leiden nu en in de afgelopen jaren burgers aan het werk?
 - a. Wie beslist in Leiden of iemand een re-integratietraject krijgt?
 - b. Gebruikt Leiden hiervoor de juiste informatie?
 - c. Beschikt Leiden over de goede re-integratieinstrumenten?
 - d. Zet Leiden deze instrumenten in voor die doelgroepen waarvoor dit het meest effectief is?
2. Wie zullen er door de Participatiewet extra een beroep doen op een uitkering in Leiden?
3. Is Leiden er klaar voor om ook deze nieuwe doelgroepen aan het werk te helpen?

Onderzoeksmethodiek

Dit onderzoek is gebaseerd op kwantitatieve analyse, literatuurstudie en interviews:

- *Kwantitatieve analyse*: analyse op basis van de data van alle bijstandsgerechtigden die in de gemeente Leiden instroomden in de jaren 2010, 2011 en 2012. Hiervoor is gekozen zodat mensen geruime tijd na instroom gevolgd konden worden (tot en met de eerste helft van 2014, d.w.z. minimaal anderhalf jaar, maximaal drieënhalf jaar). Hierbij zijn de data van de afdeling Werk en Inkomen gekoppeld met de data van Re-integratie Leiden.
- *Literatuurstudie*: zie literatuurlijst in bijlage A.
- *Interviews*: semi-gestructureerde diepte-interviews met een reeks sleutelfiguren die in Leiden een rol spelen bij het aan het werk helpen van Leidse bijstandsgerechtigden en mensen uit de doelgroep zelf. Het gaat dan om Leidse werknemers van de fietsenstallingen van DZB, een Wajonggerechtigde, klantmanagers Werk en Inkomen, leidinggevendenden Werk en Inkomen, consultants Re-integratie Leiden, accountmanagers, datadeskundigen DZB, management Re-integratie Leiden, directie DZB, kwartiermaker regionaal werkbedrijf Holland Rijnland.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 leest u - als achtergrond bij het onderzoek - wat er gaat veranderen bij gemeenten op het domein Werk en Inkomen. Hoofdstuk 2 beantwoordt de vraag of in Leiden de juiste mensen re-integratie krijgen. Hoofdstuk 3 zoomt nader in op de soort trajecten en beantwoordt de vraag of degenen die een traject krijgen ook een - voor hen - effectief traject krijgen. Hoofdstuk 2 en 3 geven samen het antwoord op de eerste onderzoeksvraag: hoe effectief helpt Leiden nu en in de afgelopen jaren burgers aan het werk? Hoofdstuk 4 geeft een

¹ Bron: Jaarverslag 2013, onderzoeksplan 2014, rekenkamercommissie Leiden

beeld van de nieuwe doelgroepen voor re-integratie die door de Participatiewet een beroep op de gemeente doen. Hiermee geeft hoofdstuk 4 antwoord op de tweede onderzoeksvraag: wie zullen er door de Participatiewet extra een beroep doen op een uitkering in Leiden? Hoofdstuk 5 geeft weer hoe Leiden met de nieuwe doelgroepen om wil gaan. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag: is Leiden er klaar voor om ook deze nieuwe doelgroepen aan het werk te helpen?

1. Wat verandert er bij Werk en Inkomen?

Participatiewet

Per 2015 verandert er veel voor gemeenten en dus ook voor de gemeente Leiden. Per 1 januari 2015 treedt de Participatiewet in werking. In de Participatiewet gaan de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (deels) de Wajong op. Hiermee krijgt de gemeente de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van alle mensen die nog kunnen werken, maar daar wel ondersteuning bij nodig hebben. Dit betekent dat er extra groepen mensen in de bijstand zullen stromen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

De grootste politieke koersverandering in de Participatiewet is het feit dat geaccepteerd wordt dat er mensen zijn voor wie regulier werk zonder enige ondersteuning van de overheid niet mogelijk is. Zij hebben een dusdanig lage productiviteit dat zij nooit in staat zullen zijn om het minimumloon te kunnen verdienen voor een werkgever. Zij zullen langdurig en soms zelfs blijvend ondersteuning nodig hebben om te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. De Participatiewet beoogt te voorkomen dat deze mensen afgeschreven worden. Het is (aldus de wetstekst) voor hen, voor de economie en voor de financiën van de gemeente beter als zij de arbeidsproductiviteit die zij wel hebben regulier inzetten. Ook als zij bijvoorbeeld maar een loonwaarde van 40% van het minimumloon hebben kunnen zij toch met een permanente loonkostensubsidie aan het werk.

De Participatiewet maakt een onderscheid tussen verschillende doelgroepen:

- 1) "direct zelf naar werk": mensen met een loonwaarde op of boven minimumloon;
- 2) "met hulp naar werk": mensen die met tijdelijke hulp naar regulier werk kunnen;
- 3) "benutten looncapaciteit": mensen met een loonwaarde van minimaal 20% van het minimumloon maar die langdurig onder het minimumloon zullen blijven;
- 4) "naar welzijn/zorg": mensen wiens loonwaarde langdurig onder de 20% van het minimumloon blijft.

De invoering van de Participatiewet gaat gepaard met een forse bezuiniging van zo'n 1,13 miljard euro en zal er op termijn toe leiden dat het aantal mensen dat werkzaam is in de sociale werkvoorziening fors afneemt. Doel van het Rijk is dat uiteindelijk landelijk nog zo'n 30.000 mensen gebruik maken van deze vorm van beschermt werk. Dit betekent dat het merendeel van de werkzoekenden, ook de mensen met een arbeidsbeperking en een lage loonwaarde, aan het werk geholpen moeten worden bij reguliere werkgevers. Dit is een forse opgave voor gemeenten.

Regionale werkbedrijven

Het Rijk verwacht van gemeenten dat zij de uitvoering van de nieuwe Participatiewet organiseren in zogenaamde regionale werkbedrijven waarin zij samenwerken met andere gemeenten in de regio, met werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers en met het UWV. In deze regionale werkbedrijven maken de samenwerkingspartners op basis van gezamenlijke arbeidsmarktanalyses afspraken over de toeleiding van werkzoekenden naar werkplekken in de regio, de instrumenten die zij daarbij inzetten en de inhoud en kwaliteit van de dienstverlening aan werkgevers. Door de dienstverlening aan werkgevers regionaal vorm te geven voorkomen de partners dat werkgevers door meerdere onderling concurrerende arbeidsmarktorganisaties worden benaderd. Ook vergroten zij de kans dat er een optimale match ontstaat tussen de vraag van regionale werkgevers en het aanbod van werkzoekenden.

AWBZ-begeleiding en -dagbesteding en jeugdzorg naar gemeente

Naast een grotere verantwoordelijkheid voor de re-integratie van werkzoekenden krijgen gemeenten ook een grotere verantwoordelijkheid in de zorg voor volwassenen en jeugdigen. AWBZ-begeleiding en -dagbesteding komen onder verantwoordelijkheid van de gemeente. AWBZ-begeleiding heeft als doel mensen te ondersteunen bij de regie op hun leven en waar mogelijk te activeren deze regie (weer) op zich te nemen. Het gaat hierbij zowel om mensen met een somatische aandoening of een lichamelijke of zintuiglijke beperking als om mensen met psychiatrische aandoeningen en mensen met een verstandelijke beperking.

Daarnaast krijgt de gemeente alle taken op het gebied van jeugdzorg. De jeugd-GGZ (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren (jeugd-LVG) wordt met de invoering van de nieuwe jeugdwet gedecentraliseerd naar gemeenten. Ook deze decentralisatie gaat gepaard met een forse bezuiniging.

Ontwikkelingen vragen om een slim in elkaar gezet re-integratiebeleid

Door al deze ontwikkelingen krijgt de gemeente veel meer beleidsvrijheid. Tegelijkertijd krijgt zij minder budget om al deze taken uit te voeren. Dit betekent dat de gemeente haar beleidsdoelen moet herijken, haar instrumentarium aan moet passen en haar dienstverlening slim in moet zetten om recht te doen aan haar taken en verantwoordelijkheden en tegelijkertijd een forse bezuiniging te realiseren. Re-integratie naar werk is hierin een belangrijke pijler en zal verweven moeten zijn met de overige dienstverlening van de gemeente voor de betreffende doelgroepen.

2. Wie krijgt in Leiden re-integratie?

2.1 Klantmanagers Werk en Inkomen beslisten tot oktober 2014 wie re-integratie krijgt

In Leiden is de beslisprocedure om te bepalen wie in aanmerking komt voor re-integratie in de afgelopen vijf jaar een aantal malen gewijzigd. Tot oktober 2014 speelden klantmanagers hierin een grote rol. Vanaf oktober 2014 gaan alle nieuwe bijstandsgerechtigden - afgezien van uitzonderlijke gevallen - na een zelfzoektermijn van 7 weken- op de eerste dag van week 8 naar Re-integratie Leiden. Met deze wijziging krijgt in principe iedereen een re-integratietraject. De consultants van Re-integratie Leiden beslissen welk traject dat is.

2.2 Deze beslissing namen zij op basis van voldoende informatie

Klantmanagers kregen voldoende informatie om een inschatting te kunnen maken of iemand wel of geen re-integratie nodig heeft. In een intake, aangevuld met - tussen 2013 en oktober 2014 - drie workshops konden zij de werkzoekstrategie, motivatie, capaciteiten en eventuele belemmeringen van werkzoekenden inschatten. Daarnaast kregen zij gegevens over het arbeidsverleden van UWV en via hun contacten met werkgevers kregen zij een beeld van de regionale arbeidsmarkt.

2.3 In Leiden kregen en krijgen relatief veel bijstandsgerechtigden een re-integratietraject

In Leiden kregen tot oktober 2014 al relatief veel bijstandsgerechtigden re-integratie. Ter vergelijking: landelijk krijgt 12% van de nieuwe instroom in de bijstand binnen een jaar na instroom een re-integratietraject (Lammers 2013). In Leiden voerde alleen Re-integratie Leiden zelf al voor 12% van de nieuwe bijstandsgerechtigden binnen een jaar een re-integratietraject uit. Daarbovenop kocht Leiden ook re-integratie in bij andere re-integratiebedrijven. In 2011 kreeg 20% van de nieuwe instroom een traject bij Re-integratie Leiden. In 2012 kreeg 29% van alle nieuwe bijstandsgerechtigden een re-integratietraject van Re-integratie Leiden. Dit is dus exclusief de trajecten bij andere aanbieders.

2.4 Per 1 oktober geldt een nieuwe procedure die leidt tot nog meer re-integratie

Per 1 oktober 2014 is een nieuwe procedure gestart. Alle nieuwe bijstandsgerechtigden gaan, na 7 weken zelf zoeken, direct naar Re-integratie Leiden (een uitzonderlijk geval daargelaten). Deze zal in een gesprek van anderhalf uur bepalen of iemand direct naar werk kan of re-integratie of andere ondersteuning nodig heeft. Wie direct naar werk kan gaat naar Leidse Kracht (een publiek-private samenwerking tussen Re-integratie Leiden en Randstad). Zij zullen proberen deze personen naar werk te begeleiden. Uit Leidse bijstandsgegevens uit het verleden blijkt dat 9% van de nieuwe instroom binnen 7 weken zelfstandig werk vindt. D.w.z. dat als deze nieuwe procedure gevolgd wordt naar verwachting zo'n 90% van de nieuwe instroom een re-integratietraject krijgt via Re-integratie Leiden of bemiddeld wordt via Leidse Kracht. Er zullen door de nieuwe procedure dus fors meer mensen ondersteuning krijgen van de gemeente bij het zoeken naar werk.

2.6 Wat krijgt Leiden voor de 9 ton besteed aan Leidse Kracht?

Re-Integratie Leiden geeft aan dat de publiek-private samenwerking Leidse Kracht de gemeente naar verwachting meer expertise en een groter werkgeversnetwerk zal opleveren. Leidse Kracht zal naar verwachting 15% van de nieuwe instroom toegewezen krijgen (ca 160 mensen) waarvan zij een deel zal plaatsen. Dit zijn vooral mensen die ook zelfstandig wel binnen een jaar een baan gevonden zouden hebben. Voor elke plaatsing krijg Randstad een bonus van 1.000 euro, aangevuld tot 1800 euro als deze baan ten minste een half jaar duurt. Als het Leidse Kracht lukt al deze 160 mensen 4 maanden sneller duurzaam aan het werk te

helpen is Leidse Kracht voor de gemeente kostenneutraal. Dat dit gaat lukken is onwaarschijnlijk, omdat Leidse Kracht dan mensen gemiddeld na 5 weken uitkeringsduur zou moeten plaatsen, terwijl Leidse Kracht deze kandidaten pas na 7 weken krijgt. Leidse Kracht kan, net als het Participatiecentrum, echter wel mensen aanzetten sneller zelfstandig een baan te vinden.

2.1. In Leiden beslissen tot oktober 2014 de klantmanagers Werk en Inkomen wie re-integratie krijgt²

Wie krijgt er in Leiden re-integratie?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het van belang te weten wie hierover in Leiden beslist. In Leiden is de beslisprocedure om te bepalen wie in aanmerking komt voor re-integratie in de afgelopen vijf jaar vier maal sterk gewijzigd.

Tussen 2010 en oktober 2011 beslissen de klantmanagers Werk en Inkomen wie re-integratie krijgt en wie niet. Zij voeren regie op de re-integratietrajecten. Ze kopen deze in bij zowel Re-integratie Leiden³, als bij commerciële re-integratie-aanbieders.

In november 2011 wordt dit anders. Er wordt niet meer ingekocht bij commerciële re-integratiebureaus en direct na aanmelding gaat iedere bijstandsgerechtigde verplicht naar het "Participatiecentrum". In dit centrum verrichten bijstandsgerechtigden maximaal 6 weken eenvoudig werk en is aandacht voor training en solliciteren. Het werk omvat eenvoudige productie- en inpakwerkzaamheden, fietsenherstel en montage, catering, groenvoorziening, postbezorging en ook werken in Het Warenhuis. De training bestaat bijvoorbeeld uit "werknemersvaardigheden" of sollicitatietraining". Het doel van het Participatiecentrum is drieledig, aldus de wethouder De Haan in een toelichting destijds: het afschrikken van mensen (poortwachtersfunctie), een analyse maken hoe mensen het snelst weer aan het werk kunnen (diagnosefunctie) en het opdoen van werkritme. Het Participatiecentrum is gevestigd op locatie van Re-integratie Leiden en iedere werkzoekende die daar werkt heeft een coach die ofwel van het Team Werk en Inkomen komt, ofwel van Re-integratie Leiden.⁴

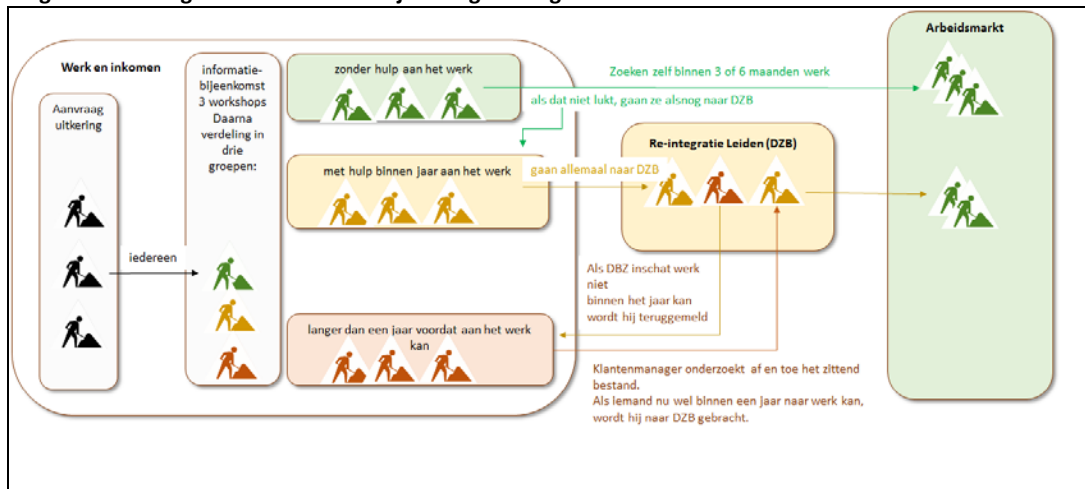
In 2013 komt weer er een nieuwe procedure, waarbij de klantmanagers de nieuwe bijstandsgerechtigden in drie groepen indelen. Figuur 2.1 illustreert het proces tussen 2013 en oktober 2014. Onder de figuur staat een toelichting.

Team Werk&Inkomen (TWI): Team van de gemeente
De Zijl Bedrijven (DZB): Onderdeel van de gemeente, zowel sociaal werkbedrijf, als re-integratiebedrijf.
Re-integratie Leiden: Onderdeel van DZB
JA: Jongeren op de Arbeidsmarkt, project DZB voor alle jongeren tot 27 jaar
Participatiecentrum: een plek en een programma van Re-integratie Leiden, waar iedereen die naar Re-integratie Leiden gaat mee begint.

² De bron voor deze paragraaf zijn interviews met klantmanagers Werk en Inkomen en consultants Re-integratie Leiden.

³ Re-integratie Leiden is een onderdeel van De Zijl Bedrijven (DZB). DZB is een onderdeel van de gemeente. DZB was vroeger alleen een sociale werkvoorziening. De afgelopen jaren is DZB daarnaast ook het gemeentelijke re-integratiebedrijf.

⁴ B&W.nr. 10.1210

Figuur 2.1. Wat gebeurt er met een bijstandsgerechtigde in Leiden tussen 2013 en oktober 2014?

Bron: interviews klantmanagers Team Werk en Inkomen en consultants Re-integratie Leiden

Stap 1. Uitkering aanvragen

Een WWB-uitkering begint bij het digitaal aanvragen van een bijstandsuitkering. Daarna moet de werkzoekende binnen twee werkdagen bellen met het Team Werk en Inkomen van de gemeente om de aanvraag mondeling te bevestigen.

Stap 2. Informatiebijeenkomst en workshops

Vervolgens krijgt de werkzoekende een uitnodiging voor de informatiebijeenkomst "Op weg naar werk". Dit is een informatiebijeenkomst over de rechten en plichten van de WWB. Deze bijeenkomst vindt in de week na de aanvraag plaats. Het bezoeken van deze bijeenkomst is verplicht. Tussen 2013 en oktober 2014 volgt de werkzoekende tijdens de aanvraagperiode (de eerste 6 weken) 3 workshops, gericht op het vinden van werk. Dit zijn:

- **kennismaking:** Hierin maakt de werkzoekenden kennis met de klantmanagers en vertelt hij wat hij geprobeerd heeft om aan het werk te komen, wat goed gaat en wat minder goed, etc.
- **basistraject:** Hierbij worden de competenties in kaart gebracht en worden deze gematcht met vacatures.
- **cv maken:** In deze workshop maakt de werkzoekende een cv. Ook het netwerk wordt hierbij in kaart gebracht.

Op basis van deze drie workshops maakt de werkzoekende een plan van aanpak waar in staat wat hij de komende drie maanden gaat doen. Zowel de informatiebijeenkomst als de workshops worden verzorgd door klantmanagers van het Team Werk en Inkomen van de gemeente Leiden. Een plan van aanpak maken is een voorwaarde voor een uitkering. In het plan van aanpak staat hoe de persoon werk gaat vinden, of welk activerings- of zorgtraject hij krijgt.

Stap 3. Beslissing klantmanager wie wel en wie (voorlopig) geen re-integratietraject krijgt

Na het volgen van de workshops deelt de klantmanager tussen 2013 en oktober 2014 de nieuwe werkzoekenden in drie groepen in:

- 1 **Mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt.** Zij krijgen 3 maanden om zelf te solliciteren en een baan te vinden. De werkzoekende wordt geacht minstens 36 sollicitaties te doen in deze drie maanden (drie per week). Idealiter belt de klantmanager halverwege om te vragen hoe het loopt. Hier is in de praktijk niet altijd tijd voor door de hoge caseloads. Wanneer de werkzoekende na drie maanden geen baan heeft gevonden, wordt hij/zij in principe aangemeld bij Re-integratie Leiden. Soms wordt de zoektermijn eenmalig verlengd met drie extra maanden. Hoewel op papier iedereen van deze doelgroep na deze drie of

hooguit zes maanden naar werk kan, blijkt het lastig om de groep in beeld te houden. Regelmatig verdwijnen mensen van deze groep van de radar, hoewel ze nog wel uitkeringsafhankelijk zijn, aldus sommige gesprekspartners van Werk en Inkomen. Andere gesprekspartners geven aan dat 70% van de zelfzoekers na de zelfzoektermijn alsnog naar Re-integratie Leiden komt en daarmee dus niet uit beeld raakt. Deze 70% is niet aannemelijk, gezien het feit dat in 2012 in totaal (zelfzoekers en niet-zelfzoekers) maar 29% van de bijstandsgerechtigden binnen een jaar re-integratie kreeg (bron: gekoppelde data van alle nieuwe uitkeringsgerechtigden in 2012 van Team Werk en Inkomen en de instroom van hen bij Re-integratie Leiden in de jaren 2012 en 2013).

- 2 **Een tussengroep:** Deze groep heeft voldoende arbeidspotentie, maar heeft ondersteuning nodig om daadwerkelijk een baan te vinden. Deze ondersteuning bestaat uit een re-integratietraject van maximaal een jaar. Deze groep gaat naar Re-integratie Leiden.
- 3 **Mensen met te grote afstand tot de arbeidsmarkt.** Deze mensen hebben een zeer grote zorgvraag, bijvoorbeeld door beperkte kennis van de Nederlandse taal, laag IQ of analfabetisme. Deze groep blijft bij de klantmanager in bestand. De klantmanager organiseert voor hen een zorgtraject.

2.2 Deze beslissing nemen zij op basis van voldoende informatie

De klantmanager Werk en Inkomen bepaalt tot oktober 2014 dus wie er wel re-integratie krijgt en wie niet. Dit doet hij volledig op basis van zijn eigen expertise. De werkzoekende wordt ook bij de beslissing betrokken, maar de klantmanager bepaalt.

Heeft de klantmanager Werk en Inkomen in de onderzoeksperiode ook voldoende informatie om deze beslissing te kunnen nemen?

Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat de kans op werk afhangt van:

1. de regionale arbeidsmarkt
2. het menselijk kapitaal
3. werkzoekmethode/motivatie
4. sociale netwerk
5. belemmeringen

Om dat te achterhalen is het relevant te weten welke factoren bepalend zijn bij het (kunnen) vinden van werk. Uit een meta-analyse van wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het om vijf factoren gaat (Wanberg 2011). Deze factoren hebben ieder voor zich weinig invloed, maar zijn in samenhang wel bepalend voor de kans op werk. Deze factoren zijn:

- 1) het menselijk kapitaal van de werkzoekende. Hierbij gaat het om werkervaring, competenties, opleiding(sniveau), zelfvertrouwen, presentatie en allerlei andere eigenschappen die relevant zijn voor werk.
- 2) zijn werkzoekstrategie, -intensiteit en -motivatie. Niet alleen wat iemand kan is belangrijk bij het vinden van een baan, maar ook hoe hard en handig hij zoekt.
- 3) zijn sociale netwerk.
- 4) belemmeringen (sterk uiteenlopend zoals ziekte, gezondheidsbeleving, lichamelijke of verstandelijke beperking, discriminatie etc.).
- 5) het aantal relevante vacatures op de (regionale) arbeidsmarkt. Hierbij gaat het uiteraard om vacatures die passen bij de competenties, werkervaring en beroepsmogelijkheden van de persoon.

Voldoende informatie over nieuwe instroom

Klantmanagers krijgen in de periode 2010-2014 informatie van de nieuwe instroom van werkzoekenden via het intakegesprek, de workshops en SUWI-net. Uit het intakegesprek en de workshops halen zij informatie over de mate van zelfstandigheid, computervaardigheden, taalvaardigheid en realiteitszin van de werkzoekende. SUWI-net geeft informatie over de werkervaring, werkloosheidsduur en opleiding(sniveau) van de werkzoekende.

Aan de hand van deze informatie maken zij een inschatting van de kans op werk van de werkzoekende. Met name opleidingsniveau en (ontbreken van) recente werkervaring zijn voor de klantmanagers Werk en Inkomen belangrijke factoren om de baankans te bepalen. Daarnaast hebben zij tot oktober 2011 zelf ook contacten met werkgevers waardoor zij *up to date* informatie over de ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt zouden kunnen hebben. Ook namen de werkzoekenden tijdens de aanvraag een CV mee.

Deze informatie is voldoende: als ervaren klantmanagers de werkzoekenden observeren tijdens de workshops en spreken tijdens een intake, is het aannemelijk dat zij een inschatting kunnen maken van subjectieve factoren als motivatie, gezondheidsbeleving, zelfvertrouwen, realiteitszin en presentatie. Met daarnaast objectieve informatie over opleiding(sniveau), werkervaring, werkloosheidsduur en informatie over de regionale arbeidsmarkt, beschikken zij over voldoende informatie om zowel het menselijk kapitaal, als de werkzoekstrategie/motivatie te bepalen. Ook eventuele belemmeringen (zoals gebrek aan realiteitszin en gezondheid(sbeleving) kunnen zo ingeschat worden. De contacten met werkgevers geven hen informatie over de arbeidsmarkt. Uit de gesprekken is niet gebleken dat de klantmanagers ook een inschatting maken van het netwerk van de werkzoekende. Afgezien van het netwerk, is het dus aannemelijk dat klantmanagers voldoende informatie hebben om een inschatting te kunnen maken van de werkkansen van mensen. Dit geeft hen in principe voldoende basis om correct te kunnen inschatten wie zelfstandig naar werk kan, wie daar hulp bij nodig heeft en voor wie de stap naar werk te groot is.

De bijstandsgerechtigden die al langer bijstand hebben zijn minder goed in beeld

Idealiter geldt voor het zittend bestand (= de niet nieuwe werkzoekenden) dat de klantmanager de "klant in beeld" heeft, d.w.z. van iedere werkzoekende in zijn caseload weet hoe zijn arbeidskansen op het moment zijn en op welke manier hij deze aan het verbeteren is. De bedoeling is dat de klantmanager op grond van dit beeld bijvoorbeeld merkt wanneer het weer beter gaat met iemand die langdurig in therapie is geweest en iemand toch in een re-integratietraject kan. Hoewel "klant in beeld" de afgesproken procedure en ideale situatie is, hebben de klantmanagers Werk en Inkomen de langdurig bijstandsgerechtigden tot oktober 2014 niet allemaal scherp in beeld. Klantmanagers geven aan dat dit komt door de (te) hoge caseloads (120). Omdat klantmanagers Werk en Inkomen geacht worden iedereen in beeld te houden, krijgen zij geen sturing in wie zij wel en wie zij niet in beeld moeten houden, als dit niet meer lukt. Dit resulteert erin dat de klantmanagers hierin hun eigen afwegingen maken.

Consulent Re-integratie geeft regelmatig te langzaam informatie door: terugvorderingen

De klantmanager Werk en Inkomen krijgt ook informatie van Re-integratie Leiden over de bijstandsgerechtigden die naar Re-integratie Leiden zijn gegaan. Hoe zit het met de informatie die de klantmanager krijgt?:

- **Tijdens traject: geen informatie:** Als de werkzoekende in traject is bij Re-integratie Leiden, dan hoort de klantmanager in principe niets over de klant. Deze is dan de verantwoordelijkheid van Re-integratie Leiden. De klantmanager krijgt alleen de volgende informatie:
- **Als traject niet succesvol is: beknopte rapportage met redenen:** als het aan het einde van de 12 maanden niet gelukt is om werk te vinden, wordt de werkzoekende weer "teruggemeld", d.w.z. dat de werkzoekende dan weer de verantwoordelijkheid wordt van de klantmanager. Hierbij krijgt de klantmanager een rapport waarin staat waarom het niet gelukt is om de werkzoekende binnen een jaar aan het werk te krijgen.

- **Als traject gelukt is: melding: "er is iets veranderd in polydoc"⁵** Als het re-integratietraject gelukt is en de werkzoekende werk heeft gevonden, moet de consultant Re-integratie dit melden in het computersysteem polydoc. De klantmanager Werk en Inkomen krijgt dan een melding dat er iets is veranderd in polydoc, kan dit dan lezen en vervolgens de uitkering stopzetten.

Er is, getuige een gesprekspartner, de afgelopen periode veel aandacht geweest voor de samenwerking tussen Team Werk en Inkomen en Re-integratie Leiden. Uit de interviews blijkt dat op uitvoerend niveau de samenwerking en met name de informatie-uitwisseling en communicatie tussen de twee organisatieonderdelen niet volledig soepel verloopt

Net werk gevonden en dan terugvordering

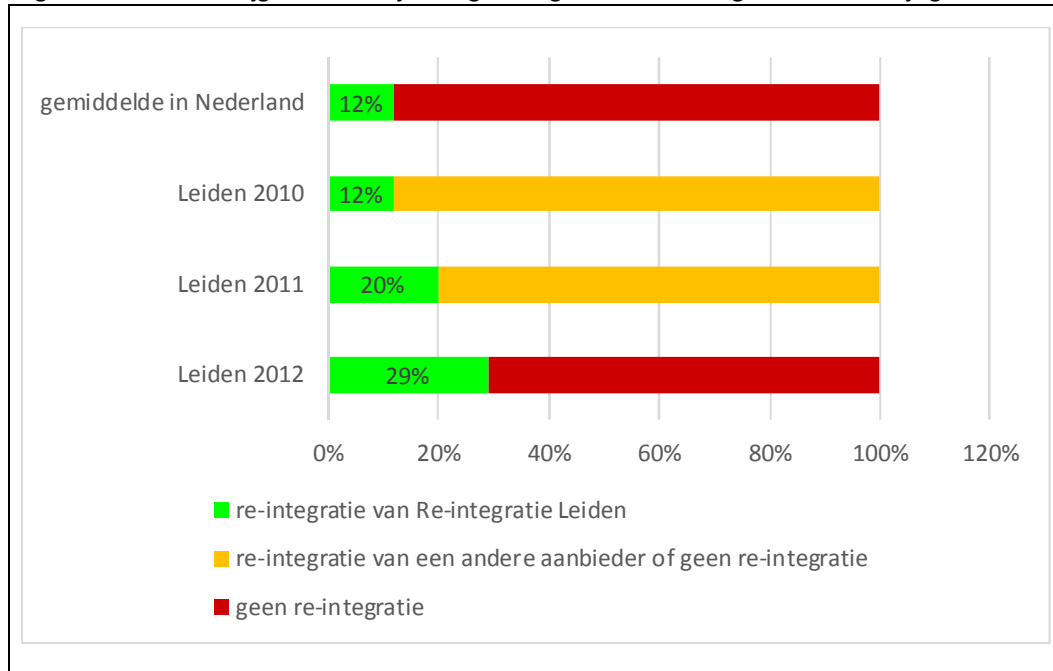
Werkzoekenden zijn zelf verantwoordelijk om aan de klantmanager Werk en Inkomen te melden dat zij een baan hebben. Hierover worden zij geïnformeerd bij de voorlichtingsbijeenkomst bij de aanvraag van een uitkering. Desondanks gebeurt het regelmatig - aldus gesprekspartners - dat werkzoekenden dit niet doen. Omdat zij door de gemeente Leiden (via Re-integratie Leiden) aan een baan geholpen zijn gaan zij ervan uit dat "de gemeente Leiden" (in casu de klantmanager Werk en Inkomen) weet dat zij een baan hebben. De consultants van Re-integratie Leiden hebben ook de taak om terug te melden op welke manier het traject geëindigd is. Zij doen dit echter - aldus gesprekspartners - regelmatig enkele weken nadat de werkzoekende al een baan gekregen heeft. Het Team Werk en Inkomen hoort daardoor pas een paar weken later dat de persoon een baan heeft en kan dus pas dan de uitkering stopzetten. Dit heeft vervelende gevolgen voor de betrokkenen. Zij krijgen een terugvordering. *De gemeente stelt zich op het standpunt dat de werkzoekende verantwoordelijk is voor het melden van gewijzigde situaties, ook bij het vinden van werk. Dit behoort tot de eigen verantwoordelijkheid en dient niet door Re-integratie Leiden/de gemeente overgenomen te worden. Wel is het de verantwoordelijkheid van de gemeente om klanten hierover goed te informeren, dat is onderdeel van de bestaande procedure en is belegd bij het Team Werk en Inkomen.*

Formeel is deze reactie volledig correct, maar het is te begrijpen dat de betrokkene zich niet tijdig realiseert dat hij hier een meldingsplicht heeft.

2.3 Leiden geeft relatief veel bijstandsgerechtigden re-integratie

In Leiden kregen en krijgen relatief veel bijstandsgerechtigden re-integratie. Ter vergelijking: landelijk krijgt 12% van de nieuwe instroom in de bijstand binnen een jaar na instroom een re-integratietraject (Lammers 2013). In Leiden verzorgt alleen Re-integratie Leiden zelf al voor 12% van de nieuwe bijstandsgerechtigden binnen een jaar re-integratie. Daarbovenop koopt Leiden in de onderzochte periode ook re-integratie in bij andere re-integratiebedrijven. In 2011 kreeg 20% van de nieuwe instroom een traject bij Re-integratie Leiden (en tot oktober daarnaast ook nog trajecten bij andere aanbieders). In 2012 kreeg 29% van alle nieuwe bijstandsgerechtigden een re-integratietraject.

⁵ Polydoc is het computersysteem van de klantmanagers Werk en Inkomen. Daar mogen consultants ook in kijken en in schrijven. Consultants zetten daar intake- en afrondende documenten in. Consultants kunnen alle informatie van klantmanagers Werk en Inkomen inzien. Andersom geldt dit niet. Consultants registreren in Compas, een klantvolgsysteem. Hierin plaatsen zij ook privacygevoelige documenten zoals gespreksverslagen. Klantmanagers Werk en Inkomen kunnen hier niet bij. Als iemand vrijwilligerswerk gaat doen of een maatregel opgelegd krijgt, dan staat dat in Compas, met een kopie naar Polydoc.

Figuur 2.2. In Leiden krijgen nieuwe bijstandsgerechtigden vaker re-integratie dan landelijk gemiddeld

Bron: interne gegevens gemeente Leiden, gekoppeld door Policy Productions

2.5 Per 1 oktober 2014 nieuwe procedure⁶

De procedure wordt gefaseerd ingevoerd

Per 1 oktober 2014 is er een nieuwe procedure voor de indeling van werkzoekenden en de toekenning van re-integratietrajecten. Deze nieuwe procedure wordt gefaseerd ingevoerd en kent vier grote veranderingen.

Bijstandsgerechtigden krijgen minder workshops

De eerste verandering is het aantal workshops dat de bijstandsgerechtigde krijgt. In deze nieuwe procedure krijgen nieuwe bijstandsgerechtigden bij Werk en Inkomen nog wel:

- de informatiebijeenkomst "Op weg naar werk" (hier worden mensen geïnformeerd over hun rechten en plichten in de bijstand)
- één workshop. Deze is tijdens het schrijven van dit rapport nog in ontwikkeling, maar zal vermoedelijk "het basistraject" worden. Dit is de workshop waarin de competenties in kaart worden gebracht.

De nieuwe procedure wijkt in vier opzichten af van de oude procedure:

1. Minder workshops
2. Klantmanager onderscheidt nog maar twee groepen: "kan echt niet werken" en "de rest" (zie stroomschema in figuur 2.3)
3. "De rest" gaat binnen 6 weken naar Leidse Kracht. Deze proberen binnen 8 weken een baan voor hen te vinden.
4. Alle anderen krijgen een re-integratietraject

De andere twee workshops ("kennismaking" en "cv maken") vervallen. De inhoud ervan komt later aan de orde bij Re-integratie Leiden. Het is tijdens het schrijven van dit rapport nog niet bekend of de bijstandsgerechtigden in de nieuwe procedure ook een plan van aanpak schrijven.

⁶ De bron voor deze paragraaf zijn interviews met klantmanagers Werk en Inkomen en consultants Re-integratie Leiden.

Uit de interviews ontstaat het beeld dat de informatie die met het basistraject door de klantmanagers Werk en Inkomen verzameld wordt niet of nauwelijks benut wordt in de verdere procedure. Het basistraject is namelijk gebaseerd op een matchings/vacatureprogramma waarin mensen kunnen nagaan wat hun competenties zijn. Ze kunnen op basis van die competenties zichzelf matchen met vacatures. Na de workshop krijgen mensen nog de mogelijkheid 45 dagen in te loggen in dit programma. De gesprekspartners geven aan dat het echter maar zeer sporadisch lijkt voor te komen dat bijstandsgerechtigden vragen om verlenging van de inlogperiode. Blijkbaar hebben de bijstandsgerechtigden dit programma tijdens hun vervolgtraject bij Re-integratie Leiden helemaal niet meer nodig. Dit hoewel Re-integratie Leiden zelf iedereen de training "aan het werk" geeft, die bedoeld is als verdieping en aanvulling van het matchings/vacatureprogramma.

Klantmanager Werk en Inkomen filtert mensen eruit met ernstige belemmeringen voor werk

In de nieuwe procedure zullen klantmanagers Werk en Inkomen alle nieuwe bijstandsgerechtigden voortaan indelen in twee groepen:

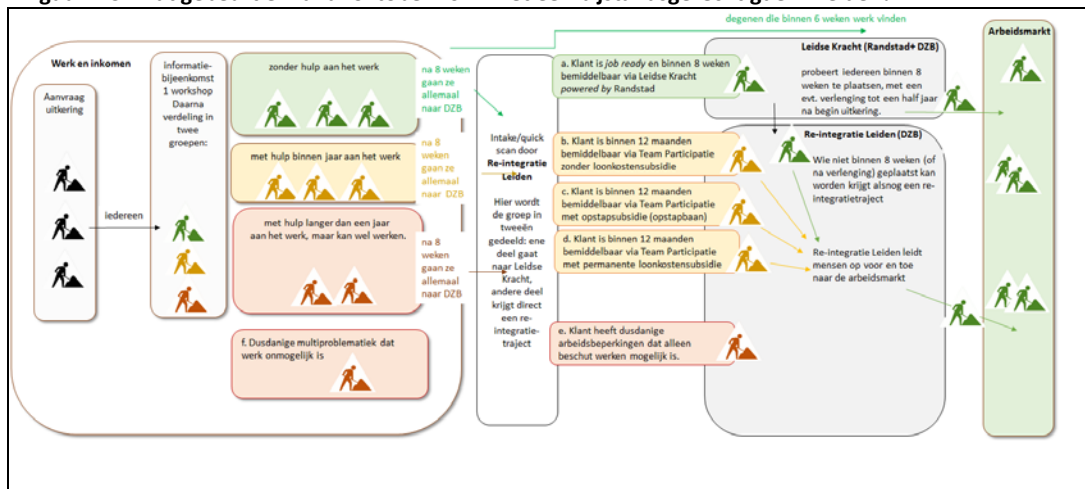
- 1) mensen die belemmerd worden door een dusdanig ernstige multi-problematiek dat op het moment (een traject naar) werk onmogelijk is. Zij worden verder begeleid door Werk en Inkomen.
- 2) alle anderen. Zij worden doorverwezen naar Re-integratie Leiden.

De klantmanager Werk en Inkomen scheidt deze groepen naar eigen inzicht, zonder daarvoor te beschikken over hulpmiddelen zoals bijvoorbeeld een instructie of diagnose. Hiervoor is bewust gekozen. Ten eerste omdat op deze manier de klantmanager Werk en Inkomen optimaal rekening kan houden met de individuele situatie. Ten tweede omdat het geen grote groep mag worden. Het moet echt alleen gaan om uitzonderlijke gevallen en individuele bijzondere situaties vallen per definitie niet vooraf uitputtend te beschrijven.

Klantmanagers krijgen wel een richting mee van het profiel van deze uitzonderingsgroep. Het gaat bijvoorbeeld om mensen met een combinatie van verslaving, dakloosheid en schulden. Ook mensen met dusdanig ernstige psychische problematiek dat werken (tijdelijk) onmogelijk is of mensen die een intensief traject volgen bij de GGZ behoren tot deze doelgroep. Ook als er al een intensief traject loopt bij de reclassering, waarbij een eigen traject via Re-integratie Leiden het slagen van het reclasserings-traject in de weg zit, wordt de klant niet aangemeld bij Re-integratie Leiden.

De klantmanagers zien alle nieuwe uitkeringsgerechtigden bij de workshop, bij het beoordelen van de aanvraag en bij het controlegesprek waarbij de sollicitatie-inspanningen samen met de werkzoekende besproken worden. De klantmanager zal dus op één van deze momenten moeten herkennen of er sprake is van dusdanige multi-problematiek dat de persoon echt niet kan werken. Bij twijfel neemt de klantmanager contact op met een consultant van Re-integratie Leiden voor overleg. Deze bevinding wordt ook besproken met de werkzoekende en bij voorkeur met de begeleider/behandelaar en indien van toepassing met de arbeidsdeskundige. Indien de werkzoekende wordt uitgezonderd, zal de klantmanager individuele afspraken maken om de klant in beeld te houden.

Figuur 2.3. Wat gebeurt er vanaf oktober 2014 met een bijstandsgerechtigde in Leiden?



Bron: interviews klantmanagers Team Werk en Inkomen en consultants Re-integratie Leiden

Re-integratie Leiden deelt de groepen verder in

Iedereen die in de tweede groep valt gaat op de eerste dag van week 8 naar Re-integratie Leiden voor een quick scan. In deze quick scan delen de consultants van Re-integratie Leiden de werkzoekenden in vijf groepen in:

- Klant is *job ready* en binnen 8 weken bemiddelbaar via Leidse Kracht *powered by* Randstad.⁷
- (en c en d) Klant is binnen 12 maanden bemiddelbaar via Team Participatie van Re-integratie Leiden
 - zonder loonkostensubsidie
 - met opstapsubsidie
 - met permanente loonkostensubsidie
- Klant heeft dusdanige arbeidsbeperkingen dat alleen beschut werken mogelijk is.

De consultants van Re-integratie Leiden hebben deels een achtergrond als WWB-consulent. Het is aannemelijk dat de WWB-consulenten die de quick scan uitvoeren prima in staat zullen zijn te herkennen wie er direct naar werk kan. Ook zijn zij gewend in te schatten wie er (al dan niet met opstapsubsidie) binnen 12 maanden plaatsbaar is. In het quick scan-gesprek van anderhalf uur krijgen ze een algemene indruk. Daarnaast hebben zij informatie over objectieve factoren als werkervaring, werkloosheidsduur en opleiding(sniveau). Doordat de consultants die de quick scan uitvoeren regelmatig contact hebben met accountmanagers die bij DZB verantwoordelijk zijn voor de werving van vacatures, zullen zij de mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt naar verwachting goed kunnen inschatten.

De toedeling van mensen naar de categorie met een arbeidshandicap (d permanente loonkostensubsidie) en de categorie e (beschut werk) betreft een nieuwe taak voor Re-integratie Leiden. Tot nu toe kwamen mensen met een arbeidsbeperking vanuit het UWV bij hen. Vanaf 1 januari 2015 zullen consultants van Re-integratie Leiden zelf moeten inschatten of iemand mogelijk een arbeidsbeperking heeft. Zij hoeven niet zelf vast te stellen dat iemand deze heeft, maar moeten mensen wel voordragen aan het UWV voor een indicatie beschut werk of voor een loonwaardebepaling. Als huidige WSW/Wajong-consulenten ook ingezet worden om de quick

⁷ In de procedurebeschrijving van Re-integratie Leiden staat bij groep b,c en d dat de quick scan onderscheid maakt tussen mensen met en zonder loonkostensubsidie. In de procedurebeschrijving staat dit niet bij groep a, de mensen die naar Leidse Kracht gaan. Dit roept de vraag hoeveel vrijheid Leidse Kracht heeft om zelf te beslissen over de inzet van een loonkostensubsidie. Leidse kracht heeft door de bonus op plaatsing immers een prikkel om (mogelijk onnodig) loonkostensubsidies in te zetten. Het is te overwegen om ook voor deze groep in de quick scan in te schatten of een loonkostensubsidie nodig is.

scan uit te voeren is er meer ervaring met het herkennen van deze doelgroep, dan als de quick scan alleen wordt uitgevoerd door WWB-consulenten. WWB-consulenten hebben echter weer meer ervaring in het herkennen van de doelgroepen a t/m c. De inzet van een combinatie van expertises is daarom wenselijk voor het goed indelen tijdens de quick scan.

Job ready mensen gaan naar Leidse Kracht powered by Randstad

Alle mensen die *job ready* zijn en naar verwachting binnen 8 weken bemiddelbaar zijn gaan naar de publiek-private samenwerking tussen Re-integratie Leiden en Randstad die op 1 oktober 2014 is begonnen.

Leidse Kracht *powered by Randstad* (Leidse Kracht) = publiek-private samenwerking tussen Randstad Uitzendbureau en Re-integratie Leiden

Leidse Kracht probeert mensen binnen 8 weken werk te geven

Vervolgens proberen zij iedereen die direct naar werk kan binnen 8 weken een baan te geven, al dan niet met de hulp van een (opstap/loonkosten)subsidie. Leidse Kracht mag zelf beslissen⁸ voor wie zij wel en geen opstapsubsidie inzetten. Als het Leidse Kracht niet lukt om mensen binnen 8 weken te plaatsen, dan gaat de Leidse Kracht-medewerker na waarom het niet gelukt is. Als hiervoor geen aanwijsbare reden is, kan het zoeken naar werk na die 8 weken met maximaal 3 maanden verlengd worden (d.w.z. tot een half jaar na begin uitkering). Als er wel een aanwijsbare reden is waarom de werkzoekende nog geen baan heeft (zoals bijvoorbeeld gebrek aan motivatie) dan gaat de klant naar een consulent van Re-integratie Leiden voor de start van een re-integratietraject. Als de consulent ook niets voor de persoon kan betekenen, dan meldt deze de klant terug met de bevindingen aan de klantmanager Werk en Inkomen voor een zorgtraject.

Heeft Leidse Kracht niet snel een baan voor iemand, dan krijgt hij re-integratie

Leidse Kracht krijgt alle mensen waarvan Re-integratie Leiden in de quick scan heeft ingeschat dat zij *job ready* zijn. Dat mensen *job ready* zijn betekent echter niet dat Leidse Kracht voor hen allen een baan heeft. Er moeten immers ook voldoende en voldoende geschikte banen zijn. Dit betekent dat een deel van de mensen die weliswaar *job ready* zijn toch niet via Leidse Kracht aan het werk geholpen zullen worden. En dat betekent weer dat die mensen toch een re-integratietraject krijgen, ondanks het feit dat ze in de quick scan als *job ready* waren gekwalificeerd.

Daarnaast zullen -in tegenstelling tot voorheen- ook mensen die langer dan 12 maanden re-integratie nodig hebben, naar Re-integratie Leiden gaan

In de procedure zullen ook mensen naar Re-integratie Leiden gaan, die langer dan een jaar een traject nodig hebben. Deze mensen worden waarschijnlijk ofwel direct, ofwel uiteindelijk weer teruggemeld naar de klantmanagers Werk en Inkomen. In interviews geeft Re-integratie Leiden aan dat het weinig zinvol is trajecten naar werk langer dan een jaar te laten duren. Als zij iets met deze doelgroep moeten doen kan dat wel, maar dat zal dan niet een traject naar werk zijn.

De nieuwe procedure betekent dus veel meer re-integratietrajecten

Dit betekent dat in de nieuwe procedure nauwelijks redenen zijn om mensen geen re-integratietraject aan te bieden. Deze aanpak zal derhalve resulteren in veel extra re-integratietrajecten. Dit is overigens ook beoogd met de nieuwe procedure. Het is echter wel de vraag of deze trajecten allemaal zinvol zijn, gezien het feit dat bijstandsgerechtigden ook spontaan werk vinden en ook kandidaten met re-integratie-trajecten niet altijd een baan vinden.

⁸ De consulent van Randstad moet de subsidie officieel wel individueel aanvragen bij een senior consulent van Re-integratie Leiden, haar samenwerkingspartner. Formeel kan de consulent van Randstad deze beslissing dus niet nemen, feitelijk wel

Hoeveel mensen zelf een baan vinden komt aan de orde in de volgende paragraaf.

2.6 Wat krijgt de gemeente voor de 9 ton besteed aan Leidse Kracht?

Mensen aan het werk helpen is meer dan alleen uitkering besparen

De gemeente heeft de opdracht om werkzoekenden te ondersteunen bij het zoeken naar werk. Dit betekent meer dan een rekensom maken of re-integratie uitkeringslast bespaart. Zeker voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt, is hulp bij het vinden van een baan een investering in mensen en niet zo zeer een investering met als doel het gemeentebudget te ontzien.

Leidse Kracht is gericht op mensen die naar verwachting binnen 8 weken aan de slag kunnen.

Leidse Kracht bedient de "bovenkant" van de groep bijstandsgerechtigden. Als de budgetten krappere worden is echter wel de vraag gerechtvaardigd of inspanning aan de bovenkant de voorkeur moeten hebben boven investeringen aan de onderkant. In het raadsvoorstel over de Participatiewet van oktober dit jaar (Rv. nr.:14.0108 2014) is de Raad gevraagd in te stemmen met: *"Bij gebrek aan middelen om iedereen te ondersteunen bij arbeidsinschakeling het accent te leggen op de doelgroep met een loonwaarde tussen 20 en 80 procent van het Wettelijk Minimumloon". Leidse Kracht is expliciet niet op deze doelgroep gericht, maar juist op een kansrijkere groep.*

Publiek-private samenwerking betekent synergie in expertise, aanpak en netwerk

De publiek-private samenwerking heeft echter naar verwachting van de betrokkenen nog meer voordelen dan alleen dat het werk oplevert. Re-integratie Leiden geeft aan dat zij op deze manier gebruik kunnen maken van een aanvullend netwerk van bedrijven, naast hun eigen netwerk. Daarnaast is Randstad een commerciële partner met veel ervaring en expertise in het plaatsen van mensen en het bedienen van werkgevers. Zij hebben door hun commerciële insteek ook echt een andere aanpak dan Re-integratie Leiden. Door intensief met hen samen te werken kunnen medewerkers van Leidse Kracht leren van de expertise en aanpak van Randstadmedewerkers.

En kost ook geld

Leidse Kracht kost per jaar € 511.000 aan vaste kosten en maximaal € 395.000 aan variabele kosten⁹ = € 906.000 per jaar. Deze variabele kosten zijn o.a. de bonus die Randstad Uitzendbureau krijgt. Randstad werkt mee in Leidse Kracht volgens een *no cure, less pay* principe. Naast een niet kostendekkende loonkostenvergoeding ontvangt Randstad een bonus van € 800 als Leidse Kracht iemand plaatst. Duurt deze baan minstens een half jaar, dan krijgt Randstad daar nog € 1.000 bij, in totaal € 1.800 per plaatsing. Deze bonus krijgt Randstad onafhankelijk van het feit of de persoon met of zonder een tijdelijke loonkostensubsidie wordt geplaatst.¹⁰ In Leiden kan een werkgever voor geïndiceerde werkzoekenden een tijdelijke loonkostensubsidie (opstapsubsidie) krijgen van € 10.500 voor het aanbieden van een jaarcontract, aan te vullen met € 6.500 in het tweede jaar als de werkgever de werknemer een vast contract geeft.¹¹

Hieronder staat de meerjarenbegroting voor het budget voor Re-integratie. Alleen de loonkosten-subsidies zijn hierin niet opgenomen, omdat de subsidie wordt bekostigd uit het inkomstendeel en niet het werkdeel van de bijstandslasten.

⁹ Bron: DZB december 2014

¹⁰ Bron: interviews najaar 2014

¹¹ Bron: <http://www.re-integratieleiden.com/subsidie/>

Tabel 2.1. Begroting Re-integratie in Leiden in miljoen euro.

Doelgroep		jaar:	'14	'15	'16	'17	'18
Algemeen	Participatiecentrum (begeleiding, bemiddeling, analyse)		4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	uitvoeringskosten werk&inkomen		0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
	huisvesting JA-project		0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Loonwaarde meer dan 100%	samenwerking met uitzendbureau		0,4	0,8	0,8	0,1	0
Loonwaarde minder dan 100%	Opstapsubsidie		0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
	medische adviezen/premie participatieplaats		0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
	intensiveringen/overige projecten		0,9	0	0	0	0
	loonwaardebepaling/no-risk/begeleiding/garantiebanen/overig		0	1,0	1,0	0,9	0,8
Loonwaarde 20-40%	nieuw beschut		0	0,3	0,5	0,7	0,9
Bestaande Wsw	exploitatie Wsw		18,1	17,4	16,0	14,7	13,5
	gemeentelijke bijdrage Wsw		0,9	1,4	1,7	2,1	2,1
Totaal			25,7	26,2	25,3	23,8	22,6

Bron: Rv. nr.:14.0108 2014

11% van het Leidse re-integratiegeld (afgezien van WSW) gaat naar Leidse Kracht

Uit deze begroting blijkt dat - afgezien van de verplichtingen WSW/beschut werken - Leidse Kracht in de komende twee jaar circa 11% van budget betreft. Een fors deel van het re-integratiebudget wordt dus besteed aan mensen die naar verwachting snel aan het werk kunnen. Van belang is dan om te bezien of de investering in deze groep de gemeente ook wat oplevert. Daarom maken we hieronder een inschatting van de kosten van Leidse Kracht in relatie tot de bespaarde uitkeringslast. Hiervoor maken we gebruik van informatie over de uitstroom van de afgelopen jaren.

42% van de Leidse bijstandsgerechtigden stroomt binnen een jaar vanzelf uit

In de onderstaande figuur staat een stroomschema, waarin is aangegeven hoeveel Leidse bijstandsgerechtigden binnen een jaar weer uit de uitkering stromen. In de eerste kolom staat iedereen: d.w.z. alle nieuwe instromers tussen 1 oktober 2011 en 31 december 2012, samen 1358 personen. In de tweede kolom is de totale instroom verdeeld in mensen die binnen een jaar de uitkering weer zijn uitgestroomd en mensen die langer dan een jaar in de uitkering bleven. In de derde kolom is de totale groep verdeeld in de mensen die zelfstandig (dus zonder re-integratietraject) binnen een jaar zijn uitgestroomd, mensen niet zelfstandig binnen een jaar zijn uitgestroomd (dus met re-integratietraject) en de groep die helemaal niet binnen een jaar is uitgestroomd, maar na een jaar nog in de uitkering was. Tot slot staat in de vierde kolom welk deel van of de uitstroom binnen 7 weken plaats vond of na 7 weken.

Figuur 2.4 Bijna de helft van de Leidse bijstandsgerechtigden stroomt vanzelf uit binnen een jaar

Instroom personen die instroomden in de bijstand in Leiden tussen 1 oktober 2011 en 31 december 2012	Binnen een jaar uitgestroomd personen van de instroom in de bijstand in Leiden tussen 1 oktober 2011 en 31 december 2012 die binnen een jaar weer uitstroomden	Zelfstandig uitgestroomd binnen een jaar personen in Leiden van de instroom tussen oktober 2011 en december 2012 die binnen een jaar zelfstandig uitstroomden	Zelf binnen 7 weken uitgestroomd 162 12%
		568 42%	406 30%
	794 58%	met Re-integratietraject uitgestroomd binnen een jaar personen in Leiden van de instroom tussen oktober 2011 en december 2013 binnen een jaar na een traject uitstroomden	226 17%
1358 100%		Langer dan een jaar in uitkering personen langer dan een jaar in de uitkering gebleven	564 42%

Bron: door Policy Productions gematchte data Werk en Inkomen Leiden en Leiden Re-integratie. Totaal aantal Leidse bijstandsgerechtigden die zijn ingestroomd vanaf oktober 2011 tot en met december 2012. De percentages zijn allemaal percentages van de totale instroom van die periode bij elkaar (d.w.z. percentages van 1358).

Uit de figuur blijkt dat van alle instromers tussen oktober 2011 en december 2012 er in Leiden 42% binnen een jaar spontaan is uitgestroomd.¹² Hiervan was 12% al binnen 7 weken uitgestroomd. $42\% - 12\% = 30\%$ van de nieuwe instroom is na 7 weken maar wel binnen een jaar zonder hulp uitgestroomd. Gemiddeld stroomde deze laatste groep na 24,7 weken uit, d.w.z. na ongeveer een half jaar.

¹² We nemen deze periode, omdat toen alle re-integratie gegeven werd door Re-integratie Leiden (en niet nog door andere re-integratiebureaus).

Is iedereen die uitstroomt uit de uitkering ook bemiddelbaar naar werk?

De bijstandsgerechtigden die binnen een jaar zelfstandig uit de uitkering uitstromen gaan echter niet allemaal aan het werk. Voor Leiden is het de onderzoekers niet bekend hoeveel mensen uitstromen naar werk en hoeveel uitstromen vanwege andere redenen, maar de landelijke uitstroomredenen zijn te lezen in het kader hiernaast. Het landelijke totaal-uitstroomcijfer is vergelijkbaar met Leiden (47% stroomt binnen een jaar uit). Echter, maar 22% (dus ongeveer de helft van de uitstroom) stroomt uit naar werk. Een andere veelvoorkomende reden om uit de uitkering te stromen is verhuizen: 8% van de nieuwe instroom verhuist binnen een jaar naar een andere gemeente, waar zij weer een nieuwe bijstandsuitkering aanvragen. In totaal 15% stroomt uit vanwege een overige reden, zoals het niet nakomen van de informatieplicht, het beginnen van een studie met studiefinanciering, het sluiten van een huwelijk of het gaan samenwonen met iemand die voldoende verdient of het opgelegd krijgen van een gevangenisstraf.

Uitstroomredenen uit landelijk onderzoek (IWI 2007):
 Voor de nieuwe instroom (100%) geldt:
 53% langer dan een jaar uitkering
 47% binnen een jaar uitgestroomd vanwege:
 - werk: 22%
 - verhuizing: 8%
 - andere uitkering: 2%
 - overige reden: 15%

Als het Leidse percentage bijstandsgerechtigden dat uitstroomt naar werk vergelijkbaar is met het landelijke percentage, zal zo'n 20% van de Leidse instroom van bijstandsgerechtigden naar werk uitstromen. Hiervan stroomt al een kleine 5% uit naar werk in de eerste 7 weken. De overige 15% stroomt uit naar werk na 7 weken (maar binnen een jaar).

Figuur 2.5 15% van de Leidse bijstandsgerechtigden vindt na 7 weken en binnen een jaar zelf werk

de nieuwe instroom tussen oktober 2011 en van heel 2012	uitstroom binnen een jaar	binnen 7 weken uitgestroomd (zowel werk als weg)		met trj	34
				znd trj	3%
					128
					9%
		na 7 weken maar binnen jaar uitgestroomd	na 7 weken uitgestroomd, maar binnen jaar zonder traject naar WERK		207
					15%
	zonder traject	na 7 weken uitgestroomd, maar binnen jaar zonder traject WEG	233		
	440		17%		
	32%				
	na 7 weken uitgestroomd, maar binnen jaar met traject uitgestroomd (zowel werk als weg)		192		
			14%		
1358	langer dan een jaar in de uitkering				
100%					
			564		
			42%		

Bron: door Policy Productions gematchte data Werk en Inkomen Leiden en Leiden Re-integratie. Totaal aantal Leidse bijstandsgerechtigden die zijn ingestroomd vanaf oktober 2011 tot en met december 2012. De percentages zijn allemaal percentages van de totale instroom van die periode bij elkaar (d.w.z. percentages van 1358).

De inzet van Leidse Kracht

Wat kunnen we zeggen over de inzet van Leidse Kracht om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen?

De 15%, ongeveer 160 mensen in 2012, die tussen 7 weken en een jaar uitstromen, zijn naar verwachting de belangrijkste doelgroep voor Leidse Kracht. Het zijn *job ready* mensen die normaliter zelf werk vinden. Zelfstandig zouden zij gemiddeld binnen 24,7 weken een baan vinden¹³. De meerwaarde van Leidse Kracht zou er in liggen om hen sneller aan een baan te helpen dan het half jaar dat zij er gemiddeld zelf voor nodig hebben. Als Leidse Kracht hen inderdaad sneller een baan laat vinden, dan zou het project uiteindelijk geld kunnen besparen als er fors wordt bespaard op uitkeringskosten. Eén maand uitgespaarde uitkering voor één persoon kost gemiddeld 840 euro netto (per 1/1/ 2015).¹⁴ Bruto is dit ongeveer 1,5x zoveel, d.w.z. 1260 euro per maand.¹⁵

Leidse Kracht kost waarschijnlijk meer dan de uitkeringen die zij kan besparen

Stel dat Leidse Kracht al deze 160 *job ready* mensen aan een duurzame baan helpt. De kosten zijn dan € 511.000 aan vaste lasten + € 288.000 bonus = 799.000. Dit staat gelijk aan 634 maanden uitkering. Wanneer we dit verdelen over 160 mensen betekent dit dat per persoon 4 maanden uitkering bespaard moet worden wil Leidse Kracht zijn geld opbrengen. D.w.z. dat deze 160 personen gemiddeld 4 maanden ofwel 17 weken sneller naar werk begeleid zouden moeten worden dan wanneer ze zelfstandig op zoek zijn naar een baan. Omdat deze mensen naar verwachting gemiddeld spontaan uitstromen na 24,7 weken, betekent dit dat Leidse Kracht hen gemiddeld al na 8 weken na het begin van de uitkering aan het werk moet hebben. En dus gemiddeld binnen 1 week nadat Leidse Kracht deze kandidaten toegewezen heeft gekregen (kandidaten zoeken immers zelf eerst 7 weken). Het is onwaarschijnlijk dat dit zal lukken.

Een andere resultaat van Leidse Kracht zou kunnen zijn dat zij ook mensen aan het werk helpt die anders een re-integratietraject zouden hebben gekregen. In dit geval zou Leidse Kracht niet alleen meer dan die 160 mensen aan het werk helpen (en dus meer uitkeringsgeld besparen) maar ook nog eens besparen op de kosten van re-integratietrajecten. Het zou echter om aanzienlijke aantallen extra mensen moeten gaan wil Leidse Kracht ook op die manier zijn kosten terugverdienen.

Leidse Kracht kan mensen prikkelen sneller zelf te zoeken

Ook kan Leidse Kracht tot effect hebben dat mensen in de eerste 7 weken zelf actiever werk gaan zoeken in de wetenschap dat anders Leidse Kracht hen aan het werk gaat helpen met wellicht een minder aantrekkelijke baan tot gevolg. Uit onderzoek blijkt dat de oproepbrief voor zoiets als Leidse Kracht of een Participatiecentrum vaak al een heel effectief "uitstrooinstrument" is.¹⁶ Ook het tegenovergestelde is denkbaar: het zelf zoeken in de eerste 7 weken wordt wellicht minder serieus opgepakt als je verwacht dat Leidse Kracht dat straks wel voor je gaat regelen.

¹³ De hier gepresenteerde redenering is gebaseerd op de cijfers, zoals die de afgelopen jaren werden gerealiseerd

¹⁴ Uitgangspunt van dit bedrag is de samenstelling van het Leidse bijstandsbestand: 88% is alleenstaand of alleenstaande ouder (dit maakt niet meer uit per 1 jan. 2015) en 12% is samenwonend (d.w.z. hogere uitkering).

¹⁵ Koene 2014. We zien in deze berekening af van de algemene heffingskorting en andere details, het gaat om een inschatting.

¹⁶ Sol et al 2007.

3. Krijgt iedereen een effectief traject?

A. Is aan de voorwaarden voldaan om iedereen het juiste traject te bieden?

3.1 In Leiden beslissen consulenten Re-integratie Leiden wie welk traject krijgt

Voor mensen ouder dan 27 jaar beslissen consulenten van Re-integratie Leiden wie welk re-integratietraject krijgt op basis van hun eigen expertise.

3.2 deze beslissing nemen zij op basis van voldoende informatie

Zij hebben hiervoor uitgebreide informatie beschikbaar. De belangrijkste informatie komt van het Participatiecentrum. Hier werken en trainen de werkzoekenden 6 weken. In die periode zijn ze vier dagen per week aanwezig. Consulenten leren hen daardoor goed kennen.

3.3 maar zij zouden gerichter kunnen sturen op duurzaamheid en snelheid

Consulenten sturen op plaatsing op werk. De sturing zou nog verbeterd kunnen worden door daarnaast ook te sturen op duurzaamheid (half jaar of langer) en snelheid van de plaatsing (binnen 4 maanden) en daarnaast ook plaatsing zonder subsidie en deeltijdplaatsing als prestatie te waarderen.

3.4 Leiden beschikt over de juiste instrumenten

Alle benodigde instrumenten zijn beschikbaar.

B. Welke procedure volgen consulenten? Geven zij de juiste trajecten?

3.5 Voor wie belemmeringen heeft: deze worden weggenomen, maar het kan effectiever

Re-integratie Leiden kijkt individueel naar iedere werkzoekende en gaat na of er gespecialiseerde hulp nodig is om de belemmeringen van deze werkzoekende weg te nemen. In sommige gevallen draagt zij de volledige re-integratie over aan specialisten. Dat is verstandig. In sommige gevallen verwijst ze alleen door voor de belemmering, maar biedt zelf onafhankelijk daarvan re-integratie aan. Het is dan echter effectiever om samen te werken zodat de re-integratie inspanningen afgestemd worden op het werken aan de belemmeringen.

3.6 Voor wie direct naar werk kan: juiste instrumenten, maar te vaak ingezet

Leiden zet voor mensen die direct naar werk kunnen "geen traject", work first, sollicitatietraining en/of arbeidsbemiddeling in. Leiden is van plan het aantal mensen dat geen traject krijgt te verkleinen. Naar verwachting daalt hierdoor het aandeel van de mensen die geen traject krijgen van 72% naar 9%. Dit kan leiden tot langere uitkeringsduur (lock-in effect) en hogere kosten (van zowel re-integratietraject, als van hogere uitkeringslasten).

3.7 Voor wie kort ondersteuning nodig heeft: juiste instrumenten, kan iets beter

Aanbodversterking en werkervaring opdoen worden door Leiden ingezet en zijn de re-integratiemiddelen die deze doelgroep nodig heeft. Sommige instrumenten kunnen wat effectiever ingezet worden, m.n. de opstapsubsidie.

C. Wat zeggen de cijfers? Krijgen mensen de juiste trajecten?

3.8 Leiden zet in praktijk scholing in voor wie er het meeste baat bij hebben

Scholing wordt in Leiden met name ingezet voor laag opgeleiden en voor mensen die langer dan 2 jaar niet gewerkt hebben.

3.9 Leiden zet in praktijk matching effectief in, maar het kan nog iets effectiever

Matching is een effectief instrument. Het wordt veel en vrij ongericht ingezet.

3.10 Conclusie: Leiden helpt nu en in afgelopen jaren burgers effectief aan werk

Leiden zet veel juiste re-integratie-instrumenten in. Door de inzet in de jaren 2010 t/m 2012 zullen er in 2020 nog steeds duurzaam 40 mensen extra aan het werk zijn, dankzij de re-integratie-inspanningen van die jaren.

A. Is aan de voorwaarden voldaan om de juiste trajecten te kunnen geven?

De beslissers over wie welk re-integratietraject krijgt, hebben het volgende nodig om een effectieve beslissing te kunnen nemen:

- voldoende informatie, zodat zij **weten** wat mensen nodig hebben;
- sturing op de juiste prestaties, zodat zij mensen **mogen** geven wat nodig is;
- voldoende beschikbare instrumenten, zodat zij mensen **kunnen** geven wat nodig is.

In de paragrafen 3.2. t/m 3.4 gaan we na of in Leiden aan deze voorwaarden is voldaan.

Paragraaf 3.1 legt uit wie in Leiden beslist welk re-integratietraject iemand krijgt.

3.1 In Leiden beslissen consulenten Re-integratie Leiden wie welk traject krijgt**Klantmanager Werk en Inkomen beslist alleen over traject van klanten met specifieke problematiek**

Veruit de meeste bijstandsgerechtigden worden door de klantmanager W&I gelijk doorgestuurd naar Re-integratie Leiden. Voor heel specifieke gevallen kan deze klantmanager zelfstandig de inhoud van trajecten bepalen. Het gaat dan om personen waarbij andere problematiek zo dominant is dat re-integratie alleen niet effectief kan zijn.

Zo kan hij:

1. iemand met medische klachten aanmelden bij het re-integratiebedrijf "Winnock". Winnock bereidt iemand met medische klachten voor op werk. Als de werkzoekende klaar is met Winnock, dan kan hij aangemeld worden bij Re-integratie Leiden;
2. iemand aanmelden voor een Gezond Check bij de GGD;
3. iemand aanmelden voor de Jobgroups Leiden;
4. iemand aanmelden bij zijn sociaal wijkteam.

Maar meestal bepaalt Re-integratie Leiden welk traject iemand krijgt

De consulent van Re-integratie Leiden bepaalt in vrijwel de meeste gevallen welk traject iemand krijgt. Om deze beslissing te kunnen nemen, krijgen nieuwe klanten van Re-integratie Leiden een intakegesprek bij de consulent van Re-integratie Leiden. De consulent Re-integratie heeft vragenlijsten tot zijn beschikking om een analyse te maken van de situatie van de klant. De consulent Re-integratie leest de korte overdrachtsrapportage van de klantmanager van het Team Werk en Inkomen en kan ook in de systemen van de klantmanagers van het Team Werk en Inkomen kijken om de historie van de werkzoekende te bekijken. Na het intakegesprek wordt de werkzoekende in traject genomen tenzij het voor de consulent duidelijk is dat de afstand tot de arbeidsmarkt hiervoor te groot is, d.w.z. langer dan een jaar. Re-integratie Leiden biedt in principe maximaal een jaar ondersteuning. Reden hiervoor is ook dat zij het niet zinvol achten mensen langer dan een jaar richting werk te bemiddelen.

De consulent beoordeelt na afloop van dit gesprek of het traject kort (<1 jaar), gemiddeld (1 jaar) of lang (>1 jaar) gaat duren. In het laatste geval wordt de klant terug geleid naar de klantmanager Werk en Inkomen.

3.2 Beslissingen over re-integratietrajecten worden genomen op basis van voldoende informatie

Consulenten van Re-integratie Leiden krijgen voldoende informatie..

...van klantmanager Werk en Inkomen

De uitkomsten van het basistraject, het plan van aanpak en een kort rapport van de bevindingen "hangen" de klantmanagers in het computersysteem "Polydoc". De consulenten van Re-integratie Leiden kunnen hierin kijken. Een klantmanager geeft aan sinds de invoering van de workshops in februari 2013 nog nooit een vraag gekregen te hebben van een consulent over één van deze documenten. Het vermoeden rijst daardoor dat deze informatie niet vaak gebruikt wordt. Een consulent geeft aan dat de rapporten van klantmanagers "zeer kort" zijn en dat het plan van aanpak van werkzoekenden regelmatig ontbreekt. Deze reacties van beide zijden bevestigen dat de informatie niet gebruikt wordt. De reden hiervoor is in het onderzoek niet achterhaald.

..van het Participatiecentrum

Ieder re-integratietraject bij Re-integratie Leiden begint in het Participatiecentrum. In het Participatiecentrum doen mensen eenvoudige werkzaamheden en krijgen begeleiding bij het zoeken naar werk.¹⁷ Het Participatiecentrum is dus ook een diagnostisch instrument. De consulent krijgt veel informatie over de werkzoekende door regelmatig aanwezig te zijn in het Participatiecentrum. De consulent spreekt de werkzoekende hier regelmatig. Ook krijgt de consulent informatie van de werkleider op het Participatiecentrum over de klant en een rapport van de trainer. Gedurende deze periode zijn er ook gesprekken tussen de werkzoekende, de consulent en de werkleider.

...van overleg met accountmanagers

De arbeidsmarkt verandert snel. Om bij te blijven houden de consulenten de vacatures goed in de gaten en hebben zij regelmatig contact met de accountmanagers die de arbeidsmarkt goed kennen. Eens in de twee weken is er ook een casuïstiekoverleg tussen consulenten en accountmanagers. Als een consulent twijfelt over het traject van een werkzoekende dan kan hij een werkzoekende bespreken tijdens dit overleg.

3.3 Ze worden gestuurd op het juiste resultaat, maar dit kan preciezer

Consulenten hebben dus ruime informatie om het juiste traject in kunnen te zetten. Worden zij ook dusdanig gestuurd dat zij het juiste traject inzetten?

Consulenten worden enkel gestuurd op 16 personen een maand plaatsen

Consulenten worden beoordeeld op het aantal mensen dat zij aan het werk geholpen hebben. Het is de bedoeling dat zij 16 mensen per jaar plaatsen. Om als "geplaatst" mee te tellen moet de persoon wel helemaal uit de WWB-uitkering zijn (deels arbeidsongeschikt mag). Een werkzoekende telt mee als "geplaatst" als deze terug naar school is, afziet van de uitkering of een baan voor minimaal een maand vindt. Soms verlaten mensen de uitkering omdat ze naar het buitenland gaan, maar dat telt niet mee. Consulenten hebben veel beleidsvrijheid bij de keuze van instrumenten. Ze moeten wel aan hun leidinggevende motiveren waarom ze de gekozen instrumenten inzetten.

¹⁷ Zie voor uitgebreidere informatie over het Participatiecentrum paragraaf 3.6.

Consulenten worden niet gestuurd op duurzame plaatsing

Door het resultaat van het werk van de consulent expliciet te beoordelen op het aantal plaatsingen van een maand wordt er niet gestuurd om mensen duurzaam aan het werk te helpen. Ook is het voor hen ongunstig instrumenten in te zetten die mensen deeltijds aan het werk helpen¹⁸. Het zou beter zijn als consulenten naast plaatsing binnen een maand ook gestuurd zouden worden op duurzame plaatsing: plaatsing is goed, duurzame plaatsing is beter. Bij Leidse Kracht wordt overigens wel op duurzaamheid gelet. Randstad krijgt een extra bonus van €1000 als de plaatsing minstens een half jaar duurt.

Consulenten worden niet gestuurd op snelheid

Consulenten worden niet gestuurd op hoe snel ze iemand aan het werk krijgen. Illustratief hierbij is het volgende: van mensen die een re-integratietraject krijgen, wordt vooraf door Re-integratie Leiden ingeschat of zij een kort traject krijgen (<1 jaar), een gemiddeld traject (1 jaar) of een lang traject (>1 jaar). Dat laatste kan eigenlijk niet (gebeurt bij uitzondering), omdat Re-integratie Leiden mensen terugplaatst naar Werk en Inkomen na 1 jaar en ook mensen terugplaatst waarvan zij inschatten dat het langer dan 1 jaar gaat duren. Uit de gesprekken bleek dat nagenoeg iedereen een ingeschatte trajectduur van 1 jaar krijgt.

Consulenten worden niet geremd opstapsubsidies in te zetten

De plaatsing mogen consulenten realiseren met of zonder opstapsubsidie. De consulent bepaalt of een persoon een opstapsubsidie krijgt. Het is gemakkelijker mensen met subsidie, dan mensen zonder subsidie te plaatsen. Hier zit een risico dat er onnodig subsidies worden gegeven. Het toekennen van subsidies wordt wel begrensd door het totale budget van Re-integratie Leiden.

Sturing van consulenten kan preciezer

Consulenten worden dus gestuurd op plaatsing naar werk. De sturing zou verbeterd kunnen worden door hen daarnaast te sturen op duurzame uitstroom (half jaar of langer), snelle uitstroom, en plaatsing zonder de inzet van subsidies. Ook zou deeltijdplaatsing meer gewaardeerd kunnen worden.

3.4. Er zijn voldoende instrumenten beschikbaar in Leiden

Concluderend hebben consulenten Re-integratie Leiden dus ruime informatie om de juiste trajecten in te kunnen zetten en worden zij ook gestuurd om deze op een effectieve manier in te zetten. Rest nog de vraag: hebben zij ook voldoende instrumenten beschikbaar om wat nodig is in te zetten? Het antwoord op die vraag is: "ja". Leiden heeft voldoende re-integratie instrumenten beschikbaar. Er zijn diagnose-instrumenten, scholingsinstrumenten en werkervaringsinstrumenten. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de re-integratie-instrumenten van Leiden. De meeste werkzoekenden krijgen meer dan één instrument: bijvoorbeeld scholing en bemiddeling. In de tabel is te zien dat actieve bemiddeling en gerichte matching voor bijna alle klanten van Re-integratie Leiden wordt ingezet. De instrumenten worden in de volgende paragrafen 3.5 t/m 3.7 nader toegelicht.

¹⁸ tenzij iemand gedeeltelijk arbeidsgeschikt is.

Tabel 3.1. Bijna alle klanten van Re-integratie Leiden krijgen bemiddeling en matching

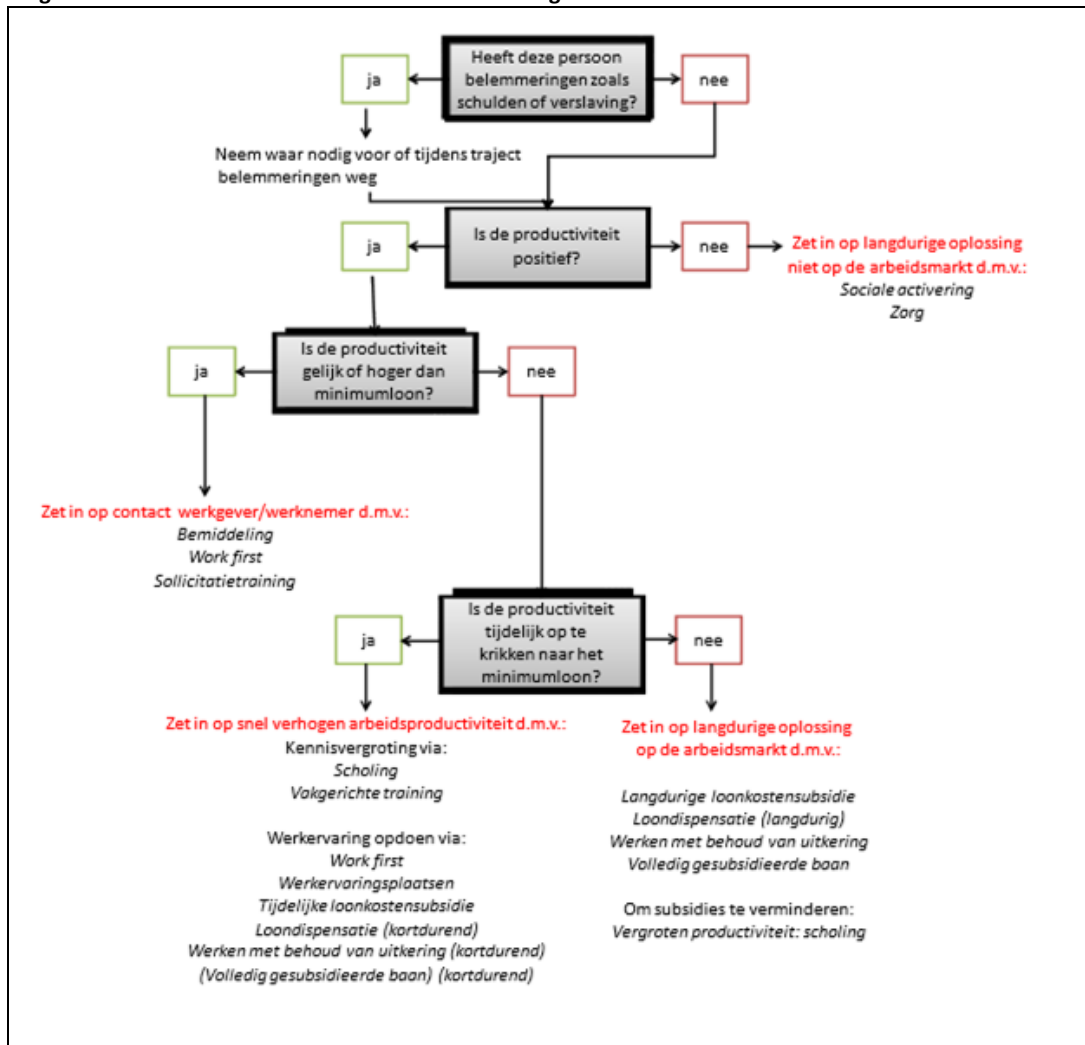
Soort traject (definities zie volgende paragrafen)	% dat dit krijgt
Actieve bemiddeling	93%
Gerichte matching	93%
Groeps- en individuele begeleiding bij het solliciteren/sollicitatietraining;	74%
Nazorg	46%
Scholing	18%
Tijdelijke loonkostensubsidie (opstapsubsidie)	9%
Aanbodversterking (o.a. leerwerktrajecten)	4%
No riskpolis voor werkgevers	0,4%

Bron: Leiden Re-integratie 2014. Cijfers over de periode 2010-2013. n = 1584. N.B. veel klanten krijgen meer dan één traject.

B. Welke procedure volgen consultants? Geven zij juiste trajecten?

Zet Leiden deze instrumenten ook in voor de juiste doelgroepen? Om hier antwoord op te krijgen gebruikt dit onderzoek de resultaten van het meta-onderzoek naar 90 rekenkameronderzoeken (Houkes en Kok 2011) over welke re-integratie-instrumenten het best werken voor welke doelgroepen. Kern van dat onderzoek is een beslisboom (zie onderstaande figuur). Deze beslisboom identificeert doelgroepen met daarbij de re-integratie-instrumenten die het best voor hen werken.

Figuur 3.1. Beslisboom Wat werkt voor wie in re-integratie



Bron: Houkes en Kok 2011

Deze beslisboom identificeert vijf doelgroepen:

- mensen met ernstige belemmeringen (zoals verslaving) om te gaan werken;
- mensen die direct aan het werk kunnen;
- mensen met een loonwaarde tijdelijk onder het minimumloon;
- mensen met een positieve loonwaarde, maar wel blijvend onder het minimumloon;
- mensen met een negatieve productiviteit.

De eerste drie groepen worden hieronder één voor één behandeld. De vierde groep zijn de nieuwe doelgroepen (voorheen WSW- of Wajong-kandidaat). Hiervoor geeft de Participatiewet nieuwe instrumenten. Zij komen in hoofdstuk 4 en 5 uitgebreid aan de orde. De vijfde doelgroep is geen doelgroep voor re-integratie.

3.5 Belemmeringen worden weggenomen, maar dat kan iets effectiever

In de beslisboom is te zien dat het het meest effectief is om eerst na te gaan of mensen belemmeringen hebben en deze vervolgens hanteerbaar te maken. Iemand die een onhanteerbaar probleem heeft, wordt daardoor al snel belemmerd om werk te gaan zoeken en vinden. Het probleem overheerst.

In Leiden is hiervoor veel aandacht bij het jongerenproject JA. In een integraal team proberen de JA-medewerkers alle belemmeringen van jongeren om naar school te gaan of naar werk te gaan

hanteerbaar te maken. Zie voor een uitgebreide beschrijving van het Ja Project het intermezzo jongeren.

Ook consulenten van Re-integratie Leiden hebben oog voor belemmeringen, hoewel ze er zelf niet mee aan de slag gaan. Ze hebben vooral een verwijfsfunctie. Hele specifieke doelgroepen verwijzen zij door naar specialisten, met het budget dat daarbij hoort.

- **Schulden:** Consulenten verwijzen mensen door naar schuldhulpverlening als er sprake is van problematische schulden.
- **Psychiatrische aandoening:** Als mensen een psychiatrische aandoening hebben gaat Re-integratie Leiden eerst na of iemand wel kan werken. Zo ja, dan werkt Re-integratie Leiden voor wie dat nodig is samen met professionals die gespecialiseerd zijn in de aandoening.
- **Dak- of thuisloosheid:** Voor deze mensen werken consulenten samen met de maatschappelijke opvang stichting Binnenvest, die de begeleiding voor deze doelgroep op zich neemt.
- **Verslavingen:** Als iemand zwaar verslaafd is, dan moet dat eerst opgelost worden en zoekt Re-integratie Leiden een partner om dat samen mee te doen, zoals de Brijder stichting. Ex-verslaafden die al een afkicktraject hebben gehad, krijgen dan bij Re-integratie Leiden een traject naar werk.
- **Mensen met een visuele of auditieve beperking:** Deze mensen komen maar heel sporadisch voor. Als er iemand komt, dan huurt Re-integratie Leiden een tolk in als dat nodig is en belt met een re-integratiebureau dat gespecialiseerd is in het plaatsen van dove of blinde mensen. Deze persoon kan dan bij zo'n gespecialiseerd re-integratiebureau in traject. Het re-integratiegeld gaat dan ook daar naartoe.
- **Ex-gedetineerden:** Re-integratie Leiden werkt intensief samen met Visie R. Dit is een stichting die ex-gedetineerden, maar ook andere langdurig werklozen, dak- en thuislozen, taakgestraften en (ex)verslaafden weer werkervaring laat opdoen via onderhoudswerkzaamheden, met nadruk op groenvoorziening en hogedrukreiniging. Voor woningcorporaties verzorgen de teams ook mutatieonderhoud. De uitvoering vindt plaats onder leiding van ervaren vakmensen.

Re-integratie wordt nog effectiever als belemmeringen beheersen geïntegreerd wordt

Voor wat betreft dak- en thuislozen, ex-gedetineerden en mensen met een psychiatrische aandoening wordt de re-integratie overgedragen aan experts van de doelgroep. Dit is een verstandige keuze. De experts verzorgen dan een geïntegreerd traject waarin mensen zowel gere-integreerd worden, als dat er gewerkt wordt aan het beheersbaar maken van hun belemmeringen. In de gevallen dat Re-integratie Leiden alleen maar voor aanpak van de problematiek naar een specialist verwijst en zelf de re-integratie uitvoert (bijvoorbeeld bij schuldhulpverlening) is samenwerking met deze specialist van belang. Op deze wijze wordt bevorderd dat de beide trajecten op elkaar afgestemd zijn en elkaar niet tegenwerken.

3.6 Voor wie direct naar werk kan: juiste instrumenten, maar te vaak ingezet

Niets doen kan ook een goede optie zijn. Leiden kiest hier niet voor. Dit gaat duur worden.

De gemeente Leiden liet mensen die direct aan het werk kunnen tot voor kort 3 maanden zelf naar werk zoeken. In de nieuwe procedure wordt dit verkort naar 6 weken. Niets doen en deze mensen zelf laten zoeken is een goede optie voor deze doelgroep. Sterker nog, in sommige gevallen kunnen re-integratietrajecten er zelfs voor zorgen dat mensen langer in de uitkering blijven dan zonder traject. Dit komt door het bekende lock-in effect¹⁹: doordat iemand bezig is

¹⁹ Dit is een algemeen bekend effect in de arbeidseconomie, zie bijvoorbeeld OECD 2005

met een re-integratietraject, wacht hij met solliciteren. Dit effect treedt bijvoorbeeld regelmatig op bij scholing en gesubsidieerde arbeid.²⁰

Naast "niets doen" zijn alleen de instrumenten "actieve bemiddeling", "work first" en "sollicitatietraining" geschikt voor deze doelgroep met een loonwaarde van 100% minimumloon zo blijkt uit de beslisboom. De gemeente Leiden zet deze instrumenten inderdaad in voor deze doelgroep. Hieronder volgt de beschrijving en de inzet van deze instrumenten in Leiden.

Actieve bemiddeling en work first vinden ruim plaats in het Participatiecentrum

Alle²¹ klanten van Re-integratie Leiden gaan naar het Participatiecentrum. Het

Actieve bemiddeling is het inzetten van alle mogelijkheden om contact te leggen met potentiële werkgevers. Dit zijn acties vanuit zowel de werkzoekende, als de consulent. (definitie Re-integratie Leiden)

Participatiecentrum is een plaats waar mensen de eerste zes weken van hun re-integratietraject leren (workshops volgen) en werken (eenvoudige werkzaamheden verrichten). Het Participatiecentrum biedt vier dagen per week tussen 8 en 16 uur een programma aan. Wie op welke dagen aanwezig moet zijn, hangt af van de workshops die hij of zij volgt. Naast een educatieve functie heeft het Participatiecentrum

ook een diagnostische functie. Op het Participatiecentrum loopt een werkleider rond die toezicht houdt en uitleg geeft. Deze werkleider beoordeelt samen met de consulent re-integratie de werkzoekende op arbeidsvaardigheden zoals op tijd komen, samenwerken en zorgvuldigheid. Als in het Participatiecentrum blijkt dat iemand echt niet kan werken, dan wordt hij of zij terug gemeld bij de klantmanager W&I of vraagt de consulent een advies bij de GGD aan.

Work first is mensen aan het begin van de uitkeringsperiode direct gedurende een substantieel van de week aan het (eenvoudige) werk zetten.

Na zes weken (twee weken bij hoger opgeleiden) beoordeelt de consulent of het traject bij Re-integratie Leiden vervolgd wordt. Een consulent heeft een caseload van ongeveer dertig tot veertig werkzoekenden.

Ook na het Participatiecentrum is bemiddeling onderdeel van het traject. Onder bemiddeling wordt verstaan: alle gesprekken tussen consulent en werkzoekende die gaan over onderwerpen als: "waar ga je naar zoeken, wat kun je, heb je een goed beeld van jezelf en van wat je kunt, kun je jezelf verkopen, hoe en waar ga je zoeken, kun je netwerken, hoe solliciteer je waarop, hoe schrijf je een brief, hoe ziet je CV eruit". Daarnaast bereidt de consulent voor op sollicitatiegesprekken en traint hen deze te houden. Achteraf bespreekt hij deze met hen na. Hierbij geeft de consulent de werkzoekende tips hoe hij kan volhouden te solliciteren na een afwijzing of bespreekt hij arbeidsvoorwaarden als het gesprek succesvol is verlopen. Ook spreekt de consulent met de werkzoekende over eventuele belemmeringen om aan het werk te gaan. Denk hierbij bijvoorbeeld aan: kinderopvang, reistijd, te flexibel contract, houding werkzoekende.

Gerichte matching vindt veel plaats in Leiden

Een intensievere vorm van bemiddeling is gerichte matching. Bij *gerichte matching* wordt er een specifieke

Bij *gerichte matching* wordt er een werkgever of een functie gezocht bij het competentieprofiel van een werkzoekende of er wordt een geschikte kandidaat geselecteerd op basis van de eisen van werkgever. (definitie Re-integratie Leiden)

²⁰ Zie bijvoorbeeld Van Ours 2003

²¹ boven de 27 jaar

werkgever of een functie gezocht bij het competentieprofiel van een werkzoekende of er wordt een geschikte kandidaat geselecteerd op basis van de specifieke eisen van een werkgever.

Re-integratie Leiden heeft hiervoor accountmanagers in dienst. Zij leggen contact met werkgevers en zoeken vacatures voor bijstandsgerechtigden en Wsw'ers. Deze vacatures zetten zij op een website waar de werkzoekenden bij kunnen. Vervolgens kijkt de consulent welke vacatures passen bij de werkzoekende en geeft hij de werkzoekende tips of training om zijn kansen tijdens de sollicitatie te vergroten. De consulent kan ook werkzoekenden voordragen bij de accountmanager. Soms is er dan een driegesprek. Consulenten gaan over het algemeen niet mee op het sollicitatiegesprek zelf, omdat dit geen goede indruk zou kunnen wekken. Gerichte matching levert niet per definitie resultaat op. De bemiddelingsperiode duurt in principe maximaal 6 maanden. Binnen die periode is het goed mogelijk dat er meerdere bemiddelingspogingen worden gedaan.

Sollicitatietraining: groeps- en individuele begeleiding bij het solliciteren

Iedereen wordt geacht ook zelf te solliciteren. Dit gaat wel onder begeleiding. De consulent volgt dit proces en kijkt of het effectief is. Sommige werkzoekenden zoeken verkeerd of moeten een beetje gestuurd worden. Ook kan het zijn dat er andere zaken spelen die effectief solliciteren in de weg staan. Hier is ook aandacht, begeleiding en training voor. De begeleiding is maatwerk. Als werkzoekenden bijvoorbeeld prima kunnen zoeken en brieven schrijven, maar verbaal slecht zijn dan ligt daar de nadruk op. Consulent en werkzoekende bepalen samen wat nodig is.

- **Groepsbegeleiding:** Eens in de twee weken komt de actieve sollicitant naar zo'n groep, om meer sollicitatievaardigheden op te doen en eventuele knelpunten te bespreken met de begeleider en de andere sollicitanten.
- **Individuele begeleiding:** Alleen wie het niet aankan om dit soort dingen in een groep te bespreken, krijgt individuele begeleiding. In de eerste zes weken van het traject is het contact het meest intensief. Sommige mensen spreekt de consulent zelfs bijna iedere dag. Na die beginperiode hangt de intensiteit van het contact af van de eigen kracht van de werkzoekende en van de inhoud van het traject. Het is niet zo dat consulenten standaard iedereen om de twee weken individueel spreken en dat is ook niet altijd nodig. Vooral met de hoogopgeleide werkzoekende wordt ook veel gemaaild.

3.7 Voor wie kort ondersteuning nodig heeft: juiste instrumenten, kan iets beter

Mensen met een productiviteit onder het minimumloon, die op korte termijn te verhogen is naar het minimumloon, hebben het meeste baat bij re-integratie. Deze groep was tot voor kort ook de belangrijkste groep van Re-integratie Leiden. De re-integratie voor deze doelgroep is gericht op:

- **kennisvergroting:** via scholing of vakgerichte training en/of
- **werkervaring opdoen:** via *work first*, werkervaringsplaatsen, tijdelijke loonkostensubsidie (opstapsubsidie), werken met behoud van uitkering (kortdurend).

Beiden met als doel de loonwaarde te verhogen tot op of boven het minimumloon.

Leiden zet scholing actief in met scholingsbudget in alle re-integratietrajecten

Als re-integratie-activiteit bestaat scholing niet alleen uit schoolbanktrajecten. Scholingstrajecten zijn regelmatig verweven met werkervaring opdoen.

Scholingsbudget voor iedere klant:

Iemand heeft **scholing** als hij een leerwerktraject van Re-integratie Leiden (horeca, beveiliging, klussenteam) volgt, een kwalificerende opleiding (ROC) doet of als zijn traject heeft geleid tot plaatsing in opleiding.
(definitie Re-integratie Leiden)

Iedere werkzoekende kan aanspraak maken op een scholingsbudget van 1.500 euro. Omdat niet voor iedereen deze 1.500 euro (volledig) ingezet wordt, kan de consulent als dat nodig is ook een duurdere cursus inzetten, maar dit moet dan wel gefiatteerd worden door de teammanager. Werkzoekenden worden actief geïnformeerd over het voor hen beschikbare scholingsbudget.

Scholing moet leiden tot verhoging van de werkkans: De opleiding moet wel leiden tot werk dat er op dit moment regionaal beschikbaar is. Een opleiding "nagelstyliste" wordt bijvoorbeeld niet snel vergoed

Na twee maanden scholingsgesprek: Iedere werkzoekende krijgt na twee maanden een scholingsgesprek om te beoordelen of extra scholing inderdaad bijdraagt aan het vinden van een baan. Iedere paar weken spreekt de consulent alle werkzoekenden door met de senior consulent. Soms is de leidinggevende daar ook bij aanwezig.

Werkervaring opdoen is in Leiden een belangrijk onderdeel van re-integratie.

Werkervaring opdoen kan op verschillende manieren:

1. Stage;
2. Vrijwilligerswerk;
3. Leerwerkplek: dit is een traject waarbij werkzoekenden werken met behoud van uitkering: werkervaring opdoen en scholing tegelijk. Bij leerwerkplekken wordt uitgegaan van de vraag van werkgevers. Er zijn vier soorten leerwerkplekken: beveiliging, horeca, klussteam of zorg. Deze BBL-plekken leiden minstens op tot verzorgende niveau 3 (via het ROC Mondriaan). De geplaatsten zijn voor het merendeel bijstandsgerechtigden, maar ook WW'ers en jongeren van het jongerenloket;
4. Participatieplaats. Deze participatieplaats moet een duidelijk omschreven leerdoel dienen en duurt meestal een jaar. Een participatieplaats moet additioneel werk zijn en mag dus geen ander werk verdringen. Werkzoekenden doen concrete vakken en vaardigheden op, leren hoe het is om te werken of om werk te combineren met zorg voor kinderen. Na een halfjaar krijgen werkzoekenden dan een extra toelage van 200 euro op de uitkering. Er zijn verschillende typen participatieplaatsen:
 - a. voor een korte of langere periode;
 - b. 'vaste' participatieplaatsen waar steeds een nieuwe werkzoekende voor in aanmerking komt of juist eenmalige plaatsen speciaal voor een specifieke werkzoekende;
 - c. plaatsen voor meerdere mensen tegelijk.

Onder aanbodversterking valt alles wat wordt ingezet na intake en diagnose en als opmaat naar bemiddeling. Denk dan bijv. aan trajecten waarbij een werkervaringsplek wordt ingezet.
(definitie Re-integratie Leiden)

In 2015 wordt met de invoering van de Participatiewet van uitkeringsgerechtigden verwacht dat zij een tegenprestatie leveren voor de uitkering. Het college heeft inmiddels een verordening opgesteld waarin het mogelijk gemaakt is dit aan te gaan bieden. Re-integratie Leiden heeft besloten dat dit geen instrument wordt van Re-integratie Leiden²². Werk en Inkomen wijst hierbij op de angelen van dit instrument. Het instrument kan goed gebruikt worden om mensen voor wie dat zinvol is te verplichten iets te doen aan hun re-integratie. Het instrument gebruiken als verplicht vrijwilligerswerk is echter niet verstandig. Er is naar verwachting van Werk en Inkomen zo veel toezicht nodig, dat de kosten voor de gemeente hoger kunnen zijn dan de baten (bron interviews).

²² Bron: schriftelijke reactie hoor- en wederhoor

Tijdelijke loonkostensubsidie (opstapsubsidie) kan wat effectiever ingezet worden

In Leiden beslist de consulent van Re-integratie Leiden of de opstapsubsidie wel of niet wordt ingezet. Dat hangt af van de afstand tot de arbeidsmarkt. De opstapsubsidie is een vast (voor iedereen hetzelfde) percentage van het loon en wordt niet gedifferentieerd naar de afstand tot de arbeidsmarkt. De consulent schat in of een opstapsubsidie op zijn plaats is door:

- de afstand tot de arbeidsmarkt te beoordelen (of iemand al langer dan een jaar werkzoekend is, is een belangrijk gegeven);
- de functie-eisen van de baan te bekijken;
- de lengte van de inwerkperiode te schatten.

Opstapsubsidie is in Leiden de opstartsubsidie voor mensen die een afstand tot de arbeidsmarkt hebben maar wel minimumloon kunnen verdienen. Het is een subsidie voor de werkgever.

Een consulent mag in principe iedereen een opstapsubsidie meegeven als het nodig is. Uiteraard binnen de grenzen van het budget .

De werkgever kan niet onderhandelen over de hoogte van een subsidie. De werkgever krijgt een paar werkzoekenden op sollicitatiegesprek en maakt een keuze. Daarna hoort hij pas of en zo ja welk arrangement (bijvoorbeeld een opstapsubsidie) aan die persoon gekoppeld zit. Dit doet Re-integratie Leiden omdat ze het essentieel vinden dat de werkgever een bepaalde persoon wil hebben en niet kiest op basis van subsidie. Wel vindt Re-integratie Leiden dat als een werkgever een werkzoekende aan het werk wil helpen, waarvan Re-integratie Leiden inschat dat deze een afstand heeft tot de arbeidsmarkt, de werkgever daarvoor beloond kan worden met een opstapsubsidie. Maar wel achteraf pas: eerst de mens, dan de subsidie. (bron: interviews).

Hoewel het instrument opstapsubsidie dus beschikbaar is, wordt het (in ieder geval op papier) op een opvallende manier ingezet. Als werkgevers niet weten of een werkzoekende wel of geen opstapsubsidie "meeneemt", zullen ook opstapsubsidies gegeven worden aan werkgevers die bereid zouden zijn geweest de werkzoekende zonder opstapsubsidie in dienst te nemen. Aangezien loonkostensubsidies erg dure maatregelen zijn, is dit een opvallende keuze. Wie die werkgevers wil belonen voor hun maatschappelijke betrokkenheid kan dat ook (veel) goedkoper doen. Denk bijvoorbeeld aan een sociaal keurmerk.

Daarnaast valt op dat de opstapsubsidie een vaste hoogte kent en dus niet aangepast kan worden aan de ernst van de problemen van de persoon. Als dit wel kan, wordt het instrument krachtiger. Een voordeel van een vaste subsidie is wel dat de administratieve last beperkt is.

No riskpolis voor werkgevers

Leiden heeft de beschikking over een *no risk polis*. Deze vergoedt het loon van de werknemer (tot 120% van het minimumloon) plus 15% bovenop de werkgeverslasten in het geval de werknemer uitvalt door bijvoorbeeld ziekte. Hierdoor ontzorgt de gemeente de werkgever. Deze *no risk polis* wordt overigens in Leiden tot nu toe nog niet vaak ingezet. Re-integratie Leiden is van plan de *no risk polis* met de komst van de Participatiewet in 2015 wat meer te gaan inzetten.

Nazorg

Re-integratie Leiden levert ook nazorg bij een groot aantal werkzoekenden tot één à twee maanden na plaatsing. Voor Leidse kracht is er nazorg van een half jaar en voor alle andere trajecten is het in principe de eerste maand na indiensttreding. Nazorg is maatwerk. Nazorg wordt ingezet als de consulent inschat dat het nodig is voor de werkzoekende en als de werkgever het wil. In overleg met de werkgever of inlener wordt gekeken welke nazorg nodig is.

Hoewel nazorg in principe maar een maand duurt, kan het ook voorkomen dat er ééns per week gedurende een langere periode *coaching on the job* is of bijvoorbeeld bemiddeling in conflicten. Sommige mensen hebben meerdere gesprekken nodig. Het feit dat de nazorg standaard maar een maand duurt, heeft vermoedelijk te maken met het feit dat de consultant iemand als geplaatst kan beschouwen als deze een maand werk heeft.

Bewust niet beschikbaar: beroepskeuzeadvies

Re-integratie Leiden biedt bewust geen beroepskeuzeadvies aan. Dit is namelijk een instrument dat zich richt op: “wat wil je”. De gesproken consultants van Re-integratie Leiden geven aan dat dat niet meer zo relevant is als mensen werkzoekend zijn. Werkzoekenden moeten leren te kijken waar ze redelijkerwijs voor aangenomen kunnen worden, naast wat ze leuk zouden vinden. Het blijft natuurlijk wel belangrijk dat mensen weten wat hun competenties zijn. In de training “aan het werk” binnen het Participatiecentrum (een training gedurende 4 weken, 3 dagdelen per week) wordt ruime aandacht besteed aan het ontdekken van competenties. Maar echte beroepskeuzetests biedt Re-integratie Leiden dus niet aan. Zij verwijzen hooguit naar internet, mocht een werkzoekende hier belangstelling voor hebben.

C. Wat zeggen de cijfers? Krijgen mensen de juiste trajecten?

Nu geconstateerd is dat Leiden voldoet aan de voorwaarden om de juiste re-integratietrajecten in te zetten en ook geconstateerd is dat consultants grofweg de juiste procedure volgen bij het inzetten van trajecten wordt het tijd om naar de cijfers te gaan. Blijkt uit de geaggregeerde cijfers uit de jaren 2010, 2011 en 2012 dat de juiste re-integratietrajecten zijn ingezet voor de doelgroepen voor wie ze het meeste opleveren? In dit onderzoek focussen we hierbij op twee grote re-integratieinstrumenten: scholing en matching. Scholing is een instrument voor mensen die korte ondersteuning nodig hebben voordat zij aan het werk kunnen. Matching is een instrument voor mensen die direct aan het werk kunnen. Worden deze twee belangrijke instrumenten voor re-integratie, ingezet voor de doelgroepen die er het meeste baat bij hebben?

Voor deze analyse gebruiken we een onderzoek naar de lange termijn effecten van re-integratie (Lammers e.a. 2013). Uit dit onderzoek blijkt dat de instrumenten scholing en matching invloed hebben op de uitkeringslast (ze besparen maanden uitkering) en op de kans ook op lange termijn (8 jaar na inzet van het instrument) uit de uitkering te zijn. Dit effect hebben zij echter niet op iedereen. Er zijn groepen waarbij deze instrumenten geen effect hebben.

3.8 Scholing in Leiden vooral ingezet voor wie er het meeste baat bij hebben

Scholing bespaart voor geen enkele doelgroep uitkering

Uit het genoemde onderzoek blijkt dat scholing gemiddeld genomen geen enkele invloed heeft op het aantal maanden dat wie dan ook uit de uitkering is. Scholing bespaart bij geen enkele doelgroep uitkeringslast. Dit zou heel goed kunnen liggen aan het feit dat scholing zelf ook een doorlooptijd heeft van een aantal maanden. En op die manier wordt de besparing vooraf ongedaan gemaakt.

Scholing heeft wel invloed op de kans op duurzaam werk voor twee doelgroepen

Wel heeft scholing duidelijk een verhoogde invloed op de kans 8 jaar later aan het werk te zijn. Dit geldt voor twee doelgroepen: laagopgeleiden en mensen die langer dan twee jaar niet gewerkt hadden voordat de scholing was ingezet. Scholing heeft dus effect op de moeilijkste doelgroepen. Dit is niet vreemd. Scholing is duidelijk aanbodversterkend voor degenen die een

achterstand op de arbeidsmarkt hebben. Onderstaande tabel geeft deze lange termijn effecten van scholing weer.

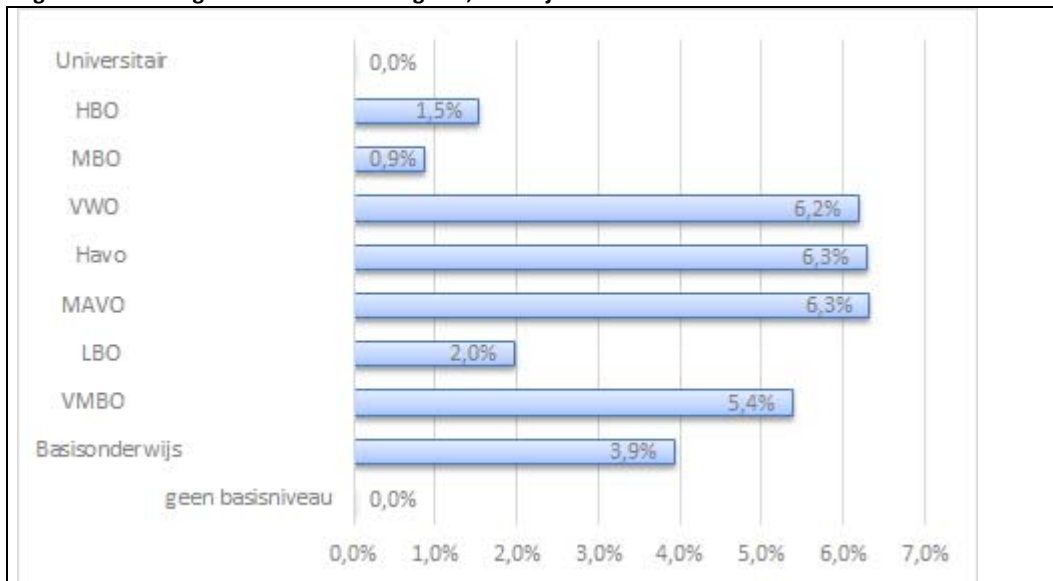
Tabel 3.2. Voor welke achtergrondkenmerken is scholing het meest effectief?

	Bespaart scholing uitkeringslast voor deze doelgroep?	Zorgt scholing voor grotere kans om op lange termijn uit de uitkering te zijn voor deze doelgroep?
Laagopgeleid (BO/LBO/MAVO/VMBO)	nee	ja
Hoogopgeleid (HAVO, VWO, MBO, HBO, WO)	nee	nee
25-45 jaar	nee	nee
45-55 jaar	nee	nee
Niet gewerkt in 24 maanden voor instroom	nee	ja
Wel gewerkt in ten minste één van 24 maanden voor instroom	nee	nee

Bron: Lammers 2013

Leiden zet scholing effectief in, namelijk voor mensen zonder startkwalificatie

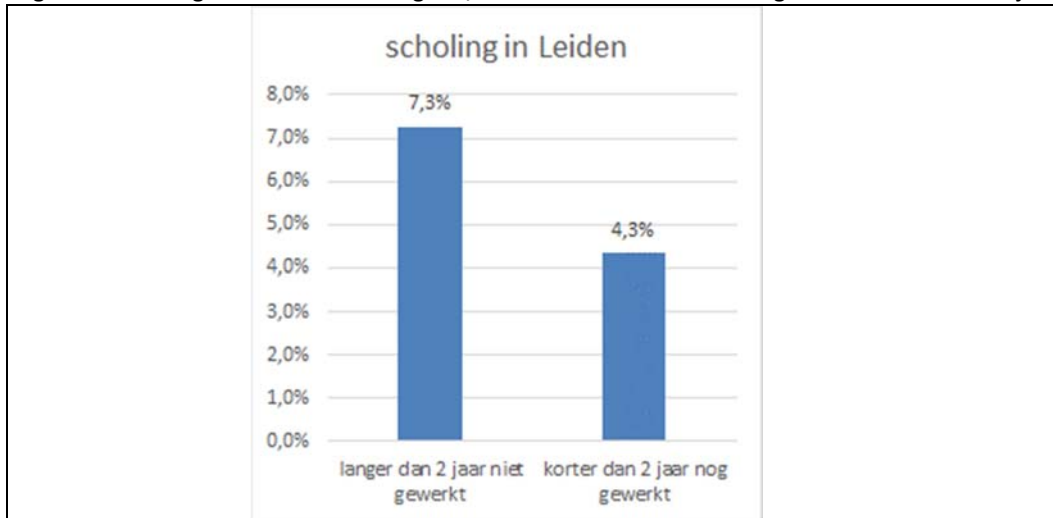
In Leiden wordt scholing effectief ingezet. Er is wel scholing voor hoger opgeleiden, maar er wordt vooral scholing ingezet voor mensen zonder startkwalificatie. In de onderstaande figuur is dit te zien. Ook is te zien dat scholing niet wordt ingezet voor mensen zonder basisonderwijs. Waarschijnlijk is scholing voor hen geen geëigende manier om kennis op te doen.

Figuur 3.2 Scholing in Leiden effectief ingezet, namelijk vooral voor mensen zonder startkwalificatie

Bron: gegevens gemeente Leiden, gematcht door Policy Productions. In de figuur staat het percentage van de werkzoekenden met een bepaald opleidingsniveau dat scholing kreeg als re-integratietraject. Het gaat hierbij de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden in 2010, 2011 en 2012 samen.

Leiden zet scholing effectief in, namelijk voor mensen die lang niet gewerkt hebben

Ook voor de tweede doelgroep waarvoor scholing effect heeft op de kans uit de uitkering te zijn op lange termijn - de groep mensen die langer dan twee jaar van de arbeidsmarkt zijn - zet de gemeente Leiden vaker scholing in. Leiden zet voor hen bijna twee keer zo vaak scholing in als voor mensen die korter geleden nog gewerkt hebben. Dit is een effectieve inzet van scholing.

Figuur 3.3 Scholing in Leiden effectief ingezet, nl vooral voor mensen die lang van de arbeidsmarkt zijn

Bron: gegevens gemeente Leiden, gematcht door Policy Productions. In de figuur staat het percentage van de re-integrerenden die meer of minder dan 2 jaar geleden nog hebben gewerkt, dat scholing kreeg als re-integratietraject. Het gaat hierbij de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden in 2010, 2011 en 2012 samen.

3.9 Matching wordt al effectief ingezet, maar kan nog iets effectiever

Uit hetzelfde onderzoek (Lammers e.a. 2013) blijkt dat arbeidsbemiddeling (datgene dat Re-integratie Leiden "gerichte matching" noemt) op lange termijn het meest succesvolle re-integratie-instrument is. Veel doelgroepen hebben hier baat bij, blijkt uit het onderzoek. Het college van Leiden weet dat. Dit blijkt uit het beleidsplan Participatiewet (Leiden 2014) waarin letterlijk staat: "Onderzoek naar lange termijneffecten van re-integratie wees uit dat voor bijstandsgerechtigden 'arbeidsbemiddeling' het meest effectieve instrument is." En Leiden voegt de daad bij het woord en zet "gerichte matching" bij bijna alle mensen die een re-integratietraject krijgen in (Zie tabel 2.1 bovenaan het vorige hoofdstuk).

Hoewel het instrument "gerichte matching" bijzonder succesvol is, is het op de lange termijn voor de ene doelgroep effectiever dan voor de andere doelgroep. De onderstaande tabel laat zien hoe succesvol de instrumenten landelijk zijn.

Tabel 3.3 Voor welke achtergrondkenmerken is matching het meest effectief?

	Bespaart matching uitkeringslast voor deze doelgroep?	Zorgt matching voor grotere kans om op lange termijn uit de uitkering te zijn voor deze doelgroep?
Laagopgeleid (BO/LBO/MAVO/VMBO)	Ja	nee
Hoogopgeleid (HAVO, VWO, MBO, HBO, WO)	Ja	ja
25-45 jaar	Ja	nee
45-55 jaar	Nee	ja
Niet gewerkt in 24 maanden voor instroom	Ja	nee
Wel gewerkt in ten minste één van 24 maanden voor instroom	Ja	ja

Bron: Lammers 2013

Uit de tabel blijkt dat het instrument matching enerzijds voor meer groepen succesvol is dan scholing (er staan meer "ja's" in de tabel). Aan de andere kant geeft matching ook een diffuser beeld. Zo bespaart matching bijvoorbeeld uitkeringslast voor lager opgeleiden, maar vergroot het hun kans op lange termijn uit de uitkering te zijn niet. Andersom bespaart de gemeente niets via de inzet van matching op ouderen, maar zijn zij na 8 jaar wel minder vaak uitkeringsafhankelijk dan ouderen zonder traject.

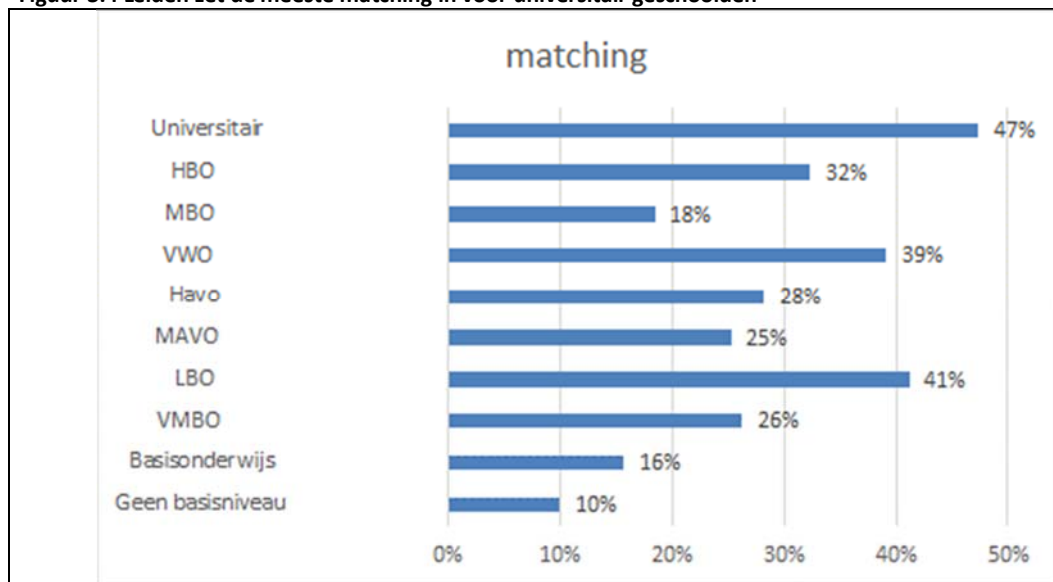
Matching meest effectief voor hoger opgeleiden en kort van de arbeidsmarkt

Er zijn twee groepen waarvoor matching zowel hun lange termijn kansen op een baan vergroot, als dat het uitkeringslast bespaart. Dit zijn:

- hoogopgeleiden;
- mensen die korter dan twee jaar geleden nog gewerkt hebben;

Leiden zet inderdaad voor universitair geschoolden de meeste matching in. Dit is effectief. Toch is dit niet het volledige beeld. Leiden zet ook veel matching in voor LBO'ers en VWO'ers.

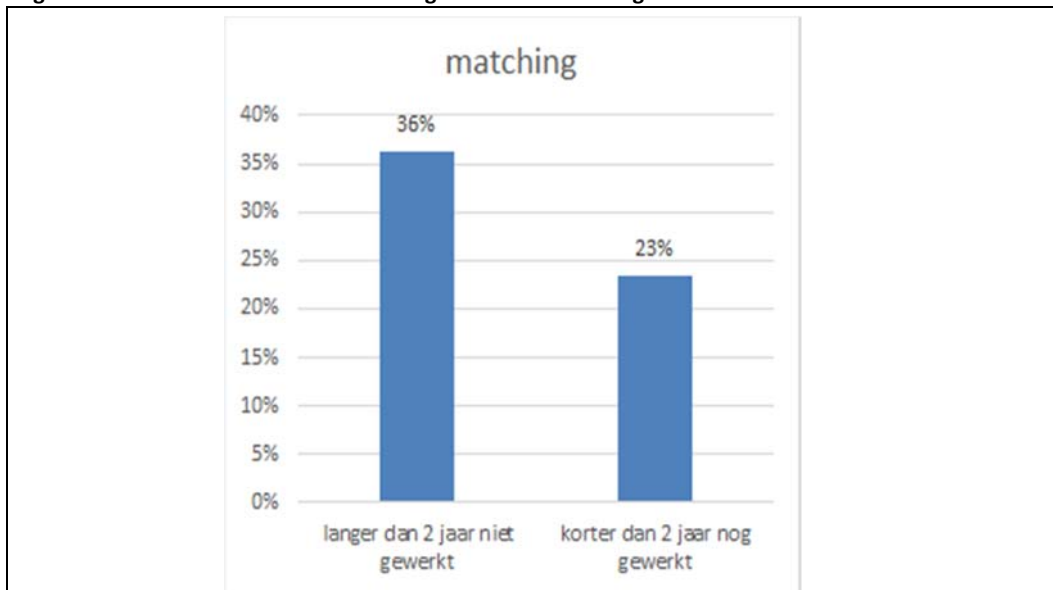
Figuur 3.4 Leiden zet de meeste matching in voor universitair geschoolden



Bron: gegevens gemeente Leiden, gematcht door Policy Productions. In de figuur staat het percentage van de re-integrerenden naar opleidingsniveau, dat matching kreeg als re-integratietraject. Het gaat hierbij de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden in 2010, 2011 en 2012 samen.

Leiden zet matching meer in voor mensen die lang van de arbeidsmarkt zijn

De gemeente Leiden zet matching meer in voor mensen die lang van de arbeidsmarkt zijn. Voor deze doelgroep bespaart matching wel uitkeringslast, maar zorgt niet voor meer kans om na 8 jaar uit de uitkering te zijn.

Figuur 3.5. Leiden zet de meeste matching in voor mensen lang van de arbeidsmarkt

Bron: gegevens gemeente Leiden, gematcht door Policy Productions. In de figuur staat het percentage van de re-integrerenden die meer of minder dan 2 jaar geleden nog hebben gewerkt, dat matching kreeg als re-integratietraject. Het gaat hierbij de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden in 2010, 2011 en 2012 samen. Het gaat hierbij de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden in 2010, 2011 en 2012 samen.

Conclusie

Leiden zet matching redelijk effectief in. Het Leidse re-integratiebeleid zet ook instrumenten in die voor bepaalde groepen de kansen vergroten om duurzaam op de arbeidsmarkt actief te zijn, ook al bespaart het geen uitkeringslast. Dit geldt bijvoorbeeld voor ouderen en mensen die langdurig van de arbeidsmarkt zijn. Leiden zou meer uitkeringslast kunnen besparen door zich vooral te richten op hoogopgeleiden en mensen die kort van de arbeidsmarkt zijn.

3.10 Leidse re-integratiebeleid is redelijk effectief

Aan de hand van het onderzoek naar de lange termijn effecten van re-integratie kan ook berekend worden hoeveel meer mensen er 8 jaar na inzet van het instrument duurzaam uit de uitkering zijn. In bijlage B is de berekening hiervan te vinden. Hieronder worden de resultaten van deze berekeningen gegeven

Rond 2020 werken er nog steeds 40 mensen extra dankzij de huidige re-integratie-inspanning

Concluderend kan gezegd worden dat het Leidse re-integratiebeleid redelijk effectief is. Door de inzet van re-integratie in de drie onderzoeksjaren (2010 t/m 2012) zijn er na 2 jaar 65 mensen meer aan het werk dan er zonder re-integratie geweest zouden zijn. 8 jaar na deze inzet (dus ergens in 2020) zullen er nog steeds ruim 40 mensen meer aan het werk zijn, dan er zonder de inzet van de afgelopen drie jaren geweest zouden zijn.

Intermezzo: Jongeren krijgen intensief traject

Intermezzo: Jongeren krijgen een bijzonder intensief traject

Voor alle jongeren tot 27 jaar zet de gemeente Leiden Project JA in. Dit project moet alle jongeren met een WWB uitkering naar school of werk laten gaan. Jongeren bij wie dit niet snel lukt worden intensief begeleid door een multidisciplinair team. Er wordt een vertrouwensband opgebouwd en met de jongeren samen naar oplossingen gezocht voor de problemen die een belemmering vormen om deel te nemen aan onderwijs of om aan het werk te gaan. De gemeente Leiden kan dit project tot en met 2015 met ESF-geld financieren. De resultaten van het programma zijn vergelijkbaar met die van Re-integratie Leiden (iets beter, maar dat is te verwachten omdat het jongeren betreft)

Voor jongeren is er Project JA

Voor jongeren tot 27 jaar geldt er een ander traject dan voor bijstandsgerechtigden boven de 27. Voor hen is er Project JA. Project JA staat voor "Jongeren op de Arbeidsmarkt" en wordt uitgevoerd door klantmanagers van het Team Werk en Inkomen en consultants van Re-integratie Leiden samen. De klantmanagers werken voor dit project op locatie van Re-integratie Leiden. In totaal zijn er acht JA-medewerkers. Anders dan de consultants voor de volwassenen, die geacht worden 16 mensen per jaar naar werk te begeleiden, hebben de jongerenconsultanten geen kwantitatieve doelstellingen. Ze hoeven niet een bepaald aantal jongeren te laten uitstromen naar werk of scholing.

Extra intensieve inzet met een multidisciplinair team

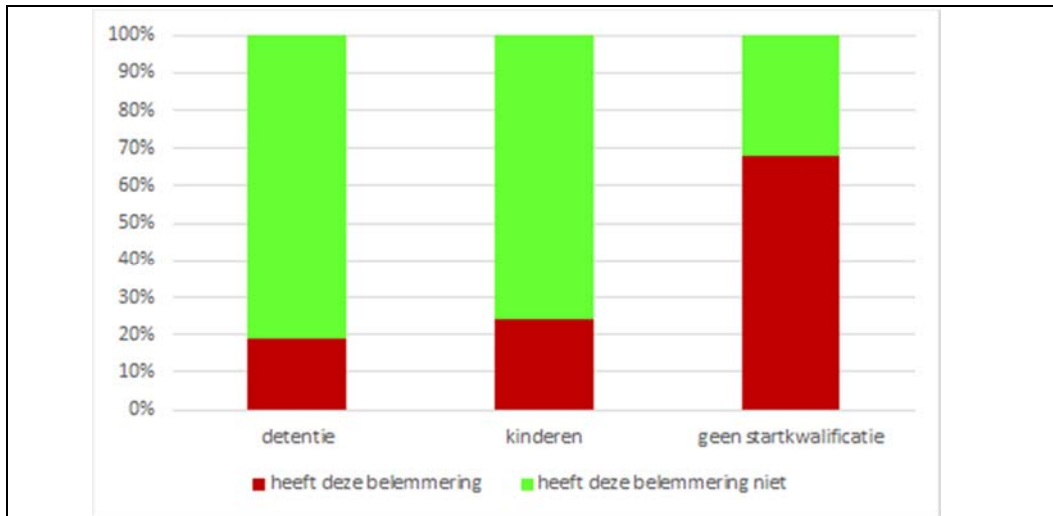
Voor Project JA is extra geld beschikbaar vanuit het Europees Sociaal Fonds (ESF) waardoor er



met een kleinere caseload voor consultants en klantmanagers gewerkt kan worden dan bij andere bijstandsgerechtigden. Hierdoor is er intensief contact met de jongeren. De jongeren worden begeleid door een multidisciplinair team. Het doel van Project JA is dat jongeren ofwel naar werk, ofwel weer naar school gaan (mits ze in aanmerking komen voor studiefinanciering).

Belemmeringen wegnemen

De jongeren in de aanpak zijn zeer divers. Er zijn hogeropgeleide jongeren, maar ook jongeren die net uit detentie komen of op straat zwerven. Er zijn tienermoeders, vluchtelingen en jongeren met een (zware) psychische aandoening. De jongeren met problemen zijn in de meerderheid. Zo heeft (zie figuur 2.3) tweederde van hen geen startkwalificatie, heeft een vijfde van hen in de gevangenis gezeten en heeft een kwart van hen kinderen. Dat laatste hoeft natuurlijk geen belemmering te zijn, veel mensen hebben kinderen en werken, maar aangezien het jongeren in de bijstand betreft gaat het hier vaak om alleenstaande tienermoeders, waarvoor het hebben van kinderen een grote uitdaging vormt bij het vormgeven van een studierend en/of werkend bestaan.

Figuur 3.7. Jongeren die een uitkering aanvragen hebben vaak grote werkbelemmeringen

Bron: JA 2013. Het gaat hier om alle jongeren die in 2012 een bijstandsuitkering aanvragen in Leiden en Leiderdorp.

Als jongeren door bepaalde problemen belemmerd worden om naar werk of school te gaan, wordt er samen met de jongeren gewerkt aan het wegnemen van deze belemmeringen. Dit is maatwerk. Zo wordt voor jongeren met schulden schuldhulpverlening ingezet. Als jongeren door een taalachterstand moeilijk aan het werk komen, kunnen ze een taalcursus volgen. Als jongeren niet toegelaten worden op een opleiding (bijvoorbeeld vanwege voormalig probleemgedrag) dan helpt de JA-medewerker om na te gaan of er wellicht toch nog mogelijkheden zijn. Zowel aandacht en zorg, als ook het stellen van duidelijke grenzen zijn onderdelen van de aanpak. Motivatie van de jongere is de grootste succesfactor die maakt dat veel belemmeringen - met ondersteuning - hanteerbaar gemaakt kunnen worden, aldus een gesprekspartner.

Startkwalificatie halen

Als jongeren recht hebben op studiefinanciering, probeert de JA-medewerker eerst om ze hun opleiding te laten voortzetten. Zeker als ze geen startkwalificatie hebben (bijvoorbeeld alleen een VMBO-diploma), praat de JA-medewerker intensief op hen in om hen te overtuigen dat naar school gaan voor hen de beste oplossing is. De JA-medewerker zoekt ook een passende leeromgeving voor de jongere. Voor jongeren die niet meer goed in de schoolbanken passen probeert de JA-medewerker een "BBL-traject" te regelen. "BBL" is de afkorting voor "Beroepsbegeleidende Leerweg". Zo'n traject bestaat uit een combinatie van werken (drie of vier dagen per week) en school (twee dagen of één dag per week). Als de jongere ondanks alle inspanningen toch niet naar school wil en ook geen werk heeft, stopt de JA-medewerker zijn uitkering.

Een BBL-plaats vinden wordt, aldus de gesproken medewerkers, wel steeds moeilijker. Binnen het project houden een paar collega's zich specifiek bezig met:

- oriëntatie op scholen. Deze collega heeft kennis over wat er op scholen aanwezig is. Ze heeft contacten met ROC's en begeleidt jongeren hier naartoe.
- acquisitie van banen. Het vinden van een werkgever voor een BBL-traject is het lastigst. Maar uiteindelijk lukt het vaak wel om een werkgever en een jongere te matchen, aldus de gesprekspartners

Stage voor hogeropgeleide jongeren

Voor hogeropgeleide jongeren is er een apart traject binnen JA: "stage nieuwe stijl". De jongeren doen werkervaring op via een stage. Ze krijgen een uitkering en werken bij een werkgever die

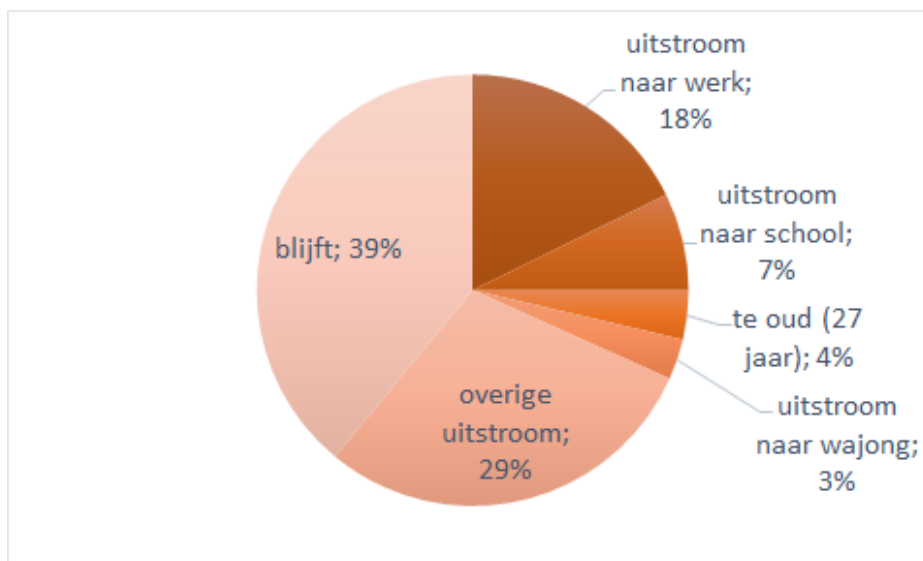
een stagiair nodig heeft. De werkgever garandeert een stageduur van een half jaar. De werkgever betaalt een stagevergoeding van 400 euro netto per maand. De stage is drie dagen per week. Eén dag in de week krijgt de jongere training in solliciteren. Daarnaast wordt hij geacht zelf ook een bijbaan te vinden. Vorig jaar stroomde 90% van deze hoogopgeleide jongeren uit naar werk na dit traject.

De jongeren blijven in principe bij JA in caseload tot ze werk of scholing gevonden hebben

Alle bijstandsgerechtigde jongeren komen in caseload van Project JA en blijven daar in principe totdat ze uitstromen naar werk of scholing. Als ze nog niet uitgestroomd zijn als ze 27 jaar worden, worden ze alleen dan overgedragen naar de klantmanagers van Werk en Inkomen als er sprake is van langdurige arbeidsongeschiktheid of psychische problematiek. In dat geval krijgen deze personen een extra intensieve aanpak: een klantmanager voor 27+ monitort hen en spreekt hen 4x per jaar.

In de onderstaande figuur is te zien dat een kwart van de jongeren die instroomt in een bepaald jaar (2012 in dit geval) uitstroomt naar werk of scholing. Vier op de tien blijven langer dan een jaar in de caseload en nog eens drie op de tien stroomt uit vanwege redenen zoals "weigert mee te werken" (7%), "is verhuisd" (6%) of "uitkering niet toegekend" (4%).

Figuur 3.8. Een kwart van de jonge bijstandsgerechtigden stroomt binnen een jaar naar werk of school



Bron: JA 2013, Het gaat hier om alle jongeren die in 2012 een bijstandsuitkering aanvroegen in Leiden en Leiderdorp.

De jongeren die in de caseload blijven zijn jongeren met zware, al dan niet psychische, problematiek (bron interviews).

Conclusie jongeren

De jongeren krijgen een intensieve maatwerkaanpak, waarin integraal gewerkt wordt aan een snelle terugkeer naar school of doorstromen naar werk. Ook wordt er integraal gewerkt aan het wegnemen van belemmeringen die school of werk in de weg zitten.

Hoewel de aanpak intensief is, is het percentage jongeren dat binnen een jaar uit de uitkering is, niet spectaculair hoog. De jongeren stromen net iets meer uit de uitkering dan de gemiddelde bijstandsgerechtigde in Leiden. Dit is te verwachten. Jongeren doen het altijd net iets beter dan het gemiddelde (zie bijvoorbeeld Mur 2008, De Graaf 2006 en Lammers 2013). Hierbij moet wel aangetekend worden dat de totale doelgroep in Leiden het ook goed doet.

4. De doelgroepen van de Participatiewet

4.1. Op korter termijn stromen er 135 mensen uit de nieuwe doelgroep in de bijstand.

Er stromen vanaf 2015 naar verwachting jaarlijks ruim 135 mensen in de bijstand die voorheen in de Wsw of de Wajong zouden stromen. 60 van hen zouden in de Wsw stromen en 75 in de Wajong. Hier komt eenmalig een aantal van ongeveer 30 mensen bij van de wachtlijst van de Wsw. Op de wat langere termijn neemt het aantal mensen met een Wajong profiel in de bijstand toe tot ongeveer 130 per jaar. In totaal bestaat de nieuwe doelgroep dan uit ongeveer 190 mensen per jaar.

4.2. Ongeveer 40 % van hen werkt nu bij een reguliere werkgever

Van de Wajongers in de werkregeling werkt iets meer dan 40%. Veelal (c.a. 75%) doen zij dat onder het minimumloon. Dat komt zowel doordat zij vaak niet fulltime werken als door het gebruik van loonkostendispensatie (waardoor de werkgever minder dan het minimumloon mag betalen). Van de huidige Wsw'ers werkt iets minder dan 40% bij een reguliere werkgever. Veruit de meeste doen dit op basis van detachering en niet in loondienst.

4.3. De doelgroep heeft behoefte aan permanente ondersteuning

De doelgroep bestaat uit mensen met ontwikkelingsstoornissen, psychiatrische stoornissen en somatische ziektebeelden. De doelgroep heeft behoefte aan permanente ondersteuning, zoals structurele loonkostensubsidie, jobcoaching en no-risk polissen.

4.1. Op korte termijn stromen er 135 mensen uit de nieuwe doelgroep in de bijstand

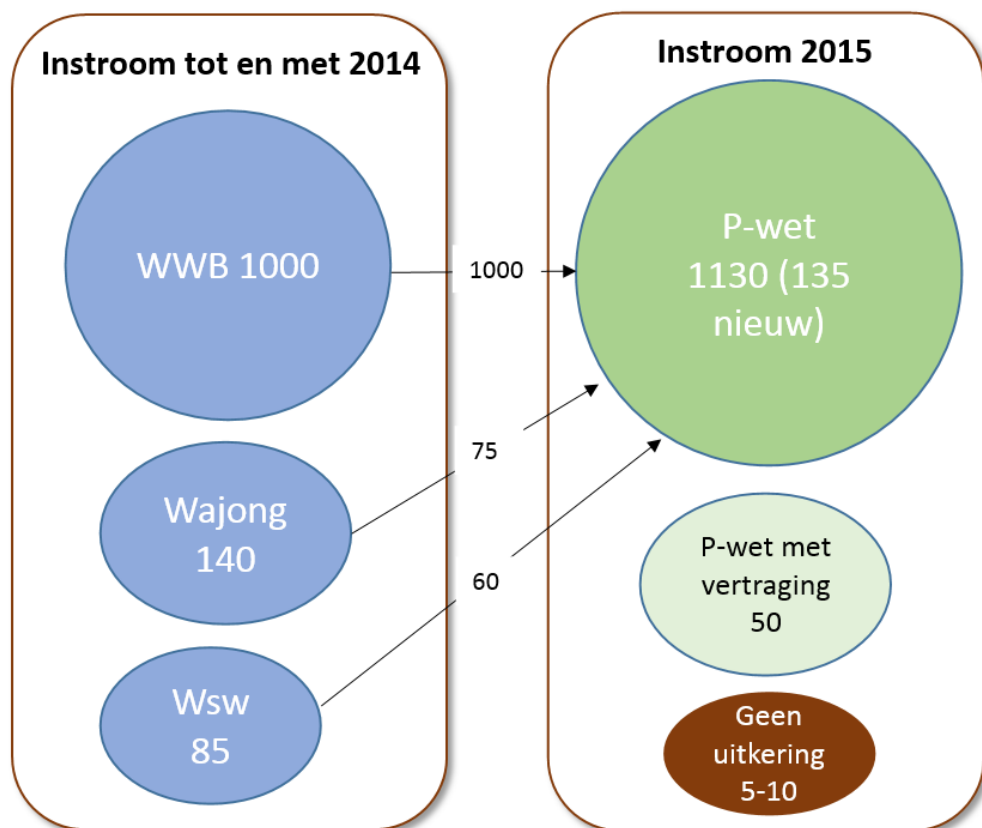
De doelgroep wordt uitgebreid met Wajonger'ers en Wsw'ers

De nieuwe doelgroep in de Participatiewet bestaat zowel uit mensen die voorheen in de Wsw als in de Wajong zouden instromen. Vanaf 2015 zal er geen nieuwe instroom zijn in de Wsw en de instroom in de Wajong wordt beperkt tot jongeren die nooit meer kunnen werken (wat een relatief kleine groep is). Niet iedereen die voorheen in de Wajong of in de Wsw zou vallen, krijgt in de nieuwe situatie automatisch een uitkering van de gemeente. Een deel van de mensen met een Wsw-profiel²³ of Wajong-profiel worden Nug'ers.

WWB: Wet Werk en Bijstand
Wsw: Wet Sociale Werkvoorziening
NUG: Niet UitkeringsGerechtigd
Wajong: Wet Werk en Arbeidsondersteuning
JONGgehandicapten

²³ Dit rapport noemt mensen die tot en met 2015 onder de Wsw zouden vallen, mensen met een Wsw-profiel. Mensen die tot en met 2015 onder de Wajong zouden vallen, heten in dit rapport mensen met een Wajong-profiel.

Figuur 4.1. Op korte termijn 130 extra instroom nieuwe doelgroepen



Bron: Policy Productions & SEO Economisch onderzoek 2014

Bovenstaande figuur vergelijkt de instroom tot en met 2014 met de instroom vanaf 1 januari 2015. Als de Participatiewet niet zou bestaan, zouden er in 2015 naar verwachting ruim 1200 mensen in de WWB, Wajong en Wsw stromen. De instroom in de WWB zou met ongeveer 1000 mensen veruit het grootste zijn. Deze groep zal volledig onder de Participatiewet vallen en is de "oude doelgroep". Op korte termijn zal de jaarlijkse instroom van mensen met een Wajong-profiel ongeveer 75 zijn en op de wat langere termijn 125. De instroom van mensen met een Wsw profiel zal vanaf 2015 ongeveer 60 per jaar zijn. Het vervolg van deze paragraaf werkt bovenstaande grafiek uit en laat zien waar de verwachte instroom vandaan komt.

Verwachte instroom oude doelgroep is ongeveer 1000

Tabel 4.1 laat zien dat het totaal aantal huishoudens dat een bijstandsuitkering ontvangt in de gemeente Leiden de afgelopen jaren is toegenomen van ruim 2.500 eind 2009 naar 3.000 eind 2013. Het aantal beëindigde uitkeringen neemt de laatste jaren wel toe, maar stijgt minder sterk dan de instroom in de bijstand. Op basis van de afgelopen jaren is een jaarlijkse instroom van ongeveer 1000 te verwachten.

Tabel 4.1 Aantal bijstandsgerechtigden in Leiden neemt de laatste jaren toe²⁴

	2009	2010	2011	2012	2013
Nieuwe bijstandsuitkeringen	820	830	1.090	930	1.140
Beëindigde bijstandsuitkeringen	750	790	940	770	910
Totaal aantal bijstandsuitkeringen	2.510	2.540	2.670	2.810	3.020

Bron: CBS: Bijstandsuitkeringen standen stromen gemeente 1999 2013, maatwerk.

De vraag is of deze stijging in aantal uitkeringen na 2013 doorzet. Uit cijfers van het UWV (2013) blijkt dat de regionale vraag naar arbeid de laatste jaren is afgenomen. Het aantal vacatures is gedaald van 1.035 in 2012 naar 742 in 2013. In februari 2014 is het aantal vacatures in de regio nog maar 530.²⁵ Daarna trekt de arbeidsmarkt weer iets aan naar 781 vacatures in mei 2014. Op de korte termijn zal het aantal bijstandsuitkeringen dus naar verwachting toenemen, omdat de vraag naar arbeid is gedaald. Op de langere termijn hangt dit er vanaf of de stijging van het aantal vacatures doorzet.

Kader 4.1 Casus Durya met een WWB-uitkering²⁶

Op de markt raakt Durya aan de praat met een buurvrouw. Ze spreken Marokkaans-Arabisch met elkaar. Durya vindt het prettig om haar moedertaal te kunnen spreken, maar sinds haar man is overleden, is het wel heel onhandig dat ze maar een paar woorden Nederlands verstaat. Laatst kon ze bij de dokter niet goed uitleggen dat ze zo'n last had van haar gewrichten. Toen haar man er nog was, vertaalde hij voor haar maar nu moet ze het echt zelf doen. Ze vindt het moeilijk om op haar 52^e nog een nieuwe taal te leren. Toch heeft ze geen keus, voor haar WWB-uitkering moet ze een taalcursus volgen en heeft ze sollicitatieplicht. Durya heeft vroeger in Marokko in een kledingwinkel gewerkt en ze zou het best leuk vinden om dat weer te gaan doen. Maar vandaag komen haar kleinkinderen op bezoek en maakt ze tajine. En daar hoeft ze gelukkig geen Nederlands voor te spreken!

²⁴ In de tabel staan voor de gemeente Leiden de nieuwe, beëindigde en het totaal aantal bijstandsuitkeringen van 15 tot en met 64-jarigen weergegeven, afgerond op tientallen. Het totaal aantal uitkeringen heeft als peildatum 31 december van dat jaar. Door de afronding op tientallen kan het zijn dat het aantal uitkeringen op 31 december plus instroom minus uitstroom in het volgende jaar niet exact optelt tot het totaal aantal uitkeringen een jaar later.

²⁵ <http://www.arbeidsmarkt cijfers.nl>. Er zijn geen gegevens voor 2011 of eerder beschikbaar.

²⁶ De casussen in dit hoofdstuk zijn fictief personen die zijn gebaseerd op kenmerken van de doelgroep en enkele interviews.

Van de Wajongers stroomt ruim de helft (75 mensen) op korte termijn in

In de jaren tussen 2009 en 2013 stroomden tussen de 122 en 153 mensen per jaar in de Wajong.

Tabel 4.2 Jaarlijkse instroom in de Wajong in Leiden

	2009	2010	2011	2012	2013
Nieuwe Wajonguitkeringen	153	143	122	137	139

Bron: UWV: Atlas Sociale Verzekeringen, 2009 tot en met 2013 en UWV (2014)

Er zijn 3 regelingen in de oude situatie

Tot 2015 komen jonggehandicapten in de werk-, studie- of uitkeringsregeling terecht.

- **Wajonguitkering:** Jonggehandicapten voor wie een betaalde baan nooit tot de mogelijkheden zal behoren, blijven recht houden op een Wajonguitkering.
- **Werkregeling:** Jonggehandicapten met perspectief op het verrichten van werk, of waarvan het perspectief op arbeid niet uitgesloten kan worden, komen in de werkregeling.
- **Studieregeling:** Jonggehandicapten die studeren of nog op school zitten en studiefinanciering krijgen, vallen onder de studieregeling. Een scholier of student die klaar is met school verlaat de studieregeling en komt vervolgens in de werkregeling of uitkeringsregeling terecht. Veel Wajongers die in eerste instantie de studieregeling instroomden, zijn inmiddels overgegaan naar de werkregeling, zie UWV (2014).

De onderstaande tabel 4.3 beschrijft de landelijke verdeling van de instroom. Hier valt te zien dat het grootste gedeelte van de Wajongers in de werk- of studieregeling valt. Maar 6% maakt aanspraak op de uitkeringsregeling.

Tabel 4.3 Landelijke verdeling over de regelingen bij instroom nieuwe Wajong

	Aandeel instroom 2013
Uitkeringsregeling	6%
Werkregeling	57%
Studieregeling	37%
Totaal nieuwe uitkeringen nieuwe Wajong	100%

Bron: UWV (2014) Wajong Kerngegevens: Feiten en Cijfers

Instroom in de Wajong blijft na 2015 alleen mogelijk voor de groep die in de uitkeringsregeling zou vallen.

Ongeveer 130 mensen met een Wajong-profiel komen niet meer in aanmerking voor een Wajong-uitkering

Vanaf 2015 hebben mensen alleen recht op een Wajong-uitkering als zij volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Mensen met arbeidsvermogen of potentieel arbeidsvermogen zullen onder de verantwoordelijkheid van gemeenten vallen. Dat betekent dat de nieuwe instroom die onder de werk- en studieregeling zou vallen in de Wajong, niet meer voor de Wajong in aanmerking zal komen. Het gaat –zoals in tabel 3.2 te zien is – om ruim 90% van de huidige Wajong-instroom. Op basis van de instroomcijfers in 2013 zou het naar schatting om ongeveer 130 Wajongers gaan²⁷. Ongeveer 80 van hen zouden in de werkregeling stromen en 50 in de studieregeling. Van de Wajongers die in de studieregeling terecht komen, gaat bijna iedereen uiteindelijk naar de werkregeling (UWV 2014).

²⁷ Het gaat om Leidse cijfers van instroom in de Wajong gecombineerd met landelijke cijfers naar de verdeling tussen de verschillende regelingen.

Studerenden komen met vertraging bij de gemeente terecht

De verwachte groep van 50 mensen die in de studieregeling zouden stromen, hoeven niet direct bij de gemeente aan te kloppen voor ondersteuning. De jongeren kunnen immers besluiten om ook zonder uitkering (van 25% van het wettelijk minimumloon) de studie voort te zetten. Het wegvallen van de uitkering bij studie kan er echter wel toe leiden dat het aantal studerende jongeren met een Wajong-profiel zal afnemen. De meeste van deze 50 jongeren per jaar zullen uiteindelijk aankloppen bij de gemeenten, hoewel een nog onbekend deel dat dus met vertraging zal doen.

5% van de doelgroep wordt NUG'er

Een klein deel van de mensen met een Wajong-profiel krijgt onder de Participatiewet geen uitkering. Dat geldt ten eerste voor de studerende met een Wajong-profiel. Ten tweede heeft een deel van de mensen met een Wajong-profiel geen recht op een uitkering, omdat zij bijvoorbeeld samenwonen of getrouwd zijn met een werkende partner. De Wajong kent geen partnertoets, de bijstand wel. Deze groep behoort tot de niet-uitkeringsgerechtigden (NUG). Zij kunnen wel bij de gemeente aankloppen voor re-integratieondersteuning. Dit aantal is naar verwachting klein. Mallee (2014) schat dat het hier landelijk jaarlijks om ongeveer 500 mensen gaat. Dat is minder dan 5% van de jonggehandicapten met arbeidspotentieel.

Een voorbeeld van een NUG'er is Ayla uit onderstaand kader

Kader 4.2 Casus Ayla. Wajong NUG'ger met een lichte verstandelijke beperking

Ayla is een plaatje om te zien. Ze heeft grote bruine ogen en lang donker haar. Haar man Johan viel dan ook als een blok voor jaar. Ayla heeft een zacht karakter maar ze blijkt niet de makkelijkste vrouw te zijn. Als zij met tegenslag te maken krijgt, bijvoorbeeld door ruzie of financiële problemen, dan kan ze dat niet goed aan. Ayla rende als kind vaak weg van huis en ook in het kersverse huwelijk met Johan is dit wel eens voorgekomen. Ze vindt het lastig om zich aan te passen in sociale situaties. Ayla kwam door haar relatief lage IQ van 70 al vroeg op het speciaal onderwijs terecht en kreeg een Wajong indicatie. Zij krijgt echter geen Wajonguitkering omdat haar man Johan daarvoor net teveel verdient. Johan werkt – met veel plezier - in de bouw. Johan en Ayla kunnen samen maar nauwelijks rondkomen van Johans salaris. Ayla doet het huishouden en de boodschappen. Maar, zegt Johan voorzichtig: “Ze kan niet zo goed omgaan met geld.” Soms maakt Ayla het maandelijkse huishoudbudget in een week op aan dure kleding. Om beter met geld te leren omgaan krijgt ze nu een training van Schuldhulpverlening.

Op korte termijn stromen straks jaarlijks ongeveer 75 mensen met een Wajong-profiel in; op lange termijn ongeveer 125

Op korte termijn zal de instroom van mensen met een Wajong-profiel ongeveer op 75 mensen per jaar liggen. Dit zou hoger kunnen liggen wanneer deze groep vaker besluit niet te studeren zonder de uitkering uit de studieregeling. Door de jaren heen zal de instroom oplopen tot naar schatting ongeveer 120. Een groep van 5 á 10 jongeren met een Wajong-profiel zal jaarlijks NUG'er worden.

Leidse Wajongers vergelijkbaar met landelijke, alleen stromen Leidse Wajongers wat sneller uit

Het huidige Wajongbestand van de gemeente Leiden loopt in de pas met de landelijke cijfers wat man/vrouw verdeling en leeftijd van het bestand betreft. Waar het echter de duur van de Wajong uitkering betreft, is er een afwijking te zien. Zo heeft 32% van de in totaal 1685

Leidenaren korter dan 5 jaar een Wajonguitkering tegenover 27% landelijk.²⁸ Pieter en Mo uit de onderstaande kaders zijn voorbeelden mensen met een Wajong-uitkering.

Kader 4.3 Casus Pieter met een Wajong-uitkering

Pieter is 31 en een beer van een man. Kaalgeschoren, zwart t-shirt en sneakers. Vandaag helpt hij zijn tante in de tuin, daar krijgt hij een paar euro per uur voor. “Dat is natuurlijk leuk”, zegt Pieter, “maar eigenlijk doe ik het meer om haar te helpen en iets te doen te hebben overdag, dan voor het geld.” Tijdens zijn studie om gymleraar te worden, kreeg Pieter zijn eerste psychose. Eerst dacht de huisarts dat hij zich teveel zorgen maakte om zijn tentamens maar toen de stemmen in zijn hoofd en hallucinaties terug bleven komen en het studeren onmogelijk maakten, werd de diagnose schizofrenie gesteld. Hij werd opgenomen in een gesloten instelling waar hij 4 maanden moest blijven. Langzaam krabbelde hij weer op en kon hij begeleid gaan wonen. In die tijd had hij regelmatig contact met een begeleider. Samen bekeken ze of hij zou kunnen gaan werken. “Ik heb via een uitzendbureau wat klusjes gedaan maar het duurde nooit lang. Ik weet nooit wanneer ik weer een terugval krijg en weer een paar maanden thuiszit of opgenomen moet worden. Dat is voor een werkgever niet te doen.” Hij hoopt ooit wel te kunnen gaan werken maar is tot die tijd erg blij dat hij een Wajong-uitkering heeft.

Kader 4.4 Casus Mo met een Wajonguitkering een somatisch ziektebeeld.

Niemand in de buurt kon zo goed voetballen als Mo. Ieder vrij uur was hij te vinden op het voetbalveldje achter zijn huis. Tot 6 jaar geleden. Zoals iedere dag rende Mo na school met zijn vrienden naar het veldje om een potje te voetballen. Hij hield tijdens het rennen de bal hoog en keek niet toen hij de straat overstak. De vrachtwagen kon niet meer uitwijken. Mo overleefde het ongeluk maar zal nooit meer kunnen voetballen. Hij zit in een rolstoel en kreeg een Wajonguitkering. Mo heeft soms veel pijn. “Sommige dagen zie ik het echt niet meer zitten”, vertelt hij in het kantoor van zijn arbeidsdeskundige van het UWV. “Maar ik ben nog jong en ik wil echt wat maken van mijn leven.” Hij heeft de mbo-opleiding Mediatechnologie afgerond met als specialisme Gamedevelopment. Het kostte Mo een tijd om te accepteren dat voetballen nooit meer zal gaan. “Maar”, zegt Mo, “door voetbalgames te ontwikkelen, kan ik toch nog met voetbal bezig zijn”. Nu is hij aan het solliciteren. Zijn arbeidsdeskundige Denise helpt hem daarbij. “Werkgevers zijn soms wat huiverig om iemand in een rolstoel aan te nemen” vertelt Denise. “Daarom help ik Mo hij het vinden van een baan en hij het voorlichten van een potentiële werkgever. Mo kan namelijk met een paar aanpassingen op de werkplek een fantastische gedreven medewerker zijn.” Mo straalt en zegt: “ik heb net een heel leuk sollicitatiegesprek bij een Gamedeveloper gevoerd. Ik hoop maar dat ze me aannemen!”

²⁸ Bron: UWV: Atlas Sociale Verzekeringen, 2009 tot en met 2013 en UWV (2014)

Kader 4.5 Casus Finn met een matige verstandelijke beperking

“Wat maak je vandaag?” vraagt Emma, de begeleider van Finn. Finn houdt een breisel omhoog. “Een mooie spreij!” roept hij. Finn werkt op de Zevensprong, een textielwerkplaats voor mensen met een matige verstandelijke beperking. Hij woont begeleid op een groep en werkt 3 dagen per week. Emma legt uit dat iedereen in de textielwerkplaats op zijn eigen tempo en met materiaal van eigen keuze mag werken. “Finn is dol op wol. We hebben hem 4 jaar geleden leren breien en dat doet hij sindsdien het liefst. Hij kan ook met de naaimachine werken maar vindt dat een beetje griezelig.” De producten die hier gemaakt worden verkocht bij verschillende winkels in de stad. “Het geeft veel voldoening om te zien dat mensen met een verstandelijke beperking zich waardevol voelen en plezier hebben in hun werk.” Finn komt aanlopen met in zijn armen een kleurige gebreide spreij: “Af!”.

De omvang en uitstroom uit de wachtlijst van de Wsw gebruiken we voor de schatting van de instroom

De laatste groep bestaat uit arbeidsgehandicapten die voorheen konden instromen in de Wsw. De Wsw kent voor nieuwe instroom een wachtlijst. Mensen die een indicatie voor een Wsw-plek krijgen, worden dus niet meteen geplaatst. Instroom op de wachtlijst is dan een betere indicator van het aantal mensen dat jaarlijks zal aankloppen bij de gemeente, dan instroom in een Wsw-baan. Het ministerie van SZW publiceert cijfers over de Wsw. Hierbij wordt echter niet de instroom op de wachtlijst gepresenteerd. De omvang en uitstroom uit de wachtlijst naar een Wsw-plek is wel bekend. We kunnen op basis hiervan een schatting van maken van de instroom door te kijken naar de omvang van de wachtlijst aan het begin en eind van het jaar en de uitstroom naar een Wsw-plek in dat jaar. Het gaat hier om een indicatie, omdat mensen ook vanwege een andere reden uit de wachtlijst kunnen stromen (bijvoorbeeld omdat zij werk vinden of komen te overlijden).

Kader 4.6 Casus Alex zonder Wsw-baan

Alex loopt naar huis. Op de hoek van zijn straat wordt een pand gesloopt. Mannen met oranje helmen op roepen iets tegen elkaar. Alex hoort ze lachen en voelt zich boos worden. Een jaar geleden stond hij daar nog! Sinds zijn val van een bouwsteiger is dat verleden tijd. Zijn rug is verwoest en zijn loopbaan in de bouw ook. Sindsdien zit Alex thuis. Hij krijgt een WWB-uitkering. Sommige dagen voelt hij zich goed en probeert hij wat te wandelen buiten. Hoe langer hij stilzit, hoe meer last hij heeft van zijn rug. Hij zou het heerlijk vinden om weer te kunnen werken. Niet zozeer om het geld - de bouw is ook geen vetpot - maar om in beweging te blijven, collega's te zien en zich nuttig te voelen. Alex' vrouw zegt soms gekscherend: ‘toen je nog werkte, wilde je liever thuiszitten en nu je thuiszit, wil je weer aan het werk. Het is ook nooit goed!’. Alex zegt dat het soms ook wel fijn is om thuis te zijn. Hij heeft nu meer tijd om met zijn zoon door te brengen en helpt wat vaker met klusjes in huis. Maar hij voelt zich wel eens opgesloten thuis en gaat dan naar de kroeg op het plein. Daar vergeet hij zijn pijn en dan wil het nog wel eens laat worden. “Ach”, denkt hij dan, “ik hoef morgen toch niet vroeg op te staan”.

Er is een eenmalige extra instroom van ongeveer 30 mensen

Tabel 4.3 illustreert de instroom op de wachtlijst WSW over de afgelopen jaren. De wachtlijst is de laatste jaren sterk gedaald.

Tabel 4.3 Wachtlijst WSW in Leiden

	2009	2010	2011	2012	2013
Instroom wachtlijst (schatting)	86	140	91	62	80
Aantal mensen op de wachtlijst	44	126	111	86	33

Bron: Gegevens van de Gemeente Leiden

Een ruwe schatting is dat er op 1 januari 2015 nog ongeveer 30 mensen op de wachtlijst staan.

Naar verwachting gaat het om jaarlijks 60 mensen die zonder Participatiewet Wsw'er zouden zijn geworden

De instroom in de wachtlijst van de WSW lag tussen 2009 en 2013 tussen de 62 (2012) en 140 (2010). Hoewel de cijfers gedurende de jaren dus behoorlijk verschillen zal het naar verwachting om jaarlijks 80 á 90 mensen gaan. Ongeveer één derde van deze groep heeft een uitkering voor ziekte of arbeidsongeschiktheid (Van Santen et al. 2013; Mallee 2014). Een groot deel – landelijk ongeveer 60% -van hen heeft een Wajong-uitkering. De groep die op basis van arbeidsongeschiktheid in de Wsw werkt, blijft in 2015 onder verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Dat betekent dat er een groep van ongeveer 60 mensen met een Wsw-profiel overblijft die naar verwachting jaarlijks extra bij de gemeente zullen aankloppen voor ondersteuning. Een voorbeeld van iemand met een Wsw-baan is Alex uit onderstaand kader 4.6.

Kader 4.7 Casus Alex met een Wsw-baan

Alex heeft een grote zak drop meegenomen naar de fietsenstalling. 'Van Harte Gefeliciteerd' schalt uit de boxen. De hele dag draaien Alex en zijn collega's Nederlandse hits. Alex' collega vertelt dat de klanten heel teleurgesteld zijn als er een dag geen muziek gedraaid wordt. Alex is vandaag 49 geworden en vertelt dat aan een groepje studentes die hun fiets komen stallen in de fietsenstalling van de gemeente. Ze feliciteren hem van harte. Ze stallen hun fiets iedere ochtend bij Alex en kennen hem zo langzamerhand wel een beetje. Alex en zijn collega hebben een Wsw-baan en werken 36 uur per week. Ze beginnen vroeg – iedere ochtend om 5:30 – maar dat vinden ze niet erg "dan hebben we de hele middag vrij om leuke dingen te doen'. Vroeger werkte Alex in de bouw. Hij vond dat fantastisch maar toen na een val van een steiger een lange revalidatieperiode volgde, kreeg hij een Wsw-contract. Alex heeft verschillende Wsw-banen gehad en werkt nu alweer 4 jaar in de fietsenstalling. Hij vindt het contact met de klanten en zijn collega's erg leuk. "Zonder mijn baan zou ik me vreselijk gaan vervelen. Misschien zou ik ook wel dingen doen die niet zo goed voor me zijn, te vaak de kroeg in bijvoorbeeld."

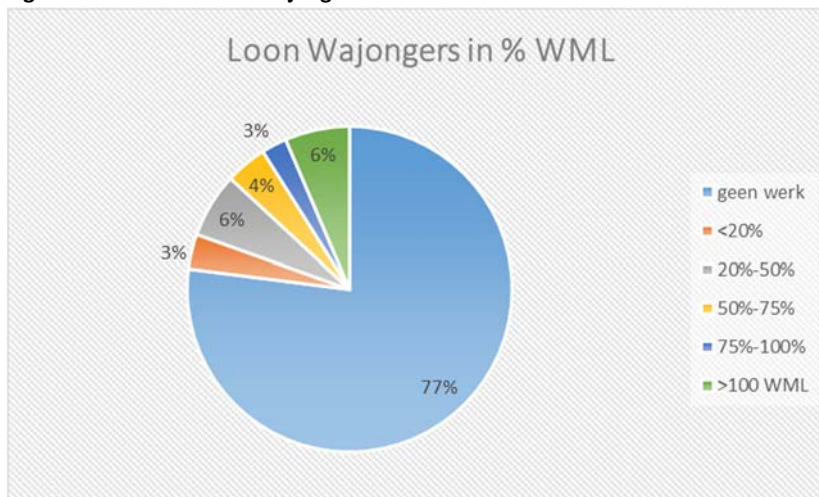
Soms loopt Alex langs een bouwplaats en verlangt hij naar zijn tijd in de bouw. Maar, zo zegt hij, dat zit er niet meer in. Het is goed voor zijn rug om in beweging te blijven maar er zijn periodes dat hij zo veel last heeft van zijn rug, dat hij niet kan werken. Een gewone werkgever in de bouw zit daarom niet op hem te wachten.

4.2. Ongeveer 40 % van de nieuwe doelgroep werkt bij een reguliere werkgever

Een kwart van de huidige Wajongers werkt

Van de huidige Wajongers werkt ongeveer 23%. Een kwart van hen (dus ca 6%) verdient daarbij het minimum wettelijk loon of meer. Werkende Wajongers verdienen vaak minder dan het wettelijk minimumloon omdat het instrument loondispensatie regelmatig wordt ingezet en omdat veel Wajongers niet fulltime (kunnen) werken (UWV 2014). Als we alleen naar de Wajongers in de werkregeling kijken, werkt ruim 40%.

Figuur 4.2: Kwart van de Wajongers werkt

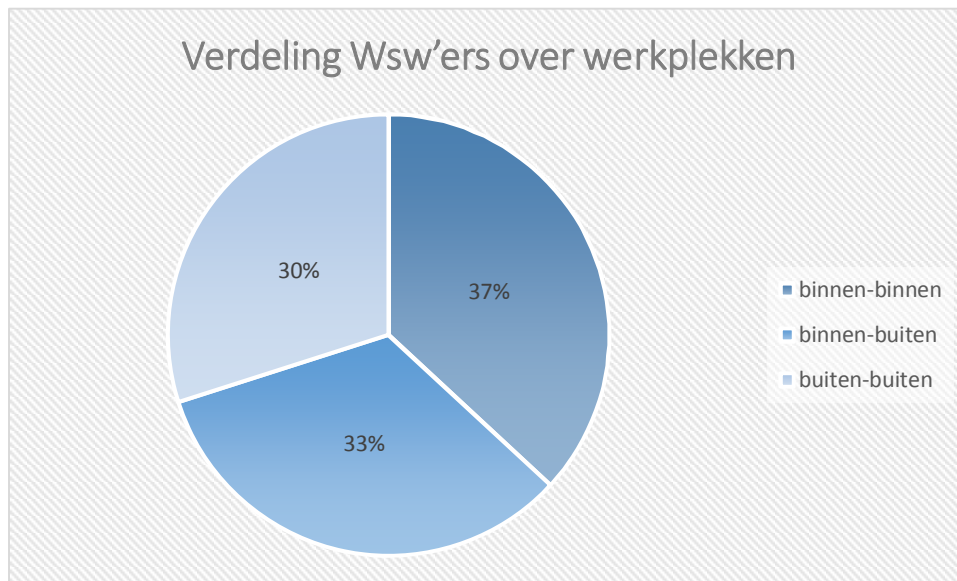


Bron: UWV: UWV (2014); bewerkt Policy Productions en SEO Economisch Onderzoek

Van de 23% van de werkende Wajongers maakte eind 2012 ongeveer de helft gebruik van loondispensatie of loonkostensubsidie. Ruim één derde van de werkenden had daarnaast een jobcoach. Voor 20% was recent een re-integratietraject ingezet. Verder vaak voorkomende aanpassingen zijn werkplekaanpassing, een aangepast takenpakket en minder uren.

Een derde van de Wsw'ers werkt voor een reguliere werkgever

Ruim één derde (37%) van de huidige Wsw'ers in Leiden werkt momenteel voor een reguliere werkgever. Het grootste gedeelte hiervan (ongeveer 90%) doet dat op basis van detachering. De andere 10% is begeleid in dienst bij een werkgever. Deze groep wordt buiten-buiten genoemd. Nog eens één derde (33%) valt in de categorie binnen-buiten. Dit betekent dat de Wsw'er in dienst is bij DZB en voor DZB onbeschut werkzaamheden uitvoert, bijvoorbeeld in de groenvoorziening of in één van de fietsenstallingen van DZB. Een laatste groep van 30% werkt beschermt ofwel binnen-binnen (DZB Leiden, Rapportage 2013).

Figuur 4.4 37% van de Wsw'ers werkt bij een reguliere werkgever

Bron: DZB Leiden, rapportage 2013; bewerking Policy Productions & SEO Economisch Onderzoek

4.3. De doelgroep heeft behoefte aan permanente ondersteuning

De nieuwe doelgroep heeft te maken met permanente belemmeringen. In onderstaande tabel is te zien met welke belemmeringen Wajongers te maken hebben. 58% van de Wajongers in de werkregeling heeft een ontwikkelingsstoornis, waarvan iets minder dan de helft lichte of zeer lichte verstandelijke beperking. Ongeveer een derde van hen heeft een psychiatrisch ziektebeeld en ruim 10% een somatisch ziektebeeld. In de studieregeling zitten naar verhouding minder mensen met psychiatrische ziektebeelden en meer met ontwikkelingsstoornissen en somatische ziektebeelden.

Tabel 4.5 Kenmerken Wajongers bij instroom in de Wajong in 2013, naar regeling

	Werkregeling	Studieregeling
Ontwikkelingsstoornissen		
Verstandelijke beperking (niet licht)	1%	13%
Licht / zeer lichte verstandelijke beperking	23%	34%
Verstandelijke beperking (ernst onbekend)	1%	1%
Autistisch spectrum stoornis	17%	22%
Aandachtstekortstoornis	10%	5%
Overige ontwikkelingsstoornissen	6%	3%
Psychiatrische ziektebeelden		
Persoonlijkheidsstoornis	9%	1%
Stemmingsstoornis	6%	1%
Schizofrenie en overige psychosen	5%	1%
Overige psychische ziektebeelden	10%	2%
Somatische ziektebeelden		
	12%	17%

Een heel klein percentage (1%) van mensen met een diepe/ernstige of matige verstandelijke beperking valt in de werkregeling. Deze mensen hebben een IQ dat ligt tussen de 50 en minder dan 20. Finn uit onderstaande kader 4.3 is hier een voorbeeld van.

Permante instrumenten zijn loonkostensubsidie, no risk en jobcoaches

De beperkingen die de doelgroep heeft zijn in de regel geen tijdelijke beperkingen. LVB-problematiek kan bijvoorbeeld met de juiste ondersteuning wel hanteerbaar worden gemaakt, maar niet permanent worden opgelost. De hier genoemde belemmeringen vragen dan ook om permanente vormen van ondersteuning. Naast permanente loonkostensubsidies zijn dat ook de no-risk polissen en jobcoaches. Een no-risk polis verkleint het financiële risico van de werkgever om iemand aan te nemen met een grotere kans op ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een jobcoach ondersteunt de werknemer, maar ook de werkgever. Dat doet hij door uitleg te geven over de beperkingen van een werknemer en hoe daar het beste mee om kan worden gegaan wat betreft takenpakket en aansturing.

No-risk polis = een verzekering waarbij de werkgever beperkt of geen risico loopt bij ziekte van de werknemer.

Kansen van plaatsing bij een reguliere werkgever zijn divers

Van de ongeveer 60 mensen die jaarlijks zullen instromen met een Wsw-profiel, zouden er naar verwachting 15 tot 20 een beschutte werkplaats krijgen als de Wsw in zijn huidige vorm zou blijven bestaan. De kansen op het plaatsen van deze groep bij een reguliere werkgever zijn klein. Voor de ongeveer 20 mensen die binnen-buiten zouden werken, lijkt loondienst bij een reguliere werkgever erg hoog gegrepen. De 20 á 25 mensen die bij Wsw-instroom buiten-buiten zouden werken, hebben kansen om – met bovengenoemde instrumenten - bij een reguliere werkgever in dienst te gaan. Over de Wajongers hebben we niet voldoende gegevens om hier hele precieze uitspraken over te doen.

5. Voorbereiding op nieuwe doelgroepen

5.1 Leiden staat voor de opgave meer mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever te plaatsen

Leiden staat voor de taak om op korte termijn 50 mensen meer te plaatsen bij reguliere werkgevers dan hiervoor gebeurde in de Wsw en de Wajong (dus ruim 100 van de 135).

5.2 Leiden heeft voldoende instrumenten en deskundigheid om de doelgroep te kunnen ondersteunen

Leiden heeft door ervaring met ondersteuning aan de nieuwe doelgroepen en ervaring met het gebruik van de instrumenten een goede uitgangspositie voor het ondersteunen van de nieuwe doelgroepen.

5.3 De nieuwe procedures sluiten nog beperkt aan op de nieuwe doelgroepen

Op een aantal punten sluit de nieuwe procedure (nog) niet goed aan op de nieuwe doelgroepen.

1. De nieuwe doelgroepen krijgen tijdens de aanvraag te maken met een sollicitatieplicht, terwijl de baankans bijzonder klein is. Toch kan op niet solliciteren een sanctie staan.
2. De klantmanager heeft nog beperkt kennis van de nieuwe doelgroep, maar moet straks wel gaan beoordelen of iemand naar Re-integratie Leiden gaat en heeft bovendien een handhavingstaak (zie ook punt 1).
3. Consulents moeten voldoende geëquipeerd zijn een arbeidsbeperking te signaleren.
4. Tot en met 2014 krijgen de Wsw- en Wajongconsulents informatie over de mogelijkheden en beperkingen van de klant van het UWV. Deze informatie moet in 2015 op een alternatieve wijze worden verkregen.

De procedures in Project JA lopen anders. Een aantal van de hierboven beschreven knelpunten zouden kunnen worden opgevangen door een zelfde soort benadering als in Project JA. Zo kan gemakkelijker voorkomen worden dat mensen met een permanente ondersteuningsbehoefte toch verplicht zelfstandig moeten solliciteren. Ook voorkomt dit eventuele discussies over het al dan niet doorzetten naar Re-integratie Leiden.

5.4. Concrete plannen banen creëren staan nog in de kinderschoenen

Het Rijk zet in op de regionale werkbedrijven om mensen met een arbeidsbeperking te plaatsen bij een reguliere werkgever. In de visie van Leiden is het regionale werkbedrijf echter vooral aanvullend aan de bestaande uitvoeringsorganisatie in Leiden. Binnen het regionale werkbedrijf ligt de focus nog sterk op de structuur en nog beperkt op concrete plannen. Er zijn nog geen concrete plannen om werkgevers te verleiden mensen uit de nieuwe doelgroepen in dienst te nemen. Op de korte termijn zal het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking dus volledig moeten komen van de bestaande uitvoeringsorganisatie. Voordeel is dat DZB al contacten heeft met werkgevers en ook al Wsw'ers bij deze werkgevers plaatst (vooral gedetacheerd). Tegelijkertijd is er ook vanuit DZB nog geen concreet plan van aanpak om de nieuwe doelgroepen te plaatsen. Tot slot zijn er binnen het regionale werkbedrijf nog geen afspraken gemaakt over de invulling van en het toeleiden naar vacatures. Wel is er een accountmanagersoverleg tussen de SW bedrijven. Verder is op uitvoeringsniveau ook het instrumenten voor loonwaardebepaling in de regio afgestemd.

5.5 Risico van langdurige bijstand, financieel risico gemeente beperkt

Wanneer het niet lukt extra mensen te plaatsen bij een reguliere werkgever (al dan niet gedetacheerd), bij een leerwerkbedrijf of een social firm, zullen mensen uit de nieuwe doelgroep langdurig werkloos in de bijstand zitten. Voor deze groep zullen mogelijk andere participatieactiviteiten nodig zijn, zoals vrijwilligerswerk en dagbesteding. De financiële effecten voor de gemeente zijn beperkt omdat het financieel voor de gemeente gemiddeld genomen weinig uitmaakt of deze doelgroep een (vaak hoge, structurele) loonkostensubsidie of een bijstandsuitkering krijgt.

5.1 Leiden staat voor de opgave meer mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever te plaatsen

De opgave waar Leiden voor staat om arbeidsgehandicapten zoveel mogelijk bij een reguliere werkgever te plaatsen is aanzienlijk. Voor de nieuwe jaarlijkse instroom van 135 op korte termijn (en ongeveer 185 op de wat langere termijn), zijn er 15 beschutte werkplaatsen gereserveerd. Hiervan kan gebruik worden gemaakt als het UWV op aanvraag van Re-integratie Leiden een beschikking afgeeft. Daarnaast zullen er nog 15 plekken beschikbaar zijn in de leerwerkbedrijven.

Op korte termijn bestaat de nieuwe doelgroep uit ongeveer 135 mensen. Stel dat Re-integratie Leiden in 2015 net zo succesvol is in het plaatsen van de doelgroep als voorheen dan zal zij er zonder beleidswijziging in slagen om 40% van deze doelgroep, zo'n 54 mensen, te plaatsen bij een reguliere werkgever. Rekening houdend met de 30 plekken beschut of in het leerwerkbedrijf, blijven er dan nog ruim 50 mensen over waar iets extra's mee moet gebeuren. Leiden staat met andere woorden voor de taak om op korte termijn 50 mensen meer uit de nieuwe doelgroep te plaatsen bij reguliere werkgevers dan in de oude situatie gebeurde. Leiden zet in eerste instantie in op reguliere dienstverbanden voor deze groep, maar ziet detachering als een goede terugvaloptie.

In dit hoofdstuk wordt de vraag of Leiden voldoende is voorbereid uitgesplitst in drie voorwaarden. De eerste voorwaarde is dat Leiden beschikt over de instrumenten en de mensen om de nieuwe doelgroep te kunnen helpen. De tweede voorwaarde is dat de procedures ertoe leiden dat de nieuwe doelgroep ook goed door de juiste mensen ondersteund kan worden. Ten derde moet er een concreet plan van aanpak zijn om werkgevers te verleiden de nieuwe doelgroepen aan te nemen. Onderstaande tabel laat alvast de resultaten hiervan zijn. De volgende 3 paragrafen werken deze voorwaarden verder uit.

Tabel 5.1 Is Leiden voldoende voorbereid op de nieuwe doelgroepen?

Voorwaarde	Voldoet Leiden
Voldoende instrumenten en deskundigheid	Ja
Procedures sluiten aan bij nieuwe doelgroep	Nee op een aantal punten
Werkgevers verleiden nieuwe doelgroep aan te nemen	Concreet plan van aanpak ontbreekt

Bron: Policy Productions & SEO Economisch Onderzoek

5.2 Leiden heeft voldoende instrumenten en deskundigheid om de doelgroep te kunnen ondersteunen

Leiden heeft een goede startpositie door ervaring met de nieuwe doelgroepen...

Dat DZB reeds ervaring heeft met deze doelgroepen en de daarbij behorende instrumenten is zonder meer een groot voordeel te noemen. DZB ondersteunt al alle Leidse Wsw'ers. Dat betekent dat er al voldoende consultants zijn die genoeg kennis en kunde hebben om de doelgroep te kunnen ondersteunen. De veranderingen in de ondersteuning van mensen met een Wsw-profiel zit dus vooral in de wijze waarop ze binnenkomen en in de doelstelling ze vaker bij reguliere werkgevers te plaatsen. Financiering en mandaat lopen niet meer via het UWV, maar via de gemeente. De indicatie door de UWV valt weg.

Daarnaast heeft DZB 4 consultants die in opdracht van het UWV Wajongers naar werk begeleiden. Ook de klantmanagers van het jongerentraject JA krijgen nu al vaak te maken met mensen met een Wajong-profiel. Hoewel DZB al ervaring heeft met mensen met een Wajong-profiel, zal het aantal mensen dat ze dient te ondersteunen flink toenemen.

...en experimenteert met social firms...

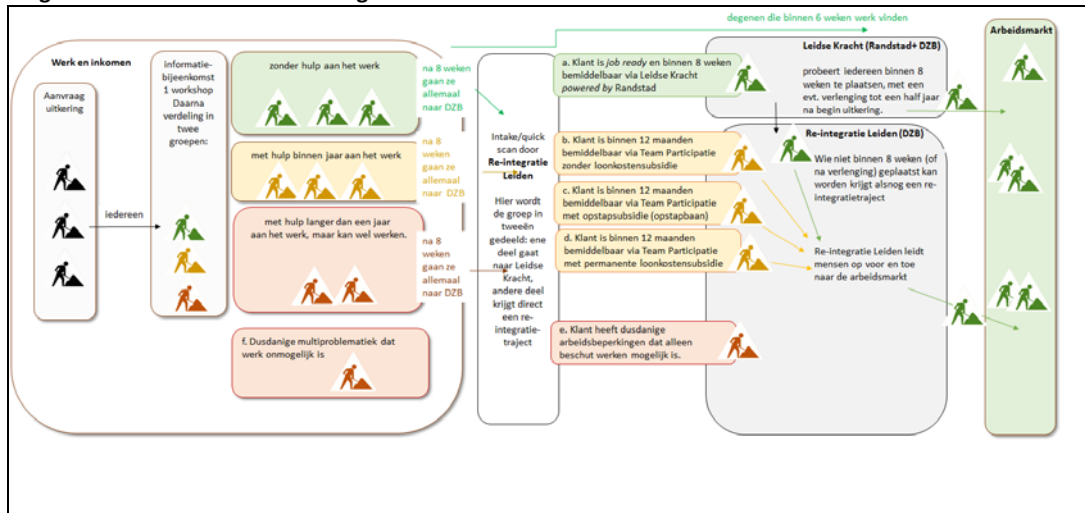
DZB heeft met enkele ondernemers een samenwerkingsconstructie waarbij DZB het personeel levert en het bedrijf voor het verdere commerciële gedeelte zorgt. Ook voor de werknemers in de social firm zal loonkostensubsidie worden ingezet. Groot voordeel van een dergelijke constructie is dat de werknemers goed kunnen worden ondersteund en dat het takenpakket en de aansturing sneller zal zijn afgestemd op de arbeidsgehandicapte dan bij een reguliere werkgever. DZB ziet de social firms als een opstap om individueel gedetacheerd -of nog beter - bij een werkgever in loondienst te komen. Zo zou een werkplek bij een social firm gecombineerd kunnen worden met een leerwerktraject. De social firm zou dan de plek zijn waar iemand bijvoorbeeld leert om in de horeca te werken en daarmee uiteindelijk bij een reguliere werkgever geplaatst kan worden. Het is echter de vraag waarom DZB de constructie ziet als een opstapje. Als deze vorm voor werknemers (door juiste begeleiding en aansturing) en/of werkgevers (door kennis en ervaring DZB van de doelgroep) het beste werkt, kan een social firm ook een prima eindstation zijn voor de doelgroep. Wanneer het een tussenstation is, kan het ook onaantrekkelijk worden voor de ondernemer. Die ziet dan constant de goed functionerende mensen vertrekken.

Social firm = een PPS(privaat publieke samenwerking)-constructie waarbij mensen met een arbeidsbeperking worden ingezet bij een bedrijf. In de regel zorgt het sw-bedrijf voor het personeel en de onderneming voor het ondernemingsplan.

5.3 De nieuwe procedures sluiten op onderdelen beperkt aan op de nieuwe doelgroepen

In 2015 zullen de nieuwe doelgroepen niet meer te onderscheiden zijn van andere aanvragers van een bijstandsuitkering. De permanente ondersteuningsbehoefte van de nieuwe doelgroepen maakt ze echter fundamenteel anders dan de oude doelgroep van de WWB. Het wordt daarmee van groot belang dat deze doelgroep in het proces geïdentificeerd wordt, zodat zij ook de passende ondersteuning krijgen. De standaardroute is op onderdelen nog onvoldoende geschikt voor de nieuwe doelgroepen. Figuur 5.1 herhaalt de toekomstige route van toekomstige klanten voor iedereen boven de 27 jaar.

Figuur 5.1 Standaardroute re-integratie



Ook de nieuwe doelgroepen krijgen te maken met sollicitatieplicht, maar baankans is klein...

Net als de oude doelgroep, zal ook de nieuwe doelgroep via Werk & Inkomen binnenkomen, een verplichte informatiebijeenkomst volgen en zelf 6 weken op zoek gaan naar werk tijdens de aanvraagperiode. De verplichting zelf een baan te zoeken zal voor de nieuwe doelgroep weinig uithalen. Het is immers niet erg waarschijnlijk dat iemand met een loonwaarde onder het minimumloon zonder ondersteuning een baan zal vinden. De verplichting om gedurende de weken van de beoordeling van de aanvraag zelf een baan te zoeken, wordt gehandhaafd door de klantmanagers van werk & inkomen en kan bij verwijtbaarheid tot een sanctie leiden. Dit betekent dat om deze handhavingstaak te kunnen vervullen, de klantmanager moet kunnen bepalen of er mogelijk sprake is van een arbeidsbeperking. Tot op heden zijn de klantmanagers bij Werk & Inkomen echter slechts zeer beperkt geïnformeerd en bekend met de nieuwe doelgroepen. Dat zou – afhankelijk van de gekozen handhavingsstrategie – er toe kunnen leiden dat mensen met een arbeidsbeperking een sanctie krijgen opgelegd voor het niet zelf zoeken naar een baan.

...De klantmanagers krijgen te maken met doelgroepen waar ze op het moment van interviewen nog weinig over weten...

Als de procedure verandert en mensen met een lichte verstandelijke beperking wel naar DZB zullen gaan, moet de klantmanager voldoende kunnen inschatten of iemand wel of niet voldoet aan de criteria. De klantmanagers gaan bepalen of iemand te grote gezondheidsproblemen heeft. Op het moment van interviewen waren de klantmanagers nog niet goed geïnformeerd over de nieuwe doelgroepen die op hen af zullen komen. De scholing van klantmanagers is echter half november gestart. De insteek van de gemeente Leiden is verder dat alle klanten doorgaan naar Re-integratie Leiden, behoudens enkele uitzonderingen. De klantmanagers moeten gaan bepalen wanneer deze uitzonderingen worden gemaakt.

Het Participatiecentrum kan een plek zijn voor de signalering van permanente ondersteuningsbehoefte....

De klanten die bij Re-integratie Leiden terecht komen via een intakegesprek doen een aantal weken werkervaring op in het Participatiecentrum en gaan workshops volgen. Dit kan een goede manier zijn om erachter te komen of er sprake is van permanente ondersteuningsbehoefte.

Consulenten kunnen in het Participatiecentrum goed zien hoe mensen hun taken aanpakken en kunnen – zo is het idee – een goed beeld krijgen van iemands mogelijkheden en beperkingen.

...Arbeidsbeperking is voor de gemeente geen reden om niet door te zetten naar het Re-integratie Leiden

Momenteel meldt Re-integratie Leiden mensen terug die naar verwachting niet binnen een jaar naar werk kunnen worden begeleid. Voor deze groep – zo is de redenering – moeten eerst andere stappen worden gezet voordat begeleiding naar werk voldoende kans van slagen heeft. De gemeente Leiden heeft voor de nieuwe doelgroep besloten dat een arbeidsbeperking echter geen reden is om een klant niet door te zenden naar het Re-integratie Leiden, ook als het toeleidingstraject naar werk naar verwachting langer dan een jaar zal duren. Dat is een belangrijke afspraak. De matching bij de nieuwe doelgroepen is intensiever dan bij de oude doelgroepen. Veel toeleidingstrajecten van Wajongers die DZB nu begeleidt hebben langer dan een jaar nodig. Daarnaast kan een lang toeleidingstraject ook komen doordat er (nog) niet voldoende plekken zijn geworven voor arbeidsgehandicapten. Door deze afspraak in Leiden wordt voorkomen dat een aanzienlijk deel van de nieuwe doelgroep geen ondersteuning zou krijgen.

Kader 5.1 Procedures in Project JA

De nieuwe doelgroep past potentieel vrij goed in Project JA...

In het voorstel zoals het er nu ligt stromen alle jongeren in Project JA. Hier hoort dus ook de groep bij die onder de oude regelgeving nog een Wajong-uitkering zou krijgen. Op zich biedt dit juist wel kansen omdat ook bij Project JA de caseload van de consulenten relatief laag is en de begeleiding intensief. In Project JA zitten bovendien nu al jongeren die een flinke afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Wel is het van belang dat consulenten die met de Wajong-doelgroep aan de slag gaan, kennis hebben van de doelgroep en de achterliggende beperkingen. Het zou een logische stap zijn om de Wajong consulenten toe te voegen aan Project JA.

... Maar goede afspraken met Re-integratie Leiden zijn essentieel

Tegelijkertijd is het belangrijk dat er een goede samenwerking is tussen Project JA en Re-integratie Leiden. Project JA zit weliswaar fysiek op dezelfde locatie als Re-integratie Leiden, maar het betreft een afzonderlijke unit, waar samengewerkt wordt met consulenten van Werk & Inkomen en het contact met de rest van DZB is niet heel intensief. Het is belangrijk dat Project JA en Re-integratie Leiden samen optrekken in het bereiken en faciliteren van werkgevers om de nieuwe doelgroep in dienst te nemen. Heldere afspraken over deze samenwerking moeten echter nog worden gemaakt.

... De permanente ondersteuningsbehoefte moet worden herkend...

Tot nu toe kwam de doelgroep met een indicatie van het UWV direct bij DZB terecht. Een belangrijke verandering die volgt uit het nieuwe stelsel is dat de consulenten bij Re-integratie Leiden nu zelf zullen moeten inschatten of iemand mogelijk een arbeidsbeperking heeft. Op dat moment zal de consulent de klant voordragen aan het UWV voor een indicatie beschut werken of voor een loonwaardebepaling.^{29 30} Het is hierbij van belang dat consulenten deze signaleringsfunctie ook zullen kunnen vervullen. Gebrek aan ervaring met de doelgroep bij de

²⁹ Dit heeft officieel 'toets doelgroep loonkostensubsidie'

³⁰ De loonwaarde kan naar de verwachting van DZB in de toekomst ook worden uitgevoerd door een gecertificeerde arbeidsdeskundige bij DZB. Hierover moeten echter nog afspraken worden gemaakt.

WWB-consulenten kan het bijvoorbeeld lastig maken om een persoonlijkheidsstoornis in een vroeg stadium te signaleren. De WWB-consulenten kregen voorheen ook al trainingen om beperkingen te herkennen. De huidige Wsw-consulenten en de Wajong-consulenten hebben hier desalniettemin meer ervaring mee. Het is nog niet duidelijk of en op welke wijze zij een rol zullen spelen in de identificatie.

...En consulenten hebben voldoende informatie nodig over de mogelijkheden en beperkingen van de klant

Voor de huidige Wsw- en Wajong-consulenten zijn die indicaties van het UWV een belangrijk informatiebron om de mogelijkheden, beperkingen en gewenste ondersteuning van een arbeidsgehandicapte in te kunnen schatten. Deze informatie zal wegvallen en slechts deels terugkomen in de loonwaardebepaling. Het is essentieel om wel voldoende kennis van de cliënt te hebben, om iemand goed te kunnen plaatsen, te weten wat iemand nodig heeft en om ook de werkgever goed in te kunnen lichten over de benodigde aanpassingen in taken en aansturing. Deze informatie zal op een andere wijze moeten worden verkregen.

5.4. Concrete plannen banen creëren staat nog in de kinderschoenen

Het Rijk zet in op regionale werkbedrijven om de nieuwe doelgroepen de plaatsen

Het regionale werkbedrijf moet in de visie van het Rijk een belangrijke bedrage leveren aan het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever. Het Ministerie van SZW heeft in 2012 het land verdeeld in 35 arbeidsmarktregio's en gemeenten en UWV in de nieuwe Participatiewet de opdracht gegeven om in deze 35 regio's samen met werkgevers en werknemers tot regionale afspraken te komen voor de plaatsing van werkzoekenden met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het Rijk heeft daarnaast met werkgevers een akkoord gesloten over het opnemen van meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in het reguliere bedrijfsleven. In de periode 2014 tot 2026 moeten landelijk 125 duizend banen gecreëerd worden, de zogenaamde garantiebannen. 25 duizend daarvan zullen bij overheden moeten worden gecreëerd. In de regio Holland-Rijnland gaat het om 620 banen in 2016, waarvan 220 bij overheden (Stichting van de Arbeid & VNG). Tot en met 2016 zal er voorrang gegeven worden aan het plaatsen van Wajongers en Wsw'ers die nu nog op de wachtlijst voor oude WSW staan (en hier door het invoeren van de Participatiewet dus niet meer in kunnen stromen).

Regionaal werkbedrijf = het op te richten regionale samenwerkingsverband, waarin de gemeente Leiden samen met de regiogemeenten in Holland Rijnland, het UWV, de SW-bedrijven, werkgevers en werknemers de plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking bij een reguliere werkgever faciliteren. Het Ministerie van SZW heeft in 2012 het land verdeeld in 35 (deels nieuwe) arbeidsmarktregio's met elk een eigen regionaal werkbedrijf

Leiden ziet eigen uitvoeringsorganisatie als primair en het werkbedrijf als aanvullend

Leiden is centrumgemeente in de arbeidsmarktregio Holland-Rijnland (één van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland) en heeft daarmee de regierol in de vorming van het regionale werkbedrijf. De gemeente Leiden ziet het regionale werkbedrijf als een aanvulling op de eigen uitvoeringsorganisatie, Re-integratie Leiden. De partners in het regionale werkbedrijf streven naar een operationeel werkbedrijf rond 1 januari 2015. Naar eigen zeggen zal het werkbedrijf smal ingezet worden en in 2015 door ontwikkelen. Dat betekent dat de ondersteuning van de nieuwe doelgroepen in de beginperiode volledig bij de bestaande uitvoeringsorganisatie komt te liggen.

...Holland Rijnland is nadrukkelijk een netwerkorganisatie...

Het regionale werkbedrijf in Holland Rijnland wordt nadrukkelijk ingericht als een netwerkorganisatie en niet als een nieuwe entiteit. De arbeidsmarktregio Holland-Rijnland omvat dezelfde gemeenten als het samenwerkingsverband Holland Rijnland minus Voorschoten (die zit in de arbeidsmarktregio Zuid-Holland centraal). De gemeente Leiden werkt in de regio al langer samen met andere gemeenten en met het UWV. De huidige samenwerking in de uitvoering is op sub-regionaal niveau georganiseerd. Deze subregio's zijn de regio Leiden, Duin & Bollenstreek en de Rijnstreek. In elke sub-regio zit een SW-bedrijf (DZB in Leiden, de Mare groep in de Duin- en Bollenstreek en SWA in de Rijnstreek).

...De focus van het regionale werkbedrijf ligt nog zeer sterk op de structuur en nog beperkt op concrete plannen...

Tot op heden ligt de focus van het regionale werkbedrijf – dat op het moment van schrijven nog niet bestaat - op het opzetten van de structuur, maar er zijn nog geen uitgewerkte plannen voor de werkgeversbenadering, de invulling van en de toeleiding naar nieuwe banen. Wel zijn de instrumenten voor loonwaardebepaling en het gebruik van no-riskpolissen door de samenwerkingspartners op elkaar afgestemd. Dat is enerzijds om onderlinge competitie te voorkomen, maar zeer nadrukkelijk ook om het makkelijker te maken voor werkgevers. Zij hebben dan in de regio niet met verschillende regelingen en voorwaarden te maken.

...Tot 1 januari zet de kwartiermaker de structuur op ...

De gemeente Leiden heeft vanuit haar voortrekkersrol in de vorming van een regionaal werkbedrijf in mei 2014 een kwartiermaker aangesteld. De kwartiermaker heeft een opdracht tot 1 januari 2015. De kwartiermaker wil voor 1 januari de volgende zaken gerealiseerd hebben:

- inrichten governance structuur regionaal werkbedrijf;
- realiseren betrokkenheid sociale partners;
- informeren werkgevers over doel en opzet garantiebannen;
- afstemmen re-integratiebeleid en re-integratie-instrumenten tussen gemeenten en UWV;
- afspraken over gezamenlijke werkgeversbenadering;
- plan van aanpak toekenning garantiebannen in de regio.

...Het is nog niet helemaal helder wat het bestuur zal gaan bepalen...

Het bestuur van het regionale werkbedrijf zal bestaan uit 3 wethouders uit de 3 subregio's. De Leidse wethouder zal daarbij als vertegenwoordiger van de centrumgemeente Leiden de voorzitter zijn. De wethouders vertegenwoordigen hun hele subregio in het bestuur. De gemeenteraden behouden hun kaderstellende taak en ook het budgetrecht blijft voor elke gemeenteraad behouden. Gemeenten bepalen zelf welke instrumenten ze in willen zetten. Waarover het bestuur van het regionaal werkbedrijf precies zal gaan besluiten is niet geheel duidelijk. De tekst hierover in het stuk "Voorbereidingen taken decentralisatie werk" is vaag: "Het Bestuurlijk Overleg Werk bepaalt wat er moet gebeuren op het terrein van regionale opgaven op het terrein van werk in de regio' (Holland Rijnland 2014, p.7). Overigens wordt daarbij door Leiden aangetekend dat daar ook landelijk nog veel onduidelijkheid over is.

... Er zijn nog geen concrete plannen op welke wijze werkgevers verleid zullen worden de nieuwe doelgroepen in dienst te nemen...

De kwartiermaker is in gesprek met werkgeversvertegenwoordiging VNO-NCW in de drie subregio's. Vanuit de werknemers komt de vertegenwoordiging van de vakbond FNV. Zowel de

werkgevers- als de werknemersvertegenwoordiging zal in het bestuur zitten. Hoe het regionale werkbedrijf verder een rol zal spelen in het betrekken van werkgevers is nog niet helemaal duidelijk. Zo zijn er nog geen uitgekristalliseerde afspraken over de werkgeversbenadering en wanneer werkgevers lokaal of regionaal benaderd worden. Wel is er al een accountmanagersoverleg tussen de SW-bedrijven. Verder zijn er ook nog geen gezamenlijke afspraken om de werkgevers te ontzorgen.

...Het loonwaardeinstrument is op uitvoeringsniveau afgestemd...

Op uitvoeringsniveau zijn de loonwaarde-instrumenten en de no-riskpolis op elkaar afgestemd om te voorkomen dat gemeenten in de regio met elkaar zullen concurreren. In de regio is besloten het loonwaardeinstrument van het UWV te gebruiken. Belangrijke reden hiervoor was dat het UWV dit instrument al gebruikt voor Wajongers. Deze loonwaardebepaling wordt uitgevoerd door een arbeidsdeskundige van het UWV. Naar verwachting van DZB zullen ook gecertificeerde arbeidsdeskundigen bij de SW-bedrijven de loonwaardebepaling mogen doen. Dat zou het voordeel hebben dat de SW-bedrijven de wachttijden voor het uitvoeren van een loonwaardebepaling zelf in de hand kunnen hebben. Voor het afstemmen van instrumenten die nu al worden ingezet is meer tijd nodig.

...Samenwerking tussen SW-bedrijven is verder nog ad-hoc...

De samenwerking tussen de SW-bedrijven in de regio voor de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet is op dit moment nog beperkt en op ad-hoc basis. Zo heeft DZB Leiden afspraken met een wasserij in Alphen aan den Rijn, waar geen mensen werken die afkomstig zijn van het SW bedrijf in Alphen aan de Rijn (SWA). Met de komst van het regionale werkbedrijf zou hier verandering in moeten komen.

...En er zijn nog geen afspraken gemaakt over de invulling van en toeleiding naar vacatures

Tot slot zijn er binnen het regionaal werkbedrijf nog geen afspraken gemaakt over de wijze waarop vacatures in de regio ingevuld worden, wie verantwoordelijk wordt voor de toeleiding naar een vacature en wie verantwoordelijk is voor de nazorg. Op het moment van het schrijven van deze rapportage zijn de partijen binnen de regio bezig met het opstellen van gezamenlijke doelstellingen. Het verankeren van de samenwerking in gezamenlijke doelstellingen is een goed middel om te voorkomen dat in de praktijk toch de lokale doelstellingen voorrang zullen krijgen.

5.5 Risico van thuiszitten voor werkzoekenden, financieel effect gemeente onbekend

...Het sociale risico is dat mensen met een arbeidsbeperking langdurig werkloos thuis zitten...

Wanneer het niet lukt extra mensen te plaatsen bij een reguliere werkgever (al dan niet gedetacheerd), bij een leerwerkbedrijf of een social firm, zullen mensen uit de nieuwe doelgroep langdurig werkloos in de bijstand zitten. Dat risico is vooral reëel voor mensen die geen beschut werk nodig hebben, maar die zonder de Participatiewet in een binnen-buiten-plek (niet beschut in dienst bij DZB) terecht zouden komen. Wel zullen er mogelijk andere participatieactiviteiten zijn, zoals vrijwilligerswerk en dagbesteding. Hier moet echter nog wel een procedure voor komen. De NUG'er met een arbeidsbeperking zal zeer moeilijk aan het werk komen, omdat Leiden aangeeft geen budget te hebben voor het begeleiden van NUG-'ers.

...Financiële effect voor de gemeente is onbekend...

Het totale financiële effect van het ondersteunen van de nieuwe doelgroepen is voor de gemeente onbekend. Het directe effect op het Participatiebudget is beperkt. Dit komt doordat de kosten van loonkostensubsidies, coaching en no-risk-polissen in de plaats komen van een uitkering wanneer een arbeidsgehandicapte aan het werk is. Bij een loonwaarde onder de 50% is

loonkostensubsidie duurder dan een bijstandsuitkering van een alleenstaande. Bij een samenwonende is het naar werk begeleiden ook bij een lagere loonwaarde nog financieel voordelig, omdat een stel gezamenlijk 100% van het wettelijk minimumloon als uitkering krijgt (mits ook de partner niet werkt). Dit betekent overigens niet dat voor de gemeente Leiden het naar werk begeleiden van arbeidsgehandicapten met een lage loonwaarde minder prioriteit heeft. Het concept beleidsplan Participatiewet geeft juist aan dat de gemeente zich wil richten op de groep met een loonwaarde tussen de 20 en 80%. Ook zijn er geen aanwijzingen dat de gemeente zich meer zal gaan richten op samenwonenden dan op alleenstaanden. Tenslotte kan het al dan niet aan het werk zijn van mensen met een arbeidsbeperking ook effect hebben op de kosten voor AWBZ begeleiding en Jeugdzorg. Wat deze effecten zijn en hoe groot is nog niet bekend. Dit kan een derde argument zijn voor de gemeente om ook deze moeilijke doelgroep aan het werk te helpen en te houden.

...meer inzicht in mogelijke gevolgen financiële prikkel gewenst

Er lijkt een directe financiële prikkel te zijn voor de gemeente om vooral mensen met een hogere loonwaarde of samenwonenden naar werk te begeleiden. De indirecte effecten zijn echter nog onvoldoende in beeld. De vraag is of deze financiële prikkel in de uitvoering ook daadwerkelijk tot andere afwegingen zal leiden voor mensen met een lagere loonwaarde of alleenstaanden. Dit moet goed gemonitord worden.

Bijlage A. Literatuur

B&W.nr. 10.1210, B&W aanbiedingsforumier, Onderwerp: Conceptnota 'Bevordering van arbeidsparticipatie in een tijd van bezuinigingen, Beleidsvisie Participatie 2011 - 2014', Leiden 23-11-2010

Berden, C. & C. Tempelman (2014), *Afbouw van het Wsw-bestand*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

DZB Leiden (2014), Uitwerking visie DZB naar de ontwikkelingen van de Participatiewet, juli 2014

Gemeente Leiden en Leiderdorp (2014), Toekomst van het sociaal domein, inspraak verwerkt, september 2014

Gemeente Leiden (2014), Concept beleidsplan Participatiewet vaststellen voor de inspraak, B&W 14.0684, 15 juli 2014

j

De Graaf-Zijl, M., A. Heyma en T. de Hoop, *Van bijstand naar werk in Amsterdam*, i.o.v. DWI Amsterdam, juni 2006, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Houkes, A. en L. Kok (2011), *Onderzoek ontsloten, lessen re-integratie: wat werkt voor wie?*, i.o.v. Gemeentelijke Rekenkamer Nijmegen, oktober 2011, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

IWI: Inspectie werk en inkomen, *In de bijstand, en dan? Wat gemeenten doen aan activering van pas ingestroomde bijstandsccliënten*, Den Haag, april 2007

JA (2014) , Jongeren op de Arbeidsmarkt, Waarom Actieplan jeugdwerkloosheid, te raadplegen op: <http://www.jongerenopdearbeidsmarkt.nl/waarom-actieplan>, geraadpleegd oktober 2014

JA (2013), Folder Ja-basiscijfers, project JA 2012 Re-integratie Leiden, te raadplegen op: http://www.jongerenopdearbeidsmarkt.nl/images/Recentepublicaties/20130325-Folder%20JA%20basiscijfers%20project%20JA%202012_LR.pdf, geraadpleegd oktober 2014

Koene, M, J. Zorg, E. Meester en W. Eiselin, Stimulanz, handreiking bijstand en belastingen 2014, april 2014

Lammers, M. (2013), L. Kok en C. Wunsch, *Langetermijn effecten van re-integratie*, november 2013, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek

Mallee, L. (2014), Gevolgen Participatiewet voor burgers. Stand van zaken april 2014, Amsterdam: Regioplan.

Mur, S.G., E. van Egmond en M.M. van Asselt en L.J.M. Aarts, *BijstandScan Houten*, i.o.v.gemeente Houten, oktober 2008, APE Den Haag

OECD Employment book, *Labour Market Programmes and Activation Strategies: Evaluating the Impacts*, 2005

Ours, Van, J. *Journal of Comparative Economics* The locking-in effect of subsidized jobs 32 (2004) 37–55, Oktober 2003

Raadsvoorstel 14.0108, Programma: Werk en Inkomen, Onderwerp: Beleidsplan participatiewet, B en W-besluit B en W-besluit nr.: 14.0913, Leiden, 14-10-2014,

Santen, van, Van Oploo & Engelen (2013), *Wsw-statistiek 2012*, Zoetermeer: Panteia

Sol, E., J. Castonguay, H. van Lindert en Y. van Amstel, *Work first werkt, Op weg naar evidence based-work first*, divosa, Utrecht maart 2007

Tempelman, C., Marlet, G., Berden, C. & L. Kok (2014), *Verdeling van het Participatiebudget over gemeenten*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Wanberg (2011), C. R., *Annual Review of Psychology, The Individual Experience of Unemployment* Carlson School of Management, University of Minnesota, Minneapolis

UWV (2013), *Basisset regionale arbeidsmarktinformatie. Arbeidsmarktregio Holland Rijnland*, Amsterdam: UWV.

UWV (2014), *Kerngegevens Wajong. Feiten en cijfers*, Amsterdam: UWV.

Berden, C. & C. Tempelman (2014), *Afbouw van het Wsw-bestand*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

Bijlage B. Berekening effectiviteit re-integratie

Aan de hand van de resultaten uit het onderzoek naar lange termijn re-integratie (Lammers e.a. 2013) is het mogelijk om te berekenen hoeveel meer mensen duurzaam aan het werk zijn en hoeveel uitkeringslast Leiden bespaart door de inzet van re-integratie.

Uitgangspunt van deze berekening is de onderstaande tabel B1. In de tabel staat hoeveel invloed de instrumenten "scholing" en "gerichte matching" hebben op de kans om na 8 jaar (op dat moment) uit de uitkering te zijn. Ook staat erin hoeveel maanden iemand extra uit de uitkering was in de afgelopen 8 jaar dankzij scholing of gerichte matching.

Voorbeeld: in de tabel staat bij "gerichte matching" en "laag opgeleid", 4,1 maanden extra. Hiervoor zijn twee groepen vergeleken:

- de groep laagopgeleiden die 8 jaar geleden bijstandsgerechtigd waren en een traject "gerichte matching" hebben gekregen. Dit zijn de mensen waarvan je iets wilt weten, namelijk: "wat heeft dat traject "gerichte matching" 8 jaar geleden ingezet nu eigenlijk opgeleverd."
- een groep in alle relevante opzichten vergelijkbare mensen (ook 8 jaar geleden bijstandsgerechtigd, ook laagopgeleid) die geen re-integratietraject heeft gekregen.

Tabel B.1 Wat is de invloed van de instrumenten scholing en gerichte matching na 8 jaar?

	scholing		Gerichte matching	
	extra maanden uit uitkering na 8 jaar?	meer mensen uit uitkering na 8 jaar? (per 100 personen)	extra maanden uit uitkering na 8 jaar?	meer mensen uit uitkering na 8 jaar? (per 100 personen)
Laagopgeleid (BO/LBO/MAVO/VMBO)	geen verschil	11,5 mensen meer	4.1 maanden extra	geen verschil
Hoogopgeleid (HAVO, VWO, MBO, HBO, WO)	geen verschil		4.7 maanden extra	9.4 mensen meer
25-45 jaar	geen verschil		3.9 maanden extra	geen verschil
45-55 jaar	geen verschil		geen effect	8.6 mensen meer
Niet gewerkt in 24 maanden voor instroom	geen verschil	7,9 mensen meer	6.1 maanden extra	geen verschil
Wel gewerkt in ten minste één van 24 maanden voor instroom	geen verschil		4.6 maanden extra	6.2 mensen meer

Sommige mensen uit groep A waren de hele afgelopen 8 jaar uit de uitkering, anderen waren de hele afgelopen 8 jaar in de uitkering en anderen waren de afgelopen 8 jaar soms wel, soms niet in de uitkering. Hetzelfde geldt voor groep B.

Vervolgens is over groep A het gemiddelde genomen. Hoe lang waren mensen in groep A gemiddeld in de uitkering de afgelopen 8 jaar? Ook over groep B is het gemiddelde genomen. En daaruit blijkt dat gemiddeld genomen de groep A (dus de groep laagopgeleiden met gerichte matching) 4,1 maand extra uit de uitkering was, vergeleken met groep B.

Dus als groep B bijvoorbeeld gemiddeld 5 van de afgelopen 8 jaar uit de uitkering was, was groep A gemiddeld 5 jaar en 4,1 maand uit de uitkering de afgelopen 8 jaar.

Hetzelfde is gedaan met het aantal mensen dat dit moment (na 8 jaar) uit de uitkering is. Zo zijn bijvoorbeeld vrouwelijke bijstandsgerechtigden van 8 jaar geleden zonder traject gevolgd (noem dit groep C). Welk deel van hen is op dit moment - 8 jaar later - uit de uitkering? Dit vergelijken we met het deel van de vrouwelijke bijstandsgerechtigden van 8 jaar geleden die destijds het instrument "gerichte matching" heeft gekregen (noem dit groep D). Welk deel daarvan is nu uit de uitkering?

Uit deze analyse blijkt dat er nu van iedere 100 vrouwen uit groep D (vrouwen met gerichte matching) er 6,8 personen meer uit de uitkering zijn, dan in groep D (vergelijkbare vrouwen zonder traject).

Dit betekent dat als bijvoorbeeld 30% van groep C nu uit de uitkering is, 36,8% van de vrouwen die destijds "gerichte matching" heeft gekregen (groep D) nu uit de uitkering is.

Berekening voor Leiden

Vervolgens is berekend hoeveel mensen extra aan het werk zijn door de inzet van matching en scholing in Leiden.

Inzet scholing in Leiden leidt tot meer mensen duurzaam aan het werk

In Leiden is in de jaren 2010, 2011 en 2012 voor 102 personen scholing ingezet. Scholing zorgt er (gemiddeld over alle doelgroepen) voor dat:

Per 100 mensen waarvoor scholing ingezet wordt, zullen er:

- na 2 jaar 3 meer aan het werk zijn dan als zij geen re-integratie hadden gehad
- na 8 jaar 2,4 meer mensen aan het werk zijn dan als zij geen re-integratietraject hadden gehad.

Scholing is in Leiden in de drie jaren voor 102 personen ingezet,

d.w.z. dat er dankzij scholing na twee jaar $102/100 * 3 = 3,1$ meer mensen aan het werk zijn.

d.w.z. dat er dankzij scholing na acht jaar $102/100 * 2,4 = 2,4$ meer mensen aan het werk zijn

Inzet matching in Leiden leidt tot meer mensen duurzaam aan het werk

In Leiden is in de jaren 2010, 2011 en 2012 voor 561 personen gerichte matching ingezet.

Gerichte matching zorgt er (gemiddeld over alle doelgroepen) voor dat:

Per 100 mensen waarvoor scholing ingezet wordt, zullen er:

- na 2 jaar 11,1 meer mensen aan het werk zijn dan als zij geen re-integratie hadden gehad
- na 8 jaar 7,2 meer mensen aan het werk zijn dan als zij geen re-integratietraject hadden gehad.

gerichte matching is in Leiden in de drie jaren voor 561 personen ingezet,

d.w.z. dat er dankzij matching na twee jaar $561/100 * 11,1 = 62,3$ meer mensen aan het werk zijn.

d.w.z. dat er dankzij matching na acht jaar $561/100 * 7,2 = 40,4$ meer mensen aan het werk zijn

D.w.z. de inzet van beide trajecten leidt tot:

- 65,4 meer mensen aan het werk na 2 jaar
- 42,8 meer mensen aan het werk na 8 jaar

Inzet scholing leidt niet tot een besparing van het aantal maanden uit de uitkering

Inzet scholing leidt niet tot een besparing van het aantal maanden uit de uitkering

Inzet matching leidt ook tot een aantal maanden uit de uitkering

In Leiden is in de jaren 2010, 2011 en 2012 voor 561 personen gerichte matching ingezet.

Gerichte matching zorgt er (gemiddeld over alle doelgroepen) voor dat:

Per persoon waarvoor gerichte matching ingezet wordt, bespaart Leiden:

- in 8 jaar 4,2 maanden uitkering wordt bespaard

Gerichte matching is in Leiden in de drie jaren voor 561 personen ingezet,

d.w.z. dat er dankzij gerichte matching $561 \times 4,2 = 2.356$ maanden uitkering zijn bespaard.

