

Perspectief op tweede kans

Verkenning en handreiking

Raad voor Werk en Inkomen
oktober 2007

Inhoudsopgave

Samenvatting van onderzoek en adviesrichtingen.....	3
1. Inleiding: context en urgentie.....	5
2. Het onderzoek: aanpak en bevindingen	6
Aanpak	6
Bevindingen	6
3. Adviezen en handreikingen.....	13
Deel 1: Agendering en aandachtspunten.....	13
Deel 2: Ingrediënten voor een betere procesgang.....	16
4. Slot.....	19

Samenvatting van onderzoek en adviesrichtingen

Op basis van de huidige inzichten is het onduidelijk wat er met de groep mensen gebeurt bij wie een re-integratietraject niet slaagt. Dit vormde voor de RWI aanleiding een onderzoek uit te zetten naar beleid en praktijk rond het thema ‘Tweede kans’. Dit thema verwijst naar de dienstverlening aan cliënten bij wie een eerste traject niet tot het gewenste resultaat leidde. Het onderzoek is uitgevoerd door *Regioplan Beleidsonderzoek* en *SEO Economisch Onderzoek* en richtte zich op het publieke segment¹. Deze verkenning, ‘Perspectief op tweede kans’, beschrijft eerst de belangrijkste bevindingen uit het rapport ‘Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten’. Dit mondt vervolgens uit in een aantal concrete adviezen en aanknopingspunten aan opdrachtgevers en opdrachtnemers van re-integratietrajecten.

Bij zowel opdrachtgevers als opdrachtnemers ontbreekt specifiek tweede-kansbeleid of een specifieke aanpak na het niet slagen van het eerste traject. Tweedekansers vormen geen aparte doelgroep: er worden amper specifieke ‘tweede kans-contracten’ afgesloten en opdrachtgevers en opdrachtnemers hebben geen sturingsinformatie over deze groep. Het thema wordt niet als echt problematisch of urgent ervaren. Dit is opvallend gezien het feit dat de grote meerderheid eerste kans-trajecten niet tot het gewenste resultaat leidt.

Op zich zijn de te volgen processtappen na een niet-succesvol traject duidelijk: re-integratiebedrijven moeten dit rapporteren en er moet snel een beslissing volgen over een eventueel vervolgetraject. Daarbij beslist de casemanager (bij gemeenten), re-integratiecoach of arbeidsdeskundige (bij UWV), doorgaans op basis van de eigen inschatting van de kans van slagen van een nieuw traject. Uit interviews en een enquête onder gemeenten komt het beeld naar voren dat het over het algemeen goed lukt om snel na een niet-geslaagd traject een bewuste beslissing te nemen over een nieuw traject.

In hoeverre mensen in de praktijk na een niet-geslaagd traject nog dienstverlening ontvangen is moeilijk kwantitatief aan te geven. Duidelijk is wel dat een minderheid een nieuw traject gaat volgen. Het is lastig hier in het onderzoek verklaringen voor te vinden. Mogelijk ligt de oorzaak deels in het ontbreken van gerichte aandacht voor deze groep. Hierdoor krijgt deze groep ook in de uitvoering weinig prioriteit.

Daarnaast heeft het onderzoek een aantal kwetsbare elementen in de procesgang in beeld gebracht die een effectieve inzet van vervolgactiviteiten bemoeilijken. Deze zijn:

- Als het eerste traject weinig kans van slagen meer heeft, wordt dit niet altijd teruggemeld aan de opdrachtgever. Hierdoor worden trajecten nogal eens ‘uitgezeten’;
- Door - onder andere - tekortschietende informatieoverdracht na een niet-geslaagd traject is het lastig een goede analyse van de oorzaken te maken;
- De informatieoverdracht naar de uitvoerder van een nieuw traject is zeer beperkt. In een nieuw traject is hierdoor niet goed voort te bouwen op ervaringen uit het eerste traject.

De besluitvorming over vervolgstappen ligt in sterke mate bij de individuele medewerker van UWV en gemeenten. Dit is logisch en nodig om ‘op maat’ vervolgstappen te kunnen inzetten. Wel blijkt het in de praktijk lastig om een goede balans te vinden tussen beoordelingsvrijheid en kaders. Als er richtlijnen of protocollen zijn, worden die niet altijd nageleefd. Bovendien zijn er signalen over een te hoge caseload van uitvoerenden.

¹ Het private segment (de re-integratie van zieke werknemers vanuit het bedrijfsleven) is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Hierover komt binnenkort eigenstandig onderzoek beschikbaar.

Er is wel een ontwikkeling gaande bij UWV en gemeenten om dienstverlening meer op maat in te kopen. Ook proberen gemeenten en UWV via casemanagement en re-integratiecoaching meer grip te krijgen op het verloop van trajecten. Deze ontwikkelingen komen de tweede kans-populatie ten goede. Het neemt echter niet weg dat de procesgang in de huidige praktijk de bovengenoemde risico's met zich mee brengt.

De RWI vindt dit een onwenselijke situatie en doet een sterk appel op opdrachtgevers en opdrachtnemers om het thema 'tweede kans' te agenderen. Meer concreet pleit de RWI voor een goede analyse die - waar nodig - leidt tot verbeteringen in procesgang, instrumentarium en sturingsinformatie.

Daarmee pleit de RWI overigens niet per sé voor een verhoging van het aantal tweede trajecten, maar voor een effectieve inzet van vervolgdienstverlening voor iedereen bij wie het eerste traject niet is geslaagd. Uitgangspunt moet zijn dat voor iedere cliënt een doordachte inzet van vervolgdienstverlening plaatsvindt na het niet-slagen van het eerste traject; hetzij in de vorm van een traject, hetzij anderszins.

Dit uitgangspunt vereist een interne en externe informatieoverdracht en communicatie die hierop is afgestemd. Bijzondere aandacht is ook nodig voor de besluitvorming op uitvoerend niveau na een niet-geslaagd traject. Hier moet een balans worden gevonden tussen professionele beoordelingsvrijheid en kaders.

De RWI heeft niet de intentie een 'modelaanpak' te formuleren. Wanneer partijen de procesgang of het beleid rond niet-geslaagde trajecten willen verbeteren, moeten zij vooral kiezen voor oplossingen die bij de eigen organisatie passen. De RWI reikt daarom een aantal mogelijkheden aan die opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen benutten.

1. Inleiding: context en urgentie

Resultaten re-integratie zijn aanleiding voor nadere verkenning

Naar aanleiding van de Re-integratiemarktanalyse 2006² heeft de RWI een aantal witte vlekken benoemd in de kennis over de re-integratiemarkt. Deze worden in 2007 uitgediept in nadere verkenningen. Deze eerste verkenning heeft het thema ‘tweede kans’³.

Werklozen die niet in staat zijn op eigen kracht werk te vinden krijgen re-integratietrajecten aangeboden. Een meerderheid van de trajecten leidt echter niet tot het gewenste resultaat. Tabel 1 geeft een overzicht van de plaatsingspercentages van trajecten. Deze zijn gebaseerd op cijfers uit de benchmarkrapportage van het Blik op Werk Borea Keurmerk.

Tabel 1 Plaatsingsresultaten van trajecten beëindigd in 2006

	Percentage trajecten gericht op plaatsing	Waarvan gerealiseerde plaatsingen
UWV-cliënten	82%	33%*
Gemeentelijke cliënten	24%	33%

Bron: *Benchmarkrapportage Boreakeurmerk, 1 januari t/m 31 december 2006*. De benchmark is gebaseerd op gegevens van 109 bedrijven (waarvan 96 met het keurmerk en 13 bedrijven die bezig waren het keurmerk te verkrijgen). Deze bedrijven vertegenwoordigen gezamenlijk 83% van het marktaandeel in het UWV segment en 64% van het marktaandeel in het gemeentesegment.

*Gegeven worden de resultaten van collectieve UWV-trajecten, dus exclusief IRO-trajecten.

Op basis van de huidige inzichten is het onduidelijk wat er gebeurt na een niet geslaagd traject. Vraag is bijvoorbeeld in welke mate mensen nog een traject krijgen aangeboden. Ook is er weinig zicht op de besluitvorming en overdracht bij de eventuele overgang van een eerste naar een tweede traject.

Deze onduidelijkheden vormden voor de RWI aanleiding om een onderzoek uit te zetten naar beleid en praktijk rond het thema ‘tweede kans’. Dit thema doelt op de dienstverlening in brede zin aan cliënten bij wie het eerste traject geen gewenst resultaat opleverde. Daarbij gaat het zowel om (eerste) trajecten gericht op plaatsing op de arbeidsmarkt, als trajecten gericht op het bereiken van een hogere trede op de re-integratieladder. Ook wat betreft de vervolgdienstverlening had het onderzoek een brede scope: zowel ‘formele’ tweede kans-trajecten (gekoppeld aan een apart contract voor deze doelgroep) als ‘de facto’ tweede kans-trajecten zijn in de analyse meegenomen. Het onderzoek is gestart in december 2006 en is uitgevoerd door *Regioplan Beleidsonderzoek* en *SEO Economisch Onderzoek*. Het richtte zich op het publieke segment⁴.

Deze verkenning, ‘Perspectief op tweede kans’, beschrijft eerst de belangrijkste bevindingen uit het rapport ‘Beleid en praktijk na niet-geslaagde trajecten’. Dit mondt uit in een aantal concrete adviezen en aanknopingspunten voor opdrachtgevers en opdrachtnemers van re-integratietrajecten.

2 De route naar resultaat. Re-integratiemarktanalyse 2006 Raad voor Werk en Inkomen, juli 2006.

3 De andere thema’s zijn: ‘re-integratie voor het zittend bestand’, ‘innovatie’, ‘zelfdoen, uitbesteden of samenwerken’, ‘re-integratie van zieke werknemers’ en ‘sturing op effectiviteit van het gemeentelijk re-integratiebeleid’.

4 Het private segment (de re-integratie van zieke werknemers vanuit het bedrijfsleven) is in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Hierover komt binnenkort eigenstandig onderzoek beschikbaar.

2. Het onderzoek: aanpak en bevindingen

Aanpak

Het onderzoek kent een kwalitatief deel en een kwantitatief deel. Het kwalitatieve deel is gericht op het in kaart brengen van het beleid en de praktijk ten aanzien van niet geslaagde trajecten en het vervolg hierop. De uitvoering van het kwalitatieve deel is verzorgd door Regioplan. Het is verricht aan de hand van:

- telefonische interviews met publieke opdrachtgevers en opdrachtnemers;
- elf verdiepende casestudies over afzonderlijke gemeenten, UWV-locaties en re-integratiebedrijven;
- een rondetafelbijeenkomst⁵.

In dit onderzoek zijn ook de resultaten van een enquête onder gemeenten verwerkt die de RWI begin 2007 liet uitvoeren. Deze ging onder meer over het thema ‘tweede kans-trajecten’.

SEO heeft de kwantitatieve analyses verricht. Doel: een beschrijving geven van het aantal tweede kans-trajecten en het aantal gerealiseerde plaatsingen. Hierbij is gebruik gemaakt van gekoppelde administratieve bestanden met gegevens over WW-, bijstand- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, CWI-inschrijvingen, werk, gesubsidieerd werk en re-integratieactiviteiten. Dit is eerder ook in het kader van het onderzoek ‘De weg naar werk’ gedaan.

Naar aanleiding van de bevindingen uit de kwalitatieve deel van het onderzoek zijn de voorlopige conclusies en mogelijke oplossingsrichtingen voorgelegd aan BoaBorea, UWV en een groep van vijftien gemeenten. De hoofdlijnen van de conclusies werden breed onderschreven. De aangedragen suggesties van deze partijen zijn zoveel mogelijk meegenomen bij de opstelling van dit advies.

Bevindingen

Een minderheid krijgt daadwerkelijk een nieuw traject

Uit de cijfermatige analyses van SEO blijkt dat een minderheid van de cliënten van wie het eerste traject niet tot een plaatsing heeft geleid een tweede traject gaat volgen⁶. Voor de grootste groep wordt geen nieuw traject meer gestart (zie tabel 2). Een korte internetenquête van Regioplan bevestigt deze bevinding. Hieruit is eveneens af te leiden dat een minderheid daadwerkelijk een nieuw traject gaat volgen.

5 Per case zijn (groeps)gesprekken gehouden met uitvoerenden en een leidinggevende. Daarnaast zijn per case enkele cliënten en de cliëntenraad (indien aanwezig) telefonisch geïnterviewd. Verder zijn voor de cases over gemeenten en UWV ook re-integratiebedrijven telefonisch geïnterviewd.

6 Voor alle resultaten geldt dat met name de percentages over de bijstandspopulatie met een zekere marge moeten worden geïnterpreteerd, aangezien de data daar sterkere beperkingen kenden dan bij de overige groepen. Dit neemt niet weg dat de bevindingen op hoofdlijnen een goed beeld geven van de inzet en resultaten van tweedekanstrajecten voor alle drie de groepen.

Tabel 2 Percentage tweede kans-trajecten, 6 en 12 maanden na niet-succesvol eerste traject (gerelateerd aan het aandeel mensen dat op dat moment nog een uitkering ontvangt).

Tijd na niet-succesvolle afronding eerste traject	WW	WAO	WWB
6 maanden	20%	8%	14%
12 maanden	30%	15%	15%

Cijfers hebben betrekking op cliënten die in 2002-2005 instroomden in de uitkering.

Vanzelfsprekend brengen deze cijfers niet alle vormen van dienstverlening in beeld. Zo zijn de bestaande vormen van gesubsidieerde arbeid uit die periode (Wiw, ID en WSW) niet meegenomen in de analyses, terwijl dit een mogelijk vervolg op een niet-geslaagd traject zou kunnen zijn. Met name bij UWV heeft de re-integratiecoach ook mogelijkheden om zelf cliënten te begeleiden. Daarmee lijkt de hoofdconclusie uit het kwantitatieve onderzoek dat een meerderheid na een niet-geslaagd traject geen nieuw traject gaat volgen. In hoeverre deze groep andere vormen van dienstverlening krijgt is niet aan te geven. Evenmin is aan te geven of een grotere groep gebaat zou zijn geweest bij een tweede traject; het gaat immers om een (relatief) minder kansrijke groep.

Overigens valt wel op dat WW-cliënten een bijna tweemaal zo grote kans hebben op een tweede traject als WAO- en WWB-cliënten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat WW-cliënten over het algemeen met minder complexe problematiek kampen. De re-integratiecoach zal hierdoor eerder bepalen dat een tweede traject kans van slagen heeft.

Geen specifieke beleid of specifieke aanpak

Zowel bij opdrachtgevers als bij opdrachtnemers ontbreekt specifiek tweede kans-beleid of een specifieke aanpak voor mensen bij wie het eerste traject niet succesvol was. Dit blijkt uit het volgende:

- De groep is door opdrachtgevers en opdrachtnemers zelden benoemd als specifieke doelgroep;
- Het ontbreekt opdrachtgevers en opdrachtnemers bovendien aan sturingsinformatie over hoe het deze groep vergaat;
- Er wordt nauwelijks specifieke dienstverlening of instrumentarium ingezet voor ‘tweedekansers’.

Er worden momenteel amper formele tweede kans-trajecten ingekocht. Zo heeft slechts een klein deel (3%) van de gemeenten formele contracten voor tweede kans-trajecten. UWV heeft in de periode 2003-2005 formele contracten voor tweede kans-trajecten afgesloten, maar is hiervan afgestapt omdat het niet paste in de ontwikkeling naar re-integratiecoaching en meer maatwerk in de trajecten.

Gemeenten hebben geen zicht op de inzet en resultaten van trajecten voor tweedekansers. UWV heeft dit alleen met betrekking tot de formele tweede kans-contracten. Die zijn overigens niet meer opnieuw aanbesteed. Ook bij re-integratiebedrijven is er geen beeld omtrent het aantal tweedekansers en de resultaten die voor deze groep worden bereikt.

Hoewel de grote meerderheid van (eerste) trajecten niet succesvol eindigt, ervaren opdrachtgevers en opdrachtnemers de thema's 'tweede kans' en 'hoe gaan we om met niet-succesvolle trajecten' nauwelijks als problematisch of urgent. Dit betekent overigens niet dat de dienstverlening per sé stopt na een eerste traject. Tweedekansers krijgen in de praktijk doorgaans dezelfde behandeling als eerstekansers. Zij krijgen daarbij zoveel mogelijk dienstverlening op maat: intensief als het nodig is en minder intensief als het kan. Ze komen dus zeker in aanmerking voor een nieuw traject, als dat zinvol wordt gevonden. Een specifieke aanpak wordt niet nodig geacht bij zowel het beleid als bij de procesgang.

Ontwikkelingen in opdrachtgeverschap komen tweede kans-populatie ten goede

Bovenstaande visie past goed in de ontwikkeling bij UWV en gemeenten om meer dienstverlening op maat in te kopen. Er komt steeds meer specifieke dienstverlening beschikbaar die inzetbaar is voor tweedekansers: uitgebreide diagnoses, trajecten voor zeer moeilijk plaatsbaren, extra intensieve bemiddelingstrajecten of jobhunting, niet-willers trajecten, IRO's, etc. Bij UWV hebben re-integratiecoaches bovendien meer mogelijkheden gekregen om de cliënt zelf te begeleiden. Aparte contracten voor tweedekansers worden daarbij niet nodig gevonden.

Ook wordt veel geïnvesteerd in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer. Zowel bij gemeenten als UWV is er een trend om via casemanagement en re-integratiecoaching meer grip te krijgen op het verloop van trajecten. Daarmee zou er ook meer vat te krijgen zijn op de niet-succesvol verlopende trajecten, zodat eerder is bij te sturen en eventuele vervolgstappen meer onderbouwd zijn te zetten. Ook de opkomst van Work First-constructies maakt een afgewogen inzet van vervolgstappen mogelijk. Deze constructies dienen in een aantal gemeenten mede als een verlengde diagnoseperiode.

De ontwikkeling in het re-integratiebeleid gaat de komende tijd bovendien verder. Maatwerk en resultaatgerichtheid zijn belangrijke uitgangspunten. Meer specifieke aandacht voor tweedekansers ligt daarbij niet in de rede. Gemeenten gaan zich bovendien meer en meer richten op het minder kansrijke deel van de populatie. Trajecten worden daarin mogelijk meer een aaneenschakeling van verschillende instrumenten, bijvoorbeeld gericht op stijging op de re-integratieladder. Daarmee is de vraag of een traject al dan niet is geslaagd minder makkelijk te beantwoorden. In het onderzoek was het bijzonder lastig om goed zicht te krijgen op het vervolg op dit soort trajecten en instrumenten.

Procesgang is duidelijk maar blijkt in de praktijk kwetsbaar

De te volgen processtappen na een niet-succesvol traject zijn duidelijk geregeld: re-integratiebedrijven moeten rapporteren na een niet-succesvol traject. Uitgangspunt is dat er snel een beslissing volgt over een eventueel vervolgtraject. De casemanager (bij gemeenten), re-integratiecoach of arbeidsdeskundige (bij UWV) beslist doorgaans op basis van een eigen inschatting van de kans van slagen van een nieuw traject. Uit de interviews en de enquête onder gemeenten komt naar voren dat het over het algemeen goed lukt om snel na een niet-geslaagd traject een bewuste beslissing te nemen over een eventueel nieuw traject of andere vormen van dienstverlening. Er is in geen enkel interview het signaal afgegeven dat een meerderheid na een niet-succesvol traject in de praktijk geen nieuw traject gaat volgen.

Deze bevinding is toch moeilijk te rijmen met het lage aandeel tweede trajecten in het kwantitatieve onderzoek, wetende dat daarin niet alle vormen van vervolgdienstverlening

waren mee te nemen. Een mogelijke verklaring die de onderzoekers hiervoor geven is dat het toch ‘not done’ is niks meer te doen voor cliënten. En dat het dus ook lastig is dit in een interview te benoemen, zeker als er geen harde cijfers beschikbaar zijn. De indruk ontstaat bovendien dat de gang van zaken rond deze groep eigenlijk niet goed op het netvlies staat van betrokkenen bij opdrachtgevers – noch bij leidinggevenden, noch bij uitvoerenden. Dit bevestigt de bevinding dat het thema amper leeft en dus ook weinig specifieke aandacht krijgt. Het is ook mogelijk dat deze groep in de uitvoering weinig prioriteit krijgt.

Uit het onderzoek komt bovendien naar voren dat de procesgang in de praktijk een aantal kwetsbare elementen heeft. Die hebben betrekking op:

1. *De terugkoppeling wanneer een (eerste) traject weinig kans van slagen meer heeft*

Re-integratiebedrijven melden dit vaak niet (tijdig) aan de opdrachtgever. Dit leidt er soms toe dat rest van het traject wordt ‘uitgezeten’. Met het risico dat cliënten zich niet meer geholpen voelen, vervallen in inactiviteit en frustratie. Kostbare tijd gaat verloren. Een eventueel nieuw traject start in die gevallen ook (onnodig) te laat. Dit is duidelijk niet in het belang van de klant.

Deels komt het uitzitten van trajecten voort uit de resultaatfinanciering. Aangezien er altijd een kans is dat een cliënt op eigen kracht werk vindt kan dat voor bedrijven een reden zijn om af te wachten. Dit komt ten dele doordat de opdrachtgever een terugmelding lang niet altijd accepteert. In de praktijk worden cliënten vaak alleen teruggemeld bij expliciete motivatieproblemen en ziekte. In andere gevallen loopt het - inmiddels weinig kansrijk geachte - traject gewoon door. De opdrachtgever zelf heeft vaak onvoldoende houvast om zelf aan de bel te trekken bij het re-integratiebedrijf. De formele tussenrapportages van re-integratiebedrijven komen nogal eens te laat en blijven (zeer) summier. Alleen directe informatie-uitwisseling tussen opdrachtgever en re-integratiebedrijf kan aanleiding zijn tot bijstelling van trajecten. De intensiteit en kwaliteit daarvan wisselt echter sterk.

2. *De afwikkeling van niet succesvolle trajecten*

Doorgaans vindt er na een niet-geslaagd traject geen persoonlijk gesprek plaats tussen opdrachtgever, RIB en/of cliënt. Eindrapportages van re-integratiebedrijven voldoen doorgaans formeel aan de eisen (diagnose bevindingen, advies voor vervolg), maar blijven toch vaak summier en globaal. Dit maakt het lastig om een goed onderbouwde beslissing over vervolgcacties voor de cliënt te nemen. Het heeft dus navenante risico’s voor de effectiviteit van vervolgcacties en betekent ook dat er amper lering uit is te trekken over de oorzaken van niet-succesvolle trajecten. Dit is nodig om de effectiviteit van trajecten te kunnen verbeteren.

3. *De analyse van de oorzaken van niet-slagen*

Het onderzoek benoemt verschillende factoren waarom trajecten over het algemeen niet tot het gewenste resultaat leiden: ziekte, gebrekkige motivatie, complexere problemen (verslaving, schulden, taal), een verkeerde eerste diagnose, onvoldoende maatwerk in het traject, gewoon pech of een te kort traject. Vaak is het echter lastig om de vinger te leggen op de exacte oorzaak. Medewerkers van re-integratiebedrijven wijzen op het belang van een goede relatie tussen consultant en cliënt: er moet een ‘klik’ zijn. Deze is er niet of in mindere mate bij niet-succesvolle trajecten. Cliënten geven tijdens het traject

niet altijd uit zichzelf precies aan waar problemen liggen of wat de redenen zijn waarom ze bepaalde dingen niet willen of niet doen.

4. *De besluitvorming over een eventueel nieuw traject*

De casemanager (van gemeenten), re-integratiecoach of arbeidsdeskundige (van UWV) beslist hoofdzakelijk op basis van professionele inschatting of een nieuw traject wordt ingezet. Belangrijkste criterium is dat een nieuw traject kans van slagen moet hebben.

Maar er zijn vrijwel nergens richtlijnen die dit concretiseren.

Voor zover de formele procesgang voorziet in een meer onderbouwde besluitvorming, lijkt hier in de praktijk niet altijd naar te worden gehandeld. Zo is de lijn in sommige gemeenten dat er na een niet-geslaagd traject een persoonlijk gesprek plaatsvindt met de cliënt. Vanuit cliënten(raden) in diezelfde gemeenten komt echter het signaal dat dit zeker niet altijd gebeurt⁷.

Bij UWV en in enkele gemeenten is een analysemodel beschikbaar om vervolgstappen te bepalen. Hier wijken uitvoerenden in de praktijk nogal eens van af. Belangrijkste argument is dat het model geen ruimte biedt voor de professionele inschatting van de casemanager of re-integratiecoach. Het management stuurt vaak bewust niet aan op een al te strakke handhaving van de richtlijnen voor uitvoerenden.

Een en ander maakt de procesgang zeer afhankelijk van de capaciteiten van de individuele medewerker. Ook de beschikbare tijd blijkt soms de procesgang te beïnvloeden. In het onderzoek is enkele malen expliciet gewezen op een wel zeer zware caseload van casemanagers en re-integratiecoaches. Overigens kan dit laatste ook een verklaring zijn voor het lage aantal tweede kans-trajecten in het kwantitatieve onderzoek: men komt er simpelweg niet aan toe deze in te zetten.

5. *De overdracht naar een nieuw traject*

Het re-integratiebedrijf dat het tweede traject uitvoert krijgt de informatie over het eerste traject hoofdzakelijk van de cliënt zelf. Er is geen informatieoverdracht of contact tussen het eerste en tweede re-integratiebedrijf. Vaak is dit bewust: re-integratiebedrijven willen een eigen beeld vormen van de cliënten en vanuit een vertrouwensrelatie aan relevante informatie over het eerste traject komen.

De onderzoekers benoemen een aantal duidelijke risico's van deze aanpak. Het kan leiden tot verlies van waardevolle informatie, waardoor mogelijk in het tweede traject (onnodig) dezelfde knelpunten ontstaan als in het eerste traject. De cliënt kan immers slechts vanuit de eigen beleving aangeven waarom het de eerste keer niet is gelukt. Bovendien moeten cliënten dan opnieuw het 'hele verhaal' vertellen. Dit kan leiden tot irritatie en frustratie en daarmee een kleinere kans op succes. Opdrachtgevers stimuleren re-integratiebedrijven niet om hier anders mee om te gaan. Sterker nog, ze sturen vaak niet de eindrapportage van het eerste re-integratiebedrijf mee naar het tweede bedrijf.

6. *Spanning tussen algemene beleidslijnen en een reële afweging van kansen op individueel niveau*

In sommige gemeenten worstelen uitvoerders met de vraag hoe lang ze door moeten gaan met het aanbieden van trajecten. Er is een spanningsveld tussen de wens om niemand op te geven (vaak ook vanuit de politiek ingegeven) en de ervaring dat het voor sommige mensen echt geen zin meer heeft aan re-integratie te werken. In de praktijk komt het volgens uitvoerenden dan ook voor dat mensen drie of meer trajecten volgen.

⁷ In welke mate er daadwerkelijk gesprekken plaatsvinden was in het onderzoek niet vast te stellen.

Er gaan vaak jaren overheen voordat de conclusie volgt dat nog een traject aanbieden geen zin meer heeft.

De genoemde knelpunten doen zich voor bij zowel UWV als gemeenten. Maar er zijn ook duidelijke verschillen. Over het algemeen is er bij UWV meer aandacht voor de te volgen procesgang en contractcondities bij niet-geslaagde trajecten. De communicatie met re-integratiebedrijven verloopt echter bij gemeenten gemakkelijker dan bij UWV. Het zicht op trajecten bij UWV is al verbeterd doordat de re-integratiecoaches van het UWV door de ruimte die ze krijgen meer betrokken zijn bij de trajecten.

Deze procesanalyse leidt (nog) niet tot de conclusie dat de praktijk per sé ineffectief is, of dat er slecht of ondoordacht wordt omgegaan met cliënten bij wie het traject niet is geslaagd. Het geeft wel een aantal duidelijke risico's en kwetsbaarheden in de procesgang aan. Belangrijk probleem is ook het gebrek aan management- of sturingsinformatie: opdrachtgevers en opdrachtnemers weten niet of er effectief wordt omgegaan met vervolgttrajecten.

Uitstroom naar werk vergelijkbaar met of lager dan eerste traject

Over de effectiviteit van tweede kans-trajecten (hetzij formele tweede kans-trajecten, hetzij 'de facto' tweede kans-trajecten) zijn moeilijk uitspraken te doen. Uit de SEO-analyses komt een verschillend beeld naar voren voor de verschillende uitkeringstypen bijstand, WAO/WIA en WW.

Tabel 3 Percentage duurzame uitstroom naar werk binnen 6 maanden na eind eerste en tweede traject*

	Na eind eerste traject	Na eind tweede traject
Bijstand	17%	21%
WAO	23%	22%
WW	33%	24%

*Onder duurzaam werk wordt verstaan werk dat tenminste 6 maanden heeft geduurd.

Bij bijstandsgerechtigden lijkt een tweede traject iets vaker tot duurzaam werk te leiden dan een eerste traject. Enige voorzichtigheid is hier op zijn plaats. Op grond van het datamateriaal is slechts een indicatie mogelijk.

Bij WAO'ers is nauwelijks verschil tussen eerste en tweede trajecten.

Voor WW'ers, de groep waarvoor de meeste tweede kans-trajecten worden ingezet, zijn de resultaten van tweede trajecten minder goed dan die van eerste trajecten. Een mogelijke verklaring hiervoor ligt bij de hogere leeftijd van WW'ers bij een tweede traject.

Geen aantoonbare good practices te localiseren, wel mogelijk bruikbare elementen

Uit het onderzoek zijn geen duidelijke 'good practices' af te leiden van effectieve dienstverleningsmodellen na een niet-geslaagd traject. Omdat het thema niet echt leeft zijn de onderzoekers ook geen voorbeelden tegengekomen van aanpakken die specifiek met tweede kans-beleid te maken hebben. Hooguit zijn elementen in de procesgang naar voren gekomen die een antwoord kunnen zijn op de beschreven knelpunten. Ook signaleren de

onderzoekers specifieke instrumenten die zich in ieder geval goed lenen voor tweedekansers. Deze elementen zijn in paragraaf 3 gebruikt bij het aanreiken van mogelijke ingrediënten voor een tweede kans-aanpak.

3. Adviezen en handreikingen

Het eerste deel van deze paragraaf is een oproep aan opdrachtgevers en opdrachtnemers om het thema tweede kans-trajecten te agenderen. Daarbij komen ook enkele aandachtspunten ter sprake. In het tweede deel worden mogelijke oplossingen beschreven die opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen benutten.

Deel 1: Agendering en aandachtspunten

1. Agendering: richt het perspectief op tweede kans!

Hoewel de meeste (eerste) trajecten niet leiden tot het gewenste resultaat wordt een thema als 'tweede kans' nauwelijks als urgent of problematisch ervaren. Het onderzoek maakt echter duidelijk dat de huidige procesgang na niet-geslaagde trajecten een aantal risico's met zich meebrengt voor de effectiviteit van de dienstverlening. Gebrekkige informatieoverdracht na het eerste traject belemmert op een aantal punten een doordachte besluitvorming over vervolgdienstverlening. Een eventueel tweede traject start nogal eens zonder kennis te (kunnen) nemen van informatie uit het eerste traject.

De RWI vindt dit een onwenselijke situatie. Het gaat immers om een groot deel van de re-integratiepopulatie. En doorgaans niet het meest kansrijke deel. De maatschappelijke verantwoordelijkheid voor deze groep cliënten vraagt om meer specifieke aandacht.

De RWI roept opdrachtgevers en opdrachtnemers op de aandacht te richten op de groep bij wie het eerste traject niet tot het gewenste resultaat heeft geleid, c.q. de groep die al eerder een niet-geslaagd traject heeft doorlopen. Daarmee pleit de RWI overigens niet per sé voor een verhoging van het aantal tweede trajecten, maar voor een effectieve inzet van vervolgdienstverlening. Uitgangspunt: voor iedere cliënt vindt een doordachte inzet van vervolgdienstverlening plaats na een niet-geslaagd traject, hetzij in de vorm van een traject, hetzij anderszins. Daarbij moet bovendien relevante sturingsinformatie beschikbaar zijn.

Het startpunt is idealiter een analyse van de stand van zaken en verbeterpunten op drie dimensies:

A. *De procesgang:*

Uitgangspunt moet zijn dat:

- 'Uitzitten' van trajecten zoveel mogelijk wordt voorkomen;
- De besluitvorming over vervolgstappen na een niet-geslaagd traject goed wordt onderbouwd. Daarbij wordt lering getrokken uit de ervaringen in het eerste traject;
- Er een goede overdracht is naar uitvoerders van eventuele nieuwe trajecten.

Deze uitgangspunten hebben betrekking op de vervolgstappen voor cliënten bij wie het eerste traject niet is geslaagd, of weinig kans van slagen meer heeft. Het spreekt voor zich dat er dan ook regelmatig evaluatie plaatsvindt van inzichten over oorzaken van niet-slagen van eerste trajecten. Hiermee is ook de effectiviteit van initiële trajecten te verbeteren.

B. *Beleid en inhoud van het re-integratieinstrumentarium.*

Idealiter is een breed palet aan instrumenten beschikbaar die aansluiten op de mogelijke oorzaken van niet-geslaagde trajecten. Bijvoorbeeld:

- Jobhunting, als het probleem in het eerste traject met name het vinden van geschikte vacatures was;

- Extra intensieve begeleiding voor mensen die dit nodig hebben;
- IRO-constructies voor cliënten die zelf een goed voorstel inbrengen;
- Niet-willerstrajecten, als de medewerking van cliënten tijdens het eerste traject aantoonbaar te wensen overliet (afspraken niet nakomen, passende vacatures weigeren);
- Diagnostetrajecten, als het echt onduidelijk is wat de reden van niet slagen is. Dit betekent dus niet dat er per sé afzonderlijke trajecten voor tweedekansers moeten worden afgesloten. Wel is er idealiter voor iedereen een zinvol vervolg in te zetten dat past bij de eigen competenties en beperkingen.

C. *Monitoring en sturingsinformatie.*

Gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven kunnen doorgaans in hun bestanden niet identificeren of het om een tweede traject gaat. Zij weten dus niet hoe deze groep is samengesteld, wat er vervolgens gebeurt en welke resultaten worden behaald. Om zicht te krijgen op het rendement van de dienstverlening aan deze groep adviseert de RWI opdrachtgevers en opdrachtnemers om te zorgen voor sturingsinformatie over de groep waarvan het eerste traject niet is geslaagd. Voor opdrachtgevers gaat het bijvoorbeeld om het aantal cliënten dat na een mislukt traject een vervolgetraject krijgt, de termijn waarop dit wordt ingezet en de gerealiseerde resultaten. Opdrachtnemers kunnen zinvolle informatie leveren over het aantal tweedekansers, hun kenmerken en de gerealiseerde resultaten.

De bovengenoemde analyse kan in ieder geval intern - door opdrachtgever en opdrachtnemer afzonderlijk - plaatsvinden. Een meer gezamenlijke analyse van opdrachtgevers en opdrachtnemers kan een meerwaarde bieden omdat het perspectief van beide kanten is te belichten. Daarin is dus een keuze mogelijk.

2. *Een goede balans tussen beoordelingsvrijheid en kaders*

Er ligt een grote verantwoordelijkheid bij uitvoerenden (casemanagers, re-integratiecoaches, arbeidsdeskundigen) voor de besluitvorming over het al dan niet inzetten van een nieuw traject of vervolgactiviteiten. Dit is logisch en terecht: het is belangrijk om vanuit een professionele inschatting en voor iedere cliënt 'op maat' vervolgstappen te zetten.

Het onderzoek geeft de indruk dat het lastig is om de inhoudelijke procesgang in criteria of kaders vast te leggen. Er moet immers ruimte zijn voor een professionele inschatting. Daar waar wel criteria bestaan, wordt er in de praktijk niet altijd naar gehandeld.

Aan de andere kant is het belangrijk om een efficiënte procesgang en een zekere mate van uniformiteit in de dienstverlening te hebben. Dit betekent niet dat de RWI automatisch pleit voor meer of strakkere protocollen. Wel is het belangrijk om een goede balans te vinden tussen beoordelingsvrijheid van uitvoerenden en kaders waarbinnen zij moeten werken.

Het is goed om de besluitvorming na een niet-geslaagd traject regelmatig te evalueren. Enkele vragen daarbij zijn: Wordt voor elke cliënt daadwerkelijk een afgewogen beslissing genomen over mogelijke vervolgstappen? Waarom lukt dat niet? Welke afwegingen worden daarbij gemaakt? Worden richtlijnen of criteria nageleefd? Waarom (niet)? Zijn er verschillen tussen consulenten? Kunnen ze van elkaar leren?

Tevens is het essentieel dat caseload en expertise toegesneden zijn op de taken en verantwoordelijkheden van de consulent. Het onderzoek geeft aanleiding tot zorg over een

(hier en daar) te zware caseload van casemanagers en re-inregratiecoaches. Dit kan een goede dienstverlening aan tweedekansers in de weg staan.

3. Geen standaardoplossingen, wel interessante ingrediënten aan te reiken

De ‘beste aanpak’ bestaat niet. De RWI heeft dan ook niet de intentie een ‘modelaanpak’ te formuleren. Wanneer partijen de procesgang of het beleid rond niet-geslaagde trajecten willen verbeteren, moeten zij vooral kiezen voor oplossingen die bij de eigen organisatie passen. De RWI reikt in dit advies mogelijkheden aan waaruit opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen kiezen. Deels zijn dit oplossingen die in de praktijk al worden toegepast, deels zijn het oplossingen die tijdens of naar aanleiding van het onderzoek zijn genoemd. Het onderzoek leverde dus veel inspiratie.

Deel 2: Ingrediënten voor een betere procesgang

1. Voorkomen van 'uitzitten' van trajecten

De RWI ziet de volgende mogelijkheden om het 'uitzitten' van trajecten te voorkomen:

Contact opdrachtgever-opdrachtnemer-cliënt

Het onderzoek maakt vóór alles duidelijk dat een goed (informeel) contact tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer tijdig en adequaat ingrijpen bevordert. Werkbare afspraken over de frequentie van dit contact bieden goede ijkpunten om de voortgang van trajecten te bewaken.

Sommige gemeentes kiezen er al bewust voor om in hun aanbesteding en in hun contracten vast te leggen dat RIB's met een kleine caseloadomvang per begeleider werken.

Dit betekent automatisch een betere kans op terugkoppeling en sturing.

Goed informeel contact tussen opdrachtgever en opdrachtnemer krijgt bovendien een impuls wanneer uitvoerenden van beide partijen op dezelfde locatie werkzaam zijn. Dit is echter niet altijd gemakkelijk of op korte termijn te realiseren.

Ook het contact met de cliënt kan een essentiële factor zijn. Regelmatig contact tussen opdrachtgever en cliënt kan bijdragen aan tijdige bijstelling. Bijvoorbeeld wanneer de cliënt aangeeft het traject weinig zinvol te vinden, of klaagt over de inzet van het re-integratiebedrijf.

Mogelijkheid bieden traject bij te stellen

Het is natuurlijk van primair belang om het eerste traject op juiste wijze in te zetten. Als de ingekochte diensten toch niet de juiste blijken, moet bijstelling mogelijk zijn. Het is te overwegen om in re-integratiecontracten meer en explicieter mogelijkheden in te bouwen om het traject in die gevallen bij te stellen. Dit kan betrekking hebben op de soort dienstverlening, bijvoorbeeld als de inschaling op de re-integratieladder onjuist blijkt of wanneer de cliënt meer of specifiekere begeleiding nodig heeft. Ook kan het betrekking hebben op het kunnen wisselen van consulent of begeleider, aangezien dienstverleners de 'klik' tussen coach en cliënt essentieel vinden. Contracten kunnen bepalingen bevatten over hoe te handelen in dit soort situaties en welke mogelijkheden er zijn.

Terugmelding contractueel sturen

Als de kans van slagen van een traject (te) klein blijkt, is het wenselijk om dit tijdig te melden aan de opdrachtgever. Dit is te faciliteren door in de contracten in te bouwen dat terugmelden door het re-integratiebedrijf is toegestaan. Of misschien sterker: in bepaalde gevallen móet plaatsvinden, onder nader te benoemen voorwaarden. Eventueel is ook in te bouwen dat opdrachtgevers het recht hebben om in goed onderling overleg cliënten terug te halen van een re-integratiebedrijf. Bijvoorbeeld wanneer er drie maanden geen contact is geweest tussen cliënt en re-integratiebedrijf.

'No cure no pay-contracten' en 'no cure less pay-contracten' kunnen voor opdrachtnemers aanleiding zijn om cliënten bewust trajecten uit te laten zitten. Er is immers altijd een kleine kans dat de cliënt (zelf) werk vindt. Om dit te voorkomen zijn er hier en daar contracten met re-integratiebedrijven afgesloten waarbij de opdrachtnemer, bij een beargumenteerde en geaccepteerde terugmelding, toch een klein deel van de opdrachtsom ontvangt. Dit maakt de balans tussen terugmelden (en zeker zijn van een kleine vergoeding) en niet terugmelden (met zeer kleine kans op de totale opdrachtsom) in financieel opzicht evenwichtiger.

2. Onderbouwde besluitvorming over vervolg

Eindgesprek en eindrapportage

Over het algemeen is er geen eindgesprek tussen opdrachtgever en het re-integratiebedrijf, met of zonder de cliënt. Ook de eindrapportages van re-integratiebedrijven laten nogal eens te wensen over: ze volgen te laat en zijn te globaal. Opvallend is dat opdrachtgevers hun re-integratiebedrijven amper aansturen om dit beter te doen. Verbetermogelijkheden liggen bijvoorbeeld in:

- Geormerkte financiering van een adequate eindrapportage, te betalen na akkoord van opdrachtgever;
- Vaker voeren van een eindgesprek tussen opdrachtgever en opdrachtnemer bij afronding van het traject. Eventueel zelfs een driegesprek met de cliënt erbij. In ieder geval moet helder zijn welke ervaringen de cliënt had in het eerste traject en welke verwachtingen de cliënt heeft over verdere dienstverlening;
- Om te bevorderen dat de essentiële informatie ook in de rapportages verschijnt, kan in het format voor de eindrapportage staan welke informatie opgenomen moet worden. Overigens zonder te komen tot een al te zware administratieve belasting.

Portfolio en logboek

Een andere mogelijkheid om inzicht te krijgen in de problematiek is cliënten in de laatste fase van (nog) niet-geslaagde trajecten een portfolio en eventueel logboek te laten maken. Dit kunnen ze meenemen naar hun casemanager en, indien van toepassing, naar het tweede re-integratiebedrijf.

Mogelijkheden voor uitgebreide diagnose waar nodig

Bij cliënten waarbij geen onderbouwde beslissing over een vervolgtraject mogelijk is, kan een uitgebreide diagnose mogelijk inzicht geven. Deze expertise is in te kopen of zelf in huis te halen.

Ontwikkelingen arbeidsmarkt

Uiteraard hangt de kans van slagen van een traject ook samen met de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. De RWI adviseert om dit aspect mee te nemen bij de besluitvorming over het inzetten van vervolgdienstverlening.

3. Overdracht naar nieuw traject

Informatieoverdracht

In het algemeen vindt er geen overdracht plaats tussen het re-integratiebedrijf dat het eerste traject uitvoert en het re-integratiebedrijf dat het tweede traject uitvoert. Dit gebeurt niet rechtstreeks, maar veelal ook niet via de opdrachtgever. Hierdoor gaan zinvolle inzichten verloren.

De informatie over eerdere trajecten ontvangt het tweede RIB vooral van de cliënt zelf. Voor de cliënt is dit bezwaarlijk omdat hij steeds opnieuw zijn verhaal moet vertellen. Maar bovenal bestaat het risico dat zich in het tweede traject (onnodig) dezelfde knelpunten voordoen, aangezien de cliënt het verhaal alleen vanuit zijn eigen perspectief kan vertellen. Dit is deels te ondervangen door het eindverslag van het eerste re-integratiebedrijf standaard op te sturen naar het tweede bedrijf. Of door bepaalde informatie hieruit ter beschikking te

stellen van het tweede re-integratiebedrijf. Momenteel gebeurt dit weinig of niet systematisch. Ook wordt er niet op gestuurd.

Het kan goed zijn om vast te leggen ook op andere wijze informatie tussen het eerste en tweede re-integratiebedrijf over te dragen. Bijvoorbeeld door voorafgaand aan het tweede traject een gesprek te regelen tussen opdrachtgever, opdrachtnemer van het eerste traject en de opdrachtnemer van het tweede traject, eventueel met de cliënt erbij.

Uiteraard moet hierbij de privacy van de cliënt in acht worden genomen. Een globale inventarisatie leert dat informatieoverdracht van de opdrachtgever naar het tweede re-integratiebedrijf wettelijk is toegestaan zolang dit noodzakelijk is voor de dienstverlening en het zorgvuldig gebeurt: het mag de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig schaden⁸. Toestemming van de cliënt is niet nodig, maar hij moet wel op de hoogte worden gebracht van de informatieoverdracht.

Ook het gebruik bij re-integratiebedrijven om blanco te beginnen, geeft risico op verlies van waardevolle informatie en frustratie bij cliënten. De RWI adviseert opdrachtgevers daarom om erop te sturen dat re-integratiebedrijven gebruik maken van informatie uit het eerdere traject.

4. Systematische analyse van niet op werk gerichte trajecten

Dit advies geldt zowel voor trajecten die gericht zijn op regulier werk als voor overige trajecten. In het onderzoek was het al moeilijk goed zicht te krijgen op de dienstverlening na niet-geslaagde trajecten met als einddoel plaatsing; voor de trajecten met een ander einddoel was dat nog veel lastiger. Ook voor opdrachtgevers en opdrachtnemers zal dit vaak moeilijk zijn. Want wanneer zijn deze trajecten geslaagd en wanneer niet? Bovendien hebben veel gemeentecliënten een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en zijn er daardoor vaak zeer lange trajecten nodig. Dit maakt het voor de opdrachtgever extra lastig het proces te volgen en zo nodig in te grijpen.

Meer systematische toepassing re-integratieladder

De re-integratieladder is een goede manier om trajecten op maat aan te bieden. Bij trajecten die niet gericht zijn op uitstroom naar werk maar op een hogere trede van de re-integratieladder, is het minder duidelijk of deze doelstelling is gehaald. Toch is ook hier een meer systematische aansturing van trajecten te realiseren. Na afloop van het (deel)traject is expliciet vast te stellen of de cliënt zich de gewenste competenties heeft eigengemaakt. En dus daadwerkelijk een trede is gestegen op de re-integratieladder. Hieruit blijkt of het traject al dan niet is geslaagd. Hoogstwaarschijnlijk is het dan ook beter mogelijk om te bepalen welke vervolgactiviteiten het beste zijn in te zetten.

Dit vergt niet alleen een conceptueel gebruik van de re-integratieladder bij de inkoop van diensten, maar ook een meer procesmatige toepassing op individueel klantniveau. Op dit moment ontbreekt echter zicht op het gebruik van de re-integratieladder in de praktijk.

⁸ Zie hiervoor artikel 67 Wet Werk en Bijstand en artikel 73 Wet SUWI.

4. Slot

De RWI doet dus een sterk appel op partijen om het thema te agenderen. Er lijken vooral voor opdrachtgevers duidelijke aanknopingspunten om het thema op te pakken: die hebben immers de lead bij de inzet van vervolgdienstverlening en kunnen contractvoorwaarden aanscherpen en re-integratiebedrijven op deze contractvoorwaarden aansturen. Een niet onbelangrijk onderdeel is bovendien de eigen procesgang rond niet-geslaagde trajecten en de monitoring.

Daarmee is niet gezegd dat re-integratiebedrijven (of andersoortige opdrachtnemers) zouden moeten afwachten welke stappen 'hun' opdrachtgevers op dit thema zetten. Ook voor hen geldt dat sturingsinformatie over de groep tweedekansers en een analyse van het beschikbare instrumentarium kan helpen de dienstverlening aan deze groep te verbeteren. Meer specifiek acht de RWI een bezinning op het adagium 'blanco beginnen' zeer wenselijk, gezien de geschetste risico's die dit met zich mee brengt.