

Handvatten voor effectieve inzet van middelen

Participatieladder voor gemeenten

Peter Brouwer, Maarten Hoeve, Charlotte Smit-Rietveld

Nu de budgetten voor re-integratie krimpen, groeit het belang van effectieve begeleiding richting arbeidsparticipatie. Maar welke aanpak werkt? Welke kosten zijn te verwachten? De gegevens over de Participatieladder bieden gemeenten veel waardevolle handvatten om hun beleid vorm te geven.

Met de invoering van de Wet werken naar vermogen wordt de groep cliënten waarvoor de gemeente verantwoording draagt uitgebreid. De vraag waarvoor gemeenten zich gesteld zien, is hoe voor de grotere groep klanten de beperkte re-integratiemiddelen effectief in te zetten. Bij het vaststellen van de effectiviteit van re-integratieactiviteiten wordt veelal gekeken naar het effect op de uitstroom uit de uitkering¹. Voor mensen met een bijstandsuitkering is de stap van een uitkering naar betaald werk soms echter erg groot. Hebben investeringen in het bevorderen van participatie van deze mensen dan wel zin? Ook investeringen in de participatie van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben vaak wel een zeker effect². Voor deze mensen moeten we dan echter naar andere effecten kijken dan alleen de uitstroom naar werk om te bepalen wat effectieve interventies zijn³. Er zijn verschillende methoden om deze 'tussenresultaten' zichtbaar te maken. Een slimme en efficiënte manier om dit te doen is

door gebruik te maken van gegevens die gemeenten toch al vastleggen. Dit kan door concreet te kijken naar de feitelijke veranderingen in de mate waarin mensen participeren in de maatschappij. Mensen gaan bijvoorbeeld van maatschappelijke isolatie naar een vrijwilligersbaan, of van scholing naar gesubsidieerd werk. Deze gegevens registreren steeds meer gemeenten met behulp van de Participatieladder.

Participatieladder In 2008 heeft Regioplan in opdracht van twaalf gemeenten en de Vereniging Nederlands Gemeenten (VNG) een meetinstrument ontwikkeld om de participatie van de burgers te kunnen meten. Dit meetinstrument, de Participatieladder, onderscheidt zes treden⁴, zie de figuur op de volgende pagina.

De Participatieladder is ontwikkeld in het licht van het participatiebudget voor inburgering, educatie en re-integratie.

6 Betaald werk

5 Betaald werk met ondersteuning

4 Onbetaald werk

3 Deelname georganiseerde activiteiten

2 Sociale contacten buitenshuis

1 Geïsoleerd

Participatie in de vorm van betaald werk is als hoogste doel gedefinieerd. De Participatieladder maakt daarnaast juist ook andere vormen van participatie zichtbaar.

Een gemeente kan met de Participatieladder eenvoudig vaststellen op welke trede een cliënt staat. Door dit regelmatig te doen, in periodieke doelmatigheids gesprekken of na afronding van (een onderdeel van) een re-integratietraject, komt de individuele ontwikkeling van een cliënt duidelijk naar voren.

Eind november 2011 gebruiken zo'n 100 gemeenten in Nederland de Participatieladder. De meesten zijn daar in 2010 of 2011 mee begonnen. VNG en Divosa stimuleren het gebruik van de Participatieladder. De verwachting is dat steeds meer gemeenten er gebruik van zullen maken. In de toekomst zullen de meeste gemeenten dus gegevens hebben over de indeling van hun klanten op de ladder.

Beleidsinformatie

Gemeenten gebruiken de Participatieladder op dit moment vooral om de opbouw en de veranderingen in de mate van participatie van hun cliëntenbestand zichtbaar te maken. Dit inzicht helpt hen om te zien wat de resultaten van hun beleid zijn en ook kunnen zij beleidsdoelstellingen formuleren in termen van participatie van cliënten. Volgens TNO kan uit de rijkdom aan gegevens die de Participatieladder biedt nog meer informatie worden gehaald. Door gebruik te maken van (historische) participatiegegevens van het eigen cliëntenbestand en de kosten en baten van het eigen re-integratie-

instrumentarium, kunnen gemeenten beter onderbouwde beleidskeuzes maken en realistischer beleidsdoelstellingen formuleren. Daarom besteedt TNO hier aandacht aan in haar kennisontwikkelingsprogramma Inzetbaarheid en Sociale Cohesie.

De methode die we hebben ontwikkeld (OPAL⁵) gaat uit van de ontwikkelingen van mensen op de Participatieladder die door de gemeente zijn waargenomen en geregistreerd. We merken daarbij op dat de ontwikkeling van een individu niet altijd betekent dat iemand één trede op de ladder stijgt en zo stap voor stap naar de bovenste trede beweegt. In de praktijk zien we dat ook sprongen van meerdere treden en bewegingen naar beneden mogelijk zijn. Op basis van ontwikkelingen van het WWB-bestand in de afgelopen jaren stellen we de gemiddelde overgangskansen van mensen op de Participatieladder vast: hoe groot is de kans dat iemand in een bepaalde periode van de ene trede naar de andere trede gaat op de ladder? De OPAL-methode analyseert de overgangskansen tussen treden en vertaalt deze kansen in beleidsinformatie.

De beleidsinformatie, die met de gegevens van de Participatieladder kan worden gegenereerd, vervult vier doelen:

1. Vooruitkijken: wat staat ons te wachten?
2. Terugkijken: hoe hebben we het gedaan?
3. Innoveren: hoe kunnen we het beter doen?
4. Benchmarks: wat kunnen we van elkaar leren?

Voor al deze vier doelen kan een zorgvuldige analyse van de overgangskansen op de Participatieladder gemeenten extra informatie opleveren op populatieniveau of voor groepen cliënten met specifieke kenmerken.

Doel 1: Vooruitkijken Met de OPAL-methode zijn betrouwbare voorspellingen te doen over de toekomstige verdeling van de populatie over de treden van de Participatieladder⁶, over de gemiddelde duur tot uitstroom uit de uitkering en over de kans dat iemand uiteindelijk naar werk uitstroomt. In alle gevallen is daarbij ook onderscheid te maken naar verschillende kenmerken van personen, zoals leeftijd, geslacht en leefsituatie.

De verwachte verdeling van de populatie over de treden van de Participatieladder is voor gemeenten van belang om vooraf een inschatting te kunnen maken van de middelen die nodig zijn om hun cliënten te kunnen bedienen. Het gaat daarbij niet alleen om welke financiële middelen (budgetten) nodig zijn, maar ook om de benodigde expertise en het type interventies dat nodig is om iedereen op de juiste manier richting werk te begeleiden. Dit heeft implicaties voor het personeelsbeleid (benodigde formatie en competenties van klantmanagers) en de contracten die met aanbieders van re-integratiediensten worden afgesloten.

Het vooruitkijken beperkt zich niet tot een jaar. Door naar de verwachte duur tot uitstroom uit de uitkering te kijken, wordt ook inzichtelijk welke middelen op de (middel)lange termijn nodig zijn. Zeker voor mensen op de onderste treden van de Participatieladder is het goed mogelijk dat een traject van meerdere jaren nodig is om iemand naar werk toe te leiden. Wanneer we alleen naar de ontwikkeling van mensen op de korte termijn kijken, levert dat een onvolledig beeld op, wat kan leiden tot onjuiste beleidskeuzen.

Bij het vooruitkijken, kunnen we ook meenemen wat de verwachte kans is dat iemand uiteindelijk naar werk uitstroomt of dat iemand uit de uitkering stroomt om andere redenen. Behalve nuttige informatie voor beleidsmakers en bestuurders, helpt dergelijke informatie ook om de verwachtingen te managen van klant en klantmanager. Zij kunnen zich met deze informatie beter voorbereiden op de duur van het traject dat ze met elkaar ingaan en de mogelijke uitkomsten daarvan.



Vrijwilligerswerk is ook een vorm van participatie

Doel 2: Terugkijken We begonnen dit artikel met het belang van de effectiviteit van re-integratie. Door te kijken naar de gerealiseerde overgangen op de Participatieladder kunnen gemeenten de effectiviteit van hun beleid gedetailleerd evalueren. In de door ons gebruikte data was bijvoorbeeld duidelijk te zien dat vanaf de inzet van een project voor allochtone vrouwen, deze groep meer kans had om vanaf de onderste trede op de ladder een stap omhoog te zetten. Door op deze manier de gemaakte kosten en gerealiseerde baten door te rekenen kan het rendement van de ingezette begeleidingstrajecten zichtbaar gemaakt worden. In het bijzonder kunnen gemeenten nagaan waar het goed gaat en waar nog winst te behalen is door de opwaartse ontwikkeling van

cliënten (eventueel met specifieke persoonskenmerken) op de Participatieladder verder te stimuleren.

Doel 3: Innoveren In het verlengde van de evaluatie van beleid kunnen aangrijpingspunten voor verbetering of beleidsinnovatie geconcretiseerd worden. Wij adviseren om bij het formuleren van nieuw beleid of het inzetten en ontwikkelen van nieuwe interventies in te schatten wat de verwachte effecten zijn op de ontwikkelingen die mensen maken op de Participatieladder. Is de verwachting bijvoorbeeld dat door de interventie meer mensen vrijwilligerswerk gaan doen of gaan deelnemen aan georganiseerde activiteiten? Of is het aannemelijk dat mensen uiteindelijk sneller uit de WWB zullen stromen, waardoor er een besparing op uitkeringsgelden gerealiseerd wordt? Op deze manier is een beleidssimulatie te maken, waarin de verwachte kosten en baten benoemd worden. Daarmee is vast te stellen of de innovatie een positief verwacht resultaat heeft. In het bijzonder geldt dat bij het inkopen of ontwikkelen van nieuwe interventies op deze manier goed vastgesteld kan worden of de investering loont, c.q. hoeveel een interventie waard is om in te investeren.

Doel 4: Benchmarken De genoemde mogelijkheden om beleidsinformatie te genereren gelden binnen elke gemeente die met de ladder werkt en de ontwikkeling van haar cliënten op de ladder in beeld heeft. Wanneer meerdere gemeenten op deze manier met hun gegevens omgaan, ontstaat ook de mogelijkheid om dit met elkaar te vergelijken (benchmarken) en op die manier van elkaar te leren. Zo wordt het niet alleen mogelijk om de resultaten die gemeenten met hun klanten behalen te vergelijken, maar ook in welke treden en welke overgangen tussen treden het verschil tussen de gemeenten zit. De vergelijking kan worden gedaan voor de gehele populatie of voor specifieke groepen binnen de populatie (bijvoorbeeld ouderen of alleenstaande ouders) om te corrigeren voor de verschillen in bevolkingsopbouw tussen gemeenten.

Met deze informatie kunnen gemeenten gericht bij elkaar te rade gaan, welk specifiek beleid of welke interventies zij hiervoor inzetten en of dit ook te vertalen is naar de praktijk in de eigen gemeente.

Conclusie Met de gegevens die gemeenten vastleggen over bewegingen van cliënten op de Participatieladder kunnen zij

veel waardevolle beleidsinformatie genereren, zeker als ook de overgangskansen worden geanalyseerd. Dit zal hen helpen om in tijden van bezuinigingen evenwichtige beslissingen te nemen en de re-integratiemiddelen zo effectief mogelijk in te zetten. Effectief betekent dan niet alleen het realiseren van uitstroom op korte termijn, maar ook het bevorderen van de participatie van mensen die nu lager op de Participatieladder staan en waarvoor een langere termijn visie en inspanning nodig zijn.

Peter Brouwer (peter.brouwer@tno.nl), **Maarten Hoeve** en **Charlotte Smit-Rietveld** zijn als onderzoeker werkzaam bij TNO.

Noten

1. Zie bijvoorbeeld: Besseling, J., P. Brouwer, A. Heyma, C. van Klaveren, M. Klerkx, D. Ooms, E. de Vos en W. Zwinkels, *Handboek meetmethoden voor effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid op persoonsniveau - Een handvat voor beleidsmakers en onderzoekers voor het vaststellen van de (netto-)effectiviteit van activerend arbeidsmarktbeleid*, TNO/SEO, mei 2008.
2. Zie onder andere: Brouwer, P, W.S. Zwinkels en J. Van Genabeek (2006), *Maatschappelijke kosten en baten van gesubsidieerde arbeid en sociale activering*, Hoofddorp, TNO; Brouwer P. en F.B.M. Giesen, *De meerwaarde van Emma at Work*, TNO Kwaliteit van Leven, juni 2009; Brouwer, P. en F.B.M. Giesen, *Maatschappelijk rendement De Schalm*, TNO, mei 2010.
3. Zie Brouwer P, Giesen F, Oomens S., *Effecten van activeringstrajecten: veranderingen meetbaar maken*, Maandblad Reïntegratie, maart 2009, p. 20-23.
4. Zie voor meer informatie over de ontwikkeling en implementatie van de Participatieladder: www.participatieladder.nl.
5. OPAL staat voor Overgangen op de Participatieladder. Deze methode hebben we ontwikkeld op basis van gegevens van een middelgrote gemeente, die al vanaf 2005 met een participatieladder werkt. Voor meer informatie over de methode zie <http://www.tno.nl/downloads/Productblad%20OPAL.pdf>.
6. Het absolute aantal personen op de Participatieladder is (nog) niet goed te voorspellen, omdat dit sterk afhankelijk is van economische omstandigheden.

Meer informatie? Kijk op www.kennisbanksocialezaken.nl