

Aan: de leden van de gemeenteraad van Zuidplas



Contactpersoon	Telefoon	Datum
M. ter Hoeve	06-15872064	1 september 2022

onderwerp

Aanbieding rapport onderzoek Participatiebeleid van de Groene Hart Rekenkamer

Geachte leden van de gemeenteraad van Zuidplas,

In januari 2022 heeft de Groene Hart Rekenkamer (verder: GHR) u geïnformeerd over de start van het rekenkameronderzoek naar het participatiebeleid in uw gemeente. In het afgelopen half jaar heeft onderzoeksbureau Berenschot dit onderzoek namens de GHR uitgevoerd.

In deze brief treft u onze conclusies en aanbevelingen aan. Als bijlage bij deze brief is de eindrapportage participatiebeleid bijgevoegd. We beginnen in deze brief met de achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Vervolgens delen wij onze hoofdconclusie en aanbevelingen. Tot slot schetsen we het vervolgproces om tot een afronding van dit onderzoek te komen.

Voor de volledige analyse, aanleiding, doelstelling en onderzoeksverantwoording verwijzen wij u graag naar het bijgevoegd rapport.

Waarom dit onderzoek

In 2015 is samen met de Wmo en de Jeugdwet de Participatiewet ingevoerd. Met de komst van de Participatiewet bieden gemeenten ondersteuning aan nieuwe doelgroepen – met name mensen die niet langer terecht kunnen in de Wajong (ondersteuning voor jonggehandicapten) en de Wsw (de sociale werkvoorziening). Voor deze inhoudelijke opgave hebben gemeenten de beschikking gekregen over nieuwe instrumenten, zoals de inzet van loonkostensubsidies (een tegemoetkoming voor werkgevers om verminderde productiviteit van kandidaten te compenseren). De invoering van de Participatiewet is gepaard gegaan met een financiële opgave. Sinds 2010 zijn de re-integratiemiddelen van gemeenten door het Rijk fors gereduceerd. Ook voor de Wsw, die vaak in nauwe samenhang met de Participatiewet georganiseerd is, zijn per persoon minder middelen beschikbaar. Daarmee stelt de Participatiewet gemeenten voor grote uitdagingen.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat is de effectiviteit van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas van de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk en hoe beleven bijstandsgerechtigden dit beleid?

De GHR heeft bij deze hoofdvraag een aantal deelvragen geformuleerd, verdeeld over de onderwerpen Beleid, Uitvoering, Klanttevredenheid en Benchmark, die zijn aangevuld door Berenschot. Deze vragen treft u aan op pagina 9 en 10 van het bijgevoegde rapport.

Technische reactie (ambtelijk wederhoor)

De conceptrapportage is op 22 juni jl. aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een technische reactie. Dit betekent dat de ambtelijke organisatie de mogelijkheid heeft gekregen om de conceptbevindingen te controleren op feitelijke onjuistheden. Deze technische reactie met onze reactie hierop, is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Hoofdconclusie van het onderzoek

De onderzoekers van Berenschot trekken, in afstemming met GHR, op hoofdlijnen de volgende conclusies:

1. Er is een inhaalslag gemaakt, maar de bijstandsdichtheid is nog steeds relatief hoog.
2. Er wordt bovengemiddeld veel aandacht besteed aan mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.
3. Wat de kaders en verantwoording betreft, is de basis op orde, maar ontbreekt er een uitsplitsing van resultaten op het niveau van Zuidplas.
4. In 2019 zijn de meeste doelen gerealiseerd, terwijl in 2020 een groter deel van de doelen niet gerealiseerd is.
5. De coronacrisis heeft veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten.
6. De gemeente benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt.
7. De werkgeversdienstverlening is effectief, maar er is wel een verandering van focus nodig.

Al deze conclusies zijn in het rapport verder toegelicht vanaf pagina 4.

Beantwoording onderzoeksvragen

De bovenstaande conclusies zijn getrokken op basis van uitvoerig onderzoek door Berenschot. Voor de beantwoording van alle onderzoeksvragen, verwijzen wij u naar hoofdstuk 2 tot en met 5 van het bijgevoegde rapport. U bent van ons gewend een schematisch vergelijking van de vier GHR-gemeenten in het rapport aan te treffen. Gezien de verschillende regionale verbanden en complexiteit van het onderwerp, is daar in dit onderzoek niet voor gekozen. In het onderzoeksrapport zijn op verschillende plekken wel vergelijkingen gemaakt.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies van onderzoeksbureau Berenschot, doet de GHR de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich met name op het college.

1. Zorg voor een uitsplitsing van de resultaten op het niveau van Zuidplas en bespreek de aanvullende doelen met de andere IJsselgemeenten.

Toelichting: We bevelen aan om de systemen bij IJsselgemeenten zo aan te passen dat de gedetailleerde verantwoordingsinformatie uitgesplitst kan worden op het niveau van Zuidplas. De uitvoering van de Participatiewet is voor het college en de raad van Zuidplas immers op afstand georganiseerd en dat maakt het redelijk om ook hogere eisen te stellen aan de verantwoordingsinformatie. Het ontsluiten van de verantwoordingsinformatie zou bovendien ook met terugwerkende kracht moeten gebeuren, zodat college en raad kunnen beoordelen of in de afgelopen jaren alle gestelde doelen zijn behaald. Verder bevelen we aan om de aanvullende doelen van de gemeente Zuidplas te bespreken met de andere IJsselgemeenten en na te gaan of deze doelen door de gemeenschappelijke sociale dienst geïmplementeerd kunnen worden. We hebben namelijk geconstateerd dat IJsselgemeenten de aanvullende doelen van Zuidplas namelijk niet apart bijhoudt, mede omdat deze aanvullende doelen niet besproken zijn met de andere IJsselgemeenten.

Het kan echter niet de bedoeling zijn dat aanvullende doelen die zijn vastgesteld door het college en de raad van Zuidplas blijven ‘zweven’ tussen beleid en uitvoering. Er zou duidelijkheid geschapen moeten worden, waarbij de doelen ofwel geïmplementeerd worden ofwel van tafel gaan ofwel deels geïmplementeerd worden en deels van tafel gaan. Het risico bestaat namelijk dat de onduidelijkheid over deze aanvullende doelen voor ruis in de samenwerking tussen de gemeente en de gemeenschappelijke sociale dienst gaat zorgen.

2. Benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten.

Toelichting: We bevelen aan om de beleidsruimte die de Participatiewet biedt sterker te benutten door meer in te zetten op plaatsing van kandidaten met loonkostensubsidie. Het instrument loonkostensubsidie is, zoals toegelicht in dit rapport, vanaf de invoering van de Participatiewet flink onderbenut gebleven door gemeenten. In 2019 concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in haar evaluatie van de Participatiewet dat de baankansen van mensen met een arbeidsbeperking sinds de invoering van de Participatiewet nauwelijks verbeterd zijn. Loonkostensubsidie is een instrument dat bij uitstek geschikt is om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Pas in de laatste paar jaar zijn gemeenten begonnen om een inhaalslag te maken. Met reden, want uit onderzoek van onder andere Berenschot blijkt dat de inzet van loonkostensubsidies een positieve businesscase biedt voor de gemeente, met een terugverdientijd van 3 tot 5 jaar. Als er breder wordt gekeken dan de financiële businesscase en ook gekeken wordt naar de algemene, maatschappelijke baten van de inzet van loonkostensubsidietrajecten, dan valt de businesscase nog positiever uit en is de terugverdientijd nog korter, namelijk 1 tot 2 jaar. Loonkostensubsidies kunnen ook, al dan niet tijdelijk, ingezet worden voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die zonder deze subsidie niet aan de slag zouden komen bij een reguliere werkgever. Sinds kort vergoedt de Rijksoverheid de inzet van loonkostensubsidies naar realisatie. Het financiële risico voor gemeenten is daarmee beperkt. Er zijn dus veel kansen en weinig bezwaren om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten. Het enige nadeel waar de gemeente rekening mee moet houden is dat loonkostensubsidie meestal niet het enige instrument is dat gemeenten moeten inzetten om een Participatiewetcliënt aan de slag te helpen. Vaak is er ook begeleiding nodig om een kandidaat werkfit te maken of jobcoaching om de kandidaat te ondersteunen bij de werkgever. Het Rijk vergoedt de inzet van deze aanvullende instrumenten niet naar realisatie maar met een vast jaarlijks budget. Als de gemeente ervoor kiest om het instrument loonkostensubsidies beter te benutten, dan zou de gemeente dus ook extra middelen voor begeleiding ter beschikking moeten stellen aan de sociale dienst.

3. Voorkom dat de groep tussen nieuw beschut en Banenafpraak tussen de wal en het schip valt.

Toelichting: In het verlengde van het voorgaande punt bevelen we aan om beleid te maken voor de groep cliënten die niet in aanmerking komt voor beschut werk en eigenlijk ook niet in staat is om bij een reguliere werkgever te werken. Deze groep dreigt namelijk tussen de wal en het schip te vallen, zo is onder andere bij de evaluatie van de Participatiewet geconstateerd. Ook voor deze groep kan het instrument loonkostensubsidie worden ingezet om banen te creëren. Zij kunnen namelijk met behulp van een loonkostensubsidie in dienst worden genomen bij het regionale sociaal ontwikkelbedrijf. Ook voor deze aanbeveling geldt dat het Rijk de loonkostensubsidie vergoedt, maar dat de gemeente zelf moet zorgen voor middelen voor de begeleiding. Daarnaast concludeerden we in relatie tot het sociaal ontwikkelbedrijf dat cliënten die daarvoor in aanmerking komen sneller kunnen worden doorgeleid naar een traject bij Promen.

4. Coördineer de inzet van leerlijnen in de regio.

Toelichting: We hebben geconstateerd dat er verschillende partijen in de regio bezig zijn met het

ontwikkelen van leerlijnen om cliënten werkfit te maken. Er is behoefte aan coördinatie, zodat partijen optimaal gebruik maken van elkaars expertise en er geen dubbelingen in het aanbod ontstaan. De directeur van IJsselgemeenten is regionaal trekker in Rijnmond van de inventarisatie en heeft hierover contact met onder andere de directie van Promen. Een dergelijke verkenning lijkt ons een goede stap, waar mogelijk nieuwe, gezamenlijke oplossingen uit voortkomen. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om in de toekomst bepaalde leerlijnen van Promen ook in de regio IJsselgemeenten te organiseren.

5. Verleg de focus van de werkgeversbenadering naar een lange termijnrelatie met werkgevers.

Toelichting: We bevelen aan om wat de werkgeversbenadering betreft de focus te verleggen: van zoveel mogelijk matches maken naar het bouwen aan een lange termijnrelatie met werkgevers. Bij IJsselgemeenten herkent men dat deze verschuiving van de focus nuttig en nodig is.

Vervolg

De GHR is van mening dat met het opleveren van de rapportage en deze oplegnotitie het vervolg nu aan de politiek is. De GHR adviseert de gemeenteraden om het rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen te agenderen in de raad(scommissie).

In de programmaraad van 17 juni 2021 is besloten dat de leden van de programmaraad het college verzoeken een bestuurlijke reactie op het rapport te geven. De discussie zal in de raad(scommissie) dan tussen het college van B&W en de raad gevoerd kunnen worden. We beseffen uiteraard dat het niet aan de GHR, maar aan de gemeenteraad zelf is, om al dan niet over te gaan tot agendering van het onderzoeksrapport en het nemen van besluiten. Ons advies is daarbij om de aanbevelingen op te nemen in een raadsbesluit. Desgewenst zijn wij van harte bereid om met de griffie te kijken naar een goede formulering in het raadsvoorstel, indien de raad dat van ons vraagt.

Toelichting op de rapportage

U bent van ons gewend dat wij een toelichting geven voor alle vier de gemeenten tegelijk. Daarbij hebben afzonderlijke gemeenteraden de mogelijkheid om een individuele toelichting aan te vragen. Dit is het eerste onderzoek dat wij opleveren in een nieuwe raadsperiode. Wij doen het daarom deze keer anders. Wij willen graag een toelichting geven in alle vier de afzonderlijke gemeenten in een commissie- of raadsvergadering en niet voor alle gemeenten tegelijk. De onderzoekers zullen daarbij aanwezig zijn en al uw vragen zo goed mogelijk beantwoorden. Daarnaast stellen wij ons in deze vergadering graag aan u voor. Wij treden hierover in overleg met de griffie.

Wij hopen u op deze manier voldoende te hebben geïnformeerd en u met het bijgevoegde rapport, te helpen in uw beeldvorming over dit belangrijke onderwerp. Als u nog vragen of opmerkingen heeft, dan horen wij die uiteraard graag.

Wij zien uit naar een ontmoeting met u.

Met vriendelijke groet,
De rekenkamercommissie Groene Hart Rekenkamer,

Dhr. M. Ter Hoeve MSc, plv. voorzitter
Dhr. drs. J.H. van Oort, lid



CONCEPTRAPPORT

Onderzoek uitvoering Participatiewet Zuidplas

In opdracht van de Groene Hart
Rekenkamer

66465 - 13 juli 2022

Paul Schenderling, Irene van Eldik, Rebecca Spruijt

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	4
Inleiding	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	6
HOOFDSTUK 1.	9
Inleiding.....	9
1.1 Aanleiding en context	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Aanpak.....	10
HOOFDSTUK 2.	13
Beleidsdoelen	13
2.1 Doelgroepen en beleidsdoelen Participatiewet	13
2.2 Lokale en regionale context.....	15
2.3 Beleidsdoelen gemeente	16
HOOFDSTUK 3.	18
Uitvoeringspraktijk.....	18
3.1 Vertaling van beleid naar uitvoering	18
3.2 Uitvoering werkzoekendendienstverlening	18
3.2.1 Algemene inrichting werkprocessen	18
3.2.2 Aandacht voor specifieke doelgroepen	19
3.3 Uitvoering werkgeversdienstverlening	20
3.4 Ervaren succes- en knelpunten	21
HOOFDSTUK 4.	23

Resultaten	23
4.1 Overkoepelende resultaten	23
4.2 Bijdrage aan uitstroom door inzet van instrumenten	25
4.3 Invloed coronacrisis	27
4.4 Financiële resultaten	28
4.5 Verantwoording	29
HOOFDSTUK 5.	31
Cliëntervaringen	31
5.1 Inleiding	31
5.2 Ervaringen van werkzoekenden.....	31
5.3 Ervaringen van werkgevers	32
Bijlage 1. Referentiegemeenten	33
Bijlage 2. Midden-Holland.....	34

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De Groene Hart Rekenkamer (GHR) heeft Berenschot gevraagd om het onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeenten Gouda, Waddinxveen, Zuidplas en Bodegraven-Reeuwijk. Het onderzoek van de GHR richt zich primair op de wijze waarop in de gemeenten vorm is gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet, de doelen die daarbij zijn gesteld en de middelen die zijn ingezet. De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat is de effectiviteit van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas van de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk en hoe beleven bijstandsgerechtigden dit beleid?

De GHR heeft bij deze hoofdvraag een aantal deelvragen geformuleerd, verdeeld over de onderwerpen Beleid, Uitvoering, Klanttevredenheid en Benchmark, die zijn aangevuld door Berenschot. De deelvragen zijn te vinden in paragraaf 1.2.

We hebben in onze aanpak een onderscheid gemaakt tussen feiten, ervaringen en conclusies. In dit hoofdstuk maken we de balans op: wat is het overkoepelende beeld dat oprijst uit de feiten en ervaringen die we hebben verzameld? Welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken? En welke aanbevelingen kunnen we op grond van deze conclusies doen? Bij het trekken van conclusies hebben we uiteraard gebruik gemaakt van onze ruime kennis en ervaring op het terrein van de Participatiewet, uit vele onderzoeken voor gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven, brancheorganisaties zoals Cedris en Divosa en de stelselverantwoordelijke partij, het ministerie van SZW.

Conclusies

Onze conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen zijn als volgt:

1. **Er is een inhaalslag gemaakt, maar de bijstandsdichtheid is nog steeds relatief hoog.**

Toelichting: De hoofdconclusie is gebaseerd op de uitkomst van de benchmark Participatiewet. De conclusie uit de benchmark wordt ondersteund door de andere bevindingen. Uit de benchmark blijkt dat de bijstandsdichtheid in Zuidplas vanaf 2015 hoger is dan het gemiddelde van referentiegemeenten. Eind 2019 is het verschil gedaald tot ongeveer 0,2 procentpunt. De voornaamste oorzaak hiervan is dat in 2017 en 2018 de uitstroom (naar werk) is toegenomen, terwijl de instroom beperkt is gebleven (in de referentiegemeenten bleef de bijstandsdichtheid in 2017 stijgen, in Zuidplas is de bijstandsdichtheid in dat jaar juist gedaald). In 2020 en 2021 is het verschil hetzelfde gebleven (zo'n 0,2 procentpunt). In 2020 is de bijstandsdichtheid in Zuidplas en in de referentiegemeenten licht gestegen, ongeveer in dezelfde mate. In 2021 is de bijstandsdichtheid in Zuidplas en de referentiegemeenten gedaald, eveneens in ongeveer dezelfde mate. De prestaties sinds 2015 zijn dus te danken aan een combinatie van instroombeperking en uitstroombevordering. Deze combinatie is terug te vinden in de gestelde beleidsdoelen. De komende jaren zou het streven kunnen zijn om de bijstandsdichtheid op of onder het gemiddelde van referentiegemeenten te brengen. Hiervoor is met name inzet nodig om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen.

2. Er wordt bovengemiddeld veel aandacht besteed aan mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Toelichting: Wat de inspanningen voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt betreft, concluderen we dat de gemeente Zuidplas en uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten bovengemiddeld veel inspanningen plegen om dit voor elkaar te krijgen. Zo stelt de gemeente extra re-integratiemiddelen beschikbaar. Ook volgt IJsselgemeenten de ontwikkeling van cliënten, in tegenstelling tot veel andere sociale diensten die vooral kijken naar de uitstroom naar werk en de ontwikkeling van cliënten niet monitoren. Cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die gemotiveerd zijn maar om allerlei redenen nu niet kunnen werken, worden door IJsselgemeenten ondersteund volgens de *evidence-based FIP*-methode.

3. Wat de kaders en verantwoording betreft, is de basis op orde, maar ontbreekt er een uitsplitsing van resultaten op het niveau van Zuidplas.

Toelichting: We concluderen dat Zuidplas en IJsselgemeenten wat de doelen en verantwoording betreft een opmerkelijk gemengd beeld laat zien. Aan de ene kant zijn de prioriteiten van de IJsselgemeenten vertaald in concrete streefwaarden en meetbare indicatoren. Naast de overkoepelende doelen en streefwaarden die op het niveau van de IJsselgemeenten zijn vastgesteld, heeft de gemeente Zuidplas zelf een aantal aanvullende beleidsdoelen geformuleerd (zie hoofdstuk 2). Het eerste aspect van deze conclusie is dus dat Zuidplas en IJsselgemeenten qua meetbare doelstellingen uitstekend presteren, ook vergeleken andere gemeenten. In veel andere gemeenten, ook in het Groene Hart, worden beleidsdoelen namelijk niet of onvolledig vertaald in concrete streefwaarden en meetbare indicatoren. Ook is de verantwoordingsinformatie niet in alle gemeenten volledig en kwalitatief op orde. Aan de andere kant is het niet mogelijk gebleken om de verantwoording van de resultaten uitgesplitst te krijgen voor Zuidplas op het niveau van concrete streefwaarden en meetbare indicatoren. We hebben alleen inzicht gekregen in de resultaten van alle drie de IJsselgemeenten samen. De reden hiervoor is dat de systemen van IJsselgemeenten hier niet op ingericht zijn. Dit maakt het voor ons als onderzoekers moeilijk om na te gaan in hoeverre de beleidsdoelen voor Zuidplas behaald zijn of niet. Het tweede aspect van deze conclusie is daarom dat de verantwoordingsinformatie tekortschiet. Zonder verantwoordingsinformatie op het niveau van streefwaarden en indicatoren is het voor de raad immers moeilijk om haar controlefunctie adequaat uit te oefenen, terwijl dit op zichzelf al lastiger is omdat de uitvoering op afstand is geplaatst. Wel ontvangt de raad kwartaalrapportages met informatie over de in-, uit- en doorstroom en over de financiële realisaties. De raad kan dus wel op hoofdlijnen een beeld vormen over de resultaten.

4. In 2019 zijn de meeste doelen gerealiseerd, terwijl in 2020 een groter deel van de doelen niet gerealiseerd is.

Toelichting: Hoewel we dus geen conclusies kunnen trekken over het al dan niet behalen van de doelen van Zuidplas, kunnen wel op het niveau van de drie gemeenten daarover een conclusie trekken. Onze conclusie is dat in 2019 de meeste doelen gerealiseerd zijn, terwijl in 2020 een groter deel van de doelen niet gerealiseerd is. In 2019 gaat het om de volgende doelen die gerealiseerd zijn: de uitstroom naar werk, de preventie van instroom, het doel om iedere klant minimaal één keer per jaar te spreken, het beoogde aantal handhavingsonderzoeken en het minimale rapportcijfer voor het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek. Het belangrijkste doel dat zowel in 2019 als 2020 niet is behaald is dat het aantal bijstandsgerechtigden dat een ontwikkelstap zette lager lag dan beoogd. Wel kent IJsselgemeenten cliënten relatief goed en spreekt men cliënten relatief vaak, mede dankzij de inzet van de FIP-methode. Ook blijkt uit de analyses dat er voor cliënten van Zuidplas relatief veel re-integratievoorzieningen worden ingezet. Hierbij wordt hierbij relatief sterk ingezet op ondersteuning van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Hoewel het eigen beleidsdoel dus niet is behaald, zijn er dus wel veel inspanningen gepleegd.

5. De coronacrisis heeft veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten.

Toelichting: De coronacrisis heeft voor Zuidplas, net als in veel andere gemeenten, veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten. Dit is een conclusie die in 2020 en 2021 haar weerslag heeft gehad op de andere conclusies en is dus relevant om mee te wegen in de beoordeling van de resultaten. Bij de meeste gemeenten werd er in 2020 minder besteed aan re-integratie dan begroot en ook minder besteed dan in het voorgaande jaar, omdat er in 2020 vanwege de coronamaatregelen minder mogelijk was. In Zuidplas is het gelukt om ondanks de coronamaatregelen in te blijven zetten op re-integratie. Dit heeft geresulteerd in een verbetering van de bijstandsdichtheid ten opzichte van referentiegemeenten en een verbetering van het BUIG-saldo ten opzichte van voorgaande jaren.

6. De gemeente benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt.

Toelichting: Het Rijk heeft in de Participatiewet duidelijke kaders gesteld voor de uitvoering van de wet. Binnen deze kaders hebben gemeenten enige beleidsruimte. De gemeente benut deze beleidsruimte voor een belangrijk deel. Zo heeft de gemeente voor verschillende bijzondere doelgroepen apart beleid geformuleerd. Ook zet de gemeente duidelijke accenten in het beleid, bijvoorbeeld extra middelen en dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In de 2019-2021 is het aantal loonkostensubsidietrajecten verdubbeld.

7. De werkgeversdienstverlening is effectief, maar er is wel een verandering van focus nodig.

Toelichting: Wat de werkgeversdienstverlening betreft, concluderen we dat er in de afgelopen jaren veel matches zijn gemaakt, waarbij ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt werk hebben gevonden. De focus op het maken van zoveel mogelijk matches is echter niet onbeperkt houdbaar. Omdat de economie al een aantal jaren goed draait en er veel cliënten uitgestroomd zijn, zijn er nauwelijks direct bemiddelbare cliënten meer in het bijstandsbestand. Ook blijkt uit de ervaringen van werkgevers dat deze focus de kwaliteit van de dienstverlening niet altijd ten goede komt. De beperkte beschikbaarheid van bemiddelbare cliënten heeft ook bij de introductie van matchingssysteem Hallo Werk een knelpunt opgeleverd. Hallo Werk leidde namelijk tot extra vragen van werkgevers, waaronder uitzendbureaus, maar IJsselgemeenten had onvoldoende bemiddelbare cliënten in haar eigen bestand. Hallo Werk leidde daarom tot minder opbrengsten dan gedacht. Overigens besteedt IJsselgemeenten, zoals geconcludeerd, veel aandacht aan het werkfit maken van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het is dus niet zo dat het gebrek aan bemiddelbare kandidaten eenvoudig op te lossen is. Ook doet het ervaren knelpunt niet af aan de transparantie ende effectiviteit van het instrument Hallo Werk.

Aanbevelingen

Wat kunnen gemeenten van elkaar en van andere gemeenten leren?

Op grond van de conclusies hebben we in afstemming met de Rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen geformuleerd.

De aanbevelingen zijn als volgt:

1. Zorg voor een uitsplitsing van de resultaten op het niveau van Zuidplas en bespreek de aanvullende doelen met de andere IJsselgemeenten.

Toelichting: We bevelen aan om de systemen bij IJsselgemeenten zo aan te passen dat de gedetailleerde verantwoordingsinformatie uitgesplitst kan worden op het niveau van Zuidplas. De uitvoering van de Participatiewet is voor het college en de raad van Zuidplas immers op afstand georganiseerd en dat maakt het redelijk om ook hogere eisen te stellen aan de verantwoordingsinformatie. Het ontsluiten van de verantwoordingsinformatie zou bovendien ook met terugwerkende kracht moeten gebeuren, zodat college en raad kunnen beoordelen of in de afgelopen jaren alle gestelde doelen zijn behaald. Verder bevelen we aan om de aanvullende doelen van de gemeente Zuidplas te bespreken met de andere IJsselgemeenten en na te gaan of deze doelen door de gemeenschappelijke sociale dienst geïmplementeerd kunnen worden. We hebben namelijk

geconstateerd dat IJsselgemeenten de aanvullende doelen van Zuidplas namelijk niet apart bijhoudt, mede omdat deze aanvullende doelen niet besproken zijn met de andere IJsselgemeenten. Het kan echter niet de bedoeling zijn dat aanvullende doelen die zijn vastgesteld door het college en de raad van Zuidplas blijven ‘zweven’ tussen beleid en uitvoering. Er zou duidelijkheid geschapen moeten worden, waarbij de doelen ofwel geïmplementeerd worden ofwel van tafel gaan ofwel deels geïmplementeerd worden en deels van tafel gaan. Het risico bestaat namelijk dat de onduidelijkheid over deze aanvullende doelen voor ruis in de samenwerking tussen de gemeente en de gemeenschappelijke sociale dienst gaat zorgen.

2. Benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten.

Toelichting: We bevelen aan om de beleidsruimte die de Participatiewet biedt sterker te benutten door meer in te zetten op plaatsing van kandidaten met loonkostensubsidie. Het instrument loonkostensubsidie is, zoals toegelicht in dit rapport, vanaf de invoering van de Participatiewet flink onderbenut gebleven door gemeenten. In 2019 concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in haar evaluatie van de Participatiewet dat de baankansen van mensen met een arbeidsbeperking sinds de invoering van de Participatiewet nauwelijks verbeterd zijn.

Loonkostensubsidie is een instrument dat bij uitstek geschikt is om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Pas in de laatste paar jaar zijn gemeenten begonnen om een inhaalslag te maken. Met reden, want uit onderzoek van onder andere Berenschot blijkt dat de inzet van loonkostensubsidies een positieve businesscase biedt voor de gemeente, met een terugverdientijd van 3 tot 5 jaar. Als er breder wordt gekeken dan de financiële businesscase en ook gekeken wordt naar de algemene, maatschappelijke baten van de inzet van loonkostensubsidietrajecten, dan valt de businesscase nog positiever uit en is de terugverdientijd nog korter, namelijk 1 tot 2 jaar.

Loonkostensubsidies kunnen ook, al dan niet tijdelijk, ingezet worden voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die zonder deze subsidie niet aan de slag zouden komen bij een reguliere werkgever. Sinds kort vergoedt de Rijksoverheid de inzet van loonkostensubsidies naar realisatie. Het financiële risico voor gemeenten is daarmee beperkt. Er zijn dus veel kansen en weinig bezwaren om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten. Het enige nadeel waar de gemeente rekening mee moet houden is dat loonkostensubsidie meestal niet het enige instrument is dat gemeenten moeten inzetten om een Participatiewetcliënt aan de slag te helpen. Vaak is er ook begeleiding nodig om een kandidaat werkfit te maken of jobcoaching om de kandidaat te ondersteunen bij de werkgever. Het Rijk vergoedt de inzet van deze aanvullende instrumenten niet naar realisatie maar met een vast jaarlijks budget. Als de gemeente ervoor kiest om het instrument loonkostensubsidies beter te benutten, dan zou de gemeente dus ook extra middelen voor begeleiding ter beschikking moeten stellen aan de sociale dienst.

3. Voorkom dat de groep tussen nieuw beschut en Banenafpraak tussen de wal en het schip valt.

Toelichting: In het verlengde van het voorgaande punt bevelen we aan om beleid te maken voor de groep cliënten die niet in aanmerking komt voor beschut werk en eigenlijk ook niet in staat is om bij een reguliere werkgever te werken. Deze groep dreigt namelijk tussen de wal en het schip te vallen, zo is onder andere bij de evaluatie van de Participatiewet geconstateerd. Ook voor deze groep kan het instrument loonkostensubsidie worden ingezet om banen te creëren. Zij kunnen namelijk met behulp van een loonkostensubsidie in dienst worden genomen bij het regionale sociaal ontwikkelbedrijf. Ook voor deze aanbeveling geldt dat het Rijk de loonkostensubsidie vergoedt, maar dat de gemeente zelf moet zorgen voor middelen voor de begeleiding. Daarnaast concludeerden we in relatie tot het sociaal ontwikkelbedrijf dat cliënten die daarvoor in aanmerking komen sneller kunnen worden doorgeleid naar een traject bij Promen.

4. **Coördineer de inzet van leerlijnen in de regio.**

Toelichting: We hebben geconstateerd dat er verschillende partijen in de regio bezig zijn met het ontwikkelen van leerlijnen om cliënten werkfit te maken. Er is behoefte aan coördinatie, zodat partijen optimaal gebruik maken van elkaars expertise en er geen dubbelingen in het aanbod ontstaan. De directeur van IJsselgemeenten is regionaal trekker in Rijnmond van de inventarisatie en heeft hierover contact met onder andere de directie van Promen. Een dergelijke verkenning lijkt ons een goede stap, waar mogelijk nieuwe, gezamenlijke oplossingen uit voortkomen. Een mogelijkheid is bijvoorbeeld om in de toekomst bepaalde leerlijnen van Promen ook in de regio IJsselgemeenten te organiseren.

5. **Verleg de focus van de werkgeversbenadering naar een lange termijnrelatie met werkgevers.**

Toelichting: We bevelen aan om wat de werkgeversbenadering betreft de focus te verleggen: van zoveel mogelijk matches maken naar het bouwen aan een lange termijnrelatie met werkgevers. Bij IJsselgemeenten herkent men dat deze verschuiving van de focus nuttig en nodig is.

HOOFDSTUK 1.

Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In 2015 is samen met de Wmo en de Jeugdwet de Participatiewet ingevoerd. Met de komst van de Participatiewet bieden gemeenten ondersteuning aan nieuwe doelgroepen – met name mensen die niet langer terecht kunnen in de Wajong (ondersteuning voor jonggehandicapten) en de Wsw (de sociale werkvoorziening). Voor deze inhoudelijke opgave hebben gemeenten de beschikking gekregen over nieuwe instrumenten, zoals de inzet van loonkostensubsidies (een tegemoetkoming voor werkgevers om verminderde productiviteit van kandidaten te compenseren). De invoering van de Participatiewet is gepaard gegaan met een financiële opgave. Sinds 2010 zijn de re-integratiemiddelen van gemeenten door het Rijk fors gereduceerd. Ook voor de Wsw, die vaak in nauwe samenhang met de Participatiewet georganiseerd is, zijn per persoon minder middelen beschikbaar. Daarmee stelt de Participatiewet gemeenten voor grote uitdagingen.

De Groene Hart Rekenkamer (hierna: GHR) ondersteunt de gemeenteraden van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas in hun controlerende en kaderstellende taak. In de jaarplannen voor 2021 is een onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet opgenomen. De Groene Hart Rekenkamer heeft Berenschot gevraagd om het onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeenten Gouda, Waddinxveen, Zuidplas en Bodegraven-Reeuwijk.

Het onderzoek van de GHR richt zich primair op de wijze waarop in de gemeenten vorm is gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet, de doelen die daarbij zijn gesteld en de middelen die zijn ingezet. De GHR kiest in dit onderzoek voor een focus op effectiviteit en vindt daarnaast klanttevredenheid een belangrijk aspect van het onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat is de effectiviteit van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas van de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk en hoe beleven bijstandsgerechtigden dit beleid?

De GHR heeft bij deze hoofdvraag een aantal deelvragen geformuleerd, verdeeld over de onderwerpen Beleid, Uitvoering, Klanttevredenheid en Benchmark, die zijn aangevuld door Berenschot. De deelvragen zijn als volgt:

Beleid:

- Welke kaders en doelen heeft het Rijk op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?
- En hoeveel beleidsruimte heeft de gemeente zelf (genomen) en met welk maatschappelijk effect?
- Welke doelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten hebben de gemeenten op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?
- Wat is het totale gemeentelijke budget voor de uitvoering van de Participatiewet en uit welke deelbudgetten bestaat dit budget? Hoe worden de middelen over de doelgroepen verdeeld?
- Op welke wijze is het beleid vertaald naar de praktijk (onder andere in termen van werkprocessen, werkwijzen, handboeken, protocollen, et cetera)?

- Wat is het beleid van de gemeenten voor bijzondere doelgroepen, zoals mensen met een arbeidsbeperking, op het gebied van participatie?
- Welk beleid voeren gemeenten om de potentiële synergie tussen de Participatiewet en de Wsw te benutten?

Uitvoering:

- Hoe meten de gemeenten de effectiviteit van hun participatiebeleid? Voeren zij metingen uit of de gestelde doelen en streefwaarden worden bereikt? En hoe wordt de gemeenteraad meegenomen?
- In hoeverre worden de doelen van het participatiebeleid gerealiseerd?
- Hoe ziet de cliëntenpopulatie eruit? Is er veel sprake van multiproblematiek?
- Zijn er bij de uitvoering van de Participatiewet knelpunten? Zo ja, welke bijsturingsmaatregelen treffen de gemeenten?
- Is er sprake van een effectieve samenwerking?
- Welke invloed heeft corona gehad op de uitvoering en bestedingen?
- Met welke partners werken de gemeenten samen om de gestelde doelen te realiseren? Hoe verlopen deze samenwerkingen?

Klanttevredenheid:

- Zijn bijstandsgerechtigden tevreden met de ondersteuning van de gemeente?
- Welke effecten ervaren bijstandsgerechtigden van de ondersteuning van de gemeenten?
- Wat is de uitstroom naar werk en de bijdragen van trainingen en trajecten op basis van registraties?
- Hoe gaan de gemeenten om met sancties bij fraude of oneigenlijk gebruik?
- Hoe tevreden zijn werkgevers met de dienstverlening van de gemeenten (het aanleveren van kandidaten voor vacatures en het bieden van ondersteunende instrumenten om werkzoekenden aan de slag te helpen) en met het proces van de dienstverlening?

Benchmark:

- Wat kunnen gemeenten van elkaar en van andere gemeenten leren?

De scope van het onderzoek is beperkt tot de Participatiewet. Binnen deze scope ligt het accent vooral op re-integratie/participatie. Er is in de vraagstelling niet vastgesteld op welke kalenderjaren het onderzoek betrekking heeft. Wij richten ons op de laatste drie afgesloten kalenderjaren (2019, 2020, 2021).

1.3 Aanpak

De navolgende figuur biedt een overzicht van de onderzoeksmethoden die we hebben ingezet. Onder de figuur lichten we de ingezette onderzoeksmethoden kort toe.



Figuur 1. Overzicht van ingezette onderzoeksmethoden.

Zoals blijkt uit de figuur hebben we in dit onderzoek een onderscheid aangebracht tussen feiten, ervaringen en conclusies (dat wil zeggen beoordelingen). Dit hebben wij op verzoek van de GHR gedaan. Het maken van dit onderscheid bevordert de objectiviteit van het onderzoek en maakt voor de lezer duidelijk hoe de onderzoeksresultaten tot stand zijn gekomen.

In de rest van het rapport blijven we het onderscheid aanhouden. In hoofdstuk 2 benoemen we de doelen die feitelijk zijn gesteld door het Rijk en door de gemeente. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitvoeringspraktijk op grond van de feitelijke uitvoeringsstructuur en op grond van ervaringen van gemeenten en stakeholders. In hoofdstuk 4 rapporteren we op basis van de feitelijke resultaten in hoeverre de gestelde beleidsdoelen behaald zijn en de wijze waarop de gemeente de resultaten verantwoord richting de raad. In hoofdstuk 5 geven we inzicht in de ervaringen en tevredenheid van cliënten en werkgevers. In slothoofdstuk 6 trekken we op basis van de gerapporteerde feiten en ervaringen conclusies over de uitvoering van het beleid, waarbij we een oordeel vormen over de succesfactoren, knelpunten en effectiviteit van de samenwerking. Bij deze beoordeling maken we gebruik van de kennis en ervaring van Berenschot en van inzichten uit benchlearningbijeenkomsten die we hebben georganiseerd (zie de toelichting op onderdeel C van de ingezette onderzoeksmethoden).

Ad A: onderzoeksmethoden gericht op feiten

De documentstudie heeft zich met name gericht op het inventariseren van de gegevens over de deelvragen over het beleid: de kaders, beleidsruimte, doelen en werkwijzen. Ook hebben we gegevens verzameld en geanalyseerd die de resultaten van het beleid in beeld brengen. Hierbij hebben we ons gericht op de effectiviteit van het beleid. De netto effectiviteit (de effectiviteit van de dienstverlening in vergelijking tot een controlegroep) laten we, zoals verzocht door de GHR, buiten beschouwing, omdat dit in de praktijk lastig vast te stellen is.

Om de overkoepelende resultaten van het beleid vast te stellen hebben we de zogenoemde benchmark Participatiewet uitgevoerd. De benchmark Participatiewet vergelijkt de bijstandsdichtheid van de gemeenten met gemeenten die een vergelijkbare sociaaleconomische structuur hebben. Bijstandsdichtheid dat wil zeggen het aantal bijstandsuitkeringen ten opzichte van het aantal huishoudens. We hebben drie groepen referentiegemeenten samengesteld met elk tien referentiegemeenten. Een nadere toelichting op de benchmark staat in hoofdstuk 4.

Ad B: onderzoeksmethoden gericht op ervaringen van stakeholders

De feiten die we inventariseren worden geduid en aangevuld aan de hand van de ervaringen van de stakeholders van de Participatiewet. We maken hierbij een onderscheid tussen interne stakeholders (de gemeenten en uitvoeringsorganisaties) en externe stakeholders (samenwerkingspartners, onder wie werkgevers, en cliënten). Om de ervaringen van interne stakeholders in kaart te brengen, nemen we interviews af. Dit geldt ook voor de ervaringen van samenwerkingspartners. Het verkrijgen van een beeld van de ervaringen van cliënten en werkgevers (de klanttevredenheid) vergt in onze ervaring een aparte aanpak, die we het veldwerk noemen. De interviews en het veldwerk samen geven inzicht in vier perspectieven op de uitvoering van de Participatiewet: de gemeente en haar uitvoeringsorganisaties, samenwerkingspartners, cliënten en werkgevers.

Wat het veldwerk betreft hebben we in de gemeenten Gouda en Zuidplas de beschikking over recent uitgevoerde cliëntervaringsonderzoeken. In de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen hebben we zelf een cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd. We hebben aan deze twee gemeenten gevraagd om cliënten aan te schrijven die toch al in gesprek zouden gaan met hun sociale dienst en aan deze cliënten gevraagd om met ons in gesprek te gaan. We hebben in totaal 10 cliënten gesproken. Het doel is niet geweest om een representatief cliënttevredenheidsonderzoek te doen, maar om cliëntervaringen op te halen die de onderzoeksresultaten illustreren. Daarnaast hebben we in alle vier de gemeenten gesproken met in totaal 12 werkgevers.

Ad C: onderzoeksmethoden gericht op conclusies en de vertaling naar de praktijk

Na de documentstudie, de interviews en het veldwerk hebben we analyses uitgevoerd op de resultaten. Verder hebben we een schematische vergelijking gemaakt van de onderzoeksresultaten van de vier gemeenten. Om de gebruikswaarde van het onderzoek voor de gemeenten te vergroten, hebben we tevens na de analysefase twee benchlearningbijeenkomsten georganiseerd met de vier gemeenten plus andere, goed presterende gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur. Het doel van de benchlearningbijeenkomsten was om van elkaar te leren. Door het organiseren van de groepssessies kunnen gemeenten onderling in gesprek om goede praktijken te delen, hun beleid en de uitkomsten hiervan met elkaar te vergelijken en tips uit te wisselen. De selectie van goed presterende gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur hebben we gemaakt we op basis van de benchmark Participatiewet.

Nadat we de feiten en ervaringen hebben geordend en de praktische implicaties daarvan hebben verkend tijdens de benchlearningbijeenkomsten, hebben we conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

HOOFDSTUK 2.

Beleidsdoelen

2.1 Doelgroepen en beleidsdoelen Participatiewet

Welke kaders en doelen heeft het Rijk op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Participatiewet. Het voornaamste doel van de Participatiewet is om cliënten te ondersteunen om naar vermogen deel te nemen aan de samenleving, bij voorkeur regulier werk. De ondersteuning van de gemeente bestaat uit het bemiddelen en begeleiden van cliënten bij de participatie. Daarnaast heeft de gemeente de wettelijke taak om cliënten die daarvoor in aanmerking komen inkomensondersteuning te bieden in de vorm van een uitkering. De volgende figuur geeft een overzicht van de drie belangrijkste doelgroepen van de Participatiewet.

Cliënten die direct bemiddelbaar zijn	Cliënten die na traject bemiddelbaar zijn	Cliënten die vrijwillig kunnen participeren
• Volgens landelijke gegevens ongeveer 20% van het bestand • Cliënten kunnen grotendeels op eigen kracht zoeken naar werk; de overheid ondersteunt bij het vinden van vacatures; soms is beperkte scholing of sollicitatieondersteuning nodig • Verbinding met regionale arbeidsmarkt is van belang	• Volgens landelijke gegevens ongeveer 30% van het bestand, onder wie veel mensen met een arbeidsbeperking • Een deel van deze groep blijft ondersteuning nodig hebben (bijv. loonkostensubsidie) • De Participatiewetdoelgroep zal in de structurele situatie fors groter worden, omdat de toegang tot de Wsw is gesloten en tot de Wajong sterk is beperkt. Dit betreft vooral de middengroep	• Volgens landelijke gegevens ongeveer 50% van het bestand, namelijk mensen die langdurig een bijstandsuitkering hebben • Vrijwillige participatie vindt met name binnen de gemeente plaats • Verbinding met lokale voorveld is van belang • Door extra inspanningen te verrichten kan een deel van deze groep wellicht toch na een traject bemiddelbaar zijn

Figuur 2. Doelgroepafbakening.¹

Een belangrijk aandachtspunt dat uit de doelgroepafbakening naar voren komt, is de verwachte forse toename van de zogenoemde middengroep van de Participatiewet (cliënten die na een traject bemiddelbaar zijn). Sinds 2004 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. De 'klassieke' bijstandsdoelgroep kennen de gemeenten dus al geruime tijd. De nieuwe doelgroepen van de Participatiewet zijn mensen met een arbeidsbeperking.² Dit is het gevolg van het sluiten van de toegang tot de Wsw en het beperken van de toegang tot de Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. De inhoudelijke uitdaging voor gemeenten is om deze nieuwe, groeiende doelgroepen perspectief op werk en participatie te geven. Daarvoor is specialistische infrastructuur en begeleiding nodig, bijvoorbeeld voor leerwerktrajecten. Ook de bemiddeling richting werkgevers vergt extra aandacht; zo zetten veel gemeenten jobcoaches in die mensen met een arbeidsbeperking begeleiden op de werkplek. Voor cliënten

¹ Brongegevens: CBS.

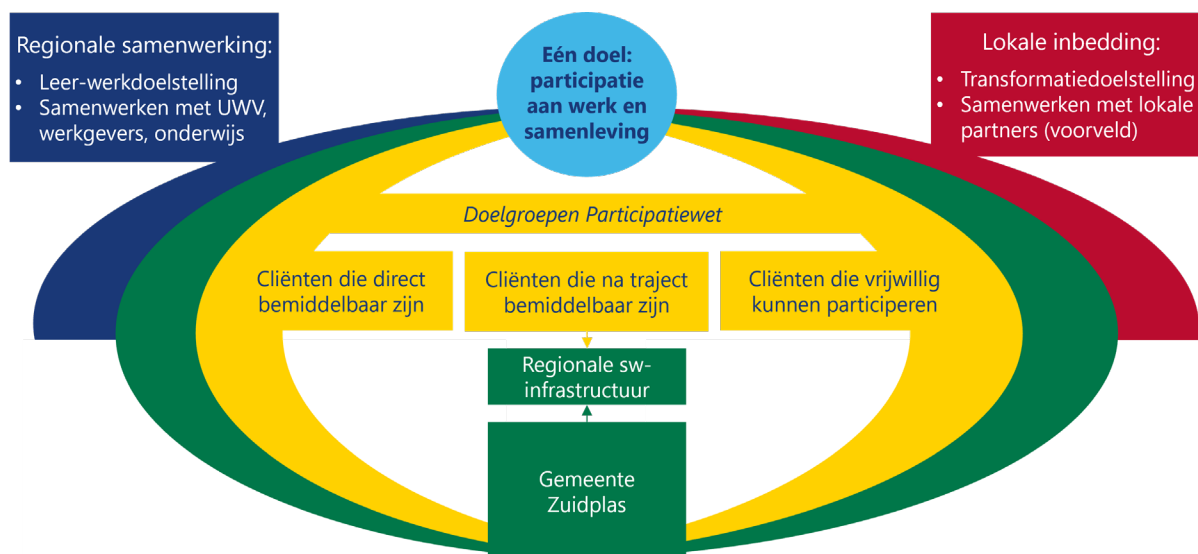
² Ook in de bijstand komen mensen met een arbeidsbeperking voor, maar bij deze mensen is in het verleden niet op grond van arbeidsdeskundig onderzoek vastgesteld dat hier sprake van is.

die niet bij een reguliere werkgever kunnen werken is er nieuw beschut werk (dat wil zeggen werk in een beschutte omgeving, meestal een sociaal ontwikkelbedrijf).

Mensen met een arbeidsbeperking zijn meestal permanent afhankelijk van ondersteuning van de gemeente; ook als ze bij een reguliere werkgever aan de slag zijn, hebben ze bijvoorbeeld een loonkostensubsidie nodig om aan de slag te blijven. Ook hebben ze vaak begeleiding nodig van de gemeente bij wisselingen van baan en ingrijpende levensgebeurtenissen. Er is daarom bij een substantieel deel van de doelgroep ook sprake van de inzet van andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein, bijvoorbeeld Wmo-begeleiding.

Hoewel de komst van de nieuwe doelgroepen een grote inhoudelijke uitdaging is, brengt de zojuist geschetste doelgroepafbakening nóg een grote inhoudelijke uitdaging naar voren. Voor Participatiewetcliënten die, al dan niet na een traject, bemiddelbaar zijn naar werk is aansluiting op de regionale arbeidsmarkt van belang. Veel werkgevers opereren immers niet lokaal maar regionaal. Voor de bemiddeling van deze groep cliënten is een geharmoniseerde, servicegerichte werkgeversdienstverlening daarom cruciaal. Als gemeenten onvoldoende werkgevers bereid vinden om werk te bieden, dan kunnen deze cliënten immers onvoldoende aan de slag.

Voor de cliënten die vrijwillig kunnen participeren is aansluiting op de wijkteams/gebiedsteams (integraliteit in het sociale domein) en op het lokale voorveld (bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties) juist van groot belang. De uitdaging is dus: hoe kunnen gemeenten én de voordelen van lokale aansluiting én de voordelen van aansluiting op de regionale arbeidsmarkt slim combineren? (Een visuele weergave hiervan staat in de volgende figuur.)



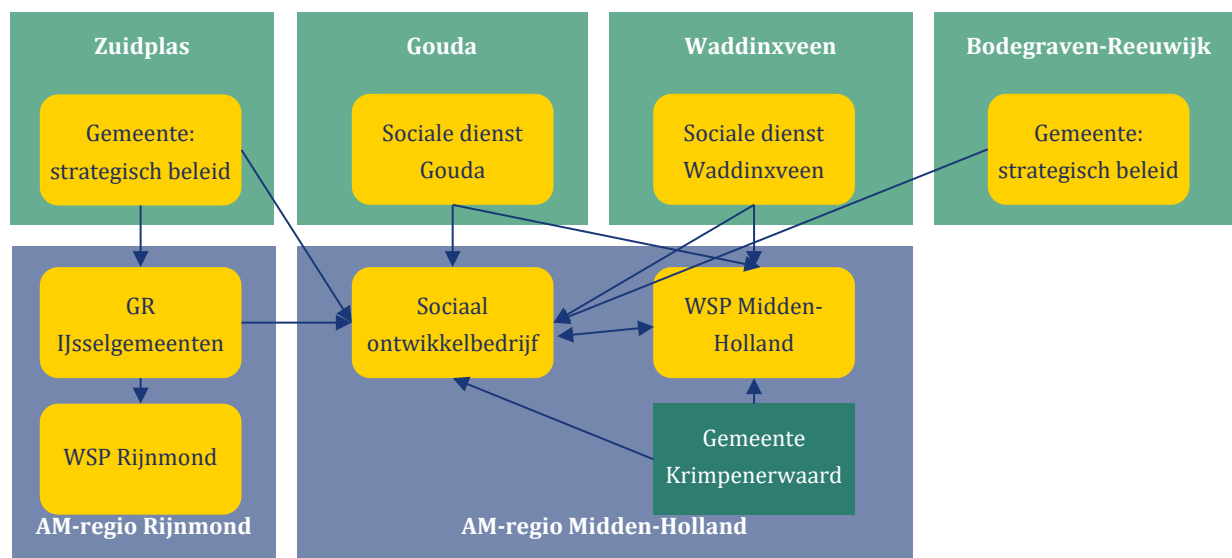
Figuur 3. Voordelen van lokale inbedding en regionale samenwerking.

Tot slot is er bij de uitvoering van de Participatiewet sprake van een grote financiële uitdaging. Aangezien de omvang van de uitkeringsmiddelen (het zogenoemde BUIG-budget) van de vier Groene Hart-gemeenten bepaald wordt volgens een objectief verdeelmodel, is de uitdaging om het uitkeringsbestand op een dusdanig niveau te houden dat er geen tekorten ontstaan. Daarbij komt dat de re-integratiebudgetten per persoon sinds 2010 fors kleiner zijn geworden. Bovendien gaat de afbouw van de Wsw eveneens gepaard met een grote financiële uitdaging, waardoor de financiën van het bredere werk- en inkomendomein onder druk staan. Veel gemeenten zoeken daarom naar mogelijkheden om synergie te creëren tussen de uitvoering van de Participatiewet en de uitvoering van de Wsw, bijvoorbeeld bij de vormgeving van leerwerktrajecten.

2.2 Lokale en regionale context

Met welke partners werken de gemeenten samen om de gestelde doelen te realiseren?

In Zuidplas wordt het strategisch beleid voor de Participatiewet gemaakt door de gemeente en het uitvoeringsbeleid door uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten. Het beleid wordt uitgevoerd door IJsselgemeenten. Voor de uitvoering van de wet werkt de gemeente samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties uit de regio. De navolgende figuur geeft de samenwerkingsrelaties schematisch weer. Onder de figuur lichten we de samenwerkingsverbanden kort toe.



Figuur 4. Regionale uitvoeringsstructuur gemeente Zuidplas.

De werkzoekendendienstverlening wordt uitgevoerd door uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten. IJsselgemeenten voert behalve voor Zuidplas ook taken uit voor de gemeenten Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel. Het takenpakket van IJsselgemeenten omvat ICT, de Participatiewet, minima en schuldhulpverlening. IJsselgemeenten voert ook de wet op de lijkbezorging uit voor Zuidplas, sociale recherche en handhaving en bijzondere bijstand. De basisdienstverlening is voor elk van de gemeenten hetzelfde. Hoeveel re-integratietrajecten ingekocht worden, kan verschillen per gemeente. De gemeente Zuidplas koopt meer trajecten in.

In het werkgeversservicepunt (WSP) is de regionale werkgeversdienstverlening vormgegeven. Het werkgeversservicepunt van Zuidplas is WSP Rijnmond. Het doel van het WSP is om de aansluiting op de regionale arbeidsmarkt te organiseren. De arbeidsmarkt functioneert in belangrijke mate regionaal. Vandaar dat het van belang is dat gemeenten er niet elk een andere werkgeversbenadering op na houden, maar hun werkgeversbenadering coördineren en waar mogelijk harmoniseren. WSP Rijnmond heeft een relatief groot verzorgingsgebied. Daarom is de uitvoering van de dienstverlening verdeeld over verschillende clusters. Het instrumentarium, en de voorwaarden waartegen de instrumenten worden ingezet, zijn grotendeels geharmoniseerd. De IJsselgemeenten vormen een cluster binnen het WSP. De uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten voert de werkgeversdienstverlening uit en is binnen de bredere arbeidsmarktregio betrokken bij de besluitvorming, op bestuurlijk niveau, management- en beleidsniveau en uitvoeringsniveau.

De gemeente werkt niet alleen samen met andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties maar ook met maatschappelijke partners. In het kader van dit onderzoek hebben we een aantal lokaal en regionaal opererende maatschappelijke partners geïnterviewd, namelijk regionale werkgeversvereniging VNO-NCW West, Vluchtelingenwerk Zuidwest Nederland en Schuldhulpmaatje.

2.3 Beleidsdoelen gemeente

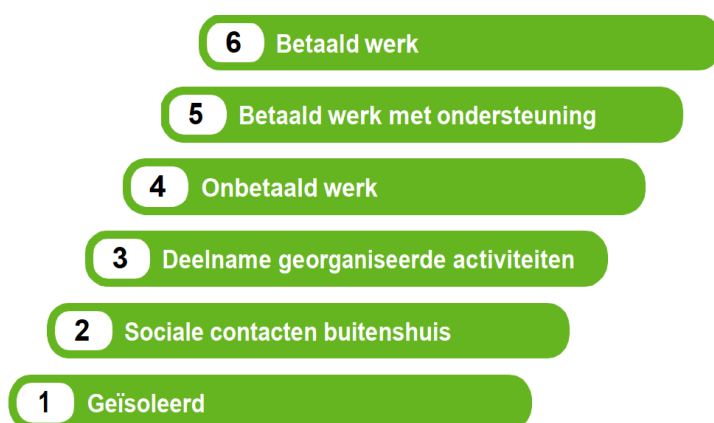
Hoeveel beleidsruimte heeft de gemeente genomen? Welke doelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten heeft de gemeente op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?

Het voornaamste document waar de doelen en uitgangspunten van het beleid voor de Participatiewet in vermeld staan, is de kaderbrief. De kaderbrief is opgesteld door de drie IJsselgemeenten samen en vormt de opdrachtbrief voor uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten. De missie van IJsselgemeenten die de kernwaarden van waaruit gewerkt wordt goed uitdrukt, is: staan voor inkomenszekerheid en samen werken aan een samenleving waarin iedereen meedoet. De voornaamste prioriteit binnen het beleid is bevordering van de uitstroom naar werk, wat moet leiden tot minder uitkeringen en beperking van de uitkeringslasten, en sociale activering, als werk nog een stap te ver is. Wat de uitkeringslasten is als kader vastgesteld dat deze binnen het Rijksbudget moeten blijven. Cliënten die niet geen betaald werk kunnen verrichten, worden ondersteund om vrijwillig deel te nemen aan de samenleving.

Naast deze hoofdprioriteit hebben de IJsselgemeenten enkele ondersteunende doelen geformuleerd. Hierbij gaat het om het bevorderen van parttime werk, het voorkomen van instroom vanuit de WW in de Participatiewet, een strenge maar rechtvaardige invulling van de poortwachtersfunctie, preventie en aanpak van fraude, extra inzet van intensieve trajecten bij statushouders en maatwerk. Het laatstgenoemde ondersteunende doel wordt door uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten ingevuld in samenwerking met de sociale teams, die zijn ondergebracht bij de drie gemeenten.

Het beleid van de IJsselgemeenten omtrent de Participatiewet is zoveel mogelijk geharmoniseerd tussen de IJsselgemeenten. Alleen bij de bijzondere bijstand zijn wat verschillen, bijvoorbeeld over kindregelingen.

De prioriteiten van de IJsselgemeenten zijn vertaald in concrete streefwaarden en meetbare indicatoren. Het betreft een substantieel aantal streefwaarden en indicatoren. We noemen hier een selectie. Het concrete streven is om het aandeel jongeren in de bijstand lager te laten zijn dan 7%. Ook zijn er streefwaarden voor de uitstroom naar werk en voor het aantal cliënten dat een stap omhoog op de participatieladder zet. De participatieladder is een instrument dat inzichtelijk maakt in welke mate een cliënt in staat is om te participeren in de samenleving (zie de navolgende figuur). Verder is er een streefwaarde voor het aantal mensen met een WW-uitkering met kans op instroom in de bijstand die bemiddeld worden naar werk.



Naast de overkoepelende doelen en streefwaarden die op het niveau van de IJsselgemeenten zijn vastgesteld, heeft de gemeente Zuidplas zelf een aantal aanvullende beleidsdoelen geformuleerd. Deze doelen staan in vermeld in het actieplan 'Op weg naar werk', dat in 2019 door de raad van Zuidplas is vastgesteld. Dit actieplan is wel afgestemd met uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten maar niet in samenspraak met Capelle aan den IJssel en Krimpen aan den IJssel opgesteld.

De voornaamste ambities uit het actieplan zijn:

- Jaarlijks stromen 90 inwoners volledig uit naar betaald werk
- Jaarlijks maken 225 inwoners een (of meer) stap(pen) op de participatieladder
- Maximaal 7% van ons bijstandsbestand is 27 jaar of jonger

Deze ambities zijn hoger dan de targets die aan IJsselgemeenten waren meegegeven in het desbetreffende jaar. Daar staat tegenover dat de gemeente Zuidplas extra trajecten inkoopt bij IJsselgemeenten. De uitvoeringsorganisatie streeft er daarom naar om de hogere ambities voor Zuidplas te realiseren.

HOOFDSTUK 3.

Uitvoeringspraktijk

3.1 Vertaling van beleid naar uitvoering

Op welke wijze is het beleid vertaald naar de praktijk (onder andere in termen van werkprocessen, werkwijzen, handboeken, protocollen, et cetera)?

Zoals benoemd, wordt het participatiebeleid door uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten vertaald naar de eigen uitvoeringspraktijk. Hierbij worden de doelen vertaald naar concrete streefwaarden en indicatoren, waar vervolgens op gestuurd wordt. Daarnaast zijn er verordeningen en uitvoeringsregels die medewerkers concrete richtlijnen bieden voor hun dagelijks handelen. Medewerkers uit de uitvoering worden betrokken bij de vertaling van het beleid naar de uitvoering. Andersom kunnen signalen over de uitvoerbaarheid van het beleid door de uitvoering worden doorgegeven aan de beleidsmedewerkers. Bij de afstemming tussen beleid en uitvoering speelt de afdeling kwaliteit een verbindende rol. De afdeling kwaliteit ondersteunt de uitvoering ook bij het verbeteren van de werkprocessen.

Bij de vertaling van het beleid naar de uitvoering maakt IJsselgemeenten een onderscheid tussen twee doelgroepen: cliënten die binnen twee jaar bemiddelbaar zijn naar werk en cliënten die vrijwillig kunnen deelnemen aan de samenleving. Bemiddelbaarheid binnen twee jaar is daarbij een indicatieve grens, geen harde grens. Binnen de groep bemiddelbare cliënten wordt een onderscheid gemaakt tussen drie sporen, die gebaseerd zijn op de positie van de cliënt op de participatieladder. Cliënten op trede 6, die binnen zes maanden aan de slag kunnen, worden zoveel mogelijk direct naar werk bemiddeld. Cliënten op trede 5, die binnen één jaar aan de slag kunnen, worden middels een traject werkfit gemaakt en daarna naar werk bemiddeld. Voor cliënten op trede 3 en 4, die binnen twee jaar aan de slag kunnen, worden mogelijkheden onderzocht om te werken met ondersteuning. In de volgende paragraaf lichten we toe hoe de diagnose wordt gesteld en welke instrumenten IJsselgemeenten inzet om binnen deze sporen de gestelde cliëntdoelen te behalen.

3.2 Uitvoering werkzoekendendienstverlening

3.2.1 Algemene inrichting werkprocessen

Hoe zijn de werkprocessen ingericht? Hoe ziet de cliëntenpopulatie eruit? Welk beleid voeren gemeenten om de potentiële synergie tussen de Participatiewet en de Wsw te benutten?

De werkprocessen beginnen bij de toegang. De cliënt vult eerst een vragenlijst in, zodat de casemanager een eerste beeld kan vormen. Daarna vindt er een intakegesprek plaats, dat resulteert in een advies op maat dat in overleg met de cliënt opgesteld wordt. Integraliteit is een belangrijk doel binnen de organisatie. Als bij het eerste contact met de inwoner blijkt dat er sprake is van vragen op meerdere levensgebieden (ook wel meervoudige vragen genoemd), dan neemt IJsselgemeenten contact op met consulenten van de gemeente die over dat leefgebied gaan.

Op basis van de intake wordt bepaald tot welke doelgroep en welk spoor de cliënt behoort. Cliënten die binnen twee jaar aan het werk kunnen, worden ondersteund door de unit Werkplein. Cliënten die vrijwillig kunnen participeren worden ondersteund door de unit Activering en zorg. De match met een werkgever wordt gemaakt door de arbeidsmakelaars, die tevens de werkgeversdienstverlening verzorgen. Bij de re-integratiedienstverlening maakt IJsselgemeenten geen onderscheid of cliënten wel of geen uitkering hebben. (Wettelijk gezien hebben alle gemeenten de taak om niet-uitkeringsgerechtigden

re-integratiedienstverlening aan te bieden, maar vanwege de beperkte re-integratiemiddelen die het Rijk beschikbaar stelt, doen niet alle gemeenten dat.)

Als bij de intake blijkt dat een cliënt direct bemiddelbaar is, dan wordt de cliënt meteen in contact gebracht met de arbeidsmakelaar. Meestal kan er voor cliënten die dit spoor volgen snel een baan gevonden worden, waarna de cliënt geheel of gedeeltelijk (indien er sprake is van parttimewerk) uitstroomt uit de bijstand. Sommige cliënten hebben nog een paar ontwikkelstappen te zetten voordat ze door de arbeidsmakelaar naar werk bemiddeld kunnen worden. Voor deze cliënten heeft IJsselgemeenten trainers in huis die korte trainingen verzorgen, bijvoorbeeld sollicitatietrainingen, eerste indruk en gespreksvaardigheden.

De cliëntgroep die wel aan het werk kan maar een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft, krijgt eerst een of meerdere trajecten aangeboden. Deze trajecten zijn met name gericht op het aanleren van werknemersvaardigheden. Trajecten kunnen bij externe partijen worden ingekocht. Dit zijn bijvoorbeeld modules van Promen, het regionale sociaal ontwikkelbedrijf dat ook de Wsw en nieuw beschut werk uitvoert. Het is ook mogelijk om een werkstage te doen, bijvoorbeeld bij Het Goed, het kringloopbedrijf waar IJsselgemeenten mee samenwerkt.

Zoals benoemd in het vorige hoofdstuk, is een van de beleidsdoelen van Zuidplas en de andere IJsselgemeenten om de ontwikkeling van cliënten te volgen. Hiervoor zet IJsselgemeenten een ondersteuningsinstrument in (Competensis), waarmee de ontwikkelstappen bijgehouden en gerapporteerd kunnen worden. De ontwikkelstappen worden gemeten aan de hand van de participatieladder. Naast de participatieladder maakt IJsselgemeenten gebruik van de zelfredzaamheidsmatrix. De zelfredzaamheidsmatrix is ontwikkeld om in kaart te brengen hoe zelfstandig cliënten zijn in bepaalde leefgebieden.

Cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die gemotiveerd zijn maar om allerlei redenen nu niet kunnen werken, worden door IJsselgemeenten ondersteund volgens de zogenoemde FIP-methode. FIP staat voor frequent, intensief en persoonlijk contact is ontwikkeld door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Intensief staat voor de life-first benadering: eerst orde scheppen, dan toewerken naar participatie. De methode wordt vaak voor langere tijd ingezet (een jaar of langer) om de leefsituatie van de cliënt te stabiliseren, bijvoorbeeld als de cliënt schulden heeft of als er nog zaken zoals huisvesting geregeld moeten worden. De doelstelling van IJsselgemeenten is om jaarlijks 500 mensen te begeleiden volgens deze methode. Invloed op uitstroom is in het geval van de FIP-methode nog niet vastgesteld; in het algemeen is wel vastgesteld dat persoonlijk contact de uitstroom statistisch significant verhoogt.³

Om zich te houden op de uitvoering van het plan van aanpak en om de uitvoering daarvan te coördineren is het voeren van regie belangrijk. IJsselgemeenten heeft de regie belegd bij de casemanager. Na uitstroom kan de arbeidsmakelaar eventueel nazorg bieden.

3.2.2 Aandacht voor specifieke doelgroepen

Wat is het beleid van de gemeenten voor bijzondere doelgroepen, zoals mensen met een arbeidsbeperking, op het gebied van participatie?

Er is een aantal specifieke doelgroepen waar de gemeente Zuidplas en uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten bijzondere aandacht aan besteden. De werkwijze kan voor deze doelgroepen afwijken van het algemene beeld dat we in de vorige paragraaf hebben geschetst. In deze paragraaf lichten we de belangrijkste verschillen toe. De eerste doelgroep waar de sociale dienst specifiek aandacht aan besteedt, betreft jongeren tot 27 jaar. Allereerst geldt er voor jongeren een zoekperiode. Dat betekent dat ze niet

³ Bron: Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel II, CPB (2016).

meteen een uitkering krijgen maar eerst moeten kijken wat ze zelf kunnen doen. Verder zet men erop in dat jongeren, die in veel gevallen geen opleiding hebben afgerond, terug naar school gaan. Er zijn ook trainingen specifiek voor jongeren.

Zuidplas en de IJsselgemeenten hebben ook bijzondere aandacht voor statushouders. In het bijstandsbestand van Zuidplas zitten relatief veel statushouders. Vandaar dat er extra inspanningen verricht worden voor deze doelgroep. IJsselgemeenten besteedt veel aandacht aan taalvaardigheid. Zo biedt de organisatie diverse taaltrajecten aan en zet men taalcoaches in. Ook is er een speciaal re-integratietraject voor het aanleren van werknemersvaardigheden voor anderstaligen. Statushouders worden begeleid door een casemanager die gespecialiseerd is in deze doelgroep. Er is ook een arbeidsmakelaar die zich specifiek richt op de bemiddeling van statushouders.

Ten slotte wordt er ook bijzondere aandacht besteed aan mensen met een arbeidsbeperking. Om bij jongeren met een arbeidsbeperking te zorgen voor een soepele overgang van school naar werk, heeft IJsselgemeenten al voordat de jongeren klaar zijn op school contact met de VSO-PrO school. VSO-PrO staat voor voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Jongeren met een arbeidsbeperking volgen vaak onderwijs op een van de zes VSO-PrO scholen in de regio. Om een cliënt met een arbeidsbeperking te begeleiden op de werkplek heeft IJsselgemeenten een jobcoach in dienst of er kan een externe jobcoach worden ingehuurd.

3.3 Uitvoering werkgeversdienstverlening

Hoe is de werkgeversdienstverlening vormgegeven? Is er sprake van een effectieve samenwerking?

Zoals benoemd in hoofdstuk 2, is de werkgeversdienstverlening van de gemeente belegd bij het WSP Rijnmond, dat opereert in vijf subregionale clusters, waaronder de IJsselgemeenten. Beleid, uitvoering en management en bestuur zijn allemaal via de clusters vertegenwoordigd en met elkaar verbonden. Het instrumentarium, en de voorwaarden waartegen de instrumenten worden ingezet, zijn grotendeels geharmoniseerd, maar nog niet volledig. Ook de werkprocessen kunnen per cluster enigszins van elkaar verschillen. De verschillen in instrumenten zitten niet zozeer bij de inzet van jobcoaching, jobcarving en werkplekaanpassingen, maar vooral bij de inzet van proefplaatsingen en de voorwaarden daarvan. Wat de werkprocessen betreft is er een algemeen acquisitiekader, maar daarbinnen is er ook ruimte voor de professionals om daarvan af te wijken.

De spil van de uitvoering van de werkgeversdienstverlening wordt gevormd door de arbeidsmakelaars. De arbeidsmakelaar is de contactpersoon van werkgevers. Daarbij heeft elke werkgever een vaste contactpersoon, praktische uitzonderingen daargelaten. Zoals hierboven vermeld, verzorgen de arbeidsmakelaars niet alleen de dienstverlening aan werkgevers, maar ook de matching tussen de werkgever en de kandidaat en de nazorg. Niet alle werkgevers hebben te maken met een arbeidsmakelaar van het cluster IJsselgemeenten: grote werkgevers worden bediend door accountmanagers van het overkoepelende WSP. Deze accountmanagers zijn in dienst van de gemeente Rotterdam.

De arbeidsmakelaars hebben op clusterniveau prestatietargets. In de targets wordt een onderscheid gemaakt tussen uitstroom naar werk, nieuw beschut werk en garantiebenen. Garantiebenen zijn banen die gerealiseerd worden in het kader van de Banenafpraak. De Banenafpraak is in 2013 gemaakt tussen de sociale partners en de overheid, waarbij publieke en private werkgevers hebben toegezegd om 125.000 banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Behalve deze kwantitatieve targets zijn er geen specifieke kwalitatieve targets die meegegeven worden aan arbeidsmakelaars, zoals de duurzaamheid van plaatsingen. Wel bestaat de voorkeur om te zorgen voor uitstroom naar werk van minimaal zes maanden. Dat er geen target is voor duurzaamheid van werk betekent niet dat er geen aandacht aan wordt besteed. De visie van IJsselgemeenten op het bevorderen van duurzaamheid van werk is om ervoor te zorgen dat kandidaten vóór plaatsing ontwikkelstappen maken en werkervaring opdoen in een zo regulier mogelijke bedrijfsomgeving, zodat de kans op een geslaagde match toeneemt.

De arbeidsmakelaars werken vanuit de unit Werkplein. Het Werkplein heeft fysiek een andere locatie dan de rest van de sociale dienst. Dit geeft aan de interacties die er plaatsvinden een andere dynamiek: voor kandidaten en werkgevers is duidelijk dat het doel is om te komen tot uitstroom. Ook de lokale worteling van de werkgeversbenadering is van belang: arbeidsmakelaars kunnen om via wethouders en lokale ondernemersplatforms toegang krijgen tot ondernemers die mogelijk bereid zijn om mensen uit de doelgroep werk te bieden. Daarnaast maakt men gebruik van de werkgeverscontacten die ontstaan via de afdelingen Economische Zaken van de drie gemeenten en van de mogelijkheden die *social return on investment* (hierna: SROI) biedt. SROI wordt door overheden toegepast in aanbestedingen en houdt in dat aan opdrachtnemers van de overheid gevraagd wordt om als onderdeel van de opdracht werk te bieden aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

WSP's in den lande maken voor hun dienstverlening meestal gebruik van een ondersteunend CRM-systeem, waarin de arbeidsmakelaars werkgeverscontacten en kandidaatprofielen kunnen bijhouden. WSP Rijnmond werkt met het UWV-systeem WBS en Hallo Werk. Een bijzonderheid aan het systeem Hallo Werk is dat niet alleen overheidsfunctionarissen er toegang toe hebben, maar dat ook werkgevers er kandidaatprofielen kunnen inzien. Van deze mogelijkheid wordt vooral gebruik gemaakt door uitzendbureaus.

3.4 Ervaren succes- en knelpunten

Zijn er bij de uitvoering van de Participatiewet knelpunten? Zo ja, welke bijsturingsmaatregelen treffen de gemeenten?

Tijdens de interviews hebben we aan gemeenten, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partners gevraagd wat de succes- en knelpunten van de uitvoering van het beleid van Zuidplas zijn. De ervaren succespunten zijn begrijpelijkerwijs nauw verweven met de uitvoering die belegd is bij IJsselgemeenten. Een eerste succespunt is dat IJsselgemeenten cliëntdoelen op maat vaststelt en als een van de weinige sociale diensten de ontwikkeling van cliënten meet. Hierdoor komt niet alle focus te liggen op het doel van uitstroom naar werk, hoe belangrijk dat doel ook is, en is er ook voldoende aandacht voor mensen die niet meteen aan de slag kunnen maar wel ontwikkelstappen kunnen zetten. Een tweede succespunt heeft ook betrekking op de dienstverlening voor de groep mensen die langdurig in de bijstand zit. Dat is de inzet van de FIP-methode. Dankzij de inzet van de FIP-methode kent IJsselgemeenten haar cliënten relatief goed. Dat zorgt voor meer vertrouwen: meer zelfvertrouwen bij cliënten en meer vertrouwen tussen de cliënt en de sociale dienst. Vertrouwen is een essentiële randvoorwaarde voor het zetten van ontwikkelstappen, stappen die kunnen resulteren in uitstroom uit de uitkering. Een succespunt van de werkgeversbenadering is dat er in de afgelopen jaren veel matches zijn gemaakt, waarbij ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt werk hebben gevonden.

Dit laatstgenoemde succespunt is echter niet onbeperkt houdbaar. Omdat er in de afgelopen jaren veel cliënten uitgestroomd zijn, zijn er nauwelijks direct bemiddelbare cliënten meer in het bijstandsbestand. De werkgeversbenadering is in deze tijd toe aan een ontwikkelstap: van zoveel mogelijk matches maken naar het bouwen aan een lange termijnrelatie met werkgevers. Bij IJsselgemeenten herkent men dat dit nodig is. De beperkte beschikbaarheid van bemiddelbare cliënten heeft ook bij de introductie van Hallo Werk een knelpunt opgeleverd. Hallo Werk leidde namelijk tot extra vragen van werkgevers, waaronder uitzendbureaus, maar IJsselgemeenten had onvoldoende bemiddelbare cliënten in haar eigen bestand. Hallo Werk leidde daarom tot minder opbrengsten dan gedacht. Overigens besteedt IJsselgemeenten, zoals benoemd, veel aandacht aan het werkfit maken van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het is dus niet zo dat het gebrek aan bemiddelbare kandidaten eenvoudig op te lossen is. Ook doet het ervaren knelpunt niet af aan de transparantie en de effectiviteit van het instrument Hallo Werk.

Verder is men in het cluster IJsselgemeenten van het WSP Rijnmond niet altijd tevreden met het overdragen van grote accounts aan de accountmanagers van de gemeente Rotterdam. De regioaccountmanagers matchen alleen kandidaten uit Rotterdam. De kans op een goede match is groter naarmate de 'vijver' waarin gevist wordt groter is. De werkwijze dat bij grote werkgevers alleen kandidaten uit Rotterdam gematcht worden, maakt de vijver waarin gevist en daarmee de kans op een goede match dus kleiner. Dit nadeel is overigens relatief, omdat Rotterdam een groot bijstandsbestand heeft. Verder ziet men binnen het cluster IJsselgemeenten van het WSP Rijnmond als een verbeterpunt dat er nog geen serviceafspraken zijn voor de dienstverlening aan werkgevers. Uit onderzoek van Berenschot onder grote groepen werkgevers blijkt dat werkgevers naast de inhoud van de dienstverlening ook veel waarde hechten aan het proces van dienstverlening.⁴ Hierbij kan gedacht worden aan de snelheid van dienstverlening en de eenvoud van de administratieve afhandeling. Er wordt overigens op het moment van schrijven gewerkt aan dit verbeterpunt.

Tot slot: mensen met een arbeidsbeperking hebben er vaak baat bij om eerst werknemersvaardigheden en vakvaardigheden aan te leren in een beschutte werkomgeving, alvorens ze uitstromen of een werkstage doen bij een reguliere werkgever. Hiervoor kan IJsselgemeenten de modules van Promen inzetten. Naast Promen biedt ook IJsselwerk praktijkleren aan en ook IJsselgemeenten zelf oriënteert zich op het aanbieden ervan. Er zijn dus verschillende partijen in de regio bezig met het ontwikkelen van leerlijnen. Er is behoefte aan coördinatie, zodat partijen optimaal gebruik maken van elkaars expertise en er geen dubbelingen in het aanbod ontstaan. De directeur van IJsselgemeenten is regionaal trekker in Rijnmond van de inventarisatie en heeft hierover contact met de directie van Promen. Een mogelijkheid is om in de toekomst bepaalde leerlijnen van Promen ook in de regio IJsselgemeenten te organiseren.

⁴ Bron: Adelmeijer, M., Schenderling, P.J. & A. van Rossum (2019), Ervaringsonderzoek werkgevers in het kader van de evaluatie van de Participatiewet, in opdracht van het ministerie van SZW.

HOOFDSTUK 4.

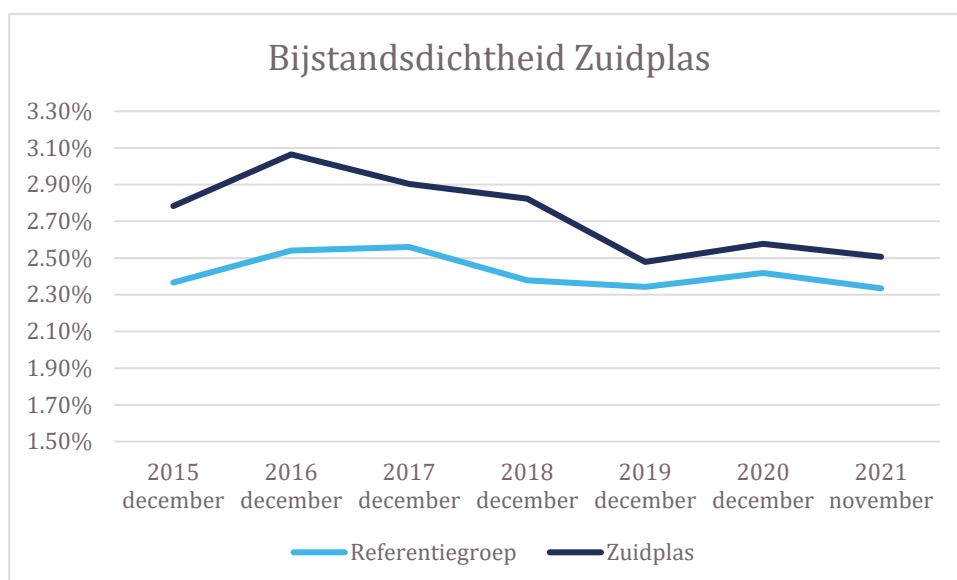
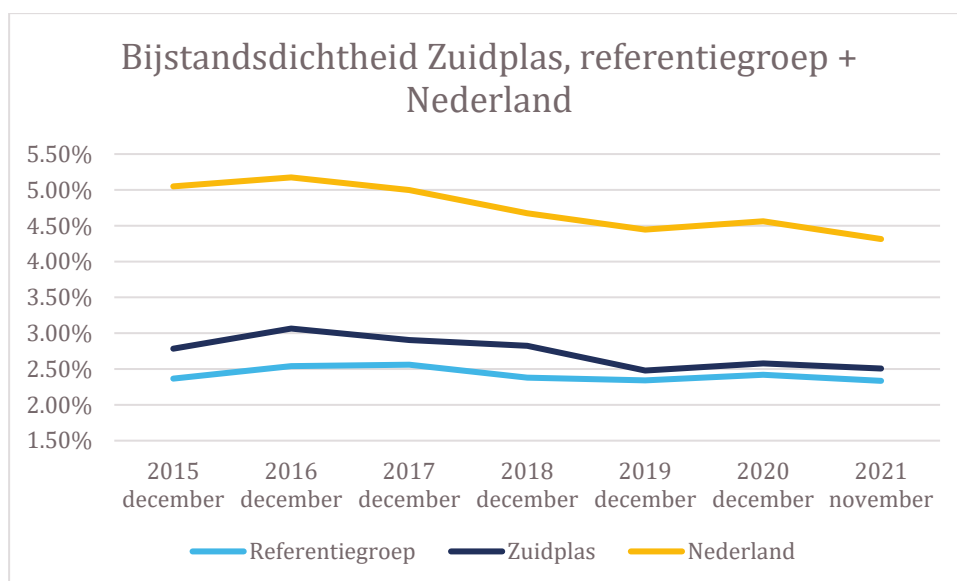
Resultaten

4.1 Overkoepelende resultaten

Wat zijn de voornaamste resultaten van het beleid? Hoe is de uitstroom naar werk? Wat valt op als we de resultaten vergelijken met andere gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur?

In deze paragraaf rapporteren we de voornaamste resultaten van het beleid en vergelijken de resultaten met andere gemeenten (benchmark). Het voornaamste overkoepelende resultaat van het beleid is de mate van uitkeringsafhankelijkheid, gecorrigeerd voor de sociaaleconomische structuur van de gemeente. De uitkeringsafhankelijkheid, ook wel bijstandsdichtheid, betreft het aantal bijstandsuitkeringen ten opzichte van het aantal huishoudens. In de benchmark Participatiewet vergelijken we de bijstandsdichtheid van de gemeente Zuidplas met een groep referentiegemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur. Zo ontstaat zicht op de relatieve prestaties van de desbetreffende gemeente. De groep referentiegemeenten is door Berenschot met zorg samengesteld op grond van de belangrijkste sociaaleconomische kenmerken.⁵ Voor een overzicht van de referentiegemeenten, zie bijlage 1. Omdat we de bijstandsdichtheid van Zuidplas vergelijken met gemeente met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur isoleren we de beïnvloedbare factoren – namelijk beleid, sturing en uitvoering – van de nauwelijks beïnvloedbare factoren – namelijk de sociaaleconomische structuur. Zo ontstaat er inzicht in de prestaties van de gemeente op het terrein van beleid, sturing en uitvoering.

⁵ De procedure die Berenschot daarbij gehanteerd heeft, is als volgt. Allereerst zijn wij nagegaan wat de meest gezaghebbende modellen zijn die het beroep op bijstand op grond van sociaaleconomische variabelen voorspellen. Er zijn twee kandidaat-modellen geïdentificeerd, namelijk het verdeelmodel voor de BUIG en het verdeelmodel voor de re-integratiemiddelen. Het verdeelmodel van de re-integratiemiddelen is sinds 2019 echter deels geïntegreerd in het bredere Gemeentefonds en daardoor niet meer voor onze doeleinden te gebruiken. Daarom hebben we het verdeelmodel voor de BUIG gehanteerd. Het verdeelmodel van de BUIG is tot stand gekomen na jarenlange ontwikkeling en toetsing en bevat een uitgebalanceerde set met variabelen die het beroep op bijstand voorspellen. Het ministerie van SZW hanteert dit model om de BUIG-middelen te verdelen over gemeenten. In het model hebben wij bekeken welke gemeenten in de verdeling een vergelijkbaar budget ontvingen als Zuidplas. Daarbij hebben wij een filter toegepast om ervoor te zorgen dat we Zuidplas alleen vergelijken met gemeenten met een vergelijkbare omvang. Het is van belang om op te merken dat een vergelijkbare uitkomst in het verdeelmodel niet betekent dat de referentiegemeenten in alle opzichten, zoals geografische ligging en opbouw bestand, één op één lijken op Zuidplas. De *weging* van allerlei relevante sociaaleconomische kenmerken levert een vergelijkbaar budget op.



Zoals blijkt uit de figuur, is de bijstandsdichtheid in Zuidplas vanaf 2015 ongeveer 0,5 procentpunt hoger dan het gemiddelde van referentiegemeenten. Eind 2019 is het verschil gedaald tot ongeveer 0,2 procentpunt, een relatief klein verschil. De voornaamste oorzaak hiervan is dat in 2017 en 2018 de uitstroom (naar werk) is toegenomen, terwijl de instroom beperkt is gebleven (in de referentiegemeenten bleef de bijstandsdichtheid in 2017 stijgen, in Zuidplas is de bijstandsdichtheid in dat jaar juist gedaald). In 2020 en 2021 is het verschil vrijwel hetzelfde gebleven (zo'n 0,2 procentpunt). In 2020 is de bijstandsdichtheid in Zuidplas en in de referentiegemeenten licht gestegen, ongeveer in dezelfde mate. In 2021 is de bijstandsdichtheid in Zuidplas en de referentiegemeenten gedaald, eveneens in ongeveer dezelfde mate. De prestaties sinds 2015 zijn dus te danken aan een combinatie van instroombeperking en uitstroombevordering. Deze combinatie is terug te vinden in de gestelde beleidsdoelen. Hoewel de bijstandsdichtheid in Zuidplas sinds 2015 flink is gedaald, is de bijstandsdichtheid nog steeds licht bovengemiddeld. De komende jaren zou het streven kunnen zijn om de bijstandsdichtheid op of onder het gemiddelde van referentiegemeenten te brengen. Hiervoor is met name inzet nodig om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen, inzet die Zuidplas en IJsselgemeenten momenteel plegen, onder andere door extra middelen en capaciteit vrij te maken en door de FIP-methode toe te passen.

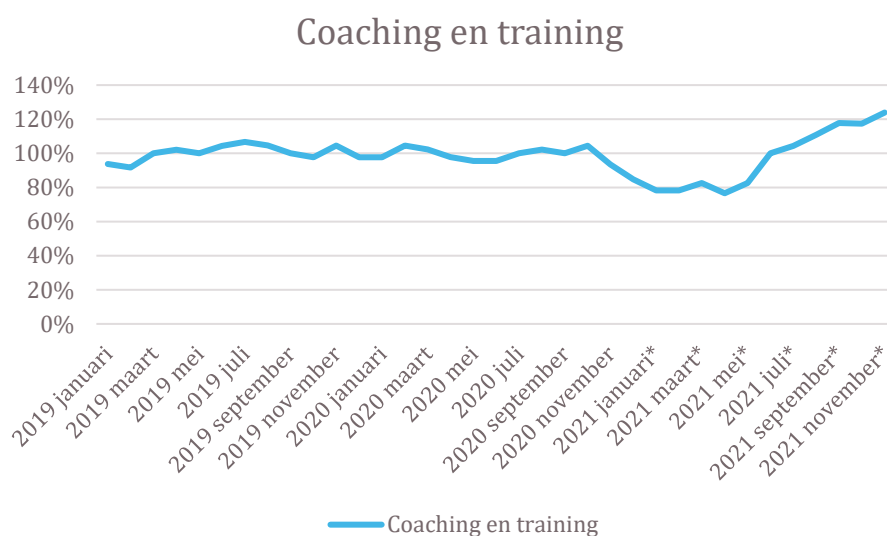
Naast de overkoepelende resultaten biedt IJsselgemeenten deelnemende gemeenten inzicht in de realisatie van de streefwaarden en indicatoren die zijn vastgesteld (zie hoofdstuk 2). In 2019 zijn de meeste van deze doelen gerealiseerd: de uitstroom naar werk, de preventie van instroom, het doel om iedere klant minimaal één keer per jaar te spreken, het beoogde aantal handhavingsonderzoeken en het rapportcijfer voor het jaarlijkse klanttevredenheidsonderzoek (namelijk minimaal een 7; op de klanttevredenheid komen we in het volgende hoofdstuk uitgebreid terug). Het voorkomen van instroom vanuit de WW lag vrijwel op het beoogde niveau; dat geldt ook voor het bijstandsaandeel van jongeren tot 27 jaar (<7%). Sommige doelen werden in 2019 niet behaald. Het belangrijkste doel dat niet is behaald, is dat het aantal bijstandsgerechtigden dat een ontwikkelstap zette lag lager dan beoogd. Dit doel is in 2020 evenmin behaald. De reden dat het doel niet is behaald, is dat de re-integratieactiviteiten door de coronacrisis in 2020 ontregeld zijn geweest (zie ook paragraaf 4.3).

Ook andere doelen zijn in 2020 niet behaald met als voornaamste reden de negatieve effecten van de coronacrisis. Zo is het beoogde aantal voor de uitstroom naar werk niet behaald en het voorkomen van instroom vanuit de WW bereikte niet het beoogde aantal. Wel is ook in 2020 iedere klant minimaal één keer gesproken, is het beoogde aantal handhavingsonderzoeken uitgevoerd en lag het bijstandsaandeel van jongeren tot 27 jaar op een gewenst, laag niveau. Ten slotte was ook de klanttevredenheid in 2020 hoog genoeg (rapportcijfer 7,3).

4.2 Bijdrage aan uitstroom door inzet van instrumenten

Hoe worden de middelen over de doelgroepen verdeeld? Wat zijn de bijdragen van trainingen en trajecten op basis van registraties?

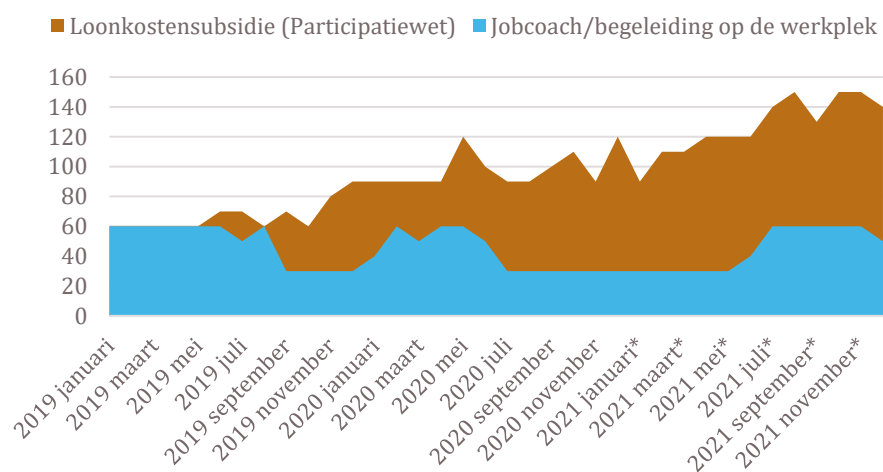
Een van de belangrijkste factoren waarmee de gemeente het overkoepelende resultaat kan beïnvloeden is de inzet van re-integratie-instrumenten die bijdragen aan de uitstroom naar werk. Vanwege het belang ervan wordt de inzet van instrumenten door alle gemeenten op een redelijk hoog detailniveau geregistreerd. Berenschot heeft in het kader van deze opdracht een data-analyse uitgevoerd op de inzet van instrumenten door de gemeente Zuidplas in de periode 2019 tot en met 2021. De navolgende figuren geven een visuele weergave van de voornaamste uitkomsten van de analyse. In alle figuren is het aantal voorzieningen ten opzichte van het aantal bijstandsuitkeringen weergegeven, met uitzondering van de figuur met het aantal loonkostensubsidies (dat zijn absolute aantallen). Een sterretje achter de datum wil zeggen dat het CBS voor die maand alleen voorlopige cijfers biedt.



Vrijwilligerswerk en overige sociale activering



Loonkostensubsidie waarvan jobcoaching



Loonkostensubsidie



In de analyses maken we een onderscheid tussen verschillende typen instrumenten. Zo wordt voor de reguliere bijstandsdoelgroep veelal scholing en/of coaching naar werk of participatie ingezet. Voor

mensen met een arbeidsbeperking kunnen loonkostensubsidie en jobcoaching worden ingezet. Voor beide doelgroepen zijn proefplaatsingen en participatieplaatsen inzetbaar. Verder is er voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de mogelijkheid om vrijwilligerswerk of overige sociale activering in te zetten.

Uit de analyses blijkt dat het beeld klopt dat er voor cliënten van Zuidplas relatief veel re-integratievoorzieningen worden ingezet. Ook wordt uit de cijfers duidelijk dat hierbij relatief sterk ingezet wordt op ondersteuning van mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zo is het aantal cliënten met vrijwilligerswerk en overige sociale activering relatief hoog en bovendien is het totale aantal in de loop van 2019, 2020 en 2021 opgelopen van 360 tot 420. Ook ten opzichte van de totale doelgroep is dit een substantieel aantal (zo'n 90% van het bestand).

Het aantal mensen uit de reguliere bijstandsgroep dat scholing en/of coaching naar werk of participatie ontvangt is in de periode 2019-2021 eveneens toegenomen met ongeveer 100 cliënten. In totaal is het aantal voorzieningen scholing en/of coaching naar werk of participatie ten opzichte van het aantal uitkeringen 120 procent (dat is mogelijk, omdat één cliënt meerdere voorzieningen kan ontvangen). Deze toename is vooral toe te schrijven aan een hoger aantal cliënten dat coaching naar werk of participatie ontvangt: dit aantal is verdriedubbeld van 90 begin 2019 naar 270 eind 2021. Het totale aantal cliënten dat scholing en/of coaching naar werk ontvangt ligt zelfs hoger dan het totale aantal uitkeringen in Zuidplas. Dit kan, omdat er meerdere voorzieningen tegelijk worden ingezet.

Een ander opvallende resultaat voor de gemeente Zuidplas is de sterke toename van het aantal instrumenten dat de sociale dienst inzet voor mensen met een arbeidsbeperking. In de 2019-2021 is het aantal loonkostensubsidietrajecten ruim verdubbeld, van 60 naar 140 (ruim 30% van het bestand). Het aantal mensen dat jobcoaching ontvangt, is ongeveer gelijk gebleven. In 2019 concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in haar evaluatie van de Participatiewet dat de baankansen van mensen met een arbeidsbeperking sinds de invoering van de Participatiewet nauwelijks verbeterd zijn.

Loonkostensubsidie is een instrument dat bij uitstek geschikt is om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Als nuance bij dit resultaat merken we wel op dat landelijk gezien het aantal loonkostensubsidietrajecten in 2019 sterk was achtergebleven bij de verwachting. Die verwachting is onder andere naar buiten gebracht door het ministerie van SZW en Berenschot en is gebaseerd op de geprognosticeerde omvang van de nieuwe doelgroepen. Aangezien de nieuwe doelgroepen afhankelijk zijn van ondersteuning van de gemeente is de prognose een goede indicator van de ondersteuningsbehoefte: alle cliënten hebben ondersteuning nodig, dus het aantal voorzieningen zou ongeveer even hoog moeten liggen als het geprognosticeerde aantal cliënten. Uit het prognosemodel van Berenschot blijkt dat er in 2021 plusminus 90 mensen uit de nieuwe doelgroep zouden zijn. Het aantal lopende loonkostensubsidietrajecten in 2021 lag zelfs iets hoger dan dat. Het aantal loonkostensubsidietrajecten lag in 2019 echter lager dan de omvang van de nieuwe doelgroep. Er was dus ook in Zuidplas een beperkte inhaalslag nodig.

4.3 Invloed coronacrisis

Welke invloed heeft corona gehad op de uitvoering en bestedingen?

De coronacrisis heeft voor Zuidplas, net als in veel andere gemeenten, veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten. Er zijn extra mensen ingestroomd (zij het beperkt), terwijl het door de coronamaatregelen lastiger was om mensen te re-integreren. Veel re-integratietrajecten konden vanwege de maatregelen niet doorgaan. Zo is sociaal ontwikkelbedrijf Promen, dat een deel van de re-integratietrajecten uitvoert, tijdelijk dicht geweest in verband met aanpassing van het ventilatiesysteem. Ook veel projecten konden niet doorgaan of zijn in kleinere omvang doorgegaan.

De tijdelijke verminderde re-integratieactiviteiten heeft zijn weerslag gehad op de resultaten. De beoogde doelen, zoals de uitstroom naar werk, zijn daardoor niet allemaal gehaald. Dat geldt ook voor de te realiseren ontwikkelstappen van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

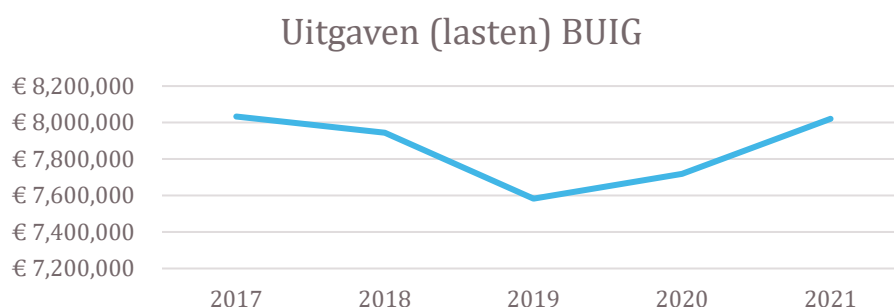
4.4 Financiële resultaten

Wat is het totale gemeentelijke budget voor de uitvoering van de Participatiewet en uit welke deelbudgetten bestaat dit budget?

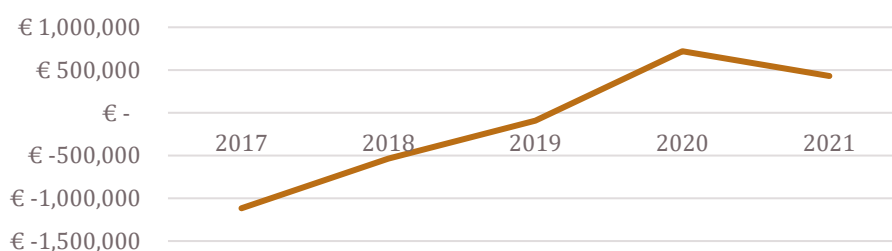
De financiering van de Participatiewet is als volgt georganiseerd. De Rijksoverheid biedt gemeenten een budget voor uitkeringen en loonkostensubsidies via de zogenoemde gebundelde uitkering (BUIG). Het budget voor uitkeringen wordt voor gemeenten groter dan 40.000 inwoners verdeeld middels een objectief verdeelmodel. Dat wil zeggen dat de omvang van het budget afhangt van statistische factoren die niet door gemeenten te beïnvloeden zijn, bijvoorbeeld de sociale structuur en de arbeidsmarktstructuur. Als gemeenten minder uitgeven dan het objectief bepaalde budget, dan mogen ze het overschot houden. Als ze meer uitgeven, dan moeten ze het tekort zelf oplossen. Het budget voor loonkostensubsidies wordt sinds kort door het Rijk verdeeld op basis van realisaties. Dat betekent dat het aantal daadwerkelijk ingezette loonkostensubsidietrajecten bepalend is voor het budget. De BUIG-budgetten en -realisaties zijn voor gemeenten transparant, want het BUIG-budget wordt apart overgemaakt door het ministerie van SZW en is geen onderdeel van het Gemeentefonds.

Een overzicht van BUIG-saldi als percentage van het jaarlijkse budget van de Groene Hart gemeenten van de afgelopen jaren (2017 tot en met 2021) staat in de navolgende tabel. Na de tabel hebben we ook nog enkele figuren opgenomen die de resultaten visueel uitlichten.

Saldi BUIG als % van het budget	2017	2018	2019	2020	2021
Gouda	-12,68%	2,18%	7,14%	5,49%	0,99%
Waddinxveen	-7,71%	7,14%	19,25%	20,69%	6,14%
Zuidplas	-16,61%	-7,44%	-1,24%	8,86%	5,23%
Bodegraven-Reeuwijk	-11,60%	6,62%	7,43%	5,99%	1,44%



Saldo BUIG - Zuidplas

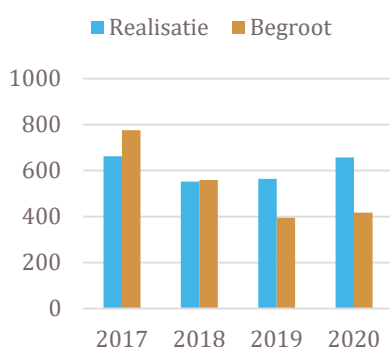


Zoals blijkt uit de figuur, zijn de BUIG-lasten van de gemeente in 2020 en 2021 gestegen ten opzichte van 2019. Ondanks de stijgende BUIG-lasten is in 2020 een positief BUIG-saldo gerealiseerd. Het BUIG-saldo was in 2021 nog steeds positief, zij het lager dan in 2020.

Naast het BUIG-budget ontvangen gemeenten een apart budget voor re-integratie. Een deel van het re-integratiebudget is berekend op basis van de reguliere bijstandsgroep die ook al vóór de invoering van de Participatiewet door gemeenten ondersteund werd. Daarbovenop stelt het Rijk een extra budget ter beschikking voor de re-integratie van nieuwe doelgroepen. De re-integratiebudgetten zijn beide versleuteld in het Gemeentefonds. Het is voor gemeenten dus moeilijk om transparant te krijgen hoeveel geld ze voor deze taken ontvangen. Daardoor is het ook nauwelijks te achterhalen of een gemeente meer of minder uitgeeft dan het re-integratiebudget. Ook voor dit onderzoek is dat niet mogelijk gebleken. We kunnen alleen een overzicht bieden van de begrote uitgaven en de gerealiseerde uitgaven. Een overzicht daarvan staat in de navolgende tabel en figuur. Op het moment van schrijven zijn alleen de resultaten over 2019 en 2020 bekend.

Zuidplas	2017		2018		2019		2020	
	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie
6.5 Arbeidsparticipatie	662	776	552	559	564	395	657	417

Arbeidsparticipatie



Zoals blijkt uit de figuur, werd er in 2019 meer besteed aan re-integratie dan begroot en in 2020 eveneens. In 2020 waren er ook iets hogere uitgaven begroot dan in 2019. Bij de meeste gemeenten werd er in 2020 minder besteed aan re-integratie dan begroot en ook minder besteed dan in het voorgaande jaar, omdat er in 2020 vanwege de coronamaatregelen minder mogelijk was. In Zuidplas is het gelukt om ondanks de coronamaatregelen in te blijven zetten op re-integratie. Dit heeft, zoals we hebben gezien, geresulteerd in een verbetering van de bijstandsdichtheid ten opzichte van referentiegemeenten en een verbetering van het BUIG-saldo ten opzichte van voorgaande jaren.

4.5 Verantwoording

Hoe meten de gemeenten de effectiviteit van hun participatiebeleid? Voeren zij metingen uit of de gestelde doelen en streefwaarden worden bereikt? En hoe wordt de gemeenteraad meegenomen?

De gemeente Zuidplas wordt door IJsselgemeenten op de hoogte gehouden van de resultaten via de kwartaalrapportages en via het jaarverslag. De jaarverslagen bevatten informatie over de doelrealisatie op het detailniveau van de streefwaarden en indicatoren. Ook bevatten ze financiële informatie. Het jaarverslag is dus uitgebreid en kwalitatief goed. Wel ontbreekt in het jaarverslag een uitsplitsing van de resultaten van IJsselgemeenten naar de drie deelnemende gemeenten. Op grond van de verantwoordingsinformatie is dus niet te concluderen of de gestelde beleidsdoelen voor Zuidplas zijn behaald. De kwartaalrapportages zijn wel uitgesplitst naar de drie gemeenten, maar deze rapportages zijn een stuk minder uitgebreid. De kwartaalrapportages bevatten met name informatie op hoofdlijnen over de instroom, uitstroom, doorstroom en het totale aantal uitkeringen. Daarnaast bevatten de kwartaalrapportages ook financiële informatie op hoofdlijnen. De kwartaalrapportages worden ook aan de raad voorgelegd.

Ondanks de gedetailleerde en frequente informatie bestond er in de afgelopen raadsperiode in de raad van Zuidplas het gevoel dat de raad minder invloed heeft dan ze zou willen. Dat komt doordat de sociale dienst in een gemeenschappelijke regeling voor drie gemeenten georganiseerd is, waardoor de raad relatief op een wat grotere afstand staat. Om de afstand te verkleinen organiseert IJsselgemeenten elk jaar een informatieavond, zodat men raadsleden kan meenemen in de werkwijze en resultaten.

Uit de vorige observatie bleek al dat het onderwerp leeft in de raad. Er zijn in de afgelopen raadsperiode ook raadsvragen gesteld en moties ingediend over de bejegening. Dit onderwerp komt ook terug in het klanttevredenheidsonderzoek, dat we in het volgende hoofdstuk behandelen.

We hebben in het kader van dit onderzoek een enquête gehouden onder alle raadsleden om te peilen hoe de raadsleden de sturing op de Participatiewet ervaren. We hebben zowel gevraagd naar het proces van kaderstelling als het proces van verantwoording.

Om de mening van de raad op te halen is een korte raadsenquête opgesteld met een aantal vragen over de kaderstelling en verantwoording. Hier hebben drie raadsleden op gereageerd, die allemaal ook vóór de recente verkiezingen al in de raad plaatsnamen. De raadsleden geven aan overwegend positief te zijn over de vraag in hoeverre zij worden meegenomen in het opstellen van kaders. Daarnaast zijn zij zeer tevreden over hun inzicht in de verantwoording van resultaten. Het gevoel bij de uitvoeringspraktijk hebben zij iets minder, ze zijn hier niet volledig tevreden over. Men geeft aan dat rapportages soms nog te abstract zijn en dat het lastig is om goed zicht te krijgen op de uitvoering. De uitvoering staat voor hun op afstand, waardoor ze vooral op papier kennismaken van de uitvoering. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie wordt overwegend positief beoordeeld. De timing van de verantwoordingsinformatie wordt als goed beoordeeld, en men geeft aan dat er voldoende tijdig resultaten worden gedeeld om nog bij te kunnen sturen als dat nodig is. Het onderwerp Participatie leeft sterk bij de Raad, zo geven zij dit op een schaal van 1 tot 10 gemiddeld een 8.

HOOFDSTUK 5.

Cliëntervaringen

5.1 Inleiding

Om vast te stellen in hoeverre klanten tevreden zijn met de gemeente Zuidplas hebben we een beeld gevormd van de cliëntervaringen op basis van ervaringsonderzoeken onder zowel cliënten als werkgevers gedaan. We zien zowel werkzoekenden als werkgevers als klant van de gemeente, aangezien zij beide een dienst of ondersteuning ontvangen. Voor Zuidplas hebben wij gebruik gemaakt van een recent uitgevoerd ervaringsonderzoek dat in opdracht van de gemeente is gedaan.⁶ In alle vier de Groene Hart gemeenten bleek het nodig om zelf een ervaringsonderzoek onder werkgevers uit te voeren. Omdat een belangrijk deel van de werkgevers regionaal werkt en omdat er voor de vier Groene Hart gemeenten twee en niet vier werkgeversservicepunten zijn, hebben we in totaal twaalf interviews afgenomen.

Het is van belang om op te merken dat het ervaringsonderzoek wat wij zelf hebben uitgevoerd een relatief beperkte omvang heeft en dat het beeld dat we op basis daarvan gevormd hebben wel illustratief is maar niet representatief. Dat wil zeggen dat we met het beeld uit de ervaringsonderzoeken wel onze andere bevindingen kunnen illustreren en nuanceren maar ze niet kunnen opvatten als eigenstandige bevindingen. Als er sprake is van een representatief aantal werkgevers dan zou het aantal interviews hoger liggen en dan zouden de onderzoeken cliënttevredenheidsonderzoeken kunnen worden genoemd, waaruit eigenstandige conclusies kunnen worden getrokken.

5.2 Ervaringen van werkzoekenden

Zijn bijstandsgerechtigden tevreden met de ondersteuning van de gemeente? Welke effecten ervaren bijstandsgerechtigden van de ondersteuning van de gemeenten?

Om de ervaringen van cliënten in Zuidplas te onderzoeken hebben wij gebruik gemaakt van een eerder uitgevoerd cliënttevredenheidsonderzoek uit maart 2021. Het onderzoek is uitgevoerd door IJsselgemeenten. Dit onderzoek is met een totale respons van 246 cliënten voldoende representatief om mee te nemen in het onderzoek en voorkomt dat klanten dubbel belast worden met vragen over hun ervaring. De cliënten zijn over het algemeen tevreden, met gemiddeld een 7,3 als rapportcijfer. Ze zijn tevreden over bijvoorbeeld het nakomen van afspraken, de ontvangen informatie, de snelheid waarmee ze worden geholpen en de mate waarin zij serieus genomen worden. Over de aandacht voor hun financiële situatie zijn cliënten minder tevreden. Sommige klanten geven ook aan dat medewerkers soms wantrouwend zijn en men te snel iemand als fraudeur bestempeld. Over het algemeen gezien zijn de cliënten echter tevreden over de manier waarop zij worden behandeld. Wel missen cliënten een vast contactpersoon en een duidelijke frequentie van contacten. De wachttijd bij aanvraag van een uitkering vond het grootste deel van de cliënten redelijk kort.

Uit ons beeld van de uitvoering blijkt dat IJsselgemeenten veel aandacht besteedt aan regelmatig contact met cliënten. In het cliënttevredenheidsonderzoek van 2021 is niet specifiek naar dit onderwerp gevraagd, waardoor we deze bevinding niet rechtstreeks kunnen illustreren. Wel merken we op dat er uit het cliënttevredenheidsonderzoek niet als knelpunt naar voren is gekomen dat de gemeente te weinig

⁶ I&O Research, 'Klanttevredenheidsonderzoek sociale zaken (IJsselgemeenten)', maart 2021.

contact zoekt met cliënten, een knelpunt dat bijvoorbeeld wel in twee andere Groene Hart gemeenten door cliënten naar voren is gebracht.

5.3 Ervaringen van werkgevers

Hoe tevreden zijn werkgevers met de dienstverlening van de gemeenten (het aanleveren van kandidaten voor vacatures en het bieden van ondersteunende instrumenten om werkzoekenden aan de slag te helpen) en met het proces van de dienstverlening?

De werkgeverservaringen van Zuidplas zijn zoals toegelicht gebaseerd op een kleine steekproef onder werkgevers in de regio, die ervaring hebben met de dienstverlening. Rekening houdend met de omvang van de steekproef hebben we hier ook een aantal ervaringen kunnen ophalen. De ervaring van werkgevers is het best als redelijk tevreden te omschrijven. Eén werkgever omschrijft het dan ook als: “Het gaat zoals het al jaren gaat.” Alle gesproken werkgevers hebben een vaste contactpersoon, maar hebben niet veel of frequent contact, ook wanneer er wel vacatures open staan. Men stuurt de vacature toe of geeft aan X of Y functie te zoeken, vervolgens kijkt de gemeente mee en hoort de werkgever wel of niet iets terug. Een aantal werkgevers hebben positieve ervaringen met de aangereikte kandidaten, welke succesvol aan de slag zijn. Echter geven alle werkgevers, ook deze met positieve ervaringen aan, dat de aangeleverde kandidaat niet altijd een goede match is en in sommige gevallen niet goed past bij de werkgever. Men spreekt vooral over dat aangereikte kandidaten niet altijd voldoende gemotiveerd zijn, terwijl ze in dat geval wel worden bemiddeld richting de werkgever. Ook hebben de werkgevers het idee dat de gemeente niet goed inzicht heeft welke kandidaten zich in de kaartenbak bevinden. Enkele van de werkgevers hebben ervaring met Hallo Werk, maar zijn hier niet positief over of in geïnteresseerd. Een andere werkgever is juist op zoek naar de digitaliseringsslag om zelf inzicht te krijgen in de kaartenbak maar is zich niet bewust van Hallo Werk. Aanvullend komt in de gesprekken met alle werkgevers naar voren dat de gemeente geen actieve houding heeft in het aanbieden van kandidaten, het moet vooral vanuit de werkgever zelf komen. Als laatste punt geeft men wel aan dat, mocht een kandidaat toch niet goed matchen – ook na plaatsing – dan ondersteunt de gemeente en handelen zij dit netjes af voor de werkgever.

Bijlage 1. Referentiegemeenten

Zuidplas:

- Krimpenerwaard
- Langedijk
- Lingewaard
- Noordwijk
- Oegstgeest
- Stichtse Vecht
- Uithoorn
- Veldhoven
- Vijfheerenlanden
- Voorschoten

B 49



Managementsamenvatting

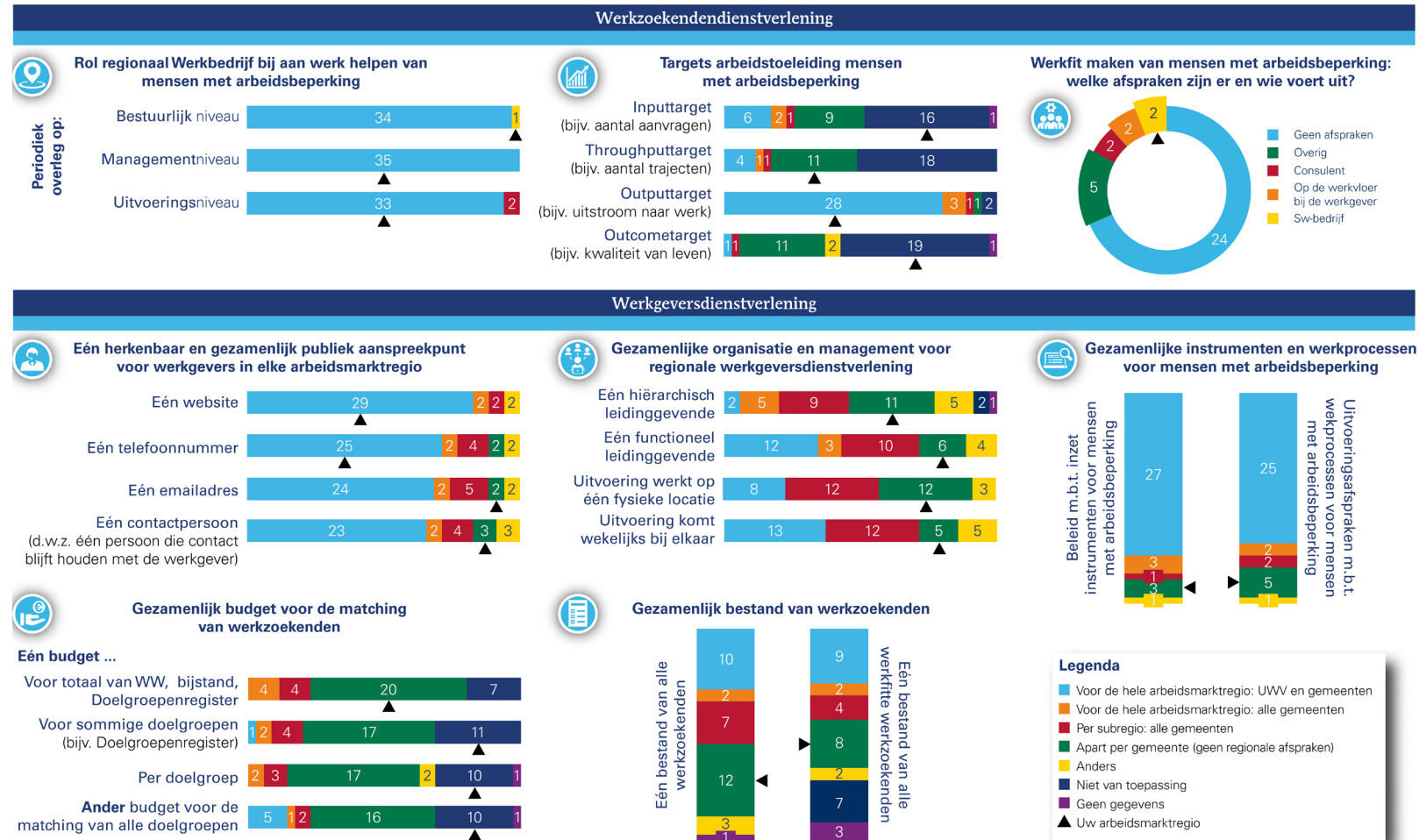
H1 Inleiding

H2 Overkoepelend beeld

Arbeidsmarktregio's

Midden-Holland

Overzicht werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening



Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl

TECHNISCHE REACTIE

BETREFT: NOTA VAN BEVINDINGEN ONDERZOEK PARTICIPATIEBELEID GROENE HART REKENKAMER

Paginanummer en regelnummer	Opmerking	Opmerking wel of niet overgenomen in rapport	Toelichting
9 – 11	Er staat geen bron bij deze figuur. Het suggereert daarnaast dat alle inwoners met bijstand minimaal geschikt zijn voor vrijwilligerswerk. Wij herkennen deze niet in de praktijk. Denk bijv. aan het deel met een ontheffing.	Deels overgenomen	De bron hebben we vermeld. Op grond van de Participatiewet denken we dat het goed is om in de diagram het streven te vermelden dat iedereen participeert, vrijwillig of betaald. De diagram staat immers in de paragraaf 'Doelgroepen en beleidsdoelen Participatiewet'.
11 – 8	Tussen het WSP en Promen (Sociaal Ontwikkelbedrijf) zijn ook contacten en relaties. Daar zien we nu geen lijn/pijl.	Overgenomen	
11 – 12	Het takenpakket van IJsselgemeenten is heel hoog over beschreven, maar dekt niet volledig de lading. IJsselgemeenten voert bijvoorbeeld ook de wet op de lijkbezorging uit voor Zuidplas, sociale recherche en handhaving, en bijzondere bijstand (en SMI kinderopvang)	Overgenomen	
11 – 21	Dienstverlening (typefout)	Overgenomen	
11 – 22	Binnen WSP Rijnmond wordt er over over clusters gesproken ipv subregio's.	Overgenomen	
11 – 22	Harmonisatie van beleid en instrumenten. "zoveel mogelijk geharmoniseerd". Dit loopt nog. Naar ons idee staat dit op pagina 16, regel 22/23 beter verwoord.	Overgenomen	
12 – 9 en 10	En maatschappelijk actief als werk nog een stap te ver is. (dit ontbreekt hier maar is	Overgenomen	

	wel degelijk het doel naast uitstroom).		
12 – 15	Niet alleen streng invulling van de Poortwachtersfunctie, maar ook rechtvaardige invulling. Wie recht heeft ontvangt uiteraard gewoon de dienstverlening en uitkering.	Overgenomen	
12 – 23/24	Niet alle streefwaarden en indicatoren worden hier genoemd. Maar als lezer wordt niet duidelijk dat dit een selectie betreft.	Overgenomen	
12 – 33	Er wordt hier gesproken over IJsselgemeenten als vervangende term voor de drie gemeenten Capelle, Krimpen en Zuidplas. Dat werkt enigszins verwarrend omdat het niet hetzelfde is als de uitvoeringsorganisatie GR IJsselgemeenten. Het actieplan is namelijk tijdens de planvorming wel besproken en afgestemd met de uitvoeringsorganisatie IJsselgemeenten. Maar het is geen gezamenlijke beleidsvorming met Capelle en Krimpen geweest.	Overgenomen	
13 – 5	Het klopt dat de ambitie hoger is dan de targets van dát lopende jaar. Zoals het er nu staat wekt de suggestie dat een target in beton gegoten is, en dat er geen hogere targets meegegeven kunnen worden.	Overgenomen	
14 – 14 (ook regel 35)	Wij herkennen de grens van bemiddelbaar binnen twee jaar niet als harde grens. Daarnaast is de tegenstelling dat de overige groep dan vrijwilligerswerk kan doen niet correct. Eenzelfde soort	Overgenomen	

	opmerking als de allereerste reactie in dit document.		
17-4	De wethouder hier als instrument noemen (en zeker als eerste) maakt het wel heel belangrijk. Het is een mogelijkheid, maar er zijn methoden die belangrijker zijn.	Overgenomen	
17 – 34	“De economie een aantal jaar goed draait” komt niet overeen met onze ervaring na twee jaar Corona. De jaren voor Corona ging het wel goed en tijdens Corona is door veel overheidsregelingen de instroom vooralsnog beperkt gebleven. Maar je kan niet stellen dat de economie al twee jaar lang goed draait.	Overgenomen	
18 – 1 tm 3	Ondanks dat het feitelijk klopt staat het er nu wel ongelukkig en hard.	Niet overgenomen	“Niet altijd tevreden” is ten opzichte van de interviews al vrij mild uitgedrukt. De observatie wordt bovendien herkend in andere clusters van het WSP.
19 – 13	De keuze voor referentiegemeenten komt ons niet bekend voor. Er is ook geen inzicht in de wijze waarop geselecteerd is. In onze optiek verschilt Zuidplas met de genoemde gemeenten in bijlage 1 qua regionale functie, geografische ligging, omvang, opbouw bestand etc. Zie alternatieven in de bijgesloten Divosa benchmarks of waarstaatjegemeente.nl .	Deels overgenomen	In een voetnoot hebben we onze selectieprocedure voor referentiegemeenten nader toegelicht. De alternatieven van Divosa en waarstaatjegemeente.nl kunnen wij niet overnemen, want Divosa geeft geen toelichting op hun procedure en waarstaatjegemeente.nl kijkt alleen naar inwonertal en niet naar sociaaleconomische kenmerken. Verder merken wij op dat Berenschot al jaren deze selectieprocedure hanteert en dat deze selectiemethode de toets der kritiek kan doorstaan.
20 – 11	Strookt niet met waarstaatjegemeente.nl , waar Zuidplas 228,6 per	Zie onze reactie op de vorige opmerking	

	10.000 inwoenrs in de bijstand heeft en vergelijkbare gemeenten (25.000 – 50.000) daar op 275 staat.		
20 – 12/13	Raakt aan punt op blz. 19, regel 13. Praktisch gezien is dit een moeilijk uitvoerbaar advies omdat het geen reguliere benchmark is die Berenschot hier hanteert. Deze benchmark is niet eenvoudig beschikbaar voor de gemeente. Dus jezelf hier aan toetsen als gemeente is moeilijk.	Niet overgenomen	De benchmark is eenvoudig over te nemen, namelijk door van Zuidplas en de referentiegemeenten de bijstandsdichtheid bij te houden en te vergelijken. De gegevens over de bijstandsdichtheid zijn openbaar toegankelijk via het CBS.
21 – 11 en 12	De tabellen geven niet duidelijk aan wat nu de percentages op de y-as betekenen. Een % van wat? Van het budget, het bijstandsbestand, van een benchmark.	Overgenomen	
22 – 9 tm 15	Er worden hier absolute cijfers en stijgingen genoemd die je alleen met een rekenmachine kan relateren aan de tabellen. Misschien hier de percentages aan toevoegen voor leesbaarheid?	Overgenomen	
23 – 19	Hoewel het getalsmatig wellicht correct is om te spreken van een beperkte inhaalslag, gaat het te gemakkelijk voorbij aan de tijd die iedereen in het land nodig heeft gehad om aan de nieuwe doelgroep te wennen (net als veel werkgevers) en dat het in de praktijk lastiger was dan verwacht om tot een duurzame plaatsing te komen.	Niet overgenomen	Het instrumentarium voor nieuwe doelgroepen is al sinds 2015 beschikbaar. Het is niet zo dat iedereen in het land zoveel tijd nodig heeft gehad om dit instrumentarium adequaat in te zetten. De inzet van dit instrument is in de ene gemeente/regio veel sneller van de grond gekomen dan in de andere gemeente/regio.
23 – 33	De inzet voor Tozo was beperkt doordat Rotterdam/RBZ deze voor ons uitvoerde. Wel is men tijd kwijt geweest aan telefoontjes, voorlichting en doorverwijzen	Overgenomen	

24 – 15	Hier ontbreekt het woord "Rijk".	Overgenomen	
24 – 17	Het rekenmodel dat we meesturen geeft daar wel enig inzicht in.	Dank voor het doorsturen van het rekenmodel. Het geeft inderdaad wel enig inzicht in de totstandkoming van de totale bedragen, maar het is moeilijk om op grond hiervan inzicht te bieden in het budget dat specifiek voor re-integratie bedoeld is.	
25 – 10	Hoewel positief voor ons als gemeente is de conclusie dat de extra middelen hiervoor verantwoordelijk zijn wel een vrij forse conclusie.	Wij kunnen niet achterhalen waar deze opmerking precies naar verwijst. Deze opmerking lijkt niet te duiden op een feitelijke onjuistheid, dus we hebben het hierbij gelaten.	

Toelichting op format: De eerste twee kolommen worden door de gemeente ingevuld. De laatste twee kolommen worden ingevuld door de onderzoekers.