Invoering en uitvoering van de Participatiewet in Ridderkerk

Nota van bevindingen

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Ridderkerk
Arnhem, 10 juli 2019

Ons kenmerk 1018178-007b/rbo

K PLUS V

Invoering en uitvoering van de Participatiewet in Ridderkerk

Nota van bevindingen

Opdrachtgever:
Rekenkamercommissie Ridderkerk
Arnhem, 10 juli 2019

Ons kenmerk 1018178-007b/rbo

Roel Bottema
06 27 08 55 09

© KplusV

Inhoud

1	**Inleiding**	**5**
1.1	Introductie	5
1.2	Doel en onderzoeksvragen	5
1.3	Activiteiten en afbakening	6
2	**Beleid en financiën**	**7**
2.1	Beleid	7
2.2	Financiën	10
3	**Arbeidsmarkt en klantenbestand**	**12**
3.1	Schets arbeidsmarkt	13
3.2	Omvang, instroom en uitstroom	14
3.3	Kenmerken: geslacht, leeftijd en duur van de uitkering	16
3.4	Problematiek: gegevens Dariuz	17
3.5	Vergelijking – Divosa Benchmark	20
3.6	Monitoring en sturing	20
4	**Organisatie**	**22**
4.1	Beschrijving organisatie en taken	22
4.2	Ontwikkelen organisatie na invoering Participatiewet	23
5	**Uitvoering**	**24**
5.1	Intake en selectie voor re-integratieactiviteiten	24
5.2	Re-integratie-instrumenten	26
5.3	Inzet instrumenten	27
5.4	Tegenprestatie en Wet Taaleis	27
5.5	Integraal werken	28
5.6	Samenwerking met werkgevers	29
5.7	Ervaringen klanten	30

Bijlagen

Bijlage 1	Normenkader	31
Bijlage 2	Documenten en interviews	33
Bijlage 3	Achtergrondcijfers	36
Bijlage 4	Beschrijving re-integratie instrumenten	38
Onze contactgegevens		41

1 Inleiding

1.1 Introductie

De Rekenkamercommissie Ridderkerk (hierna: Rkc) heeft KplusV gevraagd een onderzoek te doen naar de Participatiewet. Dit onderzoek betreft één van de drie onderzoeken naar de drie decentralisaties in het sociaal domein (Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet)[1]. Onderzocht is in hoeverre de gemeente Ridderkerk effectief gebruik gemaakt heeft van de middelen en effectief uitvoering heeft gegeven aan de taken vanuit de Participatiewet.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel

Het onderzoek beantwoordt de vraag of de gemeente in de jaren van de onderzoeksperiode (1 januari 2016 tot en met 30 juni 2018) effectief gebruik heeft gemaakt van de middelen en effectief uitvoering heeft gegeven aan de taken vanuit de Participatiewet en vooral het beleidsdoel meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te betrekken bij het arbeidsproces.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

"Hoe heeft de gemeente Ridderkerk vorm gegeven aan de wettelijke taak om mensen - naar vermogen - toe te leiden naar werk, welke prestaties levert de gemeente, welke kosten zijn daarmee gemoeid en welke resultaten zijn behaald?"

De hoofdvraag is onderverdeeld naar de volgende deelvragen:

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
   1.1. Beschrijving beleid (lokaal, landelijk).
   1.2. Beschrijving uitvoeringspraktijk (lokaal, regionaal).
2. Beschrijving doelgroepen van de gemeente Ridderkerk (aantallen en kenmerken).
   2.1. Welke kennis is er over de doelgroep van het re-integratiebeleid in het algemeen?
   2.2. Hoe brengen de gemeenten de doelgroepen in kaart?
   2.3. Hoe kan de totale doelgroep verder kwalitatief worden gekenmerkt en ingedeeld (in relatie tot andere ondersteuningsbehoeften, bijvoorbeeld schuldenproblematiek of maatschappelijke ondersteuning)?
3. Hoe is de prioritering in doelgroepen tot stand gekomen?
   3.1. Hoe werkt de prioritering in de praktijk?
4. Welke instrumenten worden ingezet om klanten voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk?
5. Is informatie voor klanten voldoende begrijpelijk en toegankelijk?
6. Wat vinden klanten van (het effect van) de re-integratietrajecten die zij volgen?
7. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taak van de Participatiewet om mensen voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk?
   7.1. Zijn streefwaarden voor effect- en prestatie-indicatoren, blijkens informatie waarover de gemeente beschikt, gerealiseerd?
8. Welk budget heeft de gemeente voor de uitvoering van de Participatiewet en hoe wordt dit budget ingezet?

[1] Het rapport van het onderzoek naar de decentralisatie van de zorg is via deze link te raadplegen.

9. Hoe wordt de gemeenteraad over de Participatiewet geïnformeerd?
   9.1. Hoe is de raad in de onderzoeksperiode geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het re-integratiebeleid?
   9.2. Welke sturingsmogelijkheden hebben de raden? Welke instrumenten hebben zij de afgelopen periode ingezet?

Normenkader

Bovenstaande onderwerpen worden getoetst aan de hand van een normenkader, dat samen met de Rkc is vastgesteld. Het volledige normenkader is te vinden in bijlage 1.

1.3 Activiteiten en afbakening

Activiteiten

Voor het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- beleidsanalyse (zie bijlage 2 voor een overzicht van de geanalyseerde documenten);
- interviews (zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde personen);
- een cijfermatige analyse van werkloosheidsgegevens, arbeidsmarktregio en het klantenbestand;
- 3 focusgroepen (zie bijlage 2 voor een opzet van de focusgroepen), rond de thema's
  - 'integraal werken';
  - 'relatie met werkgevers';
  - en 'sturing en informatievoorziening'.

Afbakening

Het onderzoek beperkt zich tot de wettelijke taken van de gemeente zoals beschreven in de Participatiewet. De periode 1 januari 2016 tot en met 30 juni 2018 is onderzocht.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op beleid en financiën. Hoofdstuk 3 gaat in op de kenmerken van het klantenbestand en bestandsontwikkelingen in de onderzochte periode. Hoofdstuk 4 gaat in op de organisatie. In hoofdstuk 5 wordt de uitvoering beschreven. Afsluitend wordt in hoofdstuk 6 de resultaten, conclusies en aanbevelingen beschreven.

Elk hoofdstuk begint met een samenvatting.

2 Beleid en financiën

In dit hoofdstuk wordt het landelijk beleid en het beleid van Ridderkerk geschetst. Daarnaast laten we kort de financiële context zien.

Samenvattend

- In de voorbereidingen op de Participatiewet is in 2014 het beleid op het gebied van de re-integratie vormgegeven vanuit de BAR-organisatie. Dit beleid is uniform voor de gemeente Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk. De raad heeft het meest recente beleid in 2014 vastgesteld.
- Het beleid laat zich typeren als sociaal en gericht op maatwerk. Met lokale maatschappelijke partners wordt gekeken, op basis van individueel maatwerk, waar iemand ondersteuning kan krijgen.
- De ambities, doelen en uitgangspunten zijn veelal van algemene aard. Er zijn geen concrete doelstellingen opgesteld.
- De uitvoering heeft de volgende uitgangspunten van het beleid benoemd:
  - Re-integratieactiviteiten zijn gericht op (duurzame) uitstroom naar werk.
  - Wanneer uitstroom (nog) niet mogelijk is, dan is het verkorten van de afstand naar de arbeidsmarkt het doel.
- De uitvoering van het re-integratiebeleid staat nog los van het economische beleid dat gevoerd wordt.
- De gemeente Ridderkerk heeft een tekort op het BUIG-budget. Er is in de onderzochte periode een overschot op de participatie-budgetten.

2.1 Beleid

2.1.1 Landelijk beleid op hoofdlijnen

Vanaf 1 januari 2015 vond de decentralisatieoperatie plaats, waarbij de gemeenten de eerstverantwoordelijke bestuurslaag werden in het sociaal domein. Deze operatie heeft betrekking op jeugdzorg, (arbeids-)participatie en maatschappelijke ondersteuning. De verandering is gestoeld op vier principes: nabijheid, zelfredzaamheid, wederkerigheid en integraliteit[2]. Doelstelling van de decentralisaties is om op lokaal niveau zo efficiënt mogelijk maatwerk aan klanten en patiënten te leveren in het sociale domein[3].

Met de ingang van de Participatiewet krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid voor de re-integratie van diverse doelgroepen. Ze zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van uitkeringen en het bieden van steun aan mensen, die kunnen werken, om betaald werk te vinden. De wet benadrukt dat mensen nog meer gaan participeren naar vermogen.

Gemeenten waren al verantwoordelijk voor de bijstand (Wwb) en de sociale werkvoorziening (Wsw). Nu vallen ook jonggehandicapten met arbeidsvermogen (Wajong) onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De samenvoeging van de drie regelingen tot één regeling betekent ook dat gemeenten één gebundeld re-integratiebudget hebben en verantwoordelijk zijn voor een financieel tekort of besparing.

De Participatiewet geeft gemeenten nieuwe re-integratievoorzieningen om er voor te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt weten te vinden, met als belangrijkste instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk. Daarnaast is de tegenprestatie een belangrijk onderdeel van de Participatiewet.

[2] De verhuizing van de verzorgingsstaat (2018)
[3] Ministerie van VWS, 2013

In het sociaal akkoord is vastgesteld dat er extra banen moeten worden gecreëerd. In 2026 zal dit moeten gaan over in totaal 125.000 banen, waarvan 25.000 voor rekening van de overheid vallen[4]. De extra banen zijn bedoeld voor de mensen die niet in staat zijn om een inkomen op het niveau van het wettelijk minimumloon te verdienen en die onder de Participatiewet aan de slag gaan. Hiervoor moesten 35 Regionale Werkbedrijven worden opgericht waarbinnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de banenafspraak. Dit gebeurt in samenwerking met werkgevers, gemeenten, UWV en werknemersorganisaties. Gemeenten hebben de lead in deze samenwerkingsverbanden. Voor Ridderkerk is dat de arbeidsmarktregio Rijnmond.

2.1.2 Het beleid in Ridderkerk

Beleidsstukken

Het beleid van Ridderkerk op het gebied van re-integratie is geformuleerd in het document 'Beleidskader Participatiewet: Samenwerken aan werk' (hierna: beleidskader Participatiewet) dat in 2014 is voorgelegd en goedgekeurd door de raad.

Het beleid is ontwikkeld door de BAR-organisatie. Het beleid op het gebied van re-integratie is voor de gemeenten Albrandswaard en Barendrecht uniform.

Het beleid op het gebied van de Participatiewet is daarmee in 2014 opgesteld en sindsdien niet meer formeel geactualiseerd. In 2016 is er wel een notitie opgesteld waarin het beleid verder is uitgewerkt, onder andere op het gebied van niet-uitkeringsgerechtigden, de Wet Taaleis en het acquisitiekader. Ook staan daarin een aantal beleidswijzigingen opgenomen[5]. In 2018 zijn er uitvoeringsregels opgesteld voor het beleidskader, die sterk richtinggevend zijn voor het uitvoeringsbeleid.

Ambities, doelstellingen en uitgangspunten

De ambities, beleidsdoelen en uitgangspunten gevonden in de bovenstaande stukken zijn veelal van algemene aard. Het beleidsplan omschrijft dat meedoen in de maatschappij voldoening geeft voor iedereen. Er worden een vijftal uitgangspunten benoemd: maximaliseren van zelfregie; onderschrijven van de meerwaarde van arbeid; samenwerken met lokale partners, zoveel mogelijk in samenhang doen en krachten bundelen als het meerwaarde oplevert; en ondernemerschap van alle betrokken partijen is noodzakelijk.

In de 'Uitvoeringsregels 2018' worden 8 uitgangspunten geformuleerd. Deze zijn: doel versus regel, iedereen telt mee, maatwerk, werk moet lonen (…naar vermogen), tegengaan verdringing, wederkerigheid, realistische klantenbenadering en nakomen verplichtingen.

Er worden geen duidelijke doelen gesteld bij het uitvoeren van het participatiebeleid. De doelen die gekoppeld zijn aan de uitgangspunten van het beleid zijn tevens niet SMART geformuleerd: ze geven niet aan wanneer het beleid succesvol is, of welke jaarlijkse uitstroom beoogd wordt. Bovendien worden de doelen niet gekoppeld aan specifieke kritische prestatie indicatoren (KPI's), zoals de beoogde inzet van instrumenten of jaarlijks beoogde uitstroom. Eén keer, wanneer er wordt gesproken over het leerwerkbedrijf, worden er kwantitatieve doelstellingen benoemd.

In het beleid worden ook geen doelen genoemd omtrent specifieke doelgroepen. Een enkele keer wordt er gesproken over nuggers, maar dat er geen actief beleid wordt gevoerd om nuggers op te sporen.

---

[4] Ministerie van SZW, Kennisdocument Wet banenafspraak en quotum arbeidsplekken, 20 oktober 2017.
[5] Notitie Anderhalf jaar na de Participatiewet, november 2016.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de gemeente twee hoofddoelen nastreeft:
1. Re-integratieactiviteiten zijn gericht op (duurzame) uitstroom naar werk.
2. Wanneer uitstroom (nog) niet mogelijk is, dan is het verkorten van de afstand naar de arbeidsmarkt het doel.

Deze twee hoofddoelen zijn in de gesprekken door elke laag van de organisatie benoemd. Wanneer uitstroom dus nog niet mogelijk is, is de inzet van de gemeente erop gericht de weg naar werk te verkleinen. Dit kan in verschillende vormen van ondersteuning: door sociale activering, trainingen, scholing en op maat gemaakte ondersteuning.

2.1.3 Kenmerken beleid en illustraties

Het beleid laat zich typeren als sociaal en gericht op maatwerk. Dit komt onder andere tot uiting wanneer er wordt gekeken naar de tegenprestatie. De tegenprestatie wordt ingezet om mensen mee te laten doen in de maatschappij. Met lokale maatschappelijke partners wordt gekeken, op basis van individueel maatwerk, waar iemand een tegenprestatie kan verrichten. Sociale activering moet uiteindelijk gericht zijn op arbeidstoeleiding. Deze prestatie wordt echter niet gevraagd bij mensen die duurzaam arbeidsongeschikt zijn, alleenstaande ouders met een ontheffing en personen die mantelzorg verrichten. Ter illustratie worden enkele doelen en ambities weergegeven.

'De gemeente Ridderkerk wil zoveel mogelijk mensen zonder werk, met of zonder beperking, met een integrale aanpak aan werk helpen. Het uitgangspunt is: iedereen participeert naar vermogen.'

'De inzet van de juiste zorg en begeleiding kan de kansen op arbeidsparticipatie sterk vergroten. Ook kan een arbeidstraject in bepaalde gevallen een adequaat antwoord zijn op een zorgvraag. Een maatwerkbenadering staat centraal.'

'Niet de gemeente moet benoemen wat de werkzoekende nodig heeft om werk te vinden, maar de werkgevers die om deze arbeidskrachten vragen. Een succesvol re-integratiebeleid is gebaat bij een partnerschap van de overheid met werkgevers, waarbij er een verschuiving plaatsvindt van subsidiëren van de werkgever naar investeren met de werkgever.'

"Bij het bepalen van de omvang en duur van de tegenprestatie wordt maatwerk geleverd. Ook wordt er rekening gehouden met maatschappelijk nuttige activiteiten die iemand al verricht, denk hierbij aan mantelzorg"

"We streven naar een maximale benutting van de arbeidspotentie, rekening houdend met de loonwaarde van elk individu. Gebruikmakend van de kennis van ondernemers en de expertise van maatschappelijke instellingen die ervaring hebben met deze doelgroepen (…) Tenminste 40% van de in het leerwerkbedrijf opgenomen klanten wordt binnen twee jaar geplaatst bij een werkgever met minimaal een halfjaarcontract; 90% van de klanten moet zich zichtbaar ontwikkeld hebben op de participatieladder, twee jaar na start van het traject.'

In de notitie van 2016 vinden we de volgende uitgangspunten:

'De Participatiewet geeft gemeenten de opdracht nuggers te ondersteunen. Er komt geen actief beleid om nuggers op te sporen. De re-integratieinstrumenten kunnen, op basis van maatwerk, desgewenst ingezet worden.'

Samenhang re-integratie en economisch beleid

In veel gemeenten wordt er op beleidsniveau gestreefd naar samenhang tussen de beleidsterreinen sociale zaken en economische zaken. Het zorgen van werk voor mensen met

een afstand tot de arbeidsmarkt is immers voor een deel ook de verantwoordelijkheid van werkgevers. In een periode waarin de arbeidsmarkt steeds krapper wordt, biedt deze verantwoordelijkheid ook een kans voor werkgevers.

De aansluiting tussen het participatiebeleid enerzijds en het economische beleid anderzijds is op beleidsniveau in ontwikkeling. In Ridderkerk wordt ingezet op het samenbrengen van onderwijs en bedrijfsleven. Op uitvoeringsniveau zien we dat er nog sprake is van verkokering: de uitvoering van de re-integratie staat nog los van het economische beleid dat gevoerd wordt.

2.2 Financiën

2.2.1 BUIG-budget en participatie-budget

Als het gaat om de uitvoering van de Participatiewet zijn er twee budgetten van belang:

- Het budget waarmee uitkeringen worden betaald (de zogeheten gebundelde uitkering, oftewel BUIG-budget).
- Het participatiebudget dat is bestemd om mensen te ondersteunen richting participatie of werk.

Gemeenten die tekorten hebben op de gebundelde uitkering en het participatiebudget dienen deze tekorten in beginsel op te vangen uit eigen middelen.

Het BUIG- budget

Gemeente Ridderkerk viel in de categorie van de zogenaamde 'nadeelgemeente': een gemeente die als gevolg van het nieuwe verdeelmodel en het beschikbare macrobudget, haar budget in het kader van de Wet BUIG ziet slinken. Tegelijkertijd zijn de uitgaven in het kader van de Participatiewet gestegen. De uitkeringsgerechtigden hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt en daarnaast is deze doelgroep sinds de invoering van de Participatiewet gegroeid.

Op basis van de gesprekken en stukken stellen we vast dat de gemeente Ridderkerk een tekort heeft op het BUIG-budget. In 2016 en 2017 was er een overschot op de re-integratiebudgetten. Tijdens de gesprekken is naar voren gekomen dat er in 2018 een tekort ontstaat op het re-integratiebudget.

	BUIG-inkomsten	BUIG- uitgaven	Verschil
2016	€ 10.762.073	€ 10.730.539	€ 31.534
2017	€ 10.711.554	€ 12.006.775	€ 1.295.221
2018	€ 11.707606	€ 12.361.754	€ 654.148

Tabel 1. Jaarlijks BUIG budget en verschil. Bron: Gemeente Ridderkerk, bewerking KplusV.

Over 2016 heeft de gemeente Ridderkerk € 11,01 miljoen ontvangen om de uitkeringen te betalen. In 2017 was dat € 11,29 miljoen. De uitgaven zijn hoger uitgevallen en daardoor is er voor zowel 2016 als 2017 een tekort ontstaan op het BUIG-budget. Deel van het tekort in 2017 (circa € 380.000) en in 2018 (circa € 35.000) is gedekt vanuit de vangnet uitkering dat door het rijk verstrekt is.

Participatie-budget

Op het participatie-budget (het deel dat wordt ingezet voor re-integratieactiviteiten) is er een overschot. Dit overschot is wel teruggelopen van 240.000 in 2016 naar 35.000 in 2017, mede door het verkleinen van de begrootte uitgaven en het stijgen van de uitgaven.

2016			**2017**			**2018**	
Begroot	*Realisatie*	*Verschil*	*Begroot*	*Realisatie*	*Verschil*	*Begroot*	*Realisatie*
€ 1.038.800	€ 810.210	€ 240.219	€ 951.800	€ 916.707	€ 35.093	€ 983.000	**[pm]**

Tabel 2. Jaarlijks participatie-budget en verschil. Bron: Gemeente Ridderkerk, bewerking KplusV.

2.2.2 Kosten van re-integratie instrumenten

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de kosten per instrument, die zijn ingekocht bij samenwerkingspartners[6].

	2016	**2017**	**2018**
RPO / Baanbrekend	€ 153.935	€ 237.602	€ 95.626
Trajectbegeleiding / Jobcoaching	€ 68.260	€ 43.636	€ 13.587
Training	€ 54.643	€ -	€ 17.850
Vluchtelingen / Taal / Inburgering	€ 31.288	€ 30.426	€ 43.489
Opleiding / Scholing / Leerwerktraject	€ 7.393	€ 16.500	€ 4.875
Vrijwilligerswerk / werkervaring	€ 28.019	€ 42.438	€ 111.334
Flextensie	€ 4.247	€ -	€ -
Totaal	*€ 347.785*	*€ 370.602*	*€286.761*

Tabel 3. Kosten verschillende instrumenten. Bron gemeente Ridderkerk. Bewerking door KplusV. NB: Gegevens van 2018 zijn t/m juni van dat jaar.

[6] De gemeente heeft gegevens aangeleverd over de kosten per instrument. Deze zijn samengevoegd in de beschreven categorieën. Bijlage 3 geeft een overzicht van de onderliggende gegevens. De kosten van de ingehuurde re-integratie instrumenten zijn lager dan het totale participatie-budget. In het participatiebudget worden ook activiteiten omtrent onderzoek en inspectie, uitvoeringskosten, advieskosten en overige kosten benoemd – deze zijn niet in de tabel opgenomen.

3 Arbeidsmarkt en klantenbestand

In de volgende paragrafen wordt de (regionale) arbeidsmarkt geschetst en het klantenbestand geanalyseerd. Daarbij wordt ingegaan op enkele relevante factoren (mogelijkheden tot werk, samenhangende problematiek en onderwijsniveau) behandeld op basis van gegevens van Dariuz.

Samenvattend

- De gemeente Ridderkerk kent (onder andere door haar ligging in de stadsregio Rotterdam) voldoende aanbod van werkgelegenheid.
- Het werkloosheidspercentage is lager dan het landelijk gemiddelde (respectievelijk 4,4% en 4,9% in 2017).
- Ondanks de aantrekkende economie en een toename van de arbeidsplaatsen in de regio, is de omvang van het klantenbestand in de periode 2016-2018 gestegen. Dit wordt deels verklaard door de instroom van statushouders (in 2016 neemt het aantal statushouders dat een bijstandsuitkering heeft met 40 personen toe). Ook de 'naweeën van de crisis' spelen een rol: personen die geen recht (meer) hebben op WW stromen de bijstand in (20% tot 25% van de jaarlijkse instroom bestaat uit deze groep).
- In een bestand dat zich laat kenmerken als 'relatief oud' is er wel een toename van het aantal jongeren (<27 jaar) die instromen. Waar op 31 december 2015 nog 60 jongeren een bijstandsuitkering kregen, is deze op 30 juni 2018 toegenomen tot 108 jongeren. Dit wordt (mede) verklaard door de invoering van de nieuwe Wajong 2015 (waarbij jongeren vanaf 18 jaar die studeren of mogelijk in de toekomst kunnen werken nu onder de participatiewet vallen).
- De uitvoering heeft in de interviews aangegeven dat de klanten die de laatste jaren instromen veelal te maken hebben met multiproblematiek (fysieke, sociale of financiële problemen).
- Cijfers van Dariuz (2018) geven inzicht in onderliggende en samenhangende problematiek van mensen met een bijstandsuitkering. Aandachtsgebieden zijn:
  - gezondheid (fysieke en psychische klachten);
  - werkervaring en opleidingsniveau;
  - maatschappelijke interactie;
  - uitgavenpatroon.
- Een groot deel van het bestand (80%) heeft te maken heeft met fysieke en psychische klachten en een aanzienlijk deel van het bestand moeite heeft financieel rond te komen (circa 35%) en schulden (17% maakt gebruik van schuldhulpverlening) kent. Circa 45% van de klanten in Ridderkerk heeft 3 jaar of langer een uitkering.
- Een ander interessant perspectief is die vanuit opleidingsniveau en opleidingsrichting. Twee derde van de ondervraagde klanten in het bijstandsbestand beschikt niet over een startkwalificatie – een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen en vasthouden van werk. De opleidingsrichting van de klanten sluit deels aan bij de behoefte van de markt: er is behoefte aan personeel in de zorg en technische beroepen (ICT en logistiek). Het bestand van Ridderkerk kenmerkt zich door veel personen met een opleiding in de zorg, maar een gebrekkig aantal in meer desbetreffende technische beroepen.
- Qua instroom, uitstroom, omvang, leeftijd en duur van de bijstandsuitkering komen de kenmerken van het bestand van Ridderkerk grotendeels overeen met gemeenten die tot 50.000 inwoners kennen.

3.1 Schets arbeidsmarkt

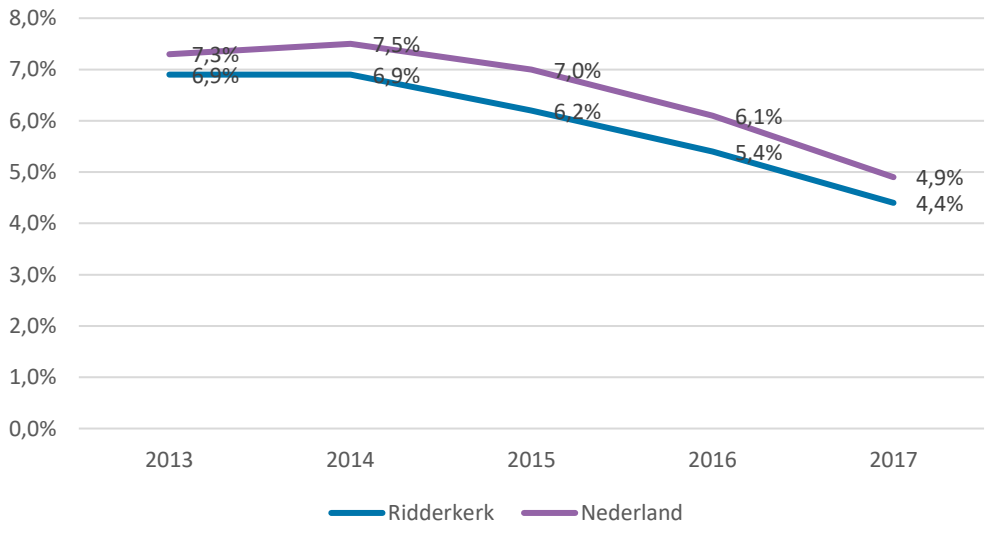
Economie en arbeidsmarkt

Ridderkerk is een middelgrote gemeente met ruim 45.000 inwoners. De gemeente heeft met 757 banen per 1.000 inwoners een banenaanbod dat overeenkomt met het gemiddelde van Nederland (758 banen p/ 1000 inwoners)[7]. In de gemeente zijn er relatief veel banen in de industrie, handel en zakelijke dienstverlening. De gemeente kent relatief weinig banen in de collectieve dienstverlening (zoals overheid en zorg).

Kijken we over de grenzen van de gemeente heen, dan zien we dat het aantal banen en vacatures in de Rijnmondregio toeneemt, maar dat het door de opleidingsachtergrond van de inwoners moeilijk te vullen is. Dit leidt tot personeelstekorten in steeds meer beroepen. De meeste personeelstekorten doen zich voor in een breed spectrum van technische beroepen, zorg & welzijn en ICT. Ook in transport & logistiek zijn meer arbeidsplaatsen en dreigt er een tekort aan personeel[8]. Het UWV geeft aan dat het aanbod van bijstandsgerechtigden zonder werk niet afdoende is om de personeelstekorten in Rijnmond direct op grote schaal op te kunnen lossen. Veel uitkeringsgerechtigden in de regio hebben basisonderwijs of een economisch-administratieve opleiding gevolgd.

Beroepsbevolking, armoede en uitkeringen

Ridderkerk heeft een beroepsbevolking[9] van circa 23.000 personen. Het werkloosheidspercentage (het percentage personen zonder werk ten opzichte van de beroepsbevolking) is 4,4%[10]. Binnen de beroepsbevolking zijn er omgerekend 1000 personen die geen werk hebben of dit niet zoeken. Landelijk is het werkloosheidspercentage in 2017 4,9%[11]. De volgende figuur geeft aan wat het werkloosheidspercentage is in de jaren 2013-2017. We zien een duidelijke afname van werkloosheid, wat wordt verklaard door het aflopen van de economische crisis in de jaren 2010-2014. Het aantal banen is landelijk in deze periode aanzienlijk toegenomen, waardoor werkzoekenden weer aan het werk gaan.



Figuur 1. Werkloosheidspercentage in Nederland en Ridderkerk. Bron: waarstaatjegemeente.nl

[7] Bron: waarstaatjegemeente.nl
[8] Bron: Regio in Beeld – Regio Rijnmond. UWV. Oktober 2018.
[9] De beroepsbevolking bestaat uit personen tussen 15 en 75 die minimaal 12 uur per week werken of bij het UWV hebben aangegeven beschikbaar te zijn voor 12 uur werk per week.
[10] Bron: waarstaatjegemeente.nl.
[11] Bron: CBS Statline, 2017.

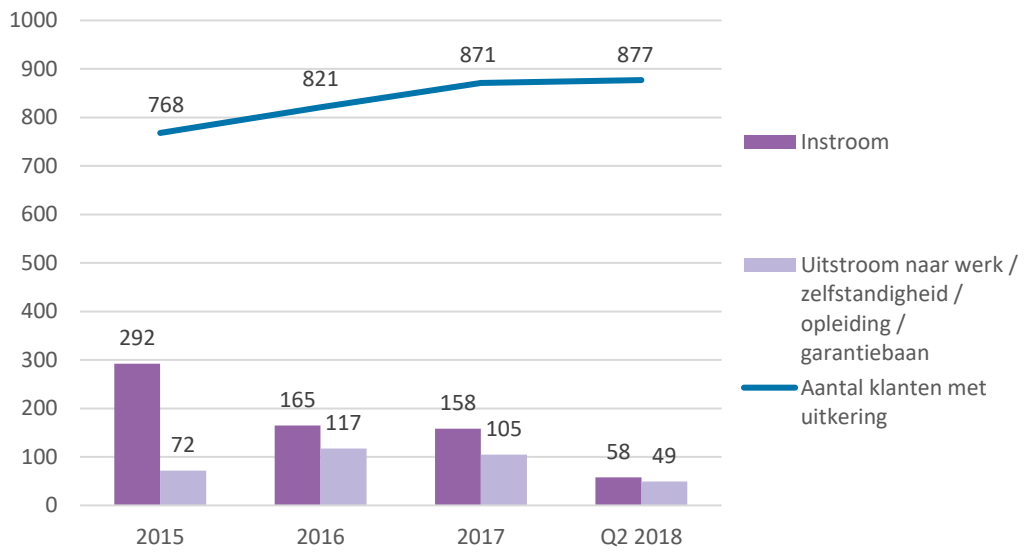
Ongeveer 6,5% van de huishoudens heeft een laag inkomen. Het aantal personen met een bijstandsuitkering is 30,6 per 1000 inwoners (tegenover 41,9 per 1000 inwoners landelijk). Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering is 4,2%, tegenover 5,4% landelijk)[12].

Ondanks dat het opleidingsniveau van de inwoners lager[13] is dan het landelijke gemiddelde (216 per 1000 inwoners tegenover 170 per 1000 inwoners landelijk), kent de gemeente relatief weinig huishoudens met een laag inkomen[14] (6,5% tegenover 8,5% landelijk). Verder merken we op dat de bevolking van Ridderkerk 'topzwaar', oftewel relatief oud is. 22% van de inwoners is tussen de 50-64 jaar en 23% is ouder dan 65.

3.2 Omvang, instroom en uitstroom

3.2.1 Omvang

Onderstaande figuur geeft aan wat de omvang van het bestand is (het aantal klanten dat een uitkering heeft bij de gemeente Ridderkerk) en wat de jaarlijkse instroom en uitstroom is.



Figuur 2. Omvang, instroom en uitsroom naar werk, zelfstandigheid, opleiding en garantiebaan. De omvang is vastgesteld per 31 december van dat jaar; voor 2018 is dit 30 juni. De instroom en uistroom van de jaren zijn de som van de kwartaalcijfers, beschreven in de bestuursrapportages van Ridderkerk.

De omvang van het bestand is in de jaren 2016-2018 toegenomen. Waar er op 31 december 2015 768 personen met een bijstandsuitkering waren, is dit op 30 juni 2018 877 personen.

3.2.2 Instroom

De volgende tabel geeft een overzicht van de instroom in het bijstandsbestand.

2016	2017	2018 (t/m 30 juni)
165 personen	158 personen	51 personen

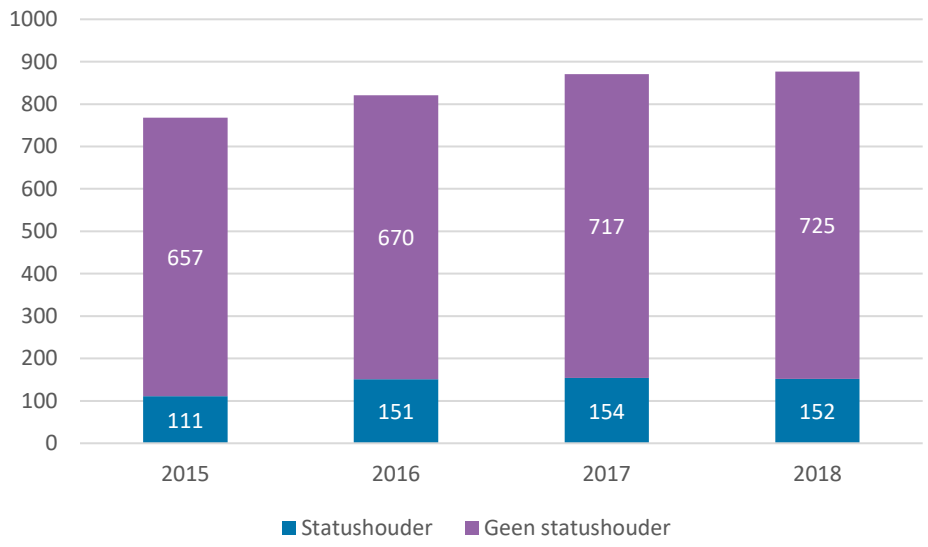
Tabel 4. Instroom in bijstandsbestand. Bron: gemeente Ridderkerk.

[12] Bron: waarstaatjegemeente.nl.

[13] Het CBS definieert een 'laag onderwijsniveau' als onderwijs op het niveau van basisonderwijs, het vmbo, de eerste 3 leerjaren van havo/vwo of de assistentenopleiding (mbo-1). Zie https://www.waarstaatjegemeente.nl/info/CbsArbeidsdeelname.html

[14] De lage-inkomensgrens betreft een vast bedrag dat voor alle jaren en alle typen huishoudens een gelijke koopkracht vertegenwoordigt. De hoogte ervan is geënt op de bijstandsuitkering van een alleenstaande in 1979, toen deze op een hoog niveau lag. In prijzen van 2000 gaat het om een bedrag van 9250 euro. Zie https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen?tab=l#id=lage-inkomensgrens

Een deel van de groei van het uitkeringsbestand kan worden verklaard door een toename van het aandeel statushouders die beroep doen op een bijstandsuitkering. Het aandeel statushouders in het bestand neemt tussen 2015 en 2016 toe van 14% naar 18%. In de periode 2016 – 30 juni 2018 stabiliseert het aandeel statushouders.



Figuur 3. Aantal statushouders met een bijstandsuitkering. Bron: Gemeente Ridderkerk

Daarnaast wordt de groei van het aantal personen met een bijstandsuitkering verklaard door de 'naweeën' van de economische crisis. Intuïtief wordt veelal aangenomen dat met een aantrekkende economie het aantal bijstandsuitkeringen zal afnemen (er zouden immers meer banen zijn). Echter, in de praktijk werkt het herstel op de arbeidsmarkt (ook landelijk) niet onmiddellijk door in de bijstandscijfers. Jongeren gaan bijvoorbeeld eerder aan het werk, en langdurig werklozen vinden in deze periode nog moeilijk een baan. Ook veroorzaakt het eindigen van WW-uitkeringen een instroom in bijstandsuitkeringen. Kijkend naar de instroomredenen, zien we dat in 2016-2018 tussen de 20% en 25% van de instroom bestaat uit:

- personen die geen recht hebben op een WW-uitwerking;
- personen die recht hebben op een bijstandsuitkering door een te lage WW-uitkering;
- Personen waarvan de WW- of ZW-uitkering is stopgezet.

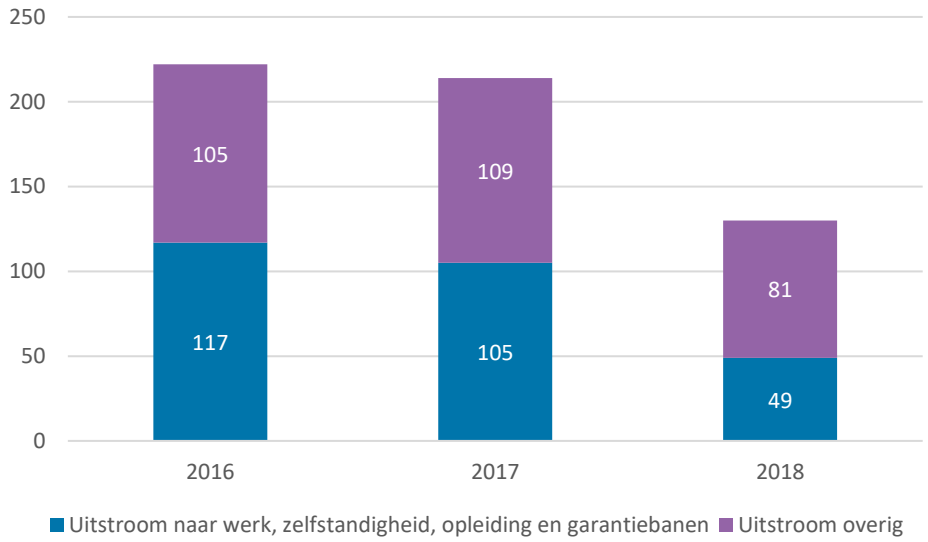
Verder hebben medewerkers van de gemeente aangegeven dat de kenmerken van de klanten die instromen veranderen: er is in meerdere mate sprake van multiproblematiek, zoals schulden of psychische problemen (zie ook paragraaf 3.4).

Daarnaast valt het op dat er relatief veel instroom wordt veroorzaakt door het beëindigen van een huwelijk en relatie. In de periode 2016 – 30 juni 2018 wordt 13% tot 16% van de instroom hierdoor veroorzaakt[15].

[15] Zie tabel in bijlage 3 voor een overzicht van de instroomredenen.

3.2.3 Uitstroom

Het volgende figuur geeft een overzicht van de uitstroom uit het bijstandsbestand.



Figuur 4. Uitstroom uit het bijstandsbestand. Bron: Bestuursrapportages gemeente Ridderkerk

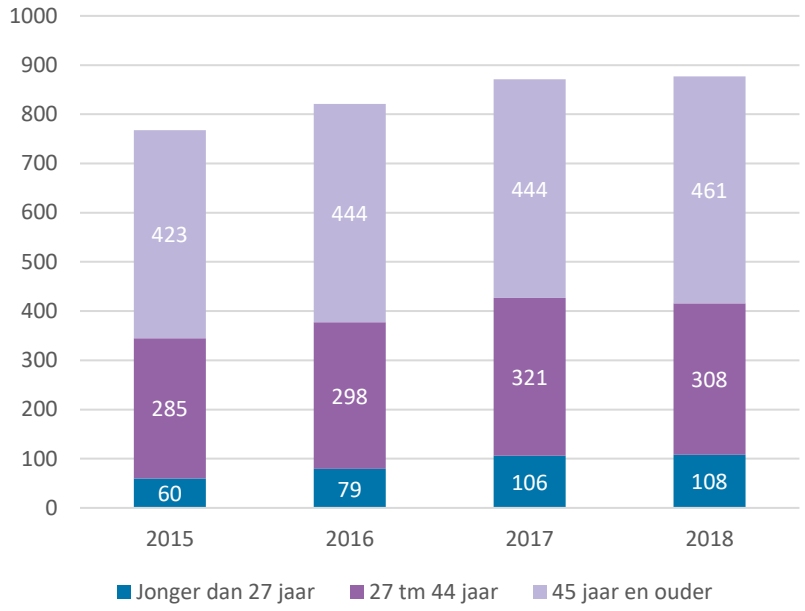
De uitstroom valt uiteen in twee categorieën:

- Uitstroom naar werk, zelfstandigheid, opleiding en garantiebanen.
- Uitstroom overig, zoals verhuizen, samenwonen, overlijden en andere niet beïnvloedbare factoren.

De jaarlijkse uitstroom naar werk, zelfstandigheid, opleiding of een garantiebaan is in 2016-2017 gemiddeld 111 personen. De uitstroom naar werk, zelfstandigheid, opleiding en garantiebanen is jaarlijks circa 13% van het totale klantenbestand. In hoeverre de inspanningen van de gemeente de uitstroom veroorzaken, is niet vast te stellen met de beschikbaar gestelde gegevens. De hoeveelheid personen die een succesvol afgerond re-integratietraject hebben doorlopen, is niet te koppelen aan de uitstroomcijfers. In hoofdstuk 5 wordt verder ingegaan op de inzet van re-integratie instrumenten.

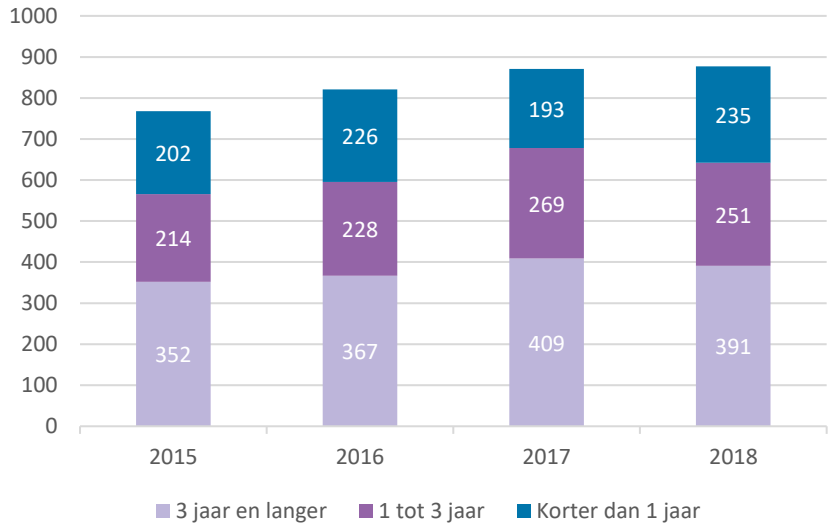
3.3 Kenmerken: geslacht, leeftijd en duur van de uitkering

Circa 55% (in 2016) tot 52% (in 2018) van de personen met een bijstandsuitkering is vrouwelijk. Het bestand kenmerkt zich verder door relatief veel ouderen. 53% van het bestand is in 2018 45 jaar en ouder. Het aandeel jongeren (< 27 jaar) stijgt vanaf 31 december 2015 tot en met 2017 aanzienlijk toeneemt, van 60 naar 106 personen (bijna een verdubbeling). Dit wordt (mede) verklaard door de invoering van de nieuwe Wajong, waarbij jongeren vanaf 18 jaar die studeren of mogelijkerwijs kunnen werken niet meer onder de Wajong vallen, maar onder de Participatiewet.



Figuur 5. Opbouw bestand op basis van leeftijd. Bron: Gemeente Ridderkerk.

Daarnaast is een relatief groot deel van het bestand langdurig werkzoekend. Het aandeel langdurig werkzoekend (personen die 3 jaar of langer een bijstandsuitkering hebben) is in de jaren stabiel rond circa 45%.



Figuur 6. Opbouw bestand aan de hand van duur van de uitkering. Bron: Gemeente Ridderkerk.

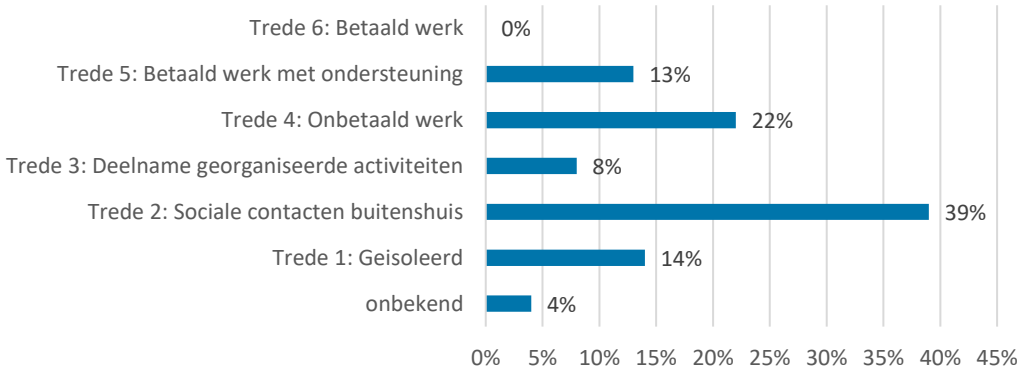
3.4 Problematiek: gegevens Dariuz

De gemeente heeft gegevens aangeleverd die middels Dariuz zijn verkregen. We beperken ons in deze analyse tot de gegevens die zijn afgenomen in 2018[16]. Hierbij zijn de gegevens van 327 klanten in kaart gebracht. In onderstaande paragrafen worden gegevens bij enkele relevante factoren behandeld.

[16] In 2016 en 2017 zijn veel minder vragenlijsten afgenomen, waarbij er het risico is dat de steekproef niet representatief is voor het bestand.

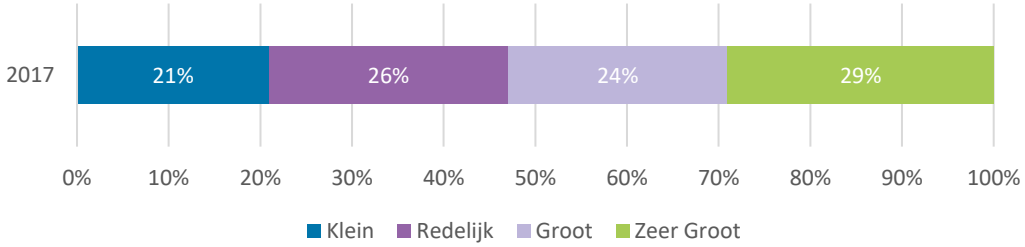
3.4.1 Werk en afstand tot arbeidsmarkt

Onderstaande figuur geeft een indeling van het bestand (aan de hand van de Dariuz-gegevens) op basis van de participatieladder.



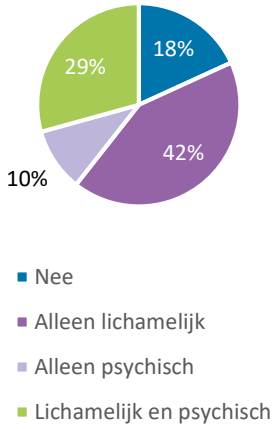
Figuur 7. Indeling op de participatieladder. Bron: gemeente Ridderkerk/Dariuz.

De afstand naar werk is voor een aanzienlijk deel van de klanten (53%) groot of zeer groot.



Figuur 8. Indeling op basis van afstand naar werk. Bron: gemeente Ridderkerk/Dariuz.

3.4.2 Samenhangende problematiek



Figuur 9. Fysieke en lichamelijke beperking. Bron: gemeente Ridderkerk/ Dariuz

Een groot deel van de klanten heeft een fysieke dan wel lichamelijke beperking. 18% van de respondenten van de enquête heeft aangegeven geen beperkingen te kennen (zie figuur hiernaast).

Daarbij geeft 54% van het bestand aan 'niet zo gezond' te zijn, en geeft 16% aan 'helemaal niet gezond te zijn'.

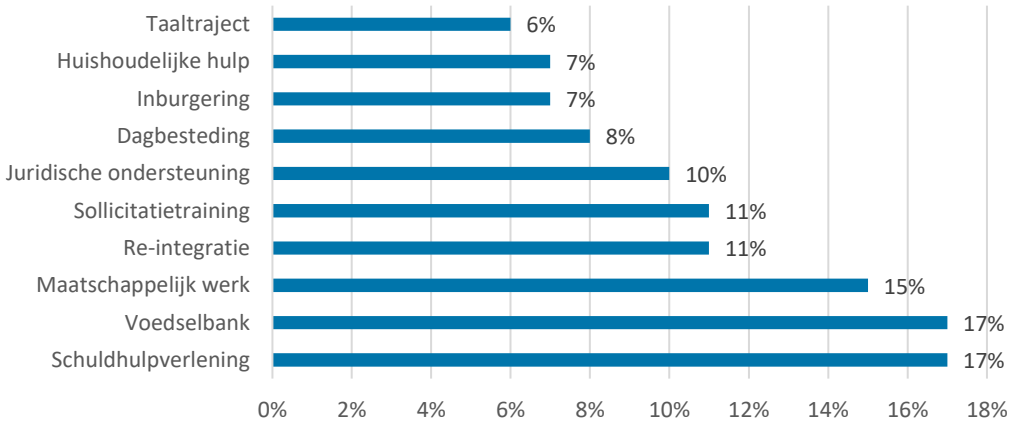
54% van de klanten geeft aan redelijk of erg eenzaam te zijn. 83% geeft aan dat er sprake is van een (redelijk) gezond sociaal netwerk. Bij 12% van het bestand wordt aangegeven dat er een risico op sociaal isolement is. 22% geeft aan dat er geen sprake is van contacten buitenshuis.

Financiële problemen

Als het aankomt op de financiën zijn er enkele gegevens beschikbaar. 60% geeft aan redelijk rond te kunnen komen, en 36% geeft aan slecht of heel slecht rond te kunnen komen. 3% geeft aan goed rond te kunnen komen. 48% geeft aan geen moeite te hebben met betalingen.

Echter, 27% geeft aan moeite te hebben met onvoorziene kosten, 22% met zorgverzekering en 21% met schulden.

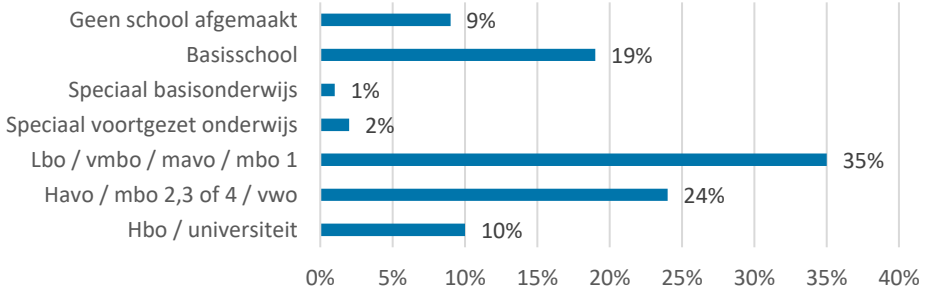
Bij 37% van de klanten is er sprake van schulden, waarvan 73% aangeeft deze zelf aan te kunnen. De schuldhulpverlening is (samen met de voedselbank) ook de meest gebruikte voorziening door het klantenbestand (zie onderstaande figuur).



Figuur 10. Gebruikte voorzieningen door klanten bijstand. Bron: gemeente Ridderkerk/Dariuz.

3.4.3 Opleidingsniveau en richting

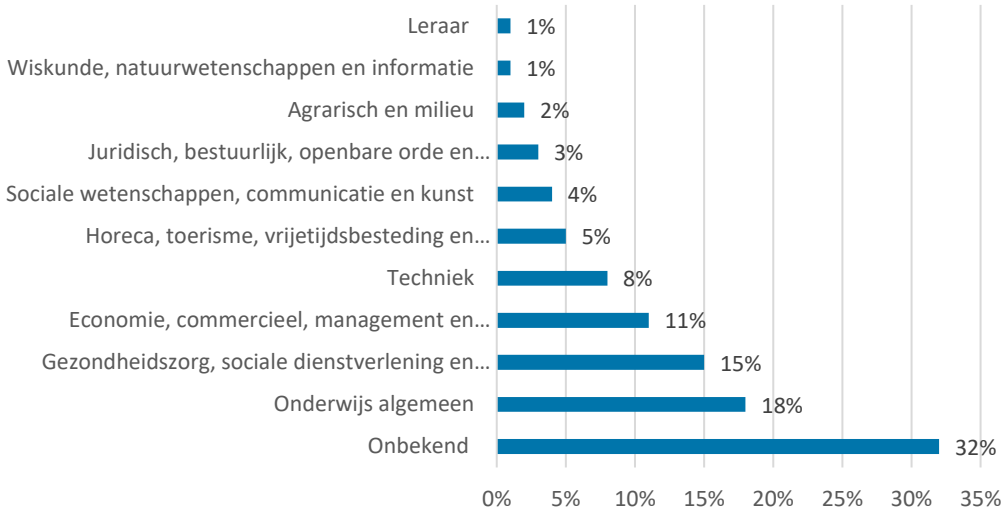
Een aanzienlijk deel van het bestand beschikt niet over een startkwalificatie. Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger en een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen en behouden van betaald werk[17]. 34% van de klanten in Ridderkerk beschikt over een startkwalificatie.



Figuur 11. Opleidingsniveau klanten. Bron: gemeente Ridderkerk / Dariuz.

Kijkend naar de opleidingsrichting, valt het op dat een groot deel van de klanten een opleiding in zorg, sociale dienstverlening en onderwijs heeft. Zoals het UWV aangeeft (zie paragraaf 3.1) is er in de arbeidsmarktregio behoefte aan personen met een achtergrond in techniek of logistiek.

[17] Zie https://www.cpb.nl/publicatie/waarde-van-een-startkwalificatie-op-de-arbeidsmarkt.



Figuur 12. Opleidingsrichting klanten. Bron: gemeente Ridderkerk / Dariuz.

3.5 Vergelijking – Divosa Benchmark

Wanneer we de cijfers van het klantenbestand vergelijken met de landelijke benchmark van Divosa uit 2017[18], zien we dat de kenmerken en ontwikkelingen in Ridderkerk in grote lijnen overeenkomen met deze van gemeenten met dezelfde bewonersomvang (tot 50.000 inwoners). Het is niet mogelijk om de prestaties van de gemeente Ridderkerk (op basis van deze benchmark) één-op-één te vergelijken met andere gemeenten[19], maar een vergelijking op hoofdlijnen geeft wel enig inzicht in de omvang, instroom, uitstroom en kenmerken van het bestand.

41% van de gemeenten tot 50.000 inwoners ervaart – net als Ridderkerk – in 2017 een stijgende omvang van het klantenbestand. In Ridderkerk is de instroom 18% van het klantenbestand, landelijk is dit 32%. De uitstroom (zowel naar werk en opleiding én overig) is in Ridderkerk 13% van het klantenbestand (voor gemeenten tot 50.000 inwoners is dit landelijk 30% van het klantenbestand).

In Ridderkerk heeft 45% van het bestand 3 jaar of langer een uitkering, bij gemeenten tot 50.000 inwoners is dit 48% van het klantenbestand. Qua leeftijd komt het bestand van Ridderkerk ook overeen met gemeenten tot 50.000 inwoners (53% in Ridderkerk versus 50% landelijk).

3.6 Monitoring en sturing

De gemeente beschikt over diverse gegevens van het klantenbestand, zoals statushouder of niet, doorlooptijd van de uitkering. De gemeente beschikt over diverse instrumenten (Darius & Frontin Buig) om het bestand in kaart te brengen en prognoses voor uitgaven op het BUIG-budget in kaart te brengen.

Tot halverwege 2018 had de gemeente beperkt inzicht op het klantenbestand en specifieke kenmerken (afstand tot de arbeidsmarkt, sociale/ psychische/fysieke problematiek e.d.). De gemeente heeft daarom een segmentatie van het bestand uitgevoerd. Alle personen met een bijstandsuitkering zijn benaderd voor een deelname aan een gesprek, waarmee in kaart wordt gebracht wat de afstand tot de arbeidsmarkt is en of er sprake is van samenhangende of onderliggende problematiek. De gegevens in bovenstaande paragraaf (paragraaf 3.3) zijn hier het resultaat van.

[18] Divosa Benchmark Werk & Inkomen 2017, te raadplegen via https://www.divosa.nl/pdf/--_--divosa-benchmark-werk-inkomen-jaarrapportage-2017/pagina.pdf

[19] Een directe vergelijking is moeilijk, omdat factoren zoals demografische kenmerken, ligging en aansluiting bij arbeidsmarkt en toeval een grote rol spelen bij gemeenten tot 50.000 inwoners.

De gemeente heeft beperkt zicht op het gebruik en de effecten van de instrumenten (zie ook paragraaf 5.3). Het is niet (eenvoudig) inzichtelijk in hoeverre de inzet van instrumenten leidt tot (duurzame) uitstroom of het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt (het job-ready maken van klanten).

Sturing door en informatievoorziening aan de raad

De raad wordt op verschillende manieren geïnformeerd over re-integratie. In de begroting en jaarrekening wordt de raad geïnformeerd over de budgetten. Inhoudelijke resultaten worden behandeld in de tussenrapportages sociaal domein, die gekoppeld zijn aan de P&C-Cyclus. Hierin worden enkele indicatoren gerapporteerd, zoals omvang van het bestand, leeftijd, duur, instroom en uitstroom naar werk. Daarmee zijn op hoofdlijnen de ontwikkelingen van het bestand inzichtelijk, maar de effectiviteit van de inzet van de re-integratie instrumenten niet inzichtelijk voor de raad.

In 2016 is er een notitie opgesteld 'anderhalf jaar na de Participatiewet' om de Raad te informeren over de ontwikkelingen ten aanzien van de wet. In de notitie wordt teruggeblikt op wijzigingen die voortvloeien uit de invoering van de Participatiewet. Ook wordt er kort vooruitgeblikt en enkele beslispunten beschreven.

In de afgelopen jaren heeft de raad op een aantal punten vragen gesteld aan het college, waaronder:

- Werken in de bijstand en het re-integratie instrument Flextensie. Dit instrument wordt ingezet om uitkeringsgerechtigden, die nog een afstand tot de arbeidsmarkt hebben, ervaring op te laten doen met werk bij een reguliere werkgever. Naar aanleiding van een krantenartikel in Trouw heeft de Raad vragen gesteld in hoeverre Flextensie voldoet aan de wettelijke kaders. De vragen die de Raad had gesteld zijn beantwoord. Eén van de vragen had betrekking op effectiviteit van het instrument. De landelijke resultaten laten zien dat 25% van de mensen die gebruik maakt van het instrument, uitstroomt naar een betaalde baan. In Ridderkerk worden echter geen gegevens geregistreerd om deze effectiviteit te meten[20].
- De Raad wilde graag informatie over de kosten van fraudebestrijding. Daarnaast wil de raad graag informatie over de instrumenten die worden ingezet bij fraudeaanpak. Aan de Raad is toegezegd om hen te informeren over de aanpak van fraude in relatie tot maatwerk. Er is aangegeven dat hier maatwerk wordt geleverd en dat dit staat opgenomen in de beleidsregels. De regels geven de mogelijkheid om rekening te houden met specifieke omstandigheden en persoonlijke factoren.
- In 2016 heeft de raad gevraagd naar de omvang van het aantal draaideurklkanten. De gemeente heeft in kaart gebracht om hoeveel personen het gaat – in 2015 hebben 4 van de 68 'uitstromers' binnen 6 maanden opnieuw een uitkering aangevraagd.
- In 2016 is er een tekort ontstaan op het BUIG budget. De Raad is geïnformeerd over de ontstane situatie, en welke maatregelen worden genomen om het tekort zoveel mogelijk te beperken. In 2018 heeft de Raad ingestemd met de verklaring van de gemeente, waardoor de vangnetuitkering is toegekend.

De Raad heeft diverse malen cijfers opgevraagd ten aanzien van duurzame uitstroom. Deze gegevens wordt niet nog structureel gemonitord. Klanten verdwijnen uit beeld waardoor duurzame uitstroom lastig te monitoren is. Indien de Raad meer inzicht wil in de cijfers omtrent duurzame uitstroom en de effectiviteit van de re-integratie instrumenten moeten zij hier actief op sturen. Zo kan gevraagd worden om de Raad periodiek te informeren over het percentage van de cliënten waarbij sprake is van een duurzame uitstroom na het volgen van een re-integratie instrument.

[20] zie: 170310 Antwoord op vragen PvdA Flextensie

4 Organisatie

Samenvattend

- Op het gebied van beleid en verordeningen heeft de gemeente alle benodigde stukken (verordeningen en uitvoeringsplan) geactualiseerd en door de raad goedgekeurd. Het beleidskader stamt uit 2014, en dient nog geactualiseerd te worden.
- De organisatie heeft na invoering van de Participatiewet geworsteld met de herinrichting van de organisatie van de uitvoering. Diverse ontwikkelingen (en factoren waar de organisatie geen of beperkte invloed op heeft gehad) hebben ertoe geleid dat de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie nog niet zoals beoogd is.
- Deze ontwikkelingen en factoren betreffen:
  - de overgang van de voorgaande ambtelijke organisatie naar de BAR-organisatie;
  - personeelswisselingen op directie- en managementniveau;
  - een herinrichting van taken van teammanagers;
  - en een financiële opgave waarbij er geen nieuw personeel aangenomen kon worden.
- De organisatie is momenteel bezig een inhaalslag te maken. Zo heeft de segmentatie van het bestand plaatsgevonden (eind 2018), is er tijdelijk budget vrijgemaakt om de capaciteit te vergroten, wordt rolafbakening in het team opnieuw herzien en wordt er ingezet op strakkere processen en verbeterd integraal werken.

4.1 Beschrijving organisatie en taken

De taken vanuit de Participatiewet worden uitgevoerd door de BAR-organisatie. De klantmanagers vallen onder deze organisatie en voeren het contact met de klanten uit (intake, poort en regie re-integratietrajecten). Aan de andere kant zijn er de accountmanagers, die contact hebben met werkgevers en plaatsingen organiseren. De accountmanagers zijn ondergebracht in de WSP BAR (Werkgeversservicepunt BAR). Zowel de klantmanagers als de accountmanagers richten zich op klanten en ondernemers uit Ridderkerk.

Caseload & werkprocessen

De organisatie streeft ernaar dat klantmanagers (die 1 fte werken) een caseload van circa 80 klanten hebben. Sinds de invoering van de Participatiewet hebben klantmanagers te maken gehad met een caseload van circa 125 klanten per fte. Klantmanagers gaven aan dat dit erg hoog is geweest met als gevolg dat niet alle klanten goed bediend konden worden.

Uit de gesprekken met klantmanagers en medewerkers ontstaat het beeld van een hoge mate van betrokkenheid en kennis. De organisatie geeft aan te werken aan een cultuuromslag en het verhogen van kennis over nieuwe doelgroepen.

De werkprocessen in de uitvoering knellen wel op enkele punten. Ten eerste is aangegeven dat er geen strakke kaders zijn omtrent prioritering: welke klant krijgt welke vorm voor ondersteuning en waarom? De klantmanagers maken dergelijke keuzes op basis van een professionele inschatting. Klantmanagers gaan hier zeer verschillend mee om, waarmee er een risico op willekeur is (hier wordt in paragraaf 5.1 verder op ingegaan).

Ten tweede geeft de organisatie aan te werken aan een cultuuromslag en organisatieontwikkeling (zie ook volgende paragraaf). De organisatie probeert de hierboven beschreven uitdagingen op het gebied van sturing en werkprocessen te verbeteren door de segementering van het klantenbestand (uitgevoerd in 2018), een duidelijke rolafbakening binnen de teams en het strakker inrichten van werkprocessen. Daarnaast wordt aangegeven dat er meer integraal gedacht kan worden en dat de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind kan worden middels ondersteuning vanuit Wmo of GGZ. Daarmee wil de gemeente onderliggende problematiek ook aanpakken.

4.2 Ontwikkelen organisatie na invoering Participatiewet

De invoering van de Participatiewet heeft voor veranderingen gezorgd langs twee sporen:

- beleid en verordeningen;
- en de organisatie van re-integratie.

Beleid en verordeningen

Het eerste spoor betreft het actualiseren van het beleid en verordeningen. De gemeente heeft alle benodigde stukken (verordeningen en dergelijke) geactualiseerd en door de raad goedgekeurd. Het (uitgebreide en daarmee volledige) uitvoeringsplan Participatiewet is in 2018 ingevoerd. Het beleidskader stamt uit 2014 (voor invoering van de Participatiewet). De gemeente heeft aangegeven deze te willen actualiseren naar de huidige situatie.

Organisatie

Het tweede spoor is de doorontwikkeling van de organisatie. De gemeente heeft aangegeven in de periode 2015-nu met de doorontwikkeling van de organisatie geworsteld te hebben. Verschillende factoren hebben hier invloed op gehad.

Het takenpakket van de gemeente is onder de Participatiewet verbreed. Zo vallen onder de Participatiewet naast de 'reguliere' re-integratie taken ook de verantwoordelijkheid rond nieuwe doelgroepen (de hierboven genoemde doelgroepen uit voormalige WSW en Wajong), de loonkostensubsidie, een uitbreiding van inkomensondersteunende maatregelen, re-integratieverplichtingen en de tegenprestatie. Deze wijzigingen hebben geleid tot nieuwe taakverdelingen en werkprocessen op de werkvloer. Het werken in deze nieuwe structuur heeft veel tijd in beslag genomen.

Deze verbreding van taken en nieuwe werkprocessen speelt tegen de achtergrond van:

- de overgang van de voorgaande ambtelijke organisatie naar de BAR-organisatie;
- personeelswisselingen op directie- en managementniveau;
- een herinrichting van taken van teammanagers;
- en een financiële opgave waarbij er geen nieuw personeel aangenomen kon worden.

Deze aspecten hebben grote impact gehad op de mogelijkheid van de organisatie om zich aan te passen aan de nieuwe taken voortvloeiend uit de Participatiewet. Met name de hoge caseload, beperkte sturing en gebrekkige informatievoorziening hebben ervoor gezorgd dat de gemeente niet zo effectief en efficiënt als beoogd de re-integratie vorm heeft kunnen geven.

Eind 2017 is de organisatie begonnen met het maken van een inhaalslag. Er is een tijdelijk budget vrijgemaakt waarmee de BAR-organisatie extra personeel kan inhuren, de dienstverlening op gewenst niveau gehouden kan worden, de caseload verlaagd kan worden en extra inzet op handhaving en verzuimcontrole gepleegd kan worden. Ook heeft de gemeente het interne programma 'Focus@work' uitgevoerd. Hierin werden klanten gericht benaderd, de doorlooptijd van het zoeken naar werk verkort en is er extra uitstroom gerealiseerd.

Daarnaast heeft de gemeente in 2018 het bestand 'gesegmenteerd'. Hierbij is het gehele klantenbestand gesproken om problematiek, achtergrondinformatie en afstand tot de arbeidsmarkt in kaart te brengen. Doel hiervan is tweeledig. Aan de ene kant is een groot deel van het bestand niet in beeld bij de klantmanagers. Klanten zijn al een tijd niet op gesprek geweest, waardoor informatie uit het systeem niet up-to-date is. Aan de andere kant moet met de segmentering duidelijk worden hoe het bestand is ingedeeld, dus welke klanten gereed zijn om te plaatsen en welke klanten een vorm van ondersteuning nodig hebben. De segmentering is uitgevoerd door extern ingehuurd personeel.

5 Uitvoering

Samenvattend

- De klantmanager speelt een centrale rol in de diagnosestelling en selectie van re-integratie instrumenten. Beide vinden grotendeels plaats op basis van de professionele inschatting van de klantmanager
- De gemeente werkt samen met diverse partijen om re-integratietrajecten aan te kunnen bieden. Er is een groot aanbod van trajecten dat kan worden ingezet
- De instrumenten die in de onderzoeksperiode het meest zijn ingezet zijn directe bemiddeling naar werk (o.a. RPO en Baanbrekend), trajectbegeleiding en jobcoaching en het begeleiden naar vrijwilligerswerk.
- Integraal werken (tussen de domeinen Participatiewet, jeugd, Wmo, schuldhulp en minimabeleid) vindt beperkt plaats; dit is veelal op persoonlijk initiatief van de klantmanagers werk. Op uitvoering- en managementniveau is wel de behoefte om meer integraal werken geuit.
- Om integraal werken verder te bestendigen, verdienen de volgende deelgebieden aandacht voor ontwikkeling:
  - kennis van andere domeinen;
  - capaciteit / tijd;
  - strakke en meer gelijksoortige werkprocessen tussen domeinen;
  - heldere rolafbakening tussen medewerkers;
  - verbetering van informatie-uitwisseling tussen domeinen;
  - terugkoppeling wanneer klanten worden overgedragen naar medewerkers uit andere domeinen
- De rol van werkgevers is sinds de invoering van de Participatiewet actiever geworden. Werkgevers willen invulling geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om mensen met een arbeidsbeperking een baan te bieden. Er wordt meer gestuurd op het creëren van arbeidsplaatsen (functiecreatie). Daarnaast zijn werkgevers bereid om functies aan te passen om zo mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een plek te kunnen bieden (jobcarving).
- Werkgevers zijn positief over de WSP BAR. Samenwerking met de werkgevers kan op de volgende punten worden versterkt:
  - Informatievoorziening werkgevers;
  - Ondersteuning van werkgevers bij het in dienst nemen van statushouders.
- Uit het klanttevredenheidsonderzoek van 2017 blijkt dat klanten tevreden zijn over de duidelijkheid van de informatie, maar minder tevreden zijn over de telefonische bereikbaarheid.
- Klanten zijn relatief positief over de aansluiting van het re-integratietraject bij hun persoonlijke omstandigheden. Daarnaast zijn ze tevreden over de snelheid waarmee het traject is gestart. Aandachtspunten zijn de afstemming in informatie tussen verschillende begeleiders en de bereikte resultaten van het traject.
- Klanten beschouwen de trajecten als relatief zwaar en een groot deel verwacht niet dat door het traject de kansen op het vinden van een betaalde baan toenemen

5.1 Intake en selectie voor re-integratieactiviteiten

De intake vindt volgens een aantal stappen plaats. Na de inschrijving op werk.nl (waar personen aangeven werkzoekend te zijn en in aanmerking willen komen voor een bijstandsuitkering) ontvangt een poortmedewerker van de afdeling Ridderkerk een signaal. De medewerker screent de gegevens en verstuurt een aanvraagformulier of plant een meldingsgesprek in. Wanneer de aanvraag is toegekend, wordt de klant aangemeld en krijgt deze een klantmanager toegewezen.

Als de poortwachter tijdens het meldgesprek het idee heeft dat de persoon geen verdere ondersteuning nodig heeft, wordt de persoon direct gelinkt aan een matchmaker (dit gold voor de onderzoeksperiode, waarin gewerkt met RPO en baanbrekend). De matchmaker probeert de cliënt direct te koppelen aan vacatures[21]. Na de intake of de wachtperiode gaat de klantmanager in gesprek met de cliënt, en wordt een plan van aanpak opgesteld. In het plan wordt aangegeven wat de doelen zijn en welke re-integratieactiviteiten worden ingezet.

Professionele inschatting klantmanager

De klantmanager speelt een centrale rol in de diagnosestelling en selectie van re-integratie instrumenten. Beide vinden grotendeels plaats op basis van de professionele inschatting van de klantmanager.

De uitvoering heeft aangegeven dat door de personele krapte en tijdsgebrek in de periode 2016-2017 niet elke cliënt werd ingevoerd in Dariuz. Invoeren van gegevens wordt ervaren als een tijdrovende administratieve handeling. De klantmanagers stellen in plaats daarvan op basis van een eigen inschatting een diagnose en bepalen op basis daarvan de route. Momenteel wordt het werken met Dariuz wel door de organisatie gestimuleerd, en is inmiddels vast onderdeel van het werkproces.

Eveneens vindt de selectie van een passend re-integratie instrument op basis van de inschatting van de klantmanager plaats (uiteraard in overleg met de cliënt). Aangegeven is dat er geen strak omlijnde werkprocessen of afwegingscriteria werden gehanteerd. Dit kan er toe leiden dat verschillende klantmanagers verschillende oordelen hebben en dat gelijksoortige klanten andere trajecten aangeboden krijgen.

Aan de ene kant past dit in het adagium 'maatwerk', tegelijkertijd is er een risico op willekeur en een gebrek aan duidelijkheid omtrent de afweging van de klantmanager. De uitvoering geeft aan dat er beperkt richting aan en zicht op het eigen handelen was: wat zijn de beleidsdoelen en KPI's die gehaald moeten worden? Wat zijn de kosten van specifieke re-integratie instrumenten? Is het conform beleid om instrument A in te zetten of voor instrument B te kiezen?

Het ervaren gebrek aan structuur hangt sterk samen met de organisatieveranderingen die na invoering van de Participatiewet plaats hebben gevonden (zie paragraaf 4.2). De organisatie heeft aangegeven dergelijke werkprocessen en afwegingen te bekijken en in de doorontwikkeling mee te nemen. Hoe dit er uit gaat zien, is momenteel nog onduidelijk.

Hierover merken we nog wel op dat ook vanuit de uitvoering wordt ervaren dat de gemeente staat voor maatwerk (de klant staat centraal) en dat er ook veel ruimte wordt gegeven om op verschillende manieren ondersteuning te bieden aan klanten.

[21] Voor jongeren (< 27 jaar) geld een wachtperiode van 4 weken. In deze periode worden jongeren geacht zelfstandig werk te zoeken. Wanneer dit niet gelukt is, krijgen de jongeren met terugwerkende kracht de uitkering betaald en wordt gezamenlijk bekeken welke vormen van ondersteuning mogelijk en nodig zijn.

5.2 Re-integratie-instrumenten

5.2.1 Verschillende soorten re-integratie instrumenten

De re-integratie instrumenten vallen te onderscheiden in trajectinstrumenten, instrumenten voor werkgevers en persoonsgebonden instrumenten.

Trajectinstrumenten

Trajectinstrumenten zijn instrumenten die zich op individuele klanten richten. Ze zijn bedoeld om de afstand tot de arbeidsmarkt te verkorten, ondersteuning te bieden op de werkplek of een plaatsing te realiseren. Hieronder vallen:

- taalinstrumenten vergunninghouders;
- ondersteuning leer-werktraject;
- sociale activering;
- scholing;
- training;
- werkstage;
- participatieplaats;
- flextensie;
- detachering;
- beschut werk;
- garantiebanen;
- ondernemerschap;
- dienstverlening aan Nuggers.

Werkgeversinstrumenten

De instrumenten voor werkgevers zijn geharmoniseerd met de arbeidsmarktregio en worden in alle gemeenten in deze regio hetzelfde ingezet. De werkgeversinstrumenten bestaan uit:

- de loonkostensubsidie;
- persoonlijke ondersteuning en jobcoach.

Persoonsgebonden instrumenten

Er zijn ook persoonsgebonden instrumenten, die erop zijn gericht om klanten flankerend te ondersteunen:

- de participatiepremie;
- maatwerkinstrument;
- overige vergoedingen.

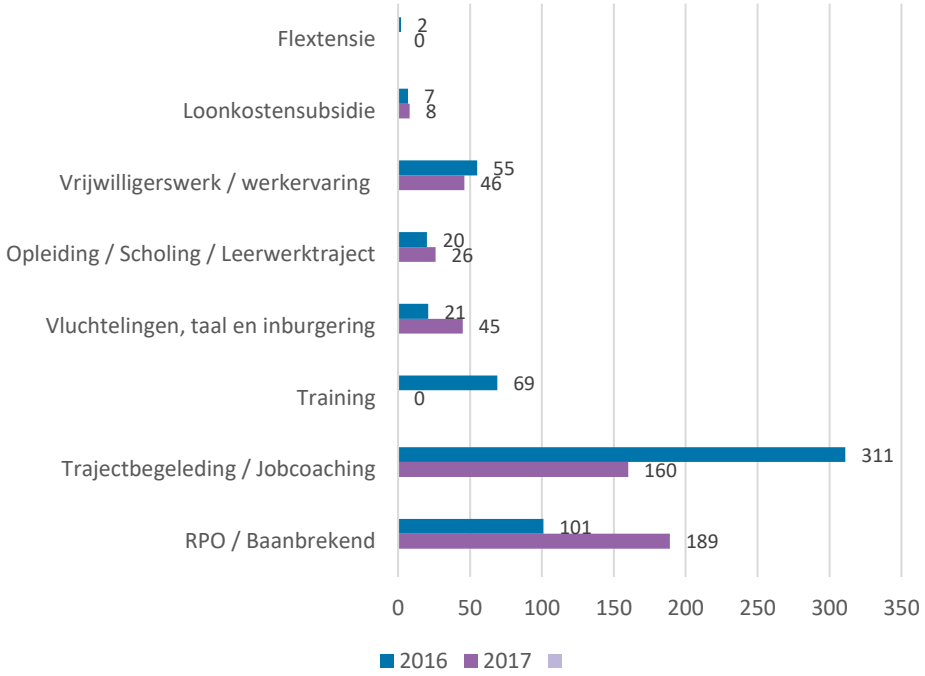
De gemeente zet deze instrumenten bij individuele vragen in. Denk hierbij aan reiskostenvergoedingen en vergoeding van overblijfkosten.

In bijlage 4 worden enkele re-integratie instrumenten beschreven die veel door de gemeente worden ingezet, of na invoering van de Participatiewet zijn gewijzigd. Voor een volledige beschrijving van de trajecten verwijzen we naar het document 'Uitvoeringsregels 2018 Re-integratie en tegenprestatie'.

5.3 Inzet instrumenten

5.3.1 Inzet instrumenten

De volgende figuur geeft een overzicht van het aantal ingezette instrumenten per jaar[22].



Figuur 13. Aantal trajecten per jaar. Bron: Gemeente Ridderkerk, bewerking KplusV.

Uit de cijfers is op te maken dat er met name trajecten in samenwerking met Randstad zijn uitgevoerd (RPO en Baanbrekend. Deze zijn inmiddels gestopt). Ook ligt de nadruk op 'trajectbegeleiding en jobcoaching' en 'vrijwilligerswerk en werkervaring'. In 2017 is te zien dat het aantal trajecten voor statushouders aanzienlijk is toegenomen (ten opzichte van 2016).

Over het algemeen is ook te stellen dat de gemeente een divers palet aan re-integratie instrumenten heeft dat ingezet wordt.

5.4 Tegenprestatie en Wet Taaleis

Tegenprestatie

De tegenprestatie wordt uitgevoerd door Facet Ridderkerk. De tegenprestatie betreft een relatief intensief programma van 3 à 4 dagen in de week waarin gedaan wordt aan sportactiviteiten, voedingsadvies en talentontdekking.

Verschillende lagen in de organisatie hebben aangegeven dat dit programma als positief wordt ervaren. Het programma gaat verder dan alleen de rechtmatigheidscomponent (kortgezegd: 'werken in ruil voor een uitkering') en heeft als doel mensen te activeren. Het is een eerste stap naar bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Zo wordt de afstand tot werk gepoogd te verkleinen.

[22] De gemeente heeft gegevens aangeleverd over het aantal ingezette instrumenten en bijbehorende kosten. Deze zijn samengevoegd in de beschreven categorieën. Bijlage 3 geeft een overzicht van de onderliggende gegevens. Daarnaast gaat het in deze figuur om het aantal ingezette trajecten, het kan zijn dat personen meerdere trajecten (gelijktijdig) hebben doorlopen. Gegevens van 2018 zijn tot en met juni van dat jaar.

Wet Taaleis

De Wet Taaleis is per 1-1-2016 ingegaan voor alle nieuwe klanten van gemeenten, en is ook van toepassing op bestaande klanten. Deze wet regelt de verplichting voor uitkeringsgerechtigden om de Nederlandse taal voldoende te beheersen om te kunnen werken, of in ieder geval aantoonbaar voldoende inspanningen te verrichten die daartoe moeten leiden. In de Wetstekst zijn de doelgroepen vastgelegd, de gevolgen bij het niet nakomen van deze verplichtingen, en de frequentie van de voortgangsonderzoeken. Daarin hebben gemeenten geen beleidsvrijheid.

De Wet Taaleis heeft landelijk tot veel problemen geleid[23]. De wet wordt ervaren als 'te streng' (te weinig inspanning leidt tot een korting op de uitkering) en vergt veel personele capaciteit. De combinatie hiervan heeft ertoe geleid dat er gemeenten zijn die deze wet gewoonweg niet uitvoeren[24].

Ridderkerk heeft zich voorgenomen deze wet wel uit te voeren. In de 'Uitvoeringsregels 2018' (bijlage 9) zijn stappen en eisen vastgesteld. Bij de intake worden door de Poortwachter bewijsstukken opgevraagd aan de hand waarvan de beoordeling op de Wet Taaleis plaatsvindt. Bij niet voldoen aan de Wet taaleis of als er twijfel bestaat, wordt de aanvrager aangemeld voor het afleggen van de taalmeter.

Hoewel de wet dus wel wordt uitgevoerd, hebben we geen signalen ontvangen dat deze wet (te) streng wordt gehandhaafd. Er is geen sprake van kortingen op uitkeringen en er worden verschillende trajecten aangeboden die het taalniveau kunnen verbeteren.

5.5 Integraal werken

In integraal werken, worden de activiteiten op het gebied van Participatiewet, Wmo en (indien gewenst Jeugd) meer gezamenlijk opgepakt. Een integrale aanpak is bedoeld om de burger te ondersteunen in alle leefgebieden, zodat participeren in de maatschappij mogelijk wordt gemaakt. Hierbij zijn diverse afdelingen en partners (zoals Facet en de drie wijkteams) betrokken.

Behoefte en ambitie

De organisatie heeft (op management en uitvoeringsniveau) aangegeven dat het de ambitie is meer integraal te werken. Tijdens de focusgroep gaven medewerkers van de gemeente aan dat er duidelijk een meerwaarde is van een integrale aanpak. Door de klanten te ondersteunen op meerdere leefgebieden 'buiten het eigen werkgebied', kunnen betere resultaten behaald worden.

Kijkend naar de kenmerken van het bestand (beschreven in 3.4) en samenhangende problematiek op het gebied van zorg (psychische en fysieke klachten) en inkomensondersteuning (voor minima en mensen met schulden), zien wij ook dat er bij klanten een behoefte is aan een integrale aanpak. Echter vindt een integrale aanpak nog slechts in beperkte mate plaats.

Rolafbakening tussen domeinen

De uitvoering geeft aan dat er voor specifieke klanten contact is met het wijkteam. Er kan bijvoorbeeld informatie-uitwisseling plaatsvinden en doelen in het plan van aanpak worden gemaakt met de behandelaar en gezamenlijk worden gemonitord. Er zijn hiervoor nog geen strak omlijnde werkprocessen of rolafbakening. Het is daarom lastig wie de regie heeft: bepaalt een behandelaar de stappen, of de klantmanager werk? Ook kunnen er vraagstukken ontstaan als: wat is de arbeidspotentie van de klant, en wat heeft prioriteit?

[23] Zie: https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/vier-gemeentelijke-worstelingen-met-taaleis.9580122.lynkx
[24] Zie: https://www.elsevierweekblad.nl/nederland/achtergrond/2017/12/taaleis-voor-bijstand-niet-nageleefd-566649/

Informatie-uitwisseling tussen domeinen

Omdat klantmanagers werk en medewerkers Wmo in hetzelfde informatiesysteem werken, kan informatie makkelijk uitgewisseld worden. De wijkteams, jeugd en schuldhulpverlening werken in andere informatiesystemen. Voor het opvragen van die dossiers, dient daarom persoonlijk contact opgenomen te worden. Dit belemmert het werkproces waardoor het lastig is om van elkaar te weten waar klanten tegenaan lopen.

De klantmanagers geven aan dat het belangrijk is dat de informatie-uitwisseling op een goede en gestructureerde wijze verloopt. Zo moet een Wmo-medewerker die inkomensproblematiek signaleert, gemakkelijk contact kunnen leggen met een consulent werk en inkomen.

Werkprocessen

Op dit moment is er geen sprake van duidelijke gestructureerde werkprocessen waardoor het integraal werken systematisch kan worden opgepakt. De samenwerking verloopt vooral op een informele wijze en is sterk persoonsafhankelijk.

Kennis

Daarnaast geven medewerkers aan dat er een kennislacune is met betrekking tot andere domeinen. De vele ontwikkelingen de afgelopen jaren in het sociaal domein hebben ertoe geleid dat medewerkers onvoldoende kennis hebben van bestaande regelingen en niet kunnen inschatten wat medewerkers vanuit de verschillende domeinen voor de client kunnen betekenen.

Uit de gesprekken kwam naar voren dat tijdgebrek en volle takenpakketten een rol spelen bij het organiseren en opzoeken van samenwerking.

5.6 Samenwerking met werkgevers

Sinds de invoering van de Participatiewet is er een belangrijke rol weggelegd voor werkgevers. Het is van belang dat werkgevers werk aanbieden voor mensen met een arbeidsbeperking. De gemeente dient hier invulling aan te geven door te zorgen voor een goede toeleiding naar werk en het bevorderen van een goede matching door het leveren van geschikte kandidaten. De gemeente Ridderkerk heeft in het beleidskader uit 2014 opgenomen: '*Een succesvol re-integratiebeleid is gebaat bij een partnerschap van de overheid met werkgevers, waarbij er een verschuiving plaatsvindt van subsidiëren van de werkgever naar investeren met de werkgever.*'

Leerlijnen

Accountmanagers van het WSP BAR geven aan te moeten werken voor drie regio's. De samenwerking met de klantmanagers is essentieel. Indien de klanten *jobready* zijn, kan het WSP snel schakelen. Momenteel is men bezig om de samenwerking tussen het WSP en de klantmanagers te intensiveren. In de regio Rijnmond worden met grote werkgevers leerlijnen ontwikkeld om op deze wijze klanten *jobready* te maken. Met werkgevers in Ridderkerk en omstreken zijn dergelijke leerlijnen nog niet ontwikkeld. Medewerkers van het WSP hebben aangegeven dat sociaal ondernemers in Ridderkerk en Barendracht graag iets willen betekenen voor haar inwoners. De gemeente wil hiervoor aparte leerlijnen ontwikkelen.

Dienstverlening WSP BAR

Uit de gesprekken met werkgevers blijkt dat zij tevreden zijn over de dienstverlening van het WSP BAR. Wel wordt aangegeven dat de informatievoorziening kan worden verbeterd. Werkgevers hebben behoefte aan een kaartenbak, waarmee op een gemakkelijke wijze gezocht kan worden naar geschikte kandidaten. De matching is namelijk cruciaal voor een geslaagde plaatsing.

Actievere rol werkgevers

Sinds de invoering van de Participatiewet zijn werkgevers wel actiever geworden om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een plek te kunnen bieden. Er wordt meer gestuurd om arbeidsplaatsen te creëren, ook in kader van de banenafspraak. Daarnaast zijn werkgevers bereid om functies aan te passen (*jobcarving*), zodat deze geschikt worden gemaakt voor de doelgroep. Niet iedere werkgever heeft hier echter ervaring mee. Ondersteuning op dit vlak is wenselijk.

Statushouders vormen een lastige doelgroep voor werkgevers. Werkgevers zijn terughoudend met het aannemen van statushouders, cultuurverschillen t.a.v. houding en gedrag spelen hierbij een rol. Daarbij geven werkgevers aan dat het veel tijd kost om een statushouder te begeleiden. De gemeente zou hier een actieve rol kunnen spelen. Zo kunnen er afspraken met de werkgever worden gemaakt over begeleiding/coaching tijdens de eerste maanden van de statushouder op de werkvloer.

5.7 Ervaringen klanten

Om een beeld te krijgen van de ervaringen van de klanten in de bijstand is er in 2017 een onderzoek uitgevoerd naar de klantbeleving in het sociaal domein[25]. Er is apart gerapporteerd over klantbeleving bij Werk & Inkomen. De resultaten uit het onderzoek zijn vergeleken met een referentiegroep. Hierdoor kunnen de cijfers in context worden geplaatst.

In het onderzoek komt naar voren dat klanten redelijk tevreden zijn over de informatievoorziening. In vergelijking met de referentiegroep zijn de cijfers echter wat laag. Men is tevreden over de duidelijkheid van de in te vullen formulieren, brieven etc., maar zijn minder te spreken over de telefonische bereikbaarheid. De informatie over gemeentelijke regelingen wordt het laagst beoordeeld door klanten. Hier valt winst te behalen.

Klanten zijn relatief positief over de aansluiting van het re-integratietraject bij hun persoonlijke omstandigheden. Daarnaast zijn ze tevreden over de snelheid waarmee het traject is gestart. Aandachtspunten zijn de afstemming in informatie tussen verschillende begeleiders en de bereikte resultaten van het traject. Klanten beschouwen de trajecten als relatief zwaar en een groot deel verwacht niet dat het traject zal bijdragen bij het vinden van een betaalde baan.

In het onderzoek is gevraagd naar verbeterpunten en de meest genoemde verbeteringen hebben betrekking op de 'telefonische bereikbaarheid' en het 'beter/sneller reageren op vragen van de klant'. Daarnaast benoemen klanten dat zij vaak aanlopen tegen vooroordelen.

[25] BMC onderzoek, Klantbeleving W&I Gemeente Ridderkerk (2017)

Bijlage 1 Normenkader

Beleid

- Doelen gaan zowel over doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid (effectiviteit).
- Doelen zijn waar bevorderlijk en zo veel als mogelijk SMART-geformuleerd.
- De gemeente hanteert prestatie-indicatoren die inzicht bieden in het behalen van de doelen. Hiermee wordt de effectiviteit en doelmatigheid duidelijk.
- Bij complexiteit en onzekerheid uitspraken over hoe proces en ontwikkelingen vormgegeven worden.
- Het beleid past binnen de door de raad gestelde kaders.

Kosten en budgetten

- Kosten en resultaten worden afgezet tegen begroting en doelen.
- Kosten zijn per instrument/cliëntgroep inzichtelijk.
- Het beleid wordt uitgevoerd binnen de beschikbare middelen.

Monitoring

- De gemeenten hebben inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep.
- De gemeente deelt het bestand in op basis van:
  - statushouder of niet;
  - doorlooptijd;
  - afstand arbeidsmarkt/slagingskans re-integratie;
  - samenhangende problematiek (psychische problemen, thuissituatie).
- De gemeente beschikt over monitoringsgegevens die de samenstelling van de groepen inzichtelijk maken.
- De inspanning van de gemeente wordt gemeten, gerapporteerd en geëvalueerd.

Uitvoering

- De re-integratie instrumenten sluiten aan bij de doelen van het beleid.
- Trajecten worden aangeboden op basis van de duur van de zoekperiode naar werk, en zijn bijpassend[26] bij de kenmerken van de klanten.
- De gemeenten zetten in op instrumenten die naar verwachting het grootste effect hebben. Er is een kader om prioriteiten te stellen ten aanzien van de dienstverlening.
- De gekozen prioritering heeft plaatsgevonden op basis van een analyse. (Zelfredzaamheidsmatrix of ander gelijksoortig intake of analyse instrument).
- De uitvoering beschikt over voldoende capaciteit. Clientmanagers hebben een passende case-load[27].
- De uitvoering beschikt over voldoende kennis en vaardigheden.
- De uitvoering heeft een beeld van het aanbod van de markt (ondernemers voor mogelijke plaatsingen) en maakt hier gebruik van.
- De uitvoering heeft een beeld van het onderwijsaanbod en maakt hier gebruik van.

[26] Zie voor bijpassende trajecten de bullets onderaan het normenkader. Bij de toetsing van de (keuze voor) trajecten hanteren we de indeling gehanteerd door de gemeente. We toetsen dit op basis van beschikbare literatuur, zoals de Divosa factsheet 'wat weten we van re-integratie' https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/factsheet_wat_weten_we_van_re-integratie_20131110 .

[27] De capaciteit, caseload kennis en ervaring is zeer verschillend voor verschillende uitvoerende organisaties. Hier zijn geen 'harde' normen aan vast te hangen. In de interviews vragen we de consulenten in hoeverre zij de capaciteit, caseload, kennis en vaardigheden als voldoende en passend ervaren.

Integrale aanpak en samenhang

- Problematiek van klanten wordt integraal opgepakt.
- Er is sprake van samenhang tussen re-integratie, minimabeleid, inburgering, onderwijs, schuldhulpverlening, jeugd en Wmo.
- Er is afstemming met andere betrokken afdelingen binnen de gemeente.
- Er is afstemming tussen gemeenten.

Communicatie

- Klanten zijn bekend met de mogelijkheden van re-integratie.
- Informatie voor klanten is begrijpelijk en toegankelijk.

Raad

- De raad kan voortgang en uitkomsten van re-integratiebeleid volgen met indicatoren op het gebied van:
  - ontwikkelingen in arbeidsmarkt en werkloosheidsproblematiek;
  - effectiviteit (rendement dan wel maatschappelijk effect);
  - bestandsontwikkeling (instroom, uitstroom, omvang, doorlooptijd, kenmerken van groepen klanten);
  - budgetten & totale kosten per cliëntgroep of geslaagd traject.
- De raad wordt in de gelegenheid gesteld kaders voor beleid aan te passen naar ontwikkelingen in regelgeving, doelgroepen, problematiek, resultaten van de uitvoering en andere signalen

.

Bijlage 2 Documenten en interviews

Documenten

Beleid en organisatie

- Beleidskader Participatiewet.
- Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Ridderkerk.
- Actieplan afdeling Participatie 2017 - team Ridderkerk-Albrandswaard.
- Afdelingsplan Participatie 2016.
- Anderhalf jaar Participatiewet RK – 170117.
- Modelaanvraagformulier vangnetuitkering Participatiewet over 2017.

P&C-Cyclus

- Kadernota 2016/2017/2018
- Begroting 2016/2017/2018
- Jaarrekening 2016/2017

Bestuurs- en tussenrapportages

- Bestuursrapportage Sociaal Domein 2016 (Q1 t/m Q4)
- Bestuursrapportage Sociaal Domein 2017 (Q1 t/m Q3)
- Eerste tussenrapportage sociaal domein 2016/2017/2018
- Tweede tussenrapportage sociaal domein 2016/2017
- Tussenrapportage Sociaal Domein 2018 t/m Maart (inclusief Q4 2017)
- Tussenrapportage Sociaal Domein 2018 t/m Mei_RK
- Tussenrapportage Sociaal Domein 2018 t/m Augustus
- Maandrapportage 2018 t/m Augustus

College- en raadsstukken

- 160206 Collegevoorstel Ledenraadpleging cao SW 2015-2018
- 160311 RIB Investiga
- 160413 Collegevoorstel Kledingbank
- 160413 Motie Kledingbank
- 160413 RIB Kledingbank
- 160512 Collegevoorstel Investiga
- 160530 Bijlage SRoI
- 160530 Collegevoorstel SRoI
- 160621 Collegevoorstel maatwerk boeten
- 160621 ingetrokken motie PvdA boeten
- 160621 RIB inzake de aanpak van fraude
- 160705 Brief staatssecretaris casus Investiga afgedaan
- 161101 Advies Capra Investiga
- 161116 Collegevoorstel Notitie 'Anderhalf jaar Participatiewet'
- 170210 Vragen PvdA Flextensie
- 170308 Collegevoorstel vragen Flextensie
- 170310 Antwoord op vragen PvdA Flextensie
- 170510 Collegevoorstel RIB BUIG
- 170512 RIB Buig
- 170926 Mandaat ondertekening WerkLoont
- 170927 Collegevoorstel WerkLoont
- 170928 Verwerkersovereenkomst WerkLoont
- 170929 RIB samenwerking WerkLoont

- 171001 Overeenkomst WerkLoont
- 171031 Memo wethouder inzet extra personeel Ridderkerk
- 171102 Collegevoorstel Klanttevredenheidsonderzoek
- 171102 Klanttevredenheidsonderzoek W&I
- 171102 RIB Klanttevredenheidsonderzoek
- 171212 Collegevoorstel Beschut werk
- 171212 Raadsvoorstel Beschut werk
- 171219 Collegevoorstel RIB aanvraag Vangnetuitkering
- 171222 RIB aanvraag Vangnetuitkering
- 180130 Collegevoorstel Aanbevelingen ombudsman bijstandsvragers 27 jaar of ouder
- 180130 Collegevoorstel Verzoek Drechtwerk
- 180418 Collegevoorstel Fundament
- 180426 Collegevoorstel Aanvraag Vangnetuitkering voor tekort Rijksbijdrage BUIG
- 180426 Raadsbesluit Aanvraag Vangnetuitkering
- 180518 Raadsvoorstel Fundament
- 180625 Concept Plan extra budget afdeling participatie 2018 -2019

- Raadsvragen jaarrek 2015 - 1e turap 2016 - KN 2017
- Raadsvragen 2e turap 2016 - Begroting 2017
- Raadsvragen jaarrek 2016 - 1e turap 2017 - KN 2018
- Raadsvragen 2e turap 2017 - Begroting 2018
- Raadsvragen jaarrek 2017 - 1e turap 2018 - KN 2019

Geïnterviewde personen

Cora van Vliet	-	Portefeuillehouder
Eliane v.d. Wouden	-	Afdelingshoofd Werk en Participatie
Fiona Feelders	-	Klantmanager
Ingrid Al	-	Beleidsadviseur Sociaal Domein
Iris Kosterman	-	Wijkteam & Casusregisseur, Stichting MEE
Marjan Noordelijk	-	klantmanager Wmo
Marlies Wolberink	-	Directeur Maatschappij
Raymond Vonk	-	Klantmanager
Robert Ditvoorst	-	Beleidsadviseur Werk en Inkomen
Rubine Daams	-	Regionaal accountmanager
Sumeyra Metin	-	Preventie Schulden
Tony Evers	-	Programmamanager Werk en Participatie

Opzet focusgroep

Er zijn drie focusgroepen uitgevoerd, op de thema's:
- 'integraal werken';
- 'relatie met werkgevers';
- en 'sturing en informatievoorziening'.

Voor de focusgroep integraal werken is de gemeente Ridderkerk gevraagd werknemers uit de domeinen Jeugd, Wmo en schuldhulpverlening uit te nodigen. Daarnaast is er een medewerker van het wijkteam uitgenodigd. Samen met een klantmanager is besproken hoe de processen en samenwerking verlopen. Het gesprek heeft 1,5 uur geduurd.

Voor de focusgroep 'relatie met werkgevers' is de WSP BAR gevraagd een selectie te maken van werkgevers die in de onderzochte periode klanten hebben geplaatst.

Uit deze selectie is een lijst van 14 werkgevers gekomen, zowel grotere als kleinere werkgevers in verschillende domeinen. Uiteindelijk hebben 5 werkgevers toegezegd bij het gesprek aanwezig te zijn, waarvan 3 werkgevers uiteindelijk aan het gesprek hebben deelgenomen. De werkgevers komen uit de gemeente Ridderkerk en zijn actief op het gebied van voedselproductie, zorg en industrie/transport. Deze werkgevers blijven anoniem.

Voor de focusgroep 'sturing en informatievoorziening' is gesproken met een klantmanager, manager en applicatiebeheerder. In deze focusgroep is ingegaan op de vraag hoe de gemeente stuurt en welke informatie daarvoor beschikbaar is en gerapporteerd wordt.

Bijlage 3 Achtergrondcijfers

Instroomredenen

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de instroomredenen (naar de verplichte redenen zoals deze door het CBS worden gevraagd). De gemeente heeft aangegeven dat naast deze uitkeringen er nog uitkeringsdossiers zijn met als reden “andere oorzaak” toegekend. Dit betreft bijna altijd veranderingen van uitkeringsdossier. Bijvoorbeeld een klant die eerst een dossier had naar de eenoudernorm en vervolgens een dossier naar de norm alleenstaande heeft gekregen. Dit betreft geen nieuwe instroom, dus die hebben we niet meegenomen in het overzicht.

	2016	%	2017	%	2018	%
Additionele arbeidsplaats	1	1%	0	0%	0	0%
Alimentatie	1	1%	1	1%	0	0%
Ander inkomen	4	2%	13	8%	6	12%
Andere gemeente	3	2%	0	0%	1	2%
Arb. dienstbetr./uitk. ziekte	33	20%	39	25%	13	25%
Beëindiging huwelijk/relatie	21	13%	26	16%	8	16%
Beëindiging studie	15	9%	10	6%	3	6%
Oorzaak bij partner	7	4%	9	6%	8	16%
Uitkering arbeidsongeschiktheid	7	4%	5	3%	0	0%
Uitkering werkeloosheid	48	29%	32	20%	10	20%
Zelfstandig beroep of bedrijf	25	15%	23	15%	2	4%
Totaal	**165**		**158**		**51**	

Ingezette instrumenten en kosten

In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de instrumenten en kosten. De gegevens omtrent de aantallen trajecten en de kosten zijn aangeleverd per samenwerkingspartner. Om het overzicht te houden, zijn deze in de gepresenteerde tabel samengevoegd. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de indeling en de aantallen trajecten. Het betreft het *aantal trajecten*; het kan dus zijn dat een klant meerdere trajecten per jaar heeft gevolgd.

Omschrijving	*Naam*	*2016*	*2017*	*2018*
RPO/Baanbrekend	**Totaal**	**101**	**189**	**72**
RPO	Randstad	0	104	40
Baanbrekend	Randstad	101	85	32
Trajectbegeleiding/Jobcoaching	**Totaal**	311	160	55
Trajectbegeleiding Mens- en werk	Domein B&O	311	158	53
Jobcoaching	Talenta Samen Werken	0	0	1
Jobcoaching	Vier L B.V.	0	2	1
Training	**Totaal**	**69**	**0**	**21**
Verzorgen training "aan het werk"	Ik Verander	42	0	0
Training Banen naar Werk	De Praktijktrainers BV.	27	0	0
Toekomst visie training	City Logix	0	0	21
Vluchtelingen, taal en inburgering	**Totaal**	**21**	**45**	**30**

Taal op de werkvloer	Opnieuw & Co	0	0	10
Nederlands op de werkvloer	Albeda College	0	0	10
Inburgering	Valentine Z	21	0	0
Pilot Nederlands	Albeda College	0	10	0
Trajecten coach	Stichting Vluchtelingenwerk	0	15	?
OPSTAP	Wijswerk	0	20	10
Opleiding/Scholing/Leerwerktraject	**Totaal**	**20**	**26**	**1**
Opleiding	Zorgcollege	0	5	0
Opleiding	CIVAS B.V.	0	1	0
Opleiding	Go B.V.	0	0	1
Leerwerktraject	Rotterdamse Zaak	1	0	0
Evaluatie leer werk trajecten	CoNpact	13	0	0
Stichting Kledingbank	Stichting Kledingbank	6	0	0
Stichting FoodCompany	Stichting FoodCompany	0	20	0
Vrijwilligerswerk/werkervaring	**Totaal**	**55**	**46**	**42**
Bewegen (naar) vrijwilligerswerk	Stg. Sport & Welzijn/Facet	55	43	12
Proefplaatsing subs. traj.	Munckhof Regie	0	3	6
Empowermentprogramma De Stip	De Stip	0	?	24
Flextensie	**Totaal**	**2**	**0**	**0**
Projectadvies	Flextensie	2	0	0
Overig				
Gurp	UWV	2	0	0
Fietsvergoeding	Stg. Sport & Welzijn/Facet	2	1	0
Formulierenbrigade	Stg. Sport & Welzijn/Facet	14	15	2
Test en Diagnose-arbeidsonderz.	Promen	0	1	0
Jongeren Steunpunt/Geen Jongeren Buitenspel	Jonge Krijger	2	0	0

Bijlage 4 Beschrijving re-integratie instrumenten

Directe bemiddeling

Meest ingezet instrument is die van directe bemiddeling. Hierbij worden klanten direct naar werk toegeleid. De klantmanagers en accounthouders van WSP BAR werken samen om de re-integratie vorm te geven. De klantmanagers en WSP BAR communiceren op case-by-case basis over de mogelijkheden van plaatsingen. Daarnaast hebben klantmanagers zicht op bestaande vacatures en is er een wekelijks overleg waarin vacatures worden 'gepitched'. Wanneer vacatures moeten worden aangepast (in het geval van jobcarving of het aanpassen van werkplekken) kan de WSP BAR dit opnemen.

Eén van de manieren van directe bemiddeling is de re-integratiepraktijkovereenkomst (RPO). Als iemand geen inkomen voor levensonderhoud heeft, en een aanvraag voor een uitkering in wil dienen, kan een RPO ingezet worden als iemand jobready is en voldoet aan de overige voorwaarden. Dan kan een traject van 3 maanden worden aangeboden, waarbij iemand 3 maanden in dienst komt van een uitzendbureau: een re-integratiepraktijkovereenkomst. Het uitzendbureau voorziet deze klant van inkomen voor levensonderhoud, begeleidt deze klant naar werk, en probeert een arbeidscontract te realiseren. Als iemand na 3 maanden nog geen werkgever heeft gevonden, wordt alsnog een aanvraag voor een uitkering ingediend.

Baanbrekend is een programma dat in samenwerking met Randstad wordt uitgevoerd. Dit programma is bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een korte of langere afstand tot de arbeidsmarkt (mensen moeten binnen 3 tot 6 maanden bemiddelbaar zijn naar werk). Dit kan gaan om nieuwe instroom, maar ook om mensen die al langer in de bijstand zitten. Kandidaten worden gescreend, krijgen een workshop en een contactpersoon toegewezen. Doel is om klanten binnen 8 tot 13 weken uit te laten stromen naar een regulieren baan bij Randstad, een ander uitzendbureau of grotere werkgevers in de regio. RPO en Baanbrekend zijn aan het eind van de onderzoeksperiode gestopt.

Garantiebanen en banenafspraak

De toegang tot SW-bedrijven is landelijk stopgezet. In plaats daarvan wordt er gewerkt middels de banenafspraak[28], waar ook Wajongers in aanmerking voor kunnen komen. De BAR-organisatie geeft op twee manieren invulling aan de banenafspraak: de rol van werkgever en bemiddelaar. Ten eerste heeft de BAR-organisatie mensen met een arbeidsbeperking aangenomen en worden personen met een arbeidsbeperking geplaatst in (onder andere) de buitendienst van de gemeente. Dit is conform de landelijke afspraken – een prestatie die veel overheidsorganisaties in 2016 en 2017 niet behaald hebben[29].

Ten tweede zorgt de WSP BAR voor de bemiddeling naar garantiebanen. De accountmanagers van het WSP benaderen werkgevers, informeren hen over de mogelijkheden en plaatsen de kandidaten.

[28] Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking voor een uitleg. In het kort moeten er tot 2026 125.000 banen worden vrijgemaakt voor mensen die onder de voormalige doelgroep WSW, Wajongers en personen die door een arbeidsbeperking niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Deze komen in het doelgroepenregister.

[29] https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/02/kamerbrief-resultaten-banenafspraak-eind-2017-drie-meting

Daarnaast heeft de gemeente voorbereidingen getroffen om het 'Beschut Werk' te organiseren[30]. De gemeente heeft ervoor gekozen om andere onderdelen van de Participatiewet prioriteit te geven.

[30] Beschut werk is bedoeld voor personen met een arbeidsbeperking die een aangepaste werkomgeving nodig hebben. Deze taak werd voorheen door Sociale Werkbedrijven vervult.

Dit zien we overigens ook bij veel andere gemeenten; het opnieuw inrichten van beschut werk is landelijk een lastig punt gebleken. De gemeente wil beschut werk alleen inzetten wanneer een plaatsing bij een regulieren werkgever echt niet haalbaar is. Momenteel wordt er met diverse sociale werkbedrijven overlegd hoe beschut werk verder vormgegeven kan worden.

Werkervaring- en participatieplaats

Bij werkervaringsplaatsen (of werkstages) worden klanten geplaatst bij een werkgever. Doel hiervan is het uibreiden van kennis, vaardigheden en ervaring. Doelgroep zijn klanten die geen werkervaring hebben of een langere periode een bijstandsuitkering hebben gehad. In de regel is er geen sprake van een beloning, maar er is een mogelijkheid tot het verstrekken van een gerichte vergoeding van 200 per 6 maanden.

Bij een participatieplaats is er sprake van een soortgelijk instrument: het (opnieuw) wennen aan werken staat centraal. De duur van de participatieplaats is wettelijk beperkt tot maximaal 4 jaar. Na negen maanden (en daarna periodiek) wordt beoordeeld of de participatieplaats de kans op arbeidsinschakeling heeft vergroot. Wanneer een persoon niet over een startkwalificatie beschikt, dient het college een opleiding of scholing aan te bieden (wanneer dit de bekwaamheden vergroot en/of de kans op een volwaardige arbeidsplaats vergroot).

Opleiding en scholing

Aan personen vanaf 27 jaar kan scholing worden aangeboden, mits het bijdraagt aan het vergroten van de kans op een baan. Opleiding kan op verschillende manieren plaatsvinden, in samenwerking met een school of naast een participatieplaatsing.

Loonkostensubsidie

De loonkostensubsidie kan worden ingezet voor werkgevers: wanneer personen door arbeidsbeperkingen zoals een handicap of ziekte niet in staat zijn het wettelijk minimumloon te verdienen (en dus een verminderde productiviteit hebben) wordt het gebrek aan productiviteit gecompenseerd aan de werkgever. In grote lijnen: wanneer is vastgesteld dat een klant door een beperking 70% productiviteit kan leveren, kan de gemeente middels de loonkostensubsidie de overige 30% vergoeden aan een werkgever. Zo ontstaat er een prikkel voor werkgevers om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen.

Jobcoaching

Personen die behoren tot de doelgroep loonkostensubsidie (in het kader van de garantiebanen) kunnen aanspraak maken op begeleiding op de werkplek, zogenaamde jobcoaching. Ook personen met een 'medische urenbeperking' maken hierop aanspraak. De gemeente heeft zelf geen jobcoaches in huis. De regionale jobcoach begeleidt kandidaten van de BAR en klanten van de andere gemeentes in regio Rijnmond.

Onze contactgegevens

KplusV

Vestiging Arnhem
Postbus 60055
6800 JB Arnhem
Westervoortsedijk 73
6827 AV Arnhem
T +31 (0)26 355 13 55

Vestiging Amsterdam
Postbus 74744
1070 BS Amsterdam
Science Park 402
1098 XH Amsterdam
T +31 (0)20 669 90 66

E info@kplusv.nl
I www.kplusv.nl

Thema's

Over KplusV

Wie we zijn

Wie betrokken is, wordt betrokken. Dat zien we bij KplusV elke dag. Opdrachtgevers en initiators weten ons te vinden. Voor gedegen adviezen. Voor onze kennis van zowel de publieke sector als het bedrijfsleven. Voor onze ervaring met innovatieve projecten. En voor onze ondernemersmentaliteit. Vaak nemen we zelf het initiatief om partijen bij elkaar te brengen. Want we houden van aanjagen en van resultaat.

Wat we doen

We verbinden mensen en mogelijkheden. Daar zijn we goed in. We laten publieke organisaties en bedrijven excelleren, zodat ze het beste uit zichzelf en elkaar halen. Verbinden als middel, niet als doel. Met als gevolg slimme oplossingen die betekenisvol zijn voor maatschappij en opdrachtgevers.
Je vindt ons overal waar mogelijkheden en ambities bij elkaar komen. Bij de publieke sector die voor maatschappelijke uitdagingen staat. Bij ondernemingen met strategische en operationele vraagstukken. Bij organisaties in transitie.

Hoe we verbinden

In ieder geval altijd informeel en collegiaal. Maar met een enorme drive om projecten te laten slagen. Met inspirerende initiatieven en goede ideeën. Als adviseur, kwartiermaker, programmamanager of gids... Zolang het maar slaagt. We denken, durven en doen. Die houding maakt ons tot een modern, no nonsens kennisbedrijf. Flexibel, innovatief en resultaat-gedreven. Aantoonbaar.

En waarom we dat doen

Onze kracht schuilt in onze aanpak: een stevige mix van bedenken, verbinden en doen. Partijen en middelen succesvol bij elkaar brengen. Liefst in een publiek-privaat ecosysteem. Omdat dat mogelijkheden biedt om structureel en langdurig waarde te creëren die je niet alleen kunt bereiken. Wij werken er al sinds 1984 mee. En onze ambitie is daarin marktleider te blijven. Want zo leveren en ervaren we elke dag de toegevoegde waarde ervan. Bij onze projecten, bij onze opdrachtgevers, in de samenleving en bij onszelf... KplusV initieert, adviseert, verbindt en realiseert. Nu en in de toekomst.