

# Ervaringen gemeenten met Participatiewet

## Rapportage tweede meting

|           |   |
|-----------|---|
| datum     | 26 oktober 2017   |
| auteur(s) | B. Cuelenaere (CentERdata)<br>E. van den Brink (EvdBWerkt!)<br>J. Mulder (CentERdata)<br>N. Kieruj (CentERdata) |
| versie    | 1.0   |

© CentERdata, Tilburg, 2017

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



## Inhoudsopgave

|      |  |    |
|------|--|----|
| 1    | Samenvatting en conclusies .....                                   | 3  |
| 1.1  | Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet .....           | 4  |
| 1.2  | Inrichting van de uitvoering Participatiewet .....                 | 5  |
| 1.3  | Ervaringen UWV .....   | 6  |
| 1.4  | Eisen en maatregelen in de Participatiewet .....                   | 7  |
| 1.5  | Ervaringen doelgroepen en instrumenten Participatiewet .....       | 8  |
| 1.6  | Contacten met werkgevers .....                                     | 10 |
| 1.7  | Cliëntenparticipatie .....   | 11 |
| 1.8  | Effect van Participatiewet op werkkansen .....                     | 11 |
| 1.9  | Knelpunten en mogelijkheden Participatiewet.....                   | 11 |
| 1.10 | Aandachtspunten.....   | 12 |
| 2    | Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet .....           | 14 |
| 2.1  | Inleiding.....   | 14 |
| 2.2  | Onderzoeksvragen .....   | 14 |
| 2.3  | Onderzoeksopzet .....  | 15 |
| 2.4  | Ontwikkelingen Participatiewet en banenafspraken 2015 - 2017 ..... | 17 |
| 2.5  | Leeswijzer rapport .....   | 19 |
| 3    | De uitvoering van de Participatiewet.....                          | 20 |
| 3.1  | Inleiding.....   | 20 |
| 3.2  | Vorbereiding op uitvoering Participatiewet .....                   | 20 |
| 3.3  | Expertise bij gemeenten .....                                      | 23 |
| 3.4  | Samenwerking in uitvoering.....                                    | 24 |
| 3.5  | Sociaal domein: 3 D's .....  | 27 |
| 3.6  | Kernbevindingen uitvoering Participatiewet .....                   | 30 |
| 4    | Ervaringen UWV .....   | 32 |
| 4.1  | Inleiding.....   | 32 |
| 4.2  | Samenwerking met gemeenten .....                                   | 32 |
| 4.3  | Werkgeversservicepunt en werkgeversdienstverlening .....           | 33 |
| 4.4  | Beschut werk .....   | 37 |
| 4.5  | Uitvoering indicatie banenafpraak .....                            | 38 |
| 4.6  | Voorzieningen .....  | 40 |
| 4.7  | Effect Participatiewet .....                                       | 40 |
| 4.8  | Kernbevindingen ervaringen UWV.....                                | 41 |
| 5    | Eisen en maatregelen in de Participatiewet.....                    | 42 |
| 5.1  | Inleiding.....   | 42 |
| 5.2  | Toepassing eisen .....   | 42 |
| 5.3  | Gebruik maatregelen .....  | 44 |
| 5.4  | Resultaten eisen en maatregelen.....                               | 45 |
| 5.5  | Kernbevindingen eisen en maatregelen in de Participatiewet.....    | 47 |
| 6    | Ervaringen doelgroepen en instrumenten Participatiewet .....       | 49 |
| 6.1  | Inleiding.....   | 49 |
| 6.2  | Inzet instrumenten naar doelgroep .....                            | 49 |
| 6.3  | Uitkeringsgerechtigden zonder direct perspectief op werk.....      | 53 |
| 6.4  | Effect instrumenten .....  | 54 |
| 6.5  | Loonkostensubsidie.....  | 55 |
| 6.6  | Beschut werk .....   | 58 |



|      |  |    |
|------|--|----|
| 6.7  | Jobcoaching .....  | 62 |
| 6.8  | Ervaringen indicaties banenafspraken .....                           | 64 |
| 6.9  | Onafhankelijke cliëntondersteuning .....                             | 65 |
| 6.10 | Kernbevindingen doelgroepen en instrumenten .....                    | 66 |
| 7    | Contacten met werkgevers .....                                       | 68 |
| 7.1  | Inleiding .....  | 68 |
| 7.2  | Bereidheid werkgevers .....  | 68 |
| 7.3  | Werkgeversbenadering .....   | 70 |
| 7.4  | Kernbevindingen contacten met werkgevers .....                       | 72 |
| 8    | Cliëntenparticipatie .....   | 73 |
| 8.1  | Inleiding .....  | 73 |
| 8.2  | Organisatie cliëntenparticipatie .....                               | 73 |
| 8.3  | Kernbevindingen cliëntenparticipatie .....                           | 74 |
| 9    | Effect van Participatiewet tot nu toe .....                          | 75 |
| 9.1  | Inleiding .....  | 75 |
| 9.2  | Effect op werkkansen van doelgroep banenafspraken .....              | 75 |
| 9.3  | Effect op werkkansen van voormalige WWB-doelgroep .....              | 76 |
| 9.4  | Knelpunten en mogelijkheden Participatiewet .....                    | 78 |
| 9.5  | Kernbevindingen effect Participatiewet .....                         | 82 |
| A    | Bijlage: samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep ..... | 84 |
| B    | Bijlage: vragenlijst .....   | 85 |



# 1 Samenvatting en conclusies

## *Twee jaar ervaring van gemeenten met de Participatiewet in vogelvlucht*

Een vergelijking van de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet in 2015 en in 2017 laat zien dat de gemeenten meer gewend zijn aan de Participatiewet. Ze hebben hun expertise en werkprocessen op orde en zijn tamelijk positief over de samenwerking die tot stand is gekomen. Gemeenten zien een positief effect van de samenwerking op de bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen. Wat dit betreft is de ervaring van de gemeenten beduidend positiever dan die van UWV. UWV ziet dat op het niveau van de arbeidsmarktregio de samenwerking niet altijd soepel loopt doordat de gemeenten volgens UWV op hun eigen doelen gericht zijn.

In ruim een derde van de gemeenten heeft de samenwerking binnen het sociaal domein gestalte gekregen waardoor gemeenten meer maatwerk kunnen leveren en burgers met complexe problemen beter kunnen ondersteunen. Gemeenten hebben ook ervaring opgedaan met de nieuwe instrumenten en zijn vooral positief over loonkostensubsidie en jobcoaching en ze gebruiken deze instrumenten ook. Daarbij uiten ze wel twijfels over de duurzaamheid van de banen waar kandidaten met loonkostensubsidie werken omdat kandidaten uitvallen en gemeenten nog weinig werkgevers zien die tijdelijke contracten omzetten in vaste contracten.

In de afgelopen twee jaar is er geen verschil opgetreden in de inschatting van het effect van de Participatiewet op de werkkansen. Nog steeds vindt ruim 60% van de gemeenten dat de wet een positief effect heeft voor de doelgroep met arbeidsbeperkingen, maar dat deze geen effect heeft voor de doelgroep WWB. Voor deze doelgroep ziet ruim 20% zelfs een negatief effect op de werkkansen, met name vanwege de concurrentie van de doelgroep met arbeidsbeperkingen die met een indicatie banenafpraak geplaatst kan worden.

Zowel in 2015 als in 2017 kwamen zorgen over het beperkte budget naar voren. In 2015 had dit vooral te maken met de oplopende kosten voor loonkostensubsidie, terwijl in 2017 de kosten voor beschut werk door meer gemeenten genoemd worden. In 2017 geeft meer dan de helft van de gemeenten aan minder dienstverlening te kunnen leveren dan ze zouden willen door beperkingen in het budget.

Na twee jaar ervaring met de Participatiewet signaleren gemeenten ook een paar effecten van de wet die anders uitpakken dan verwacht. Vanuit het idee van decentralisatie hadden gemeenten verwacht meer vrijheid te krijgen om de uitvoering van de Participatiewet in te richten. Zij constateren dat er juist regelgeving is toegevoegd waarin de uitvoering meer in detail wordt opgelegd. Verder signaleren gemeenten dat de Participatiewet het idee van één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt nog niet dichterbij heeft gehaald. Er zijn verschillende groepen met verschillende rechten op oude of nieuwe regelingen (Participatiewet met of zonder indicatie banenafpraak, Wajongers, Wsw'ers oude regeling, kandidaten beschut werk). Deze doelgroepen moeten allemaal geplaatst worden bij werkgevers. Het vraagt veel van de uitvoering om te weten welke regeling voor wie geldt en om werkgevers daar zoveel mogelijk bij te ontzorgen.



## 1.1 Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet

Het onderzoek "Ervaringen gemeenten met de Participatiewet" wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bestaat uit drie metingen. Het onderzoek maakt deel uit van de monitoring van de invoering van de Participatiewet, zoals door de minister aan de Tweede Kamer is toegezegd in het *Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet*. In dit rapport presenteren we de bevindingen uit de tweede meting die is uitgevoerd in de eerste helft van 2017.

De centrale vraag voor dit onderzoek is:

*Hoe ervaren gemeenten in de periode 2015 – 2019 onder de Participatiewet het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking, en op welke wijze geven zij uitwerking aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen?*

In deze meting staan drie deelvragen centraal.

- 1. Wat zijn de ervaringen van gemeenten bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet? Wat gaat goed, wat kan beter? Welke knelpunten worden ervaren?*
- 2. Wat zijn de ervaringen in het gebruik van de nieuwe instrumenten zoals loonkosten-subsidie en beschut werk? Wat gaat goed en wat kan beter?*
- 3. Wat zijn de ervaringen, verbeterpunten en best practices van gemeenten met betrekking tot samenwerking met werkgevers, UWV en de dienstverlening aan werkgevers?*

Op basis van een online vragenlijst onder 116 gemeenten en interviews bij 30 gemeenten schetst dit onderzoek een representatief beeld van de ervaringen van gemeenten met de Participatiewet, twee jaar na de invoering van de wet. Het merendeel van de gemeenten heeft ook deelgenomen aan de eerste meting in 2015. Voor de derde meting in 2019 worden wederom dezelfde gemeenten benaderd. Naast de ervaringen van de gemeenten worden ook de ervaringen van UWV met de samenwerking in beeld gebracht. De ervaringen van UWV zijn in beeld gebracht op basis van een online vragenlijst die door 18 van de 35 regiomanagers van UWV is ingevuld. In 2015 is een kleiner aantal regiomanagers bevroegd van wie een deel ook in 2017 de vragenlijst heeft ingevuld.

De ervaringen van de gemeenten met de uitvoering van de Participatiewet in de periode 2015 – 2017 hebben plaatsgevonden in de context van een aantal veranderingen in de wet- en regelgeving. De belangrijkste wijzigingen zijn in het volgende kader opgenomen.



### *Wijzigingen sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015*

In 2015 ging het om de volgende wijzigingen:

- Afschaffing van de kosten per aanvraag indicatie banenafpraak die door UWV aan de gemeente moesten worden doorberekend.
- Tijdelijk opnemen schoolverlaters vso en afgewezen Wajongers (september 2014-juli 2015) in het doelgroepregister.

In 2016 zijn daar de volgende wijzigingen aan toegevoegd:

- 1 januari 2016: Invoering landelijk uniforme no-risk polis met uitvoering door UWV voor de doelgroep banenafpraak en nieuw beschut werk; daarnaast uniforme premiekorting voor het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep banenafpraak (via de fiscus);
- Vereenvoudiging opnemen schoolverlaters PrO in vso doelgroepregister.

Tot slot zijn op 1 januari 2017 de volgende wijzigingen van kracht geworden:

- 1 januari 2017 (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016): Invoering mogelijkheid tot het vaststellen van een forfaitaire loonkostensubsidie voor 50% loonwaarde voor een periode van maximaal 6 maanden, waarna de reële loonwaarde met een gevalideerd loonwaardeinstrument op de werkplek moet worden vastgesteld.
- 1 januari 2017: vereenvoudiging van de berekening van loonkostensubsidie.
- 1 januari 2017 (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016): invoering van de mogelijkheid om loonkostensubsidie toe te kennen als schoolverlaters vso/pro/mbo-entree al enige tijd werken.
- Invoering verplichting voor gemeenten om beschut werk aan te bieden.
- Invoering mogelijkheid voor burgers om zelf advies beschut werk aan te vragen bij UWV.
- Invoering Praktijkroute waarbij een kandidaat die met loonkostensubsidie werkzaam is vanwege verminderde productiviteit rechtstreeks in het doelgroepregister kan worden opgenomen zonder beoordeling arbeidsvermogen.

## **1.2 Inrichting van de uitvoering Participatiewet**

Twee jaar na de invoering van de Participatiewet geven gemeenten aan de uitvoering en expertise op de kernterrainen van de Participatiewet op orde te hebben. Waar in de eerste meting naar voren kwam dat gemeenten veel tijd hadden besteed aan de decentralisatie op de terreinen jeugdzorg en Wmo waardoor ze minder aan de inrichting van de Participatiewet waren toegekomen, zien we twee jaar later dat ruim 95% van de gemeenten heeft geïnvesteerd in het versterken van de uitvoering.

### *Kennis van en dienstverlening aan de nieuwe doelgroep verbeterd*

De Participatiewet vraagt kennis van een voor de gemeenten nieuwe doelgroep werkzoekenden. Vrijwel alle gemeenten hebben hun medewerkers hierin getraind of extra expertise aangetrokken en werken samen met scholen, met de domeinen Jeugd en Wmo binnen de eigen gemeenten en met andere gemeenten, met UWV of met de SW-organisatie om de nieuwe doelgroep beter te kunnen bereiken en ondersteunen.

### *Ondersteuning uitkeringsgerechtigden meer op maat*

In 2015 gaf 62% van de gemeenten aan interne veranderingen in de organisatie door te voeren om in de dienstverlening aan werkzoekenden meer samenhang te kunnen aanbrengen. Twee jaar later zien we dat de Participatiewet voor een vergelijkbaar percentage van 70% van de gemeenten aanleiding is geweest om de dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden anders in te richten. Verschillende gemeenten hebben nieuwe 'toegangsmoedellen' ontwikkeld waarmee wordt vastgesteld welke dienstverlening voor een klant wordt ingezet.



### *Inzet instrumenten voor arbeidsbeperkten neemt toe*

Bij de concrete ondersteuning richting arbeidsmarkt zien we dat instrumenten voor arbeidsbeperkten zoals loonkostensubsidie en jobcoaching steeds meer worden ingezet.

### *Dienstverlening aan werkgevers versterkt*

De dienstverlening aan werkgevers is vooral versterkt door samenwerking in werkgeversservicepunten (WSP) samen met andere gemeenten, met UWV en met de SW-organisatie.

### *Kennis van eisen en maatregelen en werkprocessen bij merendeel gemeenten up-to-date*

Bijna 80% van de gemeenten heeft de werkprocessen aangepast om te voldoen aan de uitvoering van de eisen en maatregelen zoals die in de Participatiewet zijn neergelegd. Eenzelfde percentage gemeenten heeft de eigen medewerkers hier ook op getraind. Daarbij vragen de aanpassingen die in de afgelopen twee jaar hebben plaatsgevonden een continue investering van gemeenten in het up-to-date houden van de expertise.

Al met al geeft ongeveer de helft van de gemeenten zichzelf een ruime voldoende voor de expertise voor de uitvoering van alle elementen van de Participatiewet en de banenafpraak. Gemeenten ervaren hier geen grote kennislacunes meer.

### *Samenwerking met andere gemeenten zorgt voor meer expertise en efficiencywinst*

Op het terrein van werk en re-integratie wordt door ruim de helft van de gemeenten samengewerkt met andere gemeenten in de regio. De uitkeringsaanvraag wordt door een derde van de gemeenten in samenwerking gedaan. De gemeenten met ervaring met samenwerking op onderdelen van de Participatiewet hebben daar overwegend positieve ervaringen mee. Rond de 70% van de gemeenten die samenwerken ervaren efficiencywinst, toegenomen expertise en meer duidelijkheid voor werkgevers. Daartegenover heeft een derde te maken met toegenomen bestuurlijke traagheid.

### *Meer afstemming binnen sociaal domein kan groepen met complexe problemen helpen maar vraagt tijd, capaciteit en ruimte binnen de Participatiewet*

Door de decentralisatie van de drie domeinen Jeugd, Wmo en participatie is het voor gemeenten mogelijk om het beleid in het sociaal domein op elkaar af te stemmen. Ruim 40% stemt beleid in de domeinen af, ruim een derde stemt ook in de uitvoering op elkaar af. Er is er een samenhang tussen de voornemens tot beleidsafstemming uit 2015 en de realisatie van afstemming in het sociaal domein in 2017. Wel was in de eerste meting, een groter percentage (ruim 50%) van plan beleid op elkaar af te stemmen. De afstemming in de uitvoering krijgt vorm in een integrale toegang waarbij voor de werkzoekende één plan wordt opgesteld dat betrekking kan hebben op de leefgebieden die vallen onder de onderscheiden domeinen.

Gemeenten melden in de interviews dat de verplichtingen in de Participatiewet kunnen botsen met de maatwerkondersteuning die zij burgers willen geven. Zij zouden graag meer ruimte zien om burgers tijdelijk minder druk op te leggen om eerst op andere terreinen hun leven op orde te krijgen voordat verplichtingen richting arbeidsmarkt opgelegd moeten worden. Hier is een verschil waarneembaar tussen gemeenten die deze vrijheid nemen en gemeenten die daar terughoudend in zijn. Blijkbaar ervaren niet alle gemeenten de ruimte en de mogelijkheid om deze vrijheid te nemen. De resultaten van de afstemming in het sociaal domein zijn positief voor burgers met complexe problemen. Gemeenten gaan hier ook mee door, maar het vraagt wel extra tijd en capaciteit van de gemeenten

## **1.3 Ervaringen UWV**

Vergeleken met de eerste meting in 2015 is UWV positiever over de samenwerking met de gemeenten in het kader van de Participatiewet. Praktische problemen rond de uitvoering van de indicatie banenafpraak die bij de eerste meting naar voren kwamen zijn verholpen,





deels door aangepaste wetgeving en deels doordat gemeenten en UWV meer ervaring hebben opgedaan met de nieuwe wet.

Of de samenwerking ook positieve resultaten oplevert voor de dienstverlening aan werkgevers en voor het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking lijkt door UWV neutraal tot voorzichtig positief beantwoord te worden. De meeste regiomanagers vinden het echter nog te vroeg om hier iets van te zeggen.

De regio's verschillen in de mate waarin wordt samengewerkt en in het aantal werkgeversservicepunten. In de helft van de regio's is één werkgeversservicepunt (WSP). Alle regiomanagers in de regio's waar één WSP is, ervaren dit als (zeer) positief. In de regio's waar twee of meer WSP's zijn, wordt dit door bijna alle regiomanagers als negatief ervaren omdat het voor werkgevers dan minder duidelijk is waar ze terecht kunnen. In de meeste regio's waar nu meer WSP's zijn wordt ook niet naar één WSP gestreefd omdat dienstverlening in subregio's is georganiseerd en centralisering niet haalbaar wordt geacht. De meeste regiomanagers vinden dat de samenwerking met name in de werkgeversdienstverlening belemmerd wordt door de focus van de gemeenten op hun eigen targets. Verder zien regiomanagers de beperkte vulling van de kandidatenverkenner met kandidaten uit de doelgroep Participatiewet van de gemeente als knelpunt. Hierdoor heeft UWV weinig zicht op de gemeentekandidaten en zijn deze ook voor werkgevers minder toegankelijk. Daarbij gaat het om het deel van de doelgroep van de gemeenten dat niet werkt en wel beschikbaar is. De doelgroep die via de Praktijkroute aan het werk is kan niet in de kandidatenverkenner worden opgenomen omdat zij al aan het werk zijn. UWV ziet verder ook nog niet zo'n sterke uniformering van het aanbod aan werkgevers in de regio. Gemeenten oordelen hier positiever over.

#### **1.4 Eisen en maatregelen in de Participatiewet**

De eisen die gesteld worden om de kansen op betaald werk te verhogen worden naar eigen zeggen door bijna alle gemeenten gehanteerd. Bij twee eisen is er een verschil in de mate waarin gemeenten de tegenprestatie opleggen, namelijk mensen verplichten een reistijd van drie uur te accepteren en te solliciteren voordat men naar de gemeente verhuist. De tegenprestatie roept de meeste discussie op. De meeste gemeenten stimuleren dat mensen participeren in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg als tegenprestatie. Voor mensen die dat niet doen hebben een aantal geïnterviewde gemeenten een tegenprestatie in de vorm van werken in de buitenruimte of een andere activiteit ingericht. Voor de gemeenten die dit invullen is de tegenprestatie vooral activerend bedoeld.

De mogelijkheid om een maatregel op te leggen als een uitkeringsgerechtigde zijn verplichtingen niet nakomt wordt door bijna alle gemeenten gebruikt. Een derde van de gemeenten doet dat ook als mensen weigeren een tegenprestatie te leveren. In de praktijk hebben klantmanagers soms moeite met het opleggen van (zware) maatregelen bij het niet voldoen aan de eisen omdat het een administratieve belasting is en ook burgers verder in de problemen kan brengen. Een enkele gemeente geeft aan dat zij er weinig aan toe komen om maatregelen op te leggen of experimenteert met kleine boetes als een acceptabele invulling van een maatregel.

Ruim de helft van de gemeenten ervaart als resultaat van de aangescherpte eisen en verplichtingen een grotere administratieve belasting bij de uitvoerende afdelingen. Naast dit minder positieve resultaat ziet een derde van de gemeenten ook positieve resultaten zoals toegenomen bereidheid van uitkeringsgerechtigden om zich in te spannen voor werk en betere inlichtingen om het recht op bijstand vast te stellen.



## 1.5 Ervaringen doelgroepen en instrumenten Participatiewet

### *Gemeenten zetten in op integralere ondersteuning voor doelgroepen*

Een deel van de gemeenten heeft een integrale toegang voor het sociaal domein ontwikkeld, anderen werken met een gescheiden intake. In de intake bepalen gemeenten of iemand de mogelijkheid heeft al dan niet met begeleiding richting betaald werk te gaan. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat het voor ongeveer de helft van de werkzoekenden in het bestand niet reëel is om op afzienbare termijn richting arbeidsmarkt te bewegen. Gemeenten zetten daar ook niet op in. Het betreft vaak burgers met een complexe problematiek. Voor deze groep die naar de mening van de gemeente niet op afzienbare termijn beschikbaar is voor de arbeidsmarkt wordt (schuld)hulpverlening en sociale activering ingezet. Door het aantrekken van de economie wordt het aandeel van deze groep in het bestand groter omdat degenen met een kortere afstand tot de arbeidsmarkt nu eerder werk vinden.

In de interviews met gemeenten komt naar voren dat de nieuwe wet er bij verschillende gemeenten toe heeft geleid dat ook uitkeringsgerechtigden die al langer een uitkering hebben opnieuw zijn gesproken. Een deel van deze werkzoekenden nemen deel aan projecten die liggen op het snijvlak van Participatiewet en Wmo. Gemeenten die een dergelijke werkwijze hebben zeggen dat ongeveer een kwart van de deelnemers in deze projecten doorstromen naar werk, al dan niet met ondersteuning.

### *Vooraf nuggers met indicatie banenafpraak of advies beschut werk worden ondersteund*

Voor de niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) hanteren gemeenten twee lijnen. Voor de schoolverlaters van voortgezet speciaal onderwijs (vso) en Praktijkonderwijs (PrO) die nog geen recht op een uitkering hebben, is in de meeste gemeenten overleg met de scholen ingericht en worden de instrumenten ingezet die nodig zijn om deze groep aan het werk te helpen. Het gaat dan om loonkostensubsidie, jobcoaching en bemiddeling naar werk. Daarnaast kunnen nog andere instrumenten worden ingezet. Deze groep heeft een indicatie banenafpraak. De nuggers die niet tot deze categorie behoren worden door gemeenten niet actief benaderd. Slechts 12% van de gemeenten doet dat wel via de sociale wijkteams. De meeste gemeenten wachten af of deze groep zich zelf meldt. Als dat het geval is, worden alleen bij uitzondering duurdere instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching ingezet. De nieuwe instrumenten van de Participatiewet, zijnde loonkostensubsidie (LKS), jobcoaching, no-riskpolis en beschut werk, zijn bestemd voor de doelgroep die niet in staat is zonder ondersteuning 100% van het minimumloon te verdienen. De inzet van de instrumenten is gerelateerd aan de indicatie banenafpraak en het advies beschut werk van UWV. De criteria voor de verschillende indicaties zijn nauw gedefinieerd. Sinds januari 2017 is via de Praktijkroute ook instroom in het doelgroepregister mogelijk waarbij het enige criterium is dat iemand verminderde loonwaarde heeft.

### *Indicaties banenafpraak eenvoudiger*

In 2015 had 65% van de gemeenten één of meer indicaties banenafpraak aangevraagd. Sinds juli 2015 respectievelijk oktober 2016 worden leerlingen en schoolverlaters van het vso en schoolverlaters PrO als zij daar om verzoeken automatisch in het doelgroepregister opgenomen. Ook kunnen mensen met beperkingen sinds 1 juli 2015 zelf een beoordeling voor een indicatie banenafpraak aanvragen.

Hierdoor resteert voor de gemeenten een kleinere groep om een indicatie banenafpraak voor aan te vragen. In 2017 heeft bijna 80% van de gemeenten één of meer indicaties banenafpraak aangevraagd. De belangrijkste reden waarom gemeenten nog geen indicatie hebben aangevraagd is dat alle potentiële kandidaten al zijn opgenomen in het doelgroepregister. Voor de groep zelfmelders geldt dat UWV gemeenten een kopie stuurt van de beschikking dat mensen in het doelgroepregister zijn opgenomen. Een derde van



de gemeenten probeert deze burgers actief te bereiken voor ondersteuning naar werk, maar anderen doen dat niet. Gemeenten beschikken niet altijd over de nodige informatie om de zelfmelders te bereiken.

Hoewel het aantal aanvragen is afgenomen, komen ze nog wel voor. Gemeenten hebben hun kennis van de indicatiestelling uitgebreid en hebben minder dan in 2015 te maken met afwijzingen en onduidelijkheid in de procedure. In de praktijk hebben gemeenten ook mensen met verminderde loonwaarde zonder indicatie banenafpraak met tijdelijke loonkostensubsidie aan het werk geholpen. Deze mensen worden nu via de Praktijkroute alsnog opgenomen in het doelgroepregister.

#### *Loonkostensubsidie wordt positief beoordeeld, duurzaamheid banen nog onzeker*

De loonkostensubsidie kan worden verstrekt aan werkgevers die een medewerker in dienst nemen die niet in staat is 100% loonwaarde te verdienen. De loonwaarde wordt vastgesteld aan de hand van de loonwaardemeting op de werkplek. Verreweg de meeste gemeenten oordelen positief over het effect van loonkostensubsidie. Het is een aantrekkelijk instrument om werkgevers aan te bieden, werkgevers worden concreet gecompenseerd voor de verminderde productiviteit van een werknemer met een arbeidsbeperking en de extra investering in inwerken en begeleiding. De laagste loonwaarde waarvoor gemeenten loonkostensubsidie inzetten ligt tussen de 30% tot 50%. Vanaf juli 2016 kan voor het eerste half jaar een forfaitaire loonkostensubsidie van 50% WML worden toegekend. Niet alle gemeenten maken gebruik van deze mogelijkheid, onder meer omdat zij werkgevers willen behoeden voor een daling van de subsidie wanneer na een half jaar de loonwaarde reëel wordt vastgesteld. Verder komt uit de interviews naar voren dat een groot deel van de gemeenten gebruik maakt van een tijdelijk inzet van loonkostensubsidie, tenminste tot het volgende moment van loonwaardemeting. Dit geldt zowel voor de loonkostensubsidie Participatiewet als voor het eigen instrument loonkostensubsidie van de gemeente. De administratieve belasting die de inzet van loonkostensubsidie vraagt van gemeenten en werkgevers wordt als een nadeel gezien. Ruim 60% van de gemeenten vindt het nog te vroeg om een verwachting uit te spreken over de duurzaamheid van de banen waarin mensen met loonkostensubsidie werken. De ervaring van de gemeenten in de interviews is dat weinig banen omgezet worden in een vaste baan. In de interviews geven gemeenten voorbeelden van casussen waar een tijdelijk contract met loonkostensubsidie niet werd omgezet naar een vast contract.

#### *Gemeenten ervaren onduidelijkheid en verschillen in criteria voor beschut werk*

Gemeenten verschillen in de mate waarin zij beschut werk hebben ingericht. Een deel van de gemeenten is gestart vanaf 2015, een ander deel doet dat vanaf 1 januari 2017. Meer dan de helft van de gemeenten richt de werkplekken beschut werk in bij het voormalige SW-bedrijf. De gemeenten die al ervaring hebben met de invulling van beschut werk, hebben deels hun taakstelling gerealiseerd. Daarbij komen uit de interviews drie punten naar voren. Ten eerste laat een aantal gemeenten zien dat zij in samenwerking met UWV, al dan niet in een voortraject bij de SW-organisatie, goed kunnen inschatten voor wie een aanvraag advies beschut werk kansrijk is. Ten tweede geven verschillende gemeenten aan dat de criteria niet altijd duidelijk zijn en dat zij zich afvragen of in alle regio's het advies beschut werk op dezelfde manier wordt afgegeven. Het gaat dan zowel om gemeenten bij wie het aantal kandidaten voor beschut werk snel toeneemt als om gemeenten waar bijna niemand het gevraagde advies krijgt. Als derde geven de gemeenten die hun taakstelling nagenoeg hebben ingevuld aan dat nu het risico van een nieuwe wachtlijst voor beschut werk ontstaat. Een aantal gemeenten melden niet voldoende kandidaten in beeld te hebben die passen binnen de criteria van het advies beschut werk. Zij pleiten voor ruimere criteria, maar bijvoorbeeld ook voor de mogelijkheid van een tijdelijke indicatie.

#### *Proefplaatsing wordt als effectief instrument ervaren*

Gemeenten ervaren proefplaatsing, meestal met een duur van een tot drie maanden, als een effectief instrument. Dit vinden ze vooral effectief voor de uitkeringsgerechtigden die



in staat zijn om 100% van het WML te verdienen. Maar ook voor de uitkeringsgerechtigden die alleen met de inzet van instrumenten in staat zijn om het WML te verdienen, noemt ruim 70% van de gemeenten de proefplaatsing als effectief instrument. Werkgevers stellen de mogelijkheid op prijs om ervaring op te doen met een kandidaat zonder verdere verplichtingen en dit kan werkgevers stimuleren deze kandidaat vervolgens aan te nemen.

#### *Jobcoaching op maat*

Jobcoaching wordt op maat ingezet voor mensen die met loonkostensubsidie gaan werken. Bijna 40% van de gemeenten heeft zelf jobcoaches in dienst. Het komt weinig voor (10,3%) dat gemeenten jobcoaching organiseren door een werkgever daar een vast bedrag voor te geven. Het overgrote deel van de gemeenten vult de inzet van de jobcoach met maatwerk in. Dat betekent dat weinig gemeenten beleidsregels hebben voor de intensiteit van de inzet van een jobcoach of voor de duur van de begeleiding. Gemeenten ervaren jobcoaching als een goed instrument voor werknemers die het nodig hebben. Zij komen weinig knelpunten bij werkgevers tegen bij de inzet van een jobcoach.

#### *Clïëntenondersteuning*

De onafhankelijke cliëntenondersteuning waar cliënten binnen het sociaal domein recht op hebben wordt door bijna 60% van de gemeenten aangeboden, terwijl van een kwart van de gemeenten niet bekend is of het wordt aangeboden. In 2015 is deze vraag niet gesteld zodat de ontwikkeling van het aanbod onafhankelijke cliëntenondersteuning niet bekend is.

## **1.6 Contacten met werkgevers**

De bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep Participatiewet is cruciaal voor het succes van de wet. De ervaringen hiermee zijn wisselend bij de gemeenten. Bijna de helft van de gemeenten ziet wel dat werkgevers bereid zijn om plaatsen beschikbaar te stellen, al dan niet specifiek voor de doelgroep banenafpraak. Maar ook bijna de helft van de gemeente ervaart dat werkgevers terughoudend zijn en terugdeinzen voor de problematiek. In de interviews geven gemeenten aan dat de vacatures niet allemaal passend zijn voor de doelgroep. Er is een positieve samenhang tussen de samenwerking met andere gemeenten, UWV en/of de SW organisatie en de bereidheid die gemeenten van werkgevers ervaren om banen ter beschikking te stellen.

Opvallend is wel dat UWV de samenwerking en de positieve effecten daarvan op de werkgeversbereidheid minder positief ervaart dan de gemeenten dat doen. Zo noemen slechts drie regiomanagers een uniformer aanbod aan werkgevers als resultaat van de Participatiewet, terwijl bijna 70% van de gemeenten het uniforme aanbod aan werkgevers als een kans van de Participatiewet beschouwt.

De invulling van de werkgeversbenadering verschilt per gemeente. Een aantal gemeenten werken samen met een uitzendbureau om zo de meer vraaggerichte benadering die werkgevers vragen gestalte te kunnen geven. Een actieve rol in het ondernemersnetwerk van de uitvoeringsorganisatie of de gemeente kan onderdeel zijn van deze meer commerciële benadering. Maatschappelijk verantwoord ondernemen en het sociale hart van de werkgever worden genoemd als motieven voor werkgevers om banen voor de doelgroep beschikbaar te stellen. Ook de afspraken uit het Sociaal Akkoord spelen hier een rol bij. De combinatie van een sociaal motief bij de werkgever en concrete instrumenten zoals loonkostensubsidie en de no-riskpolis is het recept voor succesvol contact met werkgevers. Daarbij komt uit de interviews het beeld naar voren dat deze combinatie het makkelijkste bij het lokale MKB te vinden is. Werkgevers die bereidwillig zijn moeten vervolgens wel zoveel mogelijk ontzorgd worden, zo leert de ervaring. Dit gebeurt onder meer door de inzet van arbeidsanalyse en subsidie-adviseurs of subsidiologen in dienst van de gemeente.



## 1.7 Cliëntenparticipatie

Cliëntenparticipatie wordt voornamelijk binnen de eigen gemeente ingericht. Bij ruim 40% van de gemeenten is een cliëntenraad specifiek voor het terrein werk & inkomen aanwezig. Eenzelfde percentage gemeenten heeft juist een cliëntenraad voor het gehele sociale domein. Bij ongeveer 35% van de gemeenten is ook een vorm van regionale cliëntenparticipatie aanwezig. Dit kan zowel op het niveau van de subregio zijn als op het niveau van de arbeidsmarktregio.

## 1.8 Effect van Participatiewet op werkkansen

In de eerste meting kwam een opvallend verschil naar voren in de inschatting van het effect van de Participatiewet op de werkkansen van de nieuwe doelgroep en de bestaande WWB-doelgroep. De kansen voor de nieuwe doelgroep werden beduidend positiever ingeschat. In 2017 is dat beeld nauwelijks veranderd. Ruim 60% van de gemeenten schat het effect voor de nieuwe doelgroep, de groep met arbeidsbeperkingen die niet het WML kan verdienen, positief in, terwijl 22% het effect op de kans op werk voor de bestaande WWB-doelgroep positief inschat. De positieve inschatting op de werkkansen van de nieuwe doelgroep worden gemotiveerd door de mogelijkheden die de nieuwe instrumenten en met name de loonkostensubsidie nu bieden.

Voor de bestaande WWB-doelgroep schat 64% van de gemeenten in dat de Participatiewet geen effect heeft omdat er voor deze groep niets wezenlijks is veranderd. Voor deze doelgroep wordt door 23% van de gemeenten het effect zelfs negatief ingeschat. De belangrijkste motivering hiervoor is dat de aandacht voor de nieuwe doelgroep ten koste gaat van de aandacht voor de oude doelgroep, zowel wat betreft inzet van de gemeenten als wat betreft aandacht van de werkgevers. Sommige gemeenten hebben de ervaring dat werkgevers liever iemand met een indicatie banenafpraak aannemen omdat deze kandidaten meetellen voor het quotum.

## 1.9 Knelpunten en mogelijkheden Participatiewet

### *Knelpunten*

In 2015 was de uitvoering van de indicatie banenafpraak een belangrijk knelpunt voor de gemeenten: de criteria waren naar mening van de gemeenten streng en niet duidelijk en de beoordeling van het arbeidsvermogen door UWV duurde lang. Door de rechtstreekse toelating van schoolverlaters vso en PrO tot het doelgroepregister en door de mogelijkheid van de Praktijkroute vanaf 1 januari 2017 is dit geen knelpunt meer. De belangrijkste knelpunten die nu genoemd worden zijn de kosten voor de verplichting om beschut werk in te vullen, de onderlinge concurrentie van doelgroepen, de kosten die de instroom van statushouders met zich meebrengen en het feit dat het aanbod van passende banen voor de doelgroep achter blijft. Verder uiten verschillende gemeenten hun teleurstelling over twee ontwikkelingen. Ten eerste is dat het gebrek aan één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor werkgevers zijn er eerder meer dan minder verschillende doelgroepen gecreëerd, omdat de oude regelingen Wajong en Wsw naast de nieuwe regelingen bestaan. Ten tweede hadden zij met de decentralisatie van de Participatiewet meer beleidsvrijheid verwacht, terwijl er in de afgelopen twee jaar juist aanvullende landelijke regels zijn bijgekomen. Daarbij wijzen zij vooral op de verplichting om beschut werk in te vullen en de mate waarin gemeenten vrijheid hebben voor het inzetten van eisen en maatregelen voor cliënten die niet (volledig) aan de inspanningsverplichting richting betaald werk voldoen. De vrijheid die gemeenten hebben om maatwerk toe te passen weegt in de ervaring van veel gemeenten blijkbaar niet op tegen de toegenomen detailregelgeving.



### *Mogelijkheden*

Met de Participatiewet en de gelijktijdige invoering van de wet Banenafpraak en quotum werkzoekenden is het gesprek over het bieden van werkplekken voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking een verantwoordelijkheid van zowel gemeenten als werkgevers geworden. De regionale samenwerking die met de invoering van de wet is gestimuleerd biedt ook kansen. Het vaakst genoemde voordeel van de wet is de verbeterde werkgeversdienstverlening in de regio. Deze leidt tot efficiency en uniformiteit, en de kansen die de Praktijkroute biedt op werk voor uitkeringsgerechtigden in de Participatiewet.

Ongeveer een derde van de gemeenten vindt dat ze de dienstverlening kunnen leveren die ze zouden willen. Het beperkte budget is voor andere gemeenten de belangrijkste reden waardoor zij niet dat kunnen leveren wat ze zouden willen. Met aanvullend budget zou vooral meer op dienstverlening aan werkgevers (arbeidsanalyse, subsidiescan) ingezet worden en kan een bredere groep uitkeringsgerechtigden worden bediend. Het merendeel van de gemeenten (87%) zet extra middelen in voor de uitvoering van de Participatiewet, onder meer uit ESF, door verbinding met de middelen van de Wmo en uit eigen middelen van de gemeente.

In 2015 was de grootste zorg wat betreft het budget dat de kosten voor het inkomensdeel inclusief de kosten voor loonkostensubsidie op termijn te hoog oplopen voor de gemeenten, 72% van de gemeenten herkenden zich in dat knelpunt. De zorgen om het budget lijken zich in 2017 meer toe te spitsen op de kosten voor beschut werk en de kosten voor uitkeringsgerechtigden met weinig perspectief op uitstroom naar betaald werk.

## **1.10 Aandachtspunten**

De resultaten van dit onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet na twee jaar brengen enkele aandachtspunten met zich mee.

- De Participatiewet is sterk gericht op werken naar vermogen en minder op participatie in brede zin. Deze focus past niet voor een groep van ongeveer de helft van de bijstandsgerechtigden voor wie gemeenten in eerste instantie geen perspectief richting arbeidsmarkt zien. Voor deze groep is ondersteuning nodig gericht op stabiliteit en op het voorkomen van problemen op de terreinen financiën, opvoeding en gezondheid. De eisen die gemeenten vanuit de Participatiewet moeten stellen aan de inspanningen richting betaald werk zijn niet realistisch voor deze groep.
- Wanneer gemeenten vanuit de Wmo en vanuit de Participatiewet contact hebben met deze groep zonder arbeidsmarktperspectief, dan blijkt het lastig om integrale dienstverlening aan te bieden omdat de gegevens van de cliënt vanuit privacy-wetgeving niet gedeeld mogen worden, ook niet binnen de gemeente.
- De privacy-wetgeving kan ook beperkend werken bij de overdracht van gegevens van UWV naar gemeenten. UWV kan alleen beperkte gegevens overdragen als personen een advies of indicatie beschut werk of doelgroepregister hebben. Structurele afspraken over gegevensuitwisseling van indicaties en adviezen met UWV kunnen gemeenten helpen de doelgroep die in aanmerking komt voor dienstverlening onder de Participatiewet beter in beeld te krijgen.
- Naast de privacy wetgeving signaleren gemeenten ook dat de Wet werk en zekerheid optimale dienstverlening belemmert. Voorbeelden hiervan zijn de no-risk polis die niet van toepassing is voor werknemers die via de Praktijkroute starten in een baan maar ook de risico's die werkgevers ervaren bij het vast in dienst nemen van mensen.



- De decentralisatie op drie terreinen in het sociaal domein was mede ingegeven vanuit de veronderstelling dat gemeenten daardoor makkelijker en beter beleid op deze terreinen konden afstemmen. Dit onderzoek laat zien dat deze afstemming bij 40% van de gemeenten nu plaats vindt. Het verdient aandacht om na te gaan wat de belemmeringen voor verdere afstemming in de andere gemeenten zijn.
- Vanwege de nieuwe instroom van vergunninghouders krijgen gemeenten meer te maken met de aanpalende wetgeving rondom inburgering. Voor inburgering geldt dat gemeenten geen zeggenschap hebben over de keuze voor inburgeringsaanbod. Dit belemmert de samenloop van inburgeren en (toeleiden naar) werk.
- Een aandachtspunt voor de komende jaren is de duurzaamheid van de banen waar de doelgroep met instrumenten uit de Participatiewet werkzaam is, met name loonkostensubsidie. Gemeenten schatten de kans op duurzame banen minder positief in dan de werkgevers dat doen. Een goede monitoring hiervan kan gemeenten ondersteunen bij de dienstverlening aan deze groep en zo mogelijk ook uitval voorkomen.
- Zorgen om het beperkte budget dat ze tot hun beschikking hebben zijn voor gemeenten een belangrijke drijfveer voor hun keuzes over de inzet van dienstverlening. Het is van belang dat gemeenten een transparanter beeld krijgen van hoe de verdeling en toekenning van budget LKS tot stand komt, hoe ook de relatie wordt gelegd met Participatiebudget voor de flankerende instrumenten als gemeenten meer dan wel minder uitkeringsgerechtigden met LKS naar werk bemiddelen.



## 2 Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet

### 2.1 Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk (Bron: Memorie van Toelichting Participatiewet). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van deze wet. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft destijds de Tweede Kamer in het '*Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet*' toegezegd een aantal onderzoeken en monitors te laten uitvoeren, waaronder voorliggend onderzoek naar de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet (Kamerstukken II, 2013-2013, 33566, nr. 65, 2 december 2013).

Dit onderzoek – uitgevoerd in opdracht van het ministerie van SZW – kent drie metingen. Centraal in het onderzoek staat de vraag hoe gemeenten het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking, onder de Participatiewet ervaren. Gelijktijdig met dit onderzoek onder gemeenten is in het kader van het *Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet* ook onderzoek gedaan naar de ervaringen van werkgevers (door Berenschot) en de ervaringen van de doelgroep van de Participatiewet (door de Inspectie SZW). De eerste meting vond, bij alle drie deze onderzoeken, plaats in de eerste helft van 2015.<sup>1</sup> De huidige, tweede meting is in 2017 uitgevoerd en de laatste meting vindt plaats in 2019. In 2017 is eveneens onderzoek gedaan naar de ervaringen van de cliëntenraden met de Participatiewet.

In aanvulling op dit onderzoek bij gemeenten zijn de ervaringen van UWV met samenwerking in het kader van de Participatiewet in de eerste en de tweede meting onderzocht. De bevindingen van dit aanvullende onderzoek onder regiomanagers UWV zijn in hoofdstuk 4 opgenomen.

Deze rapportage betreft de tweede meting van de monitor van de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet. Deze meting is uitgevoerd in de eerste helft van 2017 – begin februari tot half juli. In deze meting gaat het er om een beeld te schetsen waar de gemeenten twee jaar na de invoering van de Participatiewet staan.

### 2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag voor dit onderzoek is:

Hoe ervaren gemeenten in de periode 2015 – 2019 onder de Participatiewet het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking, en op welke wijze geven zij uitwerking aan de Participatiewet in beleid en werkprocessen?

Voor dit onderzoek zijn vijf deelvragen onderscheiden, Het gaat om de volgende 5 deelvragen:

1. *Hoe werkt de voorbereiding op en de invoering van de Participatiewet in de praktijk uit? Wat zijn de verschillen met de huidige uitvoering in 3 regelingen en wat zijn de verwachtingen voor de toekomstige werkwijze en resultaten?* → Meting 1

---

<sup>1</sup> Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder (2015) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet, eerste meting*, Tilburg: CentERdata.





2. *Wat zijn de ervaringen van gemeenten bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet? Wat gaat goed, wat kan beter? Welke knelpunten worden ervaren? → **Meting 2** en 3*
3. *Wat zijn de ervaringen in het gebruik van de nieuwe instrumenten zoals loonkostensubsidie en beschut werk? Wat gaat goed en wat kan beter? → **Meting 2** en 3*
4. *Wat zijn de ervaringen, verbeterpunten en best practices van gemeenten met betrekking tot samenwerking met werkgevers, UWV en de dienstverlening aan werkgevers? → **Meting 2** en 3*
5. *Hoe hebben gemeenten de opdracht die zij hebben gekregen uitgewerkt in beleid en werkprocessen? → Meting 1*

De eerste en de laatste vraag zijn grotendeels in de eerste meting beantwoord. In deze tweede (en later in de derde) meting ligt de nadruk op de concrete ervaringen van de gemeenten. Dit zijn vooral de deelvragen 2, 3 en 4. In de voorbereiding op deze meting zijn naar aanleiding van de ontwikkelingen sinds de invoering van de Participatiewet en naar aanleiding van de overkoepelende evaluevaluatie die door het SCP wordt uitgevoerd enkele vragen toegevoegd. Dat zijn de volgende vragen:

- Hoe zijn gemeenten omgegaan met nieuwe eisen en maatregelen die onderdeel zijn van de Participatiewet?
- Hoe zijn gemeenten omgegaan met de tussentijdse wijzigingen in de Participatiewet? Zijn de verwachtingen van de gemeenten uit 2015 gerealiseerd en welke ontwikkelingen hebben zich hierbij voorgedaan?

## 2.3 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit diepte-interviews bij 30 gemeenten en het kwantitatieve gedeelte bestaat uit een online vragenlijst bij een steekproef van 193 gemeenten. In de eerste meting zijn de diepte-interviews voorafgaand aan de vragenlijst afgenomen met als doel input voor de vragenlijst te leveren en illustratie te bieden voor bevindingen uit de vragenlijst. In de tweede meting zijn 10 gemeenten die in 2015 ook geïnterviewd waren opnieuw benaderd en geïnterviewd. Deze interviews vormden input voor de vragenlijst. Vervolgens is de vragenlijst uitgezet en heeft een eerste globale analyse van de resultaten plaatsgevonden. Deze resultaten riepen vragen en behoefte aan toelichting op die vervolgens in 20 interviews aan de orde zijn geweest.

### *Interviews*

In de resultaten bleek dat een aantal gemeenten op drie onderwerpen een andere visie dan gemiddeld hadden. Het ging om de onderwerpen:

- Visie op het effect van de Participatiewet voor de werkkansen van de voormalige WWB-doelgroep.
- Mate van inzet van instrumenten (terughoudend of juist ruime inzet).
- Visie op de wijze waarop de gemeente omgaat met de eisen en maatregelen in de Participatiewet: streng of juist mild.

De 20 gemeenten voor de interviews zijn geselecteerd op basis van hun antwoorden op deze punten waarbij gestreefd is naar zoveel mogelijk gemeenten die ook in de eerste meting geïnterviewd waren en een gelijke verdeling naar omvang van de gemeente.

De 20 gemeenten die aanvullend geïnterviewd zijn hadden de volgende kenmerken:

1. Acht interviews met gemeenten die variëren in hun antwoord op een van de centrale vragen in het onderzoek, namelijk of de Participatiewet bijdraagt aan de werkkansen



van de doelgroep Participatiewet en de voormalige doelgroep WWB die met hulp wel in staat is het WML te verdienen: vier interviews met gemeenten die een positief effect op de werkkansen zien van beide groepen en vier met gemeenten die ofwel het effect voor beide groepen negatief inschatten of alleen het effect voor de voormalige doelgroep WWB die met hulp wel in staat is het WML te verdienen. Wat betreft omvang gaat het om twee kleine gemeenten, twee middelgrote gemeenten en vier grote gemeenten.

2. Vier gemeenten die variëren in de mate waarin zij de nieuwe eisen in de Participatiewet hanteren: twee gemeenten die zichzelf als streng beoordelen en die ook veel eisen toepassen en twee gemeenten die minder eisen toepassen en zichzelf als mild beoordelen. Wat betreft omvang gaat het om een kleine, twee middelgrote en een grote gemeente.
3. Acht gemeenten die verschillen in de inzet van instrumenten: vier gemeenten die terughoudend zijn bij de inzet van instrumenten (zowel de instrumenten Participatiewet als de eigen instrumenten) en vier gemeenten die juist veel instrumenten inzetten. Wat betreft omvang gaat het om vier kleine, een middelgrote en drie grote gemeenten.

In totaal zijn 8 gemeenten ook voor de eerste meting geïnterviewd en zijn 12 gemeenten voor de eerste keer geïnterviewd. Alle gemeenten waren bereid om mee te werken aan een interview. Het ging hierbij om gemeenten die de vragenlijst al hadden ingevuld.

#### *Steekproef en respons vragenlijst*

Voor de eerste meting waren in 2015 in totaal in twee stappen 145 gemeenten uitgenodigd waarvan uiteindelijk 123 gemeenten de vragenlijst geheel of gedeeltelijk hadden ingevuld. Voor de tweede meting zijn deze 145 gemeenten opnieuw uitgenodigd. Daarbij bleek dat een deel van de gemeenten niet meer via dezelfde contactpersoon te bereiken was en dat ook geen vervangende contactpersonen beschikbaar waren. De respons op de herhaalde verzoeken om de vragenlijst in te vullen is moeizaam geweest. In totaal hebben 106 gemeenten van de eerste 145 een vragenlijst ingevuld, dat is 73%. Van deze 106 gemeenten hebben 76 gemeenten de vragenlijst ook voor de eerste meting in 2015 ingevuld. Vervolgens zijn nog eens 48 gemeenten aangeschreven, waarop 19 gemeenten hebben gereageerd.<sup>2</sup> Na verwijdering van niet bruikbare vragenlijsten resteren in totaal 116 gemeenten die de vragenlijst van de tweede meting geheel of gedeeltelijk hebben ingevuld. Deze gemeenten waren evenredig verdeeld over de onderscheiden grootteklassen.<sup>3</sup>

Om een landelijk representatief beeld van de ervaringen van de gemeenten te krijgen zijn hier grootteklassen onderscheiden:

- gemeenten tot 50.000 inwoners
- gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners
- gemeenten met 100.000 tot 500.000 inwoners
- gemeenten met meer dan 500.000 inwoners

Er is voor gekozen om de grootste twee gemeenten beiden in de steekproef op te nemen vanwege het volume uitkeringsgerechtigden waar het bij deze gemeenten om gaat. In de rapportage zijn deze twee gemeenten samengenomen met de grootteklasse 100.000-500.000 inwoners, zodat een grootteklasse 'meer dan 100.000 inwoners' ontstaat. De drie grootteklassen worden verder aangeduid als kleine gemeenten, middelgrote gemeenten en grote gemeenten. Met de steekproef is 37% procent van de kleinere gemeenten voor

<sup>2</sup> De aanvullende steekproef van 48 gemeenten was op dezelfde manier samengesteld qua grootteklasse als de oorspronkelijke steekproef. Daarbij werd de grens bereikt van het aantal gemeenten met meer dan 100.000 inwoners zodat in totaal alle gemeenten in die grootteklasse zijn aangeschreven.

<sup>3</sup> Voor een representatief beeld van de 393 gemeenten met een foutmarge van 5% is een steekproef van 195 gemeenten nodig. Een steekproef van 116 zoals in dit onderzoek levert een foutmarge van 7,6% op.



het onderzoek aangeschreven en zijn 73 van de 75 gemeenten met meer dan 50.000 inwoners aangeschreven. Er is bewust gekozen voor oververtegenwoordiging van de grotere gemeenten in de steekproef vanwege hun verantwoordelijkheid voor een groter deel van de doelgroep. Dit betekent dat deze rapportage een representatief beeld biedt van de gemeenten per grootteklasse.

Tabel 2.1 Steekproef en respons tweede meting onderzoek ervaringen gemeenten Participatiewet (aantallen)

| Grootteklasse         | Aantal gemeenten per 1-1-2015 | Totale steekproef 2017 | Respons 2017 |
|-----------------------|-------------------------------|------------------------|--------------|
| < 50.000              | 318                           | 120                    | 61           |
| 50.000 tot 100.000    | 45                            | 43                     | 21           |
| 100.000 tot 500.000   | 27                            | 27                     | 15           |
| >500.000              | 3                             | 3                      | 2            |
| Samenwerkingsverband* |                               |                        | 17           |
| <b>Totaal</b>         | 393                           | 193                    | 116          |

\*Hier gaat het om samenwerkingsverbanden van meerdere gemeenten waarbij de uitvoeringsorganisatie de vragenlijst ook voor meerdere gemeenten heeft ingevuld.

In 17 gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld wordt de Participatiewet in een samenwerkingsverband uitgevoerd. Degene die de vragenlijst heeft ingevuld (hoofd werk en inkomen of hoofd uitvoering) heeft dit voor alle betrokken gemeenten in het samenwerkingsverband gedaan. Dit betekent dat de antwoorden van deze 116 gemeenten een beeld geven van de uitvoering in 164 gemeenten in totaal.

De totale respons is 60% waarbij de gemeenten die in de eerste meting zijn aangeschreven een hogere respons geven dan gemeenten die nu bij de tweede meting voor de eerste keer zijn aangeschreven. Per grootteklasse is de respons ongeveer gelijk en ligt rond de 50%. De totale respons ligt hoger dan 50% omdat 17 gemeenten uit een samenwerkingsverband niet in een grootteklasse in te delen waren. In totaal hebben 21 van de 35 centrumgemeenten de vragenlijst ingevuld en zijn er antwoorden beschikbaar uit 31 van de 35 arbeidsmarktregio's.

Hiermee geven de antwoorden van de 116 gemeenten een representatief beeld van de variatie in beleid en uitvoering in de gemeenten en van de mate waarin verschillende ervaringen voorkomen.

## 2.4 Ontwikkelingen Participatiewet en banenafpraak 2015 - 2017

Sinds de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015 zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd. In 2015 ging het om de volgende wijzigingen:

- Afschaffing van de kosten per aanvraag indicatie banenafpraak die door UWV aan de gemeente moesten worden doorberekend.
- Tijdelijk opnemen schoolverlaters vso en afgewezen Wajongers (september 2014-juli 2015) in het doelgroepregister.

In 2016 zijn daar de volgende wijzigingen aan toegevoegd:

- 1 januari 2016: Invoering landelijk uniforme no-risk polis met uitvoering door UWV voor de doelgroep banenafpraak en nieuw beschermt werk; daarnaast uniforme



premiëkorting voor het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep banenafspraken (via de fiscus);

- Vereenvoudiging opnemen schoolverlaters PrO in vso doelgroepregister.

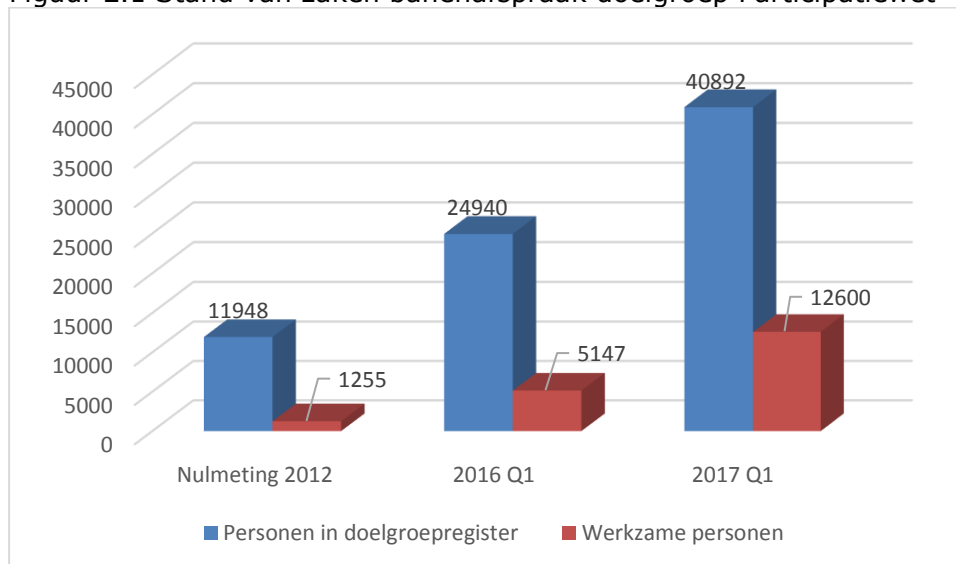
Tot slot zijn op 1 januari 2017 de volgende wijzigingen van kracht geworden:

- 1 januari 2017 (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016) Invoering mogelijkheid tot het vaststellen van een forfaitaire loonkostensubsidie voor 50% loonwaarde voor een periode van maximaal 6 maanden, waarna de reële loonwaarde met een gevalideerd loonwaardeinstrument op de werkplek moet worden vastgesteld.
- 1 januari 2017: vereenvoudiging van de berekening van loonkostensubsidie.
- 1 januari 2017 (met mogelijkheid tot anticipatie vanaf 4 juli 2016): invoering van de mogelijkheid om loonkostensubsidie toe te kennen als schoolverlaters vso/PrO/mbo-entree al enige tijd werken.
- Invoering verplichting voor gemeenten om beschut werk aan te bieden.
- Invoering mogelijkheid voor burgers om zelf advies beschut werk aan te vragen bij UWV.
- Invoering Praktijkroute waarbij een kandidaat die met loonkostensubsidie werkzaam is vanwege verminderde productiviteit rechtstreeks in het doelgroepregister kan worden opgenomen zonder beoordeling arbeidsvermogen.

#### *Ontwikkeling banenafspraken*

UWV stelt vanaf 2016 elk kwartaal een overzicht op van de voortgang van de banenafspraken, de factsheet banenafspraken. Hierin zijn de landelijke ontwikkeling en de ontwikkeling per arbeidsmarktregio opgenomen. Figuur 2.1 bevat de ontwikkeling van de aantallen van de doelgroep Participatiewet in het doelgroepregister. De doelgroep Participatiewet in het doelgroepregister wordt onderscheiden van de doelgroep Wajong en de doelgroep met een Wsw-indicatie en/of WIW/ID baan.

Figuur 2.1 Stand van zaken banenafspraken doelgroep Participatiewet



Bron: UWV Factsheet banenafspraken eerste kwartaal 2017.

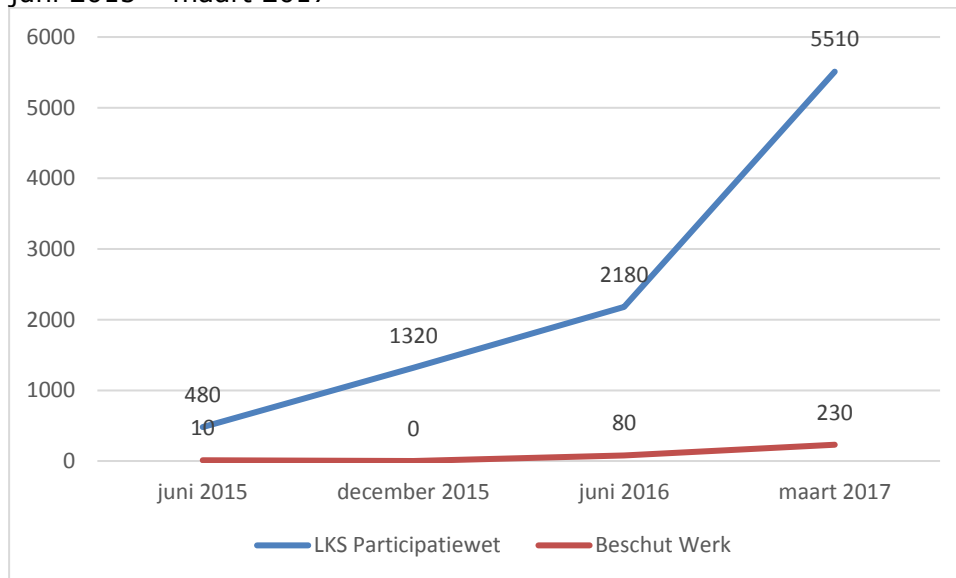
#### *Ontwikkelingen gebruik instrumenten*

In de Statistiek re-integratie gemeenten (SRG) van het CBS is het gebruik van verschillende re-integratie-instrumenten opgenomen. Deze informatie is afkomstig van de gemeenten. De informatie uit de SRG komt niet altijd overeen met de eigen opgave van de gemeente. In dit onderzoek zijn de aantallen beschut werk en LKS volgens de SRG per



gemeente vergeleken met de antwoorden in de vragenlijst. Bij beschut werk bleek bijvoorbeeld dat bij 36 van de gemeenten waar volgens de SRG geen advies beschut werk was afgegeven dit volgens eigen opgave van de gemeente wel het geval was. De volgende figuur laat de ontwikkeling in het gebruik van het instrument Loonkostensubsidie (Participatiewet) en beschut werk zien volgens de SRG.

Figuur 2.2 Ontwikkeling gebruik voorzieningen LKS en beschut werk juni 2015 – maart 2017



Bron: SRG, CBS.

## 2.5 Leeswijzer rapport

De volgende hoofdstukken bevatten de resultaten van het onderzoek onder de gemeenten en onder de regiomanagers van UWV. Hoofdstuk 3 gaat in op de uitvoering van de Participatiewet. De ervaringen van UWV met de samenwerking komen aan bod in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 beschrijven we de ervaringen met de eisen en maatregelen in de Participatiewet. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de instrumenten van de Participatiewet en de inzet van de instrumenten voor de verschillende doelgroepen. De contacten met de werkgevers en de ervaring met de bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen zijn onderwerp van hoofdstuk 7. Hoofdstuk 8 bevat een kort beeld van de organisatie van de cliënten participatie onder de Participatiewet. In hoofdstuk 9 tenslotte wordt ingegaan op de ervaren effecten van de Participatiewet tot nu toe.

Bij de opzet van dit rapport hebben we de volgende vuistregels gehanteerd:

- Bij veel vragen in de vragenlijst was het mogelijk om meerdere antwoorden te geven. In de tabellen geven we bij die vragen geen aparte rij met totalen weer. Bij de vragen waar slechts één antwoord mogelijk was is in de tabel wel een regel met 'totaal' opgenomen.
- Waar we spreken over samenhang gaat het om een statistisch significante samenhang met een niveau van .05.
- De resultaten van de tabellen zijn aangevuld en geïllustreerd met bevindingen uit de interviews, waarbij algemene lijnen uit de interviews in de tekst zijn opgenomen en illustratieve casus beschrijvingen in een kader zijn opgenomen.



## 3 De uitvoering van de Participatiewet

### 3.1 Inleiding

In de eerste meting is de gemeenten gevraagd hoe zij zich voorbereid hebben op de uitvoering van de Participatiewet. Het bleek toen (medio 2015) dat een deel van de gemeenten zowel in beleid als in de uitvoering nog bezig waren met de implementatie van de wet. In de tweede meting is de gemeenten gevraagd welke investering zij hebben gedaan ter voorbereiding op de uitvoering van de Participatiewet. Hebben zij voldoende expertise voor de uitvoering van de dienstverlening aan de nieuwe doelgroepen, hoe is de samenwerking met de regio vormgegeven, is er afstemming binnen het sociaal domein? Antwoorden op deze vragen worden beschreven in dit hoofdstuk.

In paragraaf 3.2 wordt beschreven wat gemeenten hebben gedaan om hun kennis van de nieuwe doelgroep te versterken, om de (arbeids)ondersteuning aan burgers/werkzoekenden te versterken en om de dienstverlening aan werkgevers te versterken. Paragraaf 3.3 beschrijft in hoeverre gemeenten nu van mening zijn dat zij voldoende expertise op de relevante terreinen van de Participatiewet hebben. De samenwerking met andere gemeenten, met UWV en met de SW-organisatie kreeg vorm in 2015. Paragraaf 3.4 beschrijft wie nu de belangrijkste samenwerkingspartners zijn bij de uitvoering van de wet en op welke terreinen en met welke resultaten wordt samengewerkt. Tot slot gaat 3.5 in op de afstemming en samenwerking binnen de drie pijlers van het sociaal domein. De samenvatting van de bevindingen van dit hoofdstuk is in 3.6 opgenomen.

### 3.2 Voorbereiding op uitvoering Participatiewet

Gemeenten hebben geïnvesteerd in het op peil brengen van kennis en het versterken van de dienstverlening. Bijna alle gemeenten (97,4%) hebben hun kennis van de nieuwe doelgroep versterkt, de groep met een arbeidsbeperking die voorheen een beroep op de Wajong en de SW konden doen. Tabel 3.1 laat zien welke activiteiten gemeenten in dat kader ondernomen hebben.

Tabel 3.1 Activiteiten versterken kennis van de nieuwe doelgroep Participatiewet (n=116)

| Activiteit   | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Deelname aan/overname van het Wajong overleg             | 44,0                 |
| Training van medewerkers                                 | 92,7                 |
| Samenwerking met SW-bedrijf                              | 86,2                 |
| Samenwerking met UWV, (dedicated AD)                     | 85,3                 |
| Samenwerking met PrO, Vso en/of ROC Entree               | 89,9                 |
| Samenwerking met cliënten/patiëntenorganisaties          | 57,8                 |
| Samenwerking met Jeugd/Wmo in de gemeente of in de regio | 87,2                 |
| Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV in de regio  | 88,1                 |
| Geen extra inspanning                                    | 0                    |
| Anders   | 10,1                 |

Training van de eigen medewerkers en samenwerking met verschillende partners is de manier waarop bijna alle gemeenten hun kennis van de nieuwe doelgroep hebben versterkt. De partners die het meest genoemd worden zijn scholen, UWV en de SW-organisatie. Deelname aan het voormalige Wajong-overleg van UWV met de scholen is een activiteit die bij minder gemeenten voorkomt dan de andere activiteiten, evenals de samenwerking met cliënten- en patiëntenorganisaties.



Uit de interviews komt het beeld naar voren dat vrijwel alle medewerkers getraind zijn in het omgaan met de nieuwe maatregelen en eisen. Training in dienstverlening aan de nieuwe doelgroep is vaak gericht ingezet voor een paar medewerkers zodat zich een specialisme in het team ontwikkeld heeft.

De invoering van de wet heeft bij vrijwel alle gemeenten (98,2%) naar eigen zeggen geleid tot een investering in het verbeteren van de (arbeids)ondersteuning aan burgers/ werkzoekenden. Tabel 3.2 laat zien welke activiteiten gemeenten daarvoor ondernomen hebben.

Tabel 3.2 Activiteiten versterken (arbeids)ondersteuning aan burgers/ werkzoekenden (n=116)

| Activiteit  | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Andere inrichting van de dienstverlening binnen de eigen gemeente | 70,9                 |
| Samenwerking met andere gemeenten in de (sub)regio                | 69,1                 |
| Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV, SW in de regio       | 88,2                 |
| Samenwerking met alleen SW-bedrijf                                | 19,1                 |
| Samenwerking met alleen UWV                                       | 13,6                 |
| Training van medewerkers  | 82,7                 |
| Inzet van nieuwe instrumenten, LKS, Jobcoaching                   | 95,5                 |
| Samenwerking met Jeugd/Wmo  | 80,0                 |
| Anders namelijk:  | 10,9                 |

In 2015 gaf 62% van de gemeenten aan interne veranderingen in de organisatie door te voeren om in de dienstverlening aan werkzoekenden meer samenhang te kunnen aanbrenge. In 2017 zien we dat een vergelijkbaar percentage van 70% de inrichting van de dienstverlening heeft veranderd.

Verder is de inzet van de nieuwe instrumenten waaronder LKS en jobcoaching de manier waarop nagenoeg alle gemeenten de ondersteuning aan werkzoekenden hebben versterkt. De andere meest voorkomende activiteiten zijn de samenwerking binnen het sociaal domein, de samenwerking met andere gemeenten, UWV en/of de SW en de training van de eigen medewerkers.

*Eigen diagnosemethodiek*

In twee kleine gemeenten in Noord- en Zuid-Nederland is vanaf 2013 geïnvesteerd in de invoering van een eigen diagnosemethodiek, voor een deel gebaseerd op de ZRM (zelfredzaamheidsmatrix). In de diagnose is niet alleen oog voor de behoefte aan arbeidsondersteuning, maar er is ook aandacht voor vragen op andere leefgebieden. Beide gemeenten zijn tevreden over deze werkwijze en ervaren door deze brede diagnose efficiënt de juiste dienstverlening te kunnen bieden. In één van de gemeenten merkt men op dat in de dienstverlening in de andere domeinen meer aandacht wordt gegeven aan de mogelijkheden voor werk. Werk kan ook onderdeel van de oplossing zijn.

De versterking van de dienstverlening aan werkgevers is door 96,5% van de gemeenten doorgevoerd. Tabel 3.3 laat zien welke activiteiten daarvoor uitgevoerd zijn.

Tabel 3.3 Activiteiten versterken van de dienstverlening aan werkgevers (n=116)

| Activiteit  | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Andere inrichting van de dienstverlening binnen de eigen gemeente | 65,1                 |
| Samenwerking met andere gemeenten in de (sub)regio                | 59,6                 |
| Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV, SW in de regio       | 90,8                 |



| Activiteit  | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Samenwerking met SW-bedrijf   | 28,4                 |
| Samenwerking met UWV  | 27,5                 |
| Transpanter maken van klantenbestand, onder meer door gebruik Kandidatenverkenner | 43,1                 |
| Training van medewerkers  | 71,6                 |
| Inzet van nieuwe instrumenten, LKS, Jobcoaching                                   | 96,3                 |
| Anders namelijk:  | 11,0                 |

Ook op dit terrein worden de inzet van de nieuwe instrumenten en de samenwerking met gemeenten, UWV en/of de SW-organisatie het meest genoemd. Een recente mogelijkheid, het transparanter maken van het klantenbestand door het gebruik van de kandidatenverkenner, wordt door ruim 40% van de gemeenten nu gebruikt<sup>4</sup>. Voor de kandidaten die via de Praktijkroute in het doelgroepregister worden opgenomen is het niet nodig de kandidatenverkenner in te vullen omdat zij niet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. De infrastructuur van de SW-organisatie wordt door gemeenten op verschillende manieren ingezet voor de uitvoering van de Participatiewet.

In een aantal uiteenlopende gemeenten qua grootte en ligging, is de bestaande infrastructuur van het SW-bedrijf benut voor de uitvoering van de dienstverlening aan werkgevers en de uitvoering van de nieuwe instrumenten. Zij geven aan voordelen te zien in het benutten van de bestaande structuren.

In een andere middelgrote gemeente is ook gestart met uitvoering van de dienstverlening door het SW-bedrijf. De gemeente wil dat inmiddels heroverwogen omdat men daar ziet dat er soms bij het SW-bedrijf een tendens is om vaker te detacheren, in plaats van directe plaatsing bij een werkgever te realiseren.

In een grote gemeente in Zuid-Nederland is de uitvoeringsorganisatie van het SW-bedrijf en de afdeling werk en inkomen volledig geïntegreerd. Deze gemeente is zeer positief over de mogelijkheden om alle instrumenten voor inkomen en werk in één, eigen hand, te beleggen. Beleid, randvoorwaarden en uitvoering vinden plaats in één bedrijf. Instrumenten worden op maat ingekocht of ingericht.

De Participatiewet bracht ook nieuwe wetgeving ten aanzien van eisen, boeten en maatregelen met zich mee. Bijna alle gemeenten (95,6%) hebben hun kennis op deze onderwerpen geactualiseerd. Tabel 3.5 laat zien welke activiteiten daarvoor ondernomen zijn.

Tabel 3.5 Activiteiten actualiseren kennis van rechtmatigheid, boeten en maatregelen (n=116)

| Activiteit   | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Andere inrichting dienstverlening binnen de eigen gemeente                     | 42,1                 |
| Aanpassingen in de werkprocessen in de gemeente zodat kennis geactualiseerd is | 79,4                 |
| Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV in de (sub)regio                   | 37,4                 |
| Training van medewerkers   | 81,3                 |
| Geen specifieke inspanningen gepleegd  | 4,7                  |

<sup>4</sup> Gemeenten hebben minder profielen van hun kandidaten in de kandidatenverkenner opgenomen dan UWV. Aan het eind van het eerste kwartaal 2017 waren 1409 profielen van gemeentelijke kandidaten opgenomen en 61.990 profielen van UWV kandidaten. Bron: kamerbrief 24 april 2017, kamerstuk 29544, nr. 779.





Training van medewerkers en aanpassing in de werkprocessen zijn hier de belangrijkste manieren waarop deze kennis is bijgewerkt. Het komt minder vaak voor (42,1%) dat de inrichting van de dienstverlening binnen de eigen gemeente hiervoor is aangepast.

In verschillende interviews komt naar voren dat het lastig is dat de wet nog enkele keren is aangepast. Dit vraagt om het opnieuw aanpassen van uitvoeringsregels en investeren in training van medewerkers in de uitvoering.

### 3.3 Expertise bij gemeenten

De Participatiewet heeft op verschillende terreinen nieuwe expertise van de gemeenten gevraagd. In deze tweede meting is de vraag gesteld in hoeverre gemeenten nu beschikken over de juiste expertise. Tabel 3.6 laat zien hoe gemeenten dat zelf beoordelen.

Tabel 3.6 In welke mate beschikt gemeente over de juiste expertise in het kader van de Participatiewet om... uit te voeren (%). (n=116)

| Expertiseterrein   | Ruim voldoende | Net voldoende | Net onvoldoende | Onvoldoende | Niet nodig |
|--|----------------|---------------|-----------------|-------------|------------|
| ...dienstverlening werkzoekenden                             | 80,5           | 16,8          | 0,9             | 0           | 1,8        |
| ...dienstverlening nieuwe doelgroep                          | 44,2           | 46,9          | 7,1             | 0           | 1,8        |
| ...werkgeversdienstverlening                                 | 70,8           | 23,0          | 2,7             | 0,9         | 2,7        |
| ...rechtmatigheid, maatregelen en boeten                     | 76,9           | 18,6          | 0               | 0           | 1,8        |
| ...uitvoering alle elementen Participatiewet en banenafpraak | 51,3           | 46,0          | 2,7             | 0           | 0          |

Zoals te verwachten was, omdat het over een oordeel over zichzelf gaat, vindt bijna geen gemeente dat ze (net) onvoldoende kennis hebben om een bepaald terrein uit te voeren. Wel zijn er verschillen in de mate waarin gemeenten vinden dat ze ruim voldoende of net voldoende expertise hebben. De expertise om de dienstverlening aan de nieuwe doelgroep uit te voeren wordt het minst ruim voldoende beoordeeld. In de toelichting noemen gemeenten die aangeven dat ze eigenlijk net onvoldoende kennis van deze doelgroep hebben daar verschillende redenen voor. De doelgroep is te klein is om er ervaring mee op te doen, er is nog geen routine mee, maar ook wordt genoemd dat de kennis verspreid aanwezig is of juist zit bij één of twee experts zit binnen hun eigen organisatie.

Op de andere onderwerpen, die ook al voor de Participatiewet bekend terrein voor de gemeenten waren vindt 70 tot 80 procent van de gemeenten dat ze ruim voldoende expertise in huis hebben (dienstverlening werkzoekenden, werkgeversdienstverlening en rechtmatigheid, maatregelen en boeten). De enkele gemeente die aangeeft deze expertise niet nodig te hebben heeft de uitvoering van de Participatiewet overgedragen aan een andere gemeente.

Gevraagd naar de overall beoordeling van de eigen expertise voor de uitvoering van alle elementen van de Participatiewet en de banenafpraak geeft de helft van de gemeenten zichzelf een ruime voldoende.

Er is geen verschil tussen gemeenten van verschillende grootteklasse in de wijze waarop zij hun eigen expertise op de verschillende terreinen beoordelen. In de interviews zijn wel inhoudelijke verschillen in de expertise van kleinere en grotere gemeenten naar voren gekomen. Zo kennen kleine gemeenten hun eigen bestand beter. Het gaat om een relatief



klein bestand waar de betrokkenen op casusniveau een goed idee hebben van de mogelijkheden van een cliënt. Grotere gemeenten beschikken over iets meer kennis van de verschillende regelingen en van de uitzonderingsmogelijkheden omdat zij vaker in de praktijk te maken hebben met bepaalde regelingen en uitzonderingen.

#### *Het zijn de mensen die het doen*

Uit de interviews met twee kleine gemeenten komt naar voren dat men zeer tevreden is over de inzet van enkele specifieke medewerkers. In één gemeente wordt een sterke mix van accountmanagers werkgeversdienstverlening met een ruim netwerk in verschillende sectoren genoemd. In een andere gemeente is er één klantmanager die all round dienstverlening levert voor de toeleiding naar werk, individueel en in groepen.

In een andere kleine gemeente is nauwe samenwerking tussen uitvoering, beleid en een medewerker die nieuwe projecten of instrumenten ontwikkelt als daar behoefte aan is. Alle competenties zijn aanwezig in de teams, als het niet intern beschikbaar is, wordt aanvullend, kleinschalig ingekocht.

#### *Monitor schoolverlaters*

Een kleine gemeente in Zeeland vertelt in het interview dat de Participatiewet de aanleiding was voor expertiseversterking bij de sluitende aanpak voor jongeren die van het vso/PrO komen. Dit is de Zeeuwse Stichting Maatwerk, de scholen zijn daarin georganiseerd en dat loopt goed. De jongeren die voorheen in de Wajong zouden komen en/of naar de SW zouden kunnen, worden beschouwd als de doelgroep van de Participatiewet. Binnen het samenwerkingsverband waar deze gemeente in participeert, is een overleg tussen de 5 scholen voor vso en PrO en het Regionaal Bureau leerlingzaken. Er is 1 fte vrijgemaakt als 'transitiecoach kwetsbare leerlingen' (ingevuld door 2 personen). Deze coach gaat naar de scholen en volgt de leerlingen vanaf 15 jaar. Er wordt al vroeg voorgesorteerd op het uitstroomprofiel voor deze leerling: vervolgonderwijs, werk, zorg (arbeidsmatige dagbesteding). Vervolgonderwijs is meestal mbo maar kan ook de interne Entree-opleiding zijn die bij de SW-organisatie is ingericht. Werk is meestal werk met loonkostensubsidie, hoewel dat niet voor alle leerlingen hoeft te gelden. Gestreefd wordt naar ontwikkeling en als een jongere op een goede plek zit kan hij zich met begeleiding ontwikkelen naar 100% loonwaarde. Dat de aanpak succesvol is blijkt uit het feit dat bijna alle schoolverlaters (98%) in beeld zijn en dat er geen uitval is. De leerlingen zijn bijna allemaal in beeld en worden gevolgd met de uitstroom- en doorstroommonitor van de Zeeuwse stichting Maatwerk. Deze is op internet beschikbaar ([www.zeeuwsestichtingmaatwerk.nl](http://www.zeeuwsestichtingmaatwerk.nl)) en geeft per regio en per gemeente per schooljaar aan waar de leerlingen naar zijn uitgestroomd en vervolgens wat een half jaar later hun status is.

### **3.4 Samenwerking in uitvoering**

In de eerste meting kwam naar voren dat gemeenten op verschillende onderdelen van de Participatiewet verschillende samenwerkingsverbanden zijn aangegaan. Tabel 3.7 laat zien op welke terreinen nu wel of niet wordt samengewerkt in de uitvoering en met welke partner(s) dat eventueel gebeurt.



Tabel 3.7 Waar is uitvoering van... belegd (% gemeenten, n=116)

|   | Eigen gemeente, Eén team W&I | Eigen gemeente, aparte teams | Eigen gemeente, integraal team | Gezamenlijke uitvoering met regio-gemeenten | Gezamenlijke uitvoering inclusief SW-bedrijf | Centrum-gemeente | WSP  | UWV  |
|---|------------------------------|------------------------------|--------------------------------|---|--|------------------|------|------|
| ...behandelen aanvraag uitkering: inkomenstoets en werkintake | 37,3                         | 21,8                         | 7,3                            | 19,1  | 11,8   | 1,9              | 0,8  | 0    |
| ...aanbodversterking en re-integratie,                        | 27,3                         | 21,8                         | 7,3                            | 15,5  | 23,6   | 0,9              | 3,6  | 0    |
| ...aanvraag van indicatie banenafpraak UWV                    | 26,4                         | 16,4                         | 6,4                            | 15,5  | 17,3   | 2,7              | 1,8  | 13,6 |
| ...matching op vacatures en inzet van instrumenten voor werk  | 20,9                         | 19,1                         | 3,6                            | 15,5  | 21,8   | 0,9              | 17,3 | 0,9  |

De eerste drie mogelijkheden zijn uitvoering binnen de eigen gemeente. De andere vijf mogelijkheden zijn een vorm van samenwerking. Op de verschillende terreinen varieert het percentage gemeenten dat de uitvoering gezamenlijk belegt van ongeveer een derde tot ruim de helft van de gemeenten:

- 33,6% van de gemeenten werken samen bij de behandeling van de uitkeringsaanvraag;
- aanbodversterking en re-integratie wordt door 43,6% van de gemeenten in een samenwerkingsverband gedaan;
- de aanvraag van de indicatie banenafpraak doet 50,9% in samenwerking en
- de matching op vacatures wordt bij 56,5% van de gemeenten in samenwerking uitgevoerd.

Het algemene beeld dat oprijst, is dat er minder wordt samengewerkt op inkomensbeleid en meer op het terrein van werk en re-integratie.

Dit beeld wordt ook in de interviews bevestigd. Enkele gemeenten waar de uitvoering inkomen en werk in aparte teams is georganiseerd benoemen dat in de uitvoering de lijnen tussen de uitvoering van inkomen en team werk korter worden. Dit was niet vooraf gepland, maar door de verscherpte eisen en maatregelen en de actieve uitvoering van de toeleiding naar werk ontstaat een beweging van meer samenwerking en afstemming.

De gemeenten die samenwerken is vervolgens gevraagd in welk bestuurskundig model zij hun samenwerking het meest herkennen. Daarbij zijn vier modellen gebruikt die in onderzoek van de Inspectie SZW ook gebruikt zijn om de samenwerking te typeren<sup>5</sup>. Het onderzoek van de Inspectie is op het niveau van de arbeidsmarktregio uitgevoerd. Het gaat om de volgende modellen:

- a. Netwerkmiddel: de ambtenaren blijven in dienst van de eigen gemeente of uitvoeringsorganisatie en werken structureel samen. Het gaat hier vooral om het delen van kennis, bijvoorbeeld in intergemeentelijke of inhoudelijke werkgroepen.
- b. Matrixmodel: Elk van de gemeenten voert één of meer taakvelden of beleidsterreinen uit voor alle deelnemende gemeenten. De medewerkers die zich daarmee bezighouden, kunnen zijn aangesteld in de betreffende gemeente. De besluitvorming blijft bij de afzonderlijke

<sup>5</sup> Inspectie SZW (2016) *Werk aan de uitvoering, programmarapportage*. ISZW: Den Haag.



gemeenten, wel kunnen gemeenten ertoe overgaan hun beleid op de terreinen waar zij samenwerken, te harmoniseren.

- c. Centrumgemeente: één gemeente voert taken uit voor één of meer andere gemeenten. Medewerkers kunnen aangesteld zijn bij centrumgemeenten.
- d. Integratiemodel: De deelnemende gemeenten hebben hun ambtelijke organisaties in een nieuwe ambtelijke dienst geïntegreerd. Met die organisatie sluiten zij vervolgens contracten over de diensten die de organisatie aan de gemeenten verleent.
- e. Indien geen van bovengenoemde: hoe typeert u de samenwerking?

Tabel 3.8 laat zien dat de gemeenten die samenwerken zich nog het meest herkennen in het integratiemodel waarbij een nieuwe geïntegreerde ambtelijke dienst is ingericht. De grootste groep gemeenten (40%) herkent zich niet in één van de modellen maar typeert de samenwerking anders. Daarbij wordt vaak een concrete beschrijving van de situatie gegeven: gemeenten hebben samen een uitvoeringsorganisatie ingericht of gemeenten doen een deel van de uitvoering wel in samenwerking en een deel niet of de budgettaire en beleidsverantwoordelijkheid blijft bij de afzonderlijke gemeenten maar er is de afspraak de uitvoering zo uniform mogelijk te formuleren en uit te voeren. Het lijkt er op dat de concrete samenwerkingssituatie niet zo goed in één van de meer theoretische modellen is in te passen, terwijl de omschrijving van het model wel in de buurt komt van de situatie in de praktijk.

Tabel 3.8 Bestuurskundig model voor de samenwerkende gemeenten (n=50)

| Bestuurskundig model | Percentage gemeenten (tussen haakjes percentage uit ISZW rapport) |
|----------------------|---|
| Netwerkmiddel        | 18,0 (43% van de regio's)   |
| Matrixmodel          | 4,0   |
| Centrumgemeente      | 10,0  |
| Integratiemodel      | 28,0 (16% van de regio's)   |
| Anders               | 40,0  |

De juridische grondslag waar de samenwerking op gebaseerd is, is bij ongeveer de helft van de gemeenten een Gemeenschappelijke Regeling (WGR). Maar ook geeft 12% van de samenwerkende gemeenten aan geen juridische grondslag te hebben of een andere dan op grond van de WGR of een samenwerkingsovereenkomst (tabel 3.9).

Tabel 3.9 Juridische grondslag samenwerking (n=50)

| Juridische grondslag samenwerking                     | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Nee   | 12,0                 |
| Ja, een samenwerkingsovereenkomst                     | 26,0                 |
| Ja, een samenwerking vindt plaats op grond van de WGR | 52,0                 |
| Anders, namelijk                                      | 10,0                 |

De samenwerking wordt aangegaan met als doel efficiency en verbetering van de dienstverlening en de resultaten. Tabel 3.10 geeft weer wat de inhoudelijke ervaringen van de samenwerkende gemeenten zijn.

Tabel 3.10 Ervaringen gezamenlijke uitvoering Participatiewet (n=50)

| Ervaring   | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Efficiencywinst  | 68%                  |
| Meer expertise beschikbaar door samenwerking                                     | 78%                  |
| Duidelijkheid voor burgers, iedereen in de regio krijgt dezelfde dienstverlening | 46%                  |



| Ervaring   | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Duidelijkheid voor werkgevers, in de regio is dezelfde dienstverlening beschikbaar   | 72%                  |
| Betere matching mogelijk door betere afstemming van regionale vraag en aanbod        | 70%                  |
| Bestuurlijke traagheid neemt toe   | 32%                  |
| Beleidsmatige verschillen tussen de gemeenten nemen af                               | 62%                  |
| Beleidsmatige verschillen tussen de gemeenten blijven bestaan                        | 22%                  |
| Onze gemeente krijgt te weinig informatie over de uitvoering voor de eigen burgers   | 12%                  |
| Afstand tussen dienstverlening voor werk en dienstverlening voor inkomen neemt toe   | 16%                  |
| Er zijn geen grote verschillen met de situatie voor de samenwerking in de uitvoering | 8,0                  |
| Anders   | 4,0                  |

Efficiencywinst, meer beschikbare expertise, duidelijkheid voor werkgevers en het beter kunnen matchen door betere afstemming van regionale vraag en aanbod worden door ongeveer 70% van de samenwerkende gemeenten ervaren. Dit zijn positieve ervaringen. De negatieve ervaring die het meest werd genoemd is de toegenomen bestuurlijke traagheid, ongeveer een derde van de samenwerkende gemeenten heeft hier mee te maken. De positieve ervaringen met de gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet lijken zodoende te overheersen. Enkele kleine gemeenten gaven in de interviews aan dat zij niet veel voor- of nadelen zien en relatief onafhankelijk doorwerken aan hun opdracht. Zij vinden dat al het overleg in de regio veel tijd kost. Tegelijkertijd vinden ze het prettig om mee te liften op beleidsdocumenten en instrumenten van de grotere gemeenten.

### 3.5 Sociaal domein: 3 D's

De invoering van de Participatiewet ging samen met de decentralisatie op twee andere onderdelen van het sociaal domein: de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Door de decentralisatie op deze drie terreinen, ook wel aangeduid als de 3 D's, kregen gemeenten meer mogelijkheden het beleid op het sociaal domein op elkaar af te stemmen. In de eerste meting bleek dat gemeenten daar nog nauwelijks aan toe gekomen waren omdat zij eerst de complexe afzonderlijke wetten moesten inregelen in hun gemeente. Wel maakte in 2015 een ruime meerderheid van de gemeenten de beleidskeuze om de implementatie van de Participatiewet af te stemmen met de Wmo (67%) en met de Jeugdwet (50%). Tabel 3.11 en 3.12 laten zien in hoeverre het beleid en de uitvoering van de drie decentralisatieterreinen inmiddels op elkaar zijn afgestemd.



Tabel 3.11 Afstemming *beleid* op terreinen van de drie decentralisaties (n=110)

|   |      |
|---|------|
| Ja, er is samenhangend beleid op de drie terreinen van het sociaal domein | 43,6 |
| Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Participatiewet        | 0,9  |
| Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen Participatiewet en Wmo              | 12,7 |
| Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Wmo                    | 12,7 |
| Anders, namelijk..  | 24,5 |
| Nee   | 5,5  |

Ruim 40% van de gemeenten geeft aan dat er op de drie terreinen samenhangend beleid is. Dit zijn minder gemeenten dan op grond van de voornemens in 2015 verwacht was. Er is wel een samenhang met de voornemens tot beleidsafstemming in de eerste meting, waarbij in 2015 een groter percentage (ruim 50%) van plan was beleid op elkaar af te stemmen. Ruim een derde van de gemeenten heeft samenhang in de uitvoering op alle drie de terreinen. Ook geeft bijna een derde van de gemeenten aan dat deze samenhang in de uitvoering nog in ontwikkeling is.

Tabel 3.12 Afstemming *uitvoering* op terreinen van de drie decentralisaties (n=110)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Ja, er is samenhang in de uitvoering op alle drie de terreinen   | 36,4                 |
| Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Participatiewet   | 0,9                  |
| Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen Participatiewet en Wmo   | 6,4                  |
| Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Wmo   | 8,2                  |
| De schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en armoedebeleid zijn onderdeel van 3d-dienstverlening, de dienstverlening voor uitkering en werk niet | 0,9                  |
| Samenhang in de uitvoering is in ontwikkeling  | 31,8                 |
| Meer samenhang in de uitvoering is wens, moet nog ontwikkeld worden  | 7,3                  |
| Anders, namelijk..   | 6,4                  |
| Nee  | 1,8                  |

In tabel 3.13 zien we het resultaat van de afstemming volgens de gemeenten. Positieve en minder positieve resultaten wisselen elkaar af. Bijna twee derde van de gemeenten waar beleid en uitvoering worden afgestemd, ziet dat burgers met complexe problemen sneller geholpen worden en dat het uitgangspunt 'één klant, één plan' werkt. Ook ervaart bijna de helft minder discussie over de inzet van middelen van de verschillende terreinen. Tegelijkertijd ziet bijna een kwart dat er meer capaciteit nodig is voor de uitvoering en ruim 40% ervaart in eerste instantie veel opleidings- en overlegtijd.



Tabel 3.13 Resultaat van afstemming (n=85)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Burgers met complexe problemen worden sneller geholpen   | 62,4                 |
| Er is minder discussie over de inzet van instrumenten (en bijbehorende middelen) uit de verschillende onderdelen van het sociaal domein, omdat de burger centraal staat en niet de wet- en regelgeving | 47,1                 |
| Er is minder capaciteit (fte's) nodig voor de uitvoering   | 1,2                  |
| Er is meer capaciteit (fte's) nodig voor de uitvoering   | 23,5                 |
| Het kost in eerste instantie veel opleidings- en overlegtijd   | 44,7                 |
| De terreinen van de drie decentralisaties zijn zo complex dat integrale uitvoering problemen met zich meebrengt  | 18,8                 |
| Eén klant, één plan, meer regie op dienstverlening   | 60,0                 |
| Meer coulance, minder uitstroom naar werk  | 3,5                  |
| Sneller doorverwijzing naar werk   | 5,9                  |
| Anders, namelijk   | 10,6                 |

In de interviews geven verschillende gemeenten voorbeelden van een integrale benadering en van maatwerk. De kern is dat de vraag van de klant leidend is en dat de gemeente kijkt hoe iemand ondersteund kan worden en daaruit volgt dan de dienstverlening op maat. Ook wordt in de interviews door verschillende gemeenten de verbinding gelegd naar het werkgebied Inburgering. Er is bij een aantal gemeenten behoefte om regie op inburgeren en toeleiding naar werk meer te kunnen combineren.

*Integrale toegang en dienstverlening kan op casusniveau nog belemmerd worden*

Bij een grote gemeente uit Zuid-Nederland kregen in 2014 bij de voorbereiding van de 3D's Wmo en jeugd veel aandacht en lag er minder nadruk op de Participatiewet. Nu is er inmiddels meer ruimte voor integrale afstemming met wijkteams en regisseurs. In principe wordt gewerkt met één integrale toegang. Alle klanten wordt gevraagd 'waar wil je over 2 jaar zijn'? Naar aanleiding daarvan wordt een plan gemaakt, dat uit verschillende doelen en elementen kan bestaan: inkomen, schulden, participatie en arbeidstoeleiding. Bij de uitvoering van het plan loop je echter vast in de losse wetten. Bijvoorbeeld de sollicitatieplicht: als iemand eerst financieel zaken op de rails moet krijgen is het niet handig om een sollicitatieplicht op te leggen. Daar moet je dan gemotiveerd van afwijken en dat kost veel inzet van de medewerkers. Al met al vindt deze gemeente het positief dat er meer verbinding is tussen Wmo, Jeugd en Participatie. De decentralisatie en het besef dat een integrale aanpak nodig is. Dat is positief. Op casusniveau kan het echter erg lastig zijn, oftewel "de P-wet geeft beslist geen boost op casusniveau, het is meer een kwestie van eromheen werken".



### *Integraal beleid werkt*

Een kleine gemeente in het Westen heeft een integraal beleid voor het sociaal domein ingericht. "Er zijn diverse trajecten mogelijk, van sociale activering tot trajecten met een beetje hulp richting arbeidsmarkt. Hier zijn ook de werkgevers in de regio goed bekend. Door deze werkwijze is iedereen in beeld en participeert iedereen ook naar vermogen. De gemeente koestert de huidige werkwijze. Er zijn 130 klanten en iedereen heeft een passend aanbod of traject. Voor de meesten is dat niet richting arbeidsmarkt, maar gaat het om meedoen, bijvoorbeeld om vrijwilligerswerk. Door de decentralisatie op de 3 beleidsterreinen kunnen de budgetten nu over en weer benut worden. Hier kunnen ze individueel maatwerk leveren. Het team houdt de vinger aan de pols bij de klanten en probeert heel goed in te schatten wie wel en wie niet een extra zetje nodig heeft. Dat kan soms heel simpel door een appje te sturen en iemand aan een afspraak te herinneren of juist na een gesprek nog eens even vragen (door maatschappelijk werk) hoe het gaat."

Gemeenten melden in de interviews dat de verplichtingen in de Participatiewet kunnen botsen met de maatwerkondersteuning die zij burgers willen geven. Zij zouden graag meer ruimte zien om burgers tijdelijk minder druk op te leggen om eerst op andere terreinen hun leven op orde te krijgen voordat verplichtingen richting arbeidsmarkt opgelegd moeten worden. Hier is een verschil waarneembaar tussen gemeenten die deze vrijheid nemen en gemeenten die daar terughoudend in zijn.

## **3.6 Kernbevindingen uitvoering Participatiewet**

Twee jaar na de invoering van de Participatiewet zien we dat gemeenten op de kernterreinen van de Participatiewet de uitvoering en expertise hebben versterkt. Waar in de eerste meting naar voren kwam dat gemeenten veel tijd hadden besteed aan de decentralisatie op de terreinen jeugdzorg en Wmo waardoor ze minder aan de inrichting van de Participatiewet waren toegekomen, zien we twee jaar later dat gemeenten hebben geïnvesteerd in het uitvoeren van de wet.

### *Kennis van en dienstverlening voor de nieuwe doelgroep*

De Participatiewet vraagt kennis van een voor de gemeenten nieuwe doelgroep werkzoekenden. Vrijwel alle gemeenten hebben hun medewerkers hierin getraind of extra expertise aangetrokken en werken op dit onderwerp samen met scholen, met de domeinen Jeugd en Wmo binnen de eigen gemeenten en met andere gemeenten, met UWV of met de SW-organisatie.

### *Versterken dienstverlening aan werkgevers*

De dienstverlening aan werkgevers is vooral versterkt door de inzet van de nieuwe instrumenten en de samenwerking met gemeenten, UWV en/of de SW-organisatie. Een recente mogelijkheid, het transparanter maken van het klantenbestand door het gebruik van de kandidatenverkenner, wordt door ruim 40% van de gemeenten nu gebruikt. Door de praktijkroute kan een deel van de doelgroep van de gemeenten niet in de kandidatenverkenner worden opgenomen omdat deze mensen pas nadat ze aan het werk zijn gegaan tot de doelgroep gaan behoren.

### *Actualiseren van kennis van eisen en maatregelen*

Bijna 80% van de gemeenten heeft de werkprocessen aangepast om te voldoen aan de uitvoering van de eisen en maatregelen zoals die in de Participatiewet zijn neergelegd. Eenzelfde percentage gemeenten heeft de eigen medewerkers hier ook op getraind. Daarbij vragen de aanpassingen die in de afgelopen twee jaar hebben plaatsgevonden een continue investering van gemeenten in het up-to-date houden van de expertise. Al met al geeft ongeveer de helft van de gemeenten zichzelf een ruime voldoende voor de expertise voor de uitvoering van alle elementen van de Participatiewet en de





banenafpraak. Wel valt op dat als het gaat om expertise voor de nieuwe doelgroep bijna de helft van de gemeenten aangeeft dat de expertise *nét* voldoende is.

#### *Samenwerking*

Op het terrein van werk en re-integratie wordt door ruim de helft van de gemeenten samengewerkt met andere gemeenten in de regio. De uitkeringsaanvraag wordt door twee derde van de gemeenten zelf gedaan. De gemeenten met ervaring met samenwerking op onderdelen van de Participatiewet hebben daar overwegend positieve ervaringen mee. Rond de 70% ervaren efficiencywinst, meer duidelijkheid voor werkgevers en meer beschikbare expertise. Daartegenover heeft een derde te maken met toegenomen bestuurlijke traagheid.

#### *Afstemming binnen sociaal domein*

Door de decentralisatie van de drie domeinen Jeugd, Wmo en participatie is het voor gemeenten beter mogelijk om het beleid in het sociaal domein op elkaar af te stemmen. Ruim 40% stemt beleid in de domeinen af, ruim een derde stemt ook in de uitvoering op elkaar af. Daarbij is er een samenhang met de voornemens tot beleidsafstemming in de eerste meting, waarbij in 2015 een groter percentage (ruim 50%) van plan was beleid op elkaar af te stemmen. De afstemming in de uitvoering krijgt vorm in een integrale toegang waarbij voor de werkzoekende één plan wordt opgesteld dat betrekking kan hebben op de leefgebieden die vallen onder de onderscheiden domeinen.



## 4 Ervaringen UWV

### 4.1 Inleiding

Gemeenten en UWV zijn in de arbeidsmarktregio's gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering banenafspraken en de werkgeversdienstverlening, waarbij de centrumgemeente de regie heeft. Om naast de ervaringen van gemeenten ook het perspectief van UWV in beeld te brengen, is aanvullend onderzoek uitgevoerd. Hierbij stond de volgende vraag centraal: *Wat zijn de ervaringen van UWV met de samenwerking met gemeenten in de arbeidsmarktregio's in het kader van de Participatiewet?*

Bij de beantwoording van deze vragen ligt de nadruk op de situatie zoals die zich begin 2017 heeft ontwikkeld, zo'n twee jaar na de invoering van de Participatiewet. Voor deze tweede meting zijn eerst interviews met 4 UWV regiomanagers gehouden om als basis te dienen voor de inhoud van de vragenlijst. Vervolgens is een online vragenlijst uitgezet bij de UWV regiomanagers van alle 35 arbeidsmarktregio's. Hier hebben 18 regiomanagers op gereageerd. Vanwege dit beperkte aantal zijn de resultaten in de tabellen in absolute aantallen weergegeven en niet in percentages.

In 4.2 laten we zien hoe de samenwerking met de gemeenten is vormgegeven en hoe UWV dit ervaart. Paragraaf 4.3 geeft het beeld van de werkgeversdienstverlening en het werkgeversservicepunt in de regio. In 4.4 gaan we kort in op beschut werk en 4.5 is gewijd aan de uitvoering van de indicatie banenafspraken. Informatie over de wijze waarop gemeenten naar de voorzieningen van UWV doorverwijzen is in 4.6 opgenomen en de inschatting van het effect van de Participatiewet volgens UWV komt in 4.7 aan de orde. Het gaat in dit hoofdstuk om de eigen ervaringen en inschattingen van UWV.

### 4.2 Samenwerking met gemeenten

De regiomanagers is gevraagd hoe de samenwerking in hun arbeidsmarktregio tussen UWV en gemeenten organisatorisch is vormgegeven. In enkele regio's werkt UWV samen met subregio's, maar in de meeste regio's is er sprake van één regio met een centrale rol voor de centrumgemeente (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Organisatorische vormgeving samenwerking in arbeidsmarktregio

|  | Aantal regiomanagers UWV |
|--|--------------------------|
| Ingedeeld naar subregio's: UWV werkt met ieder van deze subregio's apart samen | 3                        |
| Er is sprake van één regio waarbij de centrumgemeente een centrale rol heeft   | 10                       |
| De samenwerking is anders ingericht  | 6                        |
| Totaal   | 19                       |

Gevraagd naar de ervaring met de samenwerking geven 7 van de 18 regiomanagers aan dat deze goed is. Tien regiomanagers van de 18 zien wel de wil tot samenwerking bij de gemeenten, maar vinden dat het in de praktijk nog niet optimaal loopt. Ook zien 7 managers dat de samenwerking is verbeterd sinds de oprichting van het regionaal werkbedrijf (tabel 4.2).



Tabel 4.2 Ervaring UWV met samenwerking met gemeenten (n=18)

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| Samenwerking tussen UWV en bijna alle gemeenten loopt goed  | 7                        |
| Er is wel intentie en wil tot samenwerking, maar in de praktijk loopt dit nog niet optimaal                           | 10                       |
| Vooraf de samenwerking tussen UWV en de centrumgemeente loopt goed, samenwerking met kleinere gemeenten blijft achter | 0                        |
| Samenwerking wordt bemoeilijkt door gemeenten die niet met elkaar kunnen of willen samenwerken                        | 4                        |
| Samenwerking is verbeterd sinds de oprichting van een Regionaal Werkbedrijf   | 7                        |
| De samenwerking verloop stroef  | 3                        |
| Het feit dat UWV centraal gestuurd wordt en de gemeenten niet, kan samenwerking lastig maken                          | 7                        |
| Anders, namelijk:   | 4                        |

Wat de samenwerking vanuit het perspectief van UWV lastig maakt, zo blijkt uit de toelichting, is dat gemeenten hun eigen doelen nastreven en minder het gezamenlijk belang van de arbeidsmarktregio voorop stellen.

Enkele regiomanagers verwoorden dit als volgt:

"Elke gemeente wil graag couleur locale aanbrengen."

"De uitvoering weet elkaar te vinden maar op hoger niveau loopt het stroef"

"UWV is taakgericht terwijl gemeenten budgetgericht zijn, gericht op het op orde houden van het gemeentefonds".

### 4.3 Werkgeversservicepunt en werkgeversdienstverlening

Zoals bij de eerste meting bleek, hebben sommige arbeidsmarktregio's meer dan één werkgeversservicepunt. Tabel 4.3 laat zien dat dit in de helft van de regio's nog het geval is.

Tabel 4.3 aantal werkgeversservicepunten in de regio

|                         | Aantal regiomanagers UWV |
|-------------------------|--------------------------|
| 1 werkgeversservicepunt | 9                        |
| 2 werkgeversservicepunt | 3                        |
| 3 werkgeversservicepunt | 1                        |
| 4 werkgeversservicepunt | 1                        |
| 5 werkgeversservicepunt | 2                        |
| Meer dan vijf           | 2                        |
| Totaal                  | 18                       |



In de helft van de regio's is één werkgeversservicepunt (WSP). Alle regiomanagers in de regio's waar één WSP is ervaren dit als (zeer) positief. De redenen voor deze positieve houding zijn in tabel 4.4 weergegeven.

Tabel 4.4 Redenen om één WSP als positief te ervaren

|  | Aantal regiomanagers UWV |
|--|--------------------------|
| De dienstverlening aan de werkgevers is hierdoor verbeterd                 | 7                        |
| De werkgever weet waar hij moet zijn                                       | 7                        |
| Werkgevers kunnen bij de hun bekende locatie terecht                       | 4                        |
| Er worden meer mensen uit de doelgroep geplaatst dankzij deze samenwerking | 4                        |
| UWV kan op deze manier efficiënter werken                                  | 3                        |
| De verschillende partijen werken hierdoor beter samen                      | 8                        |
| Er is sprake van meer kennis en expertise dankzij deze samenwerking        | 9                        |
| Anders, namelijk...  |                          |

In de andere regio's varieert het aantal WSP's van 2 tot meer dan vijf. Dit wordt door 8 van de 9 betrokken regiomanagers als negatief ervaren (tabel 4.5).

Tabel 4.5 Redenen om meerdere WSP's als negatief te ervaren

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| De dienstverlening aan de werkgevers is hierdoor verslechterd                     | 2                        |
| De werkgever weet niet waar hij moet zijn   | 6                        |
| Er worden hierdoor minder mensen uit de doelgroep geplaatst dan mogelijk zou zijn | 5                        |
| Werkgevers kunnen minder op de hun bekende locatie terecht                        | 3                        |
| UWV kan op deze manier minder efficiënt werken                                    | 4                        |
| De verschillende partijen werken hierdoor minder goed samen                       | 4                        |
| Er is sprake van versnippering van kennis en expertise                            | 5                        |
| Anders, namelijk...   | 1                        |

In de regio's waar meerdere WSP's zijn wordt door het merendeel (7 van de 9) ook niet gestreefd naar één werkgeversservicepunt. De meest genoemde reden hiervoor is dat dit ook niet haalbaar wordt geacht (tabel 4.6). De dienstverlening is op het niveau van de subregio georganiseerd en gemeenten ervaren volgens UWV niet de noodzaak om dit verder te centraliseren.



Tabel 4.6 Redenen om niet naar 1 WSP in de regio te streven

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| Vanwege verschillen tussen de gemeenten / subregio's wordt dit niet haalbaar geacht | 4                        |
| Omdat de werkgeversservicepunten in de regio nu goed functioneren                   | 1                        |
| Anders, namelijk.....   | 3                        |
| Totaal  | 8                        |

#### *Samenwerking werving vacatures*

Vanuit één of meer werkgeversservicepunten wordt de dienstverlening aan de werkgevers ingericht. Wat betreft de samenwerking bij het werven van vacatures laat tabel 4.7 zien dat in 10 van de 18 regio's de vacatures worden gedeeld in Sonar/WBS. In het merendeel van de regio's worden de werkgeverscontacten van UWV en gemeenten gedeeld.

Tabel 4.7 Vormgeving samenwerking bij werving van vacatures

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| Accountmanagers gaan gezamenlijk naar werkgevers  | 5                        |
| Vacatures worden gedeeld in Sonar/WBS   | 10                       |
| Er worden bijeenkomsten georganiseerd waarbij alle partijen in contact komen met werkgevers | 7                        |
| Gemeenten en UWV delen werkgeverscontacten  | 14                       |
| Anders, namelijk...   | 7                        |

De regiomanagers die aangeven dat er nog een andere vorm van samenwerking bij de werving van de vacatures is, noemen dat dit verschilt per subregio en dat de accounts en de contacten op het niveau van de subregio verdeeld zijn.

#### *Gebruik Sonar en kandidatenverkenners*

Hoewel in een aantal regio's de vacatures in Sonar/WBS worden gedeeld, laat Tabel 4.8 zien dat dit niet in alle regio's het geval is. In 10 regio's maken de gemeenten hier volgens UWV te weinig of geen gebruik van.

Tabel 4.8 In welke mate wordt Sonar/WBS gebruikt door gemeenten in uw regio

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| Gemeenten maken hier optimaal gebruik van       | 0                        |
| Gemeenten maken hier goed gebruik van           | 0                        |
| Gemeenten maken hier redelijk gebruik van       | 8                        |
| Gemeenten maken hier te weinig gebruik van      | 4                        |
| Gemeenten maken hier geen of nauwelijks gebruik | 6                        |
| Totaal  | 18                       |



In 2016 is de kandidatenverkenner geïntroduceerd als instrument voor werkgevers en bemiddelaars om zicht te krijgen op de profielen van de kandidaten. UWV moet de profielen van de Wajong-doelgroep in de kandidatenverkenner opnemen en gemeenten moeten dat voor de doelgroep Participatiewet doen<sup>6</sup>. Voor de Wajong-doelgroep wordt de kandidatenverkenner al in meer regio's gevuld dan voor de doelgroep Participatiewet (tabel 4.9). Voor de kandidaten die via de Praktijkroute in het doelgroepregister worden opgenomen is het niet nodig een profiel in de kandidatenverkenner aan te maken. Omdat zij al aan het werk zijn, zijn zij niet meer beschikbaar voor de arbeidsmarkt.

Tabel 4.9 In welke mate wordt kandidatenverkenner gevuld wat betreft Wajong kandidaten en wat betreft de nieuwe doelgroep volgens regiomanagers UWV (aantal regiomanagers UWV)

|   | Wajong doelgroep | Nieuwe doelgroep |
|---|------------------|------------------|
| Hier wordt optimaal gebruik van gemaakt   | 8                | 0                |
| Hier wordt goed gebruik van gemaakt       | 5                | 0                |
| Hier wordt redelijk gebruik van gemaakt   | 1                | 4                |
| Hier wordt te weinig gebruik van gemaakt  | 0                | 7                |
| Hier wordt geen of nauwelijks gebruik van | 4                | 7                |
| Totaal                                    | 18               | 18               |

#### Resultaten werkgeversdienstverlening

De regiomanagers UWV zijn gematigd positief over de resultaten van de werkgeversdienstverlening. De meesten (11 van de 18) vinden het nog te vroeg om hier wat over te zeggen. Wel zien 8 van de 18 regiomanagers dat het aanbod van kandidaten door de samenwerking breder is geworden. De positieve resultaten, zoals het bereiken van meer werkgevers, het plaatsen van meer arbeidsbeperkten en meer tevreden werkgevers worden door kleine aantallen regiomanagers onderschreven. Opvallend is dat alleen drie regiomanagers een uniformer aanbod voor werkgevers als resultaat noemen, terwijl bijna 70% van de gemeenten het uniforme aanbod aan werkgevers als een kans van de Participatiewet beschouwt (zie hoofdstuk 9).

Tabel 4.10 Resultaten werkgeversdienstverlening

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| Er worden meer mensen met een arbeidsbeperking geplaatst  | 3                        |
| Er worden meer werkgevers bereikt   | 4                        |
| Het aanbod van kandidaten voor werkgevers is door de samenwerking breder geworden (zowel kandidaten van UWV als van de gemeenten) | 8                        |
| Het aanbod aan werkgevers is uniformer geworden   | 3                        |

<sup>6</sup> Het gaat bij UWV om de Wajongers met arbeidsvermogen en recht op een (oude) Wajong uitkering. Bij de gemeenten gaat het om de doelgroep Participatiewet, te weten:

- Indicatie banenafpraak (incl. Praktijkroute)
- Leerlingen VSO / PrO (praktijkonderwijs)
- Afgewezen Wajong aanvragen
- Tijdelijke registraties



|  |    |
|--|----|
| Werkgevers zijn meer tevreden met de werkgeversdienstverlening | 3  |
| Werkgevers zijn bekender met de werkgeversdienstverlening      | 4  |
| Het is nog te vroeg om te zeggen wat de resultaten zijn        | 11 |
| Andere resultaten, namelijk:                                   | 3  |

Door de invoering van de Participatiewet is de samenwerking tussen UWV en gemeenten op het gebied van werkgeversdienstverlening enigszins verbeterd volgens 11 van de 18 regiomanagers. Volgens 5 regiomanagers heeft de Participatiewet weinig invloed gehad op die samenwerking (niet in tabel).

#### *Knelpunten werkgeversdienstverlening*

De knelpunten die uit de interviews naar voren kwamen zijn in de vragenlijst voorgelegd. De drie knelpunten die door het overgrote deel van de regiomanagers herkend worden hebben betrekking op de eigen belangen van de gemeenten en het werken vanuit het eigen kandidatenbestand. Hierdoor wordt ook herkend dat de kennisdeling tussen UWV en gemeenten nog verbeterd kan worden (15 van de 18 regiomanagers).

Tabel 4.11 Knelpunten en verbeterpunten in de samenwerking met gemeenten in de arbeidsmarktregio op het gebied van werkgeversdienstverlening

|  | Aantal regiomanagers UWV |
|--|--------------------------|
| Gemeenten hebben hun eigen belangen en targets waardoor er soms niet goed wordt samengewerkt (men ziet elkaar soms als concurrentie).                | 13                       |
| Accountmanagers werken in de benadering van werkgevers te vaak alleen op kandidaten uit het eigen bestand.   | 15                       |
| Men kan meer van elkaar leren: kennis delen tussen gemeenten en UWV kan verbeterd worden.  | 13                       |
| Het instrumentarium voor werkgevers verschilt nog te sterk binnen de regio wat het plaatsen van werkzoekenden uit het doelgroepregister bemoeilijkt. | 10                       |
| Tussen arbeidsmarktregio's zou meer kennisoverdracht moeten zijn.  | 4                        |
| De werkgeversdienstverlening zou meer gecentraliseerd moeten worden.   | 8                        |
| Successen moeten meer kenbaar gemaakt worden, de nadruk ligt nu te vaak op negatieve berichten.  | 4                        |
| Anders, namelijk:  | 1                        |

## 4.4 Beschut werk

UWV voert op aanvraag het advies beschut werken uit. Het aantal kandidaten voor wie in 2016 en 2017 advies beschut werk is aangevraagd varieert tussen de regio's van nul tot een paar honderd. Zowel in 2016 als in 2017 waren er regio's waarin geen advies beschut werken was aangevraagd (2 en 3 regio's). In totaal zijn er volgens het CBS tot en met maart 2017 230 adviezen beschut werk afgegeven. In 2015 en 2016 kon een advies beschut werken alleen op verzoek van de gemeente afgegeven worden. Vanaf 1 januari



2017 is het ook mogelijk dat burgers zelf een advies beschut werk aanvragen. Burgers kunnen op deze mogelijkheid gewezen worden door bijvoorbeeld verwijzers, hulpverleners en door UWV zelf. Tabel 4.12 laat zien dat UWV in alle regio's kandidaten ook op deze mogelijkheid attent maakt.

Tabel 4.12 Wijst UWV kandidaten op mogelijkheid van beschut werk (na 1-1-2017)

|                  | Aantal regiomanagers UWV |
|------------------|--------------------------|
| Ja               | 8                        |
| Ja, maar beperkt | 10                       |
| Nee              | 0                        |
| Totaal           | 18                       |

## 4.5 Uitvoering indicatie banenafpraak

UWV voert de beoordeling arbeidsvermogen uit op grond waarvan iemand in het doelgroepregister kan worden opgenomen, als hij wegens arbeidsbeperkingen niet in staat is om het WML te verdienen. De schoolverlaters vso/PrO worden zonder beoordeling arbeidsvermogen opgenomen. Met ingang van 1 januari 2017 kunnen degenen die via de Praktijkroute aangemeld worden ook zonder beoordeling opgenomen worden in het doelgroepregister. We hebben de UWV regiomanagers gevraagd of het aantal aanvragen voor een beoordeling arbeidsvermogen (voor de indicatie banenafpraak) overeen kwam met hun verwachtingen. Het gaat dan om de aanvragen tot de invoering van de Praktijkroute zonder de schoolverlaters (tabel 4.13).

Tabel 4.13 Indruk van aantal aanvragen IBA tot 2017 (exclusief schoolverlaters)

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| Minder aanvragen dan verwacht                       | 10                       |
| Ongeveer het aantal aanvragen dat te verwachten was | 7                        |
| Meer aanvragen dan verwacht                         | 0                        |
| Anders, namelijk..                                  | 1                        |
| Totaal  | 18                       |

In 10 van de 18 regio's zijn minder aanvragen gedaan dan verwacht en in 7 regio's kwam het aantal ongeveer overeen met de verwachting.

In de eerste meting in 2015 kwam naar voren dat gemeenten moeite hadden met het selecteren van de juiste kandidaten voor de indicatie banenafpraak en dat de criteria die UWV moet hanteren voor de gemeenten niet duidelijk waren. Op dit terrein heeft een duidelijke verbetering plaatsgevonden. In 10 van de 18 regio's ervaart UWV dat gemeenten expertise hebben opgebouwd waardoor ze in staat zijn de juiste kandidaten te selecteren. Toch zien nog 7 van de 18 regiomanagers dat gemeenten hier nog moeite mee hebben (tabel 4.14).

Tabel 4.14 Ervaringen met uitvoering IBA voor 2017 (voor Praktijkroute)

| Ervaring   | Aantal regiomanagers UWV |
|--|--------------------------|
| Gemeenten vinden het nog moeilijk om de juiste kandidaten te selecteren voor de indicatie banenafpraak | 7                        |
| Er worden nog regelmatig indicatie aanvragen worden afgewezen  | 2                        |
| Gemeenten hebben expertise opgebouwd en vragen over het algemeen voor de                               | 10                       |





| Ervaring   | Aantal regiomanagers UWV |
|--|--------------------------|
| juiste kandidaten een indicatie aan zodat er weinig afwijzingen zijn |                          |
| De indicatie-aanvragen voor de schoolverlaters verlopen soepel       | 4                        |
| Anders, namelijk...  | 1                        |

De samenwerking tussen UWV en gemeenten bij de uitvoering Indicatie banenafspraken lijkt redelijk goed te lopen. Op de vraag hoe tevreden UWV met deze samenwerking is, antwoorden 11 van de 18 regiomanagers neutraal dat zij 'niet tevreden, niet ontevreden' zijn (niet in tabel). Drie regiomanagers zijn daar niet tevreden over en vier juist wel. De ontevredenheid wordt veroorzaakt doordat het bestand onvoldoende gevuld wordt door de gemeente (kandidatenverkenner) en dat de IBA weinig prioriteit heeft bij de gemeenten. Regiomanagers die tevreden zijn noemen de duidelijke verdeling van de doelgroepen tussen de gemeente en UWV, de positieve rol van het regionale werkbedrijf en het feit dat in de regio alles wat mogelijk is uit de samenwerking wordt gehaald.

In alle regio's is nog een dedicated AD vanuit UWV aanwezig die is vrijgemaakt voor advies aan gemeenten wat betreft de indicatie banenafspraken. De samenwerking tussen de dedicated AD en de gemeente wordt door 13 van de 18 regiomanagers als positief ervaren, door 1 regiomanager als negatief en door de anderen als neutraal.

De resultaten van de samenwerking wat betreft het bemiddelen van kandidaten uit het doelgroepregister worden voorzichtig positief ervaren. Weliswaar geven 8 regiomanagers aan dat het nog te vroeg is om hier iets over te zeggen, tegelijkertijd zien 6 regiomanagers dat de taakstelling voor de banenafspraken op schema ligt en in 7 regio's wordt gezien dat een accountmanager alle doelgroepen kan plaatsen.

Tabel 4.15 Resultaten van de samenwerking met gemeenten op het gebied van bemiddelen van kandidaten uit het doelgroepregister

| Resultaat samenwerking   | Aantal regiomanagers UWV |
|--|--------------------------|
| De vooraf afgesproken taakstellingen van de banenafspraken liggen op schema                                  | 6                        |
| Door de samenwerking en aansturing vanuit de regio worden kandidaten uit het doelgroepregister geplaatst     | 4                        |
| Een accountmanager is in staat om alle doelgroepen te plaatsen als dit nodig is                              | 7                        |
| Doordat Sonar/WBS door zowel UWV als gemeenten wordt gebruikt kunnen kandidaten effectiever bemiddeld worden | 4                        |
| Het is nog te vroeg om zicht te hebben op deze resultaten  | 8                        |
| Anders, namelijk:  | 4                        |

De knelpunten bij het bemiddelen van kandidaten uit het doelgroepregister die door de meeste regiomanagers genoemd worden zijn de gebrekkige vulling van de kandidatenverkenner door de gemeenten, het feit dat er te weinig kandidaten van de gemeenten geplaatst worden en de verschillende loonwaardemethodieken die gebruikt worden (tabel 4.16). Slechts 5 van de 18 regiomanagers noemen als mogelijkheid dat een toekomstig tekort op de arbeidsmarkt in de regio ingevuld kan worden door kandidaten uit het doelgroepregister.



Tabel 4.16 Welke knelpunten en mogelijkheden ziet u in de samenwerking met de gemeenten in de arbeidsmarktregio op het gebied van bemiddelen van kandidaten uit het doelgroepregister

|   | Aantal regiomanagers UWV |
|---|--------------------------|
| De Kandidatenverkenner dient meer gevuld te worden door gemeenten, zodat profielen zijn in te zien door werkgevers      | 15                       |
| Op dit moment worden vooral UWV-kandidaten uit het doelgroepregister geplaatst en (nog) geen kandidaten van de gemeente | 11                       |
| Een toekomstig tekort op de arbeidsmarkt kan in deze regio worden ingevuld met kandidaten uit het doelgroepregister     | 5                        |
| De verschillende loonwaardemethodieken bemoeilijken het plaatsen van werkzoekenden uit het doelgroepregister            | 11                       |
| Anders, namelijk:   | 1                        |

## 4.6 Voorzieningen

Werkenden met een arbeidsbeperking kunnen een beroep doen op voorzieningen om hun werk uit te kunnen voeren. UWV voert deze voorzieningen uit. Het gaat bijvoorbeeld om een doventolk, vervoer of aanpassingen op de werkplek. Ook werkenden uit de doelgroep Participatiewet kunnen hier gebruik van maken. Voor gemeenten is dit een type voorzieningen waar zij eerder weinig mee te maken hadden. UWV is gevraagd of gemeenten hun kandidaten uit de doelgroep Participatiewet op deze mogelijkheid wijzen.

Tabel 4.17 Wijzen de gemeenten mensen uit de doelgroep Participatiewet op de mogelijkheid om een voorziening aan te vragen bij UWV (bv. jobcoach, tolk, vervoer woon-werk, aanpassingen werkplek)?

|           | Aantal regiomanagers UWV |
|-----------|--------------------------|
| Ja        | 8                        |
| Nee       | 4                        |
| Weet niet | 6                        |
| Totaal    | 18                       |

Een deel van de regiomanagers weet niet of dit gebeurt en 8 van de 18 zien dat dit wel gebeurt. De regiomanagers die zien dat dit niet gebeurt, geven hiervoor als reden dat de gemeente de mogelijkheid onvoldoende kent, dat ze weinig met de doelgroep bezig zijn en dat het beleid van de gemeente gericht is op het beperken van schadelast en veel minder op het plaatsen van de juiste man op de juiste plaats (waar een voorziening goed bij zou kunnen passen).

De informatievoorziening van de gemeenten over voorzieningen wordt door 4 van de 18 regiomanagers als onvoldoende beschouwd, door 11 regiomanagers als neutraal en door 1 regiomanager als voldoende (niet in tabel).

## 4.7 Effect Participatiewet

Gevraagd naar het effect van de Participatiewet op het plaatsen van werkzoekenden met een arbeidsbeperking zien 11 van de 18 regiomanagers dat dit (enigszins) gemakkelijker gaat. Vijf regiomanagers zien geen verschil en twee vinden het juist lastiger geworden.



Tabel 4.18 Effect van de Participatiewet: sinds de invoering

|  | Aantal regiomanagers UWV |
|--|--------------------------|
| Worden werkzoekenden met een arbeidsbeperking gemakkelijker geplaatst                        | 1                        |
| Worden werkzoekenden met een arbeidsbeperking enigszins gemakkelijker geplaatst              | 10                       |
| Is er geen verschil opgetreden in het plaatsen van een werkzoekende met een arbeidsbeperking | 5                        |
| Worden werkzoekenden met een arbeidsbeperking enigszins lastiger geplaatst                   | 2                        |
| Totaal   | 18                       |

#### 4.8 Kernbevindingen ervaringen UWV

Vergeleken met de eerste meting in 2015 is UWV positiever over de samenwerking met de gemeenten in het kader van de Participatiewet. Praktische problemen rond de uitvoering van de indicatie banenafspraken die bij de eerste meting naar voren kwamen zijn verholpen, deels door aangepaste wetgeving en deels doordat gemeenten en UWV meer ervaring hebben opgedaan met de nieuwe wet.

Of de samenwerking ook positieve resultaten oplevert voor de dienstverlening aan werkgevers en voor het plaatsen van mensen met een arbeidsbeperking lijkt door UWV neutraal tot voorzichtig positief beantwoord te worden. De meeste regiomanagers vinden het echter nog te vroeg om hier iets van te zeggen.

De regio's verschillen in de mate waarin wordt samengewerkt en in het aantal werkgeversservicepunten. In de helft van de regio's is één werkgeversservicepunt (WSP). Alle regiomanagers in de regio's waar één WSP is, ervaren dit als (zeer) positief. In de regio's waar twee of meer WSP's zijn wordt dit door bijna alle regiomanagers als negatief ervaren omdat het voor werkgevers dan minder duidelijk is waar ze terecht kunnen. In de meeste regio's waar nu meer WSP's zijn wordt ook niet naar één WSP gestreefd omdat dit niet haalbaar wordt geacht. De meeste regiomanagers vinden dat de samenwerking met name in de werkgeversdienstverlening belemmerd wordt door de focus van de gemeenten op hun eigen targets. Verder zien de regiomanagers als knelpunt de beperkte vulling van de kandidatenverkenner met kandidaten uit de doelgroep Participatiewet van de gemeente. Door de invoering van de Praktijkroute is de vulling van de kandidatenverkenner niet voor de gehele doelgroep van de gemeente nodig, omdat deze mensen al aan het werk zijn. UWV ziet ook nog niet zo'n sterke uniformering van het aanbod aan werkgevers in de regio. Gemeenten lijken hier positiever over te oordelen.



## 5 Eisen en maatregelen in de Participatiewet

### 5.1 Inleiding

In de Participatiewet zijn de inspanningsverplichtingen voor het vinden en behouden van werk in vergelijking met de WWB uitgebreid en aangescherpt. Ook zijn de maatregelen als mensen de verplichtingen en afspraken niet nakomen zwaarder. Dit hoofdstuk beschrijft hoe gemeenten omgaan met de aangescherpte eisen en maatregelen. Paragraaf 5.2 gaat over de toepassing van de eisen, 5.3 gaat over de maatregelen die gemeenten toepassen. In 5.4 wordt ingegaan op de resultaten die gemeenten ervaren van de aangescherpte eisen en maatregelen. Tot slot bevat 5.5 de conclusie van dit hoofdstuk.

### 5.2 Toepassing eisen

In de Participatiewet zijn de eisen waaraan uitkeringsgerechtigden moeten voldoen opgenomen. De kern is dat bijstandsgerechtigden er alles aan moeten doen om de kans op betaald werk te verhogen. Voorbeelden zijn onder meer de taaleis, de eis dat uitkeringsgerechtigden een lange reistijd moeten accepteren en dat zij zich moeten inschrijven bij een uitzendbureau. Daarnaast wordt van uitkeringsgerechtigden die (tijdelijk) niet bemiddelbaar zijn naar werk, gevraagd iets terug te doen voor hun uitkering, de zogenoemde tegenprestatie. Tabel 5.1 laat zien welke eisen gemeenten in de praktijk toepassen en of zij dit vaker, even vaak of minder vaak doen dan voor de invoering van de Participatiewet.

Tabel 5.1 Welke eisen passen gemeenten actief toe (n=109)

| Eis   | % gemeenten | (veel) vaker | Even vaak | (veel) minder vaak |
|---|-------------|--------------|-----------|--------------------|
| Taaleis   | 78,0        | 65,3         | 31,8      | 2,4                |
| Verplicht actief meewerken aan een plan van aanpak om aan het werk te komen                               | 91,7        | 30,0         | 60,0      |                    |
| Verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden                       | 97,2        | 16,9         | 82,1      | 0,9                |
| Verplicht inschrijven bij een uitzendbureau   | 71,6        | 10,3         | 89,7      |                    |
| Verplicht eerst werk te zoeken voordat men vanuit een andere gemeente hiernaartoe kan verhuizen           | 22,0        | 37,5         | 62,5      |                    |
| Reistijd van maximaal 3 uur per dag naar het werk accepteren  | 40,4        | 34,1         | 65,9      |                    |
| Verplicht alles aan doen om de benodigde kennis en vaardigheden te krijgen om de kans op werk te verhogen | 83,5        | 27,5         | 72,5      |                    |
| Zorgdragen voor nette kleding en een goede persoonlijke verzorging. Gedrag en verzorging                  | 82,6        | 26,7         | 73,3      |                    |



| Eis  | % gemeenten | (veel) vaker | Even vaak | (veel) minder vaak |
|--|-------------|--------------|-----------|--------------------|
| mogen het krijgen van werk niet belemmeren   |             |              |           |                    |
| Aanvragers jonger dan 27 jaar moeten eerst 4 weken naar werk zoeken voordat zij in aanmerking komen voor een uitkering             | 91,7        | 20,0         | 76,0      | 4,0                |
| Tegenprestatie: cliënten moeten voor hun uitkering iets terugdoen, kan ook in de vorm van mantelzorg of bestaand vrijwilligerswerk | 58,7        | 60,9         | 39,1      |                    |
| Anders, namelijk   | 11,0        | 58,3         | 41,7      |                    |

De eisen die direct betrekking hebben op de kans om betaald werk te verkrijgen worden door bijna alle gemeenten gehanteerd. Het gaat om het meewerken aan een plan van aanpak, de verplichting om algemeen geaccepteerd werk te aanvaarden, goede persoonlijke verzorging en presentatie en de verplichte zoekperiode van 4 weken voor aanvragers jonger dan 27 jaar. Deze eisen werden ook voor de invoering van de Participatiewet al in de helft tot drie kwart van de gemeenten gesteld. In ongeveer een kwart van de gemeenten waar deze eisen worden gesteld, gebeurt dat nu vaker dan voorheen. De taaleis en de tegenprestatie zijn eisen die door de gemeenten die ze toepassen duidelijk vaker gesteld worden. De taaleis en de verplichting om zich bij een uitzendbureau in te schrijven wordt door ongeveer 70% van de gemeenten toegepast. Minder vaak wordt de eis van een tegenprestatie toegepast en de eis dat men eerst werk zoekt voor men naar de gemeente verhuist, of het accepteren van een maximale reistijd van 3 uur per dag.

#### *Bevindingen inspectie SZW komen overeen*

Recent is door de Inspectie SZW een rapport gepubliceerd over de toepassing van eisen en maatregelen in de Participatiewet door gemeenten.<sup>7</sup> De bevindingen uit dit onderzoek komen overeen met de antwoorden van gemeenten in het voorliggende onderzoek.

Uit de gesprekken van de Inspectie met de klantmanagers blijkt dat lang niet alle geüniformeerde verplichtingen een rol spelen in het contact met de klant. De reden is dat zij een deel van de verplichtingen niet werkbaar vinden. Gevolg daarvan is dat gemeenten de naleving van deze arbeidsverplichtingen niet controleren en geen maatregelen opleggen. Het gaat hierbij om de vijf verplichtingen.

De verplichting om ingeschreven te staan als werkzoekende bij een uitzendbureau is vaak technisch niet mogelijk. De verplichting om maximaal drie uur per dag voor een functie te reizen wordt niet opgelegd, omdat de gemeente voldoende arbeidsaanbod heeft binnen een reisduur van twee uur per dag. In het geval dat de klant niet bemiddelbaar is, verandert dat niet op een reisafstand van drie uur per dag. Een vergelijkbare redenering geldt voor de verhuisplicht. Een werkgever hoeft voor laag gekwalificeerd werk geen werknemer elders uit het land aan te trekken. Er is genoeg aanbod in de regio. En vice versa kunnen klantmanagers voor goed bemiddelbare bijstandsgerechtigden voldoende vacatures aanbieden uit de eigen regio. Klantmanagers maken niet veel werk van de verplichting om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, alvorens men verhuist. In deze gevallen neemt men wel contact op met de gemeente van herkomst, om informatie in te winnen over mogelijk lopende trajecten. Verhuizing heeft vaak een sociale component. Het opleggen van maatregelen achten klantmanagers dan niet opportuun.

<sup>7</sup> Inspectie SZW, handhaving arbeidsverplichtingen, juni 2017



Gemeenten moeten de invulling van de tegenprestatie regelen bij verordening. Gemeenten kunnen de tegenprestatie invullen als individueel maatwerk en onder meer regelen dat vrijwilligerswerk en mantelzorg ook een vorm van invulling van de tegenprestatie zijn. Een aantal gemeenten die de tegenprestatie niet eisen geven in de toelichting bij de vraag aan dat vrijwilligerswerk en mantelzorg voor een andere invulling van de tegenprestatie gaan.

De gemeenten die de tegenprestatie wel opleggen doen dat vooral met het oog op activering en het opdoen van werkervaring en werkritme (tabel 5.2).

Tabel 5.2 Met welk doel legt gemeente tegenprestatie op (n=64)

| Doel  | % van de gemeenten die tegenprestatie inzetten |
|---|--|
| De tegenprestatie is activerend bedoeld, gericht op het opdoen van werkervaring en werkritme. | 51,6   |
| De tegenprestatie is bedoeld als vergoeding voor de ontvangen uitkering                       | 15,6   |
| De tegenprestatie wordt met een andere doelstelling opgelegd, namelijk .....                  | 32,8   |
| Onze gemeente legt de tegenprestatie niet of nauwelijks op.                                   | 25,0   |

Andere doelen die gemeenten hopen te realiseren met de tegenstatie zijn toenemende participatie, stijging op de participatieladder, sociale activering en tegengaan van sociaal isolement.

#### *Tegenprestatie niet ingevuld*

Een middelgrote gemeente in de Randstad heeft besloten de tegenprestatie niet in te vullen. De tegenprestatie is een mogelijkheid die de wet biedt (kan-bepaling) en de gemeenteraad heeft besloten om dit kan-principe op 0 te zetten en dus geen target voor de tegenprestatie op te leggen.

#### *Invulling tegenprestatie*

Een andere middelgrote gemeente in de Randstad vult de tegenprestatie actief in. Van iedereen wordt wat gevraagd waarbij het initiatief in eerste instantie bij de klant ligt. De klant kan dit zelf invullen met vrijwilligerswerk of mantelzorg. Pas als dit niet lukt worden mensen naar een re-integratietraject geleid waar ze bijvoorbeeld een paar dagdelen per week moeten meewerken aan het schoonhouden van de openbare ruimte of het beheren van een fietsenstalling. Voor mensen die de taal niet goed beheersen wordt dit traject gekoppeld aan taaltraining.

### 5.3 Gebruik maatregelen

Alle gemeenten maken gebruik van de mogelijkheid maatregelen op te leggen als uitkeringsgerechtigden hun verplichtingen niet nakomen. In tabel 5.3 is opgenomen hoeveel gemeenten een maatregel gebruiken, of zij dat vaker doen in vergelijking met voor de invoering van de Participatiewet en of dit incidenteel, regelmatig of vrijwel altijd wordt toegepast.



Tabel 5.3 Welke maatregelen legt gemeente op (n=109)

| Maatregel   | % gemeenten | (veel) vaker | Even vaak | (veel) minder vaak | Inci - denteel | Regel matig | Vrijwel altijd |
|---|-------------|--------------|-----------|--------------------|----------------|-------------|----------------|
| Korten uitkering als men de (arbeids) verplichtingen niet nakomt                            | 99,1        | 15,7         | 77,8      | 6,5                | 49,1           | 46,3        | 4,6            |
| Korten uitkering als men weigert tegenprestatie te leveren                                  | 33,0        | 41,7         | 52,8      | 5,6                | 88,9           | 2,8         | 8,3            |
| Bij ernstige misdragingen (richting personen of gebouwen) verlagen of stoppen van uitkering | 86,2        | 5,4          | 92,6      | 2,1                | 80,9           | 6,4         | 12,8           |

Bijna alle gemeenten korten bij ernstige misdragingen of bij het niet nakomen van arbeidsverplichtingen. Ruim drie kwart tot ruim 90% doet dit net zo vaak als voor de Participatiewet. Kortingen vanwege het niet nakomen van arbeidsverplichtingen komt bij bijna de helft van de gemeenten regelmatig voor. Verlagen of stoppen van de uitkering vanwege ernstige misdragingen komt bij 81% incidenteel voor. Het korten vanwege het niet leveren van de tegenprestatie komt veel minder voor, een derde van de gemeenten doet dit wel eens. Dit is in bijna alle gemeenten incidenteel het geval.

In de interviews kwam naar voren dat de zwaarte van de maatregelen in de wet in een aantal gemeenten leidt tot het vermijden van het opleggen bij de klantmanagers.

#### *Acceptabele maatregel*

Om aan het bezwaar van de zwaarte van de maatregelen tegemoet te komen heeft een kleine gemeente in het zuiden kleine boetes van € 50 ingevoerd: als iemand niet op een afspraak komt dan kan die boete worden gegeven. Dat is een instrument dat professionals ook wel willen inzetten omdat het mensen niet meteen het vel over de oren trekt. Wanneer mensen vervolgens afspraken nog niet nakomen, kunnen oplopend kortingen van 30% en 100% plaatsvinden. Na een oproep voor een markt met ontmoeting met werkgevers met verplichte aanwezigheid zijn op die manier in stapjes 13 uitkeringen stop gezet. Waarschijnlijk hebben deze mensen andere inkomsten.

## 5.4 Resultaten eisen en maatregelen

De gemeenten is ook gevraagd welke resultaten zij ervaren van de aangescherpte eisen en maatregelen. Tabel 5.4 bevat de resultaten.

Tabel 5.4 Resultaten van aangescherpte verplichtingen en maatregelen (n=109)

| Resultaat  | % gemeenten |
|--|-------------|
| Meer bereidheid tot inspannen voor werk van de uitkeringsgerechtigden              | 33,9        |
| Meer tijdige en juiste inlichtingen voor het vaststellen van het recht op bijstand | 33,9        |



| Resultaat  | % gemeenten |
|--|-------------|
| Minder bereidheid tot inspannen voor werk van de uitkeringsgerechtigden              | 1,8         |
| Toegenomen schulden / sociale problematiek   | 22,0        |
| Minder tijdige en juiste inlichtingen voor het vaststellen van het recht op bijstand | 2,8         |
| Meer zaken van bezwaar en beroep (gegrond en ongegrond)                              | 27,5        |
| Meer administratieve belasting bij uitvoerende afdelingen                            | 52,3        |
| Geen verschil met voorheen   | 28,4        |

Ruim de helft van de gemeenten ervaart als resultaat van de aangescherpte eisen en verplichtingen een grotere administratieve belasting bij de uitvoerende afdelingen. Naast dit minder positieve resultaat ziet een derde van de gemeenten ook positieve resultaten zoals toegenomen bereidheid van uitkeringsgerechtigden om zich in te spannen voor werk en betere inlichtingen om het recht op bijstand vast te stellen. Ook ziet 22% toegenomen schulden en sociale problematiek. Ruim een kwart ziet door de eisen en maatregelen juist meer zaken van bezwaar en beroep.

In de interviews werden de administratieve belasting en het toegenomen aantal bezwaarzaken een paar keer aan elkaar gekoppeld. In een gemeente leidde dit er ook toe dat klantmanagers afzagen van het opleggen van maatregelen omdat dit vervolgens tot bezwaar met kans op afwijzing leidt en dan 'al het werk voor niks' is gedaan.

#### *Disproportionele maatregelen*

In een middelgrote gemeente in het noorden werd de strenge formulering en de hoogte van de maatregelen in eerste instantie als disproportioneel ervaren. Er zijn wel maatregelen opgelegd, maar als men dat kon vermijden gebeurde dat ook. De uitspraak van de rechter over de hoogte van de maatregel heeft geleid tot veel correcties, dit heeft veel tijd en energie gekost.

Sinds de invoering van de Participatiewet kunnen gemeenten strenger zijn in het toepassen van eisen en maatregelen. Hoe streng of mild gemeenten zichzelf beoordelen is te zien in tabel 5.5.

Tabel 5.5 Beoordeling van gemeente in de toepassing van verplichtingen en maatregelen

| Beoordeling | % gemeenten |
|-------------|-------------|
| Streng      | 13,6        |
| Gemiddeld   | 67,3        |
| Mild        | 17,3        |
| Weet niet   | 1,8         |

Twee derde van de gemeenten ziet zichzelf als gemiddeld streng. Ruim 13% vindt zichzelf streng in de toepassing van verplichtingen en maatregelen en ruim 17% vindt zichzelf juist mild. Het gaat hier uitdrukkelijk om een eigen beoordeling en niet om een objectieve beoordeling aan de hand van de eisen die de gemeente toepast of het aantal maatregelen dat opgelegd wordt.





#### *Milde gemeente*

Hoewel deze middelgrote gemeente in Noord-Holland zichzelf als *mild* beschouwt, gaat het eigenlijk om een gemengde aanpak. Ze proberen dicht op de klanten te zitten die aan het werk moeten. Ze checken het bestand serieus op de taaleis, maar vullen de tegenprestatie heel breed in. Dat is een politieke keuze. Alle andere voorliggende mogelijkheden inclusief vrijwilligerswerk en mantelzorg worden als 'tegenprestatie' beschouwd. Als dat allemaal niet mogelijk is, dan zou iemand een formele tegenprestatie moeten verrichten maar dat komt dus nooit voor. Tegenprestatie is een beetje een besmet begrip geworden.

#### *Strengte gemeente*

Een middelgrote gemeente in de Randstad beschouwt zichzelf als *streng* omdat zij de tegenprestatie hebben ingevuld. Maar liever gebruiken zij de term consequent in plaats van streng. Ze houden cliënten aan hun verplichtingen, zitten ze achter de vordden en stimuleren dat ze zoveel mogelijk meedoen. Het aantal maatregelen dat uitgedeeld wordt valt wel mee. Dat kost klantmanagers zoveel tijd, daar komen ze eigenlijk niet aan toe. Ze zouden dus wel strenger willen zijn dan nu lukt. Ze merken ook dat mensen die vanuit een grotere stad hierheen verhuizen schrikken van de eisen die gesteld worden. Ze krijgen persoonlijk contact met de gemeente en moeten solliciteren en meedoen aan trajecten of op cursus. Ze hebben hier ook een relatief klein bestand en ervaren klantmanagers waardoor klanten snel in beeld zijn.

Het resultaat van de strenge aanpak was in 2015 nog een krimp van het bestand. Maar sinds 2016 kan dit niet meer op tegen de instroom van de statushouders in de gemeente.

#### *Strengte gemeente*

Een kleine gemeente in het westen beschouwt zichzelf als streng. Het is een aantrekkelijke gemeente met een eigen woonbedrijf en een aantal bekende appartementencomplexen waar mensen van buiten de gemeente graag naar toe verhuizen. Als zij een uitkering aanvragen stelt de gemeente als eis dat zij moeten solliciteren al voordat ze in de gemeente gaan wonen. Dit levert nog wel eens problemen en bezwaarschriften op, maar deze worden meestal ongegrond verklaard. Het heeft als effect dat mensen of aan het werk gaan en deze aanpak waarderen of dat ze dit vervelend vinden en vertrekken.

De beoordeling van de eigen gemeente als streng of mild hangt maar met een enkele eis samen. Er is een significant verband tussen toepassen van de 3 uur reistijd-eis en de beoordeling van de eigen gemeente als streng. Ook korten deze gemeenten vaker op de uitkering als men niet aan een tegenprestatie voldoet. De gemeenten die zichzelf als mild beoordelen passen minder vaak de eis toe: *Men moet er alles aan doen om de benodigde kennis en vaardigheden te krijgen om zodoende de kans op werk te verhogen.*

Er is verder geen significant verband tussen de beoordeling van de eigen gemeente en de resultaten die men ziet van de aangescherpte eisen en maatregelen. Ook is er geen verband met de grootteklasse en het feit of een gemeente een overschot of tekort op het BUIG heeft.

## **5.5 Kernbevindingen eisen en maatregelen in de Participatiewet**

De eisen die gesteld worden om de kansen op betaald werk te verhogen worden naar eigen zeggen door bijna alle gemeenten gehanteerd. Er is verschil in de mate waarin gemeenten de tegenprestatie opleggen, mensen verplichten een reistijd van 3 uur te accepteren en te solliciteren voordat men naar de gemeente verhuist. De tegenprestatie roept de meeste discussie op. De meeste gemeenten stimuleren dat mensen participeren in de vorm van vrijwilligerswerk of mantelzorg als tegenprestatie. Voor mensen die dat niet doen hebben



een aantal geïnterviewde gemeenten een tegenprestatie in de vorm van werken in de buitenruimte of een andere activiteit ingericht. Voor de gemeenten die dit invullen is de tegenprestatie vooral activerend bedoeld.

De mogelijkheid om een maatregel op te leggen als een uitkeringsgerechtigde zijn verplichtingen niet nakomt wordt door bijna alle gemeenten gebruikt. Een derde van de gemeenten doet dat ook als mensen weigeren een tegenprestatie te leveren. In de praktijk hebben klantmanagers soms moeite met het opleggen van (zware) maatregelen bij het niet voldoen aan de eisen omdat het een administratieve belasting is en ook burgers verder in de problemen kan brengen. Een enkele gemeente geeft aan dat zij er weinig aan toe komen om maatregelen op te leggen of experimenteert met kleine boetes als een acceptabele invulling van een maatregel.

Ruim de helft van de gemeenten ervaart als resultaat van de aangescherpte eisen en verplichtingen een grotere administratieve belasting bij de uitvoerende afdelingen. Naast dit minder positieve resultaat ziet een derde van de gemeenten ook positieve resultaten zoals toegenomen bereidheid van uitkeringsgerechtigden om zich in te spannen voor werk en betere inlichtingen om het recht op bijstand vast te stellen.



## 6 Ervaringen doelgroepen en instrumenten Participatiewet

### 6.1 Inleiding

Een belangrijke vraag voor deze meting is wat de ervaringen van de gemeenten zijn met de instrumenten die beschikbaar zijn in de Participatiewet. In dit hoofdstuk kijken we naar welke beschikbare instrumenten daadwerkelijk zijn ingezet en voor welke doelgroepen dit gebeurt. Vervolgens gaan we in op de vraag of dit nieuwe instrumentarium ook bijdraagt aan het realiseren van werkplekken bij reguliere werkgevers. Dit hoofdstuk begint in 6.2 met het overzicht van welke instrumenten ingezet worden voor welke doelgroep. In 6.3 wordt kort ingegaan op de situatie van uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In 6.4 kijken we welke instrumenten effect hebben. Vervolgens worden de ervaringen met de afzonderlijke instrumenten besproken: loonkostensubsidie in 6.5, beschut werk in 6.6, jobcoaching in 6.7 en de ervaringen met de indicaties banenafpraak in 6.8. De kernbevindingen van dit hoofdstuk zijn in 6.9 opgenomen.

### 6.2 Inzet instrumenten naar doelgroep

De gemeenten is per doelgroep gevraagd aan te geven welke instrumenten zij inzetten. Tabel 6.1 laat zien dat hier zich deels een logisch patroon aftekent maar dat er ook enkele instrumenten ingezet worden voor doelgroepen waarvan dat niet op voorhand te verwachten was. Zowel uit de open antwoorden bij deze vraag als uit de interviews bleek dat de vraag niet altijd goed begrepen was of dat er geen standaard beleid voor de inzet van een bepaald instrument was. Hierdoor moeten de resultaten uit deze tabel met enige voorzichtigheid geïnterpreteerd worden.

Tabel 6.1 Inzet instrumenten per doelgroep (% gemeenten) (n=108)

| N = 108   | LKS BUIG | Beschut werk | Jobcoach | Ondersteunings traject bij het vinden van werk (directe bemiddeling/ matching) | Sollicitatie-training | Scholing | Stages, participatieplaatsen gericht op versterken van werknemersvaardigheden | Loonkostensubsidie (tijdelijke) | Sociale activering | Geen ondersteuning |
|---|----------|--------------|----------|--|-----------------------|----------|---|---------------------------------|--------------------|--------------------|
| Uitkeringsgerechtigden die begeleiding nodig hebben bij arbeidstoeleiding maar die wel in staat zijn om 100% WML te verdienen | **       | **           | 30,6%    | 95,4%  | 91,7%                 | 73,1%    | 87,0%   | 57,4%                           | 41,7%              | 0,0%               |
| Uitkeringsgerechtigden die uitsluitend met inzet van instrumenten in staat zijn om 100% WML te verdienen                      | 47,2%    | 22,2%        | 68,5%    | 93,5%  | 83,3%                 | 80,6%    | 93,5%   | 63,9%                           | 52,8%              | 0,0%               |
| Uitkeringsgerechtigden, niet in staat om 100% WML te verdienen  | 90,7%    | 67,6%        | 88,0%    | 84,3%  | 65,7%                 | 63,9%    | 79,6%   | 44,4%                           | 57,4%              | 0,0%               |
| Uitkeringsgerechtigden met indicatie banenafpraak   | 93,5%    | 47,2%        | 90,7%    | 90,7%  | 60,2%                 | 59,3%    | 77,8%   | 39,8%                           | 50,0%              | 0,0%               |
| Uitkeringsgerechtigden, nu niet beschikbaar voor werk   | 2,8%     | 2,8%         | 0,0%     | 5,6%   | 9,3%                  | 38,0%    | 38,9%   | 0,9%                            | 86,1%              | 11,1%              |
| Niet uitkeringsgerechtigden (nuggers)   | 39,8%    | 28,7%        | 36,1%    | 70,4%  | 59,3%                 | 35,2%    | 43,5%   | 20,4%                           | 24,1%              | 12,0%              |
| Mensen met een Wsw indicatie (voormalig wachtlijst Wsw)   | 74,1%    | 78,7%        | 73,1%    | 69,4%  | 50,0%                 | 39,8%    | 58,3%   | 27,8%                           | 49,1%              | 2,8%               |

\*\* : Enkele gemeenten hebben hier 'ja' ingevuld. Uit de interviews bleek dat sommigen dit verkeerd begrepen hadden. Daarom zijn deze cijfers hier niet opgenomen.



### *Vaker/minder vaak ingezet*

De meeste instrumenten worden even vaak ingezet als voor invoering van de Participatiewet. De volgende instrumenten worden vaker ingezet bij een deel van de gemeenten:

- a. Stages, participatieplaatsen gericht op versterken van werknemersvaardigheden of vakvaardigheden – wordt bij 40,7% van de gemeenten vaker ingezet
- b. Loonkostensubsidie (tijdelijke) – wordt bij 39,8% van de gemeenten vaker ingezet (4,6% zet dit niet in)
- c. Sollicitatietraining – wordt bij 31,5% van de gemeenten vaker ingezet
- d. Ondersteuningstraject bij het vinden van werk (directe bemiddeling/matching) – wordt bij 28,7% van de gemeenten vaker ingezet
- e. Scholing – wordt bij 16,7% van de gemeenten vaker ingezet
- f. Sociale activering – wordt bij 27,8% van de gemeenten vaker ingezet.

Een samenwerkingsverband met een middelgrote gemeente in Zuid-Holland heeft een methodiek ontwikkeld waarbij klanten die zich aanmelden standaard 3 vragen krijgen: Klanten krijgen 3 vragen:

1. Bent u in staat om te werken?
2. Bent u in behandeling?
3. Heeft u schulden?

Op basis van de antwoorden wordt besloten of mensen richting arbeidsmarkt geleid kunnen worden of dat het beter is om eerst geen activiteiten richting arbeidsmarkt te ondernemen maar te focussen op het stabiliseren van hun leefsituatie.

Mensen met een *loonwaarde van minder dan 50%* (ingeschat op basis van deze 3 vragen) krijgen geen traject richting arbeidsmarkt. Voor die groep gaat het om stabiliseren: hulp bij schulden aflossen, opvoeding, gezondheid, dagritme opbouwen etc. De hulp die deze groep krijgt wordt in samenwerking met andere partners geboden en wordt vanuit het wijkteam ingestoken. In deze gemeenten gaat het om ongeveer de helft van het bestand waar dit voor geldt (dus niet richting arbeidsmarkt). Voor deze groep kunnen ook participatieplekken geboden worden, zodat mensen iets kunnen doen in de buurt. Dit is uitdrukkelijk geen invulling van de tegenprestatie.

Groep met 50-80% loonwaarde (en dit zijn niet alleen mensen met een indicatie banenafpraak): deze groep werd in het verleden vaak bemiddeld naar werk vanuit het idee dat dan ontwikkeling mogelijk was. Dit viel vaak tegen en leidde tot een desillusie bij werkgever en bij betrokkene. Voor deze groep is het belangrijk om de loonkosten per uur te reduceren en dat kan met LKS. Op basis van een loonwaardemeting wordt de hoogte van de LKS vastgesteld.

Groep met 80-100% loonwaarde: profiteert van aantrekken van de arbeidsmarkt. Voor die tijd had deze groep geen kans. Nu wordt deze groep met forfaitaire LKS van 50% aan werkgevers aangeboden voor een periode van 6 maanden, dan stopt de LKS. Deze groep is enorm geslonken door het aantrekken van de arbeidsmarkt. Deze gemeente heeft te maken met de grootste daling van het bestand. De statushouders komen er in het bestand wel weer bij.

*Uitkeringsgerechtigden die begeleiding nodig hebben bij arbeidstoeleiding maar die wel in staat zijn om 100% WML te verdienen*



Voor deze groep worden door bijna alle gemeenten instrumenten ingezet die direct op het vinden van een baan gericht zijn: bemiddeling naar werk, proefplaatsing en sollicitatietraining. Ruim de helft van de gemeenten zet ook tijdelijke loonkostensubsidie in, een eigen instrument van de gemeente.

*Uitkeringsgerechtigden die uitsluitend met inzet van instrumenten in staat zijn om 100% WML te verdienen*

Deze groep heeft wel verdienvermogen op minimumloonniveau, maar heeft daarbij instrumenten nodig. Naast de inzet van instrumenten direct gericht op het vinden van werk, zien we dat een groot deel van de gemeenten voor deze groep scholing inzetten en jobcoaching. Ook wordt het eigen gemeentelijk instrument tijdelijke loonkostensubsidie ingezet. Bijna de helft van de gemeenten zet ook loonkostensubsidie Participatiewet in. Bij navraag blijkt het dan vaak om tijdelijke contracten te gaan of een tijdelijke inzet van dit instrument om de werknemer de gelegenheid te geven zich te ontwikkelen waarna inzet van loonkostensubsidie niet meer nodig is.

*Uitkeringsgerechtigden, niet in staat om 100% WML te verdienen en uitkeringsgerechtigden met indicatie banenafpraak*

In tabel 6.1 zien we dat het voor de keuze van de instrumenten blijkbaar nauwelijks uitmaakt of het gaat om uitkeringsgerechtigden die niet in staat zijn het WML te verdienen of om uitkeringsgerechtigden die daarbij ook een indicatie banenafpraak hebben. Voor deze groepen worden de instrumenten van de Participatiewet bijna door alle gemeenten ingezet: loonkostensubsidie, jobcoaching en directe ondersteuning bij bemiddeling naar werk. Beschut werk wordt door meer gemeenten ingezet voor de groep die het WML niet kan verdienen dan voor de groep met de indicatie banenafpraak. Dit ligt ook in de lijn van de wet omdat degenen met een advies beschut werk geen indicatie banenafpraak hebben en niet meetellen voor de banenafpraak.

Gemeenten geven in de interviews ook aan dat het aandeel van deze groep groter wordt nu de economie weer aantrekt: "Hoe beter het met de economie gaat, hoe groter het aandeel van het granieten bestand wordt. Voor die groep past de wet niet goed, dan moeten de verplichtingen richting betaald werk opnieuw bezien worden. De wet geeft daar wel ruimte voor."

*Uitkeringsgerechtigden, nu niet beschikbaar voor werk*

Ruim 85% van de gemeenten zet sociale activering in voor de groep die niet beschikbaar is voor werk. Het gaat hier om een grote groep. In de eerste interviews kwam naar voren dat ongeveer de helft van de uitkeringsgerechtigden niet in staat is om naar werk toegeleid te worden. Vervolgens is dit systematisch nagevraagd en deze schatting werd in alle overige interviews bevestigd. Voor deze groep is stabiliteit in hun leven de belangrijkste doelstelling. Deze groep is bij de gemeenten die wij spraken groter dan het deel dat een ontheffing van de sollicitatieplicht heeft. Het gaat vaak om mensen met complexe problematiek op meerdere levensterreinen. De gemeente richt zich op ondersteuning, bijvoorbeeld door via het wijkteam te verwijzen naar de juiste hulpverlening of schuldhulpverlening.

*Nuggers*

Uit tabel 6.1 komt naar voren dat participatieplaatsen, sollicitatietraining en directe bemiddeling voor nuggers het meeste worden ingezet. Dit kan zowel ingezet worden voor de groep nuggers die van school komt (vso / PrO schoolverlaters) als voor de andere groep nuggers. De inzet van LKS, beschut werk of een jobcoach komt bij minder gemeenten voor (30%-40% van de gemeenten). Hier is ook geen onderscheid gemaakt tussen de schoolverlaters en de andere nuggers. Het gaat hier uiteraard om inzet voor nuggers met wie de gemeente contact heeft. De gemeenten is ook gevraagd op welke manier ze proberen in contact te komen met nuggers. Het feitelijk bereik van de groep nuggers komt hiermee niet in beeld.



Tabel 6.2 Hoe komt gemeente in contact met nuggers (n=108)

|   | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Gemeente zoekt doelgroep actief op via publieke media (inclusief website van de gemeente) | 12,1                 |
| Gemeente zoekt doelgroep actief op via sociale wijkteams                                  | 12,0                 |
| Gemeente heeft contact met UWV om zicht te krijgen op deze doelgroep                      | 17,6                 |
| Gemeente wacht of deze groep zich zelf meldt bij de gemeente                              | 95,4                 |
| Anders, namelijk.....   | 11,1                 |

#### *Voormalige wachtlijst Wsw*

Voor de burgers die op 31 december 2014 op de wachtlijst Wsw stonden zet ongeveer drie kwart van de gemeenten de instrumenten van de Participatiewet in: loonkostensubsidie, jobcoaching en het nieuwe instrument beschut werk.

De gemeenten zijn redelijk positief over de mate waarin schoolverlaters, waaronder eventueel nuggers, in beeld komen. Dit positieve beeld wordt wat genuanceerd door een onderzoek van de Inspectie SZW.

#### *Onderzoek Inspectie SZW: "als je ze loslaat ben je ze kwijt"*

In het onderzoek van de Inspectie SZW naar de dienstverlening voor de nieuwe doelgroep van de Participatiewet, de jongeren die voorheen instroomden in de Wajong, constateert de inspectie dat een aantal risico's zich voordoen bij de arbeidsdeelname van de jongeren:

- Jongeren die van de Vso en PrO-scholen afkomen zijn goed in beeld. Minder goed in beeld zijn nuggers, schooluitvallers, baanverliezers en jongeren uit het regulier onderwijs.
- De meerderheid van de gemeenten leidt jongeren met een lage arbeidsproductiviteit (tot 30-50 % van het WML) niet naar betaald werk maar naar alternatieve vormen van participatie zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk. De Inspectie meent dat het niet in lijn is met het doel van de Participatiewet om mensen met een arbeidsbeperking bij voorbaat uit te sluiten van begeleiding naar betaald werk.
- Gemeenten zijn niet altijd in staat of bereid om alle jongeren die nog geen werk hebben voorzieningen aan te bieden. Hierdoor komt het uitgangspunt "Jongeren zitten niet thuis op de bank" in het geding.
- De meerderheid van de gemeenten begrenst de inzet van jobcoaching in omvang en/of duur waardoor de kans op duurzame participatie kleiner is.<sup>8</sup>

Met name het eerst genoemde punt wordt door gemeenten in dit onderzoek ook genoemd. Ongeveer een derde van de gemeenten vindt dat ze de dienstverlening kunnen leveren die ze zouden willen. Het beperkte budget is voor andere gemeenten de belangrijkste reden waardoor zij niet de dienstverlening kunnen leveren die ze zouden willen.

<sup>8</sup> Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Als je ze loslaat ben je ze kwijt, Den Haag, 2016.

<https://www.inspectieszw.nl/binaries/inspectieszw/documenten/rapporten/2016/10/15/als-je-ze-loslaat-ben-je-ze-kwijt/Als-je-ze-loslaat-ben-je-ze-kwijt.pdf>



### 6.3 Uitkeringsgerechtigden zonder direct perspectief op werk

Gemeenten maken bij de uitvoering van de wet onderscheid tussen werkzoekenden die direct of op afzienbare termijn (één tot twee jaar) bemiddelbaar zijn naar werk en werkzoekenden die nu nog een te grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. In de interviews noemen gemeenten percentages van 30 tot 50% van hun bestand waar dienstverlening richting werk wordt ingezet. Voor de overige 50 tot 70% van de uitkeringsgerechtigden is de afstand naar werk op dit moment nog te groot. Zij ontvangen dienstverlening gericht op participatie of zijn op dit moment niet actief in beeld bij werk en inkomen. De groep die niet in beeld is, heeft vaak al langer een uitkering.

#### *Bepalen van de afstand tot werk bij instroom in de uitkering*

Hoewel er in de interviews niet expliciet naar gevraagd werd, melden de geïnterviewde gemeenten vrijwel allemaal dat zij beginnen met een gestructureerde intake voor het vaststellen van de mogelijkheden voor werk. Genoemd zijn bijvoorbeeld een intake en diagnose aan de hand van de Zelfredzaamheidsmatrix, Werkstap, Tredenkiezer en het Vraagverhelderingsgesprek. Daarnaast beschikken gemeenten over instrumenten zoals direct werk, werkervaringsplaatsen, wijkwerkplaatsen et cetera om de inzetbaarheid voor werk in de praktijk te toetsen en te vergroten. De kleine gemeenten maken vaker gebruik van een integrale intake voor het hele sociaal domein, om vervolgens op maat afspraken te maken over de inzet in ondersteuning bij het vinden van werk, vrijwilligerswerk en maatschappelijke participatie. Daarbij kan re-integratie tijdelijk worden opgeschort om eerst andere zaken op te lossen (bijvoorbeeld schuldenproblematiek of gezondheidsproblemen) of wordt een combinatie van hulp en re-integratie aangeboden.

#### *Dienstverlening aan 'het zittend bestand'*

Bij de invoering van de Participatiewet had een grote groep werkzoekenden al langer een uitkering onder de wet werk en bijstand. Daaronder ook een kwetsbare groep die feitelijk niet in staat is om betaald te werken. Voor de dienstverlening die deze groep ontvangt blijkt er verschil te zijn tussen grote en kleine gemeenten.

De drie kleinste gemeenten die zijn gesproken geven zonder uitzondering aan dat bij het team werk en inkomen met elke uitkeringsgerechtigde afspraken op maat zijn over de inzet in de komende periode. Eén gemeente weet dat er maar vier personen zijn waarvoor op dit moment geen actieve afspraken over participatie zijn.

Bij de grote gemeenten geven enkele gemeenten aan dat een deel van de uitkeringsgerechtigden niet actief niet in beeld is bij werk en inkomen. Zij benoemen allen het voornemen om in de komende periode ook voor deze groep de mogelijkheden in beeld te gaan brengen, dit in afstemming met de middelen en instrumenten voor dienstverlening WMO. Eén gemeente gaat keukentafelgesprekken voeren, andere gemeenten zetten meer in op het verbinden van arbeidsmatige dagbesteding in combinatie met beschut werk of het ontwikkelen van wijkwerkprojecten voor actieve participatie.

Daar waar in de interviews is gesproken met uitvoeringsorganisaties voor de dienstverlening richting werk is de groep die volgens de gemeente een te grote afstand heeft tot werk niet in beeld.

#### *Inzet instrumenten voor groep met grote afstand tot arbeidsmarkt*

De helft van de cliënten van een grote gemeente in Noord-Nederland heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor die groep zet de gemeente eigen instrumenten in zoals wijkwerkplaatsen waar mensen eenvoudige onderhoudswerkzaamheden voor de buurt verrichten met als doel participatie in de brede zin van het woord.



In een grote gemeente in Midden-Nederland wordt voor ongeveer 70% van de uitkeringsgerechtigden dienstverlening gericht op activering of zorg ingezet. Deze gemeente gebruikt aan de poort een brede intake, waarna voor de burger één vast aanspreekpunt wordt georganiseerd. Deze contactpersoon is afkomstig uit de sector waar het belangrijkste startpunt voor de dienstverlening ligt (financiën, multi-problematiek, re-integratie). De dienstverlening voor degenen die niet gericht zijn op werk kan heel breed zijn en variëren van dagbesteding tot zorg.

In een middelgrote gemeente in Noord Holland is ongeveer de helft van het bestand niet richting arbeidsmarkt te bewegen en hoort tot de doelgroep zorg. Voor deze groep kan de tegenprestatie worden ingezet om sociaal isolement tegen te gaan. Mensen met werkpotentieel wordt een traject van zorg naar werk aangeboden waar vrijwilligerswerk ook onderdeel van is.

## 6.4 Effect instrumenten

Per doelgroep is gevraagd welke drie instrumenten de meeste bijdrage leveren aan de uitstroom naar werk. In tabel 6.3 is de top 3 per doelgroep aangegeven met oplopende kleuren blauw, waarbij de meest donkere kleur staat voor het instrument dat volgens de gemeente het meeste verschil maakt.

Tabel 6.3 Instrumenten met meeste bijdrage aan uitstroom naar werk (maximaal 3 per doelgroep)

| N = 106   | LKS (BUIG) | Beschut<br>Werk | no-riskpolis | jobcoaching | tijdelijke LKS<br>(Participatie<br>budget) | proef-<br>plaatsing | participatie-<br>plaatsen | detachering | sollicitatie-<br>trainingen | eigen<br>instrumenten<br>gemeente | geen  |
|---|------------|-----------------|--------------|-------------|--|---------------------|---------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------|
| Uitkeringsgerechtigden in staat om 100% WML te verdienen maar begeleiding nodig bij het vinden/houden van werk. | **         | 0,0%            | 13,2%        | 27,4%       | 37,7%                                      | 73,6%               | 6,6%                      | 16,0%       | 44,3%                       | 31,1%                             | 1,9%  |
| Uitkeringsgerechtigden die uitsluitend met inzet van instrumenten in staat zijn om 100% WML te verdienen        | 38,7%      | 0,0%            | 33,0%        | 44,3%       | 27,4%                                      | 70,8%               | 11,3%                     | 14,2%       | 23,6%                       | 20,8%                             | 0,0%  |
| Uitkeringsgerechtigden, niet in staat om 100% WML te verdienen  | 82,1%      | 15,1%           | 59,4%        | 50,0%       | 16,0%                                      | 36,8%               | 5,7%                      | 6,6%        | 0,0%                        | 12,3%                             | 0,0%  |
| Uitkeringsgerechtigden opgenomen in het doelgroepregister   | 86,8%      | 17,0%           | 65,1%        | 67,0%       | 7,5%                                       | 30,2%               | 0,9%                      | 6,6%        | 0,0%                        | 4,7%                              | 0,0%  |
| Uitkeringsgerechtigden, nu niet beschikbaar voor werk   | 0,9%       | 1,9%            | 0,0%         | 1,9%        | 0,9%                                       | 10,4%               | 31,1%                     | 1,9%        | 14,2%                       | 67,9%                             | 29,2% |
| Niet uitkeringsgerechtigden (nuggers)   | 12,3%      | 1,9%            | 8,5%         | 8,5%        | 5,7%                                       | 32,1%               | 5,7%                      | 0,9%        | 43,4%                       | 43,4%                             | 17,9% |
| Mensen met een Wsw indicatie (voormalig wachtlijst Wsw)   | 67,0%      | 48,1%           | 47,2%        | 40,6%       | 5,7%                                       | 14,2%               | 3,8%                      | 10,4%       | 0,0%                        | 11,3%                             | 2,8%  |

Deze tabel laat per doelgroep zien welke instrumenten door de meeste gemeenten zijn genoemd als bijdrage naar uitstroom. Hier tekent zich een logisch patroon af. Voor de uitkeringsgerechtigden die in staat zijn om 100% van het Wml te verdienen gaat het in de eerste plaats om proefplaatsing via de gemeente. Ook voor de uitkeringsgerechtigden die alleen met de inzet van instrumenten in staat zijn om het WML te verdienen, noemt ruim 70% van de gemeenten de proefplaatsing als effectief instrument. Meestal gaat het om een plaatsing met een duur van één tot drie maanden. Voor degenen die niet in staat zijn het Wml te verdienen, degenen met een indicatie banenafpraak en mensen van de wachtlijst Wsw, wordt de structurele loonkostensubsidie het meest genoemd als bijdrage





aan uitstroom. Beschut werk wordt vooral genoemd voor degenen van de voormalige wachtlijst Wsw. Jobcoaching is juist belangrijk voor degenen die niet in staat zijn om het Wml te verdienen, al dan niet opgenomen in het doelgroepregister.

## 6.5 Loonkostensubsidie

Het nieuwe instrument loonkostensubsidie wordt door gemeenten ingezet voor de doelgroep arbeidsbeperkten die niet het WML kunnen verdienen. De ervaringen met de inzet van het instrument lopen uiteen zoals tabel 6.4 laat zien.

Tabel 6.4 Ervaringen met inzetten structurele LKS (n=107)

|   | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Onvoldoende budget om LKS in te zetten voor doelgroep banenafpraak  | 21,5                 |
| Onvoldoende budget om LKS in te zetten voor uitkeringsgerechtigden zonder indicatie banenafpraak              | 22,4                 |
| Het is niet gemakkelijk om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS                        | 8,4                  |
| Het is eenvoudig om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS                               | 29,9                 |
| LKS brengt voor de werkgever veel administratieve taken mee   | 30,9                 |
| Goed instrument voor werkgevers, eenvoudig uit te voeren  | 15,9                 |
| Goed instrument, uitvoering vraagt van gemeente veel tijd en administratie                                    | 62,6                 |
| Terughoudend met de inzet van LKS gezien de verwachte financiële effecten voor lange termijn onduidelijk zijn | 19,6                 |
| Geen ervaring/weet niet   | 7,5                  |
| Anders, namelijk  | 12,1                 |

Bijna twee derde van de gemeenten vindt dat de uitvoering van LKS veel tijd en administratie van de gemeente vraagt. Ook gemeenten die gebruik maken van de mogelijkheid een ander antwoord te geven noemen deels de bewerkelijkheid van het instrument en hoge additionele kosten. Additionele kosten zijn de extra kosten die de werkgever maakt om arbeidsparticipatie van de medewerker mogelijk te maken, zoals kosten voor begeleiding en kosten van verzuim.

Een gemeente noemt een punt dat ook in enkele interviews naar voren kwam, namelijk de administratieve belasting als een werknemer ziek wordt en de werkgever een beroep op de no-riSPOLIS doet. Ook zegt een gemeente dat een tijdelijke subsidie voor een werkgever een goedkoper instrument is.

In de interviews is verder beeld gekregen van de manier waarop gemeenten het instrument loonkostensubsidie inzetten. Verschillende gemeenten zetten dit als instrument voor bepaalde tijd in.



#### *Tijdelijke inzet loonkostensubsidie*

In een grote gemeente in de Randstad wordt loonkostensubsidie tijdelijk ingezet. Loonkostensubsidie is een instrument dat goed werkt voor de Participatiewet doelgroep. Die groep komt nadrukkelijker in beeld en je hebt een werkgever ook wat te bieden. De werkgever wordt gecompenseerd voor het productieverlies. Wij zetten de loonkostensubsidie Participatiewet tijdelijk in, tot het moment van hermeting van de loonwaarde. Je hoopt toch dat mensen zich nog ontwikkelen. Het positieve effect van het instrument loonkostensubsidie wordt wel beperkt omdat weinig plaatsingen duurzaam zijn. Mensen komen na een tijdje vaak terug bij de gemeente. Het gaat vaak om mensen met diverse problematiek en een kwetsbaar evenwicht. De kleinste verstoring, in de relatie, in de familie, in de financiën, kan dan al leiden tot een aanslag op het werkvermogen.

En een kleine gemeente in de Randstad:

“De LKS zetten we alleen in voor mensen met een banenafpraak, maar we werken alleen met tijdelijke LKS. We beginnen met iemand die komt en werk zoekt. Als diegene klaar is voor een baan, helpen we ze naar een baan, en dan komt die persoon op een plek terecht en dan maken wij afspraken met de werkgever. Dus dat kan een tijdelijke loonkostensubsidie zijn of een proefplaatsing.”

Sinds 1 juli 2016 hebben gemeenten de mogelijkheid forfaitaire Loonkostensubsidie van 50% loonwaarde in te zetten. Niet alle gemeenten maken hier gebruik van.

#### *Geen forfaitaire loonkostensubsidie*

Een kleine gemeente uit Zeeland werkt bewust niet met de forfaitaire LKS. Zij willen geen verkeerde verwachtingen wekken bij werkgevers. “Wanneer iemand binnenkomt met 50% loonwaarde en hij heeft eigenlijk meer loonwaarde en ontwikkelt zich misschien naar nog wel meer, dan moet je de werkgever steeds subsidie afpakken en dat vinden werkgevers niet leuk. Om uit te proberen werken ze wel met een iets langere proefplaatsing, maximaal 3 maanden. Dan wordt met de UWV methodiek de reële loonwaarde vastgesteld en daar wordt de LKS dan op gebaseerd.” De gemeente is van mening dat je weliswaar meer plaatsingen kan realiseren als je met forfaitaire LKS werkt, maar dat je dan minder kans hebt op een duurzame plaatsing. Dit beleid lijkt te werken, er vallen niet veel schoolverlaters uit die met LKS aan het werk zijn. Kort geleden heeft de eerste kandidaat vanuit de banenafpraak een vast contract gekregen.

Loonkostensubsidie kan worden ingezet zolang het nodig is, zo nodig tot de Aow-gerechtigde leeftijd. Daarvoor is het nodig dat de banen duurzaam worden. Tabel 6.5 laat zien dat het voor de gemeenten nog niet duidelijk is of de banen waarin mensen met loonkostensubsidie werken duurzaam worden.

Tabel 6.5 Verwachting duurzaamheid banen gestart met LKS (n=107)

| <b>Verwachting duurzaamheid banen met LKS</b>   | <b>Percentage gemeenten</b> |
|---|-----------------------------|
| De meesten hebben al een vast contract  | 0,9                         |
| De meesten hebben een tijdelijk contract waarvan de gemeente verwacht dat dit omgezet wordt naar een vast contract    | 13,1                        |
| De meesten hebben een tijdelijk contract zonder dat de gemeente verwacht dat dit omgezet wordt naar een vast contract | 25,2                        |
| Het is nog te vroeg om hier een verwachting over uit te spreken   | 60,7                        |
| Totaal  | 100                         |



In de interviews signaleren gemeenten dat werkgevers ook terughoudend zijn met het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep. Dat heeft zowel te maken met de doelgroep als met een algemene terughoudendheid van werkgevers om vaste contracten aan te gaan sinds de invoering van de Wet werk en zekerheid (Wwz).

#### *Veel plaatsingen, veel uitval*

Een grote gemeente signaleert: we plaatsen wel, maar is er ook veel uitval. Ruim 300 instroom, en bijna 300 uitstroom. Deels is de uitstroom vanwege einde arbeidsovereenkomst, deels ook vanwege andere in de persoon of in de match gelegen redenen.

In het onderzoek naar de ervaringen van werkgevers dat parallel aan dit onderzoek is uitgevoerd, komt een optimistischer beeld van de duurzaamheid van de banen met LKS naar voren. Een deel van de werkgevers die iemand met LKS in dienst heeft, heeft betrokkene al vast aangenomen of is van plan om dat te doen. De gemeenten hebben nog niet veel van deze ervaringen. Onderzoek van UWV laat enerzijds zien dat weinig mensen uit de doelgroep op basis van een vast contract werken en anderzijds dat de meerderheid na een jaar nog aan het werk is (zie box).

#### *UWV onderzoek naar duurzaamheid van de arbeidsovereenkomsten*

Uit een analyse van UWV op basis van het doelgroepregister en de polisadministratie blijkt dat tussen Q3 2015 en Q3 2016:

- 71% van de doelgroep Participatiewet heeft werk behouden. Zij zijn nog steeds (of opnieuw) aan het werk.
- 25 % van de doelgroep Participatiewet heeft het werk verloren.
- Van de verloonde uren van personen in de doelgroep Participatiewet in het derde kwartaal in 2015 19% werkzaam was op basis van een contract voor onbepaalde tijd. Eén jaar later was dat 16%.

De Doelgroep Participatiewet bevat relatief veel personen die recent aan het werk zijn gekomen, op basis van een tijdelijk contract. Het blijkt dat het voor deze groep moeilijker is om aan het werk te blijven dan voor de groep die al langer aan het werk is.<sup>9</sup> Voorheen in de Wajong verloor ca. 50% van de Wajongers die instroomde vanuit de Wajong na een jaar zijn/haar baan.<sup>10</sup>

De beleidsregels over de inzet van loonkostensubsidie verschillen. Tabel 6.6 geeft aan welke laagste loonwaarde gemeenten hanteren voor de inzet van loonkostensubsidie.

Tabel 6.6 Laagste loonwaarde waar LKS voor ingezet wordt (n=108)

|                  | Percentage gemeenten |
|------------------|----------------------|
| 30%              | 65,7                 |
| 50%              | 13,0                 |
| 70%              | 0,9                  |
| Anders, namelijk | 20,4                 |

Opvallend veel gemeenten (20,4%) geven aan een ander percentage als minimale loonwaarde te hanteren. Een paar keer wordt 40% genoemd, maar ook zeggen gemeenten

<sup>9</sup> UWV, Rapportage duurzaamheid van banen binnen de banenafspraken, juni 2017 <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/06/30/uwv-rapportage-duurzaamheid-van-banen-binnen-de-banenafspraken/uwv-rapportage-duurzaamheid-van-banen-binnen-de-banenafspraken.pdf>

<sup>10</sup> UWV, Monitor Arbeidsparticipatie 2015, Aan het werk zijn, komen en blijven van mensen met een arbeidsbeperking, UWV. Amsterdam, 2016. Auteurs en redactie Katinka van Brakel, Margreet Stoutjesdijk, Marcel Spijkerman



dat ze geen officiële ondergrens hanteren (maar dat lager dan 30% zelden voorkomt), dat dit niet bekend is en dat wel een bovengrens wordt gehanteerd, namelijk 70%. Ook uit de interviews komen verschillende percentages naar voren.

Er worden verschillende instrumenten gebruikt om de loonwaarde vast te stellen. Dariuz wordt het meeste gebruikt.

Tabel 6.7 gebruikt instrument om loonwaarde vast te stellen (n=108)

| Instrument loonwaardemeting | Percentage gemeenten |
|-----------------------------|----------------------|
| Dariuz                      | 44,4                 |
| Matchcare                   | 9,3                  |
| UWV                         | 22,2                 |
| Competencis                 | 13,9                 |
| Anders, namelijk            | 10,2                 |
| Totaal                      | 100                  |

Andere instrumenten die genoemd worden zijn Talent6, al dan niet in combinatie met een ander instrument, VTA, en GO WVS.

Gevraagd naar de ervaringen met het loonwaardeinstrument, geeft 40% van de gemeenten aan dat werkgever en gemeente het meestal eens zijn met de resultaten van de loonwaardemeting en komen gemakkelijk tot overeenstemming (niet in tabel). Nog eens 33,3% vindt dat het instrument goed werkt en aansluit bij de verwachtingen van werkgever en gemeente. Enkele gemeenten (2,8%) vinden het juist moeilijk om met het instrument dat ze gebruiken tot overeenstemming met een werkgever te komen. Er zijn geen verschillen in de ervaringen met de verschillende loonwaardeinstrumenten. Ruim een vijfde van de gemeente heeft nog nauwelijks ervaring met het instrument of vindt het te vroeg om hier een oordeel over te geven. In de open antwoorden komen enkele punten van kritiek op de instrumenten naar voren. Zo vindt een gemeente het een tijdrovend instrument en mist een andere gemeente de mogelijkheid om maatwerk te bieden. Een aandachtspunt dat verder nog genoemd wordt is het verschil tussen de loonwaarde op basis van het minimumloon en op basis van de cao waar de werkgever onder valt.

## 6.6 Beschut werk

Met ingang van 1 januari 2017 zijn gemeenten verplicht om beschut werk plekken in te richten voor de mensen met een advies beschut werk. In 2016 bleek dat het aantal gerealiseerde plaatsen beschut werk achter bleef bij de verwachting en bij de streefaantallen die vanuit het ministerie waren vastgesteld. Ook was duidelijk, zoals ook in onze eerste rapportage naar voren kwam, dat lang niet alle gemeenten beschut werk hadden ingericht of van plan waren dit in te richten. In de eerste meting gaf 39% van de gemeenten aan geen plaatsen beschut werk te creëren. Deze ontwikkeling was aanleiding voor nieuwe wetgeving voor beschut werk.

### *Advies beschut werk*

Ten tijde van de eerste meting in 2015 had 13% van de gemeenten een advies beschut werk aangevraagd. Op het moment van deze tweede meting is dat opgelopen tot 44%. Sinds 1 januari is het ook mogelijk dat mensen zelf een advies beschut werk bij UWV aanvragen zodat het aantal gemeenten dat te maken heeft met mensen met een advies beschut werk hoger kan zijn. In de interviews kwam naar voren dat het sterk verschilt per gemeente hoeveel mensen al zelf een aanvraag beschut werk hebben ingediend. Gemeenten hebben de indruk dat de UWV vestiging in de ene regio actiever is in het mensen wijzen op deze mogelijkheid dan in een andere regio. Ook kunnen verwijzers zoals MEE verschillend actief op deze nieuwe mogelijkheid wijzen. Drie kwart van de gemeenten die advies beschut werk heeft aangevraagd, heeft dit maximaal voor 10 mensen gedaan.



Enkele gemeenten komen tot hogere aantallen van rond de 30, 40 of zelfs 66 aanvragen. Niet alle aanvragen worden gehonoreerd. Van de gemeenten die een advies beschut werk hebben aangevraagd, heeft 43,4% minder aanvragen toegekend gekregen dan aangevraagd. Het kan gaan om 1 advies minder afgegeven, maar ook om meer afwijzingen, tot een maximum van 16 (bij de gemeente met de meeste aanvragen).

De aantallen die de gemeenten opgeven liggen bij de meeste gemeenten hoger dan de aantallen die tot en met het eerste kwartaal van 2017 in de CBS statistiek (SRG) zijn terug te vinden.

De ervaringen met het aanvragen van het advies beschut werk zijn wisselend. In een open vraag geeft een deel van de gemeenten aan dat ze minder adviezen beschut werk krijgen, en dus meer afwijzingen, dan verwacht. Ze vinden het "lastig om aan indicatie-eisen te voldoen" of ze vinden "de criteria voor beschut werk erg streng". Ook noemen sommigen het een intensieve procedure. Een enkele gemeente noemt het lastig om cliënten te vinden die aan de criteria voldoen.

#### *Aanvragen advies beschut werk lopen goed door samenwerking met UWV*

Er zijn ook gemeenten die aangeven dat de toekenning van de adviezen beschut werk juist loopt zoals verwacht, onder andere omdat de samenwerking met UWV goed is: "Ervaringen zijn goed, mede dankzij goede samenwerking met UWV met betrekking tot indicering". Een gemeente meldt dat zij voorafgaand aan een adviesaanvraag contact hebben met de arbeidsdeskundige van UWV om te bespreken of de aanvraag zin heeft. Dat werkt goed en voorkomt frustratie. "Nu, in 2017 worden kandidaten goed gematched, vindplaats is PrO/vso en soms een verdwaald persoon in onze bestanden".

#### *Beschut werk ingevuld*

Een middelgrote gemeente in het zuiden heeft beschut werk van het begin af aan ingevuld. Zij zijn nu koploper met het aantal dienstverbanden beschut werk. Door de vroege keuze voor beschut werk heeft deze gemeente inmiddels kennis van het traject. Mensen worden eerst in een voorschakeltraject geplaatst waar dan gekeken wordt wat ze kunnen en of het zinvol is om een advies beschut werk aan te vragen. Op die manier zijn 38 mensen geplaatst. Daarbij is ook goed samengewerkt met UWV. De gemeente heeft de expertise zelf in huis gehaald door een arbeidskundige in dienst te nemen. Nu het aantal dienstverbanden beschut werk zo hard oploopt vragen ze zich wel af of UWV de indicatie beschut werk wel uniform uitvoert. In andere gemeenten loopt het minder hard. Werken ze overal wel met dezelfde criteria? Op dit moment hebben zij geen budget meer voor meer plaatsen beschut werk en dan moet de campagne waarbij mensen op de mogelijkheid van zelf aanmelden gewezen worden nog beginnen. Ze zullen in G32 verband samen optrekken om dit probleem aan de kaak te stellen.

#### *Taakstelling beschut werk gerealiseerd*

Een grote en een kleine gemeente in het noorden realiseren beiden de taakstelling beschut werk voor 2017. Beide gemeenten zijn vanaf het begin gestart met de uitvoering van Beschut Werk. De realisatie moest even op gang komen, ook de vraag: "wie behoort tot de doelgroep?" speelde daarbij een rol. Inmiddels is er een werkwijze ontwikkeld waarin potentiële kandidaten voor nieuw beschut werk eerst een proefstage doen. Op basis van de ervaring wordt daarna een indicatie van het UWV aangevraagd. De evaluatie van de proefstage wordt door UWV meegenomen bij de indicatie. Dat gaat goed. Beide gemeenten hebben een goede samenwerking met het UWV. In het hele voortraject voor indicatie door het UWV is UWV al betrokken. En in enkele gevallen melden mensen zichzelf al aan bij het UWV, dat zijn veel PrO/vso jongeren.



### *Zelfmelders*

Een middelgrote gemeente in een samenwerkingsverband in Noord Holland merkt dat nu ook de adviezen beschut werk van de zelfmelders komen. Wat aantal betreft komen de gemeenten nu in de buurt van hun taakstelling. De mensen voor wie de gemeente advies beschut werk bij UWV aanvraagt, krijgen eerst een assessment bij het SW-bedrijf om te kijken of beschut werk het geschikte instrument is. Het instrument beschut werk blijft een duur instrument, want er zijn ook kosten voor begeleiding en voor de monitoring.

Een grote gemeente in de Randstad meldt over zelfmelders: de gemeente weet via de melding van UWV dat een indicatie is afgegeven, maar door de privacy-wetgeving weet men niet aan wie het is. Niet iedereen met een indicatie meldt zich ook bij de gemeente.

### *Onvoldoende kandidaten beschut werk*

In een grote gemeente in de Randstad, maar ook in een kleine gemeente in het noorden, blijkt dat het realiseren van de taakstelling nieuw beschut werk niet eenvoudig is. Er zijn niet voldoende kandidaten met een advies beschut werk in beeld om de taakstelling te halen. In de grote gemeente is een dedicated team beschut werk dat scholen en dagbesteding bezocht heeft om kandidaten in beeld te krijgen.

Op het moment van het onderzoek zijn 40 indicaties aangevraagd en ook toegekend, er lijkt een modus gevonden voor welke kandidaten een advies van UWV kan worden gekregen. Nadeel van deze afstemming in de uitvoering is dat er geen grenzen meer worden verkend.

De beleving is dat de criteria erg strak zijn geformuleerd. Soms zijn kandidaten bijvoorbeeld uitgevallen uit andere instrumenten, en is een opstap in nieuw beschut werk de meest passende optie. Maar als UWV oordeelt dat de persoon niet duurzaam is aangewezen op beschut werk, wordt de indicatie niet afgegeven.

In het interview met een vertegenwoordiger van een uitvoeringsorganisatie voor vier gemeenten blijkt dat voor drie van de vier gemeenten niet voldoende kandidaten met een advies beschut werk beschikbaar zijn. Daarentegen ook: "wij zijn positief verrast over de loonwaarde (gemiddeld 60%, tegen de verwachting in). Het is jammer dat de banen beschut werk heten en zo een aparte status is gecreëerd. Er lijkt soms meer mogelijk dan gedacht."

### *Geen advies beschut werk*

Aan de gemeenten die nog geen advies beschut werk hadden aangevraagd is gevraagd naar de reden. Bij ruim 40% was de reden dat beschut werk nog niet was ingericht en eveneens bij ruim 40% van deze gemeenten waren nog geen geschikte kandidaten in beeld (tabel 6.8).

Tabel 6.8 reden om nog geen advies beschut werk aan te vragen (n=60)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Onze gemeente heeft het instrument beschut werk nog niet ingericht | 43,3                 |
| Nog geen geschikte kandidaten om die indicatie voor aan te vragen  | 41,7                 |
| Onduidelijkheid over procedure aanvraag                            | 10,0                 |
| Anders, namelijk   | 26,7                 |

Ruim een kwart geeft een andere reden op, namelijk: het is beleid om geen beschut werk uit te voeren wegens volstrekt onvoldoende budget; vanwege onvoldoende uitstroom uit de Wsw hebben we nog geen plaats voor beschut werk. Ook geven enkele gemeenten aan dat zij een eigen invulling aan beschut werken geven omdat de criteria te streng zijn.



#### *Tot nu toe geen invulling beschut werk*

Een middelgrote gemeente in een samenwerkingsverband in Zuid-Holland had het instrument beschut werk vanwege de kosten nog niet ingevuld en moet dat nu vanwege de verplichting vanaf januari 2017 wel doen. Dat is nu ingericht voor degenen die een indicatie beschut werk hebben. Daarbij kijkt de gemeente wel goed of mensen het fysiek echt aankunnen. Als dat toch niet mogelijk is kunnen mensen naar arbeidsmatige dagbesteding stromen. Wat betreft beschut werk doet de gemeente wat verplicht is, maar dit gaat niet van harte. Vanuit beschut werk worden mensen bijna allemaal geplaatst bij reguliere werkgevers.

Financieel is het een lastig instrument omdat de gemeente er niet voldoende geld voor heeft. Incidenteel krijgen de gemeenten hier nu extra geld voor van het rijk, maar het gaat wel om een structureel contract dat mensen krijgen, dus met kosten die doorlopen.

Een middelgrote gemeente in Zuid Holland had beschut werk tot nu toe niet ingevuld. Er zijn genoeg manieren om participatie van deze groep te bevorderen en met beschut werk bevoordeel je deze groep ten opzichte van de reguliere WWB-groep. De taakstelling voor de gemeente is 4 plaatsen. Er zit nu 1 persoon in de pijplijn. Die is via de gemeente gestimuleerd om een indicatie aan te vragen. De gemeente wil beschut werk inzetten voor jongeren en schoolverlaters die dit nodig hebben, die willen ze ook wel aanmelden.

#### *Grens beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding*

Een middelgrote gemeente in een samenwerkingsverband in Noord-Holland geeft aan dat de keuze tussen beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding afhangt van wat het beste is voor de klant. In geval van beschut werk is de klant wel in staat om werkzaamheden uit te voeren als hij maar voldoende en goede begeleiding heeft. Bij arbeidsmatige dagbesteding gaat het om dagbesteding voor het welzijn van de klant. Wel is afgesproken dat activiteiten vanuit de Wmo tijdelijk kunnen zijn: als blijkt dat iemand zich ontwikkelt kan er uitzicht komen op werken via beschut werk. Soms worden beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding zelfs voor een periode gecombineerd wanneer dat goed is voor de ontwikkeling van de klant.

#### *Tijdelijk contract beschut werk*

Een kleine gemeente in het zuiden probeert de financiële risico's van beschut werken voorlopig in te perken door de kandidaten alleen een tijdelijk contract van 2 jaar aan te bieden. Het doel is groei, ontwikkeling, dus gedurende de contractperiode kijkt men of mensen door kunnen groeien naar gesubsidieerd werk. Verder wacht de uitvoeringsorganisatie het beleid van het nieuwe kabinet af. Gezien de financiële risico's gaan zij dus niet verder met de invulling dan de taakstelling vereist en werken zij alleen met tijdelijke contracten. Degenen die zich later melden worden op de wachtlijst geplaatst.

Ruim twee derde van de gemeenten heeft de werkplekken beschut werk bij de bestaande SW-organisatie ingericht.

Tabel 6.9 Positionering werkplekken nieuw beschut werk (n=106)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Onze gemeente heeft het instrument beschut werk nog niet ingericht | 10,4                 |
| Onze gemeente richt beschut werk in vanaf 1 januari 2017           | 17,0                 |
| Binnen de bestaande SW-organisatie                                 | 67,9                 |
| Bij reguliere bedrijven, inclusief de gemeente als werkgever       | 17,9                 |



|   | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Als groepsdetachering bij reguliere bedrijven               | 7,5                  |
| Bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding            | 4,7                  |
| Individueel of als groep bij sociale/publieke ondernemingen | 11,3                 |
| Op maat /variabel   | 17,0                 |
| Anders, namelijk  | 17,9                 |

De gemeenten die ook gebruik maken van een andere mogelijkheid noemen dat de mogelijkheden nog onderzocht worden en dat afspraken nog gemaakt moeten worden.

## 6.7 Jobcoaching

Jobcoaching is een relevant flankerend instrument. Plaatsing met loonkostensubsidie, maar ook beschut werken, gaat bijna altijd samen met begeleiding door een jobcoach. Tabel 6.10 laat zien dat de jobcoach bij bijna 40% van de gemeenten in dienst van de gemeente is.

Tabel 6.10 Hoe is instrument jobcoach vormgegeven (n=106)

| Vormgeving instrument jobcoach   | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Via een vaste samenwerkingspartner bij wie de gemeente jobcoach diensten afneemt | 17,9                 |
| Jobcoach in dienst van gemeente of uitvoeringsorganisatie                        | 38,7                 |
| Vast bedrag voor werkgever voor inhuur externe jobcoach                          | 7,5                  |
| Vast bedrag voor werkgever voor compensatie begeleiding door interne medewerker  | 2,8                  |
| Bij voorkeur via inzet van jobcoach van de werkgever                             | 4,7                  |
| Anders, namelijk...  | 28,3                 |
| <b>Totaal</b>  | <b>100</b>           |

Vergeleken met de manier waarop het instrument bij UWV is vormgegeven valt op dat cliënten van de gemeenten minder de mogelijkheid hebben om zelf de jobcoach te kiezen. Ook de ruim 28% van de gemeenten die "anders" aangeven, noemen slechts in een enkele geval dat het gaat om een individuele offerte. De meeste gemeenten die dit antwoord geven, maken gebruik van een combinatie van een jobcoach in dienst van de gemeente en een jobcoach van een andere organisatie. Ook wordt een jobcoach van het SW-bedrijf genoemd.

Bijna 70% van de gemeenten geven een eigen invulling aan de intensiteit van de inzet van de jobcoach (tabel 6.11). "Naar behoefte", "niet vastgelegd", "maatwerk" zijn veel voorkomende open antwoorden. Een enkele gemeente voegt een kwantificering toe, bijvoorbeeld maximaal 10% van de werktijd, 52 uur per jaar, 5% van de werktijd en een afbouwschema van 10% 1e jaar, 5% in het tweede jaar en 3% in het derde jaar.





Tabel 6.11 Beleidsregels voor intensiteit inzet jobcoach (n=106)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Tussen de 10% en 15% van de werktijd   | 0,9                  |
| Tussen de 7,5% en 10% van de werktijd  | 7,5                  |
| Tussen de 6% en 7,5% van de werktijd   | 1,9                  |
| Maximaal 6% van de werktijd  | 5,7                  |
| Percentage wordt in een periode van meerdere jaren afgebouwd tot maximaal 6% | 2,8                  |
| Percentage wordt in een periode van meerdere jaren afgebouwd tot 0%          | 11,3                 |
| Anders, namelijk.....  | 69,8                 |
| <b>Totaal</b>  | <b>100</b>           |

Ook wat betreft de duur van de jobcoaching geeft ongeveer een derde van de gemeenten een eigen invulling, waarbij het antwoord maatwerk het meeste voorkomt.

Tabel 6.12 Beleidsregels voor duur van de begeleiding door jobcoach (n=106)

|   | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Korter dan 1 jaar (inclusief verlengingen)      | 4,7                  |
| 1 jaar (inclusief verlengingen)                 | 8,5                  |
| 2 jaar (inclusief verlengingen)                 | 12,3                 |
| 3 jaar (inclusief verlengingen)                 | 13,2                 |
| Verlenging mogelijk zolang begeleiding nodig is | 29,2                 |
| Anders, namelijk.....                           | 32,1                 |
| <b>Totaal</b>                                   | <b>100</b>           |

De ervaringen met het instrument jobcoach zijn over het algemeen goed.

Tabel 6.13 Ervaringen met inzet instrument jobcoach (n=-106)

|   | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Werkgevers kunnen goed uit de voeten met dit instrument                   | 31,1                 |
| Werkgevers vinden het lastig om begeleiding door de Jobcoach in te passen | 4,7                  |
| De kwaliteit van de jobcoaches is niet altijd overtuigend                 | 11,3                 |
| Dit is een goed instrument voor de werknemers die het nodig hebben        | 57,5                 |
| Het is een relatief duur instrument                                       | 38,8                 |
| Wij hebben (nog) weinig ervaring, wij zetten het niet zo vaak in          | 24,5                 |
| Anders, namelijk.....   | 8,5                  |

Gemeenten die een andere ervaring noemen geven onder meer aan dat de inzet bij het SW-bedrijf goed loopt, dat de jobcoach nu nog wordt inzet via een externe partner, maar dat de gemeente dit op den duur zelf wil doen, maar ook dat de ervaring verschilt per werkgever.



### *Experimenteren met maatwerkafspraken*

Uit de interviews komt naar voren dat in sommige regio's afspraken zijn gemaakt over jobcoaching, maar dat er ook behoefte is om te experimenteren met maatwerkafspraken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld in een grote gemeente om de vraag van werkgevers voor een budget om zelf jobcoaching in te kopen. In een kleine gemeente loopt een pilot om toch ruimer jobcoach uren of budget te verstrekken dan dat nu is vastgelegd in de regio. De afspraken zijn een compromis tussen gemeenten met uiteenlopend budget. Wanneer het succes van een plaatsing afhangt van extra begeleiding, wil de gemeente graag op maat dienstverlening in kunnen zetten. Het experiment wordt binnenkort geëvalueerd.

## **6.8 Ervaringen indicaties banenafpraak**

In 2015 waren nog nauwelijks indicaties banenafpraak door de gemeenten aangevraagd. Een deel van de gemeenten die dit wel gedaan hadden, kregen te maken met een afwijzing of onduidelijke indicatiecriteria. Als belangrijke knelpunten hierbij werden toen genoemd: criteria indicatie banenafpraak zijn te streng (62% van de gemeenten) en besluitvorming over aanvraag duurt te lang (41%). Een aantal wijzigingen sindsdien en ondersteuning vanuit UWV door een dedicated arbeidsdeskundige heeft gemeenten geholpen bij het aanvragen van indicaties banenafpraak. Eén van de wijzigingen betrof de wijze waarop schoolverlaters van vso en PrO in het doelgroepregister geregistreerd kunnen worden. Hier is geen beoordeling arbeidsvermogen meer voor nodig. Een andere wijziging was dat burgers zelf bij UWV konden vragen om een beoordeling (vanaf juli 2015). Zodoende blijven er minder kandidaten voor de gemeenten over voor wie zij een indicatie banenafpraak kunnen aanvragen.

In 2015 had 35% van de gemeenten nog geen indicatie banenafpraak aangevraagd. Op het moment van de tweede meting heeft 21,6% van de gemeenten dat nog niet gedaan. De belangrijkste reden om geen indicatie banenafpraak aan te vragen is dat volgens gemeenten al hun potentiële kandidaten al in het doelgroepregister zijn opgenomen.

Tabel 6.14 Redenen om geen indicatie aan te vragen (n=23)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Alle potentiële kandidaten staan automatisch in doelgroepregister (o.m. schoolverlaters VSO) | 65,2                 |
| Onzekerheid over uitkomst aanvraag   | 0                    |
| Onduidelijkheid over procedure aanvraag  | 13,0                 |
| Anders, namelijk...  | 43,5                 |

De gemeenten die "anders, namelijk" antwoorden noemen bijvoorbeeld dat mensen zelf een indicatie aanvragen of dat zij niet weten waarom dit het geval is.

Van de gemeenten die wel een indicatie banenafpraak hebben aangevraagd, heeft 51,8% 1 tot 15 indicaties aangevraagd. Het maximale aantal indicaties dat een gemeente heeft aangevraagd is 391. Niet alle aanvragen worden toegekend.

In de interviews blijkt dat sommige gemeenten vanaf de start van de Participatiewet tijdelijke subsidies aan werkgevers hebben verstrekt ter compensatie van verminderde productiviteit. Met de invoering van de Praktijkroute in 2017 is deze groep medewerkers alsnog toegevoegd in het doelgroepregister.



### *Voorschot op Praktijkroute*

De uitvoeringsorganisatie van een grote gemeente heeft een voorschot op de Praktijkroute genomen. De aanname was: personen in de bijstand hebben een afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor het niet lukt om regulier werk te vinden. Daarmee is de inzet van loonkostensubsidie gelegitimeerd.

Nu na 1 januari 2017 de Praktijkroute is goedgekeurd, heeft de gemeente ook gelijk een goed resultaat op de Banenafpraak. De inschatting was dat deze anders ook niet gerealiseerd kan worden, tenzij ook de personen uit de praktijkroute mee kunnen tellen. Het beeld bij de gemeente is dat daardoor uiteindelijk meer mensen aan het werk zijn.

UWV geeft gemeenten een kopie van de beschikking indicatie banenafpraak (met bsn). Tabel 6.15 laat zien dat ongeveer een derde van de gemeenten actief probeert deze burgers te benaderen en dat eveneens een derde hier geen aparte actie op onderneemt.

Tabel 6.15 Wat doet gemeente met bsn's die UWV doorgeeft als burger in doelgroepregister is opgenomen (n=106)

|   | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Geen aparte actie   | 33,0                 |
| Deze burgers proberen we actief te bereiken                                   | 32,1                 |
| Onbekend, het is niet duidelijk waar deze overzichten in de organisatie zijn. | 10,4                 |
| Anders, namelijk.....   | 24,5                 |
| <b>Totaal</b>   |                      |

## 6.9 Onafhankelijke cliëntondersteuning

Cliënten hebben vanuit de Wmo recht op onafhankelijke ondersteuning. Bijna 60% van de gemeenten biedt ook onafhankelijke cliëntondersteuning aan.<sup>11</sup> Een kwart van de gemeenten, of tenminste het hoofd werk & inkomen of zijn/haar vervanger, weet niet of deze vorm van cliëntondersteuning wordt aangeboden.

Tabel 6.16 Biedt gemeente cliënten onafhankelijke cliëntondersteuning vanuit de Wmo aan?

|               | Percentage gemeenten |
|---------------|----------------------|
| Ja            | 58,5                 |
| Nee           | 17,0                 |
| Niet bekend   | 24,5                 |
| <b>Totaal</b> | <b>100</b>           |

Er is geen samenhang tussen het aanbieden van onafhankelijke cliëntondersteuning en de grootte van de gemeente of de betrokkenheid van de cliëntenraad bij de voorbereiding van de Participatiewet (eerste meting).

<sup>11</sup> De cliëntondersteuning moet worden vormgegeven voor cliënten in het sociaal domein en moet zodoende ook gelden voor cliënten van Werk & Inkomen.



## 6.10 Kernbevindingen doelgroepen en instrumenten

### *Gemeenten zetten in op integralere ondersteuning voor doelgroepen*

Een deel van de gemeenten heeft een integrale toegang voor het sociaal domein ontwikkeld, anderen werken met een gescheiden intake. In de intake bepalen gemeenten of iemand de mogelijkheid heeft al dan niet met begeleiding richting betaald werk te gaan. De geïnterviewde gemeenten geven aan dat het voor ongeveer de helft van de werkzoekenden in het bestand niet reëel is om op afzienbare termijn richting arbeidsmarkt te bewegen. Gemeenten zetten daar ook niet op in.

### *Ondersteuning nuggers*

Voor de niet uitkeringsgerechtigden (nuggers) hanteren gemeenten twee lijnen. Voor de schoolverlaters vso/PrO die nog geen recht op een uitkering hebben, is in de meeste gemeenten overleg met de scholen ingericht en worden de instrumenten ingezet die nodig zijn om deze groep aan het werk te helpen. Het gaat dan om loonkostensubsidie, jobcoaching en bemiddeling naar werk. Daarnaast kunnen nog andere instrumenten worden ingezet. Deze groep heeft een indicatie banenafspraken. De nuggers die niet tot deze categorie behoren worden door gemeenten niet actief benaderd. De nieuwe instrumenten van de Participatiewet, zijnde loonkostensubsidie (LKS), jobcoaching, no-riskpolis en beschut werk, zijn bestemd voor de doelgroep die niet in staat is zonder ondersteuning 100% van het minimumloon te verdienen. De inzet van de instrumenten is gerelateerd aan de indicatie banenafspraken en het advies beschut werk van UWV.

### *Indicaties banenafspraken eenvoudiger*

In 2015 had 65% van de gemeenten een indicatie banenafspraken aangevraagd. In 2017 heeft bijna 80% van de gemeenten een of meer indicaties banenafspraken aangevraagd. De belangrijkste reden waarom gemeenten nog geen indicatie hebben aangevraagd is dat alle potentiële kandidaten al zijn opgenomen in het doelgroepregister. Gemeenten hebben hun kennis van de indicatiestelling uitgebreid en hebben minder dan in 2015 te maken met afwijzingen en onduidelijkheid in de procedure. In de praktijk hebben gemeenten ook mensen met verminderde loonwaarde zonder indicatie banenafspraken met tijdelijke loonkostensubsidie aan het werk geholpen. Deze mensen worden nu via de Praktijkroute alsnog opgenomen in het doelgroepregister.

### *Loonkostensubsidie wordt positief beoordeeld, duurzaamheid banen nog onzeker*

De loonkostensubsidie kan worden verstrekt aan werkgevers die een medewerker in dienst nemen die niet in staat is 100% loonwaarde te verdienen. De loonwaarde wordt vastgesteld aan de hand van de loonwaardemeting op de werkplek. Verreweg de meeste gemeenten oordelen positief over het effect van loonkostensubsidie. Het is een aantrekkelijk instrument om werkgevers aan te bieden, werkgevers worden concreet gecompenseerd voor de verminderde productiviteit van een werknemer met een arbeidsbeperking en de extra investering in inwerken en begeleiding. Uit de interviews blijkt verder dat een groot deel van de gemeenten gebruik maakt van een tijdelijk inzet van loonkostensubsidie, tenminste tot het volgende moment van loonwaardemeting. Dit geldt zowel voor de zowel loonkostensubsidie Participatiewet als voor het eigen instrument loonkostensubsidie van de gemeente. Ruim 60% van de gemeenten vindt het nog te vroeg om een verwachting uit te spreken over de duurzaamheid van de banen waarin mensen met loonkostensubsidie werken.

### *Gemeenten ervaren onduidelijkheid en verschillen in criteria voor beschut werk*

Gemeenten verschillen in de mate waarin zij beschut werk hebben ingericht. Een deel van de gemeenten is gestart vanaf 2015, een ander deel doet dat vanaf 1 januari 2017. Meer dan de helft van de gemeenten richt de werkplekken beschut werk in bij het voormalige SW-bedrijf. De gemeenten die al ervaring hebben met de invulling van beschut werk,



hebben deels hun taakstelling gerealiseerd. Daarbij komen uit de interviews drie punten naar voren. Ten eerste laat een aantal gemeenten zien dat zij in samenwerking met UWV, al dan niet in een voortraject bij de SW-organisatie, goed kunnen inschatten voor wie een aanvraag advies beschut werk kansrijk is. Ten tweede geven verschillende gemeenten aan dat de criteria niet altijd duidelijk zijn en dat zij zich afvragen of in alle regio's het advies beschut werk op dezelfde manier wordt afgegeven. Als derde geven de gemeenten die hun taakstelling nagenoeg hebben ingevuld aan dat nu het risico van een nieuwe wachtlijst voor beschut werk ontstaat.

#### *Proefplaatsing wordt als effectief instrument ervaren*

Gemeenten ervaren proefplaatsing als een effectief instrument. Dit vinden ze vooral effectief voor de uitkeringsgerechtigden die in staat zijn om 100% van het Wml te verdienen. Maar ook voor de uitkeringsgerechtigden die alleen met de inzet van instrumenten in staat zijn om het WML te verdienen, noemt ruim 70% van de gemeenten de proefplaatsing als effectief instrument.

#### *Jobcoaching gebeurt op maat*

Jobcoaching wordt op maat ingezet voor mensen die met loonkostensubsidie gaan werken. Bijna 40% van de gemeenten heeft zelf jobcoaches in dienst. Het komt weinig voor (10,3%) dat gemeenten jobcoaching organiseren door een werkgever daar een vast bedrag voor te geven. Ook geven weinig gemeenten aan dat een cliënt zelf een keuze voor een jobcoach maakt. Het overgrote deel van de gemeenten vult de inzet van de jobcoach met maatwerk in. Dat betekent dat weinig gemeenten beleidsregels hebben voor de intensiteit van de inzet van een jobcoach of voor de duur van de begeleiding. Gemeenten ervaren jobcoaching als een goed instrument voor werknemers die het nodig hebben. Zij komen weinig knelpunten bij werkgevers tegen bij de inzet van een jobcoach.

#### *Cliëntenondersteuning*

De onafhankelijke cliëntenondersteuning waar cliënten binnen het sociaal domein recht op hebben wordt door bijna 60% van de gemeenten aangeboden, terwijl van een kwart van de gemeenten niet bekend is of het wordt aangeboden.



## 7 Contacten met werkgevers

### 7.1 Inleiding

De bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep Participatiewet is cruciaal voor het succes van de Participatiewet. Medewerking van werkgevers vraagt een passende werkgeversbenadering. In dit hoofdstuk wordt in 7.2 de bereidheid van werkgevers besproken. De invulling van de werkgeversbenadering komt in 7.3 aan de orde.

### 7.2 Bereidheid werkgevers

Gemeenten hebben wisselende ervaringen met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen voor doelgroep Participatiewet. Vergeleken met 2015 is het percentage gemeenten dat nog geen ervaring heeft met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen sterk afgenomen van 30% naar 6%. Tabel 7.1 laat een vergelijking zien van de ervaringen van gemeenten met werkgevers tussen 2015 en 2017. Daarbij waren niet alle antwoordmogelijkheden hetzelfde in beide jaren. Bijna de helft van de gemeenten ziet in 2017 wel dat werkgevers bereid zijn om plaatsen beschikbaar te stellen, al dan niet specifiek voor de doelgroep banenafpraak. Dit is een stijging ten opzichte van 2015 toen het om 37% van de gemeenten ging. Maar ook bijna de helft van de gemeente ervaart in 2017 dat werkgevers terughoudend zijn en terugdeinzen voor de problematiek.

Tabel 7.1 Bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen voor doelgroep Participatiewet (n=106)

|  | % gemeenten<br>2017 | % gemeenten<br>2015 |
|--|---------------------|---------------------|
| Nog nauwelijks ervaring mee  | 5,7                 | 30                  |
| Werkgevers zijn geïnteresseerd maar maken dit nog niet concreet  |                     | 32                  |
| Werkgevers zijn terughoudend,  | 12,3                |                     |
| Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de problematiek van de kandidaten  | 22,6                |                     |
| Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de complexe voorwaarden  | 12,3                |                     |
| Werkgevers geven aan geen passende plekken te hebben   | 0                   |                     |
| Werkgevers zijn bereid om plaatsen voor de banenafpraak ter beschikking te stellen   | 28,3                | 10                  |
| Werkgevers zijn vooral bereid om mensen uit de doelgroep Participatiewet te plaatsen met de nieuwe instrumenten  |                     | 10                  |
| Werkgevers zijn bereid om plaatsen voor de mensen uit de doelgroep Participatiewet ter beschikking te stellen (ongeacht of de persoon tot de doelgroep van de baanafpraak hoort) | 18,9                | 17                  |
| Totaal   | 100                 | 100                 |



Gemeenten hebben de ervaring dat meer werkgevers bereid zijn om plaatsen beschikbaar te stellen voor de banenafpraak dan voor de brede doelgroep Participatiewet. In de interviews komt wel naar voren dat een deel van de vacatures niet passend is voor de doelgroep banenafpraak.

De grote gemeenten ervaren meer bereidheid van werkgevers dan kleine gemeenten, deels omdat kleine gemeenten hier nog weinig ervaring mee hebben. Verder hangt de bereidheid die gemeenten bij werkgevers ervaren samen met de samenwerking met andere gemeenten en/of UWV en de SW in de regio, de inzet van de nieuwe instrumenten en het beleggen van aanbodversterking en re-integratie bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Deze verschillende samenhangen duiden op een positief effect van samenwerking op de bereidheid van werkgevers om werkplekken beschikbaar te stellen.

*Lastig om mensen met beperking te plaatsen*

Een grote stad in Zuid-Nederland ziet dat werkgevers op dit moment geïnteresseerd zijn in goede mensen vanwege de aantrekkende economie. Het aannemen van mensen uit de doelgroep gebeurt vanuit het motief sociaal gevoel. Er zijn eigenlijk niet voldoende werkgevers die om hun sociaal gevoel aangesproken kunnen worden. Het is lastig om mensen met een beperking te plaatsen. De beperking gaat niet weg. Het is de vraag of arbeid voor deze groep niet opnieuw gedefinieerd moet worden. "We vragen nu erg veel van mensen en je moet behoorlijk belastbaar zijn om 'arbeidsfit' te zijn."

*Passendheid vacatures voor doelgroep uitkeringsgerechtigden Participatiewet*

Onderzoek van CBS laat ook zien dat de passendheid van de vacatures een probleem kan zijn. Er is sprake van groei van het aantal vacatures. Gemeenten constateren dat de beschikbare vacatures niet passend zijn voor de uitkeringsgerechtigden in de Participatiewet. Dit beeld klopt met een analyse van CBS van de segmenten waar veel vraag is naar personeel. Het UWV presenteert in haar arbeidsmarktprognose 2017 de volgende data van CBS.<sup>12</sup>

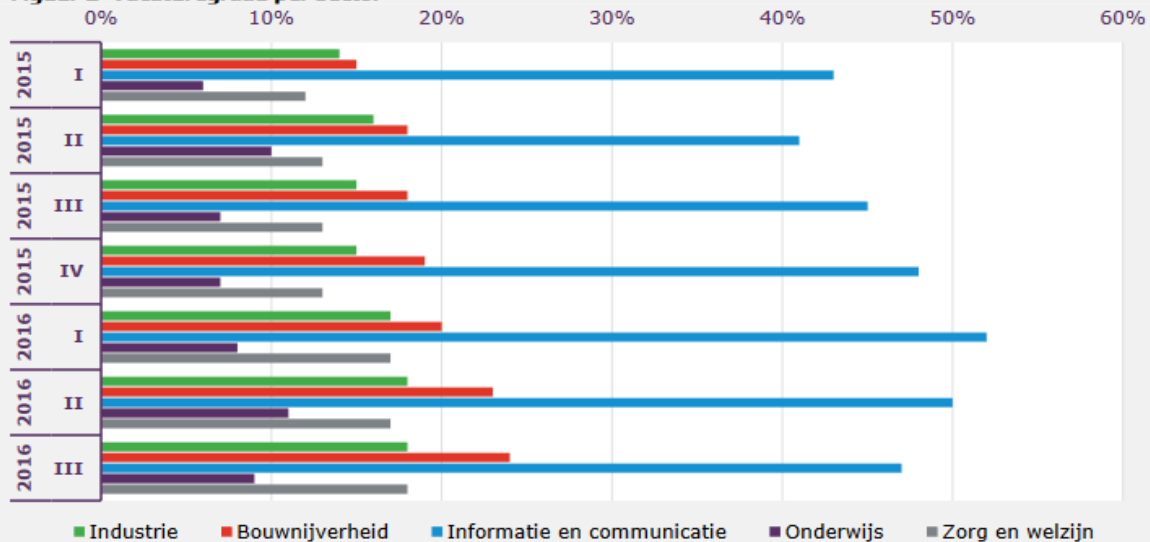
---

<sup>12</sup> UWV, Arbeidsmarktprognose, landelijke update januari 2017  
<https://www.uwv.nl/overuwv/Images/UWV-arbeidsmarktprognose-2017-update.pdf>



In figuur 2 is van een vijftal sectoren de vacaturegraad weergegeven.<sup>a</sup> De vacaturegraad is het hoogst in de sector informatie en communicatie en het laagst in het onderwijs. Door de oplopende vacaturegraad, vooral in de industrie en bouwnijverheid, neemt ook het aandeel moeilijk vervulbare vacatures toe. Een groot deel van de vacatures voor ICT'ers op hbo-niveau is moeilijk vervulbaar (65%). Van de vacatures voor technici (industrie, onderhoud en productie) zijn vooral de vacatures op mbo-niveau moeilijk vervulbaar (52-56%). Voor functies op lbo-niveau is het aandeel moeilijk vervulbare vacatures laag, alleen voor productiewerk is het wat lastiger om de juiste mensen te krijgen (15%).<sup>b</sup>

**Figuur 2 Vacaturegraad per sector**



a) CBS, 23 december 2016, *Banen en vacatures naar bedrijfstak*.

b) Spek, van der H. e.a. (2016). *HR-trends 2016-2017*. Performa HR, ADP en Berenschot.

### 7.3 Werkgeversbenadering

De concrete invulling van de werkgeversbenadering is in de interviews besproken. Daarbij is ook gevraagd naar de werkgevers waar de kans op plaatsing het grootste is. Daarbij werd opvallend vaak op het MKB gewezen. In middelgrote of kleinere gemeenten zijn de MKB werkgevers bekend bij de gemeente en zijn ze soms zelf ook bekend met de doelgroep. Een deel van de MKB werkgevers neemt hun maatschappelijke verantwoordelijkheid serieus en is bereid om enkele mensen te plaatsen. In een enkele regio waar dit van toepassing is, wordt nog gewezen op het christelijk karakter van de werkgevers in de regio wat ook bijdraagt aan hun invulling van MVO.

Een paar varianten die we tegen kwamen zijn een intensieve samenwerking met een uitzendbureau en de inzet van de sociale onderneming Flextensie. Bij Flextensie gaat het om tijdelijke werkervaringsplaatsen met behoud van uitkering, bedoeld als opstap naar de arbeidsmarkt.

#### *Vraaggerichte of aanbodgerichte benadering is maatwerk*

Een kleine gemeente in het westen kijkt per situatie welke benadering past. Vraaggericht of aanbodgericht kan allebei, dat werkt beide kanten op. Soms hebben we een kandidaat waarvoor we in het grote bestand gaan kijken, en dan zoeken we daar een vacature uit. Maar we gaan uit van een kandidaat of van een vacature, we gaan niet koud acquireren. Voor de winkeliersvereniging doen we wel bijvoorbeeld een presentatie over de mogelijkheden, dus we bewerken wel de markt. En dat werkt naar tevredenheid.





Ook een grote gemeente in de Randstad kiest voor maatwerk. "Laat 1000 bloemen bloeien", dat wil zeggen dat alle typen werkgevers met een eigen aanpak benaderd worden. Er zijn formele contacten en overleggen met de grote werkgevers, maar er zijn ook matchmakers die bij hun contacten met MKB in de slipstream van het werven van reguliere banen ook banen werven voor de doelgroep Participatiewet.

Een werkgever kiest niet puur sociaal voor een werknemer met beperkingen, de financiële prikkel werkt.

#### *In de leer bij uitzendbureau*

Een middelgrote gemeente werkt samen met een uitzendbureau. De communicatie met werkgevers is cruciaal. Daarbij is de samenwerking met het uitzendbureau heel belangrijk. De gemeente is als het ware door het uitzendbureau opgevoed in snel en adequaat communiceren met werkgevers. Zij bouwen ook echt een band op met werkgevers, bijvoorbeeld als lid van de ondernemersvereniging en met business seats bij de lokale voetbalclub. Vanuit het management krijgen de accountmanagers ruimte om hun relatie met de werkgevers in te richten.

#### *Inzet subsidie-adviseurs*

Bij een middelgrote gemeente is de inzet van 2 subsidiologen cruciaal voor het succes bij de werkgevers. Zij gaan met de iPad met de subsidiecalculator op stap naar de individuele werkgever en rekenen voor voor welke regelingen en voorzieningen hij in aanmerking komt. Het is belangrijk om de werkgever echt te kunnen ontzorgen. Toch lukt dat nog niet helemaal want werkgevers moeten nog steeds veel informatie zelf aanleveren, bijvoorbeeld voor een loonwaardemeting met Dariuz of als de werkgever zelf de jobcoaching uitvoert. En omdat werkgevers ook nog mensen uit de oude Wajong groep in dienst hebben of nemen, hebben ze toch nog te maken met verschillende regelingen. Daar kunnen ze advies bij gebruiken.

#### *Kansen bij MKB*

Een kleine gemeente in het zuiden in een samenwerkingsverband heeft de ervaring dat werkgevers wel bereid zijn om mensen kansen te geven. Het gaat vaak om MKB bedrijven, detailhandel, horeca. Vanuit het eigen netwerk (let wel de uitvoeringsorganisatie van het samenwerkingsverband is het voormalige SW-bedrijf) en vanuit het netwerk van de scholen is er contact met de werkgevers. Er is een grote bereidheid om stages voor de schoolverlaters vso/PrO aan te bieden.

Werkgevers hebben wel hulp nodig bij het invullen van de banenafspraken. De uitvoeringsorganisatie biedt inclusieve arbeidsanalyse aan, een soort job carving instrument waarmee bij werkgevers gekeken kan worden welke taken geschikt zijn om bij elkaar te voegen en door iemand uit de doelgroep banenafspraken te laten uitvoeren.

Probleem hierbij is dat ze eigenlijk te weinig capaciteit hebben om dit aan te bieden. Ze zouden hiervoor iemand fulltime als analist aan het werk kunnen houden en dan zouden ze werkgevers meer kunnen bieden, maar daar is geen budget voor.

Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten waar in de regio een uniform aanbod van instrumenten is, tevreden zijn dat werkgevers niet meer kunnen kiezen met welke gemeenten (met de meeste voordelen) ze samenwerken, "werkgevers kunnen niet meer shoppen". Tegelijkertijd merken ze dat het niet altijd mogelijk is om te voorkomen dat een gemeente nog eigen afspraken met een werkgever maakt. Verder zien we in de interviews dat in elke regio wordt samengewerkt in een regionaal werkgeversservicepunt. In veel gemeenten ontmoeten de accountmanagers elkaar daar. Grote werkgevers worden vanuit het WSP bediend. De dienstverlening aan het MKB wordt in de kleinere gemeenten door de gemeente zelf verzorgd. Daarbij sluit men wel aan bij de regionale afspraken over de inzet van instrumenten.



#### *Snelle afspraken in de regio*

Een aantal gemeenten in dezelfde arbeidsmarktregio geven aan dat de afspraken over instrumenten en regionale werkgeversdienstverlening relatief snel tot stand zijn gekomen. De gemeenten in de interviews refereren ook aan de uniforme instrumenten, de snelheid waarmee men daarover afspraken heeft gemaakt en de winst die dat levert voor de uitvoering.

### **7.4 Kernbevindingen contacten met werkgevers**

De bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep Participatiewet is cruciaal voor het succes van de wet. De ervaringen hiermee zijn wisselend bij de gemeenten. Vergeleken met 2015 hebben nu meer gemeenten ervaring met de bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen. In 2017 ziet bijna de helft van de gemeenten wel dat werkgevers bereid zijn om plaatsen beschikbaar te stellen, terwijl dat in 2015 nog geen 40% was. Daarbij gaat het bij meer gemeenten om werkgevers die banen beschikbaar willen stellen voor de doelgroep banenafpraak. Maar ook bijna de helft van de gemeenten ervaart in 2017 nog dat werkgevers terughoudend zijn en terugdeinzen voor de problematiek. Samenwerking met andere gemeenten, UWV en/of de SW organisatie hangt positief samen met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen. In de interviews melden gemeenten dat bedrijven wel vacatures beschikbaar stellen, maar dat deze heel vaak niet passend zijn voor de doelgroep. Of het zijn vacatures die ook in de markt moeilijk vervulbaar zijn.

De invulling van de werkgeversbenadering verschilt per gemeente. Een aantal gemeenten werken samen met een uitzendbureau om zo de meer commerciële benadering die werkgevers vragen gestalte te kunnen geven. Onderdeel hiervan kan zijn het actief manifesteren van de uitvoeringsorganisatie of de gemeente in het ondernemersnetwerk. Maatschappelijk verantwoord ondernemen en het sociale hart van de werkgever zijn de motieven voor werkgevers om banen voor de doelgroep beschikbaar te stellen. De combinatie van een sociaal motief bij de werkgever en concrete instrumenten zoals loonkostensubsidie en de no-riskpolis is het recept voor succesvol contact met werkgevers. Daarbij komt uit de interviews het beeld naar voren dat deze combinatie het makkelijkste bij het lokale MKB te vinden is. Werkgevers die bereidwillig zijn moeten vervolgens wel zoveel mogelijk ontzorgd worden, zo leert de ervaring. Dit gebeurt onder meer door de inzet van arbeidsanalyse en subsidie-adviseurs of subsidiologen zoals ze in sommige gemeenten zijn aangesteld.



## 8 Cliëntenparticipatie

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de cliëntenparticipatie centraal. Cliënten hebben met de invoering van de Participatiewet een sterkere positie gekregen. Het is ook mogelijk om cliëntenparticipatie integraal voor het gehele sociaal domein in te richten. Dit hoofdstuk laat zien hoe de cliëntenparticipatie in de gemeenten en op het niveau van de regio is ingericht. Tegelijkertijd met deze rapportage verschijnt een rapport waarin de ervaringen van de cliëntenraden zelf zijn opgenomen.

### 8.2 Organisatie cliëntenparticipatie

Ongeveer evenveel gemeenten hebben de cliëntenraad apart voor het domein werk & inkomen ingericht als voor het gehele sociaal domein (zie tabel 8.1).

Tabel 8.1 Inrichting cliëntenraad op gemeenteniveau (n=106)

|   | Percentage gemeenten |
|---|----------------------|
| Aparte cliëntenraad voor werk en inkomen        | 44,3                 |
| Via cliëntenraad voor het gehele sociale domein | 43,4                 |
| Anders, namelijk                                | 12,3                 |
| Totaal  | 100                  |

Of een gemeente een aparte cliëntenraad voor werk & inkomen heeft of een raad voor het sociaal domein hangt niet samen met de grootte van de gemeente. Er is een duidelijke samenhang tussen de aanwezigheid van de plannen voor een cliëntenraad voor het sociaal domein in 2015 en de huidige aanwezigheid van een raad voor het sociaal domein. Het is echter niet zo dat alle gemeenten die van plan waren een raad voor het sociaal domein in te richten dat in 2017 ook hebben gedaan. Ook omgekeerd komt het voor, dat gemeenten niet van plan waren een samengevoegde raad in te richten en dat toch gedaan hebben.

Cliëntenparticipatie wordt voornamelijk binnen de eigen gemeente ingericht. Tabel 8.2 laat zien dat in ruim de helft van de gemeenten de cliëntenparticipatie niet regionaal georganiseerd is.

Tabel 8.2 Organisatie regionale cliëntenparticipatie

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Op niveau van samenwerkende gemeenten (subregio)                                   | 26,4                 |
| Op niveau van de arbeidsmarktregio   | 9,4                  |
| Cliëntenparticipatie op (sub)regionaal niveau is in voorbereiding Anders, namelijk | 3,8                  |
| Cliëntenparticipatie is niet regionaal georganiseerd                               | 51,9                 |
| Anders, namelijk   | 8,5                  |
| Totaal   | 100                  |



### **8.3 Kernbevindingen cliëntenparticipatie**

Cliëntenparticipatie wordt voornamelijk binnen de eigen gemeente ingericht. Bij ruim 40% van de gemeenten is een cliëntenraad specifiek voor het terrein werk & inkomen aanwezig. Eenzelfde percentage gemeenten heeft juist een cliëntenraad voor het gehele sociale domein. Bij ongeveer 35% van de gemeenten is ook een vorm van regionale cliëntenparticipatie aanwezig. Dit kan zowel op het niveau van de subregio zijn als op het niveau van de arbeidsmarktregio.



## 9 Effect van Participatiewet tot nu toe

### 9.1 Inleiding

De centrale vraag voor dit onderzoek is hoe gemeenten onder de Participatiewet het naar werk begeleiden van mensen met arbeidsvermogen, met of zonder arbeidsbeperking ervaren. De tweede deelvraag daarbij is naar de ervaringen van gemeenten bij het aan het werk helpen van mensen uit de doelgroep van de Participatiewet. In dit hoofdstuk gaan we in op de beoordeling door de gemeenten van het effect van de Participatiewet op de werkkansen van de doelgroep banenafpraak (9.2) en de WWB-doelgroep zonder arbeidsbeperkingen (9.3). Vervolgens worden in 9.4 de mogelijkheden en de knelpunten van de Participatiewet besproken die de gemeenten nu ervaren. Daarbij komt ook aan de orde of de gemeenten nu de dienstverlening kunnen leveren die ze willen of dat ze daarbij belemmerd worden.

### 9.2 Effect op werkkansen van doelgroep banenafpraak

Het effect van de Participatiewet op de werkkansen van de doelgroep met een arbeidsbeperking die niet het WML kan verdienen wordt door bijna twee derde van de gemeenten positief ingeschat. Ongeveer een kwart ziet geen effect en een kleine 10% ziet een negatief effect.

Tabel 9.1 Effect van Participatiewet inclusief banenafpraak op de werkkansen voor de doelgroep met een arbeidsbeperking die niet het WML kan verdienen (n=106)

|             | Percentage gemeenten |
|-------------|----------------------|
| Positief    | 64,2                 |
| Geen effect | 26,4                 |
| Negatief    | 9,4                  |
| Totaal      | 100                  |

Gevraagd naar een toelichting op hun oordeel, noemen de gemeenten die een positief effect zien vooral het instrument Loonkostensubsidie. Deze mogelijkheid "opent deuren" bij werkgevers. Zij ervaren dat werkgevers deze doelgroep een kans willen geven en dat de mogelijkheden die Loonkostensubsidie biedt en in mindere mate de andere instrumenten zoals jobcoaching en de no-riskpolis, daar een positief effect op hebben.

Er is geen samenhang tussen de grootte van de gemeente of het tekort of overschot op het BUIG en het effect dat gemeenten ervaren op de werkkansen van de doelgroep met arbeidsbeperkingen.

In een aantal interviews zien we dat vooral de doelgroep met een beperkt verdienvermogen die al in bestand was, extra kansen heeft gekregen. Ook zien gemeenten dat de afspraken met Pro en vso leiden tot een sluitende benadering.

#### *Doelgroep met hoog knuffelgehalte*

In de interviews drukt een middelgrote gemeente dit zo uit: het positieve effect voor deze doelgroep met beperkingen blijkt uit de bekendheid en de aandacht voor de groep. Het is toch een groep met een hoog knuffelgehalte die zelf gemotiveerd zijn en waar werkgevers zich vanuit MVO-doelstellingen door aangesproken voelen. Ook het instrumentarium maakt het voor werkgevers interessant om iemand uit de doelgroep in dienst te nemen.

Enkele gemeenten nuanceren hun positieve oordeel omdat het nog vroeg is om het exacte effect te zien. Ook wordt twijfel geuit over de duurzaamheid van de plaatsingen "de kans op plaatsing wordt vergroot, alleen de vraag is wel of het duurzame uitstroom betreft". Of



een gemeente die stelt: "Het kost heel veel moeite, maar er worden mensen geplaatst; aan de andere kant komen er nu ook al weer mensen "terug". Dus per saldo is het effect nog zeer gering."

Deze nuancering zien we ook bij de gemeenten die aangeven geen effect te zien. Zij vinden het soms nog te vroeg om het effect te zien maar twijfelen ook over de duurzaamheid van de plaatsingen. Ook zien enkele gemeenten dat er weinig extra banen beschikbaar komen en dat werkgevers terughoudend zijn. Een andere gemeente vergelijkt de situatie onder de Participatiewet met de situatie voor die tijd en stelt: "Wajong en WSW waren voorliggende voorzieningen die ook mensen aan werk hielpen". Bij de enkele gemeenten die een negatief effect zien, komt deze redenering in de open antwoorden ook een paar keer terug: "we hadden betere resultaten met detachering vanuit de SW". Deze gemeenten zien dus geen verbetering in de werkkansen van de doelgroep met een arbeidsbeperking. Een enkele gemeente die een negatief effect ziet, noemt nog dat één regeling zoals dat de wetgever oorspronkelijk voor ogen stond beter zou zijn. Deze ervaringen horen we ook terug in een aantal interviews.

#### *Participatiewet maakt toch onderscheid naar doelgroep*

Een grote en een kleine gemeente ervaren dat de wet onderscheid binnen de doelgroep noodzakelijk maakt. De doelstelling was één regeling, in de praktijk zijn toch schotten in de doelgroep geplaatst. De criteria voor de verschillende instrumenten zijn strak gedefinieerd, dit maakt de inzet van dienstverlening niet eenvoudig. De praktijkroute die vanaf 2017 is ingevoerd, biedt wel iets meer ruimte.

#### *Bestuurlijke focus op nieuwe doelgroep*

Een grote gemeente in het westen zegt terugkijkend: de intentie van de wet was meer mensen meer mogelijkheden voor werk te bieden, maar er zijn uiteindelijk toch 3 onderscheiden groepen. Bestuurlijk heeft de focus gelegen op de nieuwe doelgroep.

#### *Positief effect van Participatiewet*

Een middelgrote gemeente in Noord-Holland is positief over de kansen die de Participatiewet biedt voor werk. Met de komst van de Participatiewet zijn er meer instrumenten om in te zetten voor de doelgroep met een beperking: LKS, beschut werk, no-risk polis en jobcoaching. Ze zetten LKS breed in om het aantrekkelijk voor werkgevers te maken om deze groep aan te nemen. LKS wordt breed ingezet voor de groep met 30-80% loonwaarde, niet alleen voor kandidaten uit het doelgroepregister. Dat gebeurde ook al voor de invoering van de Praktijkroute. Het is nu prettig voor werkgevers dat de no-riskpolis uniform is, dat is makkelijker te begrijpen.

Daarentegen merkt een andere gemeente op dat de nieuwe no-risk polis en de beperktere mogelijkheid om deze in te zetten een verlies is. Maatwerk is niet meer mogelijk.

### **9.3 Effect op werkkansen van voormalige WWB-doelgroep**

Waar bijna twee derde van de gemeenten een positief effect van de Participatiewet ervaart op de werkkansen van de doelgroep met een arbeidsbeperking, zien we dat dit bij de voormalige WWB-doelgroep minder het geval is. Ruim de helft van de gemeenten ziet geen effect van de Participatiewet op de werkkansen van deze groep, ruim 20% ziet een positief effect en een even grote groep gemeenten ziet juist een negatief effect.



Tabel 9.2 Effect van Participatiewet inclusief banenafpraak op de werkkansen voor de voormalige WWB-doelgroep die het WML of meer kan verdienen (n=106)

|             | Percentage gemeenten |
|-------------|----------------------|
| Positief    | 22,9                 |
| Geen effect | 54,3                 |
| Negatief    | 22,9                 |
| Totaal      | 100                  |

De gemeenten die ook voor deze groep een positief effect van de Participatiewet op de werkkansen ervaren doen dat volgens hun toelichting omdat werkgevers meer bereikt worden en bereid zijn om mensen in dienst te nemen. Het werkgeversservicepunt is versterkt en in het gesprek met de werkgevers kan de toelichting op het instrumentarium en het beroep op de maatschappelijke verantwoordelijkheid (MVO) positief werken.

Degenen die geen effect zien, zeggen letterlijk dat er voor deze groep geen verschil is met het beleid en de praktijk zoals die voor de Participatiewet ingericht waren. Het beleid is voor deze groep niet anders geworden en een aantal gemeenten benoemt dat het voor deze groep al goed geregeld was.

De gemeenten die een negatief effect zien wijzen zonder uitzondering naar het risico op verdringing van deze groep door de doelgroep banenafpraak. Een enkele gemeente meldt daarbij expliciet dat werkgevers de voorkeur geven aan mensen met een indicatie banenafpraak.

Er is geen samenhang tussen het ervaren effect voor deze groep en de grootte van de gemeente. Wel zien we dat gemeenten met een tekort op het BUIG negatiever zijn over de kansen die de Participatiewet brengt voor de voormalige WWB-doelgroep, terwijl gemeenten met een overschot juist positiever hierover zijn.

*Participatiewet heeft weinig veranderd*

Een grote gemeente in het noorden ziet dat Participatiewet eigenlijk maar weinig heeft veranderd, het is vooral ingezet op sancties. Er zijn wel nieuwe instrumenten, zoals de LKS en dat soort zaken, maar verder is er voor mensen maar weinig veranderd.

De wet lijkt geen echte decentralisatie. Er zijn twee nieuwe groepen bijgekomen (de groep die voorheen recht had op Wajong en de groep die in aanmerking kwam voor de Wsw), maar dat is het, en er zijn verder alleen maar meer regels bijgekomen die we moeten volgen. De titel is misleidend. Het hele maatschappelijke veld dacht dat mensen maatschappelijk zouden komen participeren, maar de doelstelling van die wet is gewoon zoveel mogelijk mensen bij reguliere werkgevers te plaatsen. "Werken naar vermogen" had de lading van de wet beter gedekt. De Participatiewet praat niet over participatie.

*Effect op werkkansen is beperkt*

Een grote gemeente in het noorden van het land vindt de wet een houtje-touwtje wet, soms eerder belemmerend, het helpt niet echt. Het effect op werkkansen is niet heel groot. Er zijn gemiste kansen, een echte regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt ontbreekt. De subgroepen zijn gebleven. Terugkijkend naar de voorgangers van deze wet zien ze geen wezenlijke andere wettelijke mogelijkheden.

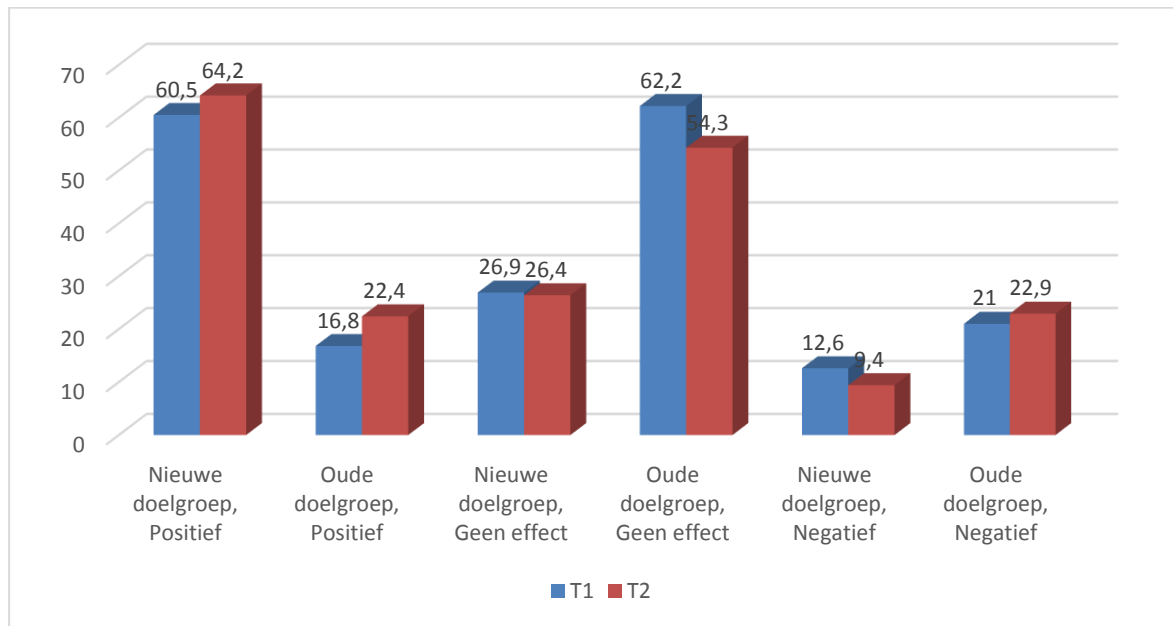
Met het aangepast verdeelmodel heeft de wet vooral geleid tot een kritische analyse: welke instrumenten werken en dragen bij, welke niet? Hoe kunnen we met minder budget kwaliteit borgen en resultaten halen?



### Ontwikkeling sinds 2015

Ook in de eerste meting in 2015 was er een verschil in het effect dat de gemeenten de Participatiewet toedichten op de werkkansen van de groep met en zonder arbeidsbeperkingen. Figuur 9.1 laat zien dat deze inschatting twee jaar na de invoering van de wet nagenoeg onveranderd is.

Figuur 9.1 Geschat effect Participatiewet op werkkansen doelgroepen (% gemeenten)



## 9.4 Knelpunten en mogelijkheden Participatiewet

### Knelpunten

In de interviews met 10 gemeenten voorafgaand aan de vragenlijst zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen en een aantal kansen die de Participatiewet biedt. Tabel 9.3 laat zien dat het knelpunt dat ruim 60% van gemeenten herkent de kosten voor het inrichten van het beschermt werk zijn. In de interviews na de vragenlijst geven verschillende gemeenten aan dat er weliswaar extra middelen voor beschermt werk beschikbaar zijn gesteld door het Rijk, maar dat het bij beschermt werk om een 'levenslange verplichting' gaat en dat niet duidelijk is hoelang de middelen beschikbaar blijven.

Tabel 9.3 Welke knelpunten of risico's ervaart gemeente van de Participatiewet op dit moment of voor de toekomst? (n=105)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Verplichting beschermt werk neemt een te groot deel van budget in beslag waardoor andere dienstverlening moet blijven liggen | 61,9                 |
| De hoge instroom van statushouders leidt tot concurrentie met de bestaande en nieuwe doelgroep Participatiewet               | 50,5                 |
| Afstemming met andere gemeenten / in arbeidsmarktregio kost veel tijd en energie   | 37,1                 |





| Percentage gemeenten  |      |
|---|------|
| Aanbod van banen voor de doelgroep bij werkgevers blijft achter | 46,7 |
| Kosten voor mensen met garantiebaan die ziek uit dienst gaan    | 18,1 |
| Matching loopt nog niet goed                                    | 32,4 |

Ruim de helft van de gemeenten herkent dat de hoge instroom van statushouders (vergunninghouders) leidt tot concurrentie met andere groepen in de Participatiewet. De gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners herkennen dit vaker. Het gaat dan vooral om de middelen die beschikbaar zijn voor dienstverlening. Het derde knelpunt dat door een groot deel van de gemeenten genoemd wordt is dat het aanbod van banen voor de doelgroep achter blijft. Dit hangt samen met een tekort op het BUIG. Bijna een kwart van de gemeenten geeft ook nog een ander knelpunt aan, waarbij een tekort aan budget en een slechte match tussen het aanbod en de vraag van de werkgevers genoemd worden.

In 2015 was de grootste zorg wat betreft het budget dat de kosten voor het inkomensdeel inclusief de kosten voor loonkostensubsidie op termijn te hoog oplopen voor de gemeenten, 72% van de gemeenten herkenden zich in dat knelpunt. De zorgen om het budget lijken zich in 2017 meer toe te spitsen op de kosten voor beschermt werk en de kosten voor uitkeringsgerechtigden met weinig perspectief op uitstroom naar betaald werk.

#### *Incentive voor deeltijdwerk en tijdelijk werk*

Een knelpunt dat in een interview met een grote gemeente in de Randstad naar voren kwam, was dat uitstroom uit de bijstand vaak via tijdelijk werk en deeltijdwerk gaat. Het is al een lang bestaand probleem, maar er zijn nog steeds geen goede manieren gevonden om de inkomstenverrekening vlot te laten verlopen en om te zorgen dat werken altijd loont. Inkomenszekerheid is voor deze groep zo belangrijk dat onduidelijkheid daarover mensen kan belemmeren bij uitstroom naar tijdelijk werk.

Ook een gemeente in het zuiden zou graag een betere incentive voor deeltijdwerk zien, om meer effect richting werk te sorteren. De vrijlatingsregeling zou beter aan moeten sluiten bij de veranderende definitie van werk (vaker tijdelijk en in deeltijd).

Een ander knelpunt dat in de interviews naar voren komt is de complexiteit van de verschillende regelingen waardoor er eigenlijk geen sprake meer is van één regeling voor de onderkant zoals bij de start van het wetgevingstraject nog verwacht werd, de veelheid aan wijzigingen die op de gemeente afkomt en de complexiteit van de regelgeving.

#### *Participatiewet is niet 1 regeling voor de onderkant*

Door de toegenomen complexiteit van de uitvoering van de verschillende instrumenten is de oorspronkelijke gedachte van 1 regeling voor de onderkant ver uit beeld geraakt, zo constateert een middelgrote gemeente in het westen. Bijvoorbeeld urenbeperking, beschermt werk, doelgroepregistratie en loonwaardemeting: alles vraagt eigen regels en criteria en eigen formulieren om in te vullen. Dat kost gemeenten en het WSP extra tijd en ze zien werkgevers hierdoor afhaken.

Als een jongere van school komt zijn er verschillende routes: Wajong, beschermt werk en doelgroepregistratie. Elke route heeft eigen processen, criteria en formulieren.

Ook een kleine gemeente in het zuiden constateert dat er niet 1 regeling voor de onderkant is gekomen. Er is een groot verschil tussen de groep die gebruik maakt van arbeidsmatige dagbesteding, de Wsw of de Wajong. Al die groepen bestaan nog en de verschillen zijn groot. Door een paar gemeenten werd ook geconstateerd dat de Participatiewet heeft geleid tot ongelijkheid aan de onderkant vooral wat betreft de inkomenssituatie. Zij doelen



dan op het verschil tussen jongeren die wel en die geen recht hebben op Wajong. Voor de jongeren die onder de Participatiewet vallen is in feite geen stap naar zelfstandig wonen mogelijk vanwege hun zeer beperkte inkomen. Voor jongeren met Wajong recht lag en ligt dat heel anders.

*Brief is onhandig communicatiemiddel*

Alle wijzigingen hebben veel invloed op de uitvoering ziet een middelgrote gemeente. De registratie van gemeentekandidaten in het doelgroepregister wordt door UWV aan de gemeente gemeld. Dat loopt vaak uit. Ook komt het advies BW vaak niet aan. Een brief is zo'n achterhaald communicatiemedium maar dat is wel wat UWV gebruikt.

De gemiste kans die nog door verschillende gemeenten in de interviews als knelpunt wordt benoemd is dat er te weinig sprake is van echte decentralisatie.

*Decentralisatie is gemiste kans*

Een middelgrote gemeente in het westen vindt de decentralisatie een gemiste kans! Er zijn nog zoveel regels van bovenaf dat je nauwelijks meer van beleidsvrijheid voor de gemeenten kan spreken. Dit is echt de andere kant op gegaan dan de bedoeling was. De gemeente probeert wel flexibel om te gaan met de regels en probeert met pilots te werken. Toch hebben ze er last van en zou volledige beleidsvrijheid makkelijker zijn.

*Ontwikkeling sinds 2015*

De knelpunten die nu gesignaleerd worden verschillen grotendeels van de knelpunten die tijdens de eerste meting genoemd werden. Toen werden de criteria voor de indicatie banenafpraak onduidelijk of te streng gevonden en verliep de besluitvorming indicatie banenafpraak traag. Ook waren er zorgen over de onderlinge concurrentie tussen de doelgroepen en over de hoge kosten op termijn voor het inkomensdeel Participatiewet inclusief de loonkostensubsidie. Verder werden de hoge kosten voor de oude Wsw genoemd en de administratieve belasting die de Participatiewet met zich meebrengt.

*Mogelijkheden*

De kansen waar de meeste gemeenten zich in herkennen zijn de verbeterde dienstverlening aan werkgevers en de kansen die de Praktijkroute biedt. De gemeenten met minder dan 50.000 inwoners herkennen de verbeterde werkgeversdienstverlening minder als kans van de Participatiewet.

Tabel 9.4 Welke kansen ervaart gemeente op dit moment binnen de Participatiewet of voorziet u voor de toekomst? (n=105)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Regionale samenwerking in dienstverlening voor werkzoekenden leidt tot meer efficiency                     | 37,1                 |
| Regionale samenwerking in dienstverlening werkzoekenden leidt tot meer uitkeringsgerechtigden aan het werk | 32,1                 |
| Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, leidt tot efficiency en uniformiteit                   | 69,5                 |
| Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, meer banen beschikbaar voor de doelgroep               | 39,0                 |



|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Eigen, goedkopere, instrumenten goed benutten  | 32,4                 |
| Praktijkroute banenafspraken leidt tot meer kansen op werk voor uitkeringsgerechtigden P-wet.. | 57,1                 |
| Anders, namelijk   | 4,8                  |

#### *Praktijkroute is een kans*

Een middelgrote gemeente in Noord-Holland constateert dat de Praktijkroute goed loopt. Scholen maken afspraken met werkgevers en verwijzen dan door naar de uitvoeringsorganisatie om via de Praktijkroute een indicatie banenafpraak te krijgen en zo van verschillende voordelen en regelingen gebruik te kunnen maken. Het aantal kandidaten dat met de praktijkroute een indicatie banenafpraak krijgt groeit en dat is positief, ook voor werkgevers.

#### *Mogelijkheden eigen inzet gemeenten*

De mogelijkheden voor de verschillende doelgroepen worden niet alleen bepaald door de Participatiewet op zich maar ook door de inzet van de gemeenten. Kunnen de gemeenten de dienstverlening leveren die zij zouden willen? Tabel 9.5 laat zien dat 27,6% van de gemeenten inderdaad vindt dat zij de dienstverlening kunnen leveren die ze willen. Daar komen nog in totaal 10,5% van de gemeenten bij die dit ook kunnen dankzij de inzet van extra budget (ESF, Wmo, Jeugdbudget). Daartegenover kan 56,2% van de gemeenten (veel) minder dienstverlening leveren voor de doelgroepen Participatiewet dan ze zouden willen. Vooral gemeenten met 100.000 tot 500.000 inwoners geven aan dat zij minder dienstverlening kunnen bieden dan zij eigenlijk zouden willen.

Tabel 9.5 Beoordeling eigen inzet in aan het werk helpen van de doelgroep Participatiewet (n=105)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Onze gemeente kan die dienstverlening leveren voor de doelgroepen van de Participatiewet die wij willen  | 27,6                 |
| Onze gemeente kan minder dienstverlening leveren voor de doelgroepen van de Participatiewet dan wij zouden willen  | 35,2                 |
| Onze gemeente kan veel minder dienstverlening leveren voor de doelgroepen van de Participatiewet dan wij zouden willen, wij moeten daarom scherpe keuzes maken | 21,0                 |
| De gemeente kan de dienstverlening leveren die wij zouden willen, dank zij extra budget ESF  | 6,7                  |
| De gemeente kan de dienstverlening leveren die wij willen door het combineren van budgetten met Wmo en Jeugd   | 3,8                  |
| Anders, namelijk..   | 5,7                  |
| Totaal   | 100                  |



### *Budget*

Bij de knelpunten die gemeenten ervaren komt op verschillende aspecten de beperkingen van het BUIG naar voren en de langdurige verplichtingen die de instrumenten LKS en beschut werk met zich mee brengen. De gemeenten is gevraagd of en hoe zijn hun budget aanvullen.

Tabel 9.6: Inzet extra middelen naast het Participatiebudget en BUIG voor de uitvoering van de Participatiewet (n=105)

|  | Percentage gemeenten |
|--|----------------------|
| Nee  | 13,3                 |
| Ja, Inzet van reserves SW-bedrijf          | 13,3                 |
| Ja, Extra middelen uit de reserves         | 31,4                 |
| Ja, Inzet van middelen ESF                 | 61,9                 |
| Ja, Overdracht van budget uit Wmo en Jeugd | 10,5                 |
| Anders, namelijk...                        | 17,1                 |

Het merendeel van de gemeenten (87%) zet extra middelen in voor de uitvoering van de Participatiewet. Dit hangt niet samen met de aanwezigheid van een tekort of een overschot op het BUIG. Middelen vanuit het ESF komen het meeste voor, bij 61,9% van de gemeenten. Dit komt bij gemeenten met minder dan 50.000 inwoners minder voor dan bij grotere gemeenten. Ook zet ruim een derde van de gemeenten extra middelen uit de reserves in. Hier is geen samenhang met de grootte van de gemeente. De meeste gemeenten die 'anders, namelijk...' antwoorden, geven aan dat zij ook extra eigen middelen inzetten.

In een interview komt naar voren dat het ook met de inzet van extra budget soms toch nog te weinig is.

#### *Beperkt budget*

Een kleine gemeente in het zuiden is er in het nieuwe verdeelmodel zo sterk op achteruitgegaan dat zij niet meer de dienstverlening kunnen leveren die zij graag zouden willen. Het is nu steeds passen en meten met extra subsidiepotjes. Dat kost veel tijd en bureaucratie (ESF) en het is ook de vraag wat er gebeurt als een subsidiepotje wegvalt. De gemeente komt vooral niet toe aan dienstverlening voor de groep die al langer in de bijstand zit en die weinig perspectief lijkt te hebben.

## 9.5 Kernbevindingen effect Participatiewet

### *Effect Participatiewet*

In de eerste meting kwam een opvallend verschil naar voren in de inschatting van het effect van de Participatiewet op de werkkansen van de nieuwe doelgroep en de bestaande WWB-doelgroep. De kansen voor de nieuwe doelgroep werden beduidend positiever ingeschat. In 2017 is dat beeld nauwelijks veranderd. Ruim 60% van de gemeenten schat het effect voor de nieuwe doelgroep, de groep met arbeidsbeperkingen die niet het WML kan verdienen, positief in, terwijl 22% het effect op de kans op werk voor de bestaande WWB-doelgroep positief inschat. De positieve inschatting op de werkkansen van de nieuwe doelgroep worden gemotiveerd door de mogelijkheden die de nieuwe instrumenten en met name de loonkostensubsidie nu bieden.



### *Knelpunten*

In 2015 was de uitvoering van de indicatie banenafspraken een belangrijk knelpunt voor de gemeenten: de criteria waren naar mening van de gemeenten streng en niet duidelijk en de beoordeling van het arbeidsvermogen door UWV duurde lang. Door de rechtstreekse toelating van schoolverlaters vso en PrO tot het doelgroepregister en door de mogelijkheid van de Praktijkroute vanaf 1 januari 2017 is dit geen knelpunt meer. De belangrijkste knelpunten die nu genoemd worden zijn de kosten voor de verplichting om beschut werk in te vullen, de onderlinge concurrentie van doelgroepen; de kosten die de instroom van statushouders met zich meebrengen en het feit dat het aanbod van passende banen voor de doelgroep achter blijft. Verder uiten verschillende gemeenten hun teleurstelling over twee ontwikkelingen. Ten eerste is dat het gebrek aan één regeling voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Voor werkgevers zijn eerder meer dan minder verschillende doelgroepen gecreëerd, omdat de oude regelingen Wajong en Wsw naast de nieuwe regelingen bestaan. Ten tweede hadden zij met de decentralisatie van de Participatiewet meer beleidsvrijheid verwacht, terwijl er in de afgelopen twee jaar juist aanvullende landelijke regels zijn bijgekomen. Daarbij wijzen zij vooral op de verplichting om beschut werk in te vullen en de mate waarin gemeenten vrijheid hebben voor het inzetten van eisen en maatregelen voor cliënten die niet (volledig) aan de inspanningsverplichting richting betaald werk voldoen. De vrijheid die gemeenten hebben om maatwerk toe te passen weegt in de ervaring van veel gemeenten blijkbaar niet op tegen de toegenomen detailregelgeving.

### *Mogelijkheden*

Met de Participatiewet en de gelijktijdige invoering van de wet Banenafspraken en quotum werkzoekenden is het gesprek over het bieden van werkplekken voor werkzoekenden met een arbeidsbeperking een verantwoordelijkheid van zowel gemeenten als werkgevers geworden. De regionale samenwerking die met de invoering van de wet is gestimuleerd biedt ook kansen. Het vaakst genoemde voordeel van de wet is de verbeterde werkgeversdienstverlening in de regio. Deze leidt tot efficiency en uniformiteit, en de kansen die de Praktijkroute biedt op werk voor uitkeringsgerechtigden in de Participatiewet. Deze ervaring wordt overigens niet gedeeld door de regiomanagers van UWV.

Ongeveer een derde van de gemeenten vindt dat ze de dienstverlening kunnen leveren die ze zouden willen. Het beperkte budget is voor andere gemeenten de belangrijkste reden waardoor zij niet dat kunnen leveren wat ze zouden willen. Met aanvullend budget zou vooral meer op dienstverlening aan werkgevers (arbeidsanalyse, subsidiescan) ingezet worden en kan een bredere groep uitkeringsgerechtigden worden bediend. Het merendeel van de gemeenten (87%) zet extra middelen in voor de uitvoering van de Participatiewet, onder meer uit ESF, door verbinding met de middelen van de Wmo en uit eigen middelen van de gemeente.



## A Bijlage: samenstelling begeleidingscommissie en klankbordgroep

Dit onderzoek is begeleid door de klankbordgroep en door de begeleidingscommissie die door het ministere zijn ingesteld. Wij danken de leden van de klankbordgroep en begeleidingscommissie hartelijk voor hun deskundige en constructieve bijdrage aan dit onderzoek.

### Leden Klankbordgroep Ervaringsonderzoek Participatiewet

| <i>organisatie</i>             | <i>Namens deze</i>          |
|--------------------------------|-----------------------------|
| Ministerie van SZW             | Fer Nieuweboer (voorzitter) |
| CPB                            | Sander Gerritsen            |
| Cedris                         | Heleen Heinsbroek           |
| Divosa                         | Chris Wallis                |
| Min. BZK                       | Maryam Tallouch             |
| VNG                            | Mathilde van de Ven         |
| Gemeente Amsterdam             | Antoinette de Ruijter       |
| Gemeente Den Bosch             | Daniëlle Snoep              |
| Min. VWS                       | Yvette de Jong              |
| SCP                            | Stella Hoff                 |
| Erasmus Universiteit Rotterdam | Menno Fenger                |
| UWV                            | Cora van Horssen            |

### Leden begeleidingscommissie Ervaringsonderzoek Participatiewet

| <i>organisatie</i> | <i>naam</i>                               |
|--------------------|---|
| SCP                | Maroesjka Versantvoort                    |
| CPB                | Rob Euwals, programmamanager arbeidsmarkt |
| UWV                | Milan Jansen                              |
| BZK                | Maryam Tallouch                           |
| VNG                | Mathilde van de Ven                       |
| VNO-NCW            | Rob Slagmolen, secretaris arbeidsmarkt    |
| AWVN               | Jan Mathies                               |
| FNV                | Adri den Bakker, beleidsmedewerker        |
| CNV                | Carolien de Heer, senior beleidsadviseur  |
| LCR                | Branco Hagen, beleidsadviseur             |
| Wetenschap         | Els Sol, (UvA)                            |



## B Bijlage: vragenlijst

### Vragenlijst ervaringen van gemeenten met Participatiewet 2017

Bij de indiening van de Participatiewet heeft het ministerie aangegeven de uitvoering en de uitkomsten te zullen monitoren. Eén van de onderzoeken in dat kader is een onderzoek naar de *ervaringen* van gemeenten met de Participatiewet. Aan een steekproef van 120 gemeenten wordt in 2015, 2017 en 2019 een vragenlijst voorgelegd. Uw gemeente is een van deze 120 gemeenten die hiervoor zijn geselecteerd.

Met deze vragenlijst brengen we de stand van zaken begin 2017 in beeld, twee jaar na de invoering van de Participatiewet. In 2015 heeft uw gemeente ook een vragenlijst ingevuld. Wij hopen dat u weer mee wilt doen omdat we zo de ontwikkelingen het beste kunnen onderzoeken.

Bij deze vragenlijst wordt zo min mogelijk informatie gevraagd die u ook al elders heeft aangeleverd (statistieken CBS etc). Het gaat om de ervaringen die uw gemeente heeft met de Participatiewet. U heeft ruimte voor opmerkingen en toelichting. De resultaten worden anoniem verwerkt en niet op het niveau van de individuele gemeente teruggekoppeld aan het ministerie.

Om u in 2019 opnieuw te kunnen benaderen vragen wij de naam en het e-mailadres van degene die de vragenlijst invult. Dit hoeft namelijk niet degene te zijn die wij in uw gemeente aanschrijven.

Bij voorbaat hartelijk dank voor uw medewerking!

---

Gemeente:  
Centrumgemeente: ja/nee  
Naam:  
Functie:  
email adres:  
Functie:



## UITVOERING PARTICIPATIEWET

### Expertise en uitvoering Participatiewet

1. Op 1 januari 2015 trad de Participatiewet in werking. Welke activiteiten voor het versterken van de dienstverlening voor Werk en Inkomen hebben in uw gemeente sindsdien plaatsgevonden (2015 tot heden)?

a. **Versterken van de kennis van de nieuwe doelgroep Participatiewet?**

ja/nee

**Zo ja, welke activiteiten hebben plaatsgevonden?** (meerdere antwoorden mogelijk)

- a. Deelname aan/overname van het Wajong overleg
- b. Training van medewerkers
- c. Samenwerking met SW-bedrijf
- d. Samenwerking met UWV, (dedicated AD)
- e. Samenwerking met PrO, Vso en/of ROC Entree
- f. Samenwerking met cliënten/patiëntenorganisaties
- g. Samenwerking met Jeugd/WMO in de gemeente of in de regio
- h. Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV in de regio
- i. Geen extra inspanning
- j. Anders, namelijk.....

b. **Versterken van de (arbeids)ondersteuning aan burgers/werkzoekenden?**

ja/nee

**Zo ja: welke activiteiten hebben plaatsgevonden?** (meerdere antwoorden mogelijk)

- a. Andere inrichting van de dienstverlening binnen de eigen gemeente
- b. Samenwerking met andere gemeenten in de (sub)regio
- c. Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV, SW in de regio
- d. Samenwerking met alleen SW-bedrijf
- e. Samenwerking met alleen UWV
- f. Training van medewerkers
- g. Inzet van nieuwe instrumenten, LKS, Jobcoaching
- h. Samenwerking met Jeugd/WMO
- i. Anders namelijk:

c. **Versterken van de dienstverlening aan werkgevers, ja/nee**

**Zo ja: welke activiteiten hebben plaatsgevonden?** (meerdere antwoorden mogelijk)

- a. Andere inrichting van de dienstverlening binnen de eigen gemeente
- b. Samenwerking met andere gemeenten in de (sub)regio
- c. Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV, SW in de regio
- d. Samenwerking met SW-bedrijfe. Samenwerking met UWV
- e. Transparanter maken van klantenbestand, onder meer door gebruik Kandidatenverkenner
- f. Training van medewerkers
- g. Inzet van nieuwe instrumenten, LKS, Jobcoaching
- h. Anders namelijk:





- d. **Actualiseren van kennis van rechtmatigheid, boeten en maatregelen uitkering ?** Ja/nee  
**Zo ja: welke activiteiten hebben plaatsgevonden?** (meerdere antwoorden mogelijk)
- Andere inrichting dienstverlening binnen de eigen gemeente
  - Aanpassingen in de werkprocessen in de gemeente zodat kennis geactualiseerd is
  - Samenwerking met andere gemeenten en/of UWV in de (sub)regio
  - Training van medewerkers
  - Geen specifieke inspanningen gepleegd
2. In welke mate beschikt uw gemeente nu over de juiste expertise om de dienstverlening voor de *werkzoekenden* in het kader van de Participatiewet uit te voeren?
- In ruim voldoende mate
  - In net voldoende mate
  - In net onvoldoende mate
    - vervolgvraag: *wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen*
  - In onvoldoende mate
    - vervolgvraag: *wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen*
  - Niet nodig in onze gemeente
    - vervolgvraag: waarom niet?
3. In welke mate beschikt uw gemeente nu over de juiste expertise om de dienstverlening voor de *nieuwe doelgroep* in het kader van de Participatiewet uit te voeren?
- In ruim voldoende mate
  - In net voldoende mate
  - In net onvoldoende mate
    - vervolgvraag: *wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen*
  - In onvoldoende mate
    - vervolgvraag: *wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen*
  - Niet nodig in onze gemeente
    - vervolgvraag: waarom niet?
4. In welke mate beschikt uw gemeente nu over de juiste expertise om de *werkgeversdienstverlening* in het kader van de Participatiewet uit te voeren?
- In ruim voldoende mate
  - In net voldoende mate
  - In net onvoldoende mate
    - vervolgvraag: *wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen*
  - In onvoldoende mate
    - vervolgvraag: *wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen*
  - Niet nodig in onze gemeente
    - vervolgvraag: waarom niet?
5. In welke mate beschikt uw gemeente nu over de juiste expertise en instrumenten om de *rechtmatigheid en de maatregelen en boeten* in het kader van de Participatiewet uit te voeren?
- In ruim voldoende mate



- b. In net voldoende mate
  - c. In net onvoldoende mate
    - vervolgvraag: wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen
  - d. In onvoldoende mate
    - vervolgvraag: wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen
  - e. Niet nodig in onze gemeente
6. In welke mate is de inrichting van de uitvoering in uw gemeente gereed voor de uitvoering van alle elementen van de Participatiewet en de banenafpraak?
- a. In ruim voldoende mate
  - b. In net voldoende mate
  - c. In net onvoldoende mate
  - d. → vervolgvraag: wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen
  - e. In onvoldoende mate
  - f. → vervolgvraag: wat mist u? open antwoord, niet verplicht in te vullen

### **Aanpassingen uitvoering wettelijke taak op het gebied van werk en inkomen**

7a Welke eisen passen klantmanagers in uw gemeente actief toe bij mensen die een bijstandsuitkering vragen? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- a. Aanvragers moeten voldoen aan de taaleis.
- b. Men is verplicht actief mee te werken aan een plan van aanpak om aan het werk te komen.
- c. Men is verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden
- d. Men moet zich inschrijven bij een uitzendbureau
- e. Wanneer men vanuit een andere gemeente hiernaartoe wil verhuizen, is men verplicht eerst naar werk te zoeken
- f. Men moet een reistijd van maximaal 3 uur per dag naar en van het werk accepteren
- g. Men moet er alles aan doen om de benodigde kennis en vaardigheden te krijgen om zodoende de kans op werk te verhogen
- h. Men moet zorgdragen voor nette kleding en een goede persoonlijke verzorging. Gedrag en verzorging mogen het krijgen van werk niet belemmeren.
- i. Aanvragers jonger dan 27 jaar moeten eerst 4 weken naar werk zoeken voordat zij in aanmerking komen voor een uitkering.
- j. Cliënten moeten voor hun uitkering iets terugdoen (tegenprestatie, dit kan ook in de vorm van mantelzorg of van bestaand vrijwilligerswerk zijn)
- k. Anders, namelijk.....

**→Voor elk van bovenstaande items waarbij "ja" wordt geantwoord, deze vervolgvraag:**

7b. Wordt dit sinds de invoering van de Participatiewet vaker of minder vaak actief toegepast in uw gemeente?  
veel minder vaak / minder vaak / even vaak / vaker / veel vaker dan vóór de Participatiewet

8. Welke maatregelen legt uw gemeente op aan mensen die zich niet aan de verplichtingen houden? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- a. Men wordt gekort op de uitkering als men de (arbeids)verplichtingen niet nakomt (item a t/m h)
- b. Men wordt gekort op de uitkering als men weigert een tegenprestatie te leveren
- c. Bij ernstige misdrijvingen (richting personen of gebouwen) verlagen of stoppen we de uitkering



→Voor *elk* van bovenstaande items waarbij “ja” wordt geantwoord, twee vervolgvragen:

8a. Hoe vaak past u dit toe?

- a. incidenteel, bij een enkele cliënt
- b. vrij regelmatig
- c. (vrijwel) altijd

8b. Wordt dit sinds de invoering van de Participatiewet vaker of minder vaak toegepast in uw gemeente?

veel minder vaak / minder vaak / even vaak / vaker / veel vaker dan vóór de Participatiewet

9. Hoe beoordeelt u uw gemeente in de toepassing van verplichtingen en maatregelen?

- a. Streng
- b. Gemiddeld
- c. Mild
- d. Weet niet

10. Welke resultaten ziet u van de aangescherpte verplichtingen en maatregelen?

*meerdere antwoorden mogelijk*

- a. meer bereidheid tot inspannen voor werk van de uitkeringsgerechtigden
- b. meer tijdige en juiste inlichtingen voor het vaststellen van het recht op bijstand
- c. minder bereidheid tot inspannen voor werk van de uitkeringsgerechtigden
- d. toegenomen schulden / sociale problematiek
- e. minder tijdige en juiste inlichtingen voor het vaststellen van het recht op bijstand
- f. meer zaken van bezwaar en beroep (gegrond en ongegrond)
- g. meer administratieve belasting bij uitvoerende afdelingen
- h. geen verschil met voorheen

11. Met welk doel legt uw gemeente een tegenprestatie op? (meerdere antwoorden mogelijk)

- a. De tegenprestatie is activerend bedoeld, gericht op het opdoen van werkervaring en werkritme.
- b. De tegenprestatie is bedoeld als vergoeding voor de ontvangen uitkering
- c. De tegenprestatie wordt met een andere doelstelling opgelegd, namelijk .....
- d. Onze gemeente legt de tegenprestatie niet of nauwelijks op.

## **SAMENWERKING**

12. De volgende vragen gaan over de verschillende onderdelen van de uitvoering van de Participatiewet. Per onderdeel vragen we waar de uitvoering is belegd.

*==De volgende fasen verschijnen een voor een op scherm met de hierna genoemde antwoordcategorieën:==*

- 1. Behandelen aanvraag uitkering: inkomenstoets en werkintake
- 2. Aanbodversterking en re-integratie,
- 3. Aanvraag van indicatie banenafpraak UWV
- 4. Matching op vacatures en inzet van instrumenten voor werk

Antwoordmogelijkheden:

- a. Bij de eigen gemeente (één team werk en inkomen)
- b. Bij de eigen gemeente in aparte teams
- c. Bij de eigen gemeente in een integraal team met WMO/Jeugd



- d. Bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van meerdere gemeenten in de (sub)regio
- e. Bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie van één of meerdere gemeenten waar ook een (voormalig) SW-bedrijf bij betrokken is
- f. Bij de centrumgemeente
- g. Bij het werkgeversservicepunt
- h. Bij UWV

**Als gemeenten met andere gemeenten samenwerken (12 = d,e,f op een van de onderdelen)**

**→ dan vragen 13 en 14 en 15, ANDERS overslaan en naar vraag 16**

13. Welke van de onderstaande bestuurskundige modellen typeert de samenwerking tussen de gemeenten waar u bij betrokken bent het beste?
- f. Netwerkmiddel: de ambtenaren blijven in dienst van de eigen gemeente of uitvoeringsorganisatie en werken structureel samen. Het gaat hier vooral om het delen van kennis, bijvoorbeeld in intergemeentelijke of inhoudelijke werkgroepen.
  - g. Matrixmodel: Elk van de gemeenten voert een of meer taakvelden of beleidsterreinen uit voor alle deelnemende gemeenten. De medewerkers die zich daarmee bezighouden, kunnen zijn aangesteld in de betreffende gemeente. De besluitvorming blijft bij de afzonderlijke gemeenten, wel kunnen gemeenten ertoe overgaan hun beleid op de terreinen waar zij samenwerken, te harmoniseren.
  - h. Centrumgemeente: één gemeente voert taken uit voor één of meer andere gemeenten. Medewerkers kunnen aangesteld zijn bij centrumgemeenten.
  - i. Integratiemodel: De deelnemende gemeenten hebben hun ambtelijke organisaties in een nieuwe ambtelijke dienst geïntegreerd. Met die organisatie sluiten zij vervolgens contracten over de diensten die de organisatie aan de gemeenten verleent.
  - j. Indien geen van bovengenoemde: hoe typeert u de samenwerking?
14. Is er sprake van een juridische grondslag voor de samenwerking tussen gemeenten?
- a. Nee
  - b. Ja, een samenwerkingsovereenkomst
  - c. Ja, een samenwerking vindt plaats op grond van de WGR
  - d. Anders, namelijk.....
15. Hoe ervaart u de gezamenlijke uitvoering van de Participatiewet (met meer gemeenten)? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- a. Efficiencywinst
  - b. Meer expertise beschikbaar door samenwerking
  - c. Duidelijkheid voor burgers, iedereen in de regio krijgt dezelfde dienstverlening
  - d. Duidelijkheid voor werkgevers, in de regio is dezelfde dienstverlening beschikbaar
  - e. Betere matching mogelijk door betere afstemming van regionale vraag en aanbod
  - f. Bestuurlijke traagheid neemt toe,
  - g. Beleidsmatige verschillen tussen de gemeenten nemen af
  - h. Beleidsmatige verschillen tussen de gemeenten blijven bestaan
  - i. Onze gemeente krijgt te weinig informatie over de uitvoering voor de eigen burgers



- j. Afstand tussen dienstverlening voor werk en dienstverlening voor inkomen neemt toe
- k. Er zijn geen grote verschillen met de situatie voor de samenwerking in de uitvoering
- l. Anders, namelijk..

16. Wordt binnen uw gemeente *het beleid* op de terreinen van de drie decentralisaties sinds 2015 (meer) op elkaar afgestemd?

- a. Ja, er is samenhangend beleid op de drie terreinen van het sociaal domein
- b. Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Participatiewet
- c. Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen participatiewet en WMO
- d. Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en WMO
- e. Anders, namelijk..
- f. Nee

17. Wordt binnen uw gemeente *de uitvoering* op de terreinen van de drie decentralisaties sinds 2015 (meer) op elkaar afgestemd?

- a. Ja, er is samenhang in de uitvoering op alle drie de terreinen
- b. Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Participatiewet
- c. Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen participatiewet en WMO
- d. Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en WMO
- e. De schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en armoedebeleid zijn onderdeel van 3d-dienstverlening, de dienstverlening voor uitkering en werk niet
- f. Samenhang in de uitvoering is in ontwikkeling
- g. Meer samenhang in de uitvoering is wel wens, moet nog ontwikkeld worden
- h. Anders, namelijk..
- i. Nee

**Als 16 en/of 17 = a t/m d → vraag 18 ANDERS overslaan en naar vraag 19**

18. Wat is het resultaat van deze afstemming? *Meerdere antwoorden mogelijk*

- a. Burgers met complexe problemen worden sneller geholpen
- b. Er is minder discussie over de inzet van instrumenten (en bijbehorende middelen) uit de verschillende onderdelen van het sociaal domein, omdat de burger centraal staat en niet de wet- en regelgeving
- c. Er is minder capaciteit (fte's) nodig voor de uitvoering
- d. Er is meer capaciteit (fte's) nodig voor de uitvoering
- e. Het kost in eerste instantie veel opleidings- en overlegtijd
- f. De terreinen van de drie decentralisaties zijn zo complex dat integrale uitvoering problemen met zich meebrengt
- g. Eén klant, één plan, meer regie op dienstverlening
- h. Meer coulance, minder uitstroom naar werk
- i. Sneller doorverwijzing naar werk
- j. Anders, namelijk...

**Als 1.3 = b t/m e → vraag 19 ANDERS overslaan en naar vraag 20**

19. Wat is het resultaat van de samenwerking in de werkgeversdienstverlening?

*Meerdere antwoorden mogelijk*

- a. Uniforme instrumenten en arrangementen voor werkgevers in de regio
- b. Er wordt meer uitstroom naar werk gerealiseerd
- c. Betere dienstverlening voor werkgevers



- d. Nog geen concrete resultaten
- e. Anders, namelijk....

## **INZET VAN EN ERVARINGEN MET INSTRUMENTEN VAN DE PARTICIPATIEWET**

20. In de Participatiewet zijn verschillende doelgroepen te onderscheiden. Kunt u voor elk van de volgende doelgroepen aangeven welke dienstverlening uw gemeente inzet?  
*==doelgroepen verschijnen een voor een op scherm met daaropvolgend de varianten van dienstverlening*

Doelgroepen:

- a. Uitkeringsgerechtigden die begeleiding nodig hebben bij arbeidstoeleiding maar die wel in staat zijn om 100% WML te verdienen
- b. Uitkeringsgerechtigden die uitsluitend met inzet van instrumenten in staat zijn om 100% WML te verdienen
- c. Uitkeringsgerechtigden, niet in staat om 100% WML te verdienen
- d. Uitkeringsgerechtigden met indicatie banenafpraak
- e. Uitkeringsgerechtigden, nu niet beschikbaar voor werk
- f. Niet uitkeringsgerechtigden (nuggers)
- g. Mensen met een Wsw indicatie (voormalig wachtlijst Wsw)

Dienstverlening:

- a. Inzet instrumenten mogelijk:
- b. LKS BUIG
- c. (nieuw) Beschut werk
- d. Jobcoach
- e. Ondersteuningstraject bij het vinden van werk (directe bemiddeling/matching)
- f. Sollicitatietraining
- g. Scholing
- h. Stages, participatieplaatsen gericht op versterken van werknemersvaardigheden of vakvaardigheden
- i. Loonkostensubsidie (tijdelijke)
- j. Sociale activering
- k. Geen ondersteuning

21. Worden onderstaande instrumenten sinds de invoering van de Participatiewet vaker of minder vaak ingezet in uw gemeente?

- a. Ondersteuningstraject bij het vinden van werk (directe bemiddeling/matching)
- b. Sollicitatietraining
- c. Scholing
- d. Stages, participatieplaatsen gericht op versterken van werknemersvaardigheden of vakvaardigheden
- e. Loonkostensubsidie (tijdelijke)
- f. Sociale activering
- g. Geen ondersteuning

1 = wordt minder vaak ingezet sinds de Participatiewet

2 = wordt even vaak ingezet als voor invoering van de Participatiewet

3 = wordt vaker ingezet sinds de Participatiewet

4 = wordt niet ingezet als instrument

5 = weet niet



22. Hoe komt uw gemeente in contact met niet uitkeringsgerechtigden (nuggers)  
(meerdere antwoorden mogelijk)
- Gemeente zoekt doelgroep actief op via publieke media (inclusief website van de gemeente)
  - Gemeente zoekt doelgroep actief op via sociale wijkteams
  - Gemeente heeft contact met UWV om zicht te krijgen op deze doelgroep
  - Gemeente wacht of deze groep zich zelf meldt bij de gemeente
  - Anders, namelijk.....
23. Wat is in het beleid van uw gemeente de laagste loonwaarde van de mensen voor wie LKS is ingezet?
- 30%
  - 50%
  - 70%
  - Anders, namelijk....
24. Welk instrument gebruikt uw gemeente om de loonwaarde vast te stellen
- Dariuz
  - Matchcare
  - UWV
  - Competencis
  - Actíva Loonwaarde Methodiek
  - Anders, namelijk...
25. Wat zijn uw ervaringen met dit loonwaarde instrument?
- Nog nauwelijks ervaringen
  - Het is moeilijk om tot overeenstemming te komen met een werkgever, na een onderhandelingsproces komen we er wel uit
  - Werkgever en gemeente zijn het meestal eens met het resultaat van de loonwaardemeting en komen makkelijk tot overeenstemming
  - Werkt goed, uitkomst sluit in het algemeen aan bij de verwachtingen van werkgever en gemeente
  - Anders, namelijk..
26. Wat verwacht u van de duurzaamheid van de banen van de mensen die met LKS aan het werk zijn (al dan niet met indicatie banenafpraak)?
- De meesten hebben al een vast contract
  - De meesten hebben een tijdelijk contract waarvan de gemeente verwacht dat dit omgezet wordt naar een vast contract
  - De meesten hebben een tijdelijk contract zonder dat de gemeente verwacht dat dit omgezet wordt naar een vast contract
  - Het is nog te vroeg om hier een verwachting over uit te spreken



27. Welke ervaringen heeft uw gemeente met de inzet van Loonkostensubsidie Participatiewet (BUIG budget) *meerdere antwoorden mogelijk*
- a. Onvoldoende budget om LKS in te zetten voor doelgroep banenafpraak
  - b. Onvoldoende budget om LKS in te zetten voor uitkeringsgerechtigden zonder indicatie banenafpraak
  - c. Het is niet makkelijk om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS
  - d. Het is eenvoudig om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS
  - e. LKS brengt voor de werkgever veel administratieve taken mee
  - f. Goed instrument voor werkgevers, eenvoudig uit te voeren
  - g. Goed instrument, uitvoering vraagt van gemeente veel tijd en administratie
  - h. Terughoudend met de inzet van LKS gezien de verwachte financiële effecten voor lange termijn onduidelijk zijn
  - i. Geen ervaring/weet niet
  - j. Anders, namelijk

28. Heeft uw gemeente in 2016 advies beschut werk aangevraagd bij UWV?
- a. Ja
  - b. Nee

**Als vraag 28= ja WEL aangevraagd:**

29. Hoeveel adviezen beschut werk heeft uw gemeente aangevraagd?.....

30. Hoeveel adviezen beschut werk zijn gegeven?.....<mag niet groter zijn dan antwoord vraag 29>

31. Wat zijn hierbij uw ervaringen? Open..... → naar vraag 33

**Als vraag 28 = nee GEEN advies beschut werk aangevraagd:**

32. Waarom heeft uw gemeente nog geen advies beschut werk aangevraagd?  
*meerdere antwoorden mogelijk*

- a. Onze gemeente heeft het instrument beschut werk nog niet ingericht
- b. Nog geen geschikte kandidaten om die indicatie voor aan te vragen
- c. Onduidelijkheid over procedure aanvraag
- d. Anders, namelijk

33. Waar positioneert uw gemeente de werkplekken voor nieuw beschut werk?

*Meerdere antwoorden mogelijk*

- a. Onze gemeente heeft het instrument beschut werk nog niet ingericht
- b. Onze gemeente richt beschut werk in vanaf 1 januari 2017
- c. Binnen de bestaande SW-organisatie
- d. Bij reguliere bedrijven, inclusief de gemeente als werkgever
- e. Als groepsdetachering bij reguliere bedrijven
- f. Bij organisaties voor arbeidsmatige dagbesteding
- g. Individueel of als groep bij sociale/publieke ondernemingen
- h. Op maat /variabel
- i. Anders, namelijk





34. Bij wie zijn de mensen met een beschermt werk plaats in dienst?  
*Meerdere antwoorden mogelijk*
- a. Gemeente zelf, in eigen beheer
  - b. SW-bedrijf
  - c. De werkgever
  - d. Payrol bedrijf
  - e. Anders, namelijk.....
35. Hoe heeft uw gemeente het instrument Jobcoach vormgegeven?
- a. Via een vaste samenwerkingspartner bij wie de gemeente jobcoach diensten afneemt
  - b. Jobcoach in dienst van gemeente of uitvoeringsorganisatie
  - c. Vast bedrag voor werkgever voor inhuur externe jobcoach
  - d. Vast bedrag voor werkgever voor compensatie begeleiding door interne medewerker
  - e. Bij voorkeur via inzet van jobcoach van de werkgever
  - f. Anders, namelijk...
36. Welke beleidsregels hanteert u voor de intensiteit van de begeleiding door de Jobcoach?
- a. Tussen de 10 en 15% van de werktijd
  - b. Tussen de 7,5% en 10% van de werktijd
  - c. Tussen de 6% en 7,5% van de werktijd
  - d. Maximaal 6% van de werktijd
  - e. Percentage wordt in een periode van meerdere jaren afgebouwd tot maximaal 6%
  - f. Percentage wordt in een periode van meerdere jaren afgebouwd tot 0%
  - g. Anders, namelijk.....
37. Welke beleidsregels hanteert u voor de duur van de begeleiding door een Jobcoach?
- a. Korter dan 1 jaar (inclusief verlengingen)
  - b. 1 jaar (inclusief verlengingen)
  - c. 2 jaar (inclusief verlengingen)
  - d. 3 jaar (inclusief verlengingen)
  - e. Verlenging mogelijk zolang begeleiding nodig is
  - f. Anders, namelijk...
38. Welke ervaringen heeft uw gemeente met de inzet van het instrument Jobcoach?  
*Meerdere antwoorden mogelijk*
- a. Werkgevers kunnen goed uit de voeten met dit instrument
  - b. Werkgevers vinden het lastig om begeleiding door de Jobcoach in te passen
  - c. De kwaliteit van de jobcoaches is niet altijd overtuigend
  - d. Dit is een goed instrument voor de werknemers die het nodig hebben
  - e. Het is een relatief duur instrument
  - f. Wij hebben (nog) weinig ervaring, wij zetten het niet zo vaak in
  - g. Anders, namelijk.....



39. Kunt u per doelgroep aangeven welke van de volgende instrumenten volgens u het meest bijdragen aan de uitstroom naar betaald werk? (maximaal 3 instrumenten per doelgroep)

- Loonkostensubsidie (BUIG)
- nieuw beschut werk
- no-riskpolis
- jobcoaching
- tijdelijke loonkostensubsidie (Participatiebudget)
- proefplaatsing
- participatieplaatsen
- detachering
- sollicitatietrainingen
- eigen instrumenten van de gemeente
- geen instrumenten

**DOELGROEPEN:**

- a. Uitkeringsgerechtigden in staat om 100% WML te verdienen maar begeleiding nodig bij het vinden/houden van werk.
- b. Uitkeringsgerechtigden die uitsluitend met inzet van instrumenten in staat zijn om 100% WML te verdienen
- c. Uitkeringsgerechtigden, niet in staat om 100% WML te verdienen
- d. Uitkeringsgerechtigden opgenomen in het doelgroepregister
- e. Uitkeringsgerechtigden, nu niet beschikbaar voor werk
- f. Niet uitkeringsgerechtigden (nuggers)
- g. Mensen met een Wsw indicatie (voormalig wachtlijst Wsw)

40. Hoeveel indicaties banenafpraak heeft uw gemeente in 2016 aangevraagd?

- a. ... (aantal) → **naar vraag 41..**
- b. Geen → **naar vraag 43**

41. Hoeveel indicaties banenafpraak zijn toegekend?.....<niet meer dan antwoord vraag 40>

42. Wat zijn hierbij uw ervaringen? (open) ..... → **naar vraag 44**

**Als GEEN indicaties banenafpraak aangevraagd:**

43. Waarom heeft uw gemeente nog geen indicatie banenafpraak aangevraagd? meerdere antwoorden mogelijk

- a. Alle potentiële kandidaten staan automatisch in doelgroepregister (o.m. schoolverlaters VSO)
- b. Onzekerheid over uitkomst aanvraag
- c. Onduidelijkheid over procedure aanvraag
- d. Anders, namelijk...

44. Wat doet uw gemeente met de burgerservice nummers die u automatisch doorkrijgt van UWV van burgers uit uw gemeente die nieuw zijn opgenomen in het doelgroepregister?

- a. Geen aparte actie
- b. Deze burgers proberen we actief te bereiken
- c. Onbekend, het is niet duidelijk waar deze overzichten in de organisatie zijn.
- d. Anders, namelijk.....



## **CLIËNTENPARTICIPATIE EN –ONDERSTEUNING**

45. Hoe is de cliëntenparticipatie voor de Participatiewet in uw gemeente geregeld?
- Aparte cliëntenraad voor werk en inkomen
  - Via een cliëntenraad voor het gehele sociale domein
  - Cliëntenraad is nog in oprichting
  - Anders, namelijk.....
46. Hoe is regionaal de cliëntenparticipatie georganiseerd?
- Op niveau van samenwerkende gemeenten (subregio)
  - Op niveau van de arbeidsmarktregio
  - Cliëntenparticipatie op (sub)regionaal niveau is in voorbereiding
  - Cliëntenparticipatie is niet regionaal georganiseerd
  - Anders, namelijk.....
47. Biedt u cliënten van de Participatiewet ook onafhankelijke cliëntondersteuning vanuit de WMO aan?
- Ja
  - Nee
  - Niet bekend

## **ALGEMENE ERVARINGEN EN VERWACHTINGEN**

48. Wat is uw ervaring tot nu toe met de bereidheid van werkgevers om banen ter beschikking te stellen voor de doelgroep Participatiewet? Als u verschillende ervaringen heeft, noemt u dan de ervaring die u het meeste meemaakt.
- Nog nauwelijks ervaring mee
  - Werkgevers zijn terughoudend,
  - Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de problematiek van de kandidaten
  - Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de complexe voorwaarden
  - Werkgevers geven aan geen passende plekken te hebben
  - Werkgevers zijn bereid om plaatsen voor de banenafpraak ter beschikking te stellen
  - Werkgevers zijn bereid om plaatsen voor de mensen uit de doelgroep Participatiewet ter beschikking te stellen (ongeacht of de persoon tot de doelgroep van de baanafpraak hoort)
49. Welk effect heeft de Participatiewet inclusief banenafpraak volgens u tot nu toe u op de werkkansen voor de doelgroep met een arbeidsbeperking die niet het WML kan verdienen?
- Positief, want...
  - Geen effect, want.....
  - Negatief, want...
50. Welk effect heeft Participatiewet inclusief banenafpraak volgens u tot nu toe op de werkkansen voor de voormalige WWB-doelgroep die het WML of meer kan verdienen?
- Positief
  - Geen effect
  - Negatief



51. Hoe beoordeelt u uw eigen inzet en in het aan het werk helpen van de doelgroep Participatiewet?
- Onze gemeente kan die dienstverlening leveren voor de doelgroepen van de Participatiewet die wij willen
  - Onze gemeente kan minder dienstverlening leveren voor de doelgroepen van de Participatiewet dan wij zouden willen
  - Onze gemeente kan veel minder dienstverlening leveren voor de doelgroepen van de Participatiewet dan wij zouden willen, wij moeten daarom scherpe keuzes maken
  - De gemeente kan de dienstverlening leveren die wij zouden willen, dank zij extra budget ESF
  - De gemeente kan de dienstverlening leveren die wij willen door het combineren van budgetten met WMO en Jeugd
  - Anders, namelijk..
52. Zet uw gemeente naast het Participatiebudget en BUIG extra middelen in voor de uitvoering van de Participatiewet? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Nee
  - Ja, Inzet van reserves SW-bedrijf
  - Ja, Extra middelen uit het de reserves
  - Ja, Inzet van middelen ESF
  - Ja, Overdracht van budget uit WMO en Jeugd
  - Anders, namelijk....
53. Welke knelpunten of risico's ervaart uw gemeente wat betreft de Participatiewet op dit moment of voorziet u voor de toekomst? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Verplichting beschut werk neemt een te groot deel van budget in beslag waardoor andere dienstverlening moet blijven liggen
  - De hoge instroom van statushouders leidt tot concurrentie met de bestaande en nieuwe doelgroep Participatiewet
  - Afstemming met andere gemeenten / in arbeidsmarktregio kost veel tijd en energie
  - Aanbod van banen voor de doelgroep bij werkgevers blijft achter
  - Kosten voor mensen met garantietaal die ziek uit dienst gaan
  - Matching loopt nog niet goed
  - Anders, namelijk....
54. Welke kansen ervaart uw gemeente op dit moment binnen de Participatiewet of voorziet u voor de toekomst? *Meerdere antwoorden mogelijk*
- Regionale samenwerking in dienstverlening voor werkzoekenden leidt tot meer efficiency
  - Regionale samenwerking in dienstverlening werkzoekenden leidt tot meer uitkeringsgerechtigden aan het werk
  - Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, leidt tot efficiency en uniformiteit
  - Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, meer banen beschikbaar voor de doelgroep
  - Eigen, goedkopere, instrumenten goed benutten



- f. Praktijkroute banenafpraak leidt tot meer kansen op werk voor uitkeringsgerechtigden P-wet..
- g. Anders, namelijk

**Tot slot** kunt u hier nog andere ervaringen of overwegingen kwijt die u in het kader van dit onderzoek wilt meegeven:

.....

**Hartelijk bedankt voor uw medewerking!**  
**U ontvangt een link naar het onderzoeksrapport als dit in het najaar van 2017 openbaar is.**