Ervaringen gemeenten met Participatiewet

Rapportage derde meting

datum	5 november 2019
auteur(s)	B. Cuelenaere (CentERdata) E. van den Brink (EvdBWerkt!) J. Leenen (CentERdata)
versie	2.0

Ervaringen gemeenten met Participatiewet

Rapportage derde meting

© CentERdata, Tilburg, 2019

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 3
1.1 Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet 3
1.2 Uitvoering 3
1.3 Eisen en maatregelen 4
1.4 Doelgroepen in beeld 4
1.5 Inzet instrumenten 5
1.6 Werkgeversdienstverlening 5
1.7 Effect Participatiewet 6
1.8 Conclusies 6

2 Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet 9
2.1 Inleiding 9
2.2 Onderzoeksvragen 10
2.3 Onderzoeksopzet 12
2.4 Ontwikkelingen Participatiewet en banenafspraak 2015 – 2019 14

3 De uitvoering van de Participatiewet 18
3.1 Inleiding 18
3.2 Uitvoering aanbodversterking, matching en plaatsing 18
3.3 Samenwerking 20
3.4 Sociaal domein: 3 D's 21
3.5 Kernbevindingen uitvoering Participatiewet 24

4 Eisen en maatregelen in de Participatiewet 25
4.1 Inleiding 25
4.2 Toepassing eisen 25
4.3 Maatregelen 26
4.4 Resultaten eisen en maatregelen 27
4.5 Kernbevindingen eisen en maatregelen in de Participatiewet 28

5 Doelgroepen in beeld 29
5.1 Inleiding 29
5.2 Klanten in beeld 29
5.3 Doelgroepen in beeld 30
5.4 Schoolverlaters VSO/PrO 32
5.5 Jongeren met een beperking zonder uitkering 32
5.6 Signalen 34
5.7 Kernbevindingen klanten en doelgroepen in beeld 35

6 Ervaring inzet instrumenten 36
6.1 Inleiding 36
6.2 Prioritering dienstverlening 36
6.3 Inzet instrumenten 36
6.4 Loonkostensubsidie 39
6.5 Jobcoach 40
6.6 Jobcarving 41
6.7 Kernbevindingen inzet instrumenten 42

7 Werkgeversdienstverlening 43
7.1 Inleiding 43
7.2 Uitvoering en samenwerking werkgeversdienstverlening 43

7.3 Ervaringen UWV met samenwerking werkgeversdienstverlening 44
7.4 Ervaringen gemeenten met werkgevers 47
7.5 Kernbevindingen werkgeversdienstverlening..... 47

8 Cliëntenparticipatie 48
8.1 Organisatie cliëntenparticipatie..... 48

9 Ervaren effect van Participatiewet 49
9.1 Inleiding 49
9.2 Effect op werkkansen van doelgroep banenafspraak 49
9.3 Effect op werkkansen van voormalige WWB-doelgroep..... 50
9.4 Knelpunten en kansen Participatiewet..... 51
9.5 Terugkijken 2015 – 2019..... 52
9.6 Kernbevindingen effect Participatiewet..... 53

A Bijlage: samenstelling klankbordgroep en begeleidingscommissie 54

B Bijlage: vragenlijst.....55

1 Samenvatting

1.1 Onderzoek ervaringen gemeenten met Participatiewet

Het onderzoek "Ervaringen gemeenten met de Participatiewet" is 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 in 2013 door de minister aan de Tweede Kamer is toegezegd in het *Plan van aanpak monitoring en evaluatie Participatiewet.*

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 2015 en in 2017 zijn de eerste twee metingen uitgevoerd en gerapporteerd. In dit rapport presenteren we de bevindingen uit de derde (slot)meting waarvan het veldwerk is uitgevoerd in de eerste helft van 2019.

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?*

Daarnaast is in deze meting expliciet aandacht besteed aan de vraag in hoeverre de gemeenten hun doelgroep in beeld hebben. Dit onderzoek schetst een representatief beeld van de ervaringen van gemeenten met de Participatiewet op basis van een online vragenlijst die door 103 gemeenten is ingevuld, waarvan een deel de vragenlijst voor meerdere gemeenten invulde zodat in totaal een beeld van de ervaringen van 155 gemeenten is verkregen. Het beeld uit de vragenlijst is aangevuld met 20 diepte-interviews bij gemeenten. Naast de ervaringen van de gemeenten zijn ook de ervaringen van UWV met de werkgeversdienstverlening in beeld gebracht. Daarvoor is een bijeenkomst met 12 regiomanagers gehouden die een vragenlijst invulden en hun ervaringen in een groepsinterview deelden.

1.2 Uitvoering

Sinds de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten een gevarieerde uitvoeringspraktijk ontwikkeld. Gemeenten hebben de mogelijkheid om (delen) van de uitvoering van de Participatiewet bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie te laten uitvoeren of in verschillende varianten binnen de eigen gemeente. We zien dat hoe meer de uitvoering betrekking heeft op de eigenlijke plaatsing, hoe minder gemeenten dit zelf doen. Aanbodversterking en re-integratie is bij de helft van de gemeenten bij de eigen gemeente belegd. Dit is vergelijkbaar met 2017. Bijna alle gemeenten die aangeven dit ergens anders te hebben belegd noemen een combinatie van organisaties. Matching op vacatures wordt door ruim 40% bij de eigen gemeente uitgevoerd en duurzame plaatsing

wordt nog maar door een derde van de gemeenten zelf uitgevoerd. Bij bijna 30% van de gemeenten heeft de (voormalige) SW-organisatie een rol bij duurzame plaatsing. Bij deze gemeenten wordt de plaatsing uitgevoerd bij een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie in samenwerking met het (voormalige) SW-bedrijf. Na de plaatsing is nazorg van belang. In de verdiepende interviews wordt erop gewezen dat nazorg in een aantal gemeenten vaak nog beperkt ontwikkeld is en nog aandacht vraagt.

De samenwerking met UWV bij de uitvoering van de Participatiewet wordt door bijna elle gemeenten als voldoende of goed ervaren. Vooral grote gemeenten geven aan een goede samenwerking te ervaren met UWV. Bij de samenwerking tussen gemeenten en de RMC zien we hetzelfde beeld: grote gemeenten beoordelen deze samenwerking vaker als goed en verreweg de meeste gemeenten vinden de samenwerking met de RMC voldoende of goed.

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. De afstemming van het beleid op de drie domeinen blijkt ook in 2019 nog in ontwikkeling bij een groot deel van de gemeenten. Het algemene beeld is dat de ontwikkeling van samenhangend beleid en uitvoering niet verder groeit. Het percentage gemeenten dat samenhangend beleid heeft op twee of drie terreinen is licht gedaald sinds 2017 tot 36%. Ook het percentage gemeenten met samenhang in de uitvoering is gedaald tot 36%. Privacy-wetgeving wordt opvallend vaak als belemmering genoemd voor verder samenhangend beleid en samenhangende uitvoering.

1.3 Eisen en maatregelen

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. Evenals in 2017 zien we dat de eisen die direct betrekking hebben op de kans om betaald werk te verkrijgen door bijna alle gemeenten worden gehanteerd. De eisen die iets verder af staan van het direct zoeken en beschikbaar zijn voor werk worden in 2019 door een iets lager percentage van de gemeenten gehanteerd dan in 2017. Vergeleken met 2017 zien we dat minder gemeenten zichzelf als streng beoordelen en meer zichzelf als mild beoordelen.

Minder gemeenten dan in 2017 ervaren toegenomen bereidheid tot inspanning. Wel zien meer gemeenten toegenomen schulden en sociale problematiek.

1.4 Doelgroepen in beeld

Naast de drie deelvragen uit de oorspronkelijke opzet, was een belangrijke vraag voor deze derde meting of gemeenten hun klantenbestand en in het bijzonder de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet in beeld hebben. Bijna alle gemeenten hebben actie ondernomen om hun bestand in beeld te krijgen, waarbij ongeveer de helft dit heeft gedaan na de invoering van de Participatiewet. Gemiddeld heeft 87,5% van de gemeenten hun bestand in beeld en heeft 12,5% van de gemeenten dat nog niet. Van de grote gemeenten is dit percentage hoger en heeft rond een kwart het bestand niet in beeld. Gemiddeld schatten gemeenten in dat ruim een derde van hun bestand niet bemiddelbaar voor werk is en dat slechts 8% wel direct bemiddelbaar is. Al met al ontstaat het beeld dat gemeenten voor het overgrote deel van hun bestand intensieve dienstverlening moeten leveren in de vorm van begeleiding en de inzet van instrumenten.

De verschillende groepen met een uitkering zijn goed in beeld bij de gemeenten en ook de schoolverlaters van VSO en PrO zijn goed in beeld zijn, ongeacht of zij wel of niet een uitkering van de gemeente ontvangen. De meeste gemeenten hebben daar een monitorsystematiek met een nagenoeg sluitend beeld voor opgezet en goed contact met de scholen ingericht.

De andere jongeren zonder uitkering zijn bij ruim de helft van de gemeenten bijna niet in beeld, dat geldt voor de jonggehandicapte nuggers, maar ook voor de jongeren die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben en de jongeren met een beperking die niet van VSO/PrO komen. Dit betekent dat een deel van de kwetsbare jongeren niet in beeld is. Gemeenten proberen wel om deze groep in beeld te krijgen, maar dat is in veel gemeenten nog in ontwikkeling en is nog lang niet sluitend.

De signalen die in systeem zijn ingebouwd om gemeenten te attenderen op klanten (jongeren) die niet in beeld zijn, werken nog onvoldoende. Zowel het signaal dat UWV geeft als een aanvraag voor een Wajong uitkering is afgewezen als het burgerservicenummer dat UWV aan gemeenten doorgeeft van burgers die in het doelgroepregister worden opgenomen, is onvoldoende bekend. Weinig gemeenten zoeken de betreffende burgers actief op aan de hand van deze signalen.

1.5 Inzet instrumenten

Gemeenten kunnen in het kader van de Participatiewet verschillende instrumenten inzetten. In dit hoofdstuk is gekeken naar de inzet van de instrumenten uit de Participatiewet. Daarbij is ook gekeken of gemeenten prioriteiten aanleggen in dienstverlening aan doelgroepen. Dat blijkt nauwelijks het geval te zijn.

Niet voor alle doelgroepen worden evenveel instrumenten ingezet. Een op de zes gemeenten zet geen instrumenten in voor de groep jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering.

De inzet van de instrumenten LKS, jobcoach en beschut werk is in de afgelopen twee jaar sterk toegenomen, zo blijkt uit de landelijke cijfers (CBS). Door de meeste gemeenten worden LKS en een jobcoach ingezet voor de doelgroep met arbeidsbeperkingen. Deze instrumenten worden ook beschouwd als de instrumenten met de meeste bijdrage aan duurzame plaatsing. LKS wordt als een goed instrument ervaren dat werkgevers motiveert om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep. Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat het ook een tijdrovend instrument is dat ook veel administratie met zich meebrengt.

De jobcoach is een instrument dat in principe voor een bepaalde tijd wordt ingezet. Gemeenten hebben deels nog weinig ervaring met wat er na afloop van deze periode moet gebeuren. De ervaringen die er wel zijn wijzen er niet op dat dit problemen oplevert. Gemeenten geven aan de inzet van de jobcoach te verlengen als dat nodig is.

Het instrument jobcarving wordt veelal via het werkgeversservicepunt uitgevoerd waardoor gemeenten aangeven hier nog beperkt ervaring mee te hebben. Wel geven gemeenten soms zelf ook advies aan bedrijven hoe een functie geschikt gemaakt kan worden voor een kandidaat zonder dit expliciet als jobcarving aan te duiden.

1.6 Werkgeversdienstverlening

Gemeenten en UWV constateren beiden dat werkgevers in verschillende gemeenten vanuit verschillende loketten bediend worden. Het idee van een aanspreekpunt voor werkgevers per arbeidsmarktregio, is in bijna geen enkele regio gerealiseerd. Wel ervaren meer

gemeenten dan in 2015 en 2017 bereidheid van werkgevers om doelgroep te plaatsen. UWV en gemeenten constateren ook dat er wel verbetering is opgetreden in de dienstverlening aan werkgevers omdat instrumenten meer geüniformeerd zijn in de regio. Deze verbetering wordt zowel door gemeenten als door UWV ervaren, maar beiden constateren ook dat dit proces nog niet voltooid is. Zo vond geen van de in dit onderzoek betrokken regiomanagers van UWV dat de dienstverlening aan werkgevers in hun regio goed op orde was. Het verder uniformeren van de dienstverlening aan werkgevers lijkt op grenzen te stuiten die te maken hebben met de verschillende systemen van waaruit UWV en gemeenten werken.

UWV regiomanagers ervaren een structurele belemmering in de verschillende opdrachten die UWV en gemeenten hebben. Daarbij hebben gemeenten beleidsvrijheid in de instrumenten die zij werkgevers ter beschikking stellen en heeft UWV deze vrijheid niet. Ook constateren zowel gemeenten als UWV dat de samenwerking een intensief proces is. Zowel bij UWV als bij gemeenten vragen enkelen zich dan ook af wat de meerwaarde van de samenwerking onder de streep is.

1.7 Effect Participatiewet

Sinds 2015 ervaren steeds meer gemeenten een positief effect van de Participatiewet op de werkkansen van de nieuwe en van de oude doelgroep (voormalige WWB-doelgroep). Ook zijn de meeste gemeenten positief over de instrumenten LKS en jobcoach. In de samenwerking worden minder knelpunten gesignaleerd, wel wordt duidelijk dat de afstemming met andere gemeenten tijd vraagt.

Het aantal gesignaleerde knelpunten dat samenhangt met de Participatiewet neemt af. Zo zijn minder gemeenten bezorgd over het beslag dat de verplichting beschut werk op het budget legt en wordt minder concurrentie van de instroom van statushouders ervaren. Wel wordt door een deel van de gemeenten gewezen op de inzet en de intensiteit die samenwerking en het proces van matching vragen. Er is niet veel verandering opgetreden in de kansen die in 2017 en 2019 door de gemeenten worden gesignaleerd. Wat betreft de kansen die de verbeteringen in de dienstverlening aan werkgevers opleveren, is het opvallend dat minder gemeenten efficiency en uniformiteit als kans ervaren maar dat tegelijkertijd iets meer gemeenten het beschikbaar stellen van banen voor de doelgroep door werkgevers als kans zien. Blijkbaar is er geen samenhang tussen efficiënte dienstverlening aan werkgevers en de bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen

Gemeenten zijn tevreden over de ontwikkelingen die zich sinds 2015 binnen de Participatiewet hebben voorgedaan. Het gaat hier voor een deel om de aanpassingen in de wet waardoor de banenafspraak beter uitgevoerd kan worden, bijvoorbeeld door de invoering van de Praktijkroute, Alleen de ruimte die de overheid laat voor de eigen invulling van het beleid door de gemeenten laat volgens ruim de helft van de, vooral grote, gemeenten te wensen over.

1.8 Conclusies

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

In drie metingen, in 2015, in 2017 en in 2019 is deze vraag beantwoord. Dit onderzoek laat zien dat de gemeenten zich de Participatiewet in de afgelopen jaren eigen hebben

gemaakt, dat zij de nieuwe doelgroep en de instrumenten hebben leren kennen, maar dat tegelijkertijd duidelijk wordt dat er nog knelpunten zijn.

De gemeenten hebben veel energie gestoken in het zich eigen maken van de Participatiewet. Zij hebben de nieuwe doelgroep leren kennen veelal door goed contact met de VSO/PrO scholen op te bouwen. In de eerste jaren zijn de gemeenten tegen verschillende minder praktische elementen van zowel de uitvoering van de banenafspraak als van de instrumenten aangelopen. In de periode 2015 – 2017 kregen de gemeenten dan ook te maken met veel tussentijdse wijzigingen van de regelgeving. Deze wijzigingen zijn zeker als een verbetering ervaren, maar hebben wel de nodige inzet en energie van de gemeenten gevraagd.

De uitvoering van de Participatiewet en de samenwerkingspartners die daarbij gezocht worden verschillen sterk tussen de gemeenten. Deze verschillen hangen deels samen met gemeentegrootte, maar ook spelen de kracht van de voormalige SW-organisatie en de regionale verhoudingen daar een rol bij. Gemeenten lijken het uitvoeringsmodel te kiezen dat het beste bij hun lokale situatie past. De inrichting van de uitvoering van de Participatiewet en de prioriteiten die gesteld worden door gemeenten kunnen ook weer veranderen in de loop van de tijd wanneer er bijvoorbeeld na gemeenteraadsverkiezingen andere bestuurlijke keuzen gemaakt worden.

Voor de werkgeversdienstverlening betekenen deze verschillen in gemeentelijke uitvoeringspraktijk dat deze ook verschillend is georganiseerd. Voor deze dienstverlening wordt in de arbeidsmarktregio's met UWV samengewerkt, waarbij UWV met landelijke regelgeving te maken heeft en gemeenten lokaal meer verschillen kunnen aanbrengen.

Van de nieuwe instrumenten wordt vooral Loonkostensubsidie gewaardeerd. Dit wordt door de gemeenten als een zeer effectief instrument ervaren.

Door de gewenning aan de Participatiewet, door de stimulans die er vanuit gaat richting werkgevers om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep en door de nieuwe instrumenten zien de meeste gemeenten dat de Participatiewet een positieve bijdrage heeft geleverd aan de werkkansen van de nieuwe doelgroep.

Nu het stof van de invoering en de gewenning is neergedaald wordt ook duidelijk welke meer structurele knelpunten de Participatiewet met zich meebrengt. Het belangrijkste knelpunt is dat jongeren met een arbeidshandicap die geen uitkering hebben nauwelijks in beeld zijn bij de gemeenten, terwijl zij wel recht op dienstverlening hebben en ook dienstverlening nodig hebben. Dit zijn jongeren die voor een deel voorheen recht hadden op een Wajong uitkering of in aanmerking kwamen voor een Wsw indicatie. Het lukt gemeenten nog onvoldoende om deze groep in beeld te krijgen, waarbij de kosten van dienstverlening voor een deel ook een rol spelen. Gemeenten zouden deze groep dienstverlening moeten bieden zonder dat daar een potentiele besparing op de uitkeringslasten tegen over staat. De signalen die zijn ingebouwd om deze jongeren wel in beeld te brengen, zoals de overdracht van informatie uit het doelgroepregister of van UWV in geval iemand wordt afgewezen na een Wajong aanvraag, hebben nog nauwelijks effect. Een ander knelpunt is de energie die de samenwerking bij de werkgeverdienstverlening kost. UWV en gemeenten signaleren dat in de afgelopen jaren steeds beter is samengewerkt maar dat dit niet tot uniforme dienstverlening aan werkgevers heeft geleid. Ook is niet zonder meer duidelijk wat de meerwaarde in termen van plaatsingen is van deze samenwerking. Verder kost het gemeenten soms moeite om hun eigen lokale invulling aan het beleid te geven en lopen met name grotere gemeenten er tegenaan dat de rijksoverheid hen minder beleidsruimte geeft dan ze zouden willen.

Overall is het beeld ontstaan dat…

- .. gemeenten de uitvoering van de Participatiewet verschillend hebben georganiseerd;
- .. de Participatiewet heeft bijgedragen aan de kansen op werk van de nieuwe doelgroep met arbeidsvermogen en arbeidsbeperkingen;
- .. de Participatiewet instrumenten LKS en de jobcoach een positieve bijdrage leveren aan kansen op werk van de doelgroep;
- .. gemeenten zich met succes hebben ingezet om de schoolverlaters VSO/PrO in beeld te krijgen;
- .. niet alle jongeren met een arbeidsbeperking in beeld zijn;
- .. de signalen die gemeenten ontvangen om doelgroepjongeren in beeld te krijgen nauwelijks effect hebben;
- .. de samenwerking in de werkgeversdienstverlening veel inzet vraagt en dat het de vraag is of deze inspanning voldoende meerwaarde oplevert;
- .. de meerderheid van de gemeenten nog te weinig ruimte ervaart voor eigen beleid.

De kansen die de Participatiewet in combinatie met de banenafspraak biedt zijn sinds 2015 voor een groot deel opgepakt door de gemeenten. De resterende knelpunten vragen vooral om veranderingen op het niveau van de regelingen zelf.

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.[1] De tweede meting is in 2017 uitgevoerd[2] en de huidige, derde meting heeft in 2019 plaatsgevonden. In 2017 en 2019 is eveneens onderzoek gedaan naar de ervaringen van de cliëntenraden met de Participatiewet. Dit onderzoek is apart gepubliceerd.[3]

In aanvulling op dit onderzoek bij gemeenten zijn de ervaringen van UWV met samenwerking in het kader van de Participatiewet in de drie metingen onderzocht. De bevindingen van dit aanvullende onderzoek onder regiomanagers UWV zijn in het hoofdstuk over de werkgeversdienstverlening (hoofdstuk 7) opgenomen.

Deze rapportage betreft de derde meting van de monitor van de ervaringen van de gemeenten met de Participatiewet. De dataverzameling voor dit onderzoek is in de eerste helft van 2019 uitgevoerd, van begin februari tot begin augustus. In deze meting gaat het er om een beeld te schetsen waar de gemeenten vier jaar na de invoering van de Participatiewet staan.

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

[2] Cuelenaere, B., E. van den Brink, J. Mulder en N. Kieruj (2017) *Ervaringen gemeenten met Participatiewet, rapportage tweede meting*, Tilburg: CentERdata.

[3] Cuelenaere, B., J. Mulder (2017), *Ervaringen cliëntenraden met Participatiewet*, Tilburg: CentERdata.

Veranderingen met de invoering van de Participatiewet in 2015

De Participatiewet verving de WWB, de Wsw en een groot deel van de Wajong. De toegang tot de Wsw werd per 1 januari 2015 afgesloten. Mensen die op dat moment met een indicatie werkzaam zijn in Wsw-verband behielde hun rechten op basis van de Wsw. De Wajong bood vanaf 1 januari 2015 alleen nog een uitkering aan mensen die ten gevolgen van ziekte of gebrek volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn op het moment van het betreden van de arbeidsmarkt. Nieuwe jonggehandicapten die over arbeidsvermogen beschikken kwamen onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Het werd de taak van de gemeenten om deze groep re ondersteunen en te begeleiden richting werk.
Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is de Wet maatregelen WWB ingevoerd en onderdeel geworden van de Participatiewet. De belangrijkste veranderingen betroffen de invoering van de verplichte tegenprestatie, het uniformeren van de maatregelen WWB (mede bedoeld om activering te ondersteunen), en de invoering van de kostendelersnorm.

Gemeenten hadden reeds een aantal instrumenten tot hun beschikking om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, al dan niet met een arbeidsbeperking, te ondersteunen richting arbeidsmarkt. Voorbeelden hiervan zijn re-integratietrajecten, participatieplaatsen, subsidies voor werkgevers, scholing, proefplaatsingen. Deze instrumenten zijn, afhankelijk van de keuzes die gemeenten hierin maken, behouden. De Participatiewet bood daarnaast een aantal nieuwe instrumenten. Voorbeelden daarvan zijn de no-riskpolis, de voorziening beschut werk, voorzieningen voor begeleiding en aanpassingen op de werkplek voor mensen met een arbeidsbeperking en de eventueel structureel in te zetten nieuwe vorm van loonkostensubsidie. Het nieuwe instrument loonkostensubsidie (LKS) was bedoeld voor mensen van wie is vastgesteld dat zij met voltijdse arbeid niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het gaat met andere woorden om mensen die per uur niet volledig productief zijn. LKS compenseert werkgevers voor de verminderde productiviteit van de werknemer.

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 bij aanvang in 2015 vijf deelvragen onderscheiden, waarvan de eerste en de laatste vraag grotendeels in de eerste meting beantwoord zijn. In de tweede en nu in de derde meting ligt de nadruk op de concrete ervaringen van de gemeenten. Dit zijn vooral de deelvragen 2, 3 en 4. Deze vragen zijn dus in meting twee ook aan de orde geweest. Hier herhalen we de deelvragen uit de oorspronkelijke opzet en formuleren we daarbij de concrete vragen voor de derde meting.

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?*
   Deze vraag is in de eerste meting in 2015 beantwoord.

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?*
   Deze vraag is in de tweede meting voor de situatie twee jaar na invoering van de Participatiewet beantwoord. Voor de derde meting is deze deelvraag uitgewerkt in de volgende concrete vragen.

   a. Hebben gemeenten een beeld van hun bestand en van de verschillende groepen daarbinnen?
   b. Welke dienstverlening en instrumenten stelt de gemeente beschikbaar voor de doelgroepen van de Participatiewet:
      - Jonggehandicapten *met* arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering;
      - Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet- (bijstands) uitkering);
      - Jonggehandicapte NUGgers: Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (geregistreerd in het doelgroepenregister, maar komen niet voor in het Participatiewet bestand);
      - Personen die op 31-12-2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden;
      - Jonggehandicapten die vallen onder de Participatiewet die nu werken of sinds 1-1-2015 gewerkt hebben?
   c. Welke knelpunten ervaren gemeenten bij het aan het werk helpen en behouden van deze doelgroepen binnen de Participatiewet? Welke mogelijke oplossingen voor de knelpunten zien gemeenten?
   d. Welke verschillen tussen de oude en nieuwe situatie ervaren gemeenten bij het aan het werk helpen en behouden van de doelgroepen van de Participatiewet?
   e. Wat zijn de resultaten van de Participatiewet in termen van plaatsingen en ondersteuning voor de doelgroepen, inclusief het aan het werk helpen door middel van afspraakbanen? Welke resultaten realiseren gemeenten gedurende de periode 2015-2019 en treden daarin verbeteringen op?
   f. Zijn er verschillen in deze resultaten tussen gemeenten? Waar hangen die verschillen tussen gemeenten mee samen: kenmerken van gemeenten en/of kenmerken van vormgeving beleid en kenmerken van inrichting samenwerking?
   g. Welke verschillen zijn er tussen resultaten bij verschillende doelgroepen en waar hangt dit volgens de gemeente mee samen?
   h. Wat zijn de bevorderende factoren waardoor de gemeente de doelen van de Participatiewet (groten)deels realiseert en wat zijn de belemmerende factoren waardoor dat op onderdelen niet lukt?
   i. Welke leereffecten treden op en welke goede voorbeelden zijn te herkennen?

3. *Wat zijn de ervaringen in het gebruik van de nieuwe instrumenten zoals loonkostensubsidie en beschut werk? Wat gaat goed en wat kan beter?*
   Ook deze vraag is in de tweede meting voor de situatie twee jaar na invoering van de Participatiewet beantwoord. Voor de derde meting is deze deelvraag uitgewerkt in de volgende concrete vragen. Hierbij wordt opgemerkt dat in deze meting geen expliciete vragen over het instrument Beschut werk zijn opgenomen omdat parallel aan dit ervaringsonderzoek een apart onderzoek over Beschut werk door de Inspectie SZW wordt uitgevoerd.

   a. In welke mate zijn de beschikbare instrumenten daadwerkelijk ingezet?
   b. Voor welke subdoelgroepen zijn de nieuwe instrumenten ingezet: jongeren met of zonder uitkering en met of zonder werkervaring in doelgroepregister, persoenen op de Wsw-wachtlijst en/of mensen uit de klassieke (WWB)doelgroep

c. Draagt het nieuwe instrumentarium bij aan het realiseren van werkplekken bij reguliere werkgevers?
d. Welke andere instrumenten stelt de gemeente beschikbaar in combinatie met de nieuwe instrumenten? Wat is hiervoor de overweging? Blijven eigen instrumenten, ook van voor 1-1-2015 in gebruik, zoals de loonkostensubsidie die gemeenten toen ook inzette?

4. *Wat zijn de ervaringen, verbeterpunten en best practices van gemeenten (en het werkgeversservicepunt?) met betrekking tot samenwerking met werkgevers, UWV en de dienstverlening aan werkgevers?*
   In de derde meting is deze vraag in de volgende vragen uitgewerkt.

   a. Hoe is de samenwerking in de arbeidsmarktregio vormgegeven? Hoe is de samenwerking met andere gemeenten, met UWV en met de SW-bedrijven in de regio vormgegeven? Welke rol speelt het Regionaal Werkbedrijf daarbij?
   b. Wat zijn de ervaringen met de samenwerking in de arbeidsmarktregio met de samenwerkingspartners, wat loopt daarbij goed en waar zijn nog verbeteringen gewenst?
   c. Hoe loopt de samenwerking met UWV en andere partners in relatie tot indiceren, loonwaardebepaling?
   d. Stellen werkgevers banen ter beschikking en zo ja, voor welke doelgroep: gemeentelijke doelgroep Participatiewet of prioriteitsdoelgroep van garantiebanen, namelijk zittend bestand Wajongers?
   e. Hoe blijkt in 2019 deze samenwerking uit te werken en heeft de gekozen samenwerkingsvorm daaraan bijgedragen of dat juist bemoeilijkt?

5. *Hoe hebben gemeenten de opdracht die zij hebben gekregen uitgewerkt in beleid en werkprocessen?*
   Deze vraag is in de eerste meting in 2015 beantwoord.

Bij de tweede meting zijn naar aanleiding van de ontwikkelingen sinds de invoering van de Participatiewet en naar aanleiding van de overkoepelende eindevaluatie die door het SCP wordt uitgevoerd enkele vragen toegevoegd. Deze vragen zijn ook in deze derde meting weer meegenomen. Het gaat om 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?

In de derde meting is expliciet de vraag toegevoegd in hoeverre gemeenten hun klantenbestand en de verschillende doelgroepen in beeld hebben.

2.3 Onderzoeksopzet

Combinatie kwantitatief en kwalitatief onderzoek
In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Het kwalitatieve onderzoek bestaat uit diepte-interviews en het kwantitatieve gedeelte bestaat uit een online vragenlijst bij een steekproef van gemeenten. In de eerste meting zijn 28 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 voorafgaand aan de vragenlijst geïnterviewd en 20 gemeenten nadat de resultaten van de vragenlijst bekend waren. Voor de derde meting is ervoor gekozen alle 20 interviews na afloop van de online vragenlijst af te nemen. Hierbij is doorgevraagd op de resultaten van de vragenlijst. Daarbij ging het in deze meting om

minder interviews omdat in het kader van een aanvullend casusonderzoek reeds een aantal interviews was afgenomen.

Onderzoek ervaringen UWV
In dit onderzoek zijn, evenals in de meting in 2015 en 2017 ook de ervaringen van UWV meegenomen. Hiervoor is een groepsbijeenkomst van 12 regiomanagers bezocht waar de aanwezigen een vragenlijst invulden en vervolgens onder leiding van de onderzoeker met elkaar in gesprek gingen over de antwoorden. De vragen waren gericht op de ervaringen vanuit UWV met de werkgeversdienstverlening en de samenwerking met de gemeenten daarbij.

Aanvullend casusonderzoek
Naast de afzonderlijke ervaringsonderzoeken voor gemeenten, werkgevers en cliënten is door Berenschot, Inspectie SZW en CentERdata een aanvullend kwalitatief casusonderzoek verricht. In dit casusonderzoek is vanuit drie perspectieven (werkgevers, gemeenten en werknemers) het matchingsproces in kaart gebracht voor 20 specifieke casussen (bijvoorbeeld iemand die succesvol aan het werk is gekomen, maar ook voor mensen waar dit niet goed is gelukt). Over het casusonderzoek wordt afzonderlijk gerapporteerd. Enkele bevindingen uit het casusonderzoek die specifiek relevant zijn voor de gemeentelijke praktijk zijn ook in dit rapport opgenomen.

Steekproef en respons vragenlijst
Voor de eerste meting waren in 2015 in totaal 145 gemeenten uitgenodigd waarvan uiteindelijk 123 gemeenten de vragenlijst geheel of gedeeltelijk hadden ingevuld. Voor de tweede meting zijn deze 145 gemeenten opnieuw uitgenodigd aangevuld met 48 gemeenten. In totaal hebben in 2017 116 gemeenten de vragenlijst van de tweede meting geheel of gedeeltelijk ingevuld. Vergeleken met 2015 is het aantal gemeenten in Nederland afgenomen van 393 tot 355. Voor de derde meting in 2019 zijn alle 193 gemeenten aangeschreven die voor de eerste twee metingen waren benaderd. Gemeenten die de vragenlijst niet invulden hebben twee herinneringen ontvangen. Net als in 2017 was het niet eenvoudig om voldoende respons te krijgen. De respons was onder meer moeizaam omdat de contactpersonen van functie waren veranderd, omdat gemeenten gefuseerd waren, maar ook omdat gemeenten aangaven onderzoeksmoe te zijn. In totaal hebben 103 gemeenten de vragenlijst in 2019 geheel of gedeeltelijk ingevuld.[4] Ruim een vijfde van de vragenlijsten is voor meerdere gemeenten ingevuld, 22 vragenlijsten hadden betrekking op in totaal 74 gemeenten. In totaal zijn op deze manier gegevens van 155 gemeenten verkregen. De 85 vragenlijsten die volledig zijn afgerond hebben betrekking op 122 gemeenten.

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 meer dan 100.000 inwoners

De drie grootteklassen worden verder aangeduid als kleine gemeenten, middelgrote gemeenten en grote gemeenten. Met de steekproef van 2019 is 37% procent van de kleinere gemeenten voor het onderzoek aangeschreven en zijn 80 van de 85 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.

[4] Voor een representatief beeld van de 355 gemeenten (stand 1 januari 2019) met een foutmarge van 5% is een steekproef van 185 gemeenten nodig. Een steekproef van 103 zoals in dit onderzoek levert een foutmarge van 8% op.

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

Grootteklasse	Aantal gemeenten per 1-1-2015	Aantal gemeenten per 1-1-2019	Totale steekproef 2019	Respons 2019	
< 50.000	318	270	118	56	
50.000 tot 100.000	45	54	49	28	
>100.000	30	31	31	19	
*Waarvan Samenwerkingsverband**					22
Aantal gemeenten waarvoor gemeenten in samenwerkingsverband invulden					74
Totaal	393	355	198	103	155[5]

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

In 22 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 103 gemeenten een beeld geven van de uitvoering in 155 gemeenten in totaal.

De totale respons is 52% waarbij we alleen de invullende gemeenten meerekenen. In totaal is van 78% van de aangeschreven gemeenten informatie verkregen. De respons is hoger in de grotere gemeenten: 61% respons in de grote gemeenten vergeleken met 47% in de kleine gemeenten.

Hiermee geven de antwoorden van de 103 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 banenafspraak 2015 – 2019

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 banenafspraak die door UWV aan de gemeente moesten worden doorberekend.
- Tijdelijk opnemen schoolverlaters vso en afgewezen Wajongers (september 2014-juli 2015) in het doelgroepregister.

[5] Van de 103 gemeenten vulden 22 gemeenten de vragenlijst voor in totaal 74 gemeenten in. Deze 22 gemeenten moeten niet dubbel meegeteld worden. Totaal aantal gemeenten waarover informatie beschikbaar is: 103+74-22-155.

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 banenafspraak en nieuw beschut werk; daarnaast uniforme premiekorting voor het in dienst nemen van mensen uit de doelgroep banenafspraak (via de fiscus);
- Vereenvoudiging opnemen schoolverlaters PrO en vso doelgroepregister.

Op 1 januari 2017 zijn vervolgens 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.

Sinds de tweede meting van dit onderzoek eind 2017 hebben nog een aantal wijzigingen plaatsgevonden die deels nog hun beslag moeten krijgen. Staatssecretaris Van Ark (SZW) heeft op 20 november 2018 een brief aan de Tweede Kamer aangeboden over de uitwerking van een breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen. De kern van de maatregelen van het Breed Offensief is het eenvoudiger maken van regels voor werkgevers en werkzoekenden en het aantrekkelijker maken van (meer) werken. Daarbij gaat het onder meer over:[6]
- voorstellen voor verbetering en vereenvoudiging van de LKS;
- meer waarborgen voor ondersteuning op maat om aan het werk te komen en te blijven;
- het wegnemen van knelpunten bij de no-risk-polis bij loonkostensubsidie;
- een analyse van de arbeidsmarkt- en financiële effecten van financiering van de loonkostensubsidie;
- een voorstel voor vrijlating van arbeidsinkomen in de Participatiewet voor mensen die met loonkostensubsidie werken;
- verbetering van de werkgeversdienstverlening;
- actieplannen in 35 arbeidsmarktregio's voor extra arbeidsbemiddeling voor werkzoekenden.

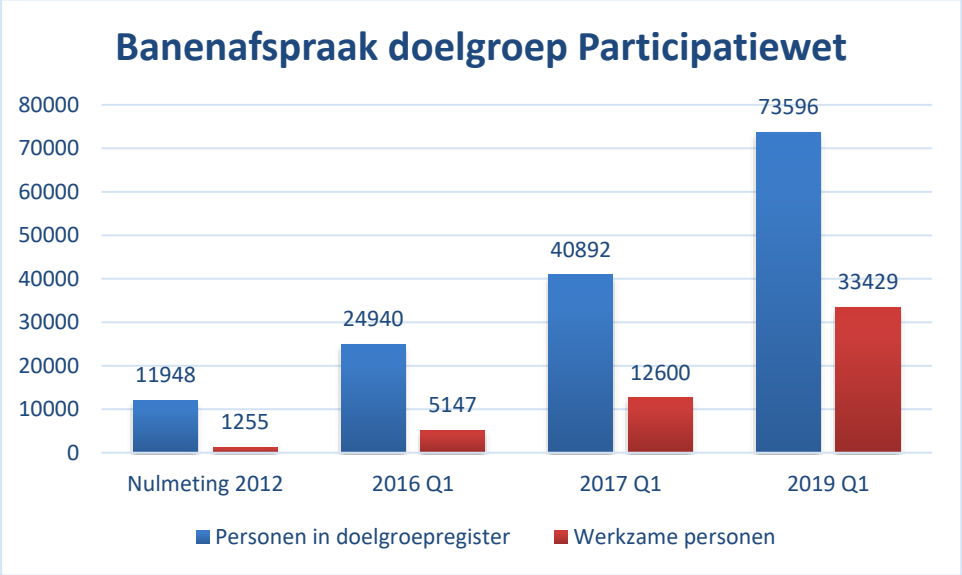
Het wetsvoorstel waarin een aantal van deze voorstellen is uitgewerkt wordt na de zomer van 2019 aan de Tweede Kamer aangeboden, zodat de wet mogelijk per juli 2020 in werking kan treden.

Ontwikkeling banenafspraak
UWV stelt vanaf 2016 elk kwartaal een overzicht op van de voortgang van de banenafspraak, de factsheet banenafspraak. 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 vanaf de eerste meting tot en met het eerste kwartaal van 2019, de laatste cijfers die beschikbaar zijn voor de derde meting. De doelgroep Participatiewet in het doelgroepregister wordt onderscheiden van de doelgroep Wajong en de doelgroep met een Wsw-indicatie en/of WIW/ID baan. Tussen begin 2017 en begin 2019 is een sterke groei te zien van zowel het aantal personen

[6] Bron: Samenvoordeklant.nl/dienstverlening/landelijke-programmas/breed-offensief

uit de doelgroep Participatiewet in het doelgroepregister als van het aantal werkzame personen uit die doelgroep.

Figuur 2.1 Stand van zaken banenafspraak doelgroep Participatiewet, ontwikkeling 2012 - 2019



Bron: UWV Factsheets banenafspraak eerste kwartaal 2019.

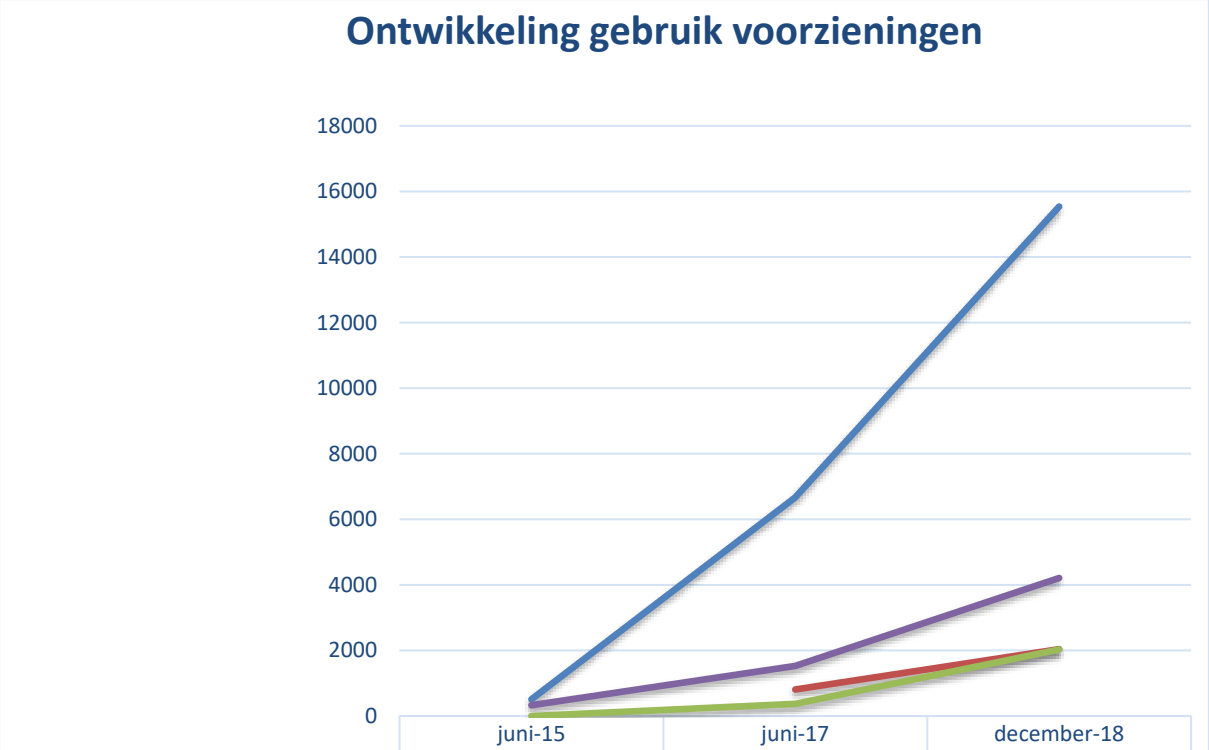
Het aantal personen uit de doelgroep Participatiewet in het doelgroepregister is in twee jaar tijd met 80% toegenomen. Het aantal werkzame personen uit die doelgroep is in dezelfde periode nog sterker toegenomen en is ruim twee en half keer zo groot geworden.

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. CBS geeft aan dat de kwaliteit van de informatie uit de SRG sinds 2015 verbeterd is. Figuur 2.2 laat zien dat het gebruik van de instrumenten van de Participatiewet sinds 2017 (de vorige meting) sterk is gestegen. Dat geldt vooral voor het instrument Loonkostensubsidie.

De meeste voorzieningen die gemeenten inzetten voor toeleiding naar en begeleiding bij werk zijn 'overige voorzieningen'. Van de in totaal 269.590 voorzieningen die eind december 2018 in Nederland liepen, werd 86% als 'overige voorziening' aangemerkt.[7] Bij overige voorzieningen gaat het vooral om de verschillende eigen voorzieningen van de gemeenten. Ter vergelijking: het gebruik van LKS Participatiewet binnen alle voorzieningen bedroeg 5,7%.

[7] Bron: Dashboard voor gemeenten, SRG/CBS. Stand 31 december 2018.

Figuur 2.2 Ontwikkeling gebruik voorzieningen LKS, forfaitaire LKS, beschut werk en begeleiding / job coach, periode juni 2015 – december 2018



	juni-15	juni-17	december-18
LKS Participatiewet	510	6670	15540
Forfaitaire LKS		810	2040
Beschut werk	0	370	2030
Begeleiding op werkkring/ job coach	330	1530	4210

Bron: Dashboard SRG, CBS, december 2018.

3 De uitvoering van de Participatiewet

3.1 Inleiding

In 2015 en 2017 bleek dat de gemeenten tijd nodig hadden om zich de Participatiewet eigen te maken. In 2017 hadden gemeenten hun kennis van de doelgroep versterkt en hun uitvoeringsorganisatie ingericht. In deze derde meting gaat het wat de uitvoering betreft over wie doet wat (waar is welke activiteit belegd) en hoe verloopt de samenwerking. In 3.2 wordt besproken waar de verschillende onderdelen van het proces gericht op plaatsing belegd zijn. In 3.3 gaat het over de samenwerking voor zover deze niet gericht is op de werkgeversdienstverlening. De werkgeversdienstverlening komt in hoofdstuk 7 aan bod. De ontwikkelingen in het sociaal domein en de samenhang in beleid en uitvoering op de drie terreinen van het sociaal domein zijn onderwerp van 3.4. De slotparagraaf 3.5 vat de kernbevindingen van dit hoofdstuk samen.

3.2 Uitvoering aanbodversterking, matching en plaatsing

In de eerdere metingen kwam naar voren dat gemeenten op verschillende onderdelen van de Participatiewet verschillende samenwerkingsverbanden zijn aangegaan. Tabel 3.1 laat zien waar de uitvoering van de aanbodversterking, de matching en de plaatsing van kandidaten is belegd. Daarbij is gevraagd naar duurzame plaatsing zonder nadere toelichting. De invulling van het begrip 'duurzame plaatsing' is hier door de gemeenten zelf gedaan. In de vragenlijst waren ook de antwoorden 'centrumgemeente' en 'UWV' opgenomen. Het antwoord UWV werd voor geen van de drie diensten gekozen en het antwoord 'centrumgemeente' werd door 1 gemeente gegeven bij de drie diensten. Deze antwoorden zijn weggelaten uit de tabel.

Tabel 3.1 Waar is uitvoering van… belegd (% gemeenten, N=99)

	Eigen gemeente, Eén team W&I	Eigen gemeente, aparte teams	Eigen gemeente, integraal team	Gezamen-lijke uitvoering met regio-gemeenten	Gezamen-lijke uitvoering inclusief SW-bedrijf	WSP	Anders
…aanbodversterking en re-integratie,	*18,2*	*28,3*	*4,0*	10,1	22,2	1,0	15,2
…matching op vacatures en inzet van instrumenten voor werk	*20,9*	*19,1*	*3,6*	15,5	21,8	17,3	22,2
Duurzame plaatsing	*11,1*	*20,2*	*3,0*	8,1	28,3	10,3	18,2

De eerste drie mogelijkheden zijn uitvoering binnen de eigen gemeente. De andere drie mogelijkheden zijn een vorm van samenwerking. Aanbodversterking en re-integratie is bij de helft van de gemeenten bij de eigen gemeente belegd. Dit is vergelijkbaar met 2017. Bijna alle gemeenten die aangeven dit ergens anders te hebben belegd noemen een combinatie van organisaties:

"bij de gezamenlijke uitvoeringsorganisatie, een GR[8] en het WSP"
"WSP, maar deels ook nog bij ISD en gemeente".

[8] GR= gemeenschappelijke regeling, samenwerking tussen gemeenten op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

De volgende voorbeelden uit de interviews maken duidelijk dat ook gemeenten die aanbodversterking en matching binnen de eigen gemeente doen daarbij ook kunnen samenwerken met bijvoorbeeld UWV.

Uitvoering in aparte teams binnen de gemeente
Deze gemeente kent voor de uitvoering aparte teams voor werkgeversdienstverlening, voor werk, voor inkomen en voor dienstverlening doelgroep banenafspraak en jongeren.
In het werkgeversteam zijn jobcoach en onderwijsmedewerkers gekoppeld. Samen met UWV worden projecten gedaan voor/met werkgevers. Het team Direct Werk begeleidt de werkzoekenden met perspectief op uitstroom naar werk. Er zijn individuele en groepsactiviteiten gericht op aanbodversterking en aansluiting richting kansrijke sectoren.

In een grote gemeente vindt de uitvoering in de eigen gemeente plaats met aparte teams voor werk en inkomen. Alle dienstverlening voor jongeren valt onder het Team Jongeren en daaraan is ook de RMC gekoppeld.
In de afgelopen periode is veel geïnvesteerd in het inregelen van zaken. De contacten met onderwijs Pro, vso en mbo voor dienstverlening nieuwe doelgroep zijn nu goed. Er zijn op maat afspraken met VSO voor sluitend traject voor jongeren van VSO.

Jongerenloket
Verder laten de interviews in het kader van het casusonderzoek zien dat gemeenten ook veel gebruik maken van een jongerenloket om de dienstverlening aan jongeren met en zonder arbeidsbeperking vorm te geven. Bij het jongerenloket is specifieke kennis van de doelgroep aanwezig. De medewerkers die succesvolle plaatsingen realiseren tonen veel inzet en doorzettingsvermogen en hebben veelal de ervaring om maatwerk voor de jongere te kunnen leveren.

De matching op vacatures en de inzet van instrumenten wordt door ruim 40% van de gemeenten bij de eigen gemeente uitgevoerd. Ook dit is vergelijkbaar met 2017. Ook hier noemen de gemeenten die 'anders' antwoorden de combinatie van organisaties.

Duurzame plaatsing vindt bij een derde van de gemeenten bij eigen gemeente plaats. Bij bijna 30% wordt dit bij een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie in samenwerking met het (voormalige) SW-bedrijf belegd. In 2017 is deze vraag niet gesteld. Bij de mogelijkheid 'anders' geeft een gemeente aan dat de nazorg nog ontwikkeld moet worden. Ook in de interviews komen we tegen dat de nazorg na plaatsing een punt van aandacht is bij een aantal gemeenten.

Voor verschillende onderdelen van het matchingsproces is gevraagd hoe vaak dit voorkomt. Tabel 3.2 laat zien dat bemiddeling van kandidaten en advies over de inzet van instrumenten vaak voorkomt. Een gemeente benoemt dat dit nog beter kan:

"Voor geslaagde bemiddeling is betere afstemming nodig van de dienstverlening aan werkzoekenden en aan werkgevers."

Advies over inclusieve bedrijfsvoering, advies dat niet altijd op een individuele kandidaat gericht is, komt minder vaak voor. Wel gebeurt dit vaak of met enige regelmaat in iets meer dan de helft van de gemeenten. Een aantal gemeenten geeft in de toelichting aan de dienstverlening op dit punt wel te willen uitbreiden of aanpassen. Een gemeente zegt hier bijvoorbeeld over:

"Het advies inclusieve arbeidsorganisatie (UWV) is een erg uitvoerig proces waar werkgevers niet altijd op zitten te wachten. We willen komend jaar experimenteren met kortere versies, bijvoorbeeld een Perspectief op werk aanvraag."

Tabel 3.2 Hoe vaak worden verschillende onderdelen van het matchingsproces uitgevoerd? Hoe vaak komt dit voor? (%, n=95)

	Dit gebeurt niet	Dit gebeurt een enkele keer	Dit gebeurt met enige regelmaat	Dit gebeurt vaak
Bemiddeling van kandidaten	0	1,1	15,8	83,2
Advies over inzet instrumenten, scholing en begeleiding	1,1	2,1	26,3	70,5
Advies over de (inrichting van) inclusieve bedrijfsvoering	8,4	37,9	34,7	18,9
Betrokkenheid na start dienstverband (aandacht voor duurzaamheid van de plaatsing)	0	10,5	44,2	45,3

Ook betrokkenheid na de start van het dienstverband is voor bijna alle gemeenten onderdeel van de standaardwerkwijze. Ook in het casusonderzoek zien we terug dat dat deze betrokkenheid belangrijk is voor het succes van de plaatsing. Verschillende gemeenten geven in de toelichting aan dat nog meer in nazorg geïnvesteerd kan worden.

"*Momenteel is het beeld dat betere nazorg de plaatsing kan verduurzamen. Mogelijk gaan we hier op in zetten.*"

"De betrokkenheid na plaatsing kan intensiever, maar heeft een kostenaspect. We zetten wel nazorg via specifieke deskundige begeleiders in."

3.3 Samenwerking

Voor de uitvoering van de Participatiewet is samenwerking met UWV, met de RMC en met regionale partners nodig. De belangrijkste samenwerkingspartners zijn in het werkgeversservicepunt (Wsp) opgenomen. In hoofdstuk 7 over de werkgeversdienst-verlening gaan we hier verder op in. Hier kijken we naar de samenwerking met UWV en de Regionale Meld en Coördinatiefunctie (RMC).

Tabel 3.3 Hoe loopt de samenwerking tussen uw gemeente en UWV? (n=95)

	% gemeenten
Goede samenwerking	33,7
Voldoende samenwerking	50,5
Matige samenwerking	12,6
Geen samenwerking	2,1
Anders, namelijk:	1,1

De meeste gemeenten ervaren voldoende of een goede samenwerking met UWV. De ene gemeente die iets anders zegt over de samenwerking met UWV geeft aan dat niet de gemeente maar het Wsp met UWV samenwerkt. Vooral de grote gemeenten ervaren een goede samenwerking met UWV (61% van de grote gemeenten, 32% van de middelgrote en 25% van de kleine gemeenten). Door veranderingen in de implementatie van de Participatiewet, bijvoorbeeld door de invoering van de praktijkroute, is ook minder samenwerking met UWV nodig.

De Regionale Meld en Coördinatiefunctie (RMC) heeft een signalerende taak bij het in beeld brengen van jongeren zonder startkwalificatie. Bijna de helft van de gemeenten ervaart de samenwerking met RMC als goed.

Tabel 3.4 Hoe beoordeelt u de samenwerking in uw gemeente tussen de dienst Werk & Inkomen en de Regionale Meld en Coördinatiefunctie als het gaat om het in beeld brengen en naar werk toeleiden van jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar? (n=95)

	% gemeenten
Goede samenwerking	49,5
Voldoende samenwerking	35,8
Matige samenwerking	10,5
Geen samenwerking	1,1
Anders, namelijk…	3,2

De paar gemeenten die aangeven dat de samenwerking anders is, zeggen dat ze daar geen zicht op hebben of dat ze de RMC taken zelf uitvoeren.

Ook bij de samenwerking met de RMC zien we dat de grote gemeenten hier wat positiever over oordelen. Van de grote gemeenten ervaart 61% de samenwerking met RMC als goed en bij de middelgrote en kleine gemeenten is dat respectievelijk 48% en 46%. Uit de interviews komt naar voren dat de RMC bij een aantal grote en middelgrote gemeenten gekoppeld is aan het eigen jongerenteam. Kleine en middelgrote gemeente noemen in de interviews dat de RMC op afstand is en niet is belegd in de eigen gemeente. Deze kleine gemeenten geven ook aan hun werkzoekenden en dus ook de jongeren al goed in beeld te hebben.

3.4 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%). In 2017 bleek vervolgens dat minder gemeenten dan verwacht op de drie terreinen samenhangend beleid en samenhang in de uitvoering hadden. Tabel 3.5 en 3.6 laten zien in hoeverre het beleid en de uitvoering van de drie decentralisatieterreinen inmiddels op elkaar zijn afgestemd.

Tabel 3.5 Afstemming ***beleid*** op de terreinen van de drie decentralisaties (% gemeenten)

	2017 (N= 110)	2019 (N=86)
Ja, er is samenhangend beleid op de drie terreinen van het sociaal domein	43,6	36,0
Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen participatiewet en Wmo	12,7	19,8
Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Wmo	12,7	15,1
Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Participatiewet	0,9	4,7
Nee	5,5	7,0
Anders, namelijk	24,5	17,4

Het percentage gemeenten dat samenhangend beleid heeft op twee of drie terreinen is licht gedaald sinds 2017. Gemeenten die een ander antwoord geven, noemen bijvoorbeeld dat het samenhangend beleid in ontwikkeling is, of juist dat ze de samenhang maar gedeeltelijk in het beleid hebben opgenomen omdat de samenhang gezocht wordt wanneer dat nodig is. Een mogelijke verklaring voor de mindere samenhang in de beleidsterreinen sinds 2015 kan zijn dat in 2015 alle gemeenten bezig waren met vaststellen van integrale

visie voor de 3D terreinen. In 2019, na vier jaar, raakt de visie naar de achtergrond en krijgt de uitvoering meer aandacht.

Ook het percentage gemeenten met samenhang in de uitvoering is gedaald (tabel 3.6). Gemeenten zijn hier wel mee bezig. Opvallend is dat in 2019 een hoger percentage gemeenten dan in 2017 aangeeft dat de samenhang nog in ontwikkeling is. Ook uit de toelichting van de gemeenten die 'anders, namelijk..' antwoordden blijkt het work-in-progress karakter van de afstemming op de terreinen van de drie domeinen. Zo geven gemeenten ook in een toelichting aan:

"*Daar zijn we heel ver mee.*"
"In onze gemeente is steeds meer afstemming maar dit is ook nog wel in ontwikkeling."
"We werken aan ontschotting, maar die is nog niet volledig gerealiseerd."

Tabel 3.6 Afstemming ***uitvoering*** op terreinen van de drie decentralisaties (% gemeenten)

	2017 (N= 110)	2019 (N=86)
Samenhang in de uitvoering is in ontwikkeling	31,8	36,0
Ja, er is samenhang in de uitvoering op alle drie de terreinen	36,4	26,7
Meer samenhang in de uitvoering is wel wens, moet nog ontwikkeld worden	7,3	10,5
Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen participatiewet en WMO	6,4	9,3
Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en WMO	8,2	2,3
Gedeeltelijk, vooral samenhang tussen jeugdzorg en Participatiewet	0,9	1,2
Nee	1,8	2,3
Anders, namelijk	6,4	11,6

Ook uit de interviews komt naar voren dat gemeenten nog zoeken naar de juiste vorm van samenhang tussen de drie domeinen in de uitvoering. De praktijk blijkt toch complexer dan eerder gedacht werd. In een kwart van de gemeenten starten nu projecten met een gebiedsteam of een pilot wijkgericht werken. Het doel van deze aanpak is korte lijnen in de dienstverlening naar de burgers en meer verbinding tussen Participatiewet en Wmo.

De voor- en nadelen die de gemeenten ervaren van de afstemming binnen de drie domeinen zijn in tabel 3.7 opgenomen.

Tabel 3.7 Voordelen en nadelen van afstemming op drie domeinen vergeleken met de situatie voor de invoering van de Participatiewet, % gemeenten 2017 (n=85) en 2019 (n=69)

Voordelen	% gemeenten 2017-2019	Nadelen	% gemeenten 2017-2019
Burgers met complexe problemen worden sneller geholpen	62,4 - 56,5	Het kost in eerste instantie veel opleidings- en overlegtijd	44,7 - 65,2
Eén klant, één plan, meer regie op dienstverlening	60,0 - 49,3	De terreinen van de drie decentralisaties zijn zo complex dat integrale uitvoering problemen met zich meebrengt	18,8 - 49,3
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 - 46,4	Er is meer capaciteit (fte's) nodig voor de uitvoering	23,5 - 40,6

Voordelen	% gemeenten 2017-2019	Nadelen	% gemeenten 2017-2019
Anders, namelijk,	X - 15,9	Anders, namelijk	X - 14,5
Meer coulance, minder druk op uitstroom naar werk	3,5 - 15,9	Geen nadelen	X - 5,8
Sneller doorverwijzing naar werk	5,9 - 11,6		
Geen voordelen	X - 5,5		
Er is minder capaciteit (fte's) nodig voor de uitvoering	1,2 - 0		

Ook hier zien we de stagnering van de afstemming op de drie terreinen. De nadelen worden in 2019 door meer gemeenten genoemd dan in 2017, terwijl een aantal voordelen juist minder vaak genoemd wordt. De gemeenten die andere voordelen noemen, zeggen bijvoorbeeld:

"De aansluiting tussen dagbesteding en (beschut) werk is verbeterd."
"Er is meer focus meer op participatie."
"Mensen met complexe problemen komen eerder in beeld en er is meer aandacht voor andere terreinen."

Bij de andere nadelen wordt gewezen op de verschillen in cultuur tussen de domeinen:

"Bij de P-wet staan bestraffing en disciplinering centraal. Bij de andere wetten niet. Dat maakt overstijgende inzet lastig."
"Er zijn meer afstemmingsoverleggen."
"De wetgeving binnen de domeinen is niet op elkaar afgestemd, er zijn andere definities en andere doelstellingen voor werk & inkomen enerzijds en zorg anderzijds."

Vervolgens is gevraagd wat de integrale uitvoering in het sociaal domein belemmert. Tabel 3.8 laat zien dat bijna 80% van de gemeenten daar de privacy-wetgeving noemt. Hoewel niet altijd duidelijk is of gemeenten de gegevensuitwisseling goed inrichten in het kader van de privacywetgeving, wordt hier wel duidelijk dat dit als een grote belemmering ervaren wordt. De implementatie van de privacy-wetgeving is nog in ontwikkeling waardoor uitwisseling van privacy-gevoelige informatie in de ene gemeente door de privacy officer anders beoordeeld wordt dan in de andere gemeente. Verder wordt het onvoldoende aansluiten van wetgeving op de terreinen werk en zorg door bijna 60% van de gemeenten genoemd. Ook de gemeenten die een andere belemmering noemen, hebben het over verschillen in cultuur en regelgeving tussen de terreinen werk en zorg.

Tabel 3.8 Welke belemmeringen ervaart uw gemeente om te komen tot een integrale uitvoering in het sociaal domein? (n=86)

	% gemeenten
Privacy-wetgeving verhindert gegevensuitwisseling	79,1
De wetgeving op de terreinen werk en zorg sluit soms onvoldoende op elkaar aan	58,1
Gegevensuitwisseling tussen de verschillende onderdelen van sociaal domein loopt niet soepel	54,7
De werkprocessen zijn nog niet goed ingericht	41,9
Medewerkers van verschillende onderdelen van het sociaal domein weten elkaar niet goed te vinden	24,4
Anders, namelijk	11,6

3.5 Kernbevindingen uitvoering Participatiewet

Sinds de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten een gevarieerde uitvoeringspraktijk ontwikkeld. Gemeenten hebben de mogelijkheid om (delen) van de uitvoering van de Participatiewet bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie te laten uitvoeren of in verschillende varianten binnen de eigen gemeente. We zien dat hoe meer de uitvoering betrekking heeft op de eigenlijke plaatsing, hoe minder gemeenten dit zelf doen. Aanbodversterking en re-integratie is bij de helft van de gemeenten bij de eigen gemeente belegd. Dit is vergelijkbaar met 2017. Bijna alle gemeenten die aangeven dit ergens anders te hebben belegd noemen een combinatie van organisaties. Matching op vacatures wordt door ruim 40% bij de eigen gemeente uitgevoerd en plaatsing wordt nog maar door een derde van de gemeenten zelf uitgevoerd. Bij bijna 30% van de gemeenten heeft de (voormalige) SW-organisatie een rol bij plaatsing. Bij deze gemeenten wordt de plaatsing uitgevoerd bij een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie in samenwerking met het (voormalige) SW-bedrijf. Na de plaatsing is nazorg van belang. In het verdiepende deel van het onderzoek wordt erop gewezen dat nazorg in een aantal gemeenten vaak nog beperkt ontwikkeld is en nog aandacht vraagt.

De samenwerking met UWV bij de uitvoering van de Participatiewet wordt door bijna elle gemeenten als voldoende of goed ervaren. Vooral grote gemeenten geven aan een goede samenwerking te ervaren met UWV. Bij de samenwerking tussen gemeenten en de RMC zien we hetzelfde beeld: grote gemeenten beoordelen deze samenwerking vaker als goed en verreweg de meeste gemeenten vinden de samenwerking met de RMC voldoende of goed.

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. De afstemming van het beleid op de drie domeinen blijkt ook in 2019 nog in ontwikkeling bij een groot deel van de gemeenten. Het algemene beeld is dat de ontwikkeling van samenhangend beleid en uitvoering niet verder groeit. Het percentage gemeenten dat samenhangend beleid heeft op twee of drie terreinen is licht gedaald sinds 2017 tot 36%. Ook het percentage gemeenten met samenhang in de uitvoering is gedaald tot 36%.

4 Eisen en maatregelen in de Participatiewet

4.1 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 in 2019 omgaan met de aangescherpte eisen en maatregelen. Paragraaf 4.2 gaat over de toepassing van de eisen, 4.3 gaat in op de maatregelen die gemeenten toepassen. In 4.4 wordt ingegaan op de resultaten die gemeenten ervaren van de aangescherpte eisen en maatregelen. Tot slot bevat 4.5 de kernbevindingen van dit hoofdstuk.

4.2 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 als zij daarmee een baan kunnen krijgen 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 4.1 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 4.1 Welke eisen passen gemeenten actief toe (% gemeenten en van de gemeenten die de betreffende eis stellen, het percentage dat dit vaker etc… doet dan voor 2015)

Eis	% gemeenten	(veel) vaker	Even vaak	(veel) minder vaak
Taaleis	75,6	70,8	27,7	1,5
Verplicht actief meewerken aan een plan van aanpak om aan het werk te komen	91,79	27,8	72,2	0
Verplicht algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden	94,2	19,8	80,2	0
Verplicht inschrijven bij een uitzendbureau	48,8	19,0	81,0	0
Verplicht eerst werk te zoeken voordat men vanuit een andere gemeente hiernaartoe kan verhuizen	14,0	58,3	41,7	0
Reistijd van maximaal 3 uur per dag naar het werk accepteren	30,2	46,2	53,8	0
Verplicht alles aan doen om de benodigde kennis en vaardigheden te krijgen om de kans op werk te verhogen	75,6	23,1	76,9	0
Zorgdragen voor nette kleding en een goede persoonlijke verzorging. Gedrag en verzorging mogen het krijgen van werk niet belemmeren	64,0	32,7	67,3	0
Aanvragers jonger dan 27 jaar moeten eerst 4 weken naar werk	87,2	50,7	48,0	1,3

Eis	% gemeenten	(veel) vaker	Even vaak	(veel) minder vaak
zoeken voordat zij in aanmerking komen voor een uitkering				
Tegenprestatie: cliënten moeten voor hun uitkering iets terugdoen, kan ook in de vorm van mantelzorg of bestaand vrijwilligerswerk	54,7	59,6	40,4	0
Anders, namelijk	17,4			

Evenals in 2017 zien we dat de eisen die direct betrekking hebben op de kans om betaald werk te verkrijgen door bijna alle gemeenten worden 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. De eisen die iets verder af staan van het direct zoeken en beschikbaar zijn voor werk worden in 2019 door een iets lager percentage van de gemeenten gehanteerd dan in 2017. Het gaat dan om de verplichting om werk te zoeken voorafgaand aan verhuizing naar de gemeente, reistijd accepteren, de taaleis en zorg dragen voor nette kleding. Opvallend is het grote verschil in het percentage gemeenten dat als eis hanteert dat mensen zich moeten inschrijven bij een uitzendbureau. In 2017 was dat 71,6% van de gemeenten en in 2019 stelt nog maar 48,8% van de gemeenten die eis. Het percentage gemeenten dat een tegenprestatie vereist is met ruim 50% nagenoeg gelijk gebleven. Hierbij is wel van belang dat het al dan niet uitvoeren van de tegenprestatie door gemeenten verschillend wordt geïnterpreteerd, sommige gemeenten vinden vrijwilligerswerk en mantelzorg ook een tegenprestatie en geven dan aan een tegenprestatie op te leggen. Andere gemeenten vragen ook vrijwilligerswerk of mantelzorg, maar zien dit niet als tegenprestatie omdat dit formeel volgens de wet geen tegenprestatie is. Als voorbeelden van andere eisen noemen gemeenten:

"Geen tegenprestatie, wel een sluitende aanpak en de verwachting te doen wat men kan."

"In het ondersteuningsplan zit een taaltraject, aan het ondersteuningsplan moet voldaan worden."

"Verplichting om zich te oriënteren op (her)deelname aan regulier onderwijs."

4.3 Maatregelen

Voor verschillende situaties is de gemeenten gevraagd welke maatregel zij zouden opleggen. Het gaat om de volgende 3 situaties:

- Situatie 1: Stel dat een cliënt de (arbeids)verplichtingen niet nakomt.
- Situatie 2: Stel dat een cliënt weigert een tegenprestatie te verrichten.
- Situatie 3: Stel dat er sprake is van ernstige misdragingen richting personen of gebouwen.

Tabel 4.2 Maatregelen per situatie (% gemeenten)

	Situatie 1 (N=86)	Situatie 2 (N=86)	Situatie 3 (N=86)
Men wordt telefonisch, per brief of e-mail gewaarschuwd dat er een maatregel kan volgen	68,6	38,4	47,7
Men wordt opgeroepen voor een persoonlijk gesprek	90,7	60,5	77,9
Men wordt gekort op de uitkering	57,0	34,9	45,3
De uitkering wordt voor een maand of langer gestopt	23,3	11,6	29,1
Anders, namelijk:	15,1	24,4	41,9

	Situatie 1 (N=86)	Situatie 2 (N=86)	Situatie 3 (N=86)
Onze cliënten komen hun arbeidsverplichtingen altijd na	0	3,5	0
Wij passen geen maatregelen toe bij het niet nakomen van arbeidsverplichtingen	0	9,3	0

In alle situaties is het meest gebruikelijk dat een cliënt wordt opgeroepen voor een persoonlijk gesprek. Ook in het geval van ernstige misdragingen richting personen of gebouwen doet 78% van de gemeenten dat. Een waarschuwing dat een maatregel kan volgen komt vooral voor als iemand zijn (arbeids)verplichtingen niet nakomt. Het korten op de uitkering gebeurt bij 57% van de gemeenten als mensen hun (arbeids)verplichtingen niet nakomen. Dit leidt in meer gemeenten tot een korting dan ernstige misdragingen.

Bij ernstige misdragingen geeft 42% van de gemeenten aan een andere dan genoemde maatregelen op te leggen. De meeste gemeenten noemen een vorm van toegangsverbod:

"Vaak volgt ook gebouwontzegging en eventueel aangifte bij de politie"
"Indien nodig en bij herhaling: toegangsverbod"

Bij weigering om een tegenprestatie te verrichten volgt vooral een gesprek en minder vaak een maatregel.

4.4 Resultaten eisen en maatregelen

In 2017 is gevraagd welke resultaten gemeenten ervaren van de aangescherpte eisen en maatregelen. Gemeenten konden daarbij meerdere antwoorden geven. Om een nog duidelijker effect van de Participatiewet in beeld te krijgen is in 2019 gevraagd om voor elk mogelijk effect aan te geven of zij dit meer of minder zien sinds de invoering van de Participatiewet.

Tabel 4.3 Wat ziet u op onderstaande punten sinds de invoering van de Participatiewet?
% gemeenten, (N=86)

	Veel minder	Minder	Even veel	Meer	Veel meer
Bereidheid tot inspannen voor werk van de uitkeringsgerechtigden	0	0	76,5	23,5	0
Tijdige en juiste inlichtingen voor het vaststellen van het recht op bijstand	0	1,2	79,1	19,8	0
Toegenomen schulden / sociale problematiek	0	1,2	36,0	57,0	5,8
Zaken van bezwaar en beroep (gegrond en ongegrond)	1,2	19,8	65,1	12,8	1,2
Administratieve belasting bij uitvoerende afdelingen	0	1,2	23,3	64,0	11,6

Vergeleken met 2017 zien we dat minder gemeenten in 2019 aangeven dat de bereidheid tot inspanning om werk te vinden is toegenomen, dat minder vaak tijdige en juiste inlichtingen worden gegeven (34% in 2017 en 20% in 2019) of dat bezwaar en beroep meer voorkomen (28% in 2017 en 14% in 2019). Daarentegen geven meer gemeenten in 2019 aan dat zij toegenomen schulden en sociale problematiek zien (22% in 2017 en 63% in 2019) en dat zij meer administratieve belasting ervaren (52% in 2017 en 76% in 2019). Dit kan samenhangen met de toegenomen aandacht voor schulden en armoede in landelijk beleid in de afgelopen jaren.

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 4.4.

Tabel 4.4 Beoordeling van gemeente in de toepassing van verplichtingen en maatregelen

Beoordeling	% gemeenten 2017	% gemeenten 2019
Streng	13,6	11,6
Gemiddeld	67,3	58,1
Mild	17,3	29,1
Weet niet	1,8	1,2

Verreweg de meeste gemeenten beoordelen zichzelf als gemiddeld in de toepassing van verplichtingen en maatregelen. Vergeleken met 2017 beoordelen meer gemeenten zichzelf als mild. Dit komt overeen met de bevinding dat een aantal eisen door een lager percentage gemeenten wordt opgelegd.

Het beeld ontstaat, en dit wordt in de interviews bevestigd, dat de scherpste kantjes van de maatregelen en eisen af zijn, dat gemeenten zich ervan bewust zijn dat motiveren beter helpt dan het opleggen van maatregelen. Tegelijkertijd worstelen gemeenten met de weinige flexibiliteit van de maatregelen.

4.5 Kernbevindingen eisen en maatregelen in de Participatiewet

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. Evenals in 2017 zien we dat de eisen die direct betrekking hebben op de kans om betaald werk te verkrijgen door bijna alle gemeenten worden gehanteerd. De eisen die iets verder af staan van het direct zoeken en beschikbaar zijn voor werk worden in 2019 door een iets lager percentage van de gemeenten gehanteerd dan in 2017. Vergeleken met 2017 zien we dat minder gemeenten zichzelf als streng beoordelen en meer beoordelen zichzelf als mild.

Minder gemeenten dan in 2017 ervaren bij de uitkeringsgerechtigden sinds de invoering van de Participatiewet een toegenomen bereidheid tot inspanning om aan het werk te komen. Wel zien meer gemeenten toegenomen schulden en sociale problematiek.

5 Doelgroepen in beeld

5.1 Inleiding

Met de invoering van de Participatiewet kregen de gemeenten de verantwoordelijkheid voor het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking die voorheen in aanmerking konden komen voor een Wajong uitkering of een Wsw-indicatie. Deze doelgroepen werden als het ware toegevoegd aan de groepen voor wie de gemeente al verantwoordelijk was onder de WWB, namelijk de bijstandsgerechtigden en de nuggers. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke doelgroepen in beeld zijn en hoe de gemeenten omgaan met de signalen die zij kunnen ontvangen over de verschillende doelgroepen.

5.2 Klanten in beeld

Uit de tweede meting van dit ervaringsonderzoek uit 2017 en uit onderzoek van onder meer de Inspectie SZW blijkt dat niet alle gemeenten een goed beeld hebben van hun klantenbestand. De gemeenten is gevraagd of zij sinds 2015 (invoering Participatiewet) actie ondernomen hebben om beter zicht te krijgen op het eigen klantenbestand (de brede doelgroep of de langdurig bijstandsgerechtigden). Bijna de helft van de gemeenten zegt dat dit een doorlopende actie is die al voor 2015 begonnen was. Ongeveer 46% geeft aan dat ze dit na 2015 als een nieuwe actie hebben opgepakt. Zodoende hebben nagenoeg alle gemeenten actie ondernomen om beter zicht te krijgen op hun bestand. Daarbij kan de invulling van het beeld dat gemeenten hebben van hun bestand per gemeente verschillen.

Tabel 5.1 Percentage bestand dat aan de volgende omschrijvingen voldoet (N=92) (gemiddelde)

	%
Niet bemiddelbaar en beschikbaar voor werk	36,3
Met arbeidsbeperking, met inzet van instrumenten bemiddelbaar naar werk	23,7
Zonder arbeidsbeperking, met inzet van instrumenten bemiddelbaar naar werk	19,6
Nog niet in beeld / niet geïnventariseerd	12,5
Bemiddelbaar voor werk zonder aanvullende instrumenten	8,0

Tabel 5.1 laat de inschatting zien van de gemeenten van de indeling van hun klantenbestand. Hoewel bijna alle gemeenten aangeven dat zij actie hebben ondernomen om zicht te krijgen op hun klantenbestand, zegt toch 12,5% dat zij nog niet in beeld hebben welk deel van hun klanten aan de omschrijvingen voldoet. Dit percentage ligt hoger in de grote gemeenten (24%) dan in middelgrote (8%) en kleine gemeenten (11%). De gemeenten geven aan dat gemiddeld ruim een derde niet bemiddelbaar en beschikbaar voor werk is. Dit percentage ligt in de middelgrote gemeenten hoger (43%) dan in de kleine (34%) en grote gemeenten (34%). Het percentage klanten dat zonder aanvullende instrumenten bemiddelbaar is voor werk is met 8% bijzonder laag. Hier zal de krappe arbeidsmarkt een rol bij spelen. Het betekent wel dat gemeenten voor bijna al hun klanten instrumenten moeten inzetten willen zij naar werk bemiddeld kunnen worden, als de klanten daar al toe in staat zijn.

Een gemeente verwoordt de stijging van de groep die moeilijk bemiddelbaar is heel duidelijk in het interview.

Stijging percentage moeilijk bemiddelbaar
Er is een stijging zichtbaar (nu 38%) van de groep met het moeilijkst bemiddelbaar profiel. Dit hangt niet samen met de wet, maar met het feit dat de sterke kandidaten inmiddels werk hebben en dat wie nu niet zelf werk kan vinden in meer of mindere mate andere belemmeringen heeft. Deze groep wordt wel uitgenodigd voor wekelijkse activiteiten, er wordt niet strikt op gehandhaafd. Men ervaart dit wekelijks contact als prettig.

5.3 Doelgroepen in beeld

Van acht doelgroepen voor wie de gemeenten verantwoordelijkheid dragen is gevraagd of de gemeente van mening is dat ze deze goed in beeld hebben. Tabel 5.2 laat zien dat de groepen met een uitkering goed in beeld zijn en dat ook de schoolverlaters van VSO en Pro goed in beeld zijn, ongeacht of zij wel of niet een uitkering van de gemeente ontvangen. De meeste gemeenten hebben daar een monitorsystematiek voor opgezet en goed contact met de scholen ingericht.

Tabel 5.2 Percentage gemeenten dat aangeeft doelgroep goed in beeld te hebben (N=94)

	%
1. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering	95,7
2. Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet- (bijstands) uitkering	95,7
3. Schoolverlaters van VSO/PrO (met of zonder uitkering)	93,6
4. Personen die op 31-12 2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden	87,2
5. Jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering)	50,0
6. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nugger)	44,7
7. Schoolverlaters met een beperking die niet van VSO/PrO komen	42,6
8. Niet uitkeringsgerechtigden, zoals die voor de invoering van Participatiewet al tot de doelgroep van de gemeente behoorden	34,0

De groepen zonder uitkering zijn hooguit bij de helft van de gemeenten in beeld. De jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben en al dan niet een uitkering hebben, zijn bij de helft van de gemeenten in beeld. Daarbij hebben de middelgrote gemeenten deze groep iets beter in beeld (64%) dan de kleine (45%) en de grote gemeenten (44%). De jonggehandicapte nuggers (jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid) zijn bij 45% van de gemeenten in beeld, waarbij juist de grote gemeenten (56%) een iets beter beeld lijken te hebben dan de kleine (41%) en middelgrote gemeenten (44%). De schoolverlaters met een beperking die niet van VSO/PrO komen zijn ook nog niet bij de helft van de gemeenten in beeld (43%) en dit geldt nog sterker voor de klassieke nuggers, van die groep zegt alleen een derde van de gemeenten dat ze in beeld zijn. Het gaat hier om het percentage gemeenten dat de verschillende doelgroepen in beeld heeft. Het aandeel van de verschillende doelgroepen in het totale bestand van de gemeenten is niet bekend. Zo is het bijvoorbeeld bijna niet mogelijk om het aantal of aandeel nuggers in te schatten.

Bij deze vraag was bewust alleen het antwoord 'ja' of 'nee' mogelijk om een beeld te krijgen van hoe gemeenten dit zelf beoordelen. Uiteraard geeft een aantal gemeenten aan dat het niet zo zwart wit ligt, dat soms een deel van de groep wel in beeld is of zelfs dat "*overal waar nee staat, deels gelezen moet worden".*

Over de groepen die niet in beeld zijn, zegt een grote gemeente:

"Jongehandicapte nuggers zijn in beeld via de focusaanpak van RMC. De overige groepen (jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben en schoolverlaters met een beperking die niet van VSO/Pro komen) zijn deels in beeld. Dit is afhankelijk van:
- *of zij zich bij ons melden*
- *of zij dienstverlening willen*
- *of wij als gemeente in andere bestanden mogen kijken*
- *of wij informatie krijgen van het UWV, of van de school die de uitstromende leerling verlaat."*

Een gemeente vat het beeld dat van de verschillenden doelgroepen bestaat kernachtig samen:

"Personen met een uitkering zijn over het algemeen goed in beeld. Voor Nuggers geldt dat een stuk minder."

Een kleine gemeente verwijst hierbij expliciet naar de beperkte financiële middelen:

"Het is moeilijk om zicht te krijgen op Nuggers. Geld ontbreekt om hierop uitgebreid in te zetten. Ook hebben wij een tekort op de BUIG en dit helpt ook niet mee. We vallen nog volledig onder het historisch verdeelmodel, dus er valt ook weinig winst te behalen."

Dit roept wel de vraag op wat 'in beeld zijn' concreet betekent. De volgende voorbeelden uit de interviews geven hier een indruk van.

Kleine gemeente kent klanten
Deze gemeente geeft aan dat ze al hun klanten kennen en weten wat ze kunnen. Dat is een verschil met of ze ook allemaal in een bestand, bijvoorbeeld Sonar, zijn opgenomen. zitten. Iedereen doet wel iets. De klantmanagers hebben een caseload van ca 70-75 personen. Dat geeft ook ruimte om iedereen regelmatig te spreken. De 45% die nu (nog) niet naar werk kan, doet wel altijd iets. Er zijn korte lijnen met welzijnswerk om via vrijwilligerswerk de weg te vinden.

Kritisch kijken wanneer je groep als in beeld beschouwt
Een gemeente met een bestand van minder dan 150 huishoudens geeft aan niet zeker te zijn of de jongeren zonder uitkering goed in beeld zijn. Om die reden is 'nee' aangevinkt. Dat geldt ook voor jongeren die tijdelijk hebben gewerkt. "*We weten niet wie we mogelijk missen".* Er is een project gestart vanuit de centrumgemeente om door overleg met vsv-rmc ook deze jongeren actief te benaderen.
De signalen van UWV worden actief benut om contact te zoeken met werkzoekenden. Signalen of tijdelijk niet beschikbaar voor werk zijn niet bekend.

Grote gemeente bezig om werkzoekenden in beeld te krijgen
Deze gemeente geeft aan ruim 45% van de werkzoekenden op dit moment niet goed in beeld te hebben. Er is een gespreksronde in voorbereiding om elke werkzoekende uit het bestand uit te nodigen voor een gesprek. De startvraag daarbij is: 'hoe gaat het met u?' Doel is in beeld te krijgen wat de situatie is, herstel van vertrouwen en afspraken maken over mogelijke activiteiten. De lijnen naar de wijk zijn daarbij kort. Er is een mix van kennis beschikbaar voor passende dienstverlening.
Voor de jonggehandicapten in de route arbeid geldt dat deze jongeren wel goed in beeld zijn. Al vanaf 2014 is de gemeente samen met UWV bij het scholenoverleg betrokken. Verder informeert de gemeente actief de partners in de sociale kaart, zodat jongeren aanspraak kunnen doen op dienstverlening

5.4 Schoolverlaters VSO/PrO

De schoolverlaters VSO/PrO zijn bij vrijwel alle gemeenten goed in beeld. Gemeenten hebben ook actief en creatief ingezet om deze groep in beeld te krijgen. De interviews en de toelichting bij de vragen geven een goed beeld van de inzet en de variatie aan aanpak om deze schoolverlaters in beeld te krijgen. Veel gemeenten noemen daarbij het overleg met de scholen:

"Wij hebben een sluitende aanpak jongere door samenwerking met vso."

"Wij hebben nauw contact met de scholen, in laatste jaar krijgen ze de mogelijkheid om bij ons stage te lopen."

"Er is een bestaande aanpak tussen gemeente, vso/pro scholen, RMC en re-integratiepartners."

Sluitende aanpak
PrO/Vso leerlingen vallen onder de sluitende aanpak. Iedereen heeft dienstverlening met inzet van de banenafspraak en van nieuw beschut werk. Naast focus op jongeren heeft deze gemeente ook de ook focus op statushouders. Soms is het moeilijk te bepalen welk instrument wanneer ingezet kan worden: nieuw beschut, dagbesteding, wmo regeling of toch banenafspraak.

Uit de interviews blijkt dat ook de schoolverlaters van de mbo-entree opleidingen vaak goed in beeld zijn en dat gemeenten hun monitorsystematiek daar ook goed op ingericht hebben.

5.5 Jongeren met een beperking zonder uitkering

Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat er drie groepen kwetsbare jongeren zijn waar de gemeenten beperkt zicht op hebben. Dat zijn de jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering), de jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nugger) en de schoolverlaters met een beperking die niet van VSO/PrO komen. Tabel 5.3 laat zien hoe de gemeenten die deze groepen wel in beeld hebben dit doen. Ter vergelijking is ook de groep reguliere nuggers opgenomen in dit overzicht.

Tabel 5.3 Op welke manier krijgt en houdt gemeente groep in beeld (% gemeenten)*

	Groep Tijdelijk(N=46)	Groep Jong nuggers (N=42)	Groep Niet VSO/PrO (N=39)	Groep Nuggers (N=31)
Ze dienen zelf een aanvraag in voor een uitkering	82,6	47,6	74,4	41,9
Ze dienen zelf een aanvraag voor ondersteuning in	67,4	78,6	66,7	80,6
Via de scholingsnetwerken	45,7	76,2	48,7	22,6
Via informatie van het UWV	60,9	61,9	30,8	29,0
Via de functionaliteit (jongeren in beeld van het Inlichtingenbureau) om gegevens te krijgen van jongeren zonder startkwalificaties	34,8	28,6	33,3	12,9
Via de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC)	56,5	71,4	69,2	12,9

	Groep Tijdelijk(N=46)	Groep Jong nuggers (N=42)	Groep Niet VSO/PrO (N=39)	Groep Nuggers (N=31)
Via contact met andere scholen dan VSO/PrO	50,0	57,1	39,5	19,4
Via contact met oudervereniging en	2,2	0	5,1	0
Anders	19,6	14,3	12,8	32,3

* Toelichting:
- Tijdelijk = jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering)
- Jong nuggers = jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid
- Niet VSO/PrO = schoolverlaters met een beperking die niet van VSO/PrO.

Gemeenten krijgen de jongeren in beeld als ze zelf een uitkering of ondersteuning aanvragen. De jonggehandicapte nuggers kunnen ook in beeld komen via de scholennetwerken, via UWV of via het RMC. Ongeveer de helft van de gemeenten die deze jongeren in beeld heeft, doet dit ook via contact met andere scholen dan VSO/PrO scholen. Ter vergelijking zien we dat de groep reguliere nuggers voornamelijk in beeld komt wanneer zij zichzelf melden met een vraag om ondersteuning. Sommige gemeenten melden ook expliciet dat het niet wenselijk is om alle nuggers in beeld te hebben en dat zij alleen beperkte dienstverlening voor deze groep inzetten.

De volgende middelgrote gemeente geeft een goed beeld van de aanpak via meerdere ingangen om kwetsbare jongeren in beeld te krijgen en schetst tegelijkertijd het dilemma waar zij mee te maken hebben:

"We hebben van de Raad extra lokale middelen gekregen voor een aanpak voor kwetsbare jongeren zonder uitkering. In dat kader is er veel contact met scholen, RMC en vindplaatsen van jongeren. Er is echter geen 100% dekking want we weten namelijk niet welke jongeren niet in beeld zijn. Bovendien kunnen we jongeren zonder uitkering niet verplichten dienstverlening te accepteren."

Een nagenoeg sluitende aanpak wordt door de volgende kleine gemeente omschreven:
"Vanwege intensieve samenwerking met UWV en directe contacten met scholen, is vrijwel elke genoemde groep in beeld."

Het probleem dat een deel van de groep kwetsbare jongeren niet bereikt wordt, wordt door de volgende gemeenten goed verwoord:
"Jongeren met een Participatiewet uitkering zijn in beeld evenals jongeren in het doelgroepenregister en jongeren die van het VSO/PRO komen. Jonggehandicapten die thuiszitten en niet van het VSO/Pro zonder uitkering zijn helaas minder in beeld."

"Voor mijn gevoel hebben wij de jonggehandicapten niet voldoende in beeld."

Een andere gemeente beschrijft de aanpak die zij gaan proberen:

"Wij zijn bezig met het Inlichtingenbureau om jongeren van 23-27 jaar zonder werk of opleiding in beeld te krijgen."

In de vragenlijst is nog expliciet gevraagd naar de jongeren met bepekring die een tijdje gewerkt hebben en daarna weer uitgevallen zijn. 37% van de gemeenten zegt dat zij deze jongeren monitoren, maar 45% zegt dat ze deze jongeren alleen in beeld hebben als zij zichzelf na afloop van het werk weer melden bij de gemeente. In de toelichting zegt een gemeente bijvoorbeeld dat monitoring van deze jongeren nog in ontwikkeling is. Ook

noemen enkele gemeenten dat jongeren die via de banenafspraak werken wel gemonitord worden en zodoende in beeld blijven.

5.6 Signalen

Om de verschillende groepen en met name de kwetsbare jongeren zo goed mogelijk in beeld te krijgen, worden op verschillende plaatsen in het systeem meldingen afgegeven. Zo is bij UWV bekend wie nieuw in het doelgroepregister is opgenomen. Afgesproken is dat UWV de burgerservicenummers van nieuwe kandidaten in het doelgroepregister doorgeeft aan de gemeenten waar zij wonen. Een kleine 40% van de gemeenten probeert deze burgers vervolgens actief te bereiken, maar eveneens ongeveer 40% van de gemeenten weet niet of deze nummers er zijn of waar deze binnen de gemeente circuleren (zie tabel 5.4). In de interviews laten enkele gemeenten ook weten dat de inhoud van de lijsten ook beperkt bruikbaar is. Gemeenten moeten in feite van elk nummer nagaan waar die burger bekend is. Het kan dan zijn dat maar enkele burgers van een lange lijst nummers beschikbaar zijn voor werk en voor dienstverlening door de gemeente. Dit is een arbeidsintensief proces.

Tabel 5.4 Wat doet gemeente met de burgerservicenummers ontvangen van UWV van burgers uit uw gemeente die nieuw zijn opgenomen in het doelgroepregister? (N=93)

	%
Deze burgers proberen we actief te bereiken	38,7
Onbekend, het is niet duidelijk of deze overzichten er zijn	29,0
Geen aparte actie	23,7
Onze gemeente ontvangt deze overzichten niet	8,6

Een vergelijkbaar signaal wordt door UWV aan de gemeenten gegeven wanneer iemand is afgewezen voor een aanvraag Wajong en tijdelijk geen arbeidsvermogen heeft. Ook deze signalen zijn bij ongeveer 40% van de gemeenten niet bekend (zie tabel 5.5). Ruim 20% van de gemeenten probeert deze burgers actief te benaderen, maar ook ongeveer een kwart doet dat niet. Als reden waarom ze geen aparte actie ondernemen zeggen enkele gemeenten dat ze dit niet mogen. Het is niet precies duidelijk waarom gemeenten veronderstellen dat ze deze gegevens van UWV niet mogen gebruiken om burgers te benaderen. Wel is bekend dat ook in jurisprudentie gemeenten op de vingers zijn getikt voor het gebruik van bsn's om burgers te benaderen. Ook in een interview zegt een gemeente: *"Signalen van het UWV worden niet actief opgevolgd in verband met privacy en AVG."*

Tabel 5.5 Wat doet gemeente met brief van UWV waarin wordt meegedeeld dat iemand is afgewezen voor een Wajong-uitkering en tijdelijk geen arbeidsvermogen heeft? (N=93)

	%
Geen aparte actie	25,8
Onbekend, het is niet duidelijk of deze brieven er zijn	25,8
Deze burgers proberen we actief te bereiken	22,6
Onze gemeente ontvangt deze brieven niet	14,0
Anders, namelijk..	11,8

Gemeenten die een ander antwoord geven noemen onder meer:

"We benaderen deze jongeren alleen als het doelgroepers zijn. Dan gaat een jobcoach ermee aan de slag."
"We ondernemen geen aparte actie. We mogen deze mensen helaas niet apart benaderen."
"We noteren deze burgers in ons bestand met de brief van het UWV voor het geval zij zich bij de gemeente melden voor een uitkering."

5.7 Kernbevindingen klanten en doelgroepen in beeld

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal of gemeenten denken hun klantenbestand en in het bijzonder de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet in beeld te hebben. Bijna alle gemeenten hebben actie ondernomen om hun bestand in beeld te krijgen, waarbij ongeveer de helft dit heeft gedaan na de invoering van de Participatiewet. Gemiddeld hebben gemeenten 12,5% van hun bestand nog niet in beeld, waarbij dit percentage in de grote gemeenten ongeveer twee keer zo hoog is. Gemiddeld schatten gemeenten in dat ruim een derde van hun bestand niet bemiddelbaar voor werk is en dat slechts 8% wel direct bemiddelbaar is. Al met al ontstaat het beeld dat gemeenten voor het overgrote deel van hun klanten intensieve dienstverlening moeten leveren in de vorm van begeleiding en de inzet van instrumenten.

De verschillende groepen met een uitkering zijn goed in beeld bij de gemeenten en ook de schoolverlaters van VSO en PrO zijn goed in beeld zijn, ongeacht of zij wel of niet een uitkering van de gemeente ontvangen. De meeste gemeenten hebben daar een monitorsystematiek voor opgezet en goed contact met de scholen ingericht.

De andere jongeren zonder uitkering zijn bij ruim de helft van de gemeenten niet goed in beeld, dat geldt voor de jonggehandicapte nugger, maar ook voor de jongeren die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben en de jongeren met een beperking die niet van VSO/PrO komen. Dit betekent dat een deel van de kwetsbare jongeren niet in beeld is. Gemeenten proberen wel om deze groep in beeld te krijgen, maar dat is in veel gemeenten nog in ontwikkeling en is nog lang niet sluitend.

De signalen die in systeem zijn ingebouwd om gemeenten te attenderen op klanten (jongeren) die niet in beeld zijn, werken nog onvoldoende. Zowel het signaal dat UWV geeft als een aanvraag voor een Wajong uitkering is afgewezen als het burgerservicenummer dat UWV aan gemeenten doorgeeft van burgers die in het doelgroepregister worden opgenomen, is onvoldoende bekend. Weinig gemeenten zoeken de betreffende burgers actief op aan de hand van deze signalen.

6 Ervaring inzet instrumenten

6.1 Inleiding

Een van de onderzoeksvragen 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. Dit hoofdstuk begint in 6.2 met de vraag of gemeenten prioriteit geven aan bepaalde doelgroepen in hun dienstverlening. Paragraaf 6.3 bevat het overzicht van welke instrumenten ingezet worden voor welke doelgroep. Vervolgens worden de instrumenten loonkostensubsidie (LKS) (6.4), jobcoach (6.5) en jobcarving (6.6) besproken. In deze meting wordt geen aparte aandacht besteed aan het instrument beschut werk omdat in dezelfde periode een apart onderzoek is gedaan naar de werking van beschut werk onder de Participatiewet. De kernbevindingen van dit hoofdstuk zijn in 6.7 opgenomen.

6.2 Prioritering dienstverlening

In hoofdstuk 5 zagen we dat niet alle doelgroepen waar de gemeente voor verantwoordelijk is even goed in beeld zijn. Hier hebben we gevraagd of gemeenten in hun dienstverlening bepaalde groepen prioriteit geven.

Tabel 6.1 Kunt u aangeven welke doelgroep uw gemeente prioriteit geeft in uw dienstverlening (N=87)

	%
Wij geven alle doelgroepen evenveel prioriteit	59,3
Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet- (bijstands) uitkering);	20,9
Jonggehandicapten met arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering;	18,7
Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nugger)	1,1

De meeste gemeenten geven alle doelgroepen evenveel prioriteit. Daarnaast is er ongeveer een even groot percentage gemeenten dat of de brede doelgroep prioriteit geeft (21%) of juist de jonggehandicapten (19%). In de toelichting geven enkele gemeenten aan dat zij naast de genoemde groepen nog andere groepen prioriteit geven zoals ouderen. Ook noemt een gemeente drie groepen die prioriteit hebben: kwetsbare jongeren, statushouders en klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Enkele gemeenten vermelden nog expliciet dat nuggers geen prioriteit hebben. De prioriteiten in de uitvoering kunnen ook veranderen in de loop van de tijd, zo laten verschillende interviews zien. Bijvoorbeeld na gemeenteraadsverkiezingen kunnen andere bestuurlijke keuzes gemaakt worden.

De dienstverlening aan de groep jongeren met arbeidsvermogen, al dan niet met een arbeidsbeperking, is in alle gemeenten die geïnterviewd zijn ondergebracht in een jongerenloket.

6.3 Inzet instrumenten

De inzet van de specifieke instrumenten van de Participatiewet, loonkostensubsidie, jobcoaching en beschut werk, is sinds 2017 sterk gestegen. In hoofdstuk 2 is het landelijk beeld hiervan getoond waarbij met name de sterke stijging van de inzet van LKS opviel. Om een goed beeld te krijgen van de inzet van de instrumenten door de gemeenten voor de verschillende doelgroepen is per doelgroep gevraagd welke drie instrumenten het meest worden ingezet. Vervolgens is gevraagd wat de bijdrage van dat instrument is aan

plaatsing in een duurzame baan. Tabel 6.2 geeft een beeld van het percentage gemeenten dat per doelgroep de genoemde instrumenten inzet. Dit geeft alleen een beperkt beeld van de mate waarin de instrumenten voor de groepen worden ingezet, het is hier niet bekend hoe vaak de instrumenten per doelgroep worden ingezet.

Tabel 6.2 Inzet instrumenten per groep en inschatting bijdrage kans op duurzaam werk

	Inzet, % gemeenten	Gemiddelde bijdrage aan duurzaam werk (1-5)
1. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering (N=91)		
• LKS Participatiewet	89,0	4,4
• Jobcoach	85,7	4,1
• Beschut werk	29,7	4,0
2. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nugger) (N=89)		
• Jobcoach	65,2	4,1
• LKS Participatiewet	62,9	4,5
• Scholing	16,9	3,5
3. Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet-(bijstands) uitkering) (N=89)		
• Scholing	50,6	4,0
• Sociale activering	48,3	3,0
• Ander instrument	44,9	4,1
4. Personen die op 31-12-2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden (N=89)		
• LKS Participatiewet	47,2	4,2
• Jobcoach	38,2	4,1
• Beschut werk	38,2	4,0
5. Jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering) (N=88)		
• Sociale activering	46,6	3,0
• Ander instrument	25,0	3,1
• Scholing	21,6	3,4
6. Nuggers (niet jonggehandicapten) (N=88)		
• Ander instrument	40,9	3,5
• Scholing	26,1	3,6
• Jobcoach	18,2	3,8

Waarden gemiddelde bijdrage: 1 = geen, 5 = groot.

Loonkostensubsidie en een jobcoach worden door bijna alle gemeenten als top-drie instrument ingezet voor jonggehandicapten met een uitkering. Deze instrumenten gaan direct samen met plaatsing waardoor gemeenten de bijdrage aan duurzaam werk ook hoog inschatten. Deze instrumenten worden ook het meest ingezet voor jongehandicapte nuggers maar wel in mindere mate. Voor de brede doelgroep worden vooral scholing en sociale activering en een reeks aan andere instrumenten ingezet. Voor de nuggers gaat het vooral om andere instrumenten, zoals een gesprek met een klantmanager, deelname aan direct werktraject of een sollicitatietraining.

Apart is nog gevraagd welke dienstverlening de gemeente inzet voor de jongeren die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben.

Tabel 6.3 Dienstverlening voor de groep Jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering)? (meerdere antwoorden mogelijk) (N=87)

	%
Dienstverlening als mensen zich melden	50,6
Zo mogelijk inzet instrumenten gericht op versterking arbeidsvermogen	41,4
Monitoren: oproepen voor gesprek en vervolggesprek inplannen	36,8
Check of herkeuring Wajong opportuun is	25,3
Geen specifiek beleid voor deze groep	24,1

De helft van de gemeenten biedt dienstverlening als betrokkenen zich melden. Specifieke inzet gericht op het versterken van het arbeidsvermogen voert ruim 40% van de gemeenten uit. Ruim een derde monitort wat er met deze jongeren gebeurt.

Enkele geïnterviewde gemeenten geven aan dat als jongeren niet kunnen werken er vaak dienstverlening of hulp via de Wmo of de Wet langdurige zorg wordt verleend.

Een deel van de gemeenten zet voor verschillende doelgroepen geen instrumenten in. Dat geldt in een kwart van de gemeenten voor de jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben. Voor deze groep is inzet van een instrument gericht op werk op dat moment niet mogelijk. Ook voor mensen die op de wachtlijst Wsw stonden en voor nuggers wordt door ruim een vijfde van de gemeente geen instrumenten ingezet. In de grote steden komt het minder voor dat geen instrumenten worden ingezet.

Tabel 6.4 Geen inzet instrumenten per doelgroep (% gemeenten)

	%
1. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering (N=89)	2,2
2. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nugger) (N=89)	15,7
3. Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet- (bijstands) uitkering) (N=89)	0
4. Personen die op 31-12-2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden (N=89)	22,5
5. Jonggehandicapten die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering) (N=88)	25,0
6. Nuggers (niet jonggehandicapten) (N=88)	23,9

Wat betreft de inzet van (geen) instrumenten aan personen die op 31 december 2014 op de wachtlijst WSw stonden kan nog opgemerkt worden dat veel gemeenten voor 2015 de wachtlijst kritisch bekeken hebben en degenen met arbeidspotentie op dat moment versneld geplaatst hebben. De werkzoekenden die toen op de wachtlijst zijn blijven staan hebben vaak beperkt arbeidsvermogen. Voor een deel gaat het ook om werkzoekenden met een inkomen via UWV of zonder uitkering (Nugger).

Sommige gemeenten geven in de interviews aan dat de inzet van instrumenten vaak maatwerk is. Dit betekent dat het om de juiste combinatie van instrumenten gaat of een bepaalde volgorde van instrumenten. Ook zijn sommige instrumenten vergelijkbaar en is het dan de vraag wat ingezet wordt.

Ook denken over dagbesteding
Voor de route dagbesteding wordt onderzocht hoe de aansluiting naar oude sw-bedrijf gemaakt kan worden. Het verschil tussen dagbesteding en beschut werk is voor sommige cliënten niet groot. Voor deze groep zou het mogelijk moeten zijn om simpel te kunnen switchen en naadloos ook weer terug te kunnen gaan.

Maatwerk
Deze middelgrote gemeente zet in op maatwerk bij de inzet van instrumenten. De gemeente helpt soms ook met andere randvoorwaarden voor werk, zoals de aanschaf brommer als dat nodig is om in het uitgestrekte gebied wel 's ochtends om 6 uur bij het bedrijf te kunnen zijn. Tijdelijke loonkostensubsidie en het bieden van een eenmalig bedrag aan de werkgever bij aanname van een kandidaat kan ook goed werken om uitstroom naar werk te realiseren.

6.4 Loonkostensubsidie

Loonkostensubsidie wordt als een goed instrument beschouwd om mensen uit de doelgroep aan het werk te helpen, zo kwam ook in 2015 en 2017 in dit onderzoek naar voren. Loonkostensubsidie (LKS) is ook het instrument dat het meeste wordt ingezet voor jongeren met een arbeidsbeperking. Van LKS wordt ook een grote bijdrage aan duurzame plaatsing ervaren. In 2015 en 2017 en in de voorbereiding op deze meting zijn naast verschillende positieve ervaringen ook een aantal negatieve ervaringen gehoord. Hier hebben we gemeenten gevraagd welke positieve en welke negatieve ervaringen zij met de inzet van LKS hebben.

Tabel 6.5 Positieve en negatieve ervaringen met de inzet van Loonkostensubsidie Participatiewet (N=87)

Positief	%	Negatief	%
Gemeenten kunnen daarmee werkgevers over de streep trekken om iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen	82,8	De uitvoering ervan vraagt van de gemeente veel tijd en administratie	72,4
Mensen stromen uit de bijstand	74,7	De verwachte financiële effecten zijn onduidelijk voor lange termijn	60,9
Het is eenvoudig om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS	31,0	Er is onvoldoende budget om LKS in te zetten	21,8
Het is eenvoudig uit te voeren	9,2	Anders	14,9
Anders	6,9	Geen ervaring / weet niet	9,2
Geen ervaring / weet niet	4,6	Het is niet makkelijk om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS	8,0

Het positieve effect van LKS dat door ruim 80% van de gemeenten genoemd wordt is dat werkgevers daarmee gemotiveerd kunnen worden om iemand uit de doelgroep aan te nemen. Negatievere aspecten hebben betrekking op de uitvoering van het instrument. Bijna drie kwart van de gemeenten vindt dat de uitvoering van LKS veel tijd en administratie vraagt en ook zegt zo'n 61% dat de verwachte financiële effecten voor de langere termijn onduidelijk zijn.

Voor de inzet van LKS is een loonwaardebepaling nodig. Deze wordt door 41% van de gemeenten zelf uitgevoerd en 59% laat dit extern uitvoeren. Er is geen relatie tussen de ervaren voor- en nadelen van LKS en of de loonwaardebepaling intern of extern wordt uitgevoerd. Ook is er geen relatie tussen gemeentegrootte en waar de loonwaardebepaling wordt uitgevoerd.

In een interview laat een grote gemeente zich ook positief uit over LKS, zeker in combinatie met de banenafspraak.

Grote gemeente positief over LKS
LKS heeft veel gebracht, ook voor de brede doelgroep. Er is geen verdringing in het bestand. De banenafspraak heeft wel gebracht dat meer werkgevers inclusief willen zijn.

Een andere grote gemeente is wel kritisch op de inzet van forfaitaire LKS.

Kritisch op LKS forfaitair
Inzet van LKS Forfaitair leidt mogelijk tot misbruik, als voor mensen met een hogere loonwaarde toch een LKS van 50% wordt gegeven. Daar zijn betere spelregels voor nodig.

Terwijl een middelgrote gemeente juist heel positief is.

Positief over LKS forfaitair
Forfaitaire lks wordt door deze gemeente steeds meer ingezet. Zij zien dat werkgevers zo kunnen uitproberen hoe het werkt met een cliënt en dat het daarna niet meer veel moeite kost om het dicht te regelen. Deze vorm van LKS werkt snel.

6.5 Jobcoach

Naast LKS is de jobcoach het instrument dat het meeste wordt ingezet voor de doelgroep en waarvan een grote bijdrage aan duurzame plaatsing wordt ervaren. Gemeenten kunnen het instrument jobcoach op meerdere manieren vormgeven en deze ook combineren. Tabel 6.5 laat zien dat de jobcoach in dienst van de gemeente of uitvoeringsorganisatie het meeste voor komt. Maar ook komt het regelmatig voor dat de werkgever rechtstreeks een bedrag ontvangt voor de inzet van een jobcoach, of voor de inhuur van een jobcoach of als compensatie voor de begeleiding intern.

Tabel 6.6 Vormgeving instrument jobcoach (meerdere antwoorden mogelijk)(N=87)

	%
Jobcoach in dienst van gemeente of uitvoeringsorganisatie	67,8
Vast bedrag voor werkgever voor inhuur externe jobcoach	43,7
Vast bedrag voor werkgever voor compensatie begeleiding door interne medewerker	33,3
Via een vaste samenwerkingspartner bij wie de gemeente jobcoach diensten afneemt	32,2
Anders, namelijk: • Inkoop bij meerdere jobcoach organisaties • Soms draagt werkgever een jobcoach aan. • Vaste groep aanbieders die jobcoaching aanbieden	21,8
Bij voorkeur via inzet van jobcoach van de werkgever	11,5

De ervaringen met de inzet van de jobcoach zijn overwegend positief zoals tabel 6.6 laat zien. Wel vindt ongeveer een derde van de gemeenten het een relatief duur instrument. Er zijn weinig problemen met de kwaliteit van de jobcoach of met het inpassen van de jobcoach in de praktijk. Een aantal vragen naar de ervaringen met de jobcoach, maar niet alle, waren in 2017 en 2019 identiek. Vergeleken met 2017 zijn er in 2019 meer gemeenten met positieve ervaringen en veel minder gemeenten die het instrument nog niet hebben ingezet.

Tabel 6.7 Ervaringen met de inzet van het instrument Jobcoach in 2017 (N=106) en 2019 (N=87)

	% 2017	% 2019
Dit is een goed instrument voor de werknemers die het nodig hebben	57,5	89,7
Het is een relatief duur instrument	38,8	34,5
Het is makkelijk om werkgevers te overtuigen van het nut van het inzetten van een jobcoach		34,5
In de praktijk bij een werkgever is een jobcoach wel eens moeilijk in te passen		16,1
Anders, namelijk:	8,5	11,5
De kwaliteit van de jobcoaches is niet altijd overtuigend	11,3	8,0
Wij hebben (nog) weinig ervaring, wij zetten het niet zo vaak in	24,5	2,3

Gemeenten die in 2019 aangeven een andere ervaring te hebben noemen onder meer:

"De werkgever wil toch vaak graag overleg met de re-integratieconsulent erbij"
"Het bepalen van de behoefte aan jobcoaching is soms lastig."
"Een jobcoach ontzorgt werkgever en werknemer, geeft rust."

De jobcoach is een instrument dat bij aanvang voor een bepaalde tijd wordt afgesproken. Gemeenten is gevraagd wat er gebeurd na afloop van de afgesproken duur. Bijna een derde van de gemeenten heeft hier nog geen ervaring mee. Ook bij een derde van de gemeenten is de ervaring dat werkgevers dan zonder jobcoach verder kunnen werken. Bij 17% van de gemeenten lukt het om de inzet van de jobcoach te verlengen.

Tabel 6.8 Wat is er tot nu toe in de praktijk gebeurd met de werknemers bij wie de duur van de inzet van de jobcoach afliep? (N=87)

	%
Hier hebben we nog geen ervaring mee	31,0
De meeste werknemers kunnen hun werk dan zonder hulp van een jobcoach voortzetten	32,2
Bij de meeste werknemers wordt het contract dan beëindigd door de werkgever	3,4
Bij de meeste werknemers lukt het om de duur van de jobcoachbegeleiding dan toch te verlengen	17,2
Anders, namelijk	16,1

Gemeenten die een ander antwoord gaven, noemen onder meer:
"Afhankelijk van de situatie beoordelen wij of jobcoaching tijdelijk of structureel noodzakelijk is."
"Wij gebruiken een jobcoach in eigen beheer, dus kunnen we de inzet regelen naar behoefte."
"Wij beoordelen elke klant op de vraag of jobcoaching nodig is. Daarbij kunnen wij flexibele begeleidingsregimes bieden."

6.6 Jobcarving

Het instrument jobcarving inclusief bedrijfsadvies is een relatief nieuw instrument dat zonder kosten door UWV of door andere dienstverleners voor werkgevers uitgevoerd kan worden.[9] Specifiek het bedrijfsadvies is onderdeel van de dienstverlening van UWV. Gemeenten kunnen werkgevers wijzen op de mogelijkheid van jobcarving en bedrijfsadvies. Ongeveer een vijfde van de gemeenten heeft hier nog geen ervaring mee.

[9] Bij jobcarving wordt een bestaande functie aangepast en verrichten mensen met een beperking deeltaken.

De gemeenten die er wel ervaring mee hebben zijn hier positief over. Het wordt gezien als een goed instrument om banen te creëren voor de doelgroep.

Tabel 6.9 Ervaringen met de inzet van het instrument Jobcarving inclusief bedrijfsadvies? (meerdere antwoorden mogelijk) (N=87)

	%
Goed instrument om banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking	44,8
Goed instrument omdat daardoor niet alleen gekeken worden naar bestaande vacatures	34,5
Anders, namelijk..	24,1
Geen ervaring mee	21,8
Het instrument implementeren kost te veel tijd	16,1
Het instrument wordt door de klantmanager nog niet aangeboden als reguliere dienstverlening	13,8

Gemeenten die andere ervaringen hebben, noemen onder meer:

"Dit instrument ligt niet lekker bij werkgevers."
"Dit is een tijdrovend instrument, we moeten zoeken naar simpelere vormen."

Een deel van de gemeenten ervaart jobcarving ook niet als onderdeel van het eigen instrumentarium omdat dit vaak wordt uitgevoerd via het werkgeversservicepunt en niet via de eigen gemeente. Ook blijkt uit de interviews dat gemeenten een variant van jobcarving uitvoeren, maar dit niet zo benoemen.

Variant van jobcarving
In onze gemeente werken we met een eigen jobhunter die zelf in gesprek gaat met bedrijven die mogelijk geschikt zijn en onderzoekt of er mogelijkheden voor een bepaalde kandidaat zijn. De functie wordt zo passend gemaakt voor de kandidaat.

6.7 Kernbevindingen inzet instrumenten

In dit hoofdstuk is gekeken naar de inzet van de instrumenten uit de Participatiewet. Daarbij is ook gekeken naar prioritering die gemeenten geven in dienstverlening aan doelgroepen. Gemeenten blijken nauwelijks prioriteit te geven aan bepaalde doelgroepen in hun dienstverlening.

De inzet van de instrumenten LKS, jobcoach en beschut werk is in de afgelopen twee jaar sterk toegenomen, zo blijkt uit de landelijke cijfers (CBS). Door de meeste gemeenten worden LKS en een jobcoach ingezet voor de doelgroep met arbeidsbeperkingen. Deze instrumenten worden ook beschouwd als de instrumenten met de meeste bijdrage aan duurzame plaatsing. LKS wordt als een goed instrument ervaren dat werkgevers motiveert om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep. Tegelijkertijd geven gemeenten aan dat het ook een tijdrovend instrument is dat ook veel administratie met zich meebrengt.

De jobcoach is een instrument dat in principe voor een bepaalde tijd wordt ingezet. Gemeenten hebben deels nog weinig ervaring met wat er na afloop van deze periode moet gebeuren. De ervaringen die er wel zijn wijzen er niet op dat dit problemen oplevert. Ongeveer een derde van de gemeenten geeft aan dat de meeste werknemers hun werk dan zonder hulp van een jobcoach kunnen voortzetten. Verder geeft een deel van de gemeenten aan de inzet van de jobcoach te verlengen als dat nodig is.

Het instrument jobcarving wordt veelal via het werkgeversservicepunt uitgevoerd waardoor gemeenten aangeven hier nog beperkt ervaring mee te hebben. Wel geven gemeenten soms zelf ook advies aan bedrijven hoe een functie geschikt gemaakt kan worden voor een kandidaat zonder dit expliciet als jobcarving aan te duiden.

7 Werkgeversdienstverlening

7.1 Inleiding

Gemeenten en UWV zijn in de arbeidsmarktregio's gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering banenafspraak en de werkgeversdienstverlening, waarbij de centrumgemeente de regie heeft. In dit hoofdstuk beschrijven we zowel het perspectief van de gemeenten als het perspectief van UWV op de werkgeversdienstverlening. Voor het perspectief van de gemeenten maken we gebruik van de online vragenlijst en voor het perspectief van UWV gebruiken we de groepsbijeenkomst met de UWV regiomanagers als bron.

7.2 Uitvoering en samenwerking werkgeversdienstverlening

De gemeenten is gevraagd waar de uitvoering van de werkgeversdienstverlening is belegd. Dit gebeurt bij 44% van de gemeenten bij het werkgeversservicepunt. Zo'n 15% geeft aan dat de werkgeversdienstverlening bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie is belegd waar ook een (voormalig) SW-bedrijf bij betrokken is en nog eens 17% geeft aan dat dit ergens anders is belegd. Uit de toelichting blijkt vervolgens dat dit ook vaak om een variant op uitvoering bij het werkgeversservicepunt gaat, bijvoorbeeld een eigen gemeentelijk team bij het WSP of een combinatie van een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie en het werkgeversservicepunt. In totaal heeft ruim drie kwart van de gemeenten de werkgeversdienstverlening belegd bij het werkgeverservicepunt en/of bij een gezamenlijke uitvoeringsorganisatie. Ongeveer 12% van de gemeenten voert de werkgeversdienstverlening geheel zelf uit in een apart team. De verantwoordelijkheid en het loket voor werkgeversdienstverlening worden in de verschillende gemeenten op verschillende plaatsen belegd. Werkgevers in verschillenden gemeenten worden zodoende ook vanuit verschillende lokketten bediend.

Vervolgens is de gemeenten gevraagd welke voor- en nadelen zij van de samenwerking bij de werkgeversdienstverlening ervaren.

Tabel 7.1 Voordelen van samenwerking in de regio bij de werkgeversdienstverlening (N=94)

	%
Uniforme instrumenten en arrangementen voor werkgevers in de regio	70,2
Betere dienstverlening voor werkgevers	64,9
Er wordt meer uitstroom naar werk gerealiseerd	36,2
Anders, namelijk..	14,9
Nog geen concrete resultaten	7,4
De gemeente ervaart geen voordelen	1,1

Gemeenten die een ander antwoord geven, noemen bijvoorbeeld dat de onderlinge concurrentie in doelgroepen is afgenomen en dat werkgevers minder vaak teleurgesteld worden nu geput kan worden uit een groter bestand van kandidaten.

"Door te putten uit de bestanden van alle gemeenten, stellen we werkgevers iets minder vaak teleur."
"Er is geen onderlinge concurrentie tussen doelgroepen van de verschillende gemeenten"
"Er zijn uniforme instrumenten en arrangementen voor de Banenafspraak."

De uniformering van instrumenten en dienstverlening aan werkgevers is het voordeel dat door ruim 70% van de gemeenten ervaren wordt. De gemeenten die andere voordelen noemen, hebben het ook over de uniforme instrumenten en over de afwezigheid van concurrentie.

Maar gemeenten zien ook nadelen, al laat tabel 7.2 zien dat een derde van de gemeenten geen nadelen ervaart. Hier is een verschil tussen grote gemeenten enerzijds, waar 56% geen nadelen ervaart en middelgrote en kleine gemeenten anderzijds, waar 36% en 23,5% geen nadelen ervaart. De nadelen die wel ervaren worden hebben betrekking op te weinig zicht op de resultaten en op verschillende belangen van gemeenten en regio.

Tabel 7.2 Nadelen van samenwerking in de regio bij de werkgeversdienstverlening? (N=94)

	%
De gemeente ervaart geen nadelen	33,0
Gemeente heeft onvoldoende zicht op resultaten van werkgeversdienstverlening	29,8
Anders, namelijk..	31,9
Gemeente kan zich bij matching op vacatures niet meer direct voor eigen burgers inzetten	13,8
Gemeente is geen aanspreekpunt meer voor werkgevers	11,7

De gemeenten die een ander antwoord geven, noemen ook dat verschillende belangen kunnen conflicteren, zoals het regiobelang en het belang van verschillende gemeenten. Maar ook de overhead en afstemming die de samenwerking vraagt worden genoemd.

"Besluitvorming vindt uiteindelijk bij alle partijen apart plaats. Vanuit de diverse gemeenteraden kunnen er andere visies zijn en na gemeenteraadsverkiezingen kan dit weer veranderen."
"Het gemeentebelang is soms ondergeschikt aan het regiobelang."
"De aanspreekpunten voor werkgevers zijn onduidelijk."
"Er is veel overhead en veel inzet nodig voor afstemming, dit gaat ten koste van daadwerkelijk contact met werkgevers en kandidaten."

Uit de interviews komt enerzijds naar voren dat de relatie met de samenwerkingspartners goed is. Anderzijds blijft het verschil met de werkwijze van UWV lastig.

Verschil in werkwijze UWV en gemeenten
Het blijft lastig dat UWV met landelijke sturing werkt en dat zij daarom geen ruimte hebben voor maatwerk. Er is bijvoorbeeld geen budget voor lokale initiatieven of projecten. Vanuit de gemeente kan dat juist een goede manier zijn om werkgevers te binden en te motiveren om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep.

7.3 Ervaringen UWV met samenwerking werkgeversdienstverlening

Begin juni 2019 zijn op een landelijke bijeenkomst met regiomanagers van UWV de ervaringen met werkgeversdienstverlening onder de Participatiewet besproken en in het bijzonder de ervaringen met de samenwerking met gemeenten hierbij.

Meerdere werkgeversservicepunten (Wsp's)
In de bijeenkomst met de regiomanagers van UWV is ingegaan op het aantal werkgeversservicepunten dat in een arbeidsmarktregio actief is. Dit aantal varieert sterk en dat is sinds de invoering van de Participatiewet nog niet veel veranderd. Wel zijn er veranderingen in regio's geweest, waarbij zowel de beweging naar samenvoeging van werkgeversservicepunten heeft plaatsgevonden als die naar ontvlechting, waardoor er bijvoorbeeld weer twee Wsp's in plaats van één actief zijn in een arbeidsmarktregio. Ook

in regio's waar één WSP functioneert kan dat een papieren constructie zij omdat er in de praktijk meer aanspreekpunten binnen de regio zijn. De regio's waarin één Wsp actief is, vormen een uitzondering. De aanwezigheid van meerdere Wsp's kan historisch gegroeid zijn en goed aansluiten bij de contacten en de structuur in de regio. Het kan ook te maken hebben met de verschillende gemeenten in een regio die ieder de mogelijkheid willen hebben hun eigen beleid uit te voeren.

De geïnterviewde gemeenten geven allemaal aan dat er een Wsp is in hun regio. Wel noemen zij ook de variatie in aantal en vormen van Wsp's. Sommigen hebben een constructie met netwerk van sub-Wsp's, sommigen hebben een hoofd -Wsp met satellieten En sommige gemeenten zijn aangesloten bij een Wsp en hebben ook nog eigen job-hunters, naast de werkgeversdienstverlening van Wsp.

Dienstverlening aan werkgevers verschilt
De organisatie van de dienstverlening aan werkgevers kan in een of meerder Wsp's uitgevoerd worden. De inhoud van de dienstverlening is echter waar het volgens de regiomanagers om gaat. In de meeste regio's is de dienstverlening aan werkgevers niet geüniformeerd. Zoals een regiomanager het verwoordt:

"Je merkt dat de gemeentelijke vrijheid ertoe leidt ertoe dat in een gemeente meer subsidie gegeven wordt aan bijvoorbeeld een werkgever dan in een andere gemeente in de regio. Dan is het logisch dat een werkgever kiest voor de kandidaat waar hij/zij de hoogste vergoeding voor krijgt."

Dit betekent dat kandidaten uit verschillende (delen van) regio's ook verschillende mogelijkheden hebben.

"Verschillende mensen uit verschillende regio's hebben verschillende voordelen, subsidies en regelingen."

Er bestaat variatie tussen de regio's in de mate waarin de dienstverlening geüniformeerd is. In een aantal regio's wordt ernaar gestreefd dit verder te harmoniseren, maar in een aantal regio's zet men in op goede dienstverlening binnen de bestaande verschillen. Verschillende regiomanagers constateren dat de huidige wettelijke kaders ook verschillende doelen opleggen aan gemeenten en aan UWV. Voor beiden is het belangrijk deze doelen te realiseren en daar past een volledige uniformering van de dienstverlening niet altijd bij.

Beeld van kandidaten
Het beeld van kandidaten in de digitale etalage wordt door de meeste regiomanagers niet herkend. Zij geven aan dat de kandidaten van UWV goed in beeld zijn middels de Kandidatenverkenner, maar dat de gemeentelijke kandidaten niet goed in beeld zijn, tenminste niet bij UWV. Veel gemeenten hebben als het ware een soort "*minivitrines met deeletalages".* Het beeld dat UWV vooral UWV-kandidaten bemiddelt en de gemeenten hun eigen kandidaten bemiddelt, wordt door de helft van de aanwezigen niet herkend. Zij geven aan dat er wel wordt uitgewisseld, dat vanuit het Wsp ook gemeenten gebeld worden met de vraag of zij voor een vacature een geschikte kandidaat hebben. Deze uitwisseling kan volgens alle aanwezigen wel uitgebreid en verbeterd worden. Een regiomanager illustreert het zo:

"Meerdere gemeenten zijn nu bezig met hun kandidaten in beeld te brengen (competenties, ervaring e.d.). Sommige regio's zijn daar een eind mee op weg en andere niet. Het is een UWV instrument en format en dat helpt niet."

Ondersteuning van werkgevers bij matching
Ook bij de vraag naar de beoordeling van de wijze waarop de werkgeversdienstverlening, met name gericht op matching van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, in de regio is georganiseerd, komt een gemengd beeld naar voren. De helft van de regiomanagers geeft hier een voldoende voor en de andere helft beoordeelt dat als onvoldoende. De beoordeling wordt vooral ingegeven door het gemak waarmee werkgevers bediend kunnen worden en kandidaten aan werkgevers gekoppeld worden. Hoewel de regiomanagers een gemengde praktijk schetsen, is niemand het eens met de stelling dat de dienstverlening aan de werkgevers in hun regio goed op orde is na 4 jaar Participatiewet. Verschillende managers geven aan dat de organisatie nog onvoldoende gestroomlijnd is en dat werkgevers niet zo vlot bediend kunnen worden als gewenst zou zijn.

Samenwerking UWV-gemeenten
De meeste regiomanagers beoordelen de samenwerking met de gemeenten wel als voldoende. Zij zien wel verschillen tussen de gemeenten. Ook zien zij gemeenten die moeite hebben om met elkaar samen te werken, maar dit is wel verminderd in de afgelopen jaren. In 2015 en 2017 kwam dit sterker als een door UWV ervaren knelpunt naar voren.

Participatiewet en werkgeversdienstverlening
De Participatiewet en de banenafspraak hebben deels een andere organisatie van de werkgeversdienstverlening gevraagd. Tegelijkertijd, zo wordt in de bijeenkomst geconstateerd, vraagt het wettelijk systeem iets anders van gemeenten dan van UWV. Binnen de mogelijkheden die het systeem biedt, is de samenwerking zo goed mogelijk op gang gekomen. De regiomanagers doelen hiermee op de verschillende targets die opgelegd worden aan UWV en gemeenten met in het kielzog de verschillende budgetten, instrumenten en discretionaire ruimtes. Zo kan een gemeente zich meer vrijheid veroorloven richting een werkgever en moet UWV met de vaste budgetten en bestaande instrumenten werken. UWV heeft te maken met het landelijk beleid, ook vanuit het hoofdkantoor, en kan daarin geen regionale verschillen aanbrengen. Een regiomanager verwoordt dit beeld als volgt;

"Als je echt stappen zou willen maken, zou je naar de systeembelemmeringen moeten kijken en kijken of je daar ruimte in kan vinden. Doe je dat niet, dan blijf je op een bepaald niveau hangen en is dat het hoogst haalbare. Nu zijn het vooral relaties (tussen UWV en gemeenten bijvoorbeeld) die bepalen of de dienstverlening werkt en of matches slagen, maar het gaat om professionaliseren. De positie van werkzoekenden moet dominant gemaakt worden. Er moet niet aan werkgevers verteld worden waar de werkzoekende vandaan komt (UWV of gemeente). Gemeenten hebben meer bestedingsvrijheid om daar iets in te doen. UWV heeft het geld niet en dat is een belemmering."

Besproken wordt dat de samenwerking die nu gevraagd wordt voor de werkgeversdienstverlening energie en geld kost. Deze is nu binnen de bestaande kaders beter in gevuld dan een aantal jaren geleden. Wel zien de regiomanagers niet veel mogelijkheden meer voor verbetering. Enkelen vragen zich af of de inspanning die de samenwerking vraagt opweegt tegen de meerwaarde van de samenwerking. Het is niet voor alle aanwezigen evident dat de samenwerking leidt tot meer matches voor kandidaten

vanuit de doelgroep dan wanneer UWV en gemeenten verantwoordelijk zouden zijn voor hun eigen kandidaten.

Enkele regiomanagers drukken dit zo uit:

"De partijen hebben elkaar niet nodig om hun opdrachten te behalen. De primaire opdracht van UWV is het plaatsen van werkzoekenden, dan heb je gemeenten niet nodig."

"Er is veel overlegtijd en afstemmingstijd tussen de partijen in plaats van overleg met opdrachtgever. UWV, gemeenten en Wsp vormen nu meer 1 gezicht, wat goed is, maar het levert niet per se meer op".

7.4 Ervaringen gemeenten met werkgevers

Ruim de helft van de gemeenten (57%) ervaart wel dat werkgevers bereid zijn om banen beschikbaar te stellen voor mensen uit de doelgroep die al dan niet tot de doelgroep banenafspraak behoren (tabel 7.3). Dit zijn duidelijk meer gemeenten dan in 2017, toen 47% van de gemeenten dit ervaarden en in 2015 toen het nog maar 37% van de gemeenten was.

Tabel 7.3 Ervaring 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. (% gemeenten, N=86)

	%
Werkgevers zijn bereid om plaatsen voor de banenafspraak ter beschikking te stellen	32,6
Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de problematiek van de kandidaten	24,4
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 baanafspraak hoort)	23,3
Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de complexe voorwaarden	14,0
Nog nauwelijks ervaring mee	2,3
Werkgevers geven aan geen passende plekken te hebben	2,3
Werkgevers zijn terughoudend	1,2

7.5 Kernbevindingen werkgeversdienstverlening

Gemeenten en UWV constateren beiden dat werkgevers in verschillende gemeenten vanuit verschillende loketten bediend worden. Het idee van een aanspreekpunt voor werkgevers per arbeidsmarktregio, is in bijna geen enkele regio gerealiseerd. Wel ervaren meer gemeenten dan in 2015 en 2017 bereidheid van werkgevers om kandidaten uit de doelgroep te plaatsen. UWV en gemeenten constateren ook dat er wel verbetering is opgetreden in de dienstverlening aan werkgevers omdat instrumenten meer geüniformeerd zijn in de regio. Deze verbetering wordt zowel door gemeenten als door UWV ervaren, maar beiden constateren ook dat dit proces nog niet voltooid is. Het verder uniformeren van de dienstverlening aan werkgevers lijkt op grenzen te stuiten die te maken hebben met de verschillende systemen van waaruit UWV en gemeenten werken.

UWV ervaart een structurele belemmering in de verschillende opdrachten die UWV en gemeenten hebben. Daarbij hebben gemeenten beleidsvrijheid in de instrumenten die zij werkgevers ter beschikking stellen en heeft UWV deze vrijheid niet. Ook constateren zowel gemeenten als UWV dat de samenwerking een intensief proces is. Zowel bij UWV als bij gemeenten vragen enkelen zich dan ook af wat de meerwaarde van de samenwerking onder de streep is.

8 Cliëntenparticipatie

8.1 Organisatie cliëntenparticipatie

In dit hoofdstuk kijken we kort naar de manier waarop de cliëntenparticipatie voor de Participatiewet in de gemeenten is georganiseerd. Cliënten hebben met de invoering van de Participatiewet een sterkere positie gekregen. Dit komt tot uiting in de cliëntenparticipatie in de cliëntenraad. Tegelijkertijd met deze rapportage verschijnt een rapport waarin de ervaringen van de cliëntenraden zelf zijn opgenomen.

De cliëntenparticipatie kan specifiek voor het beleidsterrein werk en inkomen zijn ingericht of onderdeel zijn van een bredere cliëntenraad voor het gehele sociaal domein. Tabel 8.1 laat zien dat in 2019 iets meer cliëntenraden als raad voor het sociaal domein zijn georganiseerd dan in 2017.

Tabel 8.1 Hoe is de cliëntenparticipatie voor de Participatiewet in uw gemeente geregeld? (N=87)

	% 2017 (n=106)	% 2019 (n=87)
Via een cliëntenraad voor het gehele sociale domein	43,4	50,6
Aparte cliëntenraad voor werk en inkomen	44,3	33,3
Anders, namelijk, voorbeelden 2019: • Adviesraad sociaal domein met een klankbordgroep werk en inkomen • Op niveau van samenwerkende gemeenten (subregio) • Onze gemeente heeft een aparte cliëntenraad Pwet en Wsw. Deze leden zitten ook weer in cliëntenraad sociaal domein in hun gemeente	12,3	13,8
Cliëntenraad is nog in oprichting		2,3

Ook bestaat de keuze om cliëntenparticipatie op het nievau van een of meerdere gemeenten in te richten of om dat regionaal te doen. De cliëntenparticipatie wordt voornamelijk binnen de eigen gemeente ingericht. Tabel 8.2 laat zien dat in bijna 60% van de gemeenten de cliëntenparticipatie niet regionaal georganiseerd is.

Tabel 8.2 Hoe is regionaal de cliëntenparticipatie georganiseerd? (N=87)

	% 2017 (n=106)	% 2019 (n=87)
Cliëntenparticipatie is niet regionaal georganiseerd	51,9	58,6
Op niveau van samenwerkende gemeenten (subregio)	26,4	18,4
Op niveau van de arbeidsmarktregio	9,4	13,8
Anders, namelijk, voorbeelden 2019: • De raden hebben onderling contact + incidenteel op onderwerpen samen opgeroepen • We hebben als centrumgemeente cliëntenparticipatie op arbeidsmarktregio georganiseerd, maar dat is een zachte dood gestorven. Komt ook doordat de cliëntenparticipatie lokaal goed georganiseerd en sterk is. • We hebben een regionale clientenraad.	8,5	6,9
Cliëntenparticipatie op (sub)regionaal niveau is in voorbereiding		2,3

Vergeleken met 2017 lijkt de cliëntenparticipatie weer meer binnen de eigen gemeente te worden georganiseerd. Daarbij is het aantal gemeenten met raden voor het gehele sociaal domein toegenomen en het aantal gemeenten met raden specifiek voor werk en inkomen juist afgenomen.

9 Ervaren effect van Participatiewet

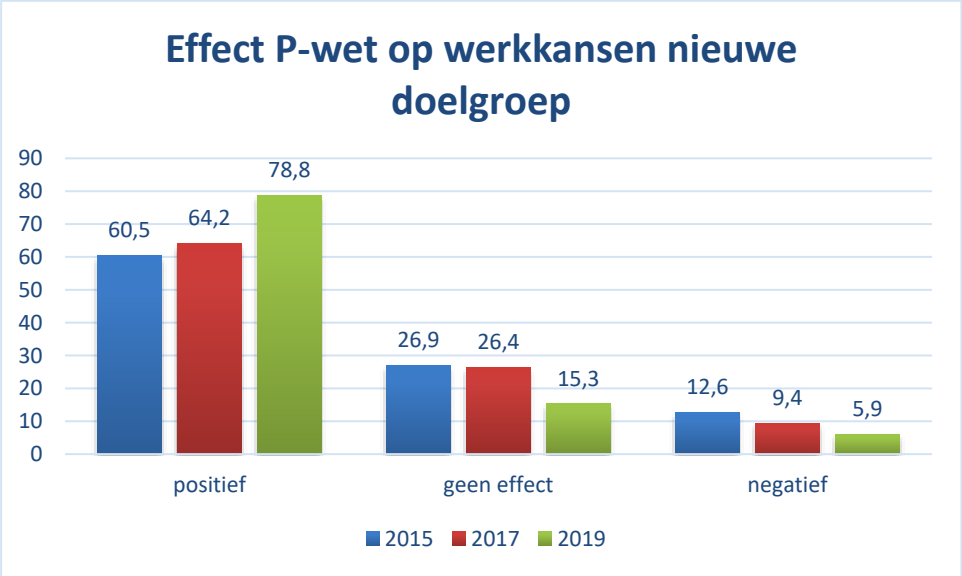
9.1 Inleiding

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 banenafspraak (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. In dit hoofdstuk wordt zoveel mogelijk de ontwikkeling sinds 2015 in beeld gebracht. In 9.5 wordt hier expliciet op ingegaan. Tot slot bevat 9.6 de kernbevindingen van dit hoofdstuk.

9.2 Effect op werkkansen van doelgroep banenafspraak

Het effect van de Participatiewet op de werkkansen van de doelgroep met een arbeidsbeperking die niet het WML kan verdienen wordt in 2019 door bijna 80% van de gemeenten positief ingeschat. Dit is een beduidend hoger percentage dan in 2015 en 2017. Er is geen samenhang tussen de grootte van de gemeente en het effect dat gemeenten ervaren op de werkkansen van de doelgroep met arbeidsbeperkingen.

Figuur 9.1 Effect van Participatiewet inclusief banenafspraak op de werkkansen voor de doelgroep met een arbeidsbeperking die niet het WML kan verdienen, 2015, 2017 en 2019. (%) (n=85)



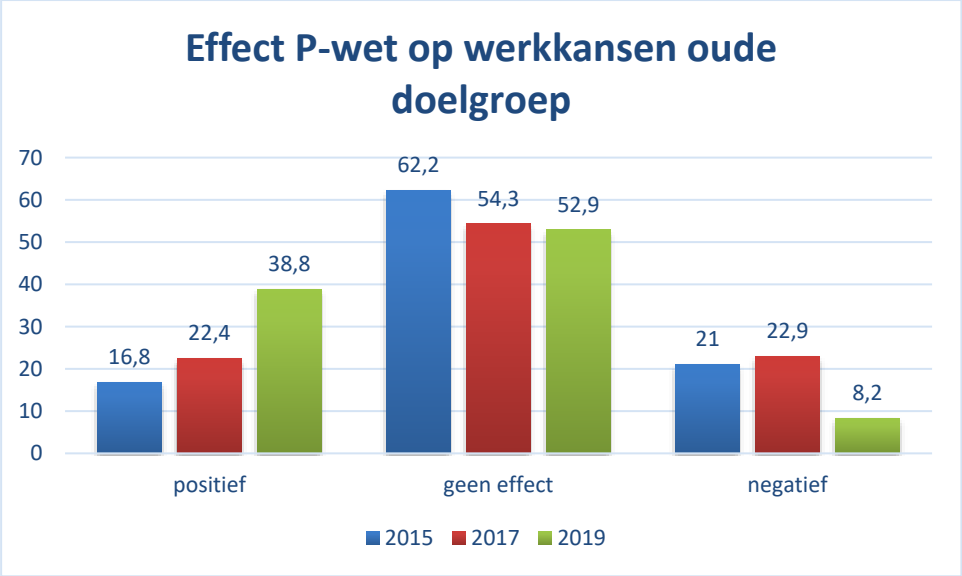
Gevraagd naar een toelichting op hun oordeel, noemen de gemeenten die een positief effect zien dat werkgevers meer bereid zijn om banen beschikbaar te stellen voor de doelgroep omdat ze daarvoor gecompenseerd worden door de inzet van Loonkostensubsidie. Bijna alle gemeenten noemen LKS hiervoor een mooi instrument. Verder worden de toegenomen aandacht voor de doelgroep genoemd en de groei van de economie. Gemeenten die geen effect zien noemen vooral dat de economie veel bepalender is voor de kansen op werk, ook van de doelgroep, dan de Participatiewet en de

bijbehorende instrumenten. In 2017 werden vergelijkbare onderbouwingen van het oordeel door de gemeenten genoemd, maar toen gaf ook een aantal gemeenten aan dat het nog te vroeg was om het effect te duiden en dat er nog twijfels waren over de duurzaamheid van de plaatsingen. Dit argument wordt in 2019 niet meer genoemd. De enkele gemeenten die een negatief effect op de werkkansen van de nieuwe doelgroep waarnemen, onderbouwen dit door te zeggen dat de Wsw en de Wajong tot een betere rechtspositie en meer zekerheid voor betrokkenen leidden.

9.3 Effect op werkkansen van voormalige WWB-doelgroep

Ook het effect van de Participatiewet op de voormalige WWB-doelgroep wordt in 2019 door meer gemeenten positief ingeschat. Weliswaar wordt dit effect door veel minder gemeenten positief ingeschat dan het effect op de werkkansen van de doelgroep met een arbeidsbeperking, maar ook hier zien we een positieve trend. In 2019 zien bijna twee keer zoveel gemeenten als in 2017 een positief effect. Nog maar 8% ziet een negatief effect, terwijl dit in 2017 nog 23% was. Aangezien de Participatiewet voor deze doelgroep minder veranderingen meebracht dan voor de nieuwe doelgroep is het uitblijven van een effect op de werkkansen meer te verwachten dan bij de nieuwe doelgroep.

Figuur 9.2 Effect van Participatiewet inclusief banenafspraak op de werkkansen voor de brede doelgroep / voorheen bijstand, 2015, 2017 en 2019. (%) (n=85)



De gemeenten die voor deze groep een positief effect van de Participatiewet op de werkkansen ervaren doen dat volgens hun toelichting omdat werkgevers meer bereid zijn om vanuit maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO) mensen in dienst te nemen. Ook noemen gemeenten hier de verbetering van de economie en ook het instrument loonkostensubsidie dat zij ook voor deze doelgroep kunnen inzetten.

De gemeenten die geen effect zien, noemen dat er voor deze groep niks veranderd is met de invoering van de Participatiewet en dat vooral de aangetrokken economie leidt tot meer kans op werk en niet zozeer de Participatiewet.

Er is geen samenhang tussen het ervaren effect voor deze groep en de grootte van de gemeente.

9.4 Knelpunten en kansen Participatiewet

In de loop van dit ervaringsonderzoek zijn verschillende knelpunten maar ook kansen gesignaleerd die de Participatiewet met zich meebrengt. In 2017 en 2019 is gevraagd welke knelpunten en risico's de gemeenten ervaren. Tabel 9.2 laat zien dat minder gemeenten in 2019 last hebben van de meeste knelpunten. Zo noemde in 2017 de helft van de gemeenten de instroom van statushouders concurrentie voor de bestaande en nieuwe de groep Participatiewet en is dit in 2019 nog maar 28%. Het ligt voor de hand dat hier een verband is met de afname van de instroom van asielzoekers. Ook de kosten voor de verplichting beschut werk en het niet goed lopen van het proces van matching worden in 2019 door minder gemeenten genoemd. Het enige punt dat juist door meer gemeenten gesignaleerd wordt is de tijd die het kost om af te stemmen met andere gemeenten en in de arbeidsmarktregio.

Tabel 9.1 Welke knelpunten of risico's ervaart gemeente van de Participatiewet op dit moment of voor de toekomst? (%, meerdere antwoorden mogelijk) (n=105)

	% gemeenten 2017	% gemeenten 2019
Verplichting beschut werk neemt een te groot deel van budget in beslag waardoor andere dienstverlening moet blijven liggen	61,9	44,7
De hoge instroom van statushouders leidt tot concurrentie met de bestaande en nieuwe doelgroep Participatiewet	50,5	28,2
Afstemming met andere gemeenten / in arbeidsmarktregio kost veel tijd en energie	37,1	43,5
Aanbod van banen voor de doelgroep bij werkgevers blijft achter	46,7	37,6
Kosten voor mensen met garantiebaan die ziek uit dienst gaan	18,1	15,3
Matching loopt nog niet goed	32,4	22,4
Komen tot integrale uitvoering is lastig		44,7
Anders		28,2

Gemeenten die antwoorden dat zij andere knelpunten ervaren, zeggen onder meer:
- *Het aanbod van banen bij de overheid en onderwijs blijft achter.*
- *Matching is een erg arbeidsintensief proces.*
- *Er is een sterke focus van het rijk op arbeidsmarktregio, terwijl uitvoering wet gedecentraliseerd en dus lokale verantwoordelijkheid is.*

Bij enkele knelpunten is een verschil te zien in de mate waarin ze ervaren worden door grote en kleinere gemeenten. Zo wordt afstemming met andere gemeenten door twee derde van de grote gemeenten als probleem ervaren en slechts door 40% van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (niet in tabel). Ook ervaren meer grote gemeenten de verplichting van beschut werk als een probleem (53% vergeleken met 45% kleine en 38% middelgrote gemeenten). Het achterblijven van het aanbod van banen voor de doelgroep wordt juist door weinig grote gemeenten als knelpunt gezien (18%) en wel door 43% van de kleine en middelgrote gemeenten.

Budget
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 hadden in 2017 betrekking op de kosten voor beschut werk en de kosten voor

uitkeringsgerechtigden met weinig perspectief op uitstroom naar betaald werk. In 2019 zijn de zorgen om het budget minder prominent naar voren gekomen. Wel geven bijna alle gemeenten in de interviews aan dat de grenzen van de inzet van instrumenten en van de resultaten die bereikt kunnen worden door het budget bepaald worden.

Kansen
Tabel 9.2 laat zien welke kansen gemeenten ervaren die samenhangen met de Participatiewet. Zowel in 2017 als in 2019 is de kans die de meeste gemeenten nemen de verbeterde werkgeverdienstverlening die tot meer efficiency en uniformiteit leidt. Wel wordt het optimisme hierover in 2019 door minder gemeenten gedeeld bijna 50% vergeleken met bijna 70% van de gemeenten in 2017. Hier verschillen kleine en grotere gemeenten nauwelijks in. Omdat de uitstroomcijfers niet substantieel gestegen zijn, kunnen we constateren dat er een verschil is tussen de kwaliteit van de werkgeversdienstverlening en de uitstroom naar werk. Het goed benutten van de eigen goedkopere instrumenten wordt in 2019 door iets meer gemeenten als kans ervaren. Hierbij zijn het vooral de kleine en middelgrote gemeenten die dit als kans zien (niet in tabel).

Tabel 9.2 Welke kansen ervaart gemeente op dit moment binnen de Participatiewet of voorziet u voor de toekomst? (%, meerdere antwoorden mogelijk)(n=85)

	% gemeenten 2017	% gemeenten 2019
Regionale samenwerking in dienstverlening voor werkzoekenden leidt tot meer efficiency	37,1	35,3
Regionale samenwerking in dienstverlening werkzoekenden leidt tot meer uitkeringsgerechtigden aan het werk	32,1	37,6
Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, leidt tot efficiency en uniformiteit	69,5	49,4
Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, meer banen beschikbaar voor de doelgroep	39,0	43,5
Eigen, goedkopere, instrumenten goed benutten	32,4	40,0
Praktijkroute banenafspraak leidt tot meer kansen op werk voor uitkeringsgerechtigden P-wet..	57,1	
Het nieuwe actieplan van de staatssecretaris, Perspectief op werk, zal bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen vergroten		23,5
Anders, namelijk	4,8	12,9

9.5 Terugkijken 2015 – 2019

We hebben gemeenten gevraagd of zij terugkijkend nu vinden dat zij de brede doelgroep nu makkelijker kunnen plaatsen dan voor de Participatiewet. Dat vindt 27% van de gemeenten, maar de meeste gemeenten zien voor deze groep geen verschil. Voor de doelgroep met een arbeidsbeperking ziet bijna 80% van de gemeenten wel dat werkgevers

hier nu makkelijker werk voor beschikbaar stellen. Verder laat tabel 9.3 zien hoe de gemeenten een aantal andere ontwikkelingen sinds 2015 ervaren hebben.

Tabel 9.3 Als u terugkijkt naar het begin van de invoering van de Participatiewet, wat vindt u dan: (%) (n=85)

	Helemaal oneens	Oneens	Eens	Helemaal eens
Door alle aanpassingen heeft de gemeente inmiddels voldoende handvatten om de doelgroep aan het werk te helpen	2,4	23,5	70,6	3,5
Door de aanpassingen in de eerste twee jaar na invoering van de Participatiewet, is de Participatiewet beter uitvoerbaar geworden.	1,2	27,1	68,2	3,5
Binnen de gemeente heeft iedereen zijn rol gevonden en zijn de werkprocessen op orde	1,2	32,9	62,4	3,5
De samenwerking met alle externe partners (UWV, SW-bedrijf etc.) loopt soepeler	1,2	28,2	64,7	3,5
De overheid laat inmiddels meer ruimte aan de gemeente voor eigen invulling van het beleid Participatiewet	16,5	44,7	37,6	1,2

Tabel 9.3 laat zien dat de meerderheid van de gemeenten inmiddels ervaart dat zij voldoende handvatten hebben om de doelgroep aan het werk te helpen en dat de Participatiewet in de loop van de jaren beter uitvoerbaar is geworden. Ook zijn de werkprocessen bij meer gemeenten op orde en verloopt de samenwerking soepeler. Alleen de ruimte die de overheid aan de gemeenten laat wordt door een meerderheid als onvoldoende ervaren. Vooral grote gemeenten ervaren onvoldoende ruimte.

9.6 Kernbevindingen effect Participatiewet

Sinds 2015 ervaren steeds meer gemeenten een positief effect van de participatiewet op de werkkansen van de nieuwe en van de oude doelgroep (voormalige WWB-doelgroep). Ook zijn de meeste gemeenten positief over de instrumenten LKS en jobcoach. In de samenwerking worden minder knelpunten gesignaleerd, wel wordt duidelijk dat de afstemming met andere gemeenten tijd vraagt.

Het aantal gesignaleerde knelpunten dat samenhangt met de Participatiewet neemt af. Zo zijn minder gemeenten bezorgd over het beslag dat de verplichting beschut werk op het budget legt en wordt minder concurrentie van de instroom van statushouders ervaren. Wel wordt door een deel van de gemeenten gewezen op de inzet en de intensiteit die samenwerking en het proces van matching vragen. Er is niet veel verandering opgetreden in de kansen die in 2017 en 2019 door de gemeenten worden gesignaleerd. Opvallend is wel dat minder gemeenten efficiency en uniformiteit als kans van de verbeteringen in de werkgeversdienstverlening ervaren maar dat iets meer gemeenten dat werkgevers banen beschikbaar stellen voor de doelgroep. Blijkbaar is er geen samenhang tussen efficiënte dienstverlening aan werkgevers en de bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen

Gemeenten zijn tevreden over de ontwikkelingen die zich sinds 2015 binnen de participatiewet hebben voorgedaan. Alleen de ruimte die de overheid laat voor de eigen invulling van het beleid laat volgens ruim de helft van de gemeenten te wensen over.

A Bijlage: samenstelling klankbordgroep en begeleidingscommissie

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

organisatie	*Namens deze*
Ministerie van SZW	Fer Nieuweboer (voorzitter)
Landelijke Cliëntenraad	Peter van Leeuwen
Cedris	Heleen Heinsbroek
Divosa	Chris Wallis
Ministerie van BZK	Annelies van Eekelen
VNG	Wendy van der Burg
Gemeente Amsterdam	Antoinette de Ruijter
Gemeente Den Bosch	Daniëlle Snoep
SCP	Stella Hoff
Erasmus Universiteit Rotterdam	Menno Fenger
UWV	Cora van Horssen

Leden Begeleidingscommissie Ervaringsonderzoek Participatiewet

organisatie	*Namens deze*
Ministerie van SZW	Fer Nieuweboer (voorzitter)
Landelijke Cliëntenraad	Peter van Leeuwen
	Else Roetering
SCP	Maroesjka Versantvoort
UWV	Milan Jansen
Ministerie van BZK	Annelies van Eekelen
VNG	Wendy van der Burg
UWV	Milan Jansen
VNO-NCW	Rob Slagmolen
AWVN	Jan Mathies
FNV	Adri den Bakker
	Patricia van der Heijden
CNV	Gerard van Santen
CPB	Leonie Gercama
Wetenschap	Els Sol (UvA)

B Bijlage: vragenlijst

Vragenlijst ervaringen van gemeenten met Participatiewet 2019

Bij de indiening van de Participatiewet heeft het ministerie van SZW 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 2019 in beeld, vier jaar na de invoering van de Participatiewet.

Het invullen van de vragenlijst duurt 20 tot 30 minuten. Het is mogelijk de vragenlijst in meerdere sessies in te vullen. Telkens als u op 'Verder' klikt, worden uw antwoorden automatisch opgeslagen. Als u de vragenlijst later weer opstart, komt u direct uit bij de vraag waar u gebleven was.

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.

Bij voorbaat hartelijk dank voor uw medewerking!

U bent aangeschreven als vertegenwoordiger van de gemeente…..
Gemeenten die op (onderdelen van) het domein Werk & Inkomen samenwerken, kunnen wellicht hun antwoorden niet voor de eigen gemeente onderscheiden. Probeer zoveel mogelijk voor uw eigen gemeente te antwoorden. Voor welke gemeente(n) vult u deze vragenlijst in?

a. De eigen gemeente…..
b. Samenwerkende gemeenten, namelijk…
c. Anders, namelijk

Naam:…….
Functie……

1. UITVOERING en SAMENWERKING

1 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. Aanbodversterking en re-integratie
2. Matching op vacatures en inzet van instrumenten voor werk (gericht op werkzoekenden)
3. Werkgeversdienstverlening (gericht op werkgevers)
4. Duurzame plaatsing: nazorg en werknemersbegeleiding op werkplek

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
i. Anders, namelijk…

2. Hoe is de gemeente of het samenwerkingsverband van gemeenten zelf betrokken bij werkgeversdienstverlening?
Meerdere antwoorden mogelijk
   a. Zelf niet direct betrokken, gemeente neemt deel in het werkgeversservicepunt
   b. Gemeente werkt samen met UWV voor de werkgeversdienstverlening
   c. Gemeente benadert werkgevers actief
   d. Gemeente verzorgt voorlichting aan werkgevers
   e. Gemeente verzorgt matchen van werkzoekende met werkgever
   f. Gemeente verzorgt jobcarving en/of inclusief bedrijfsadvies
   g. Anders, namelijk

3. Kunt u van de volgende aspecten van de werkgeversdienstverlening aangeven in hoeverre deze gerealiseerd zijn:
Antwoorden:
   - Volledig gerealiseerd
   - Nagenoeg gerealiseerd
   - In ontwikkeling
   - Niet gerealiseerd

   a. Een eenduidig regionaal werkgeversdienstverleningsconcept
   b. Een eenduidig instrumentenpakket voor werkgevers
   c. Een digitale etalage met alle werkzoekendenprofielen

4. Kunt u van de volgende onderdelen van het matchingsproces aangeven hoe vaak dit voorkomt en waar volgens u verbeteringen mogelijk zijn?
   Antwoorden (en steeds open vervolgvraag waar verbeteringen mogelijk zijn)
   - Dit gebeurt vaak
   - Dit gebeurt met enige regelmaat
   - Dit gebeurt een enkele keer
   - Dit gebeurt niet

   a. bemiddeling van kandidaten
   b. advies over inzet instrumenten, scholing en begeleiding
   c. advies over de (inrichting van) inclusieve bedrijfsvoering
   d. betrokkenheid na start dienstverband (aandacht voor duurzaamheid van de plaatsing).

5. Hoe beoordeelt u de samenwerking tussen uw gemeente en met UWV?
   a. Goede samenwerking.
   b. Voldoende samenwerking.
   c. Matige samenwerking
   d. Geen samenwerking.
   e. Anders namelijk:
   ==steeds toelichting mogelijk==
6. a. Hoe beoordeelt u de samenwerking in uw gemeente tussen de dienst Werk & Inkomen en de Regionale Meld en Coördinatiefunctie als het gaat om het in beeld brengen en naar werk toeleiden van jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar?
   a. Goede samenwerking.
   b. Voldoende samenwerking.
   c. Matige samenwerking
   d. Geen samenwerking.
   e. Anders namelijk:

   6b. U kunt hieronder eventueel een toelichting op uw antwoord geven.

7. Welke voordelen ervaart uw gemeente van samenwerking in de regio bij 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. Anders, namelijk….
   e. Nog geen concrete resultaten
   f. De gemeente ervaart geen voordelen

8. Welke nadelen ervaart uw gemeente van samenwerking in de regio bij de werkgeversdienstverlening?
   Meerdere antwoorden mogelijk
   a. Gemeente is geen aanspreekpunt meer voor werkgevers
   b. Gemeente kan zich bij matching op vacatures niet meer direct voor eigen burgers inzetten

c. Gemeente heeft onvoldoende zicht op resultaten van werkgeversdienstverlening
d. Anders, namelijk….
e. De gemeente ervaart geen nadelen

Doelgroepen in beeld

9. a. Kunt u voor de volgende doelgroepen aangeven of deze naar uw mening goed in beeld zijn bij uw gemeente?
   a. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering;
   b. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nugger)
   c. Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet- (bijstands) uitkering ;
   d. Personen die op 31-12 2014 op de wachtlijst voor de Wsw stonden;
   e. Jonggehandicapten die *tijdelijk geen* arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering)
   f. Schoolverlaters van VSO/PrO
   g. Schoolverlaters met een beperking die niet van VSO/PrO komen
   h. Niet uitkeringsgerechtigden, zoals die voor de invoering van Participatiewet al tot de doelgroep van de gemeente behoorden

9b. U kunt hieronder eventueel een toelichting op uw antwoord geven.

10. Kunt u *=per doelgroep van vraag 9* = aangeven op welke manier u deze groep in beeld heeft gekregen en behoudt?

Meerdere antwoorden mogelijk
   a. Ze dienen zelf een aanvraag in voor een uitkering.
   b. Ze dienen zelf een aanvraag voor ondersteuning in
   c. Via de scholingsnetwerken.
   d. Via informatie van het UWV
   e. Via de functionaliteit (jongeren in beeld van het Inlichtingenbureau) om gegevens te krijgen van jongeren zonder startkwalificaties
   f. Via de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC)
   g. Via contact met andere scholen dan VSO/PrO
   h. Via contact met oudervereningingen
   i. Anders, namelijk…

11. 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. Deze burgers proberen we actief te bereiken
   b. Geen aparte actie
   c. Onze gemeente ontvangt deze overzichten niet
   d. Onbekend, het is niet duidelijk of deze overzichten er zijn.

12. Wat doet uw gemeente met de brief van UWV waarin wordt meegedeeld dat iemand is afgewezen voor een Wajong-uitkering en tijdelijk geen arbeidsvermogen heeft?
   a. Deze burgers proberen we actief te bereiken

b. Geen aparte actie
c. Onze gemeente ontvangt deze brieven niet
d. Onbekend, het is niet duidelijk of deze brieven er zijn
e. Anders, namelijk…….

13. Heeft uw gemeente de jongeren met een beperking in beeld die enige tijd gewerkt hebben en daarna uitvallen?
    a. Ja, deze jongeren monitoren wij
    b. Alleen als deze jongeren zich na afloop van het werk weer melden bij de gemeente
    c. Deze jongeren zijn niet apart in beeld
    d. Anders, namelijk….

14. Heeft uw gemeente sinds 2015 actie ondernomen om beter zicht te krijgen op het eigen klantenbestand (brede doelgroep of langdurig bijstandsgerechtigden)?
    a. Ja, nieuwe actie
    b. Ja, dit is een doorlopende actie die al voor 2015 begonnen was
    c. Nee

    Als a of b: kun u deze actie toelichten?

15. Kunt u (ongeveer) aangeven welk percentage van de Participatiewetklanten in uw gemeente aan de volgende omschrijvingen voldoet?
    a. Bemiddelbaar voor werk zonder aanvullende instrumenten
    b. Zonder arbeidsbeperking, met inzet van instrumenten bemiddelbaar naar werk
    c. Met arbeidsbeperking, met inzet van instrumenten bemiddelbaar naar werk
    d. Niet bemiddelbaar en beschikbaar voor werk
    e. Nog niet in beeld / niet geïnventariseerd

INZET VAN EN ERVARINGEN MET INSTRUMENTEN VAN DE PARTICIPATIEWET

16a. Kunt u aangeven welke groep uw gemeente prioriteit geeft in uw dienstverlening?
    a. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering;
    b. Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid (jonggehandicapte nugger)
    c. Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet- (bijstands) uitkering);
    d. Personen die op 1-1-2015 op de wachtlijst voor de Wsw stonden;
    e. Jonggehandicapten die *tijdelijk geen* arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering)
    f. Nuggers (niet jonggehandicapten)
    g. Wij geven alle doelgroepen evenveel prioriteit

16b. U kunt hieronder eventueel een toelichting op uw antwoord geven

17. Welke drie instrumenten zet u het meeste in voor deze groep? ==*doelgroepen verschijnen een voor een op scherm met daaropvolgend de instrumenten*==
    a. LKS Participatiewet
    b. (nieuw) Beschut werk
    c. Jobcoach

d. Loonkostensubsidie (tijdelijke)
e. Jobcarving, inclusief bedrijfsadvies
f. Sociale Activering
g. Scholing
h. Participatieplaatsen
i. Ander instrument, namelijk:
j. Geen instrumenten

17b. U kunt hieronder eventueel een toelichting op uw antwoord geven.

18. In welke volgorde van inzet gebruikt u deze drie instrumenten voor deze groep?

*Gebruik de cijfers **1 tot en met 3** om de instrumenten te rangschikken. Het instrument dat het **meest ingezet** wordt krijgt het cijfer **1** en het instrument dat het **minst ingezet** wordt krijgt het cijfer **3.***

a. LKS Participatiewet
b. (nieuw) Beschut werk
c. Jobcoach
d. Loonkostensubsidie (tijdelijke)
e. Jobcarving, inclusief bedrijfsadvies
f. Sociale Activering
g. Scholing
h. Participatieplaatsen
i. [Ander instrument vraag 17]

19. a. Wat is de bijdrage is van het instrument aan plaatsing in een duurzame baan (minimaal 1 jaar werk) op een schaal van 1 tot en met 5?

a. LKS Participatiewet
b. (nieuw) Beschut werk
c. Jobcoach
d. Loonkostensubsidie (tijdelijke)
e. Jobcarving, inclusief bedrijfsadvies
f. Sociale Activering
g. Scholing
h. Participatieplaatsen
i. [Ander instrument vraag 17]

Antwoorden: 1 Geen, 2, 3, 4, 5 Groot

19b. U kunt hieronder eventueel een toelichting op uw antwoord geven.

20. Kunt u per doelgroep aangeven hoe gemakkelijk het voor uw gemeente is om mensen te plaatsen in werk

Schaal 1 – 5: zeer moeilijk-moeilijk-gemiddeld-makkelijk-zeer gemakkelijk

a. Jonggehandicapten *met* arbeidsvermogen en een Participatiewet- (bijstands) uitkering;
b. Brede doelgroep (overige mensen met een Participatiewet- (bijstands) uitkering)
c. Jonggehandicapte NUGgers: Jonggehandicapten met arbeidsvermogen zonder uitkering en zonder inkomsten uit arbeid(geregistreerd in het doelgroepenregister
d. Personen die op 1-1-2015 op de wachtlijst voor de Wsw stonden;

Per antwoord: kunt u uw antwoord toelichten (open veld)……..

21a. Welke positieve ervaringen heeft uw gemeente met de inzet van Loonkostensubsidie Participatiewet? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Mensen stromen uit de bijstand
b. Gemeenten kunnen daarmee werkgevers over de streep trekken om iemand met een arbeidsbeperking aan te nemen.
c. Het is eenvoudig om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS
d. Het is eenvoudig uit te voeren
e. Anders, namelijk:
f. Geen ervaring / weet niet

21b. Welke negatieve ervaringen heeft uw gemeente met de inzet van Loonkostensubsidie Participatiewet?
g. Er is onvoldoende budget om LKS in te zetten.
h. De verwachte financiële effecten zijn onduidelijk voor lange termijn
i. Het is niet makkelijk om met werkgevers tot overeenstemming te komen over hoogte LKS
j. De uitvoering ervan vraagt van gemeente veel tijd en administratie
k. Anders, namelijk….
l. Geen ervaring / weet niet

22. Hoe voert u de loonwaardebepaling uit?
a. We doen het zelf.
b. Wij laten het doen door een ander namelijk:……..

23. Welke dienstverlening zet uw gemeente in voor de groep Jonggehandicapten die *tijdelijk geen* arbeidsvermogen hebben (met of zonder uitkering)? *Meerdere antwoorden mogelijk*
a. Monitoren: oproepen voor gesprek en vervolggesprek inplannen
b. Zo mogelijk inzet instrumenten gericht op versterking arbeidsvermogen
c. Check of herkeuring Wajong opportuun is
d. Dienstverlening als mensen zich melden
e. Geen specifiek beleid voor deze groep

24. 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…

25. Welke ervaringen heeft uw gemeente met de inzet van het instrument Jobcoach? *Meerdere antwoorden mogelijk*
a. Dit is een goed instrument voor de werknemers die het nodig hebben
b. Het is makkelijk om werkgevers te overtuigen van het nut van het inzetten van een jobcoach
c. In de praktijk bij een werkgever is een jobcoach wel eens moeilijk in te passen

d. De kwaliteit van de jobcoaches is niet altijd overtuigend
e. Het is een relatief duur instrument
f. Anders, namelijk……..
g. Wij hebben (nog) weinig ervaring, wij zetten het niet zo vaak ik

26. Wat is er tot nu toe in de praktijk gebeurd met de werknemers bij wie de duur van de inzet van de jobcoach afliep?
a. Hier hebben we nog geen ervaring mee
b. De meeste werknemers kunnen hun werk dan zonder hulp van een jobcoach voortzetten
c. Bij de meeste werknemers wordt het contract dan beëindigd door de werkgever
d. Bij de meeste werknemers lukt het om de duur van de jobcoachbegeleiding dan toch te verlengen
e. Anders, namelijk…

27. Welke ervaringen heeft uw gemeente met de inzet van het instrument Jobcarving inclusief bedrijfsadvies: *Meerdere antwoorden mogelijk*
a. Goed instrument om banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking
b. Goed instrument omdat daardoor niet alleen gekeken worden naar bestaande vacatures
c. Het instrument implementeren kost te veel tijd
d. Het instrument wordt door de klantmanager nog niet aangeboden als reguliere dienstverlening
e. Anders, namelijk …
f. Geen ervaring mee

Cliëntenparticipatie en -ondersteuning
28. Hoe is de cliëntenparticipatie voor de Participatiewet in uw gemeente geregeld?
a. Aparte cliëntenraad voor werk en inkomen
b. Via een cliëntenraad voor het gehele sociale domein
c. Cliëntenraad is nog in oprichting
d. Anders, namelijk…….

29. Hoe is regionaal de cliëntenparticipatie georganiseerd?
a. Op niveau van samenwerkende gemeenten (subregio)
b. Op niveau van de arbeidsmarktregio
c. Cliëntenparticipatie op (sub)regionaal niveau is in voorbereiding
d. Cliëntenparticipatie is niet regionaal georganiseerd
e. Anders, namelijk……..

30. Biedt u cliënten van de Participatiewet ook onafhankelijke cliëntondersteuning vanuit de WMO aan?
a. Ja
b. Nee
c. Niet bekend

Handhaving verplichtingen uitkeringsgerechtigden
De volgende vragen gaan over de eisen die uw gemeente toepast. 'Uw gemeente' verwijst naar de uitvoerders van het gemeentelijk beleid. Het kan bijvoorbeeld gaan om klantmanagers van een samenwerkende instantie van de gemeente.

In uw antwoorden kunt u rekening houden met eventueel maatwerk in de toegepaste eisen en maatregelen. Dus als u aangeeft dat een bepaalde eis wordt opgelegd, dan hoeft deze eis niet noodzakelijkerwijs in dezelfde mate voor alle bijstandsgerechtigden gelden.

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

a. Men moet 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. Men moet 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:

32. 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

33_1. Stel dat een cliënt de (arbeids)verplichtingen niet nakomt. Wat doet uw gemeente in deze situatie? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Men wordt telefonisch, per brief of e-mail gewaarschuwd dat er een maatregel kan volgen
b. Men wordt opgeroepen voor een persoonlijk gesprek
c. Men wordt gekort op de uitkering
d. De uitkering wordt voor een maand of langer gestopt
e. Anders, namelijk:
f. Onze cliënten komen hun arbeidsverplichtingen altijd na
g. Wij passen geen maatregelen toe bij het niet nakomen van arbeidsverplichtingen

→Als a, b, c, d of e bij vraag 33_1

34_1. U hebt aangegeven dat uw gemeente [een maatregel/maatregelen] toepast als een cliënt de (arbeids)verplichtingen niet nakomt. Hoe vaak past u deze [maatregel/maatregelen] toe?

a. Incidenteel, bij een enkele cliënt
b. Vrij regelmatig
c. (vrijwel) Altijd

→Als a, b, c, d of e bij vraag 33_1

35_1. Worden er sinds de invoering van de Participatiewet vaker of minder vaak deze maatregelen toegepast in uw gemeente?

a. Veel minder vaak

b. Minder vaak
c. Even vaak
d. Vaker
e. Veel vaker

33_2. Stel dat een cliënt weigert een tegenprestatie te verrichten. Wat doet uw gemeente in deze situatie? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Men wordt telefonisch, per brief of e-mail gewaarschuwd dat er een maatregel kan volgen
b. Men wordt opgeroepen voor een persoonlijk gesprek
c. Men wordt gekort op de uitkering
d. De uitkering wordt voor een maand of langer gestopt

Anders, namelijk:

e. Onze cliënten komen hun arbeidsverplichtingen altijd na
f. Wij passen geen maatregelen toe bij het niet nakomen van arbeidsverplichtingen

→Als a, b, c, d of e bij vraag 33_2

34_2. U hebt aangegeven dat uw gemeente [een maatregel/maatregelen] toepast als een cliënt weigert een tegenprestatie te verrichten. Hoe vaak past u deze [maatregel/maatregelen] toe?

a. Incidenteel, bij een enkele cliënt
b. Vrij regelmatig
c. (vrijwel) Altijd

→Als a, b, c, d of e bij vraag 33_2

35_2. Worden er sinds de invoering van de Participatiewet vaker of minder vaak deze maatregelen toegepast in uw gemeente?

a. Veel minder vaak
b. Minder vaak
c. Even vaak
d. Vaker
e. Veel vaker

33_3. Stel dat er sprake is van ernstige misdragingen richting personen of gebouwen. Wat doet uw gemeente in deze situatie? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Men wordt telefonisch, per brief of e-mail gewaarschuwd dat er een maatregel kan volgen
b. Men wordt opgeroepen voor een persoonlijk gesprek
c. Men wordt gekort op de uitkering
d. De uitkering wordt voor een maand of langer gestopt
e. Anders, namelijk:
f. Onze cliënten komen hun arbeidsverplichtingen altijd na
g. Wij passen geen maatregelen toe bij het niet nakomen van arbeidsverplichtingen

→Als a, b, c, d of e bij vraag 33_3

34_3. U hebt aangegeven dat uw gemeente [een maatregel/maatregelen] toepast als er sprake is van ernstige misdragingen richting personen of gebouwen. Hoe vaak past u deze [maatregel/maatregelen] toe?

a. Incidenteel, bij een enkele cliënt
b. Vrij regelmatig
c. (vrijwel) Altijd

→Als a, b, c, d of e bij vraag 33_3
35_3. Worden er sinds de invoering van de Participatiewet vaker of minder vaak deze maatregelen toegepast in uw gemeente?

a. Veel minder vaak
b. Minder vaak
c. Even vaak
d. Vaker
e. Veel vaker

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

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

37. Wat ziet u op onderstaande punten sinds de invoering van de Participatiewet?
Antwoorden: veel minder / minder / evenveel / meer / veel meer dan vóór de Participatiewet

a. bereidheid tot inspannen voor werk van de uitkeringsgerechtigden
b. tijdige en juiste inlichtingen voor het vaststellen van het recht op bijstand
c. toegenomen schulden / sociale problematiek
d. zaken van bezwaar en beroep (gegrond en ongegrond)
e. administratieve belasting bij uitvoerende afdelingen
f. Anders, namelijk …

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

a. Als activering, gericht op het opdoen van werkervaring en werkritme
b. Als vergoeding voor de ontvangen uitkering
c. Om een sociaal isolement te voorkomen als men geen vrijwilligerswerk of mantelzorg doet
d. Om duidelijk te maken dat nietsdoen geen optie is. (afschrikeffect)
e. De tegenprestatie wordt met een andere doelstelling opgelegd, namelijk ……
f. Onze gemeente legt de tegenprestatie niet of nauwelijks op.

39. Doet uw gemeente mee aan een experiment van het bijstandsbeleid?

a. Ja → , kunt u een korte omschrijving of url geven van het experiment:
b. Nee
c. Niet bekend

Integraal beleid sociaal domein
40. Wordt binnen uw gemeente *het beleid* op de terreinen van de drie decentralisaties 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

41. Wordt binnen uw gemeente *de uitvoering* op de terreinen van de drie decentralisaties 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. Samenhang in de uitvoering is in ontwikkeling
f. Meer samenhang in de uitvoering is wel wens, moet nog ontwikkeld worden
g. Anders, namelijk..
h. Nee

Als 40 en/of 41 = a t/m d → vraag 42, ANDERS overslaan en naar vraag 44

42. Welke voordelen ervaart u van deze afstemming vergeleken met de situatie voor de invoering van de Participatiewet *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. Eén klant, één plan, meer regie op dienstverlening
e. Meer coulance, minder druk op uitstroom naar werk
f. Sneller doorverwijzing naar werk
g. Anders, namelijk…
h. Geen voordelen

43. Welke nadelen ervaart u van deze afstemming vergeleken met de situatie voor de invoering van de Participatiewet?

a. Er is meer capaciteit (fte's) nodig voor de uitvoering
b. Het kost in eerste instantie veel opleidings- en overlegtijd
c. De terreinen van de drie decentralisaties zijn zo complex dat integrale uitvoering problemen met zich meebrengt
d. Anders, namelijk:
e. Geen nadelen

44. Welke belemmeringen ervaart uw gemeente om te komen tot een integrale uitvoering in het sociaal domein? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Gegevensuitwisseling tussen de verschillende onderdelen van sociaal domein loopt niet soepel
b. Privacy-wetgeving verhindert gegevensuitwisseling
c. Medewerkers van verschillende onderdelen van het sociaal domein weten elkaar niet goed te vinden
d. De wetgeving op de terreinen werk en zorg sluit soms onvoldoende op elkaar aan
e. De werkprocessen zijn nog niet goed ingericht.
f. Anders, namelijk

Algemene ervaringen en verwachtingen

45. Als u terugkijkt en de periode voor en na de invoering van de Participatiewet vergelijkt, wat vindt u dan:

a. De gemeente kan de brede doelgroep Participatiewet (voormalig klantenbestand Bijstand) nu *makkelijker-even makkelijk-moeilijker* aan het werk helpen
b. Werkgevers zijn nu *meer- evenveel-minder* bereid om banen beschikbaar te stellen voor mensen met een arbeidsbeperking
c. Werkgevers zijn nu *meer- evenveel-minder* bereid om werk te bieden aan de brede doelgroep Participatiewet (voormalig klantenbestand Bijstand)

==Per antwoord: toelichting mogelijk==

46. 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.

a. Nog nauwelijks ervaring mee
b. Werkgevers zijn terughoudend → waardoor komt dit volgens u……..
c. Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de problematiek van de kandidaten
d. Werkgevers zijn geïnteresseerd, maar deinzen terug voor de complexe voorwaarden
e. Werkgevers geven aan geen passende plekken te hebben
f. Werkgevers zijn bereid om plaatsen voor de banenafspraak ter beschikking te stellen
g. 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 baanafspraak hoort)

47. Welk effect heeft de Participatiewet inclusief banenafspraak volgens u tot nu toe u op de werkkans voor de doelgroep met een arbeidsbeperking die niet het WML kan verdienen?

a. Positief, want…
b. Geen effect, want…..
c. Negatief, want…

48. Welk effect heeft Participatiewet inclusief banenafspraak volgens u tot nu toe op de werkkans voor de brede groep / voorheen bijstand

a. Positief, want:
b. Geen effect, want:
c. Negatief , want:

49. Welke knelpunten of risico's ervaart uw gemeente wat betreft de Participatiewet op dit moment of voorziet u voor de toekomst? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Verplichting beschut werk neemt een te groot deel van budget in beslag waardoor andere dienstverlening moet blijven liggen
b. De hoge instroom van statushouders leidt tot concurrentie met de bestaande en nieuwe doelgroep Participatiewet
c. Afstemming met andere gemeenten / in arbeidsmarktregio kost veel tijd en energie

d. Aanbod van banen voor de doelgroep bij werkgevers blijft achter
e. Kosten voor mensen met garantiebaan die ziek uit dienst gaan
f. Komen tot integrale uitvoering is lastig.
g. Matching loopt nog niet goed
h. Anders, namelijk….

50. Welke kansen ervaart uw gemeente op dit moment binnen de Participatiewet of voorziet u voor de toekomst? *Meerdere antwoorden mogelijk*

a. Regionale samenwerking in dienstverlening voor werkzoekenden leidt tot meer efficiency
b. Regionale samenwerking in dienstverlening werkzoekenden leidt tot meer uitkeringsgerechtigden aan het werk
c. Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, leidt tot efficiency en uniformiteit
d. Werkgeversdienstverlening in de regio is verbeterd, meer banen beschikbaar voor de doelgroep
e. Eigen, goedkopere, instrumenten goed benutten
f. Het nieuwe actieplan van de staatssecretaris, Perspectief op werk, zal bereidheid van werkgevers om banen beschikbaar te stellen vergroten
g. Anders, namelijk

51. Als u terugkijkt naar het begin van de invoering van de Participatiewet, wat vindt u dan:

Helemaal oneens-oneens-eens-helemaal eens

a. Door alle aanpassingen heeft de gemeente inmiddels voldoende handvatten om de doelgroep aan het werk te helpen
b. Door de aanpassingen in de eerste twee jaar na invoering van de Participatiewet, is de Participatiewet beter uitvoerbaar geworden.
c. Binnen de gemeente heeft iedereen zijn rol gevonden en zijn de werkprocessen op orde
d. De samenwerking met alle externe partners (UWV, SW-bedrijf etc) loopt soepeler
e. De overheid laat inmiddels meer ruimte aan de gemeente voor eigen invulling van het beleid Participatiewet

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 2019 openbaar is.