RKC

Ooststellingwerf

RKC

Weststellingwerf

Onderzoeksopzet

De uitvoering van de participatiewet

juni 2022

Inhoudsopgave

Achtergrond 1
Aanleiding 1
Doelstelling en afbakening 2
Vraagstelling 3
Aanpak 4
Eindrapport 5
Planning en uitvoering 6
Bijlage 1 – Terugkoppeling gesprekken raadsleden 7

Achtergrond[1][2][3]

Op 1 januari 2015 is De Participatiewet in werking getreden die gemeenten meer verantwoordelijkheden geeft op het gebied van inwoners aan het werk te helpen en te houden. Deze wet is de vervanger voor de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet sociale werkvoorziening (WSW). Daarnaast vervangt de Participatiewet ook een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Het doel is dat een arbeidsmarkt wordt gecreëerd waarin iedereen mee kan doen en waarbij zoveel mogelijk mensen naar werk toe worden geleid. Er zijn (tijdelijke) inkomensvoorzieningen beschikbaar voor mensen die niet zelf in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

Landelijk gezien blijft het aantal mensen dat langdurig (langer dan 2 jaar) gebruik maakt van bijstand stabiel. Oudere bijstandsgerechtigden (vanaf 45 jaar) zijn hierin oververtegenwoordigd. 47% van alle bijstand ontvangende vrouwen ontvangt meer dan 5 jaar achterelkaar bijstand. Bij mannen gaat het om 41%.

Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om ook deze groep, mensen die langdurig gebruik maken van de bijstand, die valt onder de Participatiewet actief te begeleiden naar werk. Landelijk gezien blijkt dat, mede onder invloed van corona, deze activiteiten sterk zijn afgenomen in 2020, ten opzichte van voorgaande jaren. Er wordt aanzienlijk minder gebruik gemaakt van loonkostensubsidies, geoormerkte werkplekken zoals proefplaatsingen, beschut werken en Participatieplaatsen worden allemaal minder ingezet. Ook wordt er minder gebruik gemaakt van jobcoaches, minder vrijwilligerswerk gedaan en minder trainingen en cursussen aangeboden.
In tegenstelling tot het stabiel blijven van het aantal mensen met een langdurige uitkering en de daling in het aantal activiteiten om mensen die langdurig in de bijstand zitten naar werk te begeleiden, is er wel een stijging in het aantal openstaande vacatures te zien. Sinds midden 2021 floreert de arbeidsmarkt weer, na een dip in 2020. Ten opzichte van juni 2019 stonden er in juni 2021 44.000 vacatures meer open. De werkloosheid is sterk gedaald en volgens het CBS telt Nederland aan het einde van kwartaal 2 2021 meer vacatures dan werklozen. Dit is niet eerder voorgekomen.

Aanleiding

Het is zeven jaar na de invoering van de participatiewet, er is meer werk dan ooit tevoren, werkgevers zitten te springen om mensen en er maakt nog steeds een aanzienlijk aantal mensen (langdurig) gebruik van een bijstandsuitkering. Waar zit de mismatch tussen het aanbod van vacatures op de arbeidsmarkt en de groep inwoners die langdurig gebruik maakt dan een bijstandsuitkering?
Na de jaarlijkse gesprekken met raadsleden is dit als onderzoeksonderwerp gekozen door de rekenkamercommissies van Weststellingwerf en Ooststellingwerf. Uit het door de rekenkamer uitgevoerde vooronderzoek blijkt dat er veel overeenkomsten zijn tussen beide gemeentes. Zowel in

[1] https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/brochures/2019/11/29/graphics-participatiewet-2015-2019/factsheet_participatiewetv10.pdf
[2] https://open.overheid.nl/repository/ronl-00f29e94-86f0-4126-8357-e6b85f617352/1/pdf/bijlage-i-factsheet-participatiewet-2021-i.pdf
[3] https://www.werk.nl/imagesdxa/duiding_arbeidsmarktontwikkelingen_november2021_tcm95-434424.pdf

Weststellingwerf als in Ooststellingwerf is in de afgelopen jaren het gevoerde beleid met betrekking tot de Participatiewet niet geëvalueerd. Er zijn wel cijfers beschikbaar, maar die zijn niet altijd even toegankelijk en worden nauwelijks gebruikt bij het sturen van de activiteiten. Ook is niet duidelijk hoe de begeleiding naar werk van de gemeente door de doelgroep wordt ervaren. Bij beide gemeenten is er meer aandacht nodig voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (meer dan twee jaar/vijf jaar gebruik maken van een bijstandsuitkering). Daarnaast komt uit het vooronderzoek naar voren dat het de gesprekspartners bij beide gemeentes niet geheel duidelijk is welke verbanden er tussen de gemeentes en de ondernemers/werkgevers liggen. Er worden gemeenschappelijke activiteiten ondernomen, maar of dat structureel en breed is of slechts op project/pilot niveau is onbekend. Hoe kunnen beide partijen elkaar structureel versterken en ondersteunen? Er is een groot tekort aan werknemers en toch zit er nog een aanzienlijke hoeveelheid mensen thuis op kosten van de gemeente.

Na het vooronderzoek hebben de rekenkamercommissies de beoogde onderzoeksopzet met raadsleden besproken. Tijdens die bijeenkomst zijn door raadsleden een aantal accenten aangebracht die terug zijn gekomen in de deelvragen (zie bijlage 1).

Doelstelling en afbakening

De rekenkamercommissies willen de raden inzicht geven in de praktijk van de uitvoering van de participatiewet. Worden met het inzetten van de daartoe voorhanden instrumenten de inwoners die langdurig gebruik maken van een bijstandsuitkering op passende wijze ondersteund? De ervaring van inwoners die tot deze doelgroep behoren en de ervaring van werkgevers met de doelgroep en de samenwerking hierin met de gemeenten en andere ketenpartners (bijv. UWV) staan centraal. Daarmee is het onderzoek met name gericht op het beschrijven van de inzet van de gemeente en de beleving van inwoners en werkgevers daarbij.

Het doel van het onderzoek is drieledig:

- De raad informeren over:
  A. de inzet van instrumenten voor de ondersteuning van inwoners richting werk (betaald, onbetaald) die gebruik maken van een bijstandsuitkering, met name als het gaat om de doelgroep die hiervan langdurig gebruik maakt;
  B. het bereik van de instrumenten voor de gehele doelgroep (dus ook die geen bijstandsuitkering ontvangen maar wel tot de doelgroep behoren, bijv. leerlingen praktijkschool, medewerkers beschut werk);
  C. de invulling/uitvoering van de tegenprestatie;
  D. de wijze waarop de gemeente de werkgeversdienstverlening (uitvoering marktbewerkingsplan) in samenwerking met andere gemeenten vorm geeft.

- De raad informeren over de ervaringen van inwoners en werkgevers met de inzet van instrumenten.

- Antwoord geven op de vraag of de gemeenteraden voldoende geïnformeerd zijn over de uitvoering van de participatiewet om op basis daarvan de controlerende en kaderstellende rol in te kunnen vullen.

Afbakening
Het onderzoek beslaat de periode vanaf de invoering van de participatiewet in 2015. De nadruk komt te liggen op de periode van 2018 tot heden.

Vraagstelling

De centrale onderzoeksvraag is:

"Hebben de gemeenten de wettelijke taak die in de Participatiewet is opgelegd, mensen binnen hun mogelijkheden te ondersteunen naar werk (betaald, onbetaald), op een volgens de doelgroep en volgens de werkgevers passende wijze ten uitvoer gebracht en wordt de raad daarover adequaat geïnformeerd?"

De centrale vraag is vertaald naar de volgende deelvragen:

I. Visie en Beleid

1. In welke visies, kaders, verordeningen en beleidsregels is het beleid vastgelegd?
2. Welke doelen en prestatie-indicatoren heeft de gemeente die zijn gericht op toeleiding naar werk (betaald/onbetaald)?
3. Welke instrumenten/programma's/projecten zet de gemeente in om mensen aan een baan (betaald/onbetaald) te helpen?
4. Welke instrumenten zijn beschikbaar gesteld voor welke onderscheiden doelgroepen?
5. Hoe wordt de raad geïnformeerd over doelen en voortgang in de uitvoering en is de raad daarmee in staat om zijn controlerende en kaderstellende taak in te vullen?

II. Inzet van instrumenten

6. In welke mate (intensiteit) worden de instrumenten ingezet?
7. Hoe geeft de gemeente uitvoering aan de tegenprestatie?
8. Welke instrumenten worden met name ingezet voor mensen die lang (meer dan twee jaar/ vijf jaar) gebruik maken van een uitkering?
9. Wie is verantwoordelijk voor de inzet en uitvoering van de instrumenten en afspraken (bijv. jobcoaching, beschut werk, banenafspraak)?
10. Hoeveel contact heeft de gemeente met de doelgroep (meer dan twee jaar/vijf jaar uitkering) en kan zij deze groep voldoende bereiken?
11. Hoe wordt er samengewerkt met betrokken partijen (o.a. UWV, regionale samenwerking, werkbedrijf, werkgevers, praktijkschool)?
12. Hoe wordt er contact onderhouden met werkgevers in het kader van de werkgeversdienstverlening? Is er een actueel marktbewerkingsplan en wordt dit geëvalueerd?

III. Ervaring doelgroep

13. Bereiken de beschikbare programma's, projecten en instrumenten de doelgroep? Indien nee, wat is daar de oorzaak van?
14. Hoe worden de beschikbare programma's, projecten en instrumenten door de doelgroep ervaren? Sluiten ze aan bij de behoeftes en wensen van de gebruikers? Draagt het naar hun mening bij aan het verhogen van hun participatie (betaald/onbetaald)?
15. Hoe wordt beschut werken of aanverwante vormen van ondersteuning (bijv. afspraakbaan, leerwerkplaatsen) ervaren? Voldoen die aan de behoeften van gebruikers?

IV. Ervaring werkgevers

16. Hoe wordt de samenwerking met de gemeente/werkgeversdienstverlening ervaren? Sluit de aanpak aan bij de behoefte van de werkgevers en draagt het bij aan het invullen van de openstaande vacatures?
17. Sluiten de instrumenten ook in voldoende aan bij de behoeftes en wensen van de werkgevers?
18. Worden de beschikbare instrumenten (jobcoaching, loonkostensubsidie) constructief ingezet volgens de werkgevers? Is de benadering, timing en administratieve afhandeling juist? Verloopt de samenwerking daarin soepel?

Aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen worden verschillende methoden ingezet: (1) documentenanalyse, (2) werksessies (3) telefonische enquête onder inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen van meer dan 2 jaar (4) enquête onder werkgevers.

Documentenanalyse

Gestart wordt met een documentenanalyse. Met behulp van een documentenanalyse krijgen we zicht op de beleidsdoelen, de inrichting van de uitvoering, de monitoring en verantwoording en de betrokkenheid van de raad. We bestuderen de beleidsdocumenten, P&C documenten, uitvoeringsdocumenten, verantwoordingsrapportages, jaarverslagen van ketenpartners, voortgangsbrieven van het college, memo's aan de raad, moties en amendementen en alle andere relevante documenten. Het doel is om zicht te krijgen op de visie, de gestelde doelen en de informatie over de voortgang in de uitvoering die aan de raad wordt verstrekt.

Met een analyse van de data uit de administratie/backoffice brengen we in kaart wat de omvang is van de doelgroep, welke instrumenten (en met welke intensiteit) ingezet worden. Dit biedt tevens de basis voor de selectie van respondenten voor het verderop te bespreken onderzoek onder inwoners en werkgevers.

Werksessies

Door middel van interviews willen we zicht krijgen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk.
Per gemeente willen we twee werksessies organiseren. Een eerste werksessie is gericht op het analyseren van het bestand van inwoners dat een bijstandsuitkering ontvangt en het analyseren van het bestand van werkgevers. Samen met de backoffice worden de overzichten doorgesproken om te komen tot een selectie van inwoners en werkgevers voor het belevingsonderzoek.

De tweede werksessie is gericht op het in beeld brengen van de praktijk van de uitvoering. Daarbij gaat het om een werksessie met medewerkers die uitvoering geven aan de participatiewet zoals jobcoaches, klantmanagers, medewerker werkgeversdienstverlening en een vertegenwoordiging van de belangrijkste ketenpartners (UWV, praktijkschool).

Nadat de werksessies zijn geweest, wordt met de ambtelijk specialisten een terugkoppelgesprek gepland om daarin de opbrengsten met elkaar te bespreken en te duiden.

Telefonische enquête bijstandscliënten (2 jaar of langer een uitkering)
Het resultaat van de eerste werksessie levert een beeld op van de omvang van de verschillende doelgroepen in het bestand aan bijstandscliënten. Na afloop van de sessie is in beeld welke doelgroepen welke instrumenten hebben gebruikt en wat de relatieve omvang van ieder van deze doelgroepen is. Op basis daarvan wordt een steekproef geselecteerd van 30 cliënten per gemeente. Het is de bedoeling om per gemeente bij 20 cliënten een telefonisch interview af te nemen waarin de ervaringen met de inzet van instrumenten wordt bevraagd. De verdeling van instrumenten/doelgroepen in de steekproef wordt afgestemd met de rkc.

Enquête werkgevers
Het resultaat van de eerste werksessie levert ook een beeld op van de contacten met werkgevers. Onder hen wordt een digitale vragenlijst verspreid, waarin zij bevraagd worden op hun ervaringen met de ingezette instrumenten.

Eindrapport

In verband met de beperkte middelen voor het onderzoek in de beide gemeenten, wordt op een alternatieve manier gerapporteerd namelijk met een factsheet met een beschrijving van de beleidsdoelen en geformuleerde prestaties, en de uitvoeringspraktijk in beelden en cijfers. Hiermee bieden we overzichtelijke en compacte informatie aan de raad.

Dat leidt tot de volgende eindrapporten per gemeente:

- deel 1 betreft de bestuurlijke samenvatting van de bevindingen met conclusies en aanbevelingen op basis van de geformuleerde hoofd- en deelvragen;
- deel 2 is een factsheet met daarin informatie over de doelen, de inzet van instrumenten en de ervaring van inwoners en werkgevers;
- deel 3 bevat de bijlagen met daarin de gehanteerde vragenlijst, een weergave van de respons, een volledige weergave van de uitkomsten, vermelding van bronnen ed.

Planning en uitvoering

Het onderzoek wordt uitgevoerd in samenwerking met de Parma groep .
Het onderzoek zal zo mogelijk nog voor het zomerreces van start gaan met een startbijeenkomst voor de ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen bij de beide gemeenten. Hierin zullen de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau het onderzoek toelichten. De rekenkamercommissie verwacht het onderzoeksrapport in het eerste kwartaal van 2023 te kunnen aanbieden aan de gemeenteraad.

Bijlage 1 – Terugkoppeling gesprekken raadsleden

Op respectievelijk 11 mei en 23 mei jl. sprak de rekenkamercommissie met een vertegenwoordiging van de raad van Ooststellingwerf en Weststellingwerf. Daarin zijn de volgende aandachtspunten voor het onderzoek ingebracht waarvoor deels ter vergadering is aangegeven hoe de rekenkamercommissie daar mee om zal gaan.

In blauw is aangegeven of en hoe de rekenkamercommissie deze punten verwerkt heeft.

1. Onder participatie wordt niet alleen 'werk' verstaan, maar ook vrijwilligerswerk of dagbesteding. Het gaat zeker ook over niet betaald werk, dit is opgenomen bij de doelstelling.
2. De raad wil graag een gemeentespecifiek onderzoek maar is ook geïnteresseerd in een benchmark met de andere gemeente of vergelijkbare gemeenten. De rekenkamercommissie doet een exploratief onderzoek, daarbij ligt de nadruk op hoe de instrumenten beleefd worden, het is daarmee een kwalitatief onderzoek. Een benchmark wordt niet gemaakt.
3. Aandacht voor mensen die deels uitstromen en deels een uitkering houden. Dit wordt meegenomen.
4. Worden behaalde resultaten beoordeeld t.o.v. het aantal ingezette fte door de gemeente. Zie punt 2.
5. De raad is geïnteresseerd in de opbouw van het cliëntenbestand en in hoeveel mensen duurzaam uitstromen. Zie punt 2.
6. Is er begeleiding, koppeling met het UWV? Maakt de gemeente gebruik van de mogelijkheden die het UWV biedt. Het UWV wordt meegenomen als respondent in de tweede werksessie.
7. Wordt gekeken naar de tools voor werklozen boven 56 en de bekendheid daarvan bij werkgevers? Jazeker, dit hoort thuis bij de deelvragen onder II.
8. De raad is geïnteresseerd in hoe de gemeente het cijfermatig 'doet' ten opzichte van andere gemeenten. Zie punt 2.
9. Men heeft gevraagd ook de correspondentie vanuit de gemeente te beoordelen. Indien uit de enquêtes blijkt dat dit een issue is voor de doelgroep, dan wordt hier nader onderzoek naar gedaan.
10. Wordt dat wat is opgehaald uit de interviews en enquête ook teruggekoppeld naar de gemeente om zo de opbrengsten te duiden? Na de tweede werksessie wordt een terugkoppelgesprek met de ambtelijke organisatie ingepland.