



WERKWIJZE EN SAMENHANG PARTICIPATIEWET GEMEENTEN AA EN HUNZE, TYNAARLO EN ASSEN

augustus 2019

Kees Mosselman (Hanzehogeschool)

Wim Ravenshorst (SHMC)



Hanzehogeschool Groningen
University of Applied Sciences



shmc
samen voor de beste oplossing

Inhoud

Inleiding	2
1. Werkwijze	2
2. Uitstroom naar werk	3
2.1. Sluitende aanpak jongeren en “Route Arbeid”	3
2.2. Indeling in routes, gebaseerd op perspectief	4
2.3. Van dagbesteding naar werk	6
2.4. Route dagbesteding	7
2.5. Simpel switchen in de Participatieketen	7
3. Participatie	8
4. Conclusies en adviezen	9
4.1. Onderzoeksvragen	9
4.2. Advies	10

Inleiding

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Met de komst van deze wet is de doelgroep van de Wet werk en bijstand uitgebreid met personen met een arbeidsbeperking die over arbeidsvermogen beschikken. Eind 2014 hebben de gemeenten Aa en Hunze, Assen en Tynaarlo kaders voor de uitvoering van de wet vastgelegd in de kadernota Participatiewet ("Participatie de norm, werk het doel"). De gemeenten willen deze nota nu actualiseren. Zij vinden het daarbij van belang om inzicht te hebben in de kenmerken van de verschillende doelgroepen en om inzicht te hebben in de mate waarin bestaande toekenning van voorzieningen en de samenwerking tussen organisaties bijdraagt aan de doelen van de Participatiewet. Aan de Hanzehogeschool en SHMC is gevraagd om deze (twee) analyses te maken. Het cijfermatige deel van de analyse is in een apart document opgenomen. In dit rapport gaat het om een kwalitatieve analyse. Aan de hand van documenten en gesprekken met een aantal stakeholders wordt een beeld geschetst van de mate waarin de inzet van voorzieningen en de manier van werken bijdraagt aan de doelen die de gemeenten met de uitvoering van de Participatiewet willen realiseren: zoveel mogelijk mensen aan het werk en zoveel mogelijk mensen maatschappelijk actief. De gemeenten hebben de onderzoekers gevraagd om bij de rapportage expliciet aandacht te besteden aan de samenhang met de WMO en aan de vraag of de bestaande indeling die WPDA hanteert voor de verschillende doelgroepen ("routes") in voldoende mate bijdraagt aan de doelstelling om werkzoekenden zo maximaal mogelijk te laten deelnemen aan de samenleving.

In dit rapport geven we daarom antwoord op de volgende vragen:

- (1) Draagt de bestaande indeling van WPDA (in routes) in voldoende mate bij aan de doelstelling om kandidaten zoveel mogelijk te laten deelnemen aan de samenleving?
- (2) Hoe vindt de toewijzing van de verschillende voorzieningen aan de doelgroep van de Participatiewet plaats en waar zijn mogelijkheden om doorstroming of samenwerking te verbeteren?

Vervolgens geven we een advies over de gevolgen hiervan voor het te actualiseren beleidskader Participatiewet en de opdrachtverstrekking aan WPDA en andere betrokkenen.

1. Werkwijze

Om tot een analyse te komen hebben we naast de bestudering van beschikbare documenten een aantal panelgesprekken gevoerd met verschillende stakeholders. Omdat de beschikbare tijd beperkt was en niet alle stakeholders bij de gesprekken aanwezig konden zijn, hebben we ook een aantal individuele gesprekken gevoerd. De volgende groepen stakeholders hebben we gesproken:

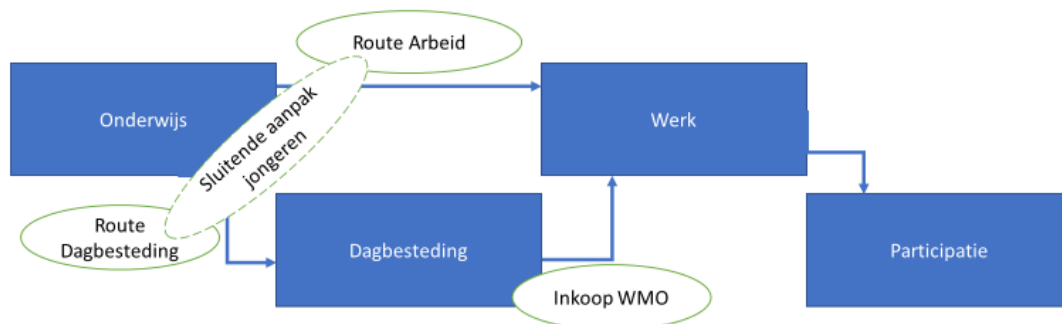
- Personen die betrokken zijn bij de inkoop en uitvoering van dagbesteding (inkopers en accounthouders van gemeenten);
- Personen die betrokken zijn bij de toewijzing en indicatie van voorzieningen voor participatie en dagbesteding (medewerkers van WPDA, sociale teams en UWV);
- Personen die een rol spelen bij de uitvoering van voorzieningen (medewerkers van WPDA, aanbieders dagbesteding);
- Personen die gebruik maken van voorzieningen (bijstandsgerechtigden) en hun vertegenwoordigers (adviesraden);

2. Uitstroom naar werk

De primaire doelstelling van de uitvoering van de Participatiewet is dat zoveel mogelijk mensen in de gemeenten in staat zijn betaald aan het werk te gaan. De gemeenten hebben in hun kadernota dan ook geformuleerd dat “meedoen de norm en werk het doel” is. Er zijn (sinds de invoering van de Participatiewet) drie hoofdvormen¹ van werk te onderscheiden:

- (1) reguliere (ongesubsidieerde) banen;
- (2) reguliere banen in het kader van de banenafpraak: banen voor mensen die zijn opgenomen in het doelgroepenregister, vaak omdat er sprake is van een beperking of de onmogelijkheid om zelfstandig het minimumloon te verdienen. De werkgever die deze baan creëert, ontvangt hiervoor een loonkostensubsidie om de verminderde productiviteit te compenseren;
- (3) banen in het kader van beschut werk: banen voor mensen die zijn aangewezen op een beschutte werkomgeving waarin sprake is van intensieve (= permanente) begeleiding en/of organisatorische aanpassingen die van een reguliere werkgever niet gevraagd kunnen worden. De werkgever die deze banen creëert (in de meeste gevallen het sociaal werkbedrijf) ontvangt hiervoor een loonkosten- en begeleidingssubsidie. Het Rijk heeft elke gemeente een taakstelling voor deze banen opgelegd;

Om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk mensen aan het werk gaan, is het uiteraard noodzakelijk dat mensen die dat kunnen, zich ook daadwerkelijk voorbereiden op werk. In de drie gemeenten en hun uitvoeringsorganisatie zijn er in de afgelopen jaren al verschillende maatregelen genomen om dit te stimuleren.



2.1. Sluitende aanpak jongeren en “Route Arbeid”

Zo zijn er langere tijd afspraken over een sluitende aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie. Het gaat daarbij met name om jongeren die afkomstig zijn van het Praktijkonderwijs (PrO) en het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO). Voor deze jongeren is het moeilijk om zelfstandig een baan te verwerven en te behouden. Zij zijn vaak aangewezen op (extra) ondersteuning. Tot 2015 deed een aanzienlijk deel van deze groep een beroep op de sociale werkvoorziening én de Wajong. Dat is nu niet meer mogelijk. Gemeenten (inclusief WPDA), scholen en het UWV hebben afspraken gemaakt over deze groep. Zo worden jongeren met het uitstroomprofiel “Arbeid” al gedurende hun schoolperiode gezamenlijk besproken en worden afspraken gemaakt over werk en begeleiding. Onder andere wordt bekeken of de stageplaats die de school heeft georganiseerd, kan worden voortgezet in een betaalde baan² met begeleiding van WPDA. Deze aanpak wordt in de gehele arbeidsmarktregio uitgevoerd onder de naam “Route Arbeid”.

¹ Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om andere vormen van (gesubsidieerde) banen te creëren

² Meestal in het kader van de banenafpraak

Onze respondenten zijn zonder uitzondering positief over de manier waarop deze maatregelen worden uitgevoerd. Volgens alle betrokkenen draagt deze werkwijze eraan bij dat jongeren die aan het werk kunnen, ook op werk worden voorbereid. Binnen WPDA worden deze jongeren opgenomen in een apart team en worden zij begeleid door specifieke coaches. Waar jongeren al contact hebben met hulpverleningsinstellingen, zijn deze betrokken bij de plannen die met de jongere worden gemaakt om aan het werk te komen of te blijven. Zo komen hulpverleners in veel gevallen mee naar de intake voor de Participatiewet. In de gesprekken met de verschillende stakeholders komt naar voren dat de samenwerking tussen de verschillende partijen (scholen, hulpverleningsinstellingen, sociale teams) goed verloopt. Deze is in veel gevallen gebaseerd op relaties en contacten die de afgelopen jaren zijn opgebouwd. Waar in de afgelopen periode veranderingen hebben plaatsgevonden in uitvoerende partijen, zijn relaties vanzelfsprekend (nog) minder sterk dan bij partijen die al langer een rol spelen binnen dit terrein. Naast het feit dat men elkaar weet te vinden, lijkt de samenwerking ook gebaseerd te zijn op een gedeelde visie op de positie en het te realiseren doel van jongeren. Dat maakt dat er zich nauwelijks “competentiestrijd” tussen de partijen voordoet.

Uit de kwantitatieve analyse komt naar voren dat er 300 personen worden begeleid door WPDA die zijn opgenomen in het doelgroepenregister. Hiervan hebben er 200 geen uitkering. Dat betreft in vrijwel alle gevallen jongeren in deze “Route Arbeid”. Niet al deze jongeren zijn aan het werk (134 van de 300). Onze respondenten geven aan dat dat voor een belangrijk deel veroorzaakt wordt door de problematiek van deze doelgroep, waardoor het niet eenvoudig is hen te koppelen aan een werkgever. En als het lukt om de koppeling tot stand te brengen, is het niet altijd eenvoudig om te zorgen dat die een structureel karakter heeft. De groei van het aantal personen in het doelgroepenregister en de intensiteit van de ondersteuning leiden ertoe dat er meer (en andere) begeleidingscapaciteit nodig is. Op dit moment begint de personeelsomvang voor die groep in toenemende mate een knelpunt te worden. Tegelijkertijd geeft men aan dat het aannemen van (extra) personeel geleidelijk moet plaatsvinden om de ontwikkelde cultuur en samenwerking te behouden en te versterken.

Constateringen

- De sluitende aanpak draagt bij aan optimale randvoorwaarden om jongeren voor te bereiden op werk. Er is sprake van een gedeelde visie en een goed lopende samenwerking.
- Knelpunt is dat de groei van voldoende gekwalificeerd personeel de toename van de begeleidingsbehoefte (jobcoaching) niet volledig kan bijhouden.

2.2. Indeling in routes, gebaseerd op perspectief

WPDA heeft de mensen die een beroep doen op ondersteuning op grond van de participatiewet ingedeeld in een aantal “routes”. De route werknemer is gericht op het ondersteunen van mensen naar betaald werk, de route vrijwilliger is gericht op “meedoen” (maatschappelijke participatie en zorg- en hulpverlening) en de route onderwijs is gericht op werk of terugkeer naar school voor jongeren. Daarnaast is er een route van personen die zich willen richten op het starten of behouden van een eigen onderneming. De route vrijwilliger is veruit het grootst en bestaat uit 1500 personen. De dienstverlening voor deze personen bestaat uit het stimuleren van en verwijzen naar vormen van maatschappelijke participatie, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk. Ondersteuning op het gebied van betaald werk vindt **hier** niet meer plaats.

Om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen, is het dus van belang dat mensen die potentieel nog aan het werk kunnen, niet zijn ingedeeld in de route vrijwilliger. In de kwantitatieve analyse hebben we kunnen zien dat dit niet waarschijnlijk is: personen in de route vrijwilliger zijn relatief ouder en veel vaker langdurig werkloos. Dit beeld wordt door de respondenten bevestigd. Zij geven aan dat wanneer er enig perspectief op betaald werk bestaat, mensen ondersteuning krijgen om die stap te maken. Er wordt niet snel afscheid genomen van dit perspectief op werk. Waar medewerkers kandidaten over willen dragen aan het team dat de “vrijwilligers” begeleidt, wordt door de medewerkers uit dat team

nog eens kritisch gekeken of er echt geen mogelijkheden op werk meer zijn. We hebben in de analyse kunnen zien dat in de route werknemer ook nog een aanzienlijk deel van de mensen al langere tijd is aangewezen op een uitkering (30% doet al langer dan drie jaar een beroep op een uitkering). Ook kunnen we zien dat ook voor de groep (alleenstaande) ouders werk gemaakt wordt van werk. Het grootste deel van deze groepen is opgenomen in de route werk.

Daarnaast is het de vraag of de ondersteuning daadwerkelijk bijdraagt aan het vinden van een baan. We kunnen hier op basis van dit onderzoek geen harde uitspraken over doen. Wanneer we landelijke (CBS-) cijfers bekijken, kunnen we wel zien dat de uitstroompercentages naar werk hoger zijn dan het landelijk gemiddelde³ en dat het niveau van de uitstroom slechts licht is gedaald in een periode waarin de instroom sterk afnam. De respondenten geven aan dat het bij de inzet van voorzieningen en ondersteuning om maatwerk gaat. Er wordt met elke werkzoekende besproken welke stappen gezet worden om aan het werk te komen en welke voorzieningen en instrumenten daarbij horen. De medewerkers van WPDA geven daarbij aan dat de beschikbare voorzieningen momenteel voldoende zijn: naast de “eigen” voorzieningen (werkontwikkelplekken) heeft men ruimte om zelf (met de werkzoekende) een afweging te maken over de in te zetten ondersteuning. De beschikbare subsidie voor werkgevers (CCW) helpt daar ook bij. Ook deze subsidie is maatwerk. Zo hebben medewerkers deze in de afgelopen periode vaker gebruikt om met een werkgever afspraken te maken over scholing waar dit in de periode van laagconjunctuur vaker als subsidie voor loonkosten werd gebruikt. Op een aantal punten merken medewerkers dat de beschikbare middelen voor re-integratie aan het afnemen zijn. Zo kon men enige jaren geleden nog wel eens jongeren op hun weg naar onderwijs ondersteunen met een (bijdrage voor) laptop of boeken. Dat is nu niet meer mogelijk.

De stap naar werk wordt voor sommigen belemmerd door financiële problemen. Uit onderzoeken weten we dat het hebben van “grip” op de financiën een belangrijke rol speelt bij het voorkomen en oplossen van deze problemen. En die grip kan men door de druk en stress die financiële problemen met zich meebrengen juist moeilijk zelfstandig terugkrijgen. Om te voorkomen dat sommige mensen de stap naar werk niet zetten, terwijl zij dat wel zouden kunnen, is het dus van belang hen te ondersteunen bij het op orde brengen en het op orde houden van hun financiële situatie. In de afgelopen periode is WPDA daarom gestart met financiële coaching door een aantal van haar eigen medewerkers.

Wij hebben een aantal personen dat wordt ondersteund door medewerkers van WPDA gevraagd of naar hun idee de ondersteuning in voldoende mate gericht is op werk. Daarbij wordt duidelijk dat de weg naar werk niet altijd de snelweg naar een baan is. Wanneer mensen een beroep doen op de Participatiewet is er vaak sprake van een bijzondere gebeurtenis in het leven waardoor zij zich (tijdelijk) niet zelf kunnen redden en ondersteuning nodig hebben. Die ondersteuning kan soms bestaan uit het in staat stellen om het leven (of de financiën) op orde te brengen, uit een tijdje rust of het volgen van een opleiding. Dat medewerkers van WPDA dit bieden, wordt (dit) gewaardeerd, evenals het feit dat men na een bepaald moment (weer) over werk begint. Over de aard van de ondersteuning is men deels tevreden en deels ziet men ook verbetermogelijkheden. Zo geeft één respondent aan dat ze naar haar idee wordt overschat en dat ze daardoor veel druk ervaart, terwijl twee andere respondenten (statushouders) het gevoel hebben dat zij worden onderschat. Deze statushouders geven daarbij aan dat zij het belangrijk vinden (voor henzelf en andere statushouders) dat er vakgerichte taaltraining wordt geboden. Vrijwel alle respondenten laten weten tevreden te zijn met hun begeleider: een deel van de ervaren knelpunten doet zich met name voor als hun vaste begeleider even niet beschikbaar is.

De meeste respondenten ervaren een goede samenwerking en afstemming tussen betrokken organisaties waardoor knelpunten op verschillende leefgebieden tegelijkertijd worden opgelost. Een respondent heeft problemen ervaren met de afstemming tussen organisaties en regelingen omdat zij

³ In de drie gemeenten ligt de uitstroom naar werk tussen de 13,5% en de 14%. Landelijk is dit 10,5%. Cijfers afkomstig van Statline (CBS) over 2017.

(vanwege de privacywet) zelf verantwoordelijk was voor het delen van haar afspraken met de GKB met WPDA en zij hiertoe niet in staat was. Zij vraagt zich ook af of er voldoende kennis is over de groep mensen met psychische problematiek. Die zorg wordt gedeeld door vertegenwoordigers van de adviesraden. Zij vragen zich ook af of er voldoende voorzieningen beschikbaar zijn voor de doelgroep van mensen met een arbeidsbeperking. Daarbij gaat het hen met name om de hoeveelheid beschutte werkplekken en de inzet van jobcoaches. Zij laten verder weten dat samenwerking binnen het sociaal domein voortdurend aandacht behoeft en dat informatie beter moet worden aangepast voor laaggeletterden.

Constateringen

- De gehanteerde indeling in routes door WPDA is gebaseerd op een reëel beeld van de mogelijkheden van mensen op een baan. Perspectief op werk wordt door WPDA ruim gedefinieerd zodat het risico dat mensen ten onrechte niet worden voorbereid op werk, minimaal is;
- De toekenning van voorzieningen komt tot stand op basis van individuele beoordelingen van mogelijkheden van de werkzoekende. Dat betekent dat er maatwerk wordt geboden. Of maatwerk leidt tot gewenste resultaten is uiteraard afhankelijk van de kwaliteit van de medewerker die met de werkzoekende deze keuzes maakt. Bijstandsgerechtigden ervaren die kwaliteit als goed, maar op sommige punten voor verbetering vatbaar en deels afhankelijk van de medewerker;
- De beschikbare voorzieningen zijn volgens medewerkers voldoende. Statushouders laten weten vakgerichte taalondersteuning te missen;

2.3. Van dagbesteding naar werk

Uit landelijk onderzoek is bekend dat het deelnemen aan een vorm van dagbesteding het zoeken naar en vinden van een baan in de weg kan staan. Met de komst van de banenafpraak en beschut werk, is het voor mensen mogelijk om ondanks een beperking toch een betaalde baan te (kunnen) krijgen. In de drie gemeenten bestond de indruk dat de komst van de Participatiewet tot een extra instroom in de dagbesteding zou leiden. Onze analyse bevestigt dat beeld niet. We zien geen hoger aantal deelnemers aan dagbesteding met een kortdurende uitkering. Ook het aantal personen in het doelgroepenregister dat deelneemt aan een vorm van dagbesteding is beperkt (in totaal 21 personen, waarvan 19 uit de gemeente Assen).

Toch kan het nog steeds het geval zijn dat er personen deelnemen aan dagbesteding die mogelijk (op termijn) de stap naar werk kunnen maken. Een aantal respondenten laat weten dat dat naar hun idee ook het geval is en dat er een aantal redenen is waarom deze groep deze stap mogelijk niet zet. Zo wordt bij de toekenning van de dagbesteding vaak niet gekeken naar de aard van de activiteiten (arbeidsmatig of recreatief), maar veel meer naar of de inhoud van de activiteit past bij de (wensen van de) deelnemer. Daarnaast wordt de voortgang van de deelnemer op het gebied van werknemersvaardigheden nauwelijks gemonitord. Het beeld is dat voor de ontwikkeling van competenties op het gebied van werk, slechts beperkt aandacht is bij de huidige aanbieders. Er is een aantal aanbieders dat hier volledig op inzet, het grootste deel doet dat echter niet. Een deel van de aanbieders die mensen ook huisvesting bieden, lijken deelnemers bij voorkeur gebruik te laten maken van hun eigen dagbestedingsactiviteiten, ook als zij elders mogelijk meer kansen hebben om door te stromen naar werk. De aanbieders die wel aandacht besteden aan ontwikkeling (relatieve nieuwkomers) laten weten dat zij hierin nog te maken hebben met de schotten in de financiering (WMO/Participatiewet).

Deze knelpunten zijn overigens bij de gemeenten bekend en zijn in de nieuwe inkoop voor dagbesteding aangepast. Zo wordt er bij de nieuwe inkoop een onderscheid gemaakt tussen “stabiliseren” en “ontwikkelen”, waarbij in het laatste geval (op basis van een individueel plan) resultaten zichtbaar

moeten zijn op het gebied van door- en uitstroom naar onderwijs en/of werk. Er zitten ook financiële prikkels voor aanbieders in om dit tot stand te brengen, onder andere door een verkorting van de duur van de indicaties. Daarnaast wordt in de opdracht opgenomen dat aanbieders de verbinding moeten zoeken met WPDA om de stap naar werk te maken. Tenslotte wordt er een “domein-overstijgend” overleg ingevoerd om ervoor te zorgen dat alle betrokken partijen meewerken aan het te realiseren doel. Omdat het nog steeds kan voorkomen dat men door de bomen van de verschillende regelingen het bos van de inwoner niet kan zien, wordt in één gemeente een “kwartiermaker complexe zaken” aangesteld die soms zaken kunnen doorbreken om de voor de inwoner juiste ondersteuning te organiseren.

De toenemende nadruk op ontwikkeling is opgenomen in de inkoop van dienstverlening van aanbieders van dagbesteding. Tegelijkertijd is het streven van gemeenten om zo weinig mogelijk gebruik te maken van geïndiceerde vormen van ondersteuning en te werken aan een stevige sociale infrastructuur waarin mensen actief kunnen zijn. Om die ontwikkelingscomponent ook daar tot stand te brengen, kan men dus ook vragen om nadere afspraken/afstemming met welzijnsorganisaties en sociale teams.

Constateringen

- De invoering van de Participatiewet heeft niet geleid tot een hoge instroom in dagbesteding, al is die instroom er wel (met name in Assen);
- Medewerkers schatten in dat er deelnemers aan dagbesteding zijn die de stap naar werk nog kunnen maken en dat de huidige voorzieningen daar onvoldoende aan bijdragen;
- Met de nieuwe inkoop en de aanscherping van samenwerkingsafspraken, zijn de randvoorwaarden voor doorstroming vanuit dagbesteding naar een vorm van betaald werk verbeterd;
- Het voornemen om de omslag te maken van geïndiceerde vormen van dagbesteding naar algemene voorzieningen vraagt van sociale teams en andere partijen om ontwikkelingsafspraken te maken en verantwoordelijkheden helder te maken voor personen die van die voorzieningen gebruik maken om hun werknemersvaardigheden te ontwikkelen.

2.4. Route dagbesteding

In de afgelopen periode is door verschillende partijen in Assen (scholen, gemeente, WPDA, UWV) gewerkt aan een route dagbesteding. Dit is (net als de route Arbeid) onderdeel van de sluitende aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie. Doel is om de ontwikkeling van jongeren naar optimale zelfstandigheid (die wordt ingezet op school) voort te zetten op het moment dat zij de school verlaten. Dat kan voor jongeren zonder perspectief op werk of voor jongeren met perspectief op werk op termijn in de vorm van dagbesteding. Deze ontwikkelingsgerichte aanpak kan ertoe leiden dat jongeren die alsnog competenties ontwikkelen om aan het werk te gaan (en voor een deel van deze jongeren neemt dat een lange periode in beslag) en hun mogelijkheden dus op een later moment alsnog worden benut en zij betaald aan het werk kunnen.

Constateringen

- De invoering van de route dagbesteding draagt bij aan de ontwikkelingsgerichte aanpak van jongeren die (nog) niet aan het werk kunnen en zorgt ervoor dat jongeren die op langere termijn aan het werk kunnen in beeld blijven en zich blijven ontwikkelen;

2.5. Simpel switchen in de Participatieketen

Het pad naar werk is niet altijd een rechte weg, maar voor met name personen in een kwetsbare positie een trap waarvan men zo nu en dan een trede omhooggaat en af en toe een stapje terugzet. Om mensen niet te verliezen voor de arbeidsmarkt is het dus van belang dat zij (als het even minder gaat)

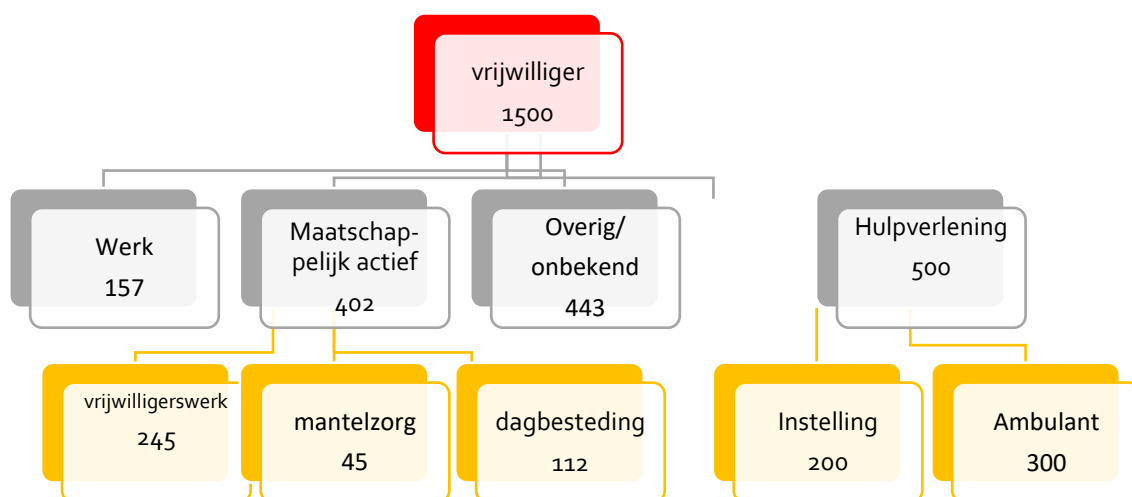
geen trede missen en de weg naar werk voor altijd afgesloten wordt. De dienstverlening (en de financiering) is er op dit moment nog niet op ingericht om mensen tijdelijk een stapje terug te laten zetten om daarna de oorspronkelijk trede weer op te lopen. Wel is er de afgelopen periode op het terrein van WMO, sluitende aanpak jongeren en de Participatiewet gewerkt aan de randvoorwaarden om simpeler te kunnen switchen.

Constateringen

- Er is bij alle samenwerkende partijen bereidheid om flexibeler om te gaan met de inzet van voorzieningen. Dit wordt ook in toenemende mate vastgelegd in de verschillende (beleids- en inkoop-) documenten;
- Er worden organisatorische maatregelen genomen om deze en andere domein-overstijgende zaken te ondersteunen. Het is de vraag of deze ook en in voldoende mate gericht zijn op het switchen tussen voorzieningen en het soepeler omgaan met budgetten;

3. Participatie

Waar mensen geen reëel perspectief (meer) hebben op betaald werk, is het de bedoeling dat zij zoveel mogelijk meedoen. Voor personen uit de Participatiewet betekent dit dat zij worden gestimuleerd om deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten, zoals vrijwilligerswerk. In de analyse hebben we geconstateerd dat een groot deel van de doelgroep van de Participatiewet óf actief is óf een vorm van hulpverlening ontvangt⁴.



Om deze maatschappelijke deelname te organiseren, is er sprake van samenwerking tussen verschillende partijen. Deze partijen verschillen overigens per gemeente (welzijnsorganisaties, sociale teams). Ook de instrumenten verschillen soms per gemeente. Respondenten geven aan dat ook op dit terrein de samenwerking tussen de verschillende partijen goed verloopt en dat medewerkers elkaar goed weten te vinden. Als knelpunt wordt door WPDA geformuleerd dat wanneer mensen worden verwezen naar sociale teams de terugkoppeling voor verbetering vatbaar is. Het is ook niet altijd duidelijk tot waar de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke partijen voor het realiseren van het doel (maatschappelijke participatie) ligt. Twee van de bijstandsgerechtigden die we hebben gesproken hebben te maken gehad met mantelzorg en vrijwilligerswerk. Zij laten weten dat zij goed zijn ondersteund bij het kunnen uitoefenen van mantelzorg en bij het vinden van vrijwilligerswerk en dat de

⁴ Bij de mensen in deze route die betaald aan het werk zijn, gaat het vaak om kleine banen waarbij uitbreiding van uren of verandering van baan niet aan de orde zijn.

samenwerking en afstemming tussen betrokken organisaties prima verliep. Eén van hen heeft nog de verwachting dat de consultant van WPDA contact met haar onderhoudt nu zij vrijwilligerswerk doet, en dat contact is er al enige tijd niet geweest. Dat komt overeen met de vraag wat nu precies de rol van de afzonderlijke organisaties is wanneer mensen zijn aangewezen op maatschappelijke participatie anders dan door werk.

De drie gemeenten zijn erin geslaagd om een groot deel van degenen die aangewezen zijn op andere vormen van participatie dan door middel van werk, op één of andere manier actief te laten zijn. Daarvoor worden verschillende instrumenten ingezet. In het onderzoek naar basisbanen, hebben we al gekeken of er nog ruimte is voor aanvullende instrumenten. We hebben toen geconstateerd dat het aantal mensen dat vrijwilligerswerk doet zou kunnen worden verhoogd, wanneer er (extra) begeleidingscapaciteit beschikbaar zou zijn. Ook vrijwilligerswerk vraagt immers de nodige (sociale- en soms werknemers-)vaardigheden waar niet iedereen vanzelfsprekend over beschikt. Ook kan niet altijd van organisaties worden gevraagd om personen met soms complexe problematiek te begeleiden. In ons onderzoek naar basisbanen hebben we geconcludeerd dat het bieden van betaalde banen ook een manier kan zijn om meer mensen maatschappelijk actief te maken. Het voordeel daarvan is dat mensen ook financieel zelfstandig zijn. Nadeel is dat de kosten hiervan aanzienlijk zijn. Overigens hebben we geconstateerd dat het aantal potentiële kandidaten naar verwachting beperkt is, juist vanwege het feit dat iedereen die kan werken in de route werknemer zit en een groot deel van de route vrijwilliger al maatschappelijk actief is.

Constateringen

- Een groot deel van de bijstandsgerechtigden is actief of werkt aan problematiek;
- Er is dus slechts een beperkte groep die óf niet meedoet of waarvan niet inzichtelijk is welke activiteiten men uitvoert. In het onderzoek naar basisbanen hebben we geconstateerd dat extra begeleiding van vrijwilligers de maatschappelijke deelname van deze groep nog kan verhogen, evenals de inzet van basisbanen;
- Ook op dit terrein is de samenwerking tussen partijen goed;
- Er is sprake van onduidelijkheid over welke organisatie eindverantwoordelijk is voor het realiseren van de doelstellingen op het gebied van participatie;

4. Conclusies en adviezen

Voordat wij ingaan op het de conclusies willen wij nog graag melding maken van het feit dat wij onder de indruk waren van de betrokkenheid van alle respondenten bij het werk dat zij doen en de groep die zij ondersteuning willen bieden. Ook waren wij onder de indruk van het feit dat de samenwerking tussen organisaties soepel verloopt en het belang van inwoners door de meeste partijen boven de belangen van organisaties worden gesteld. Tenslotte waren wij onder de indruk van de verhalen van een aantal bijstandsgerechtigden zelf en van hun openheid over de ervaringen in hun leven en met de verschillende organisaties binnen de gemeenten.

4.1. Onderzoeksvragen

(1) Draagt de bestaande indeling van WPDA (in routes) in voldoende mate bij aan de doelstelling om kandidaten zoveel mogelijk te laten deelnemen aan de samenleving?

De indeling in routes zoals WPDA deze hanteert doet recht aan de doelstellingen die de gemeente heeft gesteld ten aanzien van werken en meedoen. Kandidaten die (op kortere of langere termijn) perspectief hebben op een betaalde baan, zijn daadwerkelijk opgenomen in de route werknemer, ondernemer of onderwijs. Betaald werk wordt daarin breed opgevat (inclusief vormen van betaald werk met loonkostensubsidies). Het is niet aannemelijk dat er in de route vrijwilliger personen zijn opgenomen voor wie betaald werk nog een reëel perspectief is.

(2) Hoe vindt de toewijzing van de verschillende voorzieningen aan de doelgroep van de Participatiewet plaats en waar zijn mogelijkheden om doorstroming of samenwerking te verbeteren?

De toewijzing van voorzieningen op grond van de Participatiewet vindt plaats op basis van een professioneel oordeel over de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en de wensen en ideeën van werkzoekenden. Daarbij wordt waar mogelijk gebruik gemaakt van andere partijen in de keten die de betreffende werkzoekende en hun perspectief kennen (scholen, UWV, hulpverleningsinstellingen). De medewerkers van WPDA krijgen ruimte om op basis van een professionele afweging voorzieningen in te zetten en coaching te bieden. De uitstroomcijfers laten zien dat dit tot resultaat leidt. Respondenten geven aan dat deze aanpak ertoe leidt dat noodzakelijke voorzieningen kunnen worden ingezet. Alleen de beschikbaarheid van voldoende jobcoaches lijkt een knelpunt. Deze zorg wordt gedeeld door de adviesraden. Bijstandsgerechtigden laten weten dat zij soms twijfels hebben bij de kennis van medewerkers over psychische problematiek en laten weten dat vakgerichte taal voor statushouders een goede aanvulling op de voorzieningen zou zijn.

Kandidaten uit de Participatiewet maken soms ook gebruik van voorzieningen op grond van andere wetten en regelingen (bijvoorbeeld dagbesteding). De huidige inkoop, toewijzing en monitoring van de dagbesteding biedt onvoldoende randvoorwaarden voor het laten doorstromen van deelnemers naar een vorm van betaald werk. Inmiddels zijn deze in de nieuwe inkoopronde verbeterd. De afspraken in het kader van de route dagbesteding helpen daar ook bij.

Het verbeteren van de doorstroming is mede afhankelijk van de mate waarin de gemeenten erin slagen om goede (doorstroom-) afspraken te maken met aanbieders en de voortgang te bewaken. Ook vraagt dit om duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen sociale teams en WPDA op dit onderdeel. Een risico zien wij nog wel bij het tegelijkertijd versterken van de doorstroming en ontwikkelingscomponent én het zoveel mogelijk vervangen van geïndiceerde dagbesteding door algemene voorzieningen. Dit vraagt om een stevige rol voor medewerkers van de sociale teams.

4.2. Advies

Zoals gezegd ligt er een stevige basis voor de uitvoering van maatregelen om werk en meedoen voor inwoners van de gemeenten te stimuleren. We willen een aantal zaken meegeven om de ondersteuning op onderdelen te verbeteren:

- (1) Op verschillende manieren wordt geprobeerd om de samenhang in de ondersteuning te versterken. Zo is er een kwartiermaker complexe zaken en een domein-overstijgend overleg (geïnitieerd vanuit de WMO). Daarnaast wordt er gewerkt aan het inventariseren en oplossen van knelpunten bij het switchen in de participatieketen. Ons advies is om deze functie (schotten doorbreken en zorgen voor soepele overgangen in verschillende richtingen) geïntegreerd aan te pakken. Bijvoorbeeld door iemand het mandaat (en een budget) te geven om hierin besluiten te nemen;
- (2) Maak duidelijk wie eindverantwoordelijk is voor de uitvoering van en het afleggen van verantwoording over (de resultaten van) participatieactiviteiten. Maak daarbij inzichtelijk wie eindverantwoordelijk is en wat de bijdrage van andere partijen bij het realiseren van die doelen is;
- (3) Bij het maken van samenwerkingsafspraken is er altijd een grijs gebied waar nog sprake is van uitvoeringsverantwoordelijkheid en waar sprake is van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Geef uitvoerende partijen het vertrouwen om afspraken te maken die bijdragen aan de geformuleerde doelen en vraag hen tegelijkertijd om hier expliciet over te rapporteren;