

Aan: de leden van de gemeenteraad van Gouda



Contactpersoon	Telefoon	Datum
M. ter Hoeve	06-15872064	1 september 2022

Onderwerp

Aanbieding rapport onderzoek Participatiebeleid van de Groene Hart Rekenkamer

Geachte leden van de gemeenteraad van Gouda,

In januari 2022 heeft de Groene Hart Rekenkamer (verder: GHR) u geïnformeerd over de start van het rekenkameronderzoek naar het participatiebeleid in uw gemeente. In het afgelopen half jaar heeft onderzoeksbureau Berenschot dit onderzoek namens de GHR uitgevoerd.

In deze brief treft u onze conclusies en aanbevelingen aan. Als bijlage bij deze brief is de eindrapportage participatiebeleid bijgevoegd. We beginnen in deze brief met de achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Vervolgens delen wij onze hoofdconclusie en aanbevelingen. Tot slot schetsen we het vervolgproces om tot een afronding van dit onderzoek te komen.

Voor de volledige analyse, aanleiding, doelstelling en onderzoeksverantwoording verwijzen wij u graag naar het bijgevoegd rapport.

Waarom dit onderzoek

In 2015 is samen met de Wmo en de Jeugdwet de Participatiewet ingevoerd. Met de komst van de Participatiewet bieden gemeenten ondersteuning aan nieuwe doelgroepen – met name mensen die niet langer terecht kunnen in de Wajong (ondersteuning voor jonggehandicapten) en de Wsw (de sociale werkvoorziening). Voor deze inhoudelijke opgave hebben gemeenten de beschikking gekregen over nieuwe instrumenten, zoals de inzet van loonkostensubsidies (een tegemoetkoming voor werkgevers om verminderde productiviteit van kandidaten te compenseren). De invoering van de Participatiewet is gepaard gegaan met een financiële opgave. Sinds 2010 zijn de re-integratiemiddelen van gemeenten door het Rijk fors gereduceerd. Ook voor de Wsw, die vaak in nauwe samenhang met de Participatiewet georganiseerd is, zijn per persoon minder middelen beschikbaar. Daarmee stelt de Participatiewet gemeenten voor grote uitdagingen.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat is de effectiviteit van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas van de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk en hoe beleven bijstandsgerechtigden dit beleid?

De GHR heeft bij deze hoofdvraag een aantal deelvragen geformuleerd, verdeeld over de onderwerpen Beleid, Uitvoering, Klanttevredenheid en Benchmark, die zijn aangevuld door Berenschot. Deze vragen treft u aan op pagina 9 en 10 van het bijgevoegde rapport.

Technische reactie (ambtelijk wederhoor)

De conceptrapportage is op 22 juni jl. aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een technische reactie. Dit betekent dat de ambtelijke organisatie de mogelijkheid heeft gekregen om de conceptbevindingen te controleren op feitelijke onjuistheden. Deze technische reactie met onze reactie hierop, is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Hoofdconclusie van het onderzoek

De onderzoekers van Berenschot trekken, in afstemming met GHR, op hoofdlijnen de volgende conclusies:

- Er is een inhaalslag gemaakt, maar de bijstandsdichtheid is nog steeds relatief hoog.
- De uitstroom is in het grootste deel van de onderzoeksperiode relatief achtergebleven.
- De verantwoordingsinformatie is uitgebreid en goed leesbaar, maar duiding ontbreekt soms.
- De coronacrisis heeft veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten.
- De gemeente benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt.
- Het doel om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en statushouders intensiever te begeleiden is gedeeltelijk behaald.
- De werkgeversdienstverlening is grotendeels geharmoniseerd, maar nog niet alle doelen zijn gehaald.
- Het verbeterprogramma voor de integrale uitvoeringsorganisatie heeft geleid tot duidelijke verbeteringen in de uitvoering.
- Alle deelconclusies over het woonbeleid van de gemeente Gouda, leest u in hoofdstuk 8 van het rapport.

Al deze conclusies zijn in het rapport verder toegelicht vanaf pagina 4.

Beantwoording onderzoeksvragen

De bovenstaande conclusies zijn getrokken op basis van uitvoerig onderzoek door Berenschot. Voor de beantwoording van alle onderzoeksvragen, verwijzen wij u naar hoofdstuk 2 tot en met 5 van het bijgevoegde rapport. U bent van ons gewend een schematisch vergelijking van de vier GHR-gemeenten in het rapport aan te treffen. Gezien de verschillende regionale verbanden en complexiteit van het onderwerp, is daar in dit onderzoek niet voor gekozen. In het onderzoeksrapport zijn op verschillende plekken wel vergelijkingen gemaakt.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies van onderzoeksbureau Berenschot, doet de GHR de volgende aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich met name op het college.

1. **Maak de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt effectiever door een haalbaar aantal cliënten frequenter en intensiever te ondersteunen.**

Toelichting: De gemeente Gouda heeft de bewuste beleidskeuze gemaakt om bij de werkzoekendendienstverlening ook voldoende tijd, aandacht en middelen te besteden aan dienstverlening aan mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit beleid wordt echter in de huidige vorm onvoldoende effectief uitgevoerd. Uit wetenschappelijk onderzoek en uit gesprekken met re-integratie-experts die we in het kader van een ander onderzoek hebben gevoerd, blijkt dat dienstverlening aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt pas effectief wordt als cliënten frequent en intensief ondersteund worden. Op dit moment lukt het de gemeente Gouda niet vanwege gebrek aan capaciteit om cliënten frequent te spreken en blijft de uitvoering steken bij het doel om dan toch in elk geval elke cliënt één keer per jaar te spreken. Experts zeggen echter onomwonden: “één gesprek is geen gesprek”. Mogelijk is het capaciteitsprobleem bij de gemeente niet oplosbaar, of niet op korte termijn oplosbaar. Dit betekent gelukkig niet dat het beleid niet effectiever kan worden gemaakt. Het beleid kan namelijk effectiever worden gemaakt door de keuze te maken om in een bepaald jaar een deel van de cliënten, bijvoorbeeld een derde of de helft, frequent en intensief te ondersteunen. Tijdens de benchlearningbijeenkomst (nadere toelichting treft u aan in de rapportage) is een concrete bandbreedte genoemd van een caseload die een consulent in staat stelt om frequent en intensief contact te onderhouden met cliënten, namelijk een caseload van zo’n 35 tot 70 cliënten. Er is wetenschappelijke onderbouwing dat frequente en intensieve ondersteuning zorgt voor meer zelfvertrouwen bij deze cliënten, meer vertrouwen in de overheid, wat bijdraagt aan een hogere uitstroom. De aanbeveling vanuit de wetenschap is om de frequente en intensieve ondersteuning ongeveer 18 maanden vol te houden. Als de intensieve ondersteuning na 18 maanden niet tot uitstroom leidt, dan is het zinvol om de intensieve ondersteuning in te zetten op een volgende cliëntgroep, en na 18 maanden op nog weer een volgende cliëntgroep. Op deze manier kan in één collegeperiode op een effectieve manier het hele cliëntenbestand worden bereikt. Een mogelijk bezwaar tegen deze aanbeveling is dat niet elke cliënt ieder jaar gesproken wordt, omdat er onvoldoende middelen en mensen zijn om de intensieve aanpak voor alle cliënten in te zetten. Dit is inderdaad een nadeel. Het is echter geen reden om dan maar voor alle cliënten een ineffectieve aanpak in te zetten, want dat helpt cliënten er ook niet op vooruit. En bovendien is niet de gemeente debet aan het gebrek aan re-integratiemiddelen, maar het Rijk, dat sinds 2010 fors bezuinigd heeft op re-integratie. Deze aanbeveling is een manier om verstandig om te gaan met de beperkte middelen die beschikbaar zijn gesteld, niet meer en niet minder dan dat.

2. **Zet bij de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt evidence-based methoden in.**

Toelichting: In het verlengde van het voorgaande punt bevelen we aan om bij de intensievere ondersteuning van cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt bewezen effectieve methodieken in te zetten. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde FIP-methode. FIP staat voor frequent, intensief en persoonlijk contact is ontwikkeld door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Gemeente Zuidplas hanteert deze benadering al en daar werpt deze benadering al vruchten af. Intensief staat voor de life-first benadering: eerst orde scheppen, dan toewerken naar participatie. De methode wordt vaak voor langere tijd ingezet (een jaar of langer) om de leefsituatie van de cliënt te stabiliseren, bijvoorbeeld als de cliënt schulden heeft of als er nog zaken zoals huisvesting geregeld moeten worden. Ook bevelen experts aan om voor cliënten met een psychische beperking een op hen toegesneden methode te gebruiken. Een voorbeeld daarvan is individuele plaatsing en support (IPS). Deze bewezen effectieve methode kan door de gemeente Gouda ingezet worden voor mensen met een

ernstige psychische aandoening. Tijdens de benchlearningbijeenkomst die we hebben georganiseerd, zijn ook andere voorbeelden van effectieve interventies de revue gepasseerd, zoals de Get Organised-training, werkplekleren en trainingen om cognitieve vaardigheden van cliënten te verbeteren.

3. Benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten.

Toelichting: We bevelen aan om de beleidsruimte die de Participatiewet biedt sterker te benutten door meer in te zetten op plaatsing van kandidaten met loonkostensubsidie. Het instrument loonkostensubsidie is, zoals toegelicht in dit rapport, vanaf de invoering van de Participatiewet flink onderbenut gebleven door gemeenten. In 2019 concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in haar evaluatie van de Participatiewet dat de baankansen van mensen met een arbeidsbeperking sinds de invoering van de Participatiewet nauwelijks verbeterd zijn. Loonkostensubsidie is een instrument dat bij uitstek geschikt is om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Pas in de laatste paar jaar zijn gemeenten begonnen om een inhaalslag te maken. Met reden, want uit onderzoek van onder andere Berenschot blijkt dat de inzet van loonkostensubsidies een positieve businesscase biedt voor de gemeente, met een terugverdientijd van 3 tot 5 jaar. Als er breder wordt gekeken dan de financiële businesscase en ook gekeken wordt naar de algemene, maatschappelijke baten van de inzet van loonkostensubsidietrajecten, dan valt de businesscase nog positiever uit en is de terugverdientijd nog korter, namelijk 1 tot 2 jaar. Loonkostensubsidies kunnen ook, al dan niet tijdelijk, ingezet worden voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die zonder deze subsidie niet aan de slag zouden komen bij een reguliere werkgever. Sinds kort vergoedt de Rijksoverheid de inzet van loonkostensubsidies naar realisatie. Het financiële risico voor gemeenten is daarmee beperkt. Er zijn dus veel kansen en weinig bezwaren om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten. Het enige nadeel waar de gemeente rekening mee moet houden is dat loonkostensubsidie meestal niet het enige instrument is dat gemeenten moeten inzetten om een Participatiewetcliënt aan de slag te helpen. Vaak is er ook begeleiding nodig om een kandidaat werkfit te maken of jobcoaching om de kandidaat te ondersteunen bij de werkgever. Het Rijk vergoedt de inzet van deze aanvullende instrumenten niet naar realisatie maar met een vast jaarlijks budget. Als de gemeente ervoor kiest om het instrument loonkostensubsidies beter te benutten, dan zou de gemeente dus ook extra middelen voor begeleiding ter beschikking moeten stellen aan de integrale uitvoeringsorganisatie.

4. Voorkom dat de groep tussen nieuw beschut en Banenafpraak tussen de wal en het schip valt.

Toelichting: In het verlengde van het voorgaande punt bevelen we aan om beleid te maken voor de groep cliënten die niet in aanmerking komt voor beschut werk en eigenlijk ook niet in staat is om bij een reguliere werkgever te werken. Deze groep dreigt namelijk tussen de wal en het schip te vallen, zo is onder andere bij de evaluatie van de Participatiewet geconstateerd. Ook voor deze groep kan het instrument loonkostensubsidie worden ingezet om banen te creëren. Zij kunnen namelijk met behulp van een loonkostensubsidie in dienst worden genomen bij het regionale sociaal ontwikkelbedrijf. Ook voor deze aanbeveling geldt dat het Rijk de loonkostensubsidie vergoedt, maar dat de gemeente zelf moet zorgen voor middelen voor de begeleiding. Daarnaast concludeerden we in relatie tot het sociaal ontwikkelbedrijf dat cliënten die daarvoor in aanmerking komen sneller kunnen worden doorgeleid naar een traject bij Promen.

5. **Onderzoek de mogelijkheden om de instroom te beperken.**

Toelichting: We hebben geconcludeerd dat de prestaties van Gouda op het overkoepelende resultaat van de bijstandsdichtheid beter zouden zijn geweest als de gemeente de instroom meer had weten te beperken. We bevelen de gemeente aan om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de instroompreventie te verbeteren zonder in te boeten op de menselijke maat, een kernwaarde van de gemeente die op dit moment, zoals we geconstateerd hebben, tot uiting komt in de uitvoeringspraktijk.

6. **Zet de verslaglegging over het re-integratiebeleid voort en voorzie de cijfers van context en mogelijke verklaringen.**

Toelichting: We bevelen aan om de verantwoording van Gouda over het re-integratiebeleid zoals het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' voort te zetten maar om daarbij de cijfers te voorzien van context en mogelijke verklaringen.

7. **Maak vaart met de introductie van een ondersteunend matchingstelsel voor de werkgeversdienstverlening.**

Toelichting: We bevelen aan om vaart te maken met de invoering van een ondersteunend matchingstelsel voor de werkgeversdienstverlening. De meeste arbeidsmarktregio's hebben inmiddels zo'n stelsel. Om de kans op een goede match tussen werkgever en werkzoekende te bevorderen is het van belang dat werkgeversadviseurs snel en eenvoudig inzicht kunnen krijgen in de profielen van beschikbare kandidaten, ook als deze kandidaten uit een andere gemeente of arbeidsmarktregio komen.

Vervolg

De GHR is van mening dat met het opleveren van de rapportage en deze oplegnotitie het vervolg nu aan de politiek is. De GHR adviseert de gemeenteraden om het rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen te agenderen in de raad(scommissie).

In de programmaraad van 17 juni 2021 is besloten dat de leden van de programmaraad het college verzoeken een bestuurlijke reactie op het rapport te geven. De discussie zal in de raad(scommissie) dan tussen het college van B&W en de raad gevoerd kunnen worden. We beseffen uiteraard dat het niet aan de GHR, maar aan de gemeenteraad zelf is, om al dan niet over te gaan tot agendering van het onderzoeksrapport en het nemen van besluiten. Ons advies is daarbij om de aanbevelingen op te nemen in een raadsbesluit. Desgewenst zijn wij van harte bereid om met de griffie te kijken naar een goede formulering in het raadsvoorstel, indien de raad dat van ons vraagt.

Toelichting op de rapportage

U bent van ons gewend dat wij een toelichting geven voor alle vier de gemeenten tegelijk. Daarbij hebben afzonderlijke gemeenteraden de mogelijkheid om een individuele toelichting aan te vragen. Dit is het eerste onderzoek dat wij opleveren in een nieuwe raadsperiode. Wij doen het daarom deze keer anders. Wij willen graag een toelichting geven in alle vier de afzonderlijke gemeenten in een commissie- of raadsvergadering en niet voor alle gemeenten tegelijk. De onderzoekers zullen daarbij aanwezig zijn en al uw vragen zo goed mogelijk beantwoorden. Daarnaast stellen wij ons in deze vergadering graag aan u voor. Wij treden hierover in overleg met de griffie.

Wij hopen u op deze manier voldoende te hebben geïnformeerd en u met het bijgevoegde rapport, te helpen in uw beeldvorming over dit belangrijke onderwerp. Als u nog vragen of opmerkingen heeft, dan horen wij die uiteraard graag.

Wij zien uit naar een ontmoeting met u.

Met vriendelijke groet,
De rekenkamercommissie Groene Hart Rekenkamer,

Dhr. M. Ter Hoeve MSc, plv. voorzitter
Dhr. drs. J.H. van Oort, lid



CONCEPTRAPPORT

Onderzoek uitvoering Participatiewet Gouda

In opdracht van de Groene Hart
Rekenkamer

66465 - 13 juli 2022

Paul Schenderling, Irene van Eldik, Rebecca Spruijt

Inhoudsopgave

Conclusies en aanbevelingen	4
Inleiding	4
Conclusies	4
Aanbevelingen	6
HOOFDSTUK 1.	Error! Bookmark not defined.
Inleiding	9
1.1 Aanleiding en context	9
1.2 Onderzoeksvragen	9
1.3 Aanpak	10
HOOFDSTUK 2.	13
Beleidsdoelen	13
2.1 Doelgroepen en beleidsdoelen Participatiewet	13
2.2 Lokale en regionale context	15
2.3 Beleidsdoelen gemeente	16
HOOFDSTUK 3.	17
Uitvoeringspraktijk	17
3.1 Vertaling van beleid naar uitvoering	17
3.2 Uitvoering werkzoekendendienstverlening	17
3.2.1 Algemene inrichting werkprocessen	17
3.2.2 Aandacht voor specifieke doelgroepen	18
3.3 Uitvoering werkgeversdienstverlening	19
3.4 Ervaren succes- en knelpunten	20
HOOFDSTUK 4.	21

Resultaten	21
4.1 Overkoepelende resultaten	21
4.2 Bijdrage aan uitstroom door inzet van instrumenten	23
4.3 Invloed coronacrisis	26
4.4 Financiële resultaten	26
4.5 Verantwoording	28
HOOFDSTUK 5.	30
Cliëntervaringen	30
5.1 Inleiding	30
5.2 Ervaringen van werkzoekenden.....	30
5.3 Ervaringen van werkgevers	31
Bijlage 1. Referentiegemeenten	32
Bijlage 2. Midden-Holland.....	33

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

De Groene Hart Rekenkamer (GHR) heeft Berenschot gevraagd om het onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeenten Gouda, Waddinxveen, Zuidplas en Bodegraven-Reeuwijk. Het onderzoek van de GHR richt zich primair op de wijze waarop in de gemeenten vorm is gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet, de doelen die daarbij zijn gesteld en de middelen die zijn ingezet. De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat is de effectiviteit van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas van de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk en hoe beleven bijstandsgerechtigden dit beleid?

De GHR heeft bij deze hoofdvraag een aantal deelvragen geformuleerd, verdeeld over de onderwerpen Beleid, Uitvoering, Klanttevredenheid en Benchmark, die zijn aangevuld door Berenschot. De deelvragen zijn te vinden in paragraaf 1.2.

We hebben in onze aanpak een onderscheid gemaakt tussen feiten, ervaringen en conclusies. In dit hoofdstuk maken we de balans op: wat is het overkoepelende beeld dat oprijst uit de feiten en ervaringen die we hebben verzameld? Welke conclusies kunnen daaruit worden getrokken? En welke aanbevelingen kunnen we op grond van deze conclusies doen? Bij het trekken van conclusies hebben we uiteraard gebruik gemaakt van onze ruime kennis en ervaring op het terrein van de Participatiewet, uit vele onderzoeken voor gemeenten, sociaal ontwikkelbedrijven, brancheorganisaties zoals Cedris en Divosa en de stelselverantwoordelijke partij, het ministerie van SZW.

Conclusies

Onze conclusies ten aanzien van de onderzoeksvragen zijn als volgt:

1. **Er is een inhaalslag gemaakt, maar de bijstandsdichtheid is nog steeds relatief hoog.**

Toelichting: de hoofdconclusie is gebaseerd op de uitkomst van de benchmark Participatiewet. De conclusie uit de benchmark wordt ondersteund door de andere bevindingen. Uit de benchmark blijkt dat Gouda in de periode 2016-2019 duidelijk een inhaalslag heeft gemaakt ten opzichte van referentiegemeenten: eind 2019 was de bijstandsdichtheid in Gouda nauwelijks meer hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. In de periode tot eind 2021 is het verschil ten opzichte van de referentiegemeenten weer wat opgelopen en is de bijstandsdichtheid in Gouda ook weer boven het landelijk gemiddelde uitgekomen. De voornaamste oorzaak hiervan is de relatief hoge instroom in Gouda in 2020 en een deel van 2021. Vanaf februari 2021 daalde het instroompercentage in Gouda weer, tot het niveau van andere gemeenten. Aangezien de coronacrisis in alle gemeenten in Nederland speelde en aangezien we Gouda hebben vergeleken met gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur, is de hogere instroom waarschijnlijk het gevolg van het beleid en de uitvoering in Gouda. Hoewel er geen onderzoeksvraag over is gesteld, is de conclusie over de instroom is belangrijk en relevant. De totale effectiviteit van het beleid wordt namelijk bepaald door de combinatie van uitstroom én instroom.

2. De uitstroom is in het grootste deel van de onderzoeksperiode relatief achtergebleven.

Toelichting: Wat de uitstroom betreft is onze conclusie dat de uitstroom naar werk in het grootste deel van de onderzoeksperiode (2019, 2020, 2021) achterbleef bij andere gemeenten. De door de gemeente gestelde doelen voor de uitstroom zijn dus het grootste deel van de onderzoeksperiode niet behaald. Vanaf het tweede kwartaal van 2021 is het uitstroombdoel wel behaald. De uitstroom naar opleidingen ligt in Gouda wel hoger dan in andere gemeenten. In de stukken hebben we geen verklaring aangetroffen voor de achtergebleven uitstroom. Wel is tijdens de interviews de coronacrisis als verklaring genoemd waarom de uitstroombdoelen niet zijn behaald.

3. De verantwoordingsinformatie is uitgebreid en goed leesbaar, maar duiding ontbreekt soms.

Toelichting: In de vorige conclusie is benoemd dat de stukken geen verklaring bieden voor een belangrijk deelresultaat, namelijk de uitstroom naar werk. Het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' is uitgebreid en biedt gedetailleerde inzichten in de resultaten, maar de duiding en verklaring van de resultaten ontbreekt soms. Het jaarverslag is beknopt en daarmee goed leesbaar, maar is eigenlijk te beknopt om de resultaten van het gevoerde beleid voor de Participatiewet adequaat te verantwoorden. Voor een adequate verantwoording richting de raad is het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' dus onontbeerlijk.

4. De coronacrisis heeft veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten.

Toelichting: De coronacrisis heeft voor Gouda, net als in veel andere gemeenten, veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten. Dit is een conclusie die haar weerslag heeft gehad op de andere conclusies en is dus relevant om mee te wegen in de beoordeling van de resultaten.

5. De gemeente benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt.

Toelichting: Het Rijk heeft in de Participatiewet duidelijke kaders gesteld voor de uitvoering van de wet. Binnen deze kaders hebben gemeenten enige beleidsruimte. De gemeente Gouda benut deze beleidsruimte voor een belangrijk deel. Zo heeft de gemeente voor verschillende bijzondere doelgroepen apart beleid geformuleerd. Ook zet de gemeente duidelijke accenten in het beleid, bijvoorbeeld bij handhaving. Ook zet de gemeente de laatste jaren sterker in op het instrument loonkostensubsidies. In de 2019-2021 is het aantal loonkostensubsidietrajecten bijna verdriedubbeld het aantal mensen dat jobcoaching ontvangt verviervoudigd. Recent heeft het ministerie de vergoeding voor loonkostensubsidies gebaseerd op de historische uitgaven. Dat maakt het voor gemeenten financieel minder risicovol om stevig in te zetten op de inzet van dit instrument. Gouda heeft wat dit instrument betreft een inhaalslag gemaakt, maar er liggen kansen om hier nog meer op in te zetten.

6. Het doel om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en statushouders intensiever te begeleiden is gedeeltelijk behaald.

Toelichting: Een belangrijk beleidsdoel van de gemeente is om meer aandacht te besteden aan mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt en statushouders. Dit streven is opgenomen in het verbeterprogramma 'Naar een nieuwe sociale dienst'. Het streven is vertaald in het concrete doel om in de periode 2018 tot medio 2022 200 inwoners die langdurig in de bijstand zitten naar blijvend uit te laten stromen. Wij kunnen in de verschillende rapportages geen terugkoppeling vinden over dit doel. Dit onderstreept de voorgaande conclusie dat de verantwoordingsinformatie op punten uitgebreider zou moeten zijn om een volledig beeld te kunnen vormen. In de uitstroomcijfers is, zoals benoemd, geen substantiële verbetering te zien. Het is daarom niet waarschijnlijk dat het gestelde doel van 200 uitgestroomde cliënten is behaald. De voornaamste verklaring hiervoor die in de interviews is genoemd, is gebrek aan capaciteit bij de desbetreffende afdeling. Wel is na de invoering van het programma is de dienstverlening aan deze doelgroep enigszins geïntensiveerd. Het doel om statushouders intensief te begeleiden is wel behaald en is door de gemeente ook teruggekoppeld in de verantwoordingsinformatie.

7. De werkgeversdienstverlening is grotendeels geharmoniseerd, maar nog niet alle doelen zijn gehaald.

Toelichting: Wat de werkgeversdienstverlening betreft, zijn er in de afgelopen jaren grote stappen gezet richting harmonisatie van de dienstverlening. Dat is een duidelijke verbetering die ook door werkgevers positief wordt beoordeeld. Wel merken we als duiding op dat het WSP Midden-Holland een aantal jaren geleden achterliep op andere arbeidsmarktregio's en dat een inhaalslag dus noodzakelijk was. Verder merken we op dat niet alle harmonisatiedoelen gehaald zijn. Zo is er nog geen gezamenlijk matchingssysteem. Dat maakt het praktisch gezien relatief ingewikkeld om te matchen over gemeentegrenzen heen. Een ander knelpunt is dat er geen structurele samenwerking is tussen het WSP Midden-Holland en aangrenzende WSP's. Er is wel op casusniveau contact tussen werkgeversadviseurs uit verschillende arbeidsmarktregio's. De arbeidsmarktregio Midden-Holland is een relatief kleine arbeidsmarktregio. Er liggen kansen om bijvoorbeeld een klant uit Nieuwerkerk aan den IJssel te matchen in Gouda. Een gezamenlijk matchingssysteem en meer samenwerking over de grenzen van arbeidsmarktregio's heen vergroot de vijver en daarmee de kans op een geslaagde match.

8. Het verbeterprogramma voor de integrale uitvoeringsorganisatie heeft geleid tot duidelijke verbeteringen in de uitvoering.

Toelichting: Het verbeterprogramma 'Naar een nieuwe sociale dienst' heeft geleid tot duidelijke verbeteringen in de uitvoering. Succespunten in de uitvoering zijn: de inrichting van de leercyclus, het integrale werken, verbetering van de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (al zijn daar, zoals benoemd, in de toekomst nog wat slagen te maken) en het borgen van de menselijke maat. Het is nog niet gelukt om na uitstroom uit de bijstand nazorg in te zetten. Daarvoor ontbreekt op dit moment nog de capaciteit. Een ander verbeterpunt bij de uitvoering van de wet is dat de werkleerinfrastructuur van Promen mogelijk beter benut kan worden. In de huidige situatie worden cliënten in eerste instantie door de consulent gecoacht en begeleid richting werk of participatie. Als er een traject bij Promen ingezet wordt, dan is dat meestal pas in latere instantie, als de consulent het nodig acht om een aanvullende interventie te doen. Omdat cliënten pas in een relatief laat stadium van de re-integratiefase bij Promen terecht komen, is het lastiger om cliënten te activeren, te motiveren en weer in het werkritme te brengen dan wanneer dit in een vroeg stadium zou gebeuren. Een optimalisatiemogelijkheid is dus om ernaar te streven om trajecten bij Promen in een eerder stadium in te zetten.

Aanbevelingen

Wat kunnen gemeenten van elkaar en van andere gemeenten leren?

Op grond van de conclusies hebben we in afstemming met de Rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen geformuleerd.

De aanbevelingen zijn als volgt:

1. Maak de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt effectiever door een haalbaar aantal cliënten frequenter en intensiever te ondersteunen.

Toelichting: De gemeente Gouda heeft de bewuste beleidskeuze gemaakt om bij de werkzoekendendienstverlening ook voldoende tijd, aandacht en middelen te besteden aan dienstverlening aan mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit beleid wordt echter in de huidige vorm onvoldoende effectief uitgevoerd. Uit wetenschappelijk onderzoek en uit gesprekken met re-integratie-experts die we in het kader van een ander onderzoek hebben gevoerd, blijkt dat dienstverlening aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt pas effectief wordt als cliënten frequent en intensief ondersteund worden. Op dit moment lukt het de gemeente Gouda niet vanwege gebrek aan capaciteit om cliënten frequent te spreken en blijft de uitvoering steken bij het doel om dan toch in elk geval elke cliënt één keer per jaar te spreken. Experts zeggen echter onomwonden: "één gesprek is geen gesprek". Mogelijk is het capaciteitsprobleem bij de gemeente niet

oplosbaar, of niet op korte termijn oplosbaar. Dit betekent gelukkig niet dat het beleid niet effectiever kan worden gemaakt. Het beleid kan namelijk effectiever worden gemaakt door de keuze te maken om in een bepaald jaar een deel van de cliënten, bijvoorbeeld een derde of de helft, frequent en intensief te ondersteunen. Tijdens de benchlearningbijeenkomst is een concrete bandbreedte genoemd van een caseload die een consulent in staat stelt om frequent en intensief contact te onderhouden met cliënten, namelijk een caseload van zo'n 35 tot 70 cliënten. Er is wetenschappelijke onderbouwing dat frequente en intensieve ondersteuning zorgt voor meer zelfvertrouwen bij deze cliënten, meer vertrouwen in de overheid, wat bijdraagt aan een hogere uitstroom. De aanbeveling vanuit de wetenschap is om de frequente en intensieve ondersteuning ongeveer 18 maanden vol te houden. Als de intensieve ondersteuning na 18 maanden niet tot uitstroom leidt, dan is het zinvol om de intensieve ondersteuning in te zetten op een volgende cliëntgroep, en na 18 maanden op nog weer een volgende cliëntgroep. Op deze manier kan in één collegeperiode op een effectieve manier het hele cliëntenbestand worden bereikt. Een mogelijk bezwaar tegen deze aanbeveling is dat niet elke cliënt ieder jaar gesproken wordt, omdat er onvoldoende middelen en mensen zijn om de intensieve aanpak voor alle cliënten in te zetten. Dit is inderdaad een nadeel. Het is echter geen reden om dan maar voor alle cliënten een ineffectieve aanpak in te zetten, want dat helpt cliënten er ook niet op vooruit. En bovendien is niet de gemeente debet aan het gebrek aan re-integratiemiddelen, maar het Rijk, dat sinds 2010 fors bezuinigd heeft op re-integratie. Deze aanbeveling is een manier om verstandig om te gaan met de beperkte middelen die beschikbaar zijn gesteld, niet meer en niet minder dan dat.

2. Zet bij de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt evidence-based methoden in.

Toelichting: In het verlengde van het voorgaande punt bevelen we aan om bij de intensievere ondersteuning van cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt bewezen effectieve methodieken in te zetten. Een voorbeeld hiervan is de zogenoemde FIP-methode. FIP staat voor frequent, intensief en persoonlijk contact is ontwikkeld door de Erasmus Universiteit Rotterdam. Groene Hart gemeente Zuidplas hanteert deze benadering al en daar werpt deze benadering al vruchten af. Intensief staat voor de life-first benadering: eerst orde scheppen, dan toewerken naar participatie. De methode wordt vaak voor langere tijd ingezet (een jaar of langer) om de leefsituatie van de cliënt te stabiliseren, bijvoorbeeld als de cliënt schulden heeft of als er nog zaken zoals huisvesting geregeld moeten worden. Ook bevelen experts aan om voor cliënten met een psychische beperking een op hen toegesneden methode te gebruiken. Een voorbeeld daarvan is individuele plaatsing en support (IPS). Deze bewezen effectieve methode kan door de gemeente Gouda ingezet worden voor mensen met een ernstige psychische aandoening. Tijdens de benchlearningbijeenkomst die we hebben georganiseerd, zijn ook andere voorbeelden van effectieve interventies de revue gepasseerd, zoals de GO-training, werkplekleren en trainingen om cognitieve vaardigheden van cliënten te verbeteren.

3. Benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten.

Toelichting: We bevelen aan om de beleidsruimte die de Participatiewet biedt sterker te benutten door meer in te zetten op plaatsing van kandidaten met loonkostensubsidie. Het instrument loonkostensubsidie is, zoals toegelicht in dit rapport, vanaf de invoering van de Participatiewet flink onderbenut gebleven door gemeenten. In 2019 concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in haar evaluatie van de Participatiewet dat de baankansen van mensen met een arbeidsbeperking sinds de invoering van de Participatiewet nauwelijks verbeterd zijn. Loonkostensubsidie is een instrument dat bij uitstek geschikt is om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Pas in de laatste paar jaar zijn gemeenten begonnen om een inhaalslag te maken. Met reden, want uit onderzoek van onder andere Berenschot blijkt dat de inzet van loonkostensubsidies een positieve businesscase biedt voor de gemeente, met een terugverdientijd van 3 tot 5 jaar. Als er breder wordt gekeken dan de financiële businesscase en ook gekeken wordt naar de algemene, maatschappelijke baten van de inzet van loonkostensubsidietrajecten, dan valt de

businesscase nog positiever uit en is de terugverdientijd nog korter, namelijk 1 tot 2 jaar. Loonkostensubsidies kunnen ook, al dan niet tijdelijk, ingezet worden voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die zonder deze subsidie niet aan de slag zouden komen bij een reguliere werkgever. Sinds kort vergoedt de Rijksoverheid de inzet van loonkostensubsidies naar realisatie. Het financiële risico voor gemeenten is daarmee beperkt. Er zijn dus veel kansen en weinig bezwaren om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten. Het enige nadeel waar de gemeente rekening mee moet houden is dat loonkostensubsidie meestal niet het enige instrument is dat gemeenten moeten inzetten om een Participatiewetcliënt aan de slag te helpen. Vaak is er ook begeleiding nodig om een kandidaat werkfit te maken of jobcoaching om de kandidaat te ondersteunen bij de werkgever. Het Rijk vergoedt de inzet van deze aanvullende instrumenten niet naar realisatie maar met een vast jaarlijks budget. Als de gemeente ervoor kiest om het instrument loonkostensubsidies beter te benutten, dan zou de gemeente dus ook extra middelen voor begeleiding ter beschikking moeten stellen aan de integrale uitvoeringsorganisatie.

4. **Voorkom dat de groep tussen nieuw beschut en Banenafpraak tussen de wal en het schip valt.**

Toelichting: In het verlengde van het voorgaande punt bevelen we aan om beleid te maken voor de groep cliënten die niet in aanmerking komt voor beschut werk en eigenlijk ook niet in staat is om bij een reguliere werkgever te werken. Deze groep dreigt namelijk tussen de wal en het schip te vallen, zo is onder andere bij de evaluatie van de Participatiewet geconstateerd. Ook voor deze groep kan het instrument loonkostensubsidie worden ingezet om banen te creëren. Zij kunnen namelijk met behulp van een loonkostensubsidie in dienst worden genomen bij het regionale sociaal ontwikkelbedrijf. Ook voor deze aanbeveling geldt dat het Rijk de loonkostensubsidie vergoedt, maar dat de gemeente zelf moet zorgen voor middelen voor de begeleiding. Daarnaast concludeerden we in relatie tot het sociaal ontwikkelbedrijf dat cliënten die daarvoor in aanmerking komen sneller kunnen worden doorgeleid naar een traject bij Promen.

5. **Onderzoek de mogelijkheden om de instroom te beperken.**

Toelichting: We hebben geconcludeerd dat de prestaties van Gouda op het overkoepelende resultaat van de bijstandsdichtheid beter zouden zijn geweest als de gemeente de instroom meer had weten te beperken. We bevelen de gemeente aan om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de instroompreventie te verbeteren zonder in te boeten op de menselijke maat, een kernwaarde van de gemeente die op dit moment, zoals we geconstateerd hebben, tot uiting komt in de uitvoeringspraktijk.

6. **Zet de verslaglegging over het re-integratiebeleid voort en voorzie de cijfers van context en mogelijke verklaringen.**

Toelichting: We bevelen aan om de verantwoording van Gouda over het re-integratiebeleid zoals het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' voort te zetten maar om daarbij de cijfers te voorzien van context en mogelijke verklaringen.

7. **Maak vaart met de introductie van een ondersteunend matchingstelsel voor de werkgeversdienstverlening.**

Toelichting: We bevelen aan om vaart te maken met de invoering van een ondersteunend matchingstelsel voor de werkgeversdienstverlening. De meeste arbeidsmarktregio's hebben inmiddels zo'n stelsel. Om de kans op een goede match tussen werkgever en werkzoekende te bevorderen is het van belang dat werkgeversadviseurs snel en eenvoudig inzicht kunnen krijgen in de profielen van beschikbare kandidaten, ook als deze kandidaten uit een andere gemeente of arbeidsmarktregio komen.

HOOFDSTUK 1.

Inleiding

1.1 Aanleiding en context

In 2015 is samen met de Wmo en de Jeugdwet de Participatiewet ingevoerd. Met de komst van de Participatiewet bieden gemeenten ondersteuning aan nieuwe doelgroepen – met name mensen die niet langer terecht kunnen in de Wajong (ondersteuning voor jonggehandicapten) en de Wsw (de sociale werkvoorziening). Voor deze inhoudelijke opgave hebben gemeenten de beschikking gekregen over nieuwe instrumenten, zoals de inzet van loonkostensubsidies (een tegemoetkoming voor werkgevers om verminderde productiviteit van kandidaten te compenseren). De invoering van de Participatiewet is gepaard gegaan met een financiële opgave. Sinds 2010 zijn de re-integratiemiddelen van gemeenten door het Rijk fors gereduceerd. Ook voor de Wsw, die vaak in nauwe samenhang met de Participatiewet georganiseerd is, zijn per persoon minder middelen beschikbaar. Daarmee stelt de Participatiewet gemeenten voor grote uitdagingen.

De Groene Hart Rekenkamer (hierna: GHR) ondersteunt de gemeenteraden van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas in hun controlerende en kaderstellende taak. In de jaarplannen voor 2021 is een onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet opgenomen. De Groene Hart Rekenkamer heeft Berenschot gevraagd om het onderzoek uit te voeren naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeenten Gouda, Waddinxveen, Zuidplas en Bodegraven-Reeuwijk.

Het onderzoek van de GHR richt zich primair op de wijze waarop in de gemeenten vorm is gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet, de doelen die daarbij zijn gesteld en de middelen die zijn ingezet. De GHR kiest in dit onderzoek voor een focus op effectiviteit en vindt daarnaast klanttevredenheid een belangrijk aspect van het onderzoek.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

Wat is de effectiviteit van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas van de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk en hoe beleven bijstandsgerechtigden dit beleid?

De GHR heeft bij deze hoofdvraag een aantal deelvragen geformuleerd, verdeeld over de onderwerpen Beleid, Uitvoering, Klanttevredenheid en Benchmark, die zijn aangevuld door Berenschot. De deelvragen zijn als volgt:

Beleid:

- Welke kaders en doelen heeft het Rijk op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?
- En hoeveel beleidsruimte heeft de gemeente zelf (genomen) en met welk maatschappelijk effect?
- Welke doelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten hebben de gemeenten op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?
- Wat is het totale gemeentelijke budget voor de uitvoering van de Participatiewet en uit welke deelbudgetten bestaat dit budget? Hoe worden de middelen over de doelgroepen verdeeld?
- Op welke wijze is het beleid vertaald naar de praktijk (onder andere in termen van werkprocessen, werkwijzen, handboeken, protocollen, et cetera)?

- Wat is het beleid van de gemeenten voor bijzondere doelgroepen, zoals mensen met een arbeidsbeperking, op het gebied van participatie?
- Welk beleid voeren gemeenten om de potentiële synergie tussen de Participatiewet en de Wsw te benutten?

Uitvoering:

- Hoe meten de gemeenten de effectiviteit van hun participatiebeleid? Voeren zij metingen uit of de gestelde doelen en streefwaarden worden bereikt? En hoe wordt de gemeenteraad meegenomen?
- In hoeverre worden de doelen van het participatiebeleid gerealiseerd?
- Hoe ziet de cliëntenpopulatie eruit? Is er veel sprake van multiproblematiek?
- Zijn er bij de uitvoering van de Participatiewet knelpunten? Zo ja, welke bijsturingsmaatregelen treffen de gemeenten?
- Is er sprake van een effectieve samenwerking?
- Welke invloed heeft corona gehad op de uitvoering en bestedingen?
- Met welke partners werken de gemeenten samen om de gestelde doelen te realiseren? Hoe verlopen deze samenwerkingen?

Klanttevredenheid:

- Zijn bijstandsgerechtigden tevreden met de ondersteuning van de gemeente?
- Welke effecten ervaren bijstandsgerechtigden van de ondersteuning van de gemeenten?
- Wat is de uitstroom naar werk en de bijdragen van trainingen en trajecten op basis van registraties?
- Hoe gaan de gemeenten om met sancties bij fraude of oneigenlijk gebruik?
- Hoe tevreden zijn werkgevers met de dienstverlening van de gemeenten (het aanleveren van kandidaten voor vacatures en het bieden van ondersteunende instrumenten om werkzoekenden aan de slag te helpen) en met het proces van de dienstverlening?

Benchmark:

- Wat kunnen gemeenten van elkaar en van andere gemeenten leren?

De scope van het onderzoek is beperkt tot de Participatiewet. Binnen deze scope ligt het accent vooral op re-integratie/participatie. Er is in de vraagstelling niet vastgesteld op welke kalenderjaren het onderzoek betrekking heeft. Wij richten ons op de laatste drie afgesloten kalenderjaren (2019, 2020, 2021).

1.3 Aanpak

De navolgende figuur biedt een overzicht van de onderzoeksmethoden die we hebben ingezet. Onder de figuur lichten we de ingezette onderzoeksmethoden kort toe.



Figuur 1. Overzicht van ingezette onderzoeksmethoden.

Zoals blijkt uit de figuur hebben we in dit onderzoek een onderscheid aangebracht tussen feiten, ervaringen en conclusies (dat wil zeggen beoordelingen). Dit hebben wij op verzoek van de GHR gedaan. Het maken van dit onderscheid bevordert de objectiviteit van het onderzoek en maakt voor de lezer duidelijk hoe de onderzoeksresultaten tot stand zijn gekomen.

In de rest van het rapport blijven we het onderscheid aanhouden. In hoofdstuk 2 benoemen we de doelen die feitelijk zijn gesteld door het Rijk en door de gemeente. In hoofdstuk 3 beschrijven we de uitvoeringspraktijk op grond van de feitelijke uitvoeringsstructuur en op grond van ervaringen van gemeenten en stakeholders. In hoofdstuk 4 rapporteren we op basis van de feitelijke resultaten in hoeverre de gestelde beleidsdoelen behaald zijn en de wijze waarop de gemeente de resultaten verantwoord richting de raad. In hoofdstuk 5 geven we inzicht in de ervaringen en tevredenheid van cliënten en werkgevers. In slothoofdstuk 6 trekken we op basis van de gerapporteerde feiten en ervaringen conclusies over de uitvoering van het beleid, waarbij we een oordeel vormen over de succesfactoren, knelpunten en effectiviteit van de samenwerking. Bij deze beoordeling maken we gebruik van de kennis en ervaring van Berenschot en van inzichten uit benchlearningbijeenkomsten die we hebben georganiseerd (zie de toelichting op onderdeel C van de ingezette onderzoeksmethoden).

Ad A: onderzoeksmethoden gericht op feiten

De documentstudie heeft zich met name gericht op het inventariseren van de gegevens over de deelvragen over het beleid: de kaders, beleidsruimte, doelen en werkwijzen. Ook hebben we gegevens verzameld en geanalyseerd die de resultaten van het beleid in beeld brengen. Hierbij hebben we ons gericht op de effectiviteit van het beleid. De netto effectiviteit (de effectiviteit van de dienstverlening in vergelijking tot een controlegroep) laten we, zoals verzocht door de GHR, buiten beschouwing, omdat dit in de praktijk lastig vast te stellen is.

Om de overkoepelende resultaten van het beleid vast te stellen hebben we de zogenoemde benchmark Participatiewet uitgevoerd. De benchmark Participatiewet vergelijkt de bijstandsdichtheid van de gemeenten met gemeenten die een vergelijkbare sociaaleconomische structuur hebben. Bijstandsdichtheid dat wil zeggen het aantal bijstandsuitkeringen ten opzichte van het aantal huishoudens. We hebben drie groepen referentiegemeenten samengesteld met elk tien referentiegemeenten. Een nadere toelichting op de benchmark staat in hoofdstuk 4.

Ad B: onderzoeksmethoden gericht op ervaringen van stakeholders

De feiten die we inventariseren worden geduid en aangevuld aan de hand van de ervaringen van de stakeholders van de Participatiewet. We maken hierbij een onderscheid tussen interne stakeholders (de gemeenten en uitvoeringsorganisaties) en externe stakeholders (samenwerkingspartners, onder wie werkgevers, en cliënten). Om de ervaringen van interne stakeholders in kaart te brengen, nemen we interviews af. Dit geldt ook voor de ervaringen van samenwerkingspartners. Het verkrijgen van een beeld van de ervaringen van cliënten en werkgevers (de klanttevredenheid) vergt in onze ervaring een aparte aanpak, die we het veldwerk noemen. De interviews en het veldwerk samen geven inzicht in vier perspectieven op de uitvoering van de Participatiewet: de gemeente en haar uitvoeringsorganisaties, samenwerkingspartners, cliënten en werkgevers.

Wat het veldwerk betreft hebben we in de gemeenten Gouda en Zuidplas de beschikking over recent uitgevoerde cliëntervaringsonderzoeken. In de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk en Waddinxveen hebben we zelf een cliëntervaringsonderzoek uitgevoerd. We hebben aan deze twee gemeenten gevraagd om cliënten aan te schrijven die toch al in gesprek zouden gaan met hun integrale uitvoeringsorganisatie en aan deze cliënten gevraagd om met ons in gesprek te gaan. We hebben in totaal 10 cliënten gesproken. Het doel is niet geweest om een representatief cliënttevredenheidsonderzoek te doen, maar om cliëntervaringen op te halen die de onderzoeksresultaten illustreren. Daarnaast hebben we in alle vier de gemeenten gesproken met in totaal 12 werkgevers.

Ad C: onderzoeksmethoden gericht op conclusies en de vertaling naar de praktijk

Na de documentstudie, de interviews en het veldwerk hebben we analyses uitgevoerd op de resultaten. Verder hebben we een schematische vergelijking gemaakt van de onderzoeksresultaten van de vier gemeenten. Om de gebruikswaarde van het onderzoek voor de gemeenten te vergroten, hebben we tevens na de analysefase twee benchlearningbijeenkomsten georganiseerd met de vier gemeenten plus andere, goed presterende gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur. Het doel van de benchlearningbijeenkomsten was om van elkaar te leren. Door het organiseren van de groepssessies kunnen gemeenten onderling in gesprek om goede praktijken te delen, hun beleid en de uitkomsten hiervan met elkaar te vergelijken en tips uit te wisselen. De selectie van goed presterende gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur hebben we gemaakt we op basis van de benchmark Participatiewet.

Nadat we de feiten en ervaringen hebben geordend en de praktische implicaties daarvan hebben verkend tijdens de benchlearningbijeenkomsten, hebben we conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd.

HOOFDSTUK 2.

Beleidsdoelen

2.1 Doelgroepen en beleidsdoelen Participatiewet

Welke kaders en doelen heeft het Rijk op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Participatiewet. Het voornaamste doel van de Participatiewet is om cliënten te ondersteunen om naar vermogen deel te nemen aan de samenleving, bij voorkeur regulier werk. De ondersteuning van de gemeente bestaat uit het bemiddelen en begeleiden van cliënten bij de participatie. Daarnaast heeft de gemeente de wettelijke taak om cliënten die daarvoor in aanmerking komen inkomensondersteuning te bieden in de vorm van een uitkering. De volgende figuur geeft een overzicht van de drie belangrijkste doelgroepen van de Participatiewet.

Cliënten die direct bemiddelbaar zijn	Cliënten die na traject bemiddelbaar zijn	Cliënten die vrijwillig kunnen participeren
• Volgens landelijke gegevens ongeveer 20% van het bestand • Cliënten kunnen grotendeels op eigen kracht zoeken naar werk; de overheid ondersteunt bij het vinden van vacatures; soms is beperkte scholing of sollicitatieondersteuning nodig • Verbinding met regionale arbeidsmarkt is van belang	• Volgens landelijke gegevens ongeveer 30% van het bestand, onder wie veel mensen met een arbeidsbeperking • Een deel van deze groep blijft ondersteuning nodig hebben (bijv. loonkostensubsidie) • De Participatiewetdoelgroep zal in de structurele situatie fors groter worden, omdat de toegang tot de Wsw is gesloten en tot de Wajong sterk is beperkt. Dit betreft vooral de middengroep	• Volgens landelijke gegevens ongeveer 50% van het bestand, namelijk mensen die langdurig een bijstandsuitkering hebben • Vrijwillige participatie vindt met name binnen de gemeente plaats • Verbinding met lokale voorveld is van belang • Door extra inspanningen te verrichten kan een deel van deze groep wellicht toch na een traject bemiddelbaar zijn

Figuur 2. Doelgroepafbakening.

Een belangrijk aandachtspunt dat uit de doelgroepafbakening naar voren komt, is de verwachte forse toename van de zogenoemde middengroep van de Participatiewet (cliënten die na een traject bemiddelbaar zijn). Sinds 2004 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. De 'klassieke' bijstandsdoelgroep kennen de gemeenten dus al geruime tijd. De nieuwe doelgroepen van de Participatiewet zijn mensen met een arbeidsbeperking.¹ Dit is het gevolg van het sluiten van de toegang tot de Wsw en het beperken van de toegang tot de Wajong tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten. De inhoudelijke uitdaging voor gemeenten is om deze nieuwe, groeiende doelgroepen perspectief op werk en participatie te geven. Daarvoor is specialistische infrastructuur en begeleiding nodig, bijvoorbeeld voor leerwerktrajecten. Ook de bemiddeling richting werkgevers vergt extra aandacht; zo zetten veel gemeenten jobcoaches in die mensen met een arbeidsbeperking begeleiden op de werkplek. Voor cliënten

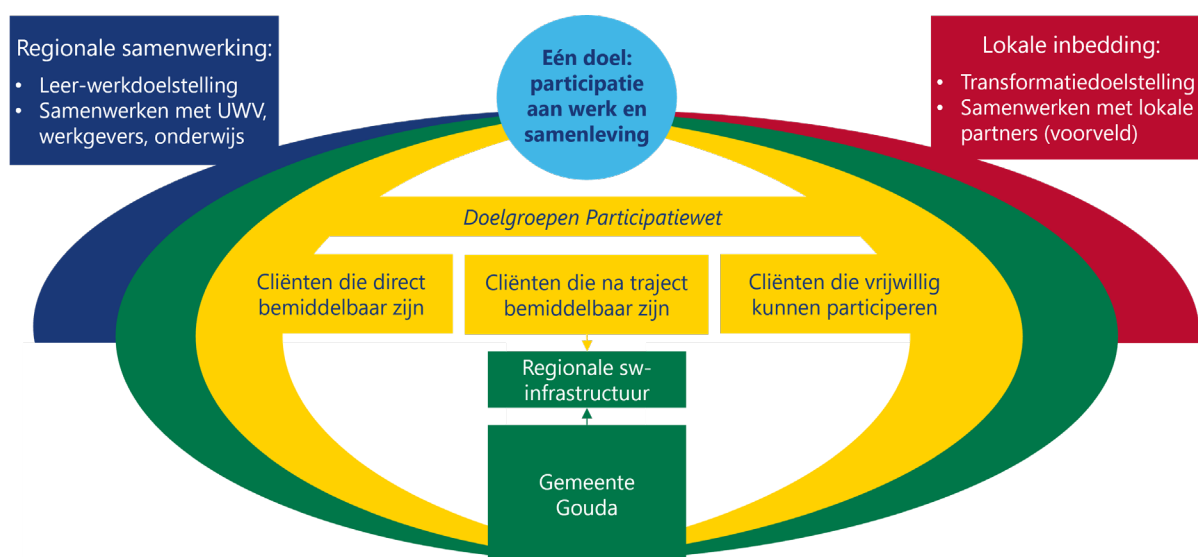
¹ Ook in de bijstand komen mensen met een arbeidsbeperking voor, maar bij deze mensen is in het verleden niet op grond van arbeidsdeskundig onderzoek vastgesteld dat hier sprake van is.

die niet bij een reguliere werkgever kunnen werken is er nieuw beschut werk (dat wil zeggen werk in een beschutte omgeving, meestal een sociaal ontwikkelbedrijf).

Mensen met een arbeidsbeperking zijn meestal permanent afhankelijk van ondersteuning van de gemeente; ook als ze bij een reguliere werkgever aan de slag zijn, hebben ze bijvoorbeeld een loonkostensubsidie nodig om aan de slag te blijven. Ook hebben ze vaak begeleiding nodig van de gemeente bij wisselingen van baan en ingrijpende levensgebeurtenissen. Er is daarom bij een substantieel deel van de doelgroep ook sprake van de inzet van andere ondersteuningsvormen in het sociaal domein, bijvoorbeeld Wmo-begeleiding.

Hoewel de komst van de nieuwe doelgroepen een grote inhoudelijke uitdaging is, brengt de zojuist geschetste doelgroepafbakening nóg een grote inhoudelijke uitdaging naar voren. Voor Participatiewetcliënten die, al dan niet na een traject, bemiddelbaar zijn naar werk is aansluiting op de regionale arbeidsmarkt van belang. Veel werkgevers opereren immers niet lokaal maar regionaal. Voor de bemiddeling van deze groep cliënten is een geharmoniseerde, servicegerichte werkgeversdienstverlening daarom cruciaal. Als gemeenten onvoldoende werkgevers bereid vinden om werk te bieden, dan kunnen deze cliënten immers onvoldoende aan de slag.

Voor de cliënten die vrijwillig kunnen participeren is aansluiting op de wijkteams/gebiedsteams (integraliteit in het sociale domein) en op het lokale voorveld (bijvoorbeeld vrijwilligersorganisaties) juist van groot belang. De uitdaging is dus: hoe kunnen gemeenten én de voordelen van lokale aansluiting én de voordelen van aansluiting op de regionale arbeidsmarkt slim combineren? (Een visuele weergave hiervan staat in de volgende figuur.)



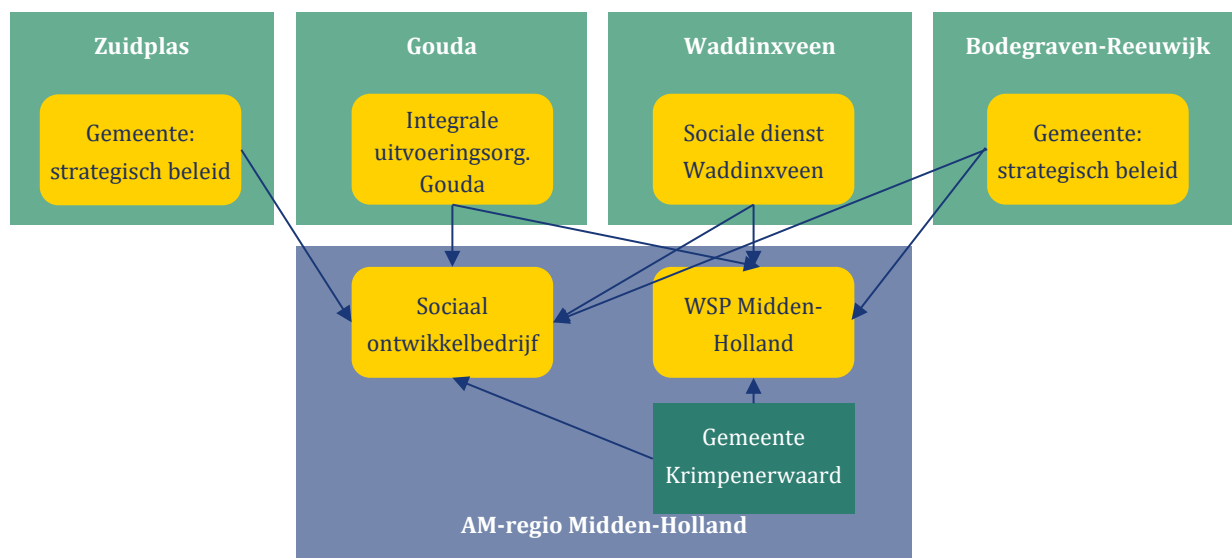
Figuur 3. Voordelen van lokale inbedding en regionale samenwerking.

Tot slot is er bij de uitvoering van de Participatiewet sprake van een grote financiële uitdaging. Aangezien de omvang van de uitkeringsmiddelen (het zogenoemde BUIG-budget) van de vier Groene Hart-gemeenten bepaald wordt volgens een objectief verdeelmodel, is de uitdaging om het uitkeringsbestand op een dusdanig niveau te houden dat er geen tekorten ontstaan. Daarbij komt dat de re-integratiebudgetten per persoon sinds 2010 fors kleiner zijn geworden. Bovendien gaat de afbouw van de Wsw eveneens gepaard met een grote financiële uitdaging, waardoor de financiën van het bredere werk- en inkomendomein onder druk staan. Veel gemeenten zoeken daarom naar mogelijkheden om synergie te creëren tussen de uitvoering van de Participatiewet en de uitvoering van de Wsw, bijvoorbeeld bij de vormgeving van leerwerktrajecten.

2.2 Lokale en regionale context

Met welke partners werken de gemeenten samen om de gestelde doelen te realiseren?

In Gouda wordt het beleid voor de Participatiewet gemaakt en uitgevoerd door de gemeente Gouda. De sociale dienst van Gouda heet sinds 2021 integrale uitvoeringsorganisatie. Voor de uitvoering van de wet werkt de gemeente samen met gemeenten en uitvoeringsorganisaties uit de regio. De navolgende figuur geeft de samenwerkingsrelaties schematisch weer. Onder de figuur lichten we de samenwerkingsverbanden kort toe.



Figuur 4. Regionale uitvoeringsstructuur gemeente Gouda.

Voor de uitvoering van de werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening is een belangrijke samenwerkingspartner in de regio het sociaal ontwikkelbedrijf Promen. Naast Gouda, Waddinxveen en Zuidplas zijn ook de gemeenten Alphen aan den Rijn, Capelle aan den IJssel, Krimpenerwaard en Krimpen aan den IJssel mede-eigenaar en partner van Promen. Promen voert voor de genoemde gemeenten de Wsw en nieuw beschut uit. Ook voert Promen in opdracht leerwerktrajecten in het kader van de Participatiewet uit. Ten slotte is Promen partner in het regionale werkgeversservicepunt (hierna: WSP). In het werkgeversservicepunt is de regionale werkgeversdienstverlening vormgegeven.

Het werkgeversservicepunt van Gouda is WSP Midden-Holland. Naast Bodegraven-Reeuwijk, Gouda en Waddinxveen is ook de gemeente Krimpenerwaard partner in dit WSP. Het doel van het WSP is om de aansluiting op de regionale arbeidsmarkt te organiseren. De arbeidsmarkt functioneert in belangrijke mate regionaal. Vandaar dat het van belang is dat gemeenten er niet elk een andere werkgeversbenadering op na houden, maar hun werkgeversbenadering coördineren en waar mogelijk harmoniseren.

De gemeente werkt niet alleen samen met andere gemeenten en uitvoeringsorganisaties maar ook met maatschappelijke partners. In het kader van dit onderzoek hebben we een aantal lokaal en regionaal opererende maatschappelijke partners geïnterviewd, namelijk regionale werkgeversvereniging VNO-NCW West, Vluchtelingenwerk Zuidwest Nederland, Schuldhulpmaatje en het regionale samenwerkingsverband VSO-PrO Midden-Holland & Rijnstreek. VSO-PrO staat voor voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. Jongeren met een arbeidsbeperking volgen vaak onderwijs op een van de zes VSO-PrO scholen in de regio. Om deze jongeren effectief naar werk te begeleiden werken de gemeente en de VSO-PrO samen.

2.3 Beleidsdoelen gemeente

Hoeveel beleidsruimte heeft de gemeente genomen? Welke doelen, indicatoren, streefwaarden en uitgangspunten heeft de gemeente op het gebied van arbeidsparticipatie geformuleerd?

Het voornaamste document waar de doelen en uitgangspunten van het beleid van de gemeente Gouda in vermeld staan, is de nota sociaal domein 2020-2023. De kernwaarde van de gemeente waar het beleid op gebaseerd is, is dat iedereen die kan werken, naar vermogen werkt of actief is voor de samenleving. Deze kernwaarde kan beschouwd worden als het hoofddoel van het beleid.

Naast dit hoofddoel heeft de gemeente enkele ondersteunende doelen geformuleerd. Sommige van deze doelen zijn gericht op specifieke doelgroepen. Dat wordt ook wel doelgroepenbeleid genoemd. De gemeente Gouda heeft in haar beleid nadrukkelijk aandacht voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en statushouders. De prioritering van de inzet van re-integratiemiddelen is mede afhankelijk van de conjunctuur. Verder heeft de gemeente als ondersteunend doel dat de begeleiding van cliënten gericht moet zijn op duurzaam werk. Ook spant de gemeente zich in om de overgang bij in- en uitstroom uit de uitkering, ook bij deeltijdwerk, financieel-administratief te versoepelen en om de switch tussen verschillende typen ondersteuning te vergemakkelijken.

Naast de gemeentelijke doelen, die met name gericht zijn op de werkzoekendendienstverlening, heeft de gemeente ook samen met partners in de arbeidsmarktregio beleidsdoelen vastgesteld. Deze doelen zijn met name gericht op de werkgeversdienstverlening en in mindere mate ook op de werkzoekendendienstverlening. Het voornaamste beleidsdoel binnen het WSP Midden-Holland is harmonisatie en professionalisering van de werkgeversdienstverlening. Hiervoor wordt het regionale budget 'Perspectief op Werk' ingezet, gekoppeld aan een uitvoeringsplan. Tevens worden middelen 'Versterken arbeidsmarkt' ingezet. In hoofdstuk 3 lichten we de doelen uit het projectplan en de manier waarop daar vorm aan is gegeven nader toe.

De voornaamste indicatoren en streefwaarden die de gemeente Gouda hanteert zijn de uitstroom uit de uitkering, het aantal statushouders in de bijstand, het aantal gerealiseerde garantiebanen, het aantal gerealiseerde beschut werkplekken, aantal plaatsingen via social return, de jeugdwerkloosheid, de waardering van cliënten voor de dienstverlening, en de uitstroom van statushouders naar werk en/of school. Wat de uitstroom betreft is de gemeente met name geïnteresseerd in de uitstroom naar werk en de uitstroom naar opleiding. Voor het beleidsdoel om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te ondersteunen heeft de gemeente als streefwaarde een blijvende reductie van minimaal 200 inwoners die langdurig (twee jaar of langer) in de bijstand hebben gezeten. Deze ambitie heeft een looptijd van 2018 tot medio 2022.

HOOFDSTUK 3.

Uitvoeringspraktijk

3.1 Vertaling van beleid naar uitvoering

Op welke wijze is het beleid vertaald naar de praktijk (onder andere in termen van werkprocessen, werkwijzen, handboeken, protocollen, et cetera)?

Binnen de gemeente Gouda worden medewerkers uit de uitvoering betrokken bij de vertaling van het beleid naar de uitvoering. De Goudse visie op de uitvoering is om integraal te werken, te kijken naar het klantbeeld en waar de behoeften van de cliënt liggen en om bij de toepassing van regels de menselijke maat in stand te houden.

De gemeente heeft de afgelopen jaren bij de uitvoering van het beleidsplan ook gewerkt aan een programma voor de uitvoering. Dit programma heet 'Naar een nieuwe sociale dienst' en is erop gericht om de prestaties van de integrale uitvoeringsorganisatie duurzaam te verbeteren. Hierbij gaat het concreet om verbetering van de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden, onder wie statushouders, harmonisatie van de dienstverlening aan werkgevers in de arbeidsmarktregio (zie paragraaf 3.3 voor een nadere toelichting), ruimte voor experimenten, social return en nieuwe afspraken met Promen.

3.2 Uitvoering werkzoekendendienstverlening

3.2.1 Algemene inrichting werkprocessen

Hoe zijn de werkprocessen ingericht? Hoe ziet de cliëntenpopulatie eruit? Welk beleid voeren gemeenten om de potentiële synergie tussen de Participatiewet en de Wsw te benutten?

De werkprocessen beginnen bij de toegang. De toegang in Gouda is integraal. Als bij het eerste contact met de inwoner blijkt dat er sprake is van vragen op meerdere levensgebieden (ook wel meervoudige vragen genoemd), dan wordt de melding behandeld door een multidisciplinair team. Bij inwoners met een ondersteuningsvraag die alleen het domein werk en inkomen betreft, wordt de melding behandeld door een consulent werk en inkomen in de integrale uitvoeringsorganisatie.

De werkzoekendendienstverlening begint met het stellen van een diagnose. Conform de Goudse visie op de uitvoering is de diagnose maatwerk, waarbij rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van de cliënt. Voor alle klanten wordt op basis van de diagnose een plan van aanpak op maat opgesteld. Voor de uitvoering van de verdere re-integratie-inspanningen maakt de gemeente een onderscheid tussen vier cliëntgroepen: groep 1 tot en met 4. In groep 1 zitten cliënten die snel (dat wil zeggen binnen drie maanden) bemiddelbaar zijn naar regulier werk. In groep 2 en 3 zitten cliënten die na een traject bemiddelbaar zijn naar werk. In groep 4 zitten cliënten die vrijwillig kunnen deelnemen aan de samenleving.

Er is in de arbeidsmarktregio een Werkpunt ingericht. Intensief contact tussen de adviseur van het WSP en de werkzoekende staat hierin centraal. Vanuit het Werkpunt kunnen ook branchetrajecten worden ingezet, die de match tussen werkgever en werkzoekende moeten bevorderen. Cliënten uit groep 1 krijgen bij het Werkpunt intensieve begeleiding om snel aan het werk te gaan. De begeleiding is gekoppeld aan de branchetrajecten. Branchetrajecten zijn korte leerwerktrajecten die in samenwerking met werkgevers worden georganiseerd. Werkzoekenden leren hoe de werkzaamheden in de branche verlopen en doen werkervaring en werknemersvaardigheden op. De werkgever heeft een begeleidende rol, maar er kan

vanuit het WSP ook jobcoaching aan worden toegevoegd. De branches waarin deze trajecten georganiseerd worden, zijn transport, bouw en techniek, horeca, zorg, welzijn, groen, zakelijke dienstverlening en overheid.

Voor klantgroep 2 en 3 zet de gemeente verschillende instrumenten in: scholing, begeleiding na en tijdens werk, uitstroompremies, trajecten bij samenwerkingspartners (waaronder Promen en waaronder ook de dienstverlening en branchetrajecten van het WSP), en andere instrumenten. Cliënten worden gedurende het re-integratieproces begeleid door de consulent werk. De consulent werk heeft korte lijnen met de aanbieders van trajecten. De keuze of er een traject ingezet wordt, en zo ja welke, is maatwerk. De trajecten bij Promen hebben een sterker accent op het aanleren van werknemersvaardigheden dan de branchetrajecten en zijn geschikt voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Om zich te houden op de uitvoering van het plan van aanpak en om de uitvoering daarvan te coördineren is het voeren van regie belangrijk. Voor groep 1 tot en met 3 is de consulent werk en inkomen de eerste drie maanden het eerste aanspreekpunt en de regievoerder. Daarna voert de consulent werk de regie. Na uitstroom uit de bijstand heeft de gemeente op dit moment nog weinig capaciteit om nazorg in te zetten. Wel kan de gemeente voor cliënten die intensieve begeleiding op de werkplek nodig hebben jobcoaching inzetten. De gemeente heeft als wens om de nazorg uit te breiden.

Voor klantgroep 4 geldt dat zij vóór de invoering van het verbeterprogramma 'Naar een nieuwe sociale dienst' relatief weinig aandacht en ondersteuning kregen. Na de invoering van het programma is de dienstverlening aan deze doelgroep geïntensiveerd. De dienstverlening aan groep 4 is georganiseerd in een aparte afdeling Zorg en ondersteuning. Het gaat in totaal om bijna 500 dossiers. De consulenten van de afdeling Zorg en ondersteuning richten zich met name op sociale activering, bijvoorbeeld bij vrijwilligersorganisaties. Een sociaalculturele organisatie in Gouda die veel cliënten aan een participatieplaats helpt is het Bruisnest.

3.2.2 Aandacht voor specifieke doelgroepen

Wat is het beleid van de gemeenten voor bijzondere doelgroepen, zoals mensen met een arbeidsbeperking, op het gebied van participatie?

Er is een aantal specifieke doelgroepen waar de gemeente Gouda bijzondere aandacht aan besteedt. De werkwijze kan voor deze doelgroepen afwijken van het algemene beeld dat we in de vorige paragraaf hebben geschetst. In deze paragraaf lichten we de belangrijkste verschillen toe. De eerste doelgroep waar de integrale uitvoeringsorganisatie specifiek aandacht aan besteedt, betreft jongeren tot 27 jaar. De gemeente zet een aantal instrumenten in die specifiek bedoeld zijn voor deze doelgroep. Zo zet de gemeente trajecten bij Mbo Rijnland in, werkt de gemeente samen met het regionale meld- en coördinatiepunt (RMC) voor vroegtijdig schoolverlaters en werkt de gemeente aan verbeterpunten in de dienstverlening. Hiervoor worden ESF-subsidies ingezet. Ook is er een regionaal plan jeugdwerkloosheid in werking getreden. Verder werkt de gemeente, zoals eerder benoemd, samen met de regionale VSO-PrO scholen om zoveel mogelijk jongeren met een arbeidsbeperking naar werk te bemiddelen en hen op de werkplek te begeleiden.

Uit de evaluatie van de Participatiewet uit 2019 door het SCP is gebleken dat ondanks de extra aandacht die veel gemeenten aan werkloze jongeren geven niet alle jongeren in beeld zijn. Dit komt bijvoorbeeld doordat jongeren nog thuis wonen en niet uitkeringsgerechtigd zijn of zijn gaan zwerven. Het ministerie stuurt sindsdien aan gemeenten een lijst met jongeren die geen werk of opleiding volgen en die mogelijk uit beeld zijn. De gemeente geeft hier opvolging aan door deze jongeren te spreken te krijgen. Voor deze en andere jongeren met problemen wordt een speciale jongerencoach ingezet die outreachend werkt.

De gemeente heeft ook bijzondere aandacht voor mensen met een arbeidsbeperking. Er zijn speciale consulenten voor de doelgroep mensen met een arbeidsbeperking. Zoals benoemd in hoofdstuk 2, heeft de

gemeente ook de beschikking over instrumenten die specifiek voor deze doelgroep beschikbaar zijn gemaakt, zoals loonkostensubsidies en nieuw beschut werk. Voor mensen met een ernstige psychische beperking kan de gemeente de erkende interventie individuele plaatsing en support (IPS) inzetten. Voorwaarde voor de inzet van dit instrument is dat cliënten in behandeling zijn bij een ggz-instelling. Uit landelijke ervaringen met de Participatiewet blijkt dat cliënten die niet in aanmerking komen voor nieuw beschut werk en tegelijkertijd onvoldoende in staat blijken om bij een reguliere werkgever te werken tussen de wal en het schip kunnen vallen. Bij de gesprekken die we hebben gevoerd, hebben we geen specifieke interventies gesignaleerd die dit probleem oplossen, zoals indienstname bij het sociaal ontwikkelbedrijf. Wel heeft de gemeente deze cliënten in beeld en biedt de gemeente hen ondersteuning.

3.3 Uitvoering werkgeversdienstverlening

Hoe is de werkgeversdienstverlening vormgegeven? Is er sprake van een effectieve samenwerking?

Zoals benoemd in hoofdstuk 2, is de werkgeversdienstverlening van de gemeente Gouda belegd bij het WSP Midden-Holland. Drie jaar geleden was er nog beperkt sprake van regionale samenwerking binnen het WSP Midden-Holland, waardoor er sprake was van een achterstand, zo bleek uit een onderzoek van Berenschot² uit 2019 naar de harmonisatie in dienstverlening in alle 35 arbeidsmarktregio's (zie bijlage 2). Het WSP is daarom bezig met de uitvoering van een uitvoeringsplan die de dienstverlening aan werkgevers in de regio moet harmoniseren en professionaliseren.

Het hoofddoel is vertaald in een aantal concrete subdoelen. Zo werken de werkgeversadviseurs van de deelnemende organisaties sinds januari 2022 samen onder één functioneel leidinggevende. Functioneel leidinggevende wil zeggen dat de leidinggevende de dagelijkse aansturing van de werkgeversadviseurs doet. De werkgeversadviseurs zijn nog wel in dienst bij hun eigen organisaties. Eén keer per twee weken is er met alle adviseurs uit de regio een overleg, waarin de werkzaamheden worden gecoördineerd. Ook is er dit jaar voor het eerst een teambrede overkoepelende target. Een ander belangrijk subdoel is dat er één gezamenlijk matchingstelsel ingevoerd wordt, waarin de werkgeversadviseurs werkgeverscontacten en kandidaatprofielen kunnen bijhouden.

Verder zijn de werkwijzen en de inzet van instrumenten geharmoniseerd. Dat wil zeggen dat de werkgeversadviseurs op dezelfde manier werken en dat instrumenten die werkgevers ondersteunen om iemand uit de doelgroep werk te bieden tegen dezelfde voorwaarden worden verstrekt. Ook werkt het WSP met vaste contactpersonen. Daarnaast is er, zoals benoemd, regiobreed een Werkpunt ingericht, en organiseert het WSP branchetrajecten, die de match tussen werkgever en werkzoekende bevorderen. Ten slotte is er een verkenning uitgevoerd voor de harmonisatie van social return en is er gestart met de invulling van een regionaal mobiliteitsteam (RMT). De RMT's zijn ten tijde van corona door het Rijk in samenwerking met gemeenten, UWV, SBB, MBO Raad, vakbonden en werkgeverorganisaties ingericht om de matching op de regionale arbeidsmarkt te verbeteren, ongeacht doelgroep (cliënten van gemeente en UWV of niet-uitkeringsgerechtigden). Het RMT Midden-Holland is ingericht medio 2021.

² Schenderling, P.J., et al. (2019), 'Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers'. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW.

3.4 Ervaren succes- en knelpunten

Zijn er bij de uitvoering van de Participatiewet knelpunten? Zo ja, welke bijsturingsmaatregelen treffen de gemeenten?

Tijdens de interviews hebben we aan gemeenten, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke partners gevraagd wat de succes- en knelpunten van de uitvoering van het beleid in Gouda zijn. Binnen de gemeente worden als succespunten genoemd: de inrichting van de leercyclus, het integrale werken, verbetering van de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en de menselijke maat. De leercyclus betekent dat medewerkers van de integrale uitvoeringsorganisatie regelmatig evalueren hoe het staat met de uitvoering van de plannen en afhankelijk van de uitkomsten bijsturen. Het integrale werken komt tot uiting in de toegang en de integrale ondersteuning voor mensen met meervoudige vragen. De verbetering van de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt komt tot uiting in meer ondersteuning voor deze doelgroep en het vrijmaken van capaciteit en budget daarvoor. De menselijke maat komt onder andere tot uiting in de omgang met geconstateerde onregelmatigheden en de gepaste terughoudendheid met sanctioneren.

De verbetering van de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is niet alleen genoemd als succespunt maar ook als knelpunt. De gemeente is er namelijk niet in geslaagd om de frequentie van het contact met cliënten uit cliëntgroep 4 op het beoogde niveau te krijgen. De voornaamste reden hiervoor is gebrek aan capaciteit. Daarnaast was het tijdens de coronacrisis lastiger om meer contact te hebben met cliënten. In de huidige situatie wordt de oplossing van dit knelpunt bemoeilijkt door de krappe arbeidsmarkt. Ook goede inhuur is op dit moment nauwelijks te vinden. Ook breder binnen de integrale uitvoeringsorganisatie is door de krappe arbeidsmarkt en het hogere verloop van personeel continuïteit van dienstverlening een knelpunt. Cliënten ervaren dit knelpunt ook (zie hoofdstuk 5).

Wat de werkgeversdienstverlening betreft is een knelpunt dat het subdoel van één gezamenlijk matchingssysteem nog niet behaald is. Wel is in 2022 een gezamenlijk CRM-systeem ingevoerd waarin werkgeverscontacten worden bijgehouden. Het ontbreken van een systeem waarin werkzoekendenprofielen worden bijgehouden, heeft als praktische consequenties dat de overdracht van een kandidaat die werkfit is via een apart formulier plaatsvindt. Dat maakt het praktisch gezien relatief ingewikkeld om te matchen over gemeentegrenzen heen. Een ander knelpunt is dat er geen structurele samenwerking is tussen het WSP Midden-Holland en aangrenzende WSP's. Er is wel op casusniveau contact tussen werkgeversadviseurs uit verschillende arbeidsmarktregio's. De arbeidsmarktregio Midden-Holland is een relatief kleine arbeidsmarktregio. Er liggen kansen om bijvoorbeeld een klant uit Nieuwerkerk aan den IJssel te matchen in Gouda. Meer in het algemeen gezegd: de kans op een goede match is groter naarmate de 'vijver' waarin gevist wordt groter is. Een gezamenlijk CRM-systeem en meer samenwerking over de grenzen van arbeidsmarktregio's heen vergroot de vijver en daarmee de kans op een geslaagde match.

Een ander verbeterpunt dat tijdens de interviews genoemd is, is dat de werkleerinfrastructuur van Promen mogelijk beter benut kan worden. In de huidige situatie worden cliënten in eerste instantie door de consulent gecoacht en begeleid richting werk of participatie. Als er een traject bij Promen ingezet wordt, dan is dat meestal pas in latere instantie, als de consulent het nodig acht om een aanvullende interventie te doen. Omdat cliënten pas in een relatief laat stadium van de re-integratiefase bij Promen terecht komen, is het lastiger om cliënten te activeren, te motiveren en weer in het werkritme te brengen dan wanneer dit in een vroeg stadium zou gebeuren. Een optimalisatiemogelijkheid is dus om ernaar te streven om trajecten bij Promen in een eerder stadium in te zetten.

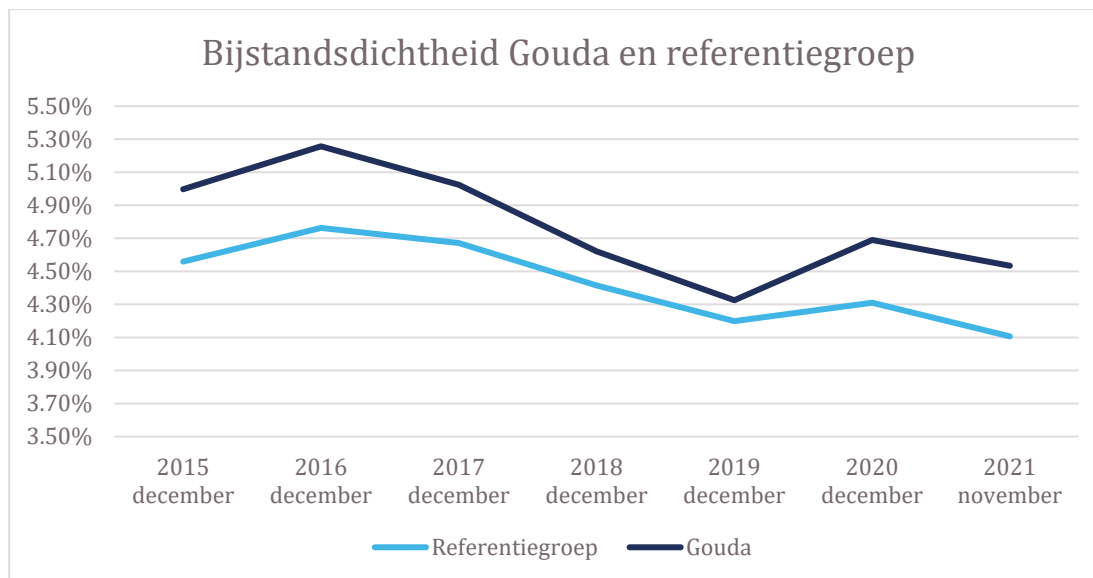
HOOFDSTUK 4.

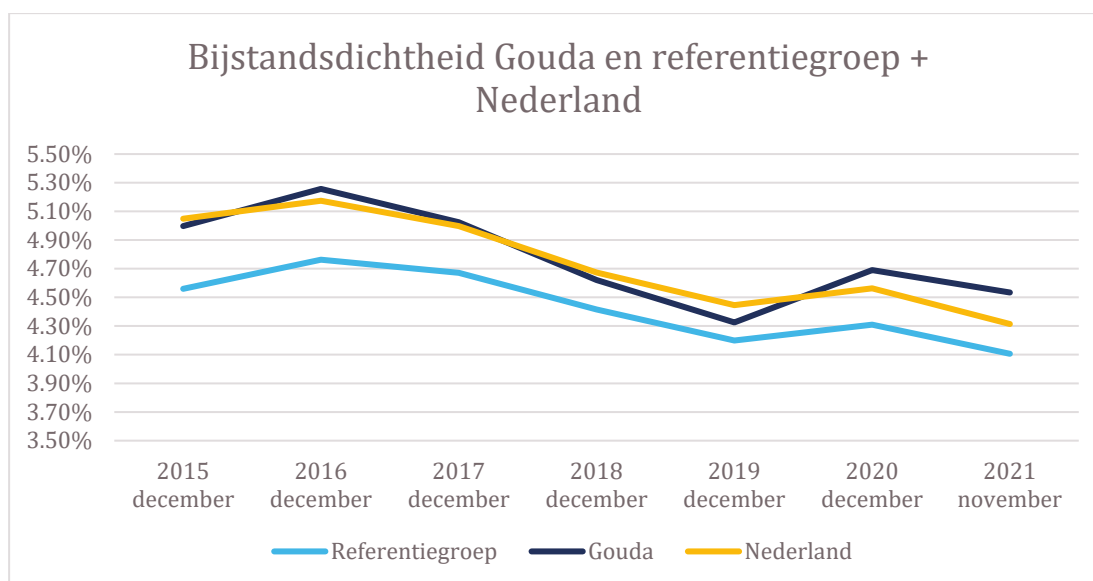
Resultaten

4.1 Overkoepelende resultaten

Wat zijn de voornaamste resultaten van het beleid? Hoe is de uitstroom naar werk? Wat valt op als we de resultaten vergelijken met andere gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur?

In deze paragraaf rapporteren we de voornaamste resultaten van het beleid en vergelijken de resultaten met andere gemeenten (benchmark). Het voornaamste overkoepelende resultaat van het beleid is de mate van uitkeringsafhankelijkheid, gecorrigeerd voor de sociaaleconomische structuur van de gemeente. De uitkeringsafhankelijkheid, ook wel bijstandsdichtheid, betreft het aantal bijstandsuitkeringen ten opzichte van het aantal huishoudens. In de benchmark Participatiewet vergelijken we de bijstandsdichtheid van de gemeente Gouda met een groep referentiegemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur, zoals de werkgelegenheid en het aantal mensen met een arbeidsbeperking. Zo ontstaat zicht op de relatieve prestaties van de desbetreffende gemeente. De groep referentiegemeenten is door Berenschot met zorg samengesteld op grond van de belangrijkste sociaaleconomische kenmerken. Voor een overzicht van de referentiegemeenten, zie bijlage 1. Omdat we de bijstandsdichtheid van Gouda vergelijken met gemeente met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur isoleren we de beïnvloedbare factoren – namelijk beleid, sturing en uitvoering – van de nauwelijks beïnvloedbare factoren – namelijk de sociaaleconomische structuur. Zo ontstaat er inzicht in de prestaties van de gemeente op het terrein van beleid, sturing en uitvoering. De cijfers over de bijstandsdichtheid zijn gebaseerd op gegevens van het CBS.





Zoals blijkt uit de figuur, ligt de bijstandsdichtheid in Gouda in 2020 en 2021 hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten en rond het landelijk gemiddelde. In de periode 2016-2019 heeft Gouda duidelijk een inhaalslag gemaakt ten opzichte van referentiegemeenten: eind 2019 was de bijstandsdichtheid in Gouda nauwelijks meer hoger dan het gemiddelde van de referentiegemeenten. In de periode tot eind 2021 is het verschil ten opzichte van de referentiegemeenten weer wat opgelopen en is de bijstandsdichtheid in Gouda ook weer boven het landelijk gemiddelde uitgekomen. De voornaamste oorzaak hiervan is de relatief hoge instroom in Gouda in 2020 en een deel van 2021.³ Vanaf februari 2021 daalde het instroompercentage in Gouda weer, tot het niveau van andere gemeenten. Aangezien de coronacrisis in alle gemeenten in Nederland speelde en aangezien we Gouda hebben vergeleken met gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur, is de hogere instroom waarschijnlijk het gevolg van het beleid en de uitvoering in Gouda. Onze hypothese is dat de kernwaarde binnen de gemeente van het borgen van de menselijke maat ertoe heeft geleid dat de gemeente Gouda minder streng is aan de poort dan andere gemeenten. De menselijke maat komt, zoals benoemd, ook tot uiting in de omgang met geconstateerde onregelmatigheden en de gepaste terughoudendheid met sanctioneren.

Naast de overkoepelende resultaten zoals we die hebben weergegeven in de benchmark Participatiewet biedt de gemeente Gouda inzicht in de mate waarin de afzonderlijke beleidsdoelen zijn behaald. Hierbij maakt de gemeente een onderscheid tussen de algemene beleidsdoelen en de doelen die zijn geformuleerd in het kader van het programma 'Naar een nieuwe sociale dienst' (zoals toegelicht in hoofdstuk 2). Op de verantwoording van het laatstgenoemde programma komen we in paragraaf 4.5 terug.

Een toelichting op de realisatie van de algemene beleidsdoelen is te vinden in de jaarrekening van de gemeente en in het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' van de gemeente. Zoals benoemd in hoofdstuk 2, is een belangrijke indicator die de gemeente Gouda hanteert de uitstroom uit de uitkering. Uit de rapportages van de gemeente blijkt dat de uitstroom naar werk in diezelfde periode achterbleef bij andere gemeenten. De gestelde doelen voor de uitstroom zijn dus het grootste deel van de onderzoeksperiode (2019, 2020, 2021) niet behaald en vanaf het tweede kwartaal van 2021 wel behaald. In het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' worden voor deze resultaten geen plausibele verklaringen genoemd. In het jaarverslag 2020 wordt de coronacrisis als verklaring genoemd voor achterblijvende resultaten, maar deze verklaring gaat niet op voor de achtergebleven prestaties op het terrein van in- en uitstroom, om

³ Deze bevinding is ook te lezen in het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' van de gemeente Gouda.

bovengenoemde redenen. De uitstroom naar opleidingen ligt in Gouda wel hoger dan in andere gemeenten. De gemeente noemt daarvoor als plausibele verklaring dat de gemeente actief de scholingsplicht toepast.

Het aantal statushouders in de bijstand, een andere indicator waar de gemeente op let, bedroeg op 1 januari 2021 138. Dat is circa 7% van het bestand op dat moment. Deze cliënten zijn gemiddeld drie tot vier keer per jaar gesproken. Een ander concreet doel van de gemeente is om in de periode 2018 tot medio 2022 200 inwoners die langdurig in de bijstand zitten naar blijvend uit te laten stromen. Uit de jaarverslagen van de gemeente blijkt dat dit doel is behaald.

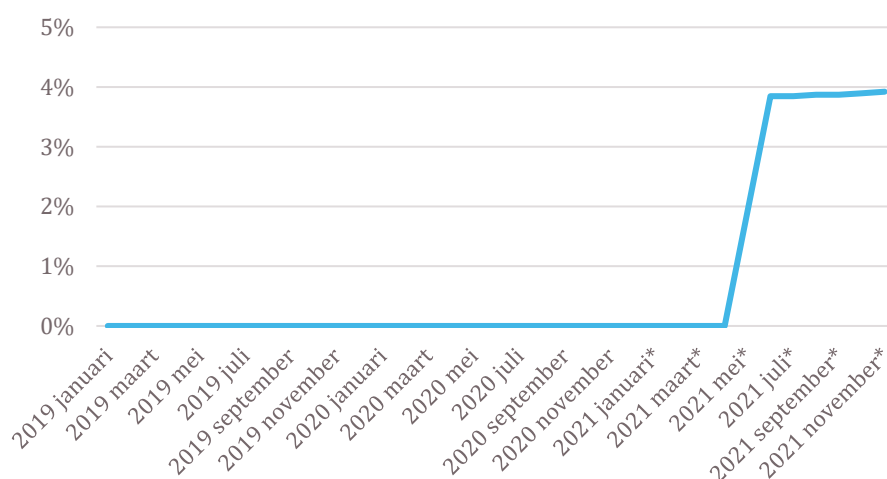
4.2 Bijdrage aan uitstroom door inzet van instrumenten

Hoe worden de middelen over de doelgroepen verdeeld? Wat zijn de bijdragen van trainingen en trajecten op basis van registraties?

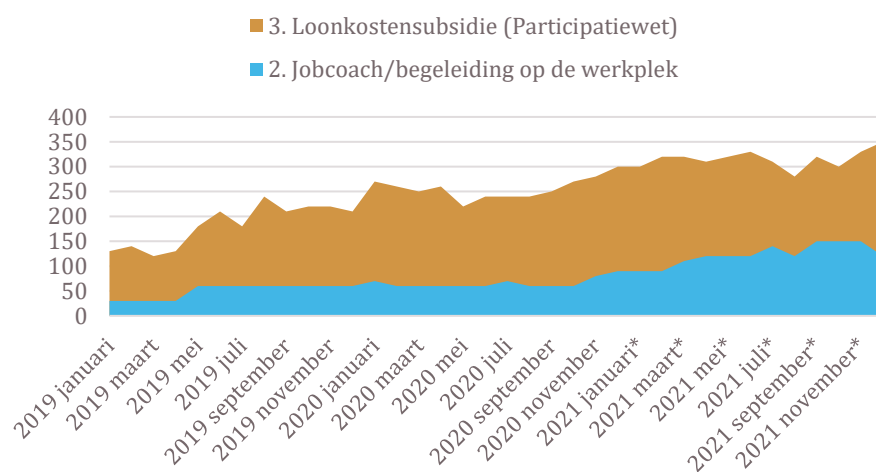
Een van de belangrijkste factoren waarmee de gemeente het overkoepelende resultaat kan beïnvloeden is de inzet van re-integratie-instrumenten die bijdragen aan de uitstroom naar werk. Vanwege het belang ervan wordt de inzet van instrumenten door alle gemeenten op een redelijk hoog detailniveau geregistreerd. Berenschot heeft in het kader van deze opdracht een data-analyse uitgevoerd op de inzet van instrumenten door de gemeente Gouda in de periode 2019 tot en met 2021. De gegevens zijn afkomstig van het CBS. De navolgende figuren geven een visuele weergave van de voornaamste uitkomsten van de analyse. In alle figuren is het aantal voorzieningen ten opzichte van het aantal bijstandsuitkeringen weergegeven, met uitzondering van de figuur met het aantal loonkostensubsidies (dat zijn absolute aantallen). Een sterretje achter de datum wil zeggen dat het CBS voor die maand alleen voorlopige cijfers biedt.



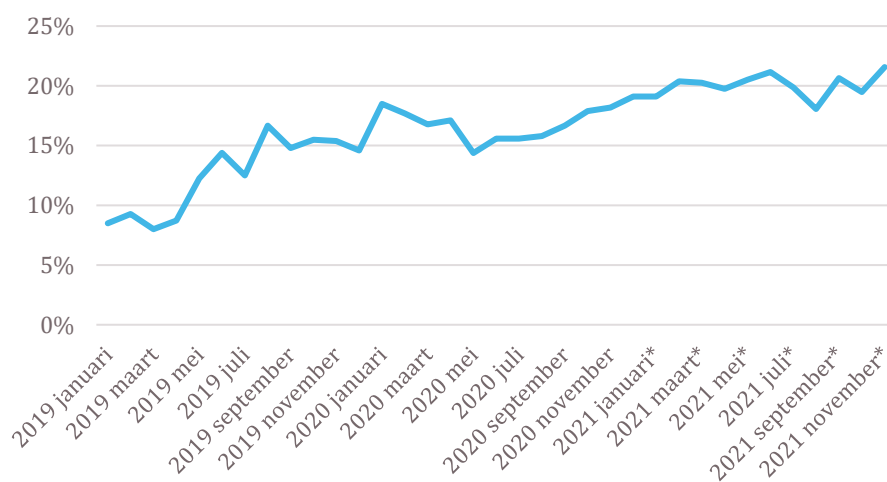
Vrijwilligerswerk en overige sociale activering

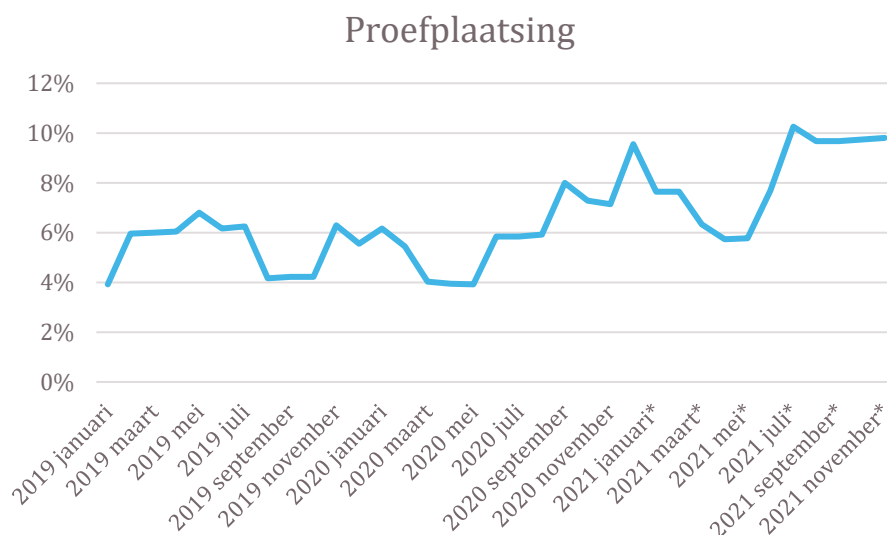


Loonkostensubsidie waarvan jobcoaching



Loonkostensubsidie





In de analyses maken we een onderscheid tussen verschillende typen instrumenten. Zo wordt voor de reguliere bijstandsgroep veelal scholing en/of coaching naar werk of participatie ingezet. Voor mensen met een arbeidsbeperking kunnen loonkostensubsidie en jobcoaching worden ingezet. Voor beide doelgroepen zijn proefplaatsingen en participatieplaatsen inzetbaar. Verder is er voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt de mogelijkheid om vrijwilligerswerk of overige sociale activering in te zetten.

Uit de analyses blijkt dat het beeld klopt dat er in de beginperiode (dat wil zeggen begin 2019) relatief weinig aandacht is besteed aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Begin 2019 waren er namelijk geen registraties van de inzet van vrijwilligerswerk en overige sociale activering. In de loop van 2019, 2020 en 2021 is het totale aantal opgelopen naar 60 (4%). Hoewel dit een verbetering is ten opzichte van de beginperiode, is dit aantal ten opzichte van de totale doelgroep een relatief klein aantal, en ook ten opzichte van het aantal mensen dat langdurig in de bijstand zit (plusminus 500 dossiers). Voor deze lage aantallen zijn twee redenen. De eerste reden is een administratieve reden: er waren begin 2019 geen registraties van de inzet van vrijwilligerswerk en overige sociale activering. De gemeente laat weten dat hier hard aan gewerkt is en wordt, maar dat deze registratie op dit moment nog niet 100 procent compleet is. De andere reden voor de lage aantallen is genoemd in het vorige hoofdstuk, namelijk gebrek aan capaciteit.

Het aantal mensen uit de reguliere bijstandsgroep dat scholing en/of coaching naar werk of participatie ontvangt is in de periode 2019-2021 wel substantieel toegenomen. Ook ten opzichte van de totale doelgroep is dit een substantieel aantal.

Het meest opvallende resultaat voor de gemeente Gouda is de sterke toename van het aantal instrumenten dat de integrale uitvoeringsorganisatie inzet voor mensen met een arbeidsbeperking. In de 2019-2021 is het aantal loonkostensubsidietrajecten bijna verdriedubbeld het aantal mensen dat jobcoaching ontvangt verviervoudigd. In 2019 concludeerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in haar evaluatie van de Participatiewet dat de baankansen van mensen met een arbeidsbeperking sinds de invoering van de Participatiewet nauwelijks verbeterd zijn. Loonkostensubsidie is een instrument dat bij uitstek geschikt is om mensen met een arbeidsbeperking aan de slag te helpen. Als nuance bij dit resultaat merken we wel op dat zowel landelijk als in Gouda het aantal loonkostensubsidietrajecten in 2019 sterk was achtergebleven bij de verwachting. Die verwachting is onder andere naar buiten gebracht door het ministerie van SZW en Berenschot en is gebaseerd op de geprognosticeerde omvang van de nieuwe doelgroepen. Aangezien de nieuwe doelgroepen afhankelijk zijn van ondersteuning van de gemeente is de prognose een goede indicator van de ondersteuningsbehoefte: alle cliënten hebben ondersteuning nodig,

dus het aantal voorzieningen zou ongeveer even hoog moeten liggen als het geprognosticeerde aantal cliënten. Uit het prognosemodel van Berenschot blijkt dat er in 2021 plusminus 350 mensen uit de nieuwe doelgroep zouden zijn. Dit komt overeen met het aantal lopende loonkostensubsidietrajecten eind 2021. Het aantal loonkostensubsidietrajecten lag in 2019 echter fors lager dan de omvang van de nieuwe doelgroep. Er was dus duidelijk een inhaalslag nodig.

4.3 Invloed coronacrisis

Welke invloed heeft corona gehad op de uitvoering en bestedingen?

De coronacrisis heeft voor Gouda, net als in veel andere gemeenten, veel effect gehad op de werkprocessen en op de resultaten. Er zijn extra mensen ingestroomd, terwijl het door de coronamaatregelen lastiger was om mensen te re-integreren. De hele dienstverlening is namelijk aangepast geweest naar digitale dienstverlening. Veel re-integratietrajecten konden vanwege de maatregelen niet doorgaan of moesten anders worden vormgegeven. Ook de extra aandacht voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kon niet gegeven worden in de mate waarin men dat had gewild. Het is namelijk, zeker voor deze doelgroep, niet goed mogelijk om de extra aandacht te geven via digitale dienstverlening.

Daarnaast is een deel van de capaciteit van de integrale uitvoeringsorganisatie ingezet om twee tijdelijke steunregelingen van de Rijksoverheid uit te voeren, de Tijdelijke overbruggingsregeling zelfstandig ondernemers (Tozo) en de Tijdelijke Ondersteuning Noodzakelijke Kosten (TONK). Deze capaciteit kon niet ingezet worden voor de uitvoering van de Participatiewet. Er zijn geen extra (tijdelijke) consultants aangenomen. Positief is dat inwoners wel heel tevreden waren met de uitvoering van de tijdelijke regelingen; dit straalde ook af op de consultants die het extra werk verzet hebben.

Verder is sociaal ontwikkelbedrijf Promen, dat een deel van de re-integratietrajecten uitvoert, tijdelijk dicht geweest in verband met aanpassing van het ventilatiesysteem. Ook veel projecten konden niet doorgaan of zijn in kleinere omvang doorgegaan.

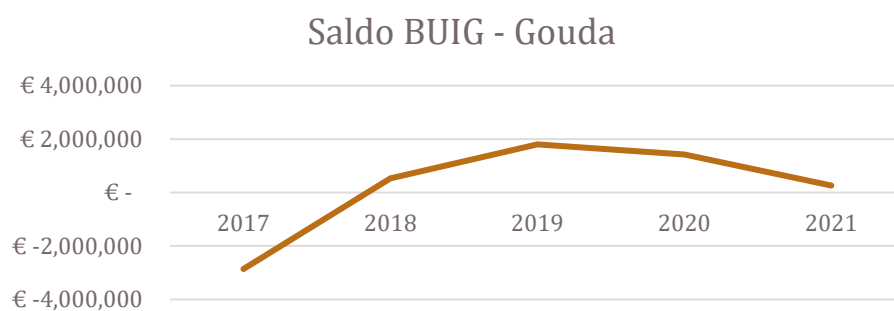
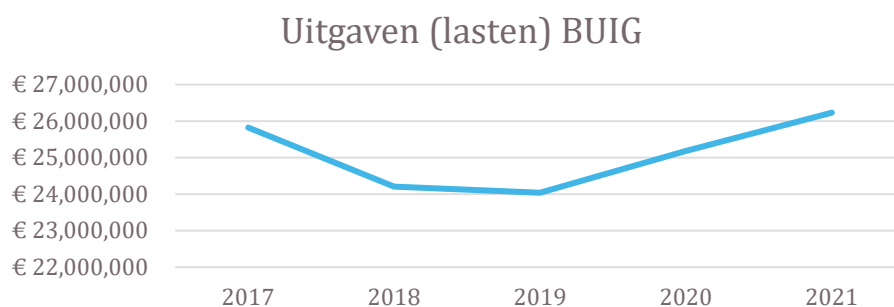
4.4 Financiële resultaten

Wat is het totale gemeentelijke budget voor de uitvoering van de Participatiewet en uit welke deelbudgetten bestaat dit budget?

De financiering van de Participatiewet is als volgt georganiseerd. De Rijksoverheid biedt gemeenten een budget voor uitkeringen en loonkostensubsidies via de zogenoemde gebundelde uitkering (BUIG). Het budget voor uitkeringen wordt voor gemeenten groter dan 40.000 inwoners verdeeld middels een objectief verdeelmodel. Dat wil zeggen dat de omvang van het budget afhangt van statistische factoren die niet door gemeenten te beïnvloeden zijn, bijvoorbeeld de sociale structuur en de arbeidsmarktstructuur. Als gemeenten minder uitgeven dan het objectief bepaalde budget, dan mogen ze het overschot houden. Als ze meer uitgeven, dan moeten ze het tekort zelf oplossen. Het budget voor loonkostensubsidies wordt sinds 2022 door het Rijk verdeeld op basis van realisaties. Dat betekent dat het aantal daadwerkelijk ingezette loonkostensubsidietrajecten bepalend is voor het budget. De BUIG-budgetten en -realisaties zijn voor gemeenten transparant, want het BUIG-budget wordt apart overgemaakt door het ministerie van SZW en is geen onderdeel van het Gemeentefonds.

Een overzicht van BUIG-saldi als percentage van het jaarlijkse budget van de Groene Hart gemeenten van de afgelopen jaren (2017 tot en met 2021) staat in de navolgende tabel. De gegevens zijn afkomstig van het ministerie van SZW. Na de tabel hebben we ook nog enkele figuren opgenomen die de resultaten visueel uitlichten.

Saldi BUIG als % van het budget	2017	2018	2019	2020	2021
Gouda	-12,68%	2,18%	7,14%	5,49%	0,99%
Waddinxveen	-7,71%	7,14%	19,25%	20,69%	6,14%
Zuidplas	-16,61%	-7,44%	-1,24%	8,86%	5,23%
Bodegraven-Reeuwijk	-11,60%	6,62%	7,43%	5,99%	1,44%



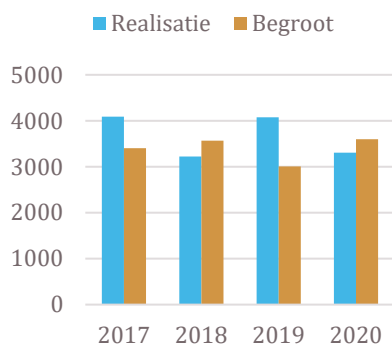
Zoals blijkt uit de figuur, zijn de BUIG-lasten van de gemeente in 2020 en 2021 gestegen ten opzichte van 2019. Ondanks de stijgende BUIG-lasten is in 2020 een positief BUIG-saldo gerealiseerd. Het BUIG-saldo was in 2021 nog steeds positief, zij het lager dan in 2020. Daarnaast was er in 2020 sprake van een incidentele opbrengst van € 439.000.

Naast het BUIG-budget ontvangen gemeenten een apart budget voor re-integratie. Een deel van het re-integratiebudget is berekend op basis van de reguliere bijstandsdoelgroep die ook al vóór de invoering van de Participatiewet door gemeenten ondersteund werd. Daarbovenop stelt een extra budget ter beschikking voor de re-integratie van nieuwe doelgroepen. De re-integratiebudgetten zijn beide versleuteld in het Gemeentefonds. Het is voor gemeenten dus moeilijk om transparant te krijgen hoeveel geld ze voor deze taken ontvangen. Daardoor is het ook nauwelijks te achterhalen of een gemeente meer of minder uitgeeft dan het re-integratiebudget. Ook voor dit onderzoek is dat niet mogelijk gebleken. We kunnen alleen een overzicht bieden van de begrote uitgaven en de gerealiseerde uitgaven. Een overzicht daarvan staat in de navolgende tabel en figuur. De gegevens zijn afkomstig van het dataportaal financiën decentrale overheden.⁴ Op het moment van schrijven zijn alleen de resultaten over 2019 en 2020 bekend.

⁴ Zie <https://www.findo.nl/>.

Gouda	2017		2018		2019		2020	
Bedragen in duizenden €	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie	Begroot	Realisatie
6.5 Arbeidsparticipatie	3402	4089	3567	3223	3008	4077	3598	3307

Arbeidsparticipatie



Zoals blijkt uit de figuur, werd er in 2019 meer besteed aan re-integratie dan begroot en in 2020 juist minder besteed dan begroot. In 2020 waren er wel hogere uitgaven begroot dan in 2019, maar de realisatie was juist lager dan in 2019. De verklaring hiervoor is dat in 2020 als gevolg van de coronacrisis minder re-integratieactiviteiten konden worden uitgevoerd.

4.5 Verantwoording

Hoe meten de gemeenten de effectiviteit van hun participatiebeleid? Voeren zij metingen uit of de gestelde doelen en streefwaarden worden bereikt? En hoe wordt de gemeenteraad meegenomen?

De monitoring en verantwoording van de resultaten vindt binnen de gemeente Gouda plaats door middel van voortgangsrapportages en via het jaarverslag. Daarnaast heeft de gemeente, zoals toegelicht in paragraaf 4.2, een apart 'Verslag van de re-integratie 2020-2021' uitgebracht. Deze verslagen worden ook met de raad gedeeld. Het jaarverslag beperkt zich tot hoofdlijnen en bevat tevens informatie hoe het ervoor staat met de concrete indicatoren en streefwaarden. Het 'Verslag van de re-integratie 2020-2021' bevat geeft hierover informatie op een dieper detailniveau.

In paragraaf 4.2 is reeds toegelicht in hoeverre de algemene beleidsdoelen zijn behaald. Naast de algemene beleidsdoelen heeft de gemeente in de afgelopen periode ook gewerkt aan het programma 'Naar een nieuwe sociale dienst'. De voortgang van dit programma wordt verantwoord in speciale voortgangsrapportages. Deze worden elk kwartaal opgesteld en ook aan de raad gestuurd. Deze informatie is eveneens op een dieper detailniveau, namelijk op projectniveau. Het overkoepelende resultaat over de gehele programmaperiode (2018-2022) is dat de basis van de dienstverlening op orde is gebracht. Dit geldt zowel voor de gemeentelijke integrale uitvoeringsorganisatie als voor het regionale WSP. Een aantal deelprojecten is in de programmaperiode onvoldoende van de grond gekomen en zal op een later moment gerealiseerd moeten worden. Deze verbeterpunten zijn genoemd in paragraaf 3.4.

Verder heeft de gemeente in 2019, 2020 en 2021 de cliëntervaringen en cliënttevredenheid van Participatiewetcliënten laten onderzoeken. Op het terrein van de Wmo is dit een wettelijke verplichting, op het terrein van de Participatiewet niet. De gemeente Gouda laat met deze periodieke onderzoeken zien dat ze de ervaringen van cliënten belangrijk vindt. De raad is over de uitkomsten van deze onderzoeken geïnformeerd. In het volgende hoofdstuk vatten we de belangrijkste resultaten samen.

Om de mening van de raad op te halen is een korte raadsenquête opgesteld met een aantal vragen over de kaderstelling en verantwoording. Hier hebben tien raadsleden op gereageerd, waarvan de helft ook al

vóór de recente verkiezingen in de raad plaatsnamen. De antwoorden van de andere vijf respondenten (welke nieuw in de raad hebben plaatsgenomen) nemen we gepast mee in onze overwegingen. De raad geeft aan overwegend positief te zijn over in hoeverre zij worden meegenomen in het opstellen van kaders. Over de verantwoording van de resultaten zijn ze niet volledig tevreden. Ze geven daarnaast aan dat ze voldoende gevoel bij de uitvoeringspraktijk te hebben. Men geeft aan dat er korte lijntjes met Promen zijn en dat werkbezoeken mogelijk zijn, hoewel dat al even geleden lijkt te zijn. Meer raadsbezoeken lijken dus een wens te zijn. Daarnaast geeft men aan niet altijd voldoende inzicht in de instrumenten en overwegingen daartoe te hebben, alsook de kosten er van. De kwaliteit van de verantwoordingsinformatie wordt wel overwegend positief beoordeeld, waarbij iets minder dan de helft van de respondenten (die al eerder plaatsnamen in de raad) hier negatief over is. De timing van verantwoordingsinformatie wordt als positief beoordeeld, en men geeft aan dat deze tijdig genoeg is om bij te kunnen sturen. Het onderwerp Participatie leeft niet heel sterk bij de Raad, zo geven zij dit op een schaal van 1 tot 10 gemiddeld een 6.

HOOFDSTUK 5.

Cliëntervaringen

5.1 Inleiding

Om vast te stellen in hoeverre klanten tevreden zijn met de gemeente Gouda hebben we een beeld gevormd van de cliëntervaringen op basis van ervaringsonderzoeken onder zowel cliënten als werkgevers gedaan. We zien zowel werkzoekenden als werkgevers als klant van de gemeente, aangezien zij beide een dienst of ondersteuning ontvangen. We hebben gebruik gemaakt van een recent uitgevoerd ervaringsonderzoek dat in opdracht van de gemeente is gedaan.⁵ In alle vier de Groene Hart gemeenten bleek het nodig om zelf een ervaringsonderzoek onder werkgevers uit te voeren. Omdat een belangrijk deel van de werkgevers regionaal werkt en omdat er voor de vier Groene Hart gemeenten twee en niet vier werkgeversservicepunten zijn, hebben we in totaal twaalf interviews afgenomen.

Het is van belang om op te merken dat het ervaringsonderzoek wat wij zelf hebben uitgevoerd een relatief beperkte omvang heeft en dat het beeld dat we op basis daarvan gevormd hebben wel illustratief is maar niet representatief. Dat wil zeggen dat we met het beeld uit de ervaringsonderzoeken wel onze andere bevindingen kunnen illustreren en nuanceren maar ze niet kunnen opvatten als eigenstandige bevindingen. Als er sprake is van een representatief aantal werkgevers dan zou het aantal interviews hoger liggen en dan zouden de onderzoeken cliënttevredenheidsonderzoeken kunnen worden genoemd, waaruit eigenstandige conclusies kunnen worden getrokken.

5.2 Ervaringen van werkzoekenden

Zijn bijstandsgerechtigden tevreden met de ondersteuning van de gemeente? Welke effecten ervaren bijstandsgerechtigden van de ondersteuning van de gemeenten?

Om de ervaringen van cliënten in Gouda te onderzoeken hebben wij gebruik gemaakt van een eerder uitgevoerd kwalitatief cliënttevredenheidsonderzoek uit december 2021. Dit onderzoek is met een respons van veertig cliënten voldoende representatief om mee te nemen in het onderzoek en voorkomt dat klanten dubbel belast worden met vragen over hun ervaring. De cliënten in Gouda geven aan over het algemeen tevreden te zijn met de dienstverlening van de gemeente. Ze ervaren een positieve bejegening bij de aanvraag van ondersteuning en geven aan goed te zijn geholpen. De meeste van de cliënten in Gouda ontvingen ondersteuning bij het vinden van een nieuwe baan. Het merendeel voelt zich echt geholpen door de consulent, hoewel het voor een deel van de cliënten ook niet voldeed aan de verwachtingen. In zo'n geval waren de aangeboden vacatures niet altijd passend of kreeg men niet de verwachte hulp. De meeste cliënten wisten in korte tijd een baan te vinden, hoewel dit voor een klein deel niet per se als een passende functie wordt ervaren. De knelpunten die naar voren zijn gekomen zijn de wisselingen van personeel, de stress die wettelijke wachttijd oplevert en een gebrek aan nazorg.

De positieve ervaringen van cliënten en de ervaren knelpunten komen in grote lijnen overeen met onze andere bevindingen die we in eerdere hoofdstukken hebben geschetst. Zo blijkt uit ons beeld van de uitvoering dat de menselijke maat een belangrijk uitgangspunt is. Dat uitgangspunt is van invloed op de cultuur binnen de integrale uitvoeringsorganisatie en heeft haar weerslag op de bejegening van cliënten.

⁵ I&O Research, 'Dienstverlening Participatiewet gemeente Gouda', december 2021.

Het gebrek aan capaciteit en de wisselingen van personeel blijken eveneens uit ons beeld van de uitvoering, net als de bevinding dat er momenteel een gebrek is aan nazorg.

5.3 Ervaringen van werkgevers

Hoe tevreden zijn werkgevers met de dienstverlening van de gemeenten (het aanleveren van kandidaten voor vacatures en het bieden van ondersteunende instrumenten om werkzoekenden aan de slag te helpen) en met het proces van de dienstverlening?

De werkgeverservaringen van Gouda zijn zoals toegelicht gebaseerd op een kleine steekproef onder werkgevers in de regio, die ervaring hebben met de dienstverlening. Rekening houdend met de omvang van de steekproef hebben we hier ook een aantal ervaringen kunnen ophalen. De ervaringen van werkgevers zijn over het algemeen positief. De werkgevers geven aan een vaste accounthouder binnen de gemeente te hebben waar zij goed contact mee hebben en tevreden over zijn. De accounthouder weet over het algemeen goed wie past bij de werkgever en draagt zo de juiste kandidaten aan. Daarnaast is de gemeente ook proactief in het aanbieden van kandidaten, en doet zij dit niet alleen wanneer er een vacature uit staat. Dit wordt gewaardeerd door de werkgevers, en zij beschrijven de gemeente dan ook als bereidwillig om mee te denken. De gemeente denkt goed mee in de begeleiding van kandidaten en biedt jobcoaching aan wanneer nodig, iets waar de werkgevers zich positief over uitlaten. Als laatste ervaren de werkgevers weinig administratieve lasten en een snelle reactie van de gemeente indien nodig. Een laatste punt dat werd meegegeven is dat de gemeente niet altijd beschikt over een volledig zicht op alle beschikbare kandidaten, waar de werkgever in deze tijden van personeelstekorten juist op zoek is naar veel kandidaten.

Bijlage 1. Referentiegemeenten

Gouda

- Alkmaar
- Gorinchem
- Hilversum
- Hoogeveen
- Hoorn
- Leidschendam-Voorburg
- Maassluis
- Rheden
- Wageningen
- Zoetermeer

B 49



Managementsamenvatting

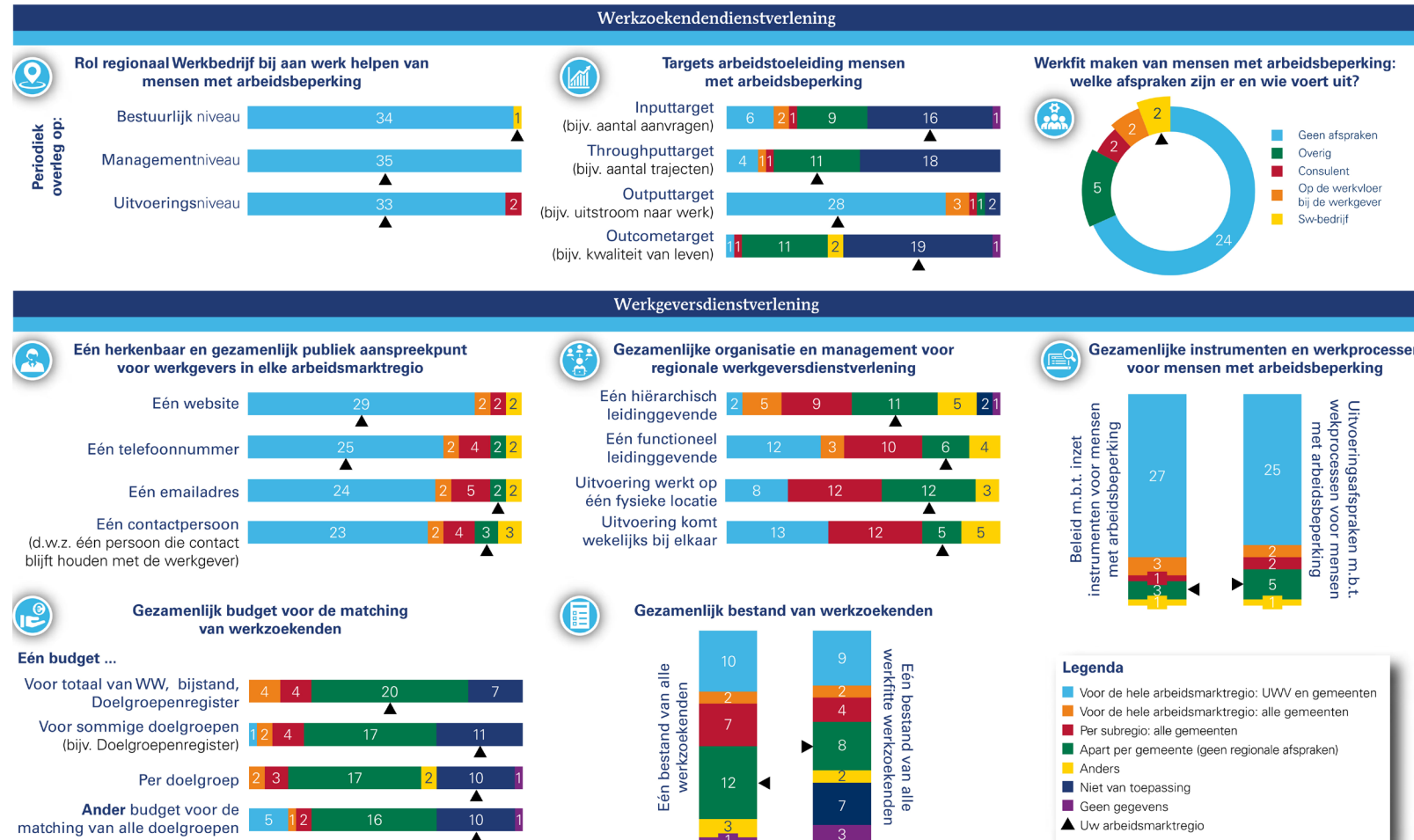
H1 Inleiding

H2 Overkoepelend beeld

Arbeidsmarktregio's

Midden-Holland

Overzicht werkzoekenden- en werkgeversdienstverlening



Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Transformatie van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT

Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT

030 2 916 916

www.berenschot.nl

TECHNISCHE REACTIE
VAN GEMEENTE GOUDA D.D. 30 JUNI 2022

BETREFT: NOTA VAN BEVINDINGEN ONDERZOEK PARTICIPATIEBELEID GROENE HART REKENKAMER

Paginanummer en regelnummer	Opmerking	Opmerking wel of niet overgenomen in rapport	Toelichting
11, regel 7 (de figuur)	De figuur is o.i. onduidelijk waardoor het lijkt of de arbeidsmarktregio Midden-Holland alleen bestaat uit Krimpenerwaard. Suggestie ter verbetering zou zijn: duidelijk te maken welke gemeenten behoren tot de arbeidsmarktregio Midden-Holland.	Overgenomen	
11, regel 7 en algemene opmerking	De sociale dienst in Gouda heeft sinds 1-1-2021: de Integrale Uitvoeringsorganisatie (IUO). Dit geldt voor alle keren dat 'sociale dienst' in het rapport wordt gebezigd: moet zijn: integrale uitvoeringsorganisatie. De term 'sociale dienst' hanteren we niet meer.	Overgenomen	
11, regel 10	Niet alle Groene Hart gemeenten zijn partner van Promen. Gemeente Bodegraven-Reeuwijk (wel Groene Hart gemeente, wel gemeente uit de arbeidsmarktregio Midden-Holland, wel deelnemer aan WSP Midden-Holland) is geen partner van Promen. Deze gemeente is partner van Ferm Werk (ontwikkelbedrijf Woerden).	Overgenomen	
11, regel 16 en 17	Gemeente Zuidplas (als Groene Hart gemeente) is geen partner in het WSP Midden-Holland. Partner gemeenten in het WSP Midden-Holland zijn; Gouda, Waddinxveen, Krimpenerwaard en Bodegraven-Reeuwijk.	Overgenomen	
12, regel 20	Moet zijn: harmoniseren én professionaliseren van de werkgeversdienstverlening.	Overgenomen	
12, regel 20	Aanvulling: Tevens worden middelen 'Versterken arbeidsmarkt' ingezet.	Overgenomen	
12, regel 21	WSP Midden-Holland kent een jaarlijks uitvoeringsplan (geen projectplan).	Overgenomen	
12, regel 23	Gouda hanteert geen doelstelling voor instroom (monitort de instroom wel) en heeft hier ook geen streefwaarde voor.	Overgenomen	
12, regel 24	Bij voornaamste indicatoren/streefwaarden ontbreken in de rapportage: t.w. het aantal gerealiseerde garantiebanen, aantal gerealiseerde Beschut Werken plekken, aantal plaatsingen via social return, jeugdwerkloosheid, de waardering van cliënten voor de dienstverlening en de uitstroom van statushouders naar werk en/of school (er wordt niet gestuurd op: het aantal statushouders in de bijstand).	Overgenomen	
13, regel 13	"in het bijzonder statushouders" geeft te veel accent aan deze groep. Dit doet geen recht aan de dienstverlening aan de andere doelgroepen.	Overgenomen	
13, regel 22	Integraal team moet zijn: multidisciplinair team	Overgenomen	
13, regel 24	Door de sociale dienst moet zijn: door een consultant expertise werk en inkomen in de integrale uitvoeringsorganisatie.	Overgenomen	

13, regel 27	De gemeente Gouda kijkt juist naar mogelijkheden en talenten van de cliënten (ipv focus op de belemmeringen).	Overgenomen	
13, regel 33-39	Het Werkpunt is een dienstverleningsvorm én een pilot onder het WSP. Het intensieve contact tussen de adviseur WSP en de werkzoekende staat hierin centraal. Er kunnen branchetrajecten ingezet worden, maar dit is geen specifiek doel op zich. Het Werkpunt maakt voor de matching verder gebruik van bestaande én nieuwe werkgeversrelaties. Branchetrajecten kunnen voor alle werkzoekenden ingezet worden vanuit het WSP.	Overgenomen	
14, regel 3	Het lijkt nu of de gemeente alleen scholing en bemiddeling na en tijdens werk inzet voor klantgroep 2 en 3. Hiervoor worden echter veel meer instrumenten ingezet. Zie ook het verslag van de re-integratie 2020-2021.	Overgenomen	
14, regel 4	Aanvulling: en waaronder ook de dienstverlening en branchetrajecten van het WSP.	Overgenomen	
14, regel 19	Eind 2021 waren het bijna 500 dossiers (begin 2021: 460).	Overgenomen	
14, regel 20	Het gaat niet om vinden van Participatieplaatsen, maar om sociale activering, bv door vrijwilligerswerk. Gemeente Gouda heeft geen Participatieplaatsen ingezet in 2020 en 2021.	Overgenomen	
14, regel 32 en 33	'Organiseert de gemeente weerbaarheidstrainingen' vervangen door: werkt continue aan goede werkafspraken en verbeterpunten in de dienstverlening. Hiervoor worden ESF-subsidies ingezet.	Overgenomen	
14, regel 42	Er zijn meerdere (niet slechts 1) speciale consultants voor mensen met een arbeidsbeperking	Overgenomen	
15, regel 2	Aanvulling: in behandeling zijn <i>bij een GGZ-instelling</i> .	Overgenomen	
15, regel 6	We herkennen niet dat we geen specifieke interventies hebben voor cliënten die niet beschut kunnen werken en niet bij een reguliere werkgever. Wij hebben deze cliënten in beeld en bieden hen ondersteuning	Deels overgenomen	De cliëntgroep is in beeld en krijgt ondersteuning, maar er is geen specifieke interventie geconstateerd die recht doet aan het geconstateerde probleem. We hebben dit in de tekst verhelderd.
15, regel 13/14	Het WSP Midden-Holland werkt conform Uitvoeringsplannen (niet: projectplan) en stimuleert werkgevers om op een mensgerichte, slimme en financieel aantrekkelijke manier te ondernemen. Daarmee wil het WSP meer mensen in Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Krimpenerwaard en Waddinxveen aan het werk helpen en houden. (niet: hoofddoel is harmoniseren).	Deels overgenomen	De gesuggereerde formulering vertelt niet wat er verandert in de dienstverlening van het WSP en is daarom niet

			geschikt als toelichting op het uitvoeringsplan.
15, regel 16	Sinds januari 2022 onder 1 functioneel leidinggevende	Overgenomen	
15, regel 21	Aanvulling: een gezamenlijk CRM systeem WBS is in 2022 ingevoerd.	Overgenomen	
15, regel 27	Zie de eerdere opmerking over het Werkpunt (bij pagina 13). Het is niet zo dat de branchetrajecten alleen maar aan het Werkpunt gekoppeld zijn. Branchetrajecten worden uitgevoerd door het WSP.	Overgenomen	
15, regel 29-32	Het RMT Midden-Holland is ingericht medio 2021. Gelet op de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt moeten medewerkers soms van baan wisselen, of zich aanpassen om hun huidige werk te kunnen behouden. Sommige mensen hebben daar extra ondersteuning bij nodig. Gemeenten, vakbonden, UWV, werkgeversorganisaties en onderwijsinstellingen werken samen om die hulp te kunnen bieden en vormen samen RMT Midden-Holland. Het WSP, RMT en Leerwerkloket werken steeds meer samen.	Overgenomen	
16, regel 7-8	Dit geldt voor cliënten uit klantgroep 4 (die niet kunnen werken); cliënten uit klantgroep 3, ook met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, worden wel vaker gesproken.	Overgenomen	
16, regel 14	Gezamenlijk CRM systeem (WBS) is wel ingevoerd voor werkgeversrelaties en vacatures. Er is geen gezamenlijke werkzoekendensysteem waardoor matching niet mogelijk is. Het gaat hier dus om een gezamenlijk matchingssysteem en niet zozeer om een CRM systeem. Het CRM systeem dat we gebruiken is over de grenzen van de AMR inzichtelijk.	Overgenomen	
17, regel 14	Er wordt niet aangegeven om welke sociaal-economische kenmerken het gaat.	Overgenomen	
17, regel 19 18, regel 1	Deze cijfers zijn niet te herleiden. Kan worden aangegeven welke data uit welke bon(nen) hiervoor zijn gebruikt.	Overgenomen	
18, regel 2	Aanvulling: ... de bijstandsdichtheid in Gouda <i>in 2020 en 2021</i> hoger dan ...	Overgenomen	
18, regel 11 en 12	Welke beslissingen in beleid en uitvoering leiden dan tot die hogere instroom? Dit wordt niet duidelijk uit de tekst. De factor situatie op de arbeidsmarkt (in de arbeidsmarktregio en in aanpalende regio's zoals de regio Rijnmond) kan hebben bijgedragen aan hogere instroom en achterblijvende uitstroom.		
18, regel 25	Gouda heeft geen doel gesteld voor de instroom. Wel voor afname van het aantal dossiers en afname van het aantal langdurig bijstandsgerechtigden.	Overgenomen	
18, regel 26 en 27	In het verslag van de re-integratie 2020-2021 wordt aangegeven: De gepresenteerde resultaten van de re-integratie zijn sterk negatief beïnvloed door de coronacrisis en geven meer een beeld van hoe de gemeente Gouda de coronacrisis doorstaat. op blz 3 en 15	Niet overgenomen.	Er staat al in de tekst het volgende benoemd: "In het jaarverslag 2020 wordt de coronacrisis als

			verklaring genoemd voor achterblijvende resultaten, maar deze verklaring gaat niet op voor de achtergebleven prestaties op het terrein van in- en uitstroom, om bovengenoemde redenen.”
18, regel 28 en 29	De factor situatie op de arbeidsmarkt (in de arbeidsmarktregio en in aanpalende regio's zoals de regio Rijnmond) kan hebben bijgedragen aan hogere instroom en achterblijvende uitstroom.	Niet overgenomen.	In het rapport staat het volgende benoemd: “Aangezien de coronacrisis in alle gemeenten in Nederland speelde en aangezien we Gouda hebben vergeleken met gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur, is de hogere instroom waarschijnlijk het gevolg van het beleid en de uitvoering in Gouda.”
19, regel 7-9	Dit is verantwoord in de jaarverslagen 2019 (op blz. 36 en 42; afname van 177); van 2020 (op blz. 38 en 45; afname van 338); en van 2021 (op blz. 45 en 56; afname van 465)	Overgenomen	
21, regel 1	Participatieplaatsen zijn niet ingezet in 2020 en 2021.	Overgenomen	
21, regel 8-15	Dat er begin 2019 geen registraties waren van de inzet van vrijwilligerswerk en overige sociale activering heeft vooral te maken met onvolledige <i>registratie</i> in de Suite (na opschoning en nieuwe start cf de SRG-systematiek). Hier is en wordt hard aan gewerkt; deze registratie is op dit moment nog niet 100% compleet.	Overgenomen	

	Navraag bij cliënten leert dat een groot deel vrijwilligerswerk doet of mantelzorg verleent.		
21, regel 13	Eind 2021 waren het bijna 500 dossiers (begin 2021: 460).	Overgenomen	
22, regel 9	Maatregelen niet doorgaan aanvullen met: of moesten anders worden vormgegeven.	Overgenomen	
22, regel 30,31	De opmerking over rijksbudget voor LKS obv realisaties klopt vanaf 1 januari 2022. Dit is niet relevant voor de onderzoeksperiode 2019-2021, toen het budget voor loonkostensubsidies nog meeding in de verdeling via het objectieve verdeelmodel.	Niet overgenomen	Dit contextgegeven is van belang voor een van onze aanbevelingen voor de toekomst.
24, regel 5	Aanvulling: daarnaast was er in 2020 een eenmalig voordeel van 439.00 euro veroorzaakt door de correctie compensabele BTW over voorgaande jaren. Voor een bedrag van 439.000 euro is teveel betaalde BTW terugontvangen nadat bezwaar is gemaakt bij De Belastingdienst.	Overgenomen	
24, regel 12 en 13	In onze beleving bevatten de jaarverslagen niet weinig informatie over hoe het ervoor staat met concrete indicatoren en streefwaarden. Vermeld worden nl (programma 4, Thema: Programma 'naar een nieuwe sociale dienst' en aan het werk en meedoen): • Banen • Bijstandsdichtheid • Aantal dossiers • Uitstroom naar werk en/of school • Uitstroom van statushouders • Afname aantal langdurig uitkeringsgerechtigden • Aantal gerealiseerde garantiebannen (vs doel) • Aantal gerealiseerde Beschut Werken plekken (vs doel) • Aantal plaatsingen social return (vs doel) • Waardering van cliënten voor de dienstverlening als geheel • Extra gerealiseerde plaatsingen door het WSP • Aantal gerealiseerde leer-werkplekken door het WSP • Deelname aan IPS trajecten, school@work • Aantal besluiten Tozo • Aantal besluiten TONK En bij Jeugdwerkloosheid het aantal werkzoekende jongeren (bij programma 1 in de begroting)	Overgenomen	
26, regel 23	Het rapport uit december 2021 betreft een kwalitatief onderzoek. Voor de duidelijkheid is het misschien goed te vermelden dat dit niet hetzelfde is als het jaarlijkse (kwantitatieve en schriftelijke/digitale) cliënt tevredenheidsonderzoek.	Overgenomen	

26, regel 33	Tav de stress die de wettelijke wachttijd oplevert: wij constateren o.b.v. van de CTO's van de afgelopen 4 jaar dat het % cliënten dat hier problemen mee heeft structureel afneemt, van 57% in 2018 via 51% in 2019 tot 41% in 2021. Streven van de gemeente Gouda is dat de eerste betaling binnen 30 dagen na melding wordt gedaan.		
Figuren in bijlage 2 op blz. 29	Figuren genummerd van links naar rechts, van boven naar beneden: - Figuur 4: één contactpersoon voor de werkgever: dit is geregeld voor de hele arbeidsmarktregio, gemeenten en UWV - Figuur 5: 2^e balkje: er is 1 functioneel leidinggevende voor de hele arbeidsmarktregio - Figuur 5: 3^e balkje: de uitvoering werkt op één fysieke locatie: pijltje moet staan bij 'anders' - Figuur 5: 4^e balkje: de uitvoering van de hele arbeidsmarktregio komt wekelijks bij elkaar (pijltje moet staan bij lichtblauwe deel van de balk) - Figuur 7: 4^e balkje: Er is ander budget voor de matching van alle doelgroepen voor de gehele arbeidsmarktregio (pijltje moet staan in lichtblauwe deel)	Deels overgenomen	De figuur heeft het volgende doel: "Drie jaar geleden was er nog beperkt sprake van regionale samenwerking binnen het WSP Midden-Holland, waardoor er sprake was van een achterstand, zo bleek uit een onderzoek van Berenschot ¹ uit 2019 naar de harmonisatie in dienstverlening in alle 35 arbeidsmarktregio's (zie bijlage 2)." We hebben voor de duidelijkheid het jaartal 2029 erbij vermeld. De figuur zelf passen we niet aan, gelet op het doel dat we ermee hebben.
algemeen	Bronvermelding bij de tabellen en figuren ontbreekt	Overgenomen	

¹ Schenderling, P.J., et al. (2019), 'Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers'. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW.

Toelichting op format: De eerste twee kolommen worden door de gemeente ingevuld. De laatste twee kolommen worden ingevuld door de onderzoekers.