



# WERK AAN DE WINKEL

Evaluatie van het  
participatiebeleid

**REKENKAMERCOMMISSIE**

MAART 2019



**EINDHOVEN**

# INHOUDSOPGAVE

<b>1.</b>	<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>3</b>
1.1	Conclusies	3
1.2	Aanbevelingen	3
<b>2</b>	<b>PROBLEEMSTELLING</b>	<b>4</b>
2.1	Inleiding	4
2.2	Probleemstelling	4
<b>3</b>	<b>BEVINDINGEN</b>	<b>5</b>
3.1	Ambities en realisatie	5
3.2	Relevante actoren, samenwerkingsconstructies en taken	7
3.3	Conditie voor succes	7
3.4	Opgaven en voortgang	9
<b>4</b>	<b>AANPAK</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>CONCEPTRAADSBESLUIT</b>	<b>10</b>

## BIJLAGE

Feitenrapport BEA	11
-------------------	----

## COLOFON

Gemeente Eindhoven  
Maart 2019  
Rekenkamercommissie Eindhoven

Walter Hartmann	voorzitter
Jérôme Verhagen	vicevoorzitter
Betty van Geel	raadslid
Kay Sachse	raadslid
Wilma Richter	raadslid
Christo Weijs	raadslid
Tineke van den Biggelaar	secretaris/onderzoeker



# 1. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

## 1.1 CONCLUSIES

1. Uitstroomdoelen van het Eindhovens participatiebeleid worden niet gerealiseerd.
2. Eindhoven heeft een complexe uitvoeringsketen met schakels die niet goed op elkaar aansluiten.
3. Voorwaarden voor het goed functioneren van de uitvoering zijn onvoldoende ingevuld:
  - onduidelijkheid over de positionering van enkele belangrijke actoren in de keten;
  - de regie over de keten is niet eenduidig belegd;
  - de keten slaagt onvoldoende in matching van vraag en aanbod;
  - de beschikbare sturingsinformatie is niet toereikend;
  - de informatieuitwisseling tussen actoren in de keten is gebrekkig;
  - de instroom is niet primair gericht op toeleiding naar werk.
4. Regie en urgentie bij de gemeente ontbreken:
  - de gemeente heeft beperkt grip op financiële stromen in de keten;
  - er is een financieel risico (bijstand) vanaf 2020;
  - de poortwachtersrol wordt ruimhartig ingevuld;
  - bestuursopdracht 2017: 'verbeter de keten'; en het voornemen na de zomer '19 (2 jaar na bestuursopdracht) bij teleurstellende resultaten de ketenaanpak met partners te heroverwegen;
- de commissienotitie Optimaliseren Werk en Participatie is onduidelijk over:
  - voorwaarden voor goed functioneren van de uitvoering;
  - adequate screening en snelle doorverwijzing naar specialist werk;
  - toepassing van 'werk eerst' als hefboom om sociale problemen te tackelen;
  - wijkgericht werken van WJeindhoven in relatie tot behoeften van de regionale arbeidsmarkt.
5. De beleidskeuze om participatietaken bij WJeindhoven te beleggen, blijkt niet doelmatig en doeltreffend.
6. Het Eindhovens participatiebeleid is onvoldoende doelmatig en doeltreffend.

## 1.2 AANBEVELINGEN

De rekenkamercommissie beveelt aan:

Met urgentie en daadkracht:

1. de bestuursopdracht uit 2017 te realiseren: vereenvoudig de keten en neem de regierol.
2. beleidskeuzes te heroverwegen in Q2 '19 (zoals de participatietaken bij WJeindhoven) die negatief uitwerken op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het Participatiebeleid.
3. te leren van de uitvoering door andere gemeenten als 's-Hertogenbosch en Helmond,
4. te leren van een gerichte aanpak als voor statushouders en jeugd.



## 2. PROBLEEMSTELLING

### 2.1 INLEIDING

Begin november '18 meldt de rekenkamercommissie de start van het onderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van het participatiebeleid, op verzoek van raadsfracties. Het onderzoek loopt volgens planning tot maart '19.

Half november '18 bericht de portefeuillehouder de raad zijn verwonderpunten: data ontbreken, effecten over werkzame methoden om mensen aan het werk te helpen zijn niet inzichtelijk en de samenwerking tussen verschillende partijen functioneert niet naar wens, taken en verantwoordelijkheden zijn niet helder belegd. Hij wil hier voortvarend mee aan de slag. In februari '19 deelt de portefeuillehouder in de commissienotitie 'Optimaliseren Werk en Participatie' zijn inzichten en doet verbetervoorstellen. Als na de zomer '19 geen verbetering zichtbaar is, heroverweegt het college met partners en raad de huidige ketenaanpak fundamenteel.

### 2.2 PROBLEEMSTELLING

Doel is om de vernieuwde raad inzicht te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het participatiebeleid sinds de decentralisatie van taken in het sociaal domein en eventuele richtingen van verbetering aan te geven.

De centrale vraag is:

#### **Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Eindhovense participatiebeleid?**

En meer specifiek:

- Wat zijn de Eindhovense ambities, kaders, middelen en werkwijzen?
- Wat zijn relevante actoren, samenwerkingsconstructies, taken en bevoegdheden?
- Wat zijn toekomstige opgaven en condities voor succes?
- Wat zijn 'lessons learned' van recente onderzoeken naar participatie en andere adviezen en hoe verhouden deze zich tot de Eindhovense praktijk?

In het vervolg lichten we de bevindingen nader toe.



## 3. BEVINDINGEN

Dit hoofdstuk start met ambities en realisatie (3.1) en relevante actoren, samenwerkingsconstructies en taken (3.2). Daarna volgen condities voor succes (3.3) en opgaven en voortgang (3.4).

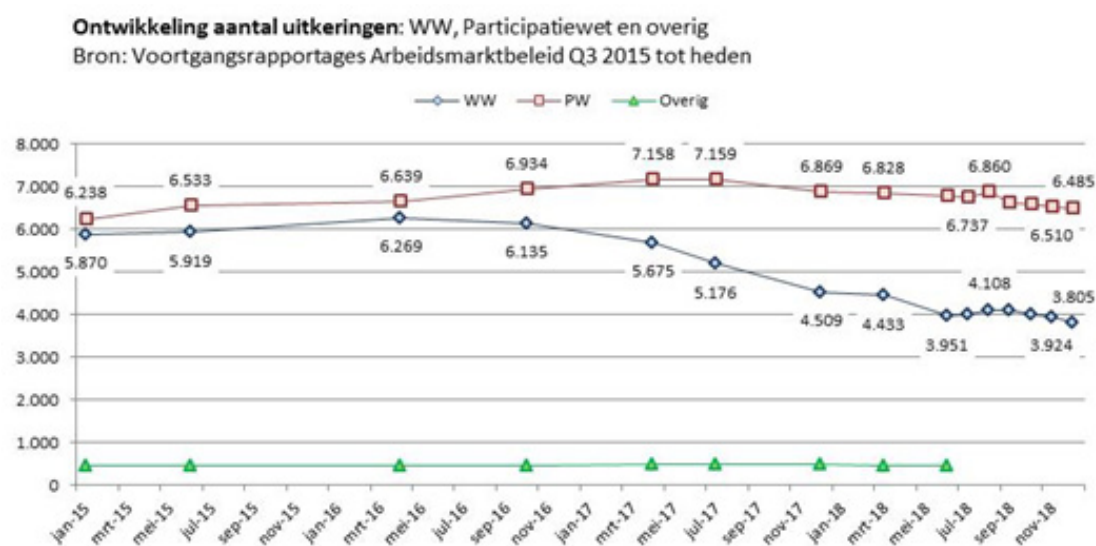
### 3.1 AMBITIES EN REALISATIE

In Eindhoven blijft ondanks een gunstige economie de uitstroom van mensen met een Participatiewet-uitkering achter bij de uitstroom van mensen met een WW uitkering. Het aantal WW-uitkeringen neemt sinds begin 2015 sterk af.

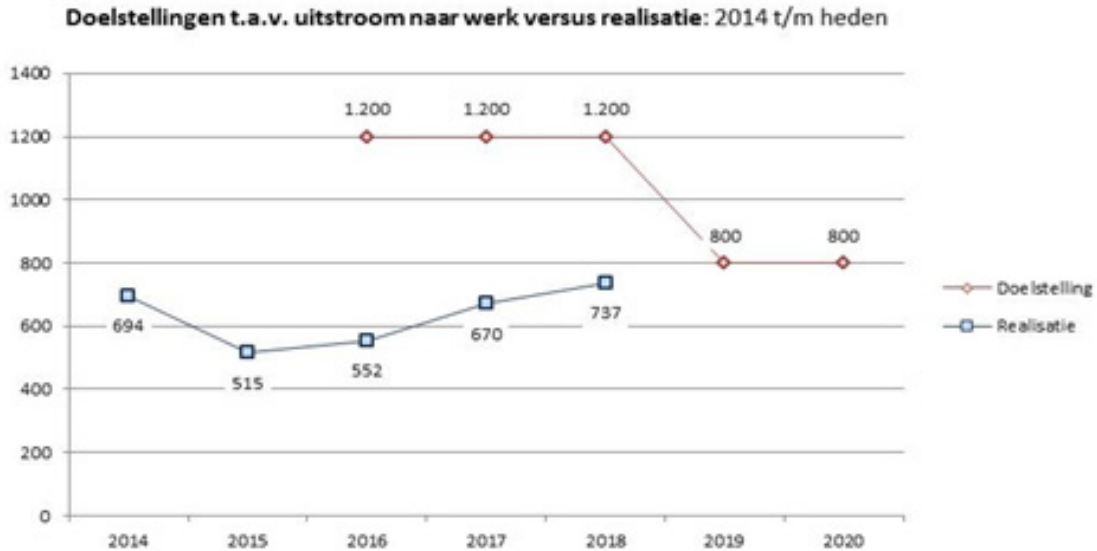
Het aantal bijstandsuitkeringen voor de Participatiewetdoelgroep ligt momenteel hoger dan begin 2015. Vanaf medio 2017 neemt het aantal Participatiewet uitkeringen wel duidelijk af. (zie figuur 1)

Van 2016 tot en met 2018 is het doel om 1.200 mensen uit de bijstand naar werk te begeleiden. De gerealiseerde uitstroom klimt deze jaren van ongeveer 550 naar 740 personen per jaar. Getoetst aan deze doelstelling is het participatiebeleid onvoldoende effectief.

In 2019 wordt naar verwachting de doelstelling gerealiseerd. Dit komt door het verlagen van de doelstelling uitstroom naar werk: van 1.200 naar 800 mensen, en door het volgens verwachting hogere aantal mensen dat vanuit de bijstand uitstroomt naar werk. (zie figuur 2 op de volgende pagina)

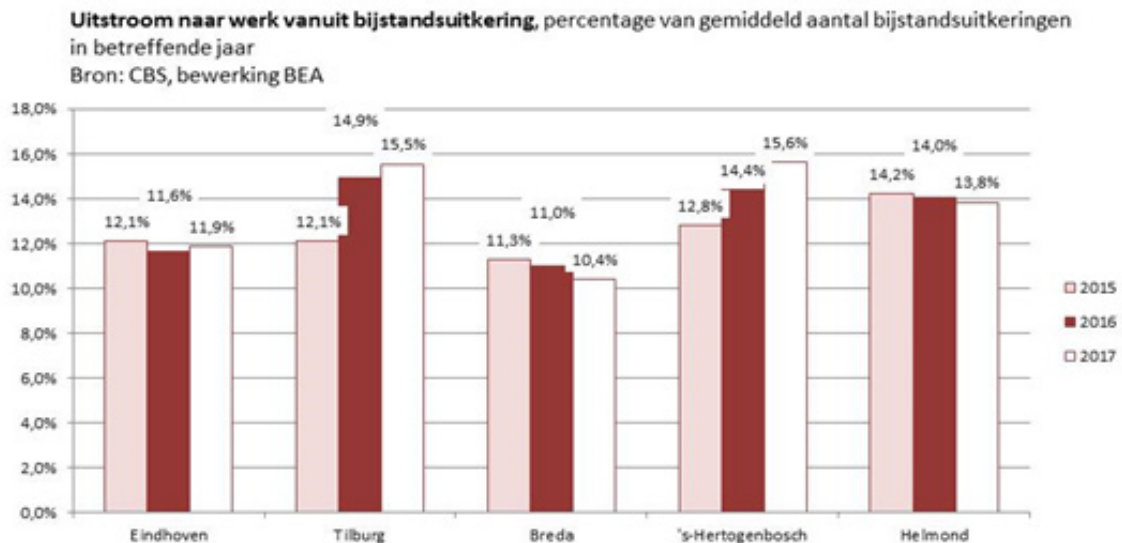


Figuur 1: Ontwikkeling uitkeringen



Figuur 2: Doelstellingen t.a.v. uitstroom naar werk versus realisatie

Vergeleken met de B5-gemeenten (Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond) is de Eindhovense uitstroom vanuit de bijstand naar werk, gerelateerd aan het aantal bijstandsuitkeringen van 15 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd, lager dan in 's-Hertogenbosch, Tilburg en Helmond. (zie figuur 3)



Figuur 3: Uitstroom naar werk vanuit bijstandsuitkering

De Eindhovense uitstroom is hoger dan Breda.

### 3.2 RELEVANTE ACTOREN, SAMENWERKINGSCONSTRUCTIES EN TAKEN

De uitvoeringsketen voor het participatiebeleid is complex ingericht. De gemeente belegt bijna de volledige uitvoering buiten de gemeente; namelijk bij de stichting WJeindhoven, het Participatiebedrijf van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Regio Eindhoven (GRWRE) en bij het WerkGelegenheidsTeam van de regio O4Werkt/WGT. Dit leidt tot veel overdrachtsmomenten in de keten. Bij elke overdracht is het risico dat de aansluiting tussen partners en professionals niet optimaal is. Dit blijkt het geval in de relatie tussen de gemeentelijke afdeling Inkomen en WJeindhoven, tussen WJeindhoven en het Participatiebedrijf en in mindere mate tussen WJeindhoven en O4Werkt/WGT. Het participatiebeleid is hierdoor onvoldoende efficiënt.

### 3.3 CONDITIES VOOR SUCCES

Belangrijke succesvoorwaarden zijn onvoldoende ingevuld:

- **Er is onduidelijkheid over de positionering van enkele belangrijke actoren in de keten.**
  - Is WJeindhoven een gelijkwaardige partner van de gemeente of is de stichting vooral een opdrachtnemer? In een relatie tussen opdrachtgever-opdrachtnemer is behoefte aan scherpe doelen, waarmee de opdrachtgever de opdrachtnemer kan aansturen. De uitvoeringsovereenkomsten tussen de gemeente en WJeindhoven laten zien dat de overeenkomst van 2017 scherpere doelen (ook kwantitatief) heeft dan die van 2018.
  - Is het Participatiebedrijf daadwerkelijk de voorkeursaanbieder voor de gemeente en WJeindhoven van 2e lijnsdiensten (als sociale activering, opleidingstrajecten en trajecten gericht op werkfit maken) of één van de vele aanbieders? WJeindhoven verwijst niet standaard door naar het Participatiebedrijf waardoor het Participatiebedrijf een te lage instroom heeft.
- **De regie op de keten is niet eenduidig belegd.** Op beleidsmatig niveau ligt de regie bij de gemeente. WJeindhoven heeft de regie op het cliëntniveau. Financieel blijft de gemeente bepalend, maar de grip van de gemeente op uitgaven in de participatieketen is beperkt.

De generalisten van WJeindhoven verwijzen cliënten door naar 2e lijns aanbieders.

Het Participatiebedrijf ambieert ook een regierol, als doorverwijzer met gerichte expertise naar eigen leer-werk- en re-integratietrajecten en trajecten bij derden.

- **De keten slaagt onvoldoende in matching van vraag en aanbod.** Geïnterviewde werkgevers stellen dat de keten onvoldoende slaagt om de behoefte aan arbeidskrachten te matchen met passende kandidaten uit het bestand uitkeringsgerechtigden. Volgens werkgevers zijn relevante competenties van kandidaten onvoldoende in beeld. En werkgevers stellen dat ze te vaak medewerkers krijgen die niet passen in de bedrijfscultuur, te weinig passende competenties hebben of te weinig gemotiveerd zijn. Dit gaat ten koste van de animo van werkgevers om uitkeringsgerechtigden kansen te bieden op betaald werk.
- **Het inkoop- en contractmanagement Participatie heeft een flinke slag nodig.** Het inkoop- en contractmanagement met WJeindhoven en aanbieders van 2e lijns diensten vragen een doorontwikkeling van inhoudelijke beschrijving van diensten, resultaten, tarieven en eventuele consequenties van het niet halen van doelen. De voorgenomen doorontwikkeling is voorlopig 'on hold' gezet. Voor Wmo en Jeugdzorg is per januari '19 gestart met een Servicebureau en met de instelling van budget- en volumeplafonds. Dit geldt niet voor Participatie.
- **De beschikbare sturingsinformatie is niet toereikend.** De gemeente Eindhoven en de ketenpartners hebben te weinig sturingsinformatie. Er is een gebrek aan inzicht in kenmerken van het bestand van bijstandsgerechtigden. Kennis zit vooral 'in de hoofden' van de generalisten van WJeindhoven en wordt deels vastgelegd in het WJportaal. Deze registratie biedt echter weinig sturingsinformatie. Het ontbreekt hierbij vooral aan de mate van bemiddelbaarheid en de 'afstand tot werk' en competenties van cliënten. Het doorlopen van een traject en vorderingen van een cliënt op weg naar werk worden niet gestructureerd vastgelegd.

- **De verantwoordingsinformatie in de keten is niet toereikend.**

De verantwoording van actoren in de uitvoeringsketen is niet optimaal. Het doel, voor de hele keten voor uitstroom naar werk (1.200 van 2016 tot en met 2018 en vanaf 2019 800 per jaar) is niet volledig uit te splitsen naar subdoelstellingen voor de samenwerkende actoren in de keten. In de door WJeindhoven, Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT gerapporteerde uitstroom zitten dubbelingen.

De verantwoording (jaar- en kwartaaldocumenten) van WJeindhoven sluit beperkt aan bij de doelstellingen voor de hele keten en bij de eigen doelstellingen van participatie en uitstroom naar werk voor WJeindhoven zelf. De verantwoording betreft een algemeen beeld over participatie, van zowel de ontwikkeling van het uitkeringsbestand voor de bijstand als de activiteiten die WJeindhoven onderneemt. De rapportage gaat niet inzichtelijk in op de (causale) relatie tussen beide. Bij de uitstroom uit de bijstand licht WJeindhoven niet toe welk deel uitstroomt naar werk en of WJeindhoven daarbij dan, met partners, een rol heeft gespeeld.

Het Participatiebedrijf, WJeindhoven en O4Werkt/WGT maken bij de verantwoording over de uitstroom naar werk geen onderscheid tussen mensen met een korte afstand tot werk en mensen met een langere afstand tot werk. De inzet voor beide categorieën cliënten loopt sterk uiteen. Het is onbekend of de in 2018 737 naar werk begeleide uitkeringsgerechtigden een korte of lange afstand tot werk hebben. Hierdoor is weinig inzicht in “wat werkt voor wie”.

- **De informatieuitwisseling tussen ketenpartners is gebrekkig.**

Het Participatiebedrijf en WJeindhoven werken met verschillende cliëntregistratiesystemen. Het Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT werken vanaf 2019 met hetzelfde registratiesysteem.

- **De instroom-‘route’ voor toeleiding naar werk is niet optimaal.**

Voor het toeleiden naar werk is het gewenst dat inwoners die zich melden voor een uitkering zo snel mogelijk in contact komen met een specialist participatie, als de afstand tot werk overbrugbaar is. Nu stroomt iedereen in via het keukentafelgesprek door WJeindhoven. Daarmee is de integrale benadering van de cliënt, vanuit zorg, welzijn en werk geborgd. De weg naar werk wordt echter hierdoor voor een deel van de mensen onnodig langer en mogelijk wordt het arbeidsvermogen onderschat.

- **Toets op rechtmatigheid en naleving arbeidsverplichting niet streng.**

Het aantal maatregelen, vanwege het niet naleven van de arbeidsverplichtingen, loopt de afgelopen jaren sterk terug. Het aantal boetes is min of meer constant gebleven.

Tot medio 2016 ligt het aantal aanvragen voor een uitkering aanmerkelijk hoger dan de feitelijke instroom in de bijstand. Na medio 2016 lijkt vrijwel elke aanvraag te leiden tot een uitkering. Tussen de afdeling Inkomen, die vooral toetst op de wettelijke basis voor een uitkering, en de generalisten van WJeindhoven, die vooral gericht zijn op ondersteuning en positief motiveren van cliënten, verschuift het accent van legitimiteit naar maatschappelijk rendement (zoals het voorkomen van escalatie van sociale problemen bij cliënten als er geen uitkering wordt toegekend), en betrokkenheid van en ook met de cliënt.



### 3.4 OPGAVEN EN VOORTGANG

In mei '18 geeft het vorige college twee bestuursopdrachten ter versterking van de uitvoeringskracht van de keten 'Participatie, Werk en Inkomen'. De regie op de keten moet versterkt worden en de regie moet bij de gemeente ondergebracht omdat zij risicodraager is van de resultaten. De governance van de keten Participatie, Werk & Inkomen moet zo ingericht zijn dat bestuurlijke besluiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De keten moet eenvoudiger van ontwerp zijn en op de match naar betaald werk gericht.

Deze bestuursopdrachten sluiten aan bij de bestuursopdracht uit 2017 en beoogde maatregelen om de ketensamenwerking te verbeteren. Van belang is het hoog op de agenda zetten van participatie bij de generalisten van WJindhoven, het minimaliseren van de vrijblijvendheid, ketenoptimalisatie en meer inzicht in het bijstandsbestand.

Positief is dat geïnvesteerd is in participatiekennis van generalisten van WJindhoven, ook door de inzet van de T-profielers. De voortgang in inzicht bijstandsbestand, ketenoptimalisatie en minimaliseren van de vrijblijvendheid is beperkt.

De commissienotitie 'Optimaliseren Werk en Participatie' bevat een probleemanalyse en tien verbeterpunten, die aansluiten bij dit rekenkamerrapport. Het college beoogt de verbeterpunten grotendeels in Q1 2019 door te voeren, met de verwachting dat dit tot

een lagere bijstandsafhankelijkheid leidt door een betere preventie aan de poort en verhoogde uitstroomcijfers. Vanwege knelpunten als cliëntregistratiesystemen, weinig sturing- en verantwoordingsinformatie is het de vraag of dit realistisch is. Het voornemen is op basis van resultaten na de zomer van '19 te bezien of de keten fundamentele heroverweging vraagt. De verbeterpunten worden uitgewerkt in een uitvoeringsnotitie. Bij deze uitwerking moet 'onder de motorkap' gekeken worden hoe de samenwerking nu verloopt. Deze rapportage hoopt hieraan bij te dragen. De rekenkamercommissie vraagt zich af wat de reden is dat het college de heroverweging uitstelt tot na de zomer van '19.

*Hoe arbeid zich ontwikkelt door het toenemend gebruik van robots is moeilijk te voorspellen. Het CPB stelt dat 'de veranderende arbeidsmarkt de bestaande kwetsbaarheid van groepen met een zwakke arbeidsmarktpositie vergroot met navenante gevolgen voor hun vertrouwen in de toekomst en welbevinden'. Los van de ontwikkelingen bij recessies en door technologische ontwikkelingen die arbeid ingrijpend veranderen, deelt de rekenkamercommissie de constatering dat de huidige werkwijze niet voldoet. De rekenkamercommissie roept dan ook op om met urgentie en daadkracht verbeteringen te realiseren in de match tussen vraag-aanbod, het principe van 'werk eerst' en eenduidige keuzes en opdrachten met betrokken partijen.*





## 4. AANPAK

De rekenkamercommissie selecteert Bureau voor Economische Argumentatie voor het veldonderzoek. Door documentanalyse, interviews met de belangrijkste samenwerkingspartners (WJ Eindhoven, het Participatiebedrijf, GRWRE/Ergon, O4Werkt/het WerkGelegenheidsTeam, UWV, Springplank040 en de Cliëntenraad Sociaal Domein) is de doelmatigheid en doeltreffendheid in kaart gebracht. Uit interviews met werkgevers blijkt de mate van tevredenheid over de arbeidstoeleiding.

De uitvoeringsorganisatie Weener XL van 's-Hertogenbosch en Senzer van de regiogemeenten Helmond zijn betrokken vanwege hun ander organisatie-model en inzichtelijke sturingsinformatie. Ingezoomd is op de aanpak van arbeidstoeleiding van statushouders en jongeren (die uitstromen uit VSO en praktijkonderwijs). Het onderzoek vindt plaats vanaf november '18 tot en met februari '19.

## 5. CONCEPTRAADSBSLUIT

De rekenkamercommissie stelt de raad voor om het college op te dragen:

- de aanbevelingen onder 1.2 op te nemen in het op te stellen uitvoeringsplan en de raad per kwartaal te informeren over de voortgang met ingang van Q2 '19.

# **BIJLAGE**

## **FEITENRAPPORT BEA**

**Evaluatie van effectiviteit en doelmatigheid  
van uitvoering van de Participatiewet**

*Eindrapport na ambtelijk wederhoor*

OPGESTELD IN OPDRACHT VAN:  
Rekenkamercommissie Eindhoven

DATUM  
14 maart 2019

OPGESTELD DOOR:  
Drs. H.M. (Herbert) ter Beek MPM  
i.s.m. drs. M.A. (Michiel) Langman van LangmanEconomen

VOOR INFORMATIE:  
Bureau voor Economische Argumentatie | BEA  
Adres: Stad van Cahen  
Muurhuizen 104  
3811 EL Amersfoort  
Telefoon: 06 – 430 35 116  
E-mail: [info@bea.nl](mailto:info@bea.nl)  
Website: [www.bea.nl](http://www.bea.nl)



# Eindhoven participeert

## Evaluatie van effectiviteit en doelmatigheid van uitvoering van de Participatiewet

De gemeente Eindhoven voert de Participatiewet uit in samenwerking met ketenpartners waaronder WijEindhoven, het Participatiebedrijf en 04Werkt. BEA heeft voor de Rekenkamercommissie Eindhoven in beeld gebracht hoe de uitvoeringsketen werkt en of een en ander effectief en doelmatig is georganiseerd. Het rapport bevat een overzicht van voorliggende opgaven en nu ervaren knelpunten, als basis voor verdere verbetering.

**Eindhoven participeert**

Evaluatie van effectiviteit en doelmatigheid  
van uitvoering van de Participatiewet

*Eindrapport na ambtelijk wederhoor*

OPGESTELD IN OPDRACHT VAN:

Rekenkamercommissie Eindhoven

DATUM

14 maart 2019

OPGESTELD DOOR:

Drs. H.M. (Herbert) ter Beek MPM  
i.s.m. drs. M.A. (Michiel) Langman van LangmanEconomen

VOOR INFORMATIE:

**Bureau voor Economische Argumentatie | BEA**

Adres: Stad van Cahen  
Muurhuizen 104  
3811 EL Amersfoort  
Telefoon: 06 - 430 35 116  
E-mail: [info@bea.nl](mailto:info@bea.nl)  
Website: [www.bea.nl](http://www.bea.nl)

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Gemeentelijke ambities, beleidsdoelen en financiële kaders</b>	<b>1</b>
1.1	Visie WIJeindhoven .....	1
1.2	Coalitieakkoorden, periode 2014-2018 en 2018-2022 .....	3
1.3	Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018.....	5
1.4	Bijstelling van targets in programmabegroting 2019.....	7
1.5	Targets en realisatiecijfers WIJeindhoven, Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT .....	8
1.7	Financiën, budgettaire kaders & uitgaven .....	17
<b>2</b>	<b>Beschrijving beleids- en uitvoeringsketen Participatiebeleid</b>	<b>21</b>
2.1	De keten op hoofdlijnen .....	21
2.2	Preventie .....	22
	Weinig streng bij toetsen op rechtmatigheid & naleving arbeidsverplichtingen .....	25
2.3	Instroom .....	26
	Balans tussen legitimiteit, betrokkenheid en maatschappelijk rendement.....	29
2.4	Doorstroom .....	30
	Doorontwikkeling inkoop tweedelijns en contractmanagement ‘on hold’ .....	33
2.5	Uitstroom.....	34
	Bloemlezing ervaringen werkgevers m.b.t. re-integratie uitkeringsgerechtigden .....	37
2.6	Keuze voor specifieke aanpak: vergunninghouders & VSO/pro-jongeren .....	41
<b>3</b>	<b>Alternatieve organisatiemodellen beleidsketen participatie</b>	<b>46</b>
3.1	’s-Hertogenbosch, participatiebeleid en -uitvoering gebundeld in Weener XL.....	46
3.2	Helmond, met Senzer geïnvesteerd in integrale werkketens en sturingsinfo .....	49
<b>4</b>	<b>Samenvatting bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>53</b>
4.1	Beantwoording onderzoeksvragen effectiviteit en doelmatigheid.....	53
4.2	Geconstateerde knelpunten en noodzakelijke verbeterpunten .....	55
4.3	Bestuursopdrachten en beleidsmatige (her-)overwegingen .....	58
	<b>Bijlage I: vraagstelling en onderzoekverantwoording</b>	<b>62</b>
B.1	Centrale vraagstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksdoelen .....	62
B.2	Onderzoekverantwoording .....	63
	<b>Bijlage II: gesprekspartners</b>	<b>65</b>
	<b>Bijlage III: overzicht van bronnen en literatuur</b>	<b>66</b>
	<b>Bijlage IV: samenstelling en ontwikkeling bijstandsbestand</b>	<b>70</b>
B.1	Omvang en samenstelling cliëntenbestand Participatiewet .....	70
B.2	Ontwikkeling van het cliëntenbestand Participatiewet.....	72

B.3	Ontwikkeling instroom en uitstroom cliëntenbestand Participatiewet .....	76
<b>Bijlage V:</b>	<b>bestedingen uitvoeringsprogramma Participatie 2018</b>	<b>77</b>
<b>Bijlage VI:</b>	<b>lessen uit eerder rekenkamer- en ander onderzoek</b>	<b>79</b>

## 1 Gemeentelijke ambities, beleidsdoelen en financiële kaders

In hoofdstuk 1 worden de gemeentelijke ambities en beleidsdoelen ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet toegelicht. Omdat het voorliggende onderzoek gericht is op de periode vanaf 1 januari 2015, het moment waarop de Participatiewet van kracht is geworden, wordt ingegaan op twee coalitieakkoorden, te weten Coalitieakkoord 2014-2018, 'Expeditie Eindhoven' en Coalitieakkoord 2018-2022, 'Evenwicht & Energie'.

Daarnaast is in het voorjaar van 2016 het 'Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018' gepubliceerd, met daarin een uitgewerkte visie op participatie, een strategie om deze visie te realiseren en een beschrijving van na te streven doelen enerzijds en in te zetten middelen (instrumenten, formatie en financiële middelen) om deze doelen te realiseren. Ook de hoofdlijnen uit dit uitvoeringsprogramma worden hierna beknopt toegelicht.

Omdat het participatiebeleid onderdeel vormt van het integrale beleid van de gemeente ten aanzien van het sociaal domein, wordt navolgend eerst begonnen met een beknopte toelichting op de uitgangspunten die de gemeente Eindhoven heeft geformuleerd voor beleid en organisatie van het sociaal domein. Deze zijn vervat in de visie WIJeindhoven.

### 1.1 Visie WIJeindhoven

Uitgangspunten visie	De uitvoering van het participatiebeleid is 'ingebed' in de door de gemeente ontwikkelde visie op het sociaal domein. Deze visie heeft betrekking op zowel de sociale basis als op de eerste en tweedelijnszorg en op alle drie grote decentralisaties: Wmo 2015, Jeugdwet en Participatiewet. Belangrijke uitgangspunten van deze WIJvisie zijn <sup>1</sup> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investeren in sociale basisvoorzieningen.</li> <li>• Investeren in 'eigen kracht' en 'samenkracht'.</li> <li>• Oprichting van een nieuwe onafhankelijke eerstelijns organisatie met generalistisch werkende teams die los staan van de bestaande professionele kokers en instellingen.</li> <li>• Vormen van een escalatielaag binnen de gemeente waar de generalistische teams op terug kunnen vallen als niet voldoende wordt geleverd door de tweedelijns aanbieders.</li> <li>• De gemeente moet zelf regie voeren op de systeeminnovatie, in samenspraak met de partners in het sociaal domein maar wel als 'eigenaar' van de transformatiebeweging.</li> </ul>
Systeem-innovatie WIJeindhoven	Met name het derde uitgangspunt heeft voor de uitvoering van het participatiebeleid belangrijke consequenties. Het uitgangspunt is uitgewerkt door middel van een 'systeem-innovatie' in de vorm van de per 1 januari 2015 opgerichte Stichting WIJeindhoven waarin de eerstelijns ondersteuning aan mensen met behoefte aan ondersteuning op het terrein

<sup>1</sup> Zie onder andere RKC Eindhoven, *Evaluatie WIJeindhoven, wat WIJzer?*, november 2016. De eerste gedachten over WIJeindhoven zijn terug te vinden in de notitie Gemeente Eindhoven, *Eindhoven de sociaalste*, 2011. De inhoudelijke kernpunten van de systeeminnovatie WIJeindhoven zijn ook terug te vinden in Gemeente Eindhoven, *Raadsvoorstel 'Systeeminnovatie sociaal beleid; de transformatie WIJeindhoven'*, raadsnummer 12R4713, 17 januari 2012.



van Wmo, jeugdzorg en participatie is gebundeld. De bundeling is niet beperkt gebleven tot de organisatie WIJeindhoven maar doorgevoerd naar het individuele niveau van de uitvoerende professionals. Er is besloten om te gaan werken met generalisten die over de gehele breedte van Wmo, Jeugdwet en Participatiewet de eerstelijns ondersteuning aan inwoners verzorgen, waarbij deze zorg wijkgericht is georganiseerd (voor elk van de acht Eindhovense wijken is een generalistenteam ingericht). Deze generalisten werken conform het principe '1 huishouden, 1 plan, 1 contactpersoon'.

In de in september 2017 gepubliceerde strategienota 'De lijn naar inclusiviteit' van WIJeindhoven<sup>2</sup>, zijn aan de hiervoor vermelde uitgangspunten nog enkele uitgangspunten toegevoegd:

- Regie geven aan het huishouden, met gebruik van eigen kracht, samenkracht en sociale basis.
- Op integrale wijze ambulante ondersteuning leveren en daarbij het kostenbewustzijn in de keten verhogen zodat het beroep op tweedelijnsvoorzieningen afneemt.
- In overleg met de inwoner waar nodig specialistische zorg inzetten.

Na het formuleren van de 'WIJ-visie', heeft er in de loop van 2017 een aanscherping plaatsgevonden van deze visie mede op basis van een (beknopt) onderzoek onder de generalisten van WIJeindhoven. In de strategienota 'De lijn naar inclusiviteit' van WIJeindhoven, staat de opbrengst van deze 'consultatie' onder de generalisten vermeld, als kern van een verbeterplan voor de ketenaanpak:

- De keten WIJeindhoven < > Participatiebedrijf < > Werkgelegenheidsteam functioneert nog onvoldoende.
- Met de gemeente worden afspraken gemaakt over 'het sluiten van de keten' en met alle spelers in de keten worden afspraken gemaakt over een heldere coördinatie met doorzettingsmacht.
- Met aanbieders van trajecten wordt meer fair maatwerk geleverd en er worden duidelijke afspraken gemaakt over het resultaat, waarin aanbieders van de inwoner uitgaan, een passende oplossing bieden en vraaggericht per wijk werken.
- Met de gemeente worden afspraken gemaakt over een ander proces voor het inzetten van tweedelijns producten in het kader van de Participatiewet.
- Samen met inwoners wordt verkend hoe via wijkgerichte experimenten inwoners meer en beter kunnen participeren in de samenleving.

In hoofdstuk 2 wordt een beeld geschetst van de huidige uitvoeringsketen dat de gemeente Eindhoven voor het participatiebeleid heeft ingericht. Dan wordt bezien of en zo ja in welke mate de hiervoor toegelichte uitgangspunten realisatie van de doelstellingen op het terrein van participatie bevorderen dan wel juist belemmeren.

---

<sup>2</sup> Stichting WIJeindhoven, *De lijn naar inclusiviteit, strategie 2018-2020*, september 2017.

## 1.2 Coalitieakkoorden, periode 2014-2018 en 2018-2022

Het lokale participatiebeleid is ingebed in de bredere context van het sociaal domein. Navolgend wordt voor de coalitieakkoorden voor 2014-2018 en 2018-2022 samengevat welke ambities en uitgangspunten wat dit betreft (mede) bepalend zijn voor het participatiebeleid en welke specifiek zijn geformuleerd voor het participatiebeleid.

WJ-visie blijft basis In zowel vorige als huidige coalitieakkoord is de visie WJJeindhoven uitgangspunt van beleid. In het coalitieakkoord 2014-2018 wordt een duidelijk statement afgegeven over het 'waarom' van de oprichting van WJJeindhoven:

Met WJJeindhoven geven wij een antwoord op de doorgesloten professionalisering en problematisering, de perverse financiële prikkels en de vele loketten. We gaan terug naar de eigen kracht van mensen en de samenkracht van de maatschappij. We stellen niet langer de afzonderlijke regelingen maar het huishouden centraal. We sluiten aan bij de leefwereld van inwoners, sluiten beter aan op de echte vraag, pakken problemen in samenhang aan en zorgen zodat mensen (weer) regie krijgen op hun eigen leven.

Ambities en uitgangspunten in coalitieakkoorden: vormgeving sociaal domein	
Coalitieakkoord 2014-2018, Expeditie Eindhoven	Coalitieakkoord 2018-2022, Evenwicht & Energie
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De visie WJJeindhoven is leidraad.</li> <li>• WJJeindhoven bestaat uit sociale basis (0<sup>e</sup> lijn), generalisten (1<sup>e</sup> lijn) en specialisten (2<sup>e</sup> lijn) en is 'landingsbaan' voor de drie decentralisaties.</li> <li>• Daardoor wordt beter aangesloten op echte vraag van inwoners, vraagstukken worden in samenhang ('ontschot') aangepakt.</li> <li>• Eigen regie staat centraal, de inwoner wordt aan het stuur van zijn eigen leven gezet.</li> <li>• Gemeente zet daarnaast in op 'samenkracht', versterken van het sociale netwerk van huishoudens.</li> <li>• Gemeente zoekt naar de beste mensen in de generalistentteams en de generalistentteams krijgen tijd zich te ontwikkelen. De 1<sup>e</sup> lijnszorg gaat gefaseerd over naar WJJeindhoven (20% in 2015, 100% in 2017).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• College staat onverkort achter visie WJJeindhoven en daarin opgenomen essentiële uitgangspunten (eigen kracht, samenkracht enz.).</li> <li>• Wijze waarop uitvoering is gegeven aan deze visie geeft onvoldoende grip om financiën beheersbaar te houden.</li> <li>• Gemeente kiest voor tweesporenaanpak: (1) stevig pakket van beheersmaatregelen om kosten van Wmo, jeugdzorg en Participatiewet/BUIG te brengen naar gemiddelde van G40 en (2) meer grip door regie in eigen hand te nemen en zo de uitgaven voor Wmo, jeugdzorg en participatie in lijn te brengen met wat vergelijkbare gemeenten uitgeven.</li> <li>• Gemeente gaat de inkoopstrategie aanscherpen met introductie van budget- en volumeplafonds en reductie van het aantal aanbieders door criteria aan te scherpen en open toetreding 'dicht te zetten'.</li> <li>• De producten- en dienstencatalogus, tarieven en contracten worden aangescherpt en het contractmanagement verstevigd.</li> </ul>

- Doorontwikkeling** In het coalitieakkoord 2018-2022 worden enkele doorontwikkelingen aangekondigd in beleid en organisatie van het sociaal domein. Deze hebben concreet onder meer betrekking op de inkoopstrategie en het contractmanagement ten aanzien van het specialistische aanbod in de 2<sup>e</sup> lijn. Deze voornemens zijn vormgegeven in een raadsvoorstel<sup>3</sup>, waarin is vastgelegd dat de beoordeling van een formele aanvraag, de selectie van passend aanbod en het bestellen van c.q. opdracht geven tot tweedelijnsondersteuning op grond van de Jeugdwet en de Wmo 2015 ondergebracht worden bij een op te richten servicebureau. Dit servicebureau wordt geïmplementeerd bij de gemeente en moet een belangrijk instrument worden waarmee de gemeente kan sturen op kwaliteit en kwantiteit (volumes) van de tweedelijns ondersteuning op het terrein van Jeugdwet en Wmo.
- Servicebureau** Het servicebureau krijgt vooralsnog geen rol ten aanzien van de tweedelijns ondersteuning op grond van de Participatiewet, waarbij de mogelijkheid wel aanwezig is dat dit in de toekomst wel het geval zal zijn. Hetzelfde geldt voor de introductie van budget- en volumeplafonds die vooralsnog alleen gelden voor Wmo en jeugdzorg. De grote budgetoverschrijdingen op de Wmo en jeugdzorg zijn bepalend voor deze keuze.
- Mismatch vraag & aanbod** Ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet bevatten de coalitieakkoorden diverse gerichte voornemens. In het actuele coalitieakkoord valt op dat er een expliciet accent is aangebracht op de effectiviteit en doelmatigheid van re-integratie en participatie naar werk. Daarvoor wordt gewerkt aan twee essentiële voorwaarden voor succes, te weten het beter 'kennen' van de mensen in de bijstand en wat hun talenten, drijfveren en beperkingen zijn en het verkleinen van de ervaren mismatch tussen de vraag van werkgevers en het aanbod in de vorm van uitkeringsgerechtigden die naar werk begeleid kunnen worden:

<b>Ambities en uitgangspunten in coalitieakkoorden: gericht op participatiebeleid</b>	
<b>Coalitieakkoord 2014-2018, Expeditie Eindhoven</b>	<b>Coalitieakkoord 2018-2022, Evenwicht &amp; Energie</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met arbeidsmarktbeleid aansluiten op behoefte van bedrijven, stimuleren van economische ontwikkeling en creëren van duurzame werkgelegenheid voor inwoners.</li> <li>• Gemeente blijft inzetten op 27-min (Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid) en 45-plus doelgroepen.</li> <li>• We maken verbinding tussen de ondernemersvraag en de scholing die daar bij past.</li> <li>• Bijstand is een vangnet, waarbij uitkering is gebaseerd op wederkerigheid i.c. er wordt verwacht dat mensen zich inspanssen om</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• We verwachten stevige eigen inzet van mensen om weer aan de slag te gaan. Maar we bieden hen wel trajecten die effect hebben.</li> <li>• Re-integratietrajecten houden we tegen het licht. Als ze niet werken, schaffen we ze af.</li> <li>• Gemeente kijkt niet alleen naar mensen in de bijstand maar ook naar de werkzoekenden die aan het einde van de WW zitten.</li> <li>• Trajecten voor mensen die snel aan het werk kunnen komen, maken we efficiënter.</li> <li>• Van mensen in de bijstand willen we beter weten wat de talenten, drijfveren en beper-</li> </ul>

<sup>3</sup> Gemeente Eindhoven, *Raadsvoorstel Beheersing Tweede Lijn*, dossiernummer 18.23.351, 5 juni 2018.

<p>aan werk te komen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij toekenning van uitkering wordt gesprek aangegaan over beste manier om aan het werk te komen ('reëel maatwerk') en beoogde samenwerking met de cliënt waarbij deze ook eigen verantwoordelijkheid neemt.</li> <li>• Uitgangspunt is 'iedereen aan het werk'. Er is echter een groep mensen die niet meer dan 30 procent van het minimuminkomen kan verdienen. Daarvoor wordt onderzocht welke arrangement passen op snijvlak van zorg, ondersteuning en sociale activering.</li> <li>• Gemeente spant zich met partners in om haar deel van de landelijke taakstelling te realiseren om banen te creëren voor 125.000 kwetsbaren op de arbeidsmarkt.</li> <li>• Er wordt een Plan van Aanpak 'duurzaam aan het werk' opgesteld, dat aansluit bij de vraag van bedrijven naar medewerkers (van 'push' naar 'pull').</li> <li>• Voor mensen bij wie toeleiding naar werk niet lukt, zoeken we naar meer mogelijkheden voor opstapjes en bijscholing, onder andere via nieuwe soorten werk-leerbedrijven.</li> <li>• Gemeente richt zich specifiek op 55-plussers in de bijstand (maatschappelijk actief houden of weer duurzaam aan werk helpen).</li> <li>• Ergon maakt afspraken met bedrijven over 'jobcarving' en 'reshoring'.</li> </ul>	<p>kingen zijn. Dat gaan we beter in kaart brengen, om maatwerk te kunnen leveren.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Werkgevers willen we prikkelen tot diversiteit in hun aannamebeleid.</li> <li>• De komende periode zetten we extra in op het verkleinen van de mismatch tussen de vraag van werkgevers (met name in techniek en zorg) en het bijstandsaanbod, onder andere door omscholing en het realiseren van leertrajecten (meester-gezel) bij bedrijven</li> <li>• De effectiviteit van het participatiebedrijf willen we vergroten door meer aansluiting te zoeken bij de kansen die de Brainportregio biedt. Bijvoorbeeld door een verschuiving van productiewerk naar techniek en door passende stages bij Eindhovense bedrijven.</li> <li>• We zetten de komende jaren stevig in op het creëren van participatietrajecten die de behoefte aan zorg verkleinen. We gaan het bedrijfsleven hier duurzaam bij betrekken en kijken naar nieuwe vormen van netwerk-samenwerking en matching, zoals dat nu ook al gebeurt voor dak- en thuislozen.</li> <li>• Inkoop is een goed sturingsmechanisme om sociaal, inclusief en duurzaam ondernemen te stimuleren, bijvoorbeeld via de Prestatieladder Sociaal Ondernemen maar ook met andere instrumenten zoals Social Impact Bonds en challenges.</li> </ul>
---	--

### 1.3 Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018

De in het coalitieakkoord 2014-2018 opgenomen beleidsvoornemens ten aanzien van het participatiebeleid zijn uitgewerkt in het 'Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018'<sup>4</sup>. In de inleiding wordt de vraag gesteld of een afzonderlijk uitvoeringsprogramma voor participatie nog wel gepast is, gelet op de gewenste integrale en ontschotte benadering van het sociaal domein. Voor de periode 2016-2018 kiest Eindhoven hier voorlopig nog wel voor.

Belang van participatie

Centraal in het uitvoeringsprogramma staat het verhogen van de arbeidsparticipatie. Het belang van een hoge(re) arbeidsparticipatie wordt op de volgende manieren toegelicht:

- "Iedereen doet mee" in Eindhoven, het doel is om een inclusieve stad te zijn.
- Eindhoven streeft naar "volledige participatie", en als onderdeel daarvan een hoge(re) arbeidsparticipatie omdat werk een belangrijk aspect is van 'meedoen' in de samenle-

<sup>4</sup> Gemeente Eindhoven, *Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018*, mei 2016.

ving. Het geeft inwoners de mogelijkheid in hun eigen inkomen te voorzien, zichzelf te ontwikkelen als persoon en sociale contacten uit te breiden.

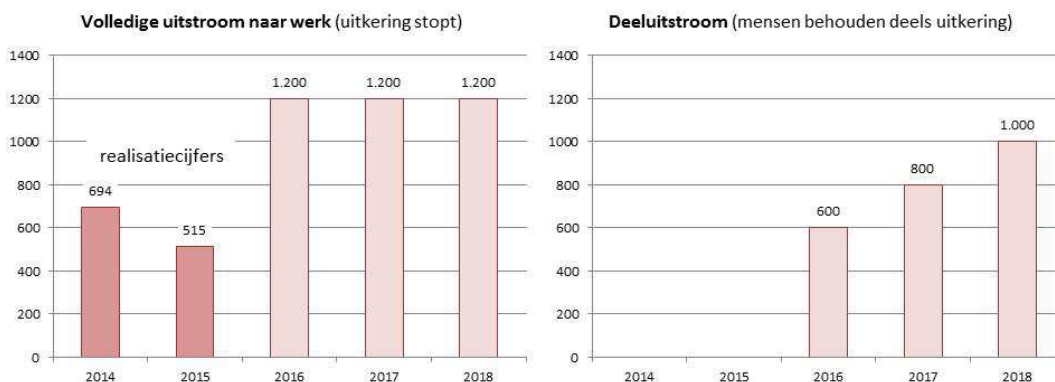
- Een hoge(re) arbeidsparticipatie is ook belangrijk omdat het hebben van betaald werk ook veel sociale problematiek voorkomt.
- Daarnaast is arbeidsparticipatie nodig voor de economische ontwikkeling van de regio.

**Langetermijnambities** Het uitvoeringsprogramma bevat verder enkele ambities voor de langere termijn (in casu 2020), die zijn uitgewerkt naar strategische doelen voor de periode 2016-2018:

- Waar de gemeente Eindhoven nu met 100 miljoen euro 6000 huishoudens van een volledig inkomen voorziet, is het streven om in 2020 met dezelfde 100 miljoen euro 9000 (andere) huishoudens van een (aanvullend) inkomen voorzien.
- In beeld brengen hoeveel (niet)-uitkeringsgerechtigden in Eindhoven niet participeren binnen een bedrijf, met als doel dit percentage in 2020 te halveren.

**Uitstroomambities** Toegespitst op uitstroom naar werk is de strategische doelstelling om in 2016 circa 600 mensen naar deeltijdwerk te begeleiden, waardoor deze gedeeltelijk uit de uitkering stromen. Daarnaast is de doelstelling om 1.200 mensen naar voltijdwerk te stimuleren. Voor deeluitstroom was vóór 2016 nog geen doelstelling geformuleerd. Voor voltijdsuitstroom geldt dat de in 2016 en daarna nagestreefde uitstroom naar werk aanmerkelijk hoger is dan de tot dan gehanteerde ambities en gerealiseerde uitstroomcijfers:

**Strategische doelstelling gemeente Eindhoven t.a.v. uitstroom naar werk**



De gemeente streeft verder een toename van de deeluitstroom na, van 600 mensen in 2016 naar 1.000 in 2018. De gemeente denkt deze toenemende extra uitstroom mede te kunnen realiseren door de overdracht van taken in 2016 naar WIJ Eindhoven. Alle uitkeringsgerechtigden krijgen dan een nieuw eerste contactpersoon in de vorm van een generalist uit een WIJteam. De ambitie is dat deze generalisten in 2016 alle uitkeringsgerechtigden spreken over participatie waarbij alle vormen en mogelijkheden worden overwogen, onder andere gedeeltelijke uitstroom naar werk, eventueel in combinatie met de inzet van loonkostensubsidie.

Onderliggende output-doelen In het uitvoeringsprogramma is in grote lijnen aangegeven hoe de uitstroomdoelstellingen gerealiseerd moeten worden. De nagestreefde 1.200 plaatsingen op een voltijdsbaan zou als volgt gerealiseerd moeten worden:

- 300 matches door de WIJteams.
- 500 matches via het werkgelegenheidsteam (WGT), onderdeel van O4Werkt.
- 300 matches via sociale ondernemingen, eventueel met inzet van loonkostensubsidie, al dan niet bemiddeld door WGT (deze matches komen bovenop de 500 van het WGT).
- 100 matches via inzet van tweedelijns werktrajecten.

Daarnaast bevat het uitvoeringsprogramma de ambitie dat 2.500 mensen een activeringstraject<sup>5</sup> starten, waarvan 2.000 via de WIJteams en 500 via de tweedelijns, via gemeentelijke dienstverlening, opdracht sociaal domein of Persoonsgebonden Re-integratiebudget.

#### 1.4 Bijstelling van targets in programmabegroting 2019

De in het uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018 vastgelegde kwantitatieve doelstellingen zijn in de programmabegroting 2019 neerwaarts bijgesteld. De targets zijn neerwaarts bijgesteld naar een in de visie van de gemeente, in het perspectief van de realisatiecijfers tot dan, realistischer ambitieniveau:

Doelen	2016-2018	2019
Volledige uitstroom naar werk	1.200 <sup>6</sup>	800
Deeluitstroom	600 in 2016 1.000 in 2018 <sup>7</sup>	800

Overige concrete doelstellingen hebben onder meer betrekking op:

- Werkplekken nieuw beschut werk creëren (ambitie voor 2018 is 83 plekken<sup>8</sup>, voor 2019 108 plekken)
- Naar werk begeleiden van mensen die in de doelgroep vallen van de 'Banenafpraak'. Voor 2018 was de ambitie om met inzet van loonkostensubsidie 234 fte werk voor deze doelgroep te creëren.
- Mede door op uitstroom gerichte acties én inzet op preventie en (eventueel) beperking van instroom, heeft de gemeente Eindhoven voor de komende jaren als ambitie geformuleerd dat het aantal verstrekte (bijstands-) uitkeringen daalt, van 7.110 in 2018 naar 6.269 in 2022. De voor 2019 nagestreefde daling bedraagt 219.

<sup>5</sup> Onder een activeringstraject wordt 'een traject verstaan waarmee iemands zelfredzaamheid wordt vergroot, waaronder op het leefgebied dagbesteding met een oogpunt op werk of scholing'.

<sup>6</sup> De realisatie in 2017 kwam uit op 670 x volledige uitstroom naar werk.

<sup>7</sup> De realisatie in 2017 kwam uit op 728 x gedeeltelijke uitstroom naar werk o.b.v. deeltijdwerk.

<sup>8</sup> In de 'voorgangsrapportage Arbeidsmarkt Q2 2018' is toegelicht dat er vooralsnog maar 16 personen uit Eindhoven zijn geplaatst op een werkplek Nieuw Beschut werk. Belangrijke bottleneck daarbij blijkt het geringe aantal indicaties door het UWV c.q. de strikte door het UWV te hanteren criteria.

... ook voor doorstroom? In het uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018 was ook een concrete doelstelling opgenomen voor activering van mensen, gericht op het opklimmen op de participatieladder zonder dat dit (meteen) hoeft te resulteren in werk. De target was 2.000 trajecten via WIJteams en 500 activeringstrajecten via 2<sup>e</sup> lijnsvoorzieningen. Voor BEA is onduidelijk of het nieuwe College van B&W ook, en zo ja in welke mate, inzet op doorstroom door activering.

Participatie elk jaar 0,5 % omhoog In de begroting 2019 stelt het College van B&W dat werk de belangrijkste basis is om op eigen benen te staan. Het wil een extra accent leggen op uitstroom naar werk, om meer mensen economisch zelfredzaam te maken en om de kosten van uitkeringen te verminderen en zo de gemeentelijke financiën te ondersteunen. Het College van B&W ziet goede mogelijkheden voor extra uitstroom, zeker gelet op de economische groei en de groei van de stad. Uiteindelijk wil het College van B&W de netto participatiegraad, oftewel het aandeel mensen tussen 15 en 65 jaar dat een baan heeft) verhogen van 66,5 procent in 2018 naar 68,5 procent in 2022 (toename van een 0,5 procent per jaar).

### 1.5 Targets en realisatiecijfers WIJeindhoven, Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT

Door de gemeente Eindhoven zijn voor de verschillende schakels in de uitvoeringsketen doelstellingen geformuleerd, kwalitatief en voor een deel ook kwantitatief. En deels formuleren in de keten actieve partners ook zelf hun ambities en doelen, denkend vanuit de overkoepelende ambities en beleidsdoelen van de gemeente Eindhoven.

Navolgend worden de doelen van drie hoofdspelers in de uitvoeringsketen toegelicht. Waar mogelijk wordt ook weergegeven in welke mate deze doelen worden gerealiseerd.

WIJeindhoven De gemeente Eindhoven sluit met WIJeindhoven jaarlijks een uitvoeringsovereenkomst, waarin de voor dat jaar na te streven doelen zijn vastgelegd. In de uitvoeringsovereenkomst voor 2017 is het volgende vastgelegd over het aandeel van WIJeindhoven in de totale gemeentelijke ambitie bij het naar werk toeleiden van mensen uit de bijstand<sup>9</sup>:

- De gemeente stelt zich tot doel om met haar partners 1.200 inwoners uit de uitkering door te geleiden naar werk.
- Voor WIJeindhoven zijn doelstellingen geformuleerd ten aanzien van het naar werk begeleiden van inwoners zonder inzet van specialistische ondersteuning en met specialistische ondersteuning, waarbij voor de laatste subdoelstelling specifiek is bepaald hoeveel inwoners in samenwerking met het Werkleerbedrijf en het Werkgelegenheidsteam naar werk moeten worden begeleid:

<sup>9</sup> Gemeente Eindhoven en Stichting WIJeindhoven, *Uitvoeringsovereenkomst*, 21 december 2016.

Omschrijving doelstelling, uitvoeringsovereenkomst 2017	Streefcijfers
Inwoners die de stichting begeleidt naar werk zonder inzet van specialis- tische ondersteuning uit de tweedelij	minimaal 350
Uitkeringsgerechtigden die de stichting doorgeleid heeft naar het Werk- leerbedrijf (WLB) of het Werkgelegenheidsteam (WGT)	minimaal 600
Inwoners die de stichting begeleidt naar werk door inzet van specialis- tische ondersteuning zoals Buzinezzclub, Gascoigne en Springplank040	minimaal 250
Totale doelstelling begeleiding naar werk	Minimaal 1.200

In de uitvoeringsovereenkomst voor 2018 ontbreken kwantitatieve targets voor het naar werk begeleiden van inwoners uit een uitkering<sup>10</sup>.

In de uitvoeringsovereenkomst voor 2019 zijn wel weer kwantitatieve targets opgenomen, zij het dat deze naar aard en omvang afwijken van de targets voor 2017. Concreet zijn de volgende doelen opgenomen:

Omschrijving doelstelling, uitvoeringsovereenkomst 2019	Streefcijfers
Door de stichting naar werk bemiddelde potentiële aanvragers voor een Participatiewet-uitkering i.p.v. verstrekken van een Participatiewet- uitkering	minimaal 300
Aanmelding van bijstandsgerechtigden bij ketenpartners	minimaal 2.100
Totale doelstelling begeleiding naar werk	Vorkomen dat 300 inwoners instromen (preventie) en aan- melden van 2.100 inwoners bij keten- partners voor (traject naar) werk

Daarnaast is expliciet als doelstelling op het terrein van participatie opgenomen dat de stichting meewerkt aan de verbetering van de opzet van het ketenproces.

Stichting WIJeindhoven rapporteert elk kwartaal over haar inspanningen en de daarmee bereikte resultaten:

- In deze kwartaalrapportages wordt niet teruggegrepen op de hiervoor weergegeven kwantitatieve doelstellingen.
- Wel wordt de ontwikkeling geschetst van de instroom in het uitkeringsbestand van de Participatiewet en de totale uitstroom<sup>11</sup>.
- Er wordt geen toelichting gegeven op de motieven voor uitstroom (met name of dit vanwege uitstroom naar werk is of anderszins).

<sup>10</sup> Gemeente Eindhoven en Stichting WIJeindhoven, *Uitvoeringsovereenkomst*, 21 december 2017.

<sup>11</sup> In de meest recente kwartaalrapportage, over het 3<sup>e</sup> kwartaal van 2018, is te zien dat er in dat kwartaal 322 mensen instromen naar een Participatiewet-uitkering en 474 mensen uitstromen. Eind september waren er in totaal 6.621 inwoners met een P-uitkering (juni 2018, 6.773 inwoners).



- De kwartaalrapportage vermeldt dat er eind september 2018 in totaal 6.621 inwoners met een P-uitkering waren tegen 6.773 inwoners in juni 2018. Opgemerkt wordt dat “De daling van de instroom het gevolg is van activiteiten op het gebied van participatie”. Deze uitspraak wordt echter niet voorzien van een nadere toelichting of onderbouwing.

#### Participatie bedrijf

De tweede belangrijke ketenpartner voor de gemeente Eindhoven bij de uitvoering van de Participatiewet, is het Participatiebedrijf. Het Participatiebedrijf is onderdeel van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Regio Eindhoven (GRWRE) waarin naast Eindhoven ook de gemeenten Veldhoven, Heeze-Leende, Waalre en Valkenswaard participeren en waarvan verder ook het SW-bedrijf Ergon deel uitmaakt. De doelstellingen van het Participatiebedrijf en de andere onderdelen van GRWRE, zoals met name het SW-bedrijf Ergon, worden jaarlijks uitgewerkt in een Strategisch Plan<sup>12</sup>. De bij Ergon respectievelijk het Participatiebedrijf neergelegde opdrachten laten zich als volgt samenvatten:

- De integrale uitvoering van de regeling Loonkostensubsidie (Banenafspraken uit het Sociaal Akkoord) en de regeling Nieuw Beschut (met een door het Rijk verplichte taakstelling) zijn door de gemeente Eindhoven ondergebracht bij Ergon. Ergon biedt daarnaast werkplekken aan de oude Wsw-populatie.
- Het Participatiebedrijf is per 1 januari 2018 een uitvoeringsorganisatie van GRWRE, met als opdracht re-integratiediensten te verlenen aan de bredere doelgroep binnen de Participatiewet. De missie van het Participatiebedrijf luidt als volgt: “Uitkeringsgerechtigden ontwikkelen (in zelfbewustzijn, inzicht, motivatie, vaardigheden en/of kennis) naar werk en/of bijstandsonafhankelijkheid en zelfredzaamheid”

Er is feitelijk geen uitvoeringsovereenkomst tussen gemeente en Participatiebedrijf, maar met het goedkeuren van het Strategisch Plan geeft het bestuur, inclusief de gemeente Eindhoven, via College van B&W en gemeenteraad opdracht tot deze rol en doelstellingen.

Het Participatiebedrijf opereert in een gedeelde ketenverantwoordelijkheid met de aangesloten gemeenten (kijkend naar proces instroom-doorstroom-uitstroom):

- a. Gemeenten (of stichting WIJ Eindhoven) zijn verantwoordelijk voor de toeleiding (instroom) van cliënten naar het Participatiebedrijf.
- b. Het Participatiebedrijf is verantwoordelijk in de doorstroomfase met het doel om de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt te verkleinen dan wel geheel weg te nemen.
- c. De uitstroom is een verantwoordelijkheid van de gemeenten of het werkgeversservicepunt O4Werkt met daarin het Werkgelegenheidsteam gemeente Eindhoven).

Het Participatiebedrijf fungeert als preferred aanbieder<sup>13</sup> voor inwoners die tot de doel-

<sup>12</sup> De meest recente versie is GRWRE, Strategisch Plan 2019-2022, *Samen werken we aan werk voor iedereen!*, concept, versie 25 augustus 2018.

<sup>13</sup> In het Strategisch Plan 2018-2021 is verwoord dat het Participatiebedrijf “een aanbieder is van re-integratiedienstverlening en daarmee feitelijk naast andere partijen in de markt staat die op dit

groep Participatiewet behoren en die specialistische ondersteuning nodig hebben. Dit geldt met name voor het grootste deel van de nieuwe instroom (niet de mensen die zonder ondersteuning aan het werk kunnen of met een zeer beperkte interventie) en een deel van het zittend bestand. Door de inzet van een aantal producten die een verplichtend karakter kennen, is het poortwachterseffect aanwezig (dit betreft met name nieuwe aanmeldingen op grond van de Participatiewet).

Binnen de hiervoor beschreven gedeelde ketenverantwoordelijkheid zijn er geen targets geformuleerd voor het Participatiebedrijf. Het Participatiebedrijf houdt wel nauwkeurig bij hoeveel aanmeldingen er zijn door de aangesloten gemeenten en voor Eindhoven met name via WIJ Eindhoven, hoeveel van deze mensen uiteindelijk een traject volgen via het Participatiebedrijf en of dit leidt tot uitstroom naar werk. Dit aantal mensen in traject is sterk gedaald ten opzichte van het aantal aanmeldingen enkele jaren geleden bij het gemeentelijke Werkleerbedrijf (WLB), van toen circa 1.600 per jaar naar momenteel circa 700. Het Participatiebedrijf geeft daarbij aan dat de uitstroom relatief op het zelfde niveau is gebleven, namelijk circa 50 procent. Voor 2018 is het beeld dat uiteindelijk 501 mensen een traject hebben gevolgd gericht op werk en dat daarvan 258 mensen daadwerkelijk uitstroonden naar werk (51,4 procent)<sup>14</sup>:

Afgeronde trajecten in 2018 (Q1 t/m Q4)	Sociale activering	Opleidings-traject	Trajecten werk	Totaal
Uitstroom werk	41	57	258	356
Doorstroom ander traject	82	95	120	297
Einde dienstverlening	25	16	28	69
Terugleiding (niet verwijtbaar)	135	27	84	246
Terugleiding (verwijtbaar)	37	4	11	52
<b>Totaal</b>	<b>320</b>	<b>199</b>	<b>501</b>	<b>1.020</b>

Het blijkt dat ook mensen naar werk uitstromen die een traject gericht op sociale activering volgen bij het Participatiebedrijf of een opleidingstraject. Het gaat dan om respectievelijk 41 van de 320 personen bij sociale activering (uitstroom naar werk is dan 12,8 procent) en om 57 van de 199 mensen die een opleidingstraject volgden (28,6 procent).

Het Participatiebedrijf heeft niet alleen een rol in het bijdragen aan de uitstroom naar werk maar ook in het beperken van het beroep op een Participatiewet-uitkering. Deze zoge-

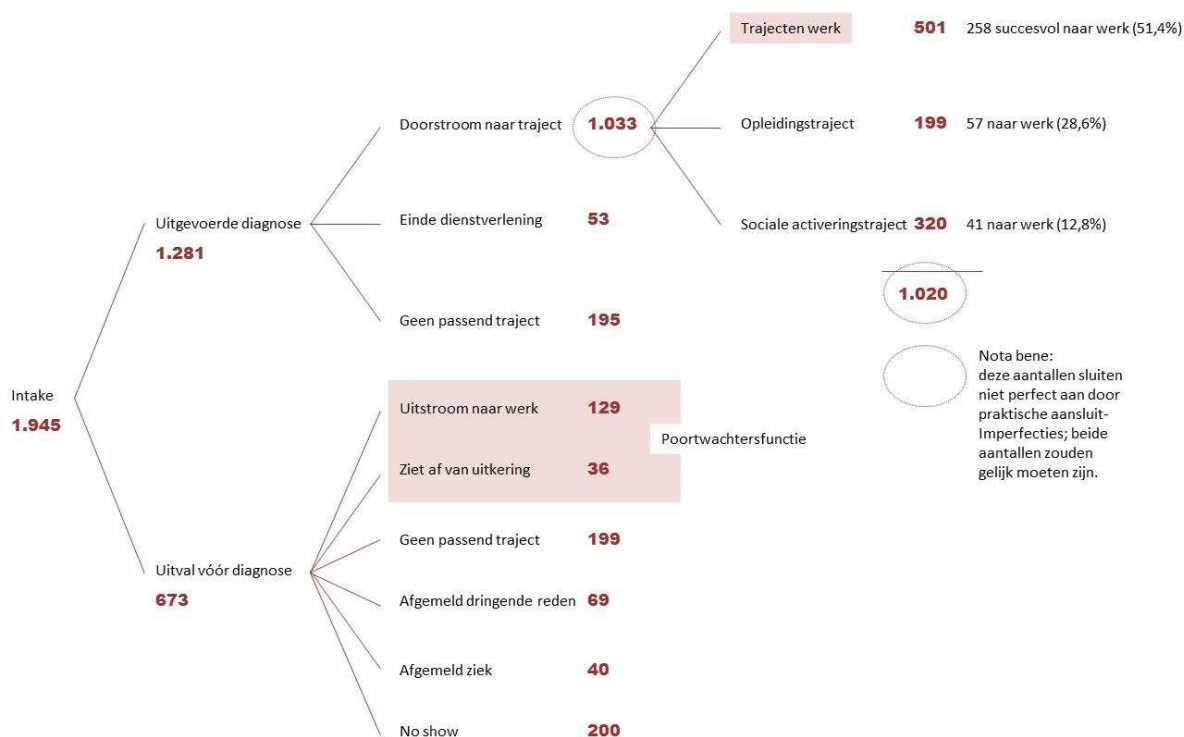
---

gebied diensten aanbieden". De bijzondere positie van het bedrijf komt tot uiting in "een primaire en 'preferred' inzet (..) voor de uitvoering van een verdiepte diagnose voor advisering aan toeleiders, inzet van een aantal producten die een verplichtend karakter hebben met name voor een Poortwachters-resultaat, openboekfinanciering en voorcalculatorische investering van de deelnemende gemeenten en ten gevolge daarvan geen direct toegerekende kostprijs per traject".

<sup>14</sup> Nota bene: de weergegeven aantallen hebben betrekking op alle vijf aangesloten gemeenten, waarbij Eindhoven doorgaans circa zeker 70 procent tot 80 procent van de cliënten vertegenwoordigt.

noemde ‘poortwachtersfunctie’ krijgt vorm doordat een deel van de mensen die zich aanmeldt voor een uitkering vóór daadwerkelijke toekenning van de uitkering toch zelf in staat blijkt om werk te vinden dan wel afziet van een uitkering (bijvoorbeeld omdat de bijbehorende plichten als beperkend worden ervaren).

In 2018 verzorgde het Participatiebedrijf voor 1.945 personen een intake, waarbij voor 65 procent (1.281 personen) een diagnose werd uitgevoerd gericht op het bepalen van afstand tot werk en aanwezige dan wel ontbrekende competenties<sup>15</sup>. Dit betekent dat voor circa 670 personen geldt dat het Participatiebedrijf om uiteenlopende redenen uiteindelijk geen diagnose uitvoerde. Het poortwachterseffect kan daarbij op basis van gegevens van het Participatiebedrijf worden geraamd op zo’n 165 personen waarvoor geldt dat zij alsnog een baan vonden voor het moment van diagnose stellen (129 personen) of dat zij afzagen van een uitkering (36 personen):

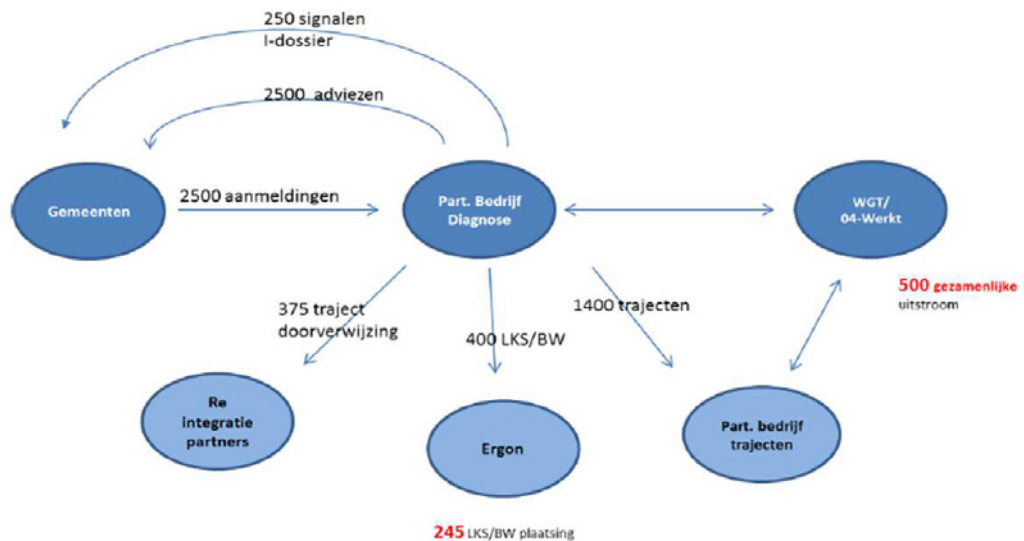


Medio 2018, op 30 juni 2018, liepen er bij het Participatiebedrijf 433 trajecten. Een groot aantal trajecten betrof trajecten bij buurtbedrijven (116, onderdeel van sociale activering) en er liepen ook relatief veel trajecten voor vergunninghouders (100 opleidingstrajecten en daarnaast 31 trajecten ‘leren solliciteren’ voor deze doelgroep):

<sup>15</sup> In deze passage en navolgende figuur opgenomen cijfers zijn afkomstig van het Participatiebedrijf en ter beschikking gesteld voor het voorliggende onderzoek. De cijfers sluiten aan bij door GRWRE verzorgde kwartaalrapportages voor het bestuur van de GR.

Lopende trajecten	Q2 - 2018
<i>Sociale activering</i>	
Arbeidsmarkt basiscompetenties	14
Anders Denken Doen en Bewegen	23
Buurtbedrijven	116
Cleanteam	18
<i>Opleidingstrajecten</i>	
Taal- en Computerbegeleiding	8
Traject Vergunninghouders	100
WLB Taal	2
<i>Trajecten richting werk</i>	
Leren Solliciteren (kort)	29
Leren Solliciteren (lang)	12
LS voor Vergunninghouders	31
Max Intensief	45
Max WW	8
Sollicitatiebegeleiding	3
WLB	24
<b>Totaal</b>	<b>433</b>

In het Strategisch Plan van GRWRE voor de periode 2019-2022 zijn de ambities van het Participatiebedrijf bij het naar werk toeleiden van cliënten weergegeven, in samenhang met de relatie tot met name WIJeindhoven, die cliënten moet aanreiken, en O4Werk/WGT die de bemiddeling naar werk bij reguliere werkgevers verzorgt:



Voor 2019 is de ambitie van het Participatiebedrijf om, samen met O4Werk/WGT, 500 mensen uit te laten stromen uit de bijstand naar werk. De ambitie voor de door het Participatiebedrijf georganiseerde trajecten naar werk is 55 procent daadwerkelijk succesvol is.

**Banenafpraak & Nieuw Beschut** Binnen GRWRE richt het voormalige sociale werkvoorzieningsbedrijf Ergon zich, behalve op de oude doelgroep van mensen met een Wsw-indicatie, ook op de voorziening Nieuw Beschut in de Participatiewet en op het met behulp van loonkostensubsidie (LKS) naar werk begeleiden van mensen uit de doelgroep van de Wet banenafpraak en quotum ar-

beidsbeperkten (Wet BQA). Tot de doelgroep van de 'banenafpraak' behoren:

- Mensen die onder de Participatiewet vallen en die geen wettelijk minimumloon (WML) kunnen verdienen.
- Mensen met een Wsw-indicatie maar geen Wsw-werkplek hebben en deze ook niet meer kunnen krijgen omdat de toegang tot de Wsw per 1 januari 2015 is gesloten.
- Mensen met een Wajong-indicatie waarvoor geldt dat zij niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn.

Tot de doelgroep Nieuw Beschut behoren mensen met arbeidsvermogen die (nog) niet in een reguliere baan kunnen werken, ook niet met extra begeleiding en ondersteuning, en die uitsluitend in een beschutte omgeving en onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Het gaat om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanig hoge mate van (structurele) begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van een werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt, ook niet met extra voorzieningen van gemeente of UWV.

Voor zowel de banenafpraak als de voorziening Nieuw Beschut zijn zowel landelijk als ook op gemeentelijk niveau ambities geformuleerd, die door Ergon zijn vertaald naar de begroting voor het betreffende jaar. De cijfers medio 2018 laten zien dat de gemeente Eindhoven ver achterloopt op de ambitie op het terrein van Nieuw Beschut (6,8 fte versus 42,0 fte) en redelijk op schema loopt bij het realiseren van de ambities om mensen met LKS vanuit de doelgroep van de banenafpraak naar werk te begeleiden (227,1 fte gerealiseerd medio 2018 met een target van 236 fte voor eind 2018):

Gemeente	Participatiewet			Nieuw Beschut			Wsw-oud beschut		
	Begroting eind 2018	Realisatie fte PW	Vershil	Begroting eind 2018	Realisatie fte PW	Vershil	Begroting eind 2018	Realisatie fte PW	Vershil
Eindhoven	236	227,1	-8,9	42	6,8	-35,2	1.094,40	1.117,20	22,80
Heeze-Leende	10	4,3	-5,7	2	0	-2	38,1	37,7	-0,40
Valkenswaard	26	15,3	-10,7	2	0	-2	124,4	128,2	3,80
Veldhoven	21	13,2	-7,8	5	0	-5	152	157	5,00
Waalre	14	10,5	-3,5	2	0	-2	39,6	41,2	1,60
Overig/UWV	0	4,5	4,5	0	4,9	4,9	175,7	181,2	5,50
<b>Totaal</b>	<b>307</b>	<b>274,9</b>	<b>-32,1</b>	<b>53</b>	<b>11,7</b>	<b>-41,3</b>	<b>1624,2</b>	<b>1662,5</b>	<b>38,3</b>

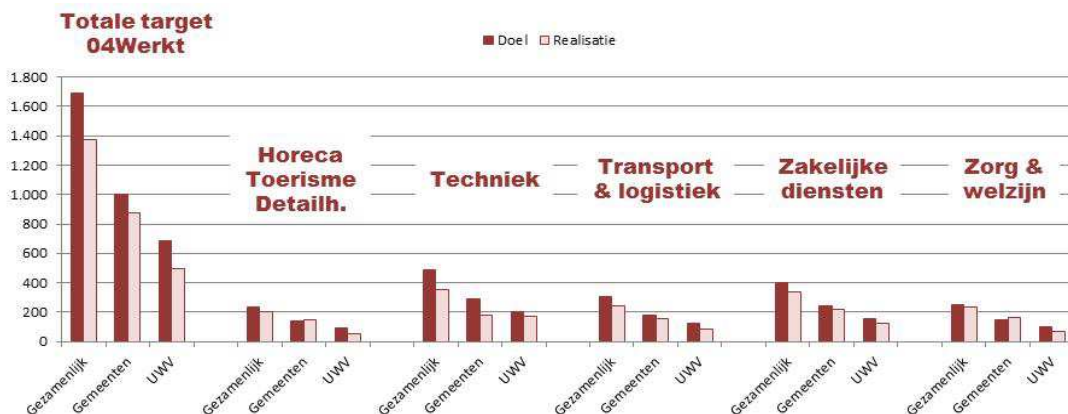
**04Werkt/WGT** 04Werkt is het WerkgeversServicePunt (WSP) van de regio Zuidoost-Brabant en een uitvoeringsorganisatie van het Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant. De gemeente Eindhoven draagt bij aan de infrastructuur van 04Werkt door inbreng van haar Werkgelegenheidsteam (WGT). De bij 04Werkt/WGT belegde opgave kan als volgt worden weergegeven<sup>16</sup>:

- De totale regionale opgave van 04Werkt/WGT telt op tot het plaatsen van 1.686 personen bij een werkgever.
- De kwantitatieve target van het WGT is toegenomen van 500 plaatsingen per jaar in

<sup>16</sup> 04Werkt is een initiatief van veertien gemeenten, waaronder Eindhoven, in samenwerking met UWV, Ergon, WSD en WVK-Groep.

2016 naar 600 plaatsingen per jaar in 2018.

Op basis van verantwoordingsinformatie van O4Werkt/WGT, kan worden geconcludeerd dat de organisatie er in 2018 in is geslaagd om het doel van 1.686 vacatures te vervullen door mensen uit een uitkering naar werk te begeleiden, voor circa 81 procent is gerealiseerd.



De doelstelling is daarbij opgedeeld in een deel voor de gemeenten (1.000 vacatures) en een ander deel voor UWV (686 vacatures), en het blijkt dat in 2018 de gemeenten iets succesvoller zijn in het realiseren van de daar belegde doelstelling (realisatiegraad van 87 procent versus 72 procent door UWV).

Er wordt bij het formuleren van de targets geen uitsplitsing gemaakt naar mensen met een korte dan wel lange afstand tot regulier werk. Per saldo is het beeld dat de gemiddelde afstand tot werk toeneemt onder invloed van de gunstige conjunctuur (waardoor mensen met een korte afstand tot werk vaker zonder begeleiding werk vinden) en de instroom van nieuwe doelgroepen. Het gaat dan om mensen die voorheen in de Wajong zouden komen maar niet duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn en mensen die anders in de Wsw zouden instromen). Het leidt ertoe dat mensen met een korte afstand tot werk schaars worden en dat het aandeel cliënten waarbij de afstand tot regulier werk groot is toeneemt. Enkele jaren geleden bestond de opgave voor het WGT deels uit het naar werk begeleiden van mensen met een opleiding en relevante werkervaring, zoals monteurs. Tegenwoordig richt het WGT zich vooral op mensen waarbij op deze terreinen sprake is van tekorten.

Voor de door de gemeente Eindhoven opgetuigde uitvoeringsketen als geheel kan worden geconstateerd dat de gehanteerde uitstroombestemmingen niet worden gehaald. Met name gaat het dan om de volgende doelstellingen:

- In het Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018 wordt uitgegaan van een doelstelling 1.200 mensen voltijds naar werk te stimuleren.
- Voor het net begonnen jaar 2019 en verder is de ambitie verlaagd, zoals vastgelegd in onder meer de Programmabegroting 2019, van 1.200 voltijds uitstroom uit een Participatiewetuitkering per jaar naar 800.

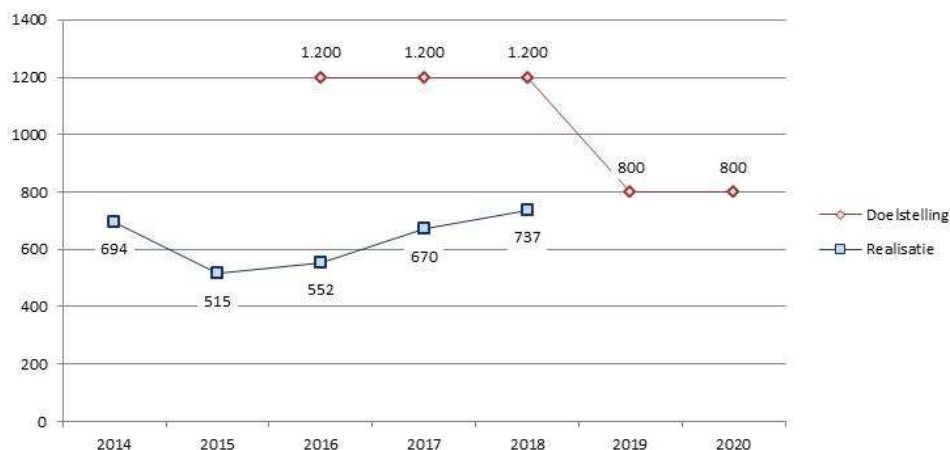
Ambitie en realisatie voor hele keten

De realisatiecijfers liggen tussen 515 in 2015 en 737 mensen die uitstromen vanuit een Participatiewetuitkering naar werk<sup>17</sup>. Er is daarbij sprake van een opgaande lijn over de jaren 2015 tot en met 2018, maar alleen in het jaar 2018 realiseren de keten partners samen een hogere uitstroom naar werk dan in 2014, het laatste jaar vóór de decentralisaties in het Sociaal Domein:

Kwartaal	Uitstroom werk	Uitstroom overig	Totaal per kwartaal	Totaal per jaar naar werk
<b>Heel 2014</b>				<b>694</b>
Q1-2015	110	290	400	
Q2-2015	139	250	389	
Q3-2015	142	305	447	
Q4-2015	124	279	403	<b>515</b>
Q1-2016	154	235	389	
Q2-2016	118	189	307	
Q3-2016	148	300	448	
Q4-2016	132	233	365	<b>552</b>
Q1-2017	141	232	373	
Q2-2017	153	256	409	
Q3-2017	175	321	496	
Q4-2017	201	298	499	<b>670</b>
Q1-2018	185	250	435	
Q2-2018	169	238	407	
Q3-2018	198	276	474	
Q4-2018	185	282	467	<b>737</b>

Voor de keten als geheel geformuleerde ambities voor uitstroom naar werk en de realisaties verhouden zich als volgt tot elkaar:

**Doelstellingen t.a.v. uitstroom naar werk versus realisatie: 2014 t/m heden**



De ambities en realisaties komen in 2019 naar verwachting dicht bij elkaar. Dit is echter deels het gevolg van het verlagen van de uitstroomtarget en voor een ander deel van de opgaande trend ten aanzien van het aantal mensen dat vanuit de bijstand uitstroomt naar werk.

<sup>17</sup> Bron: periodieke Voortgangsrapportages Arbeidsmarktbeleid van de gemeente Eindhoven.

## 1.7 Financiën, budgettaire kaders & uitgaven

De activiteiten van gemeenten op het terrein van participatie worden hoofdzakelijk bekostigd uit twee inkomstenbronnen, beide afkomstig van het Rijk:

- De gemeente ontvangt van het Rijk een budget voor de bekostiging van de uitkeringen (bijstand, IOAW, IOAZ en BBZ). Dit is het zogeheten BUIG-budget. Uit het BUIG-budget moet de gemeente ook de loonkostensubsidies bekostigen.
- Naast het BUIG-budget ontvangt de gemeente van het Rijk een budget voor de bekostiging van het participatiebeleid. Dit is de zogeheten IUSD-uitkering. IUSD staat voor Integratie-uitkering sociaal domein. Dit is een tijdelijke uitkering voor de uitvoering van de decentralisaties Wmo, Jeugdwet en de Participatiewet.

### BUIG

De grootte van het BUIG-budget is afgestemd op de omvang van de problematiek in hun gemeente. Die omvang van de problematiek wordt bepaald met behulp van een verdeelmodel, op basis van objectieve kenmerken van de gemeente, zoals demografische factoren, samenstelling van het woningenbestand en dergelijke. Een gemeente die in verhouding tot de problematiek weinig uitkeringen verstrekt (omdat zij een succesvol re-integratiebeleid voert bijvoorbeeld), houdt geld over op het BUIG-budget. Een gemeente die in verhouding tot de problematiek veel uitkeringen verstrekt, moet zelf geld bijpassen. Op deze manier zijn de beleidsmatige verantwoordelijkheid en de financiële verantwoordelijkheid voor het beroep op de bijstand in één hand gebracht, namelijk de hand van de gemeente

Op basis van door de gemeente gehanteerde informatie, kan worden geconstateerd dat er in de afgelopen jaren sprake was van een overschot op het BUIG-budget, met uitzondering van 2016. De jaarlast betrof daarbij de uitkeringen vanwege de Participatiewet, IOAW, IOAZ en het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (waarbij de uitkeringen in het kader van de Participatiewet veruit dominant zijn):

Jaar	Aantal verstrekte uitkeringen	Jaarlast	LKS	Rijksbijdrage BUIG
2015	6830	€ 95.972.816	€ 68.959	€ 97.830.620
2016	7326	€ 100.058.583	€ 439.370	€ 93.757.353
2017	7013	€ 103.812.777	€ 1.207.471	€ 107.581.673
2018	7049	€ 99.394.808	€ 2.389.564	€ 110.984.288

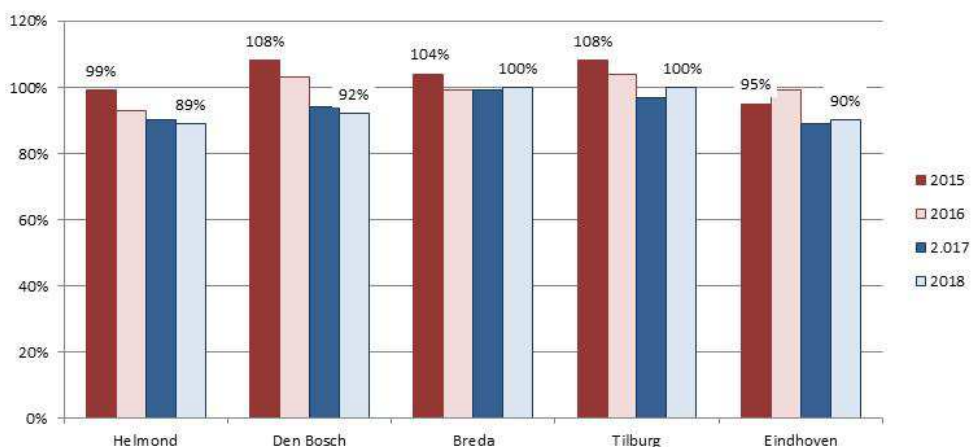
Voor de komende jaren wordt voorsnog geen tekort geraamd. Het kan wel zijn dat bij de kadernota in maart 2019 bijstellingen worden gepleegd, op basis van eventuele nieuwe van het ministerie te ontvangen gegevens:

Meerjarenbegroting		Jaarlast (schatting)	LKS	Rijksbijdrage BUIG
2019	6639*	€ 97.025.754	€ 3.801.200	€ 107.838.115
2020	6639	€ 95.050.000	€ 4.996.640	€ 107.838.115
2021	6639	€ 95.050.000	€ 6.190.720	€ 107.838.115
2022	6639	€ 95.050.000	€ 7.338.560	€ 107.838.115



Om de verhouding tussen het budget en het aantal uitkeringen te schetsen heeft BEA het aantal uitkeringen berekend waarmee het BUIG-budget correspondeert. Dit aantal uitkeringen kan worden vergeleken met het feitelijke aantal bijstandsuitkeringen. Uit de figuur met een vergelijking met de B5-gemeenten blijkt dat Eindhoven van 2015 tot en met 2018 minder bijstandsuitkeringen heeft moeten verstrekken dan op grond van het verdeelmodel kon worden verwacht. De ontwikkeling is de afgelopen drie jaar het gunstigst geweest in Den Bosch. Daar is het aantal uitkeringen in verhouding tot het verdeelmodel sterk afgenomen.

**Bijstandsuitkeringen in verhouding tot het BUIG-budget, 2015 t/m 2018**



## IUSD

De integratie-uitkering sociaal domein (IUSD) bestaat uit de middelen die per 2015 voor de Wmo (het nieuwe deel) en voor Jeugd naar gemeenten over zijn gaan en uit het Participatiebudget zoals dat uit de Participatiewet beschikbaar komt. De IUSD-uitkering ten behoeve van de uitvoering van de Participatiewet valt uiteen in een viertal componenten:

- middelen ten behoeve van de re-integratie naar werk van de klassieke Wwb-doelgroep (die de gemeenten vóór 2015 al bedienden).
- middelen ten behoeve van inwoners die tot 2015 zouden instromen in de Wajong, maar die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn (component 'Nieuw Wajong')
- middelen ten behoeve van inwoners die voorheen zouden instromen in de Wsw (en nu kwalificeren voor de voorziening Nieuw Beschut in de Participatiewet of in aanmerking komen voor de banenafpraak).
- middelen ten behoeve van werkplekken voor de mensen die voor 2015 in de Wet sociale werkvoorziening vielen (de toegang tot de Wsw is per 1 januari 2015 gesloten, maar de 'oude Wsw' blijft verder van kracht al neemt het aantal Wsw-ers trendmatig af vanwege de sluiting van de toegang).

De middelen voor de klassieke Wwb-doelgroep zijn met ingang van 2019 overgegaan naar de Algemene Uitkering van het Gemeentefonds. Dit betekent dat gemeenten vanaf dat moment zelf moeten beslissen hoeveel middelen zij uit de Algemene Uitkering aan re-

integratie besteden.

Het participatie-deel van de integratie-uitkering Sociaal Domein voor de gemeente Eindhoven ontwikkelt zich de komende jaren als volgt<sup>18</sup>:

IUSD-onderdeel Participatie	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Wwb klassiek	8.287.542					
Nieuw Wajong	362.016	410.500	431.588	452.232	473.324	493.961
Nieuw begeleiding	1.496.684	1.521.404	1.751.311	1.794.594	1.999.333	2.204.069
Wsw	34.793.198	33.009.290	31.421.978	30.572.604	30.572.604	28.751.182
<b>Totaal</b>	<b>44.939.441</b>	<b>34.941.195</b>	<b>33.604.877</b>	<b>32.819.430</b>	<b>33.045.261</b>	<b>31.449.212</b>
<b>Totaal minus Wwb klassiek</b>	<b>36.651.899</b>	<b>34.941.195</b>	<b>33.604.877</b>	<b>32.819.430</b>	<b>33.045.261</b>	<b>31.449.212</b>

Het deelbudget nieuw Wajong betreft de overheveling van re-integratiemiddelen van UWV naar gemeenten omdat een toenemend aantal jongeren die voorheen gebruik konden maken van de Wajong zich voor ondersteuning tot de gemeenten moeten richten. Het deelbudget 'Nieuw begeleiding' is geënt op de begeleidingskosten voor de inwoners die worden geplaatst op garantiebanen en op Nieuw Beschut werk. De toename van de componenten 'Nieuw Wajong' en 'Nieuw begeleiding' weerspiegelen de verwachte en nagestreefde toename van de aantallen cliënten die in deze (sub-) doelgroepen vallen. De afname van het budget voor de uitvoering van de Wsw weerspiegelt de afname van het aantal werkplekken en in de jaren tot en met 2020 een efficiencykorting op de rijksbijdrage per werkplek.

Het totale participatiebudget, gecorrigeerd voor het budget ten behoeve van de uitvoering van de Wsw, telt in 2018 op tot circa 10,0 miljoen. Voor de komende jaren valt op dat de afbouw van de Wsw-subsidies niet volledig worden gecompenseerd door een toename van de subsidie voor de doelgroepen die sinds 2015 nieuw instromen in het bestand van de Participatiewet i.c. de componenten 'Nieuw Wajong' en 'Nieuw begeleiding' binnen IUSD-onderdeel Participatie.

#### Uitgaven

De door de gemeente geraamde uitgaven vanwege het Uitvoeringsprogramma Participatie 2018 tellen voor 2018 op tot € 13,1 miljoen<sup>19</sup>. Daarvan is € 2,7 miljoen "afgeraamd" voor Stichting WIJ Eindhoven<sup>20</sup> zodat € 10,4 miljoen resteert "ter nadere oormerking".

Deze beschikbare middelen worden op basis van de begroting 2018 als volgt aangewend:

- € 9.106.000 binnen taakveld 6.5, Arbeidsparticipatie.
- € 1.283.000 binnen taakveld 6.1 Samenkracht en burgerparticipatie.

<sup>18</sup> Bron: septembercirculaire 2018.

<sup>19</sup> Bijlage I bij Gemeente Eindhoven, *Adviesnota Uitvoeringsprogramma Participatie, verdeling van de middelen 2018*, 4 december 2017.

<sup>20</sup> Conform Collegebesluit uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018 d.d. 10 mei 2016.

Verdeling middelen Uitvoeringsprogramma Participatie	2.017	2.018
<b>Sociale basis</b>		
WGT-projecten	300.000	250.000
Servicepunt Leren en Werken projecten	70.000	70.000
Inbesteding Servicepunt Leren en Werken	86.634	90.000
Social Impact Bond	50.000	0
Sociaal Ondernemen	205.000	200.000
Innovatie	700.000	0
<b>Eerste lijn</b>		
WIJeindhoven	2.700.000	2.700.000
<b>Tweede lijn</b>		
Inhuur specialisten participatie (flexibele schil)	2.050.000	2.050.000
Trajectkosten Participatiebedrijf	1.100.000	1.100.000
Loonkostensubsidie (begeleiding)	1.050.000	1.955.000
Ergon arbeidspool	360.000	240.000
Buurtbedrijf	600.000	520.000
WSW looncompensatie	40.000	40.000
Inbesteding WGT (inclusief matchingsunit)	700.000	665.000
Premie participatieplaats	30.000	30.000
Max intensief	0	100.000
Inkoop maaatschappelijke deelname en werk (MDW)	1.000.000	1.150.000
PRB	685.000	500.000
Jeugdwerkloosheid	250.000	200.000
Ouderenwerkloosheid	150.000	100.000
Acquisitieprogramma	0	135.000
Project Airport	75.000	25.000
Convenant Tempo Team	200.000	100.000
Matrix Arbeidsmarkt	60.000	60.000
Kracht on Tour	40.000	0
Startersbeurs	107.000	50.000
WS-3ID-WIW-banen lopende verplichtingen	300.000	250.000
Verzuimbegeleiding	30.000	30.000
Low-risk polis	30.000	30.000
MKB werkt digitaal platform	0	25.000
Scholingsopties	0	100.000
Onvoorzien	0	324.000
<b>Totaal</b>	<b>13.098.634</b>	<b>13.089.000</b>

Van het totale budget van € 13.089.000 is in 2018 € 610.000 euro bestemd voor versterking van de sociale basis. € 2.700.000 is bestemd voor de eerste lijn (dat is WIJeindhoven) en € 9.997.000 voor de tweede lijn. Deze bestaat uit de specialisten waarnaar WIJeindhoven mensen kan doorverwijzen.

In bijlage 2 van de *Adviesnota Uitvoeringsprogramma Participatie, verdeling van de middelen 2018*, waarop bovenstaande overzicht van uitgaven is gebaseerd, zijn verder bestedingen buiten het Uitvoeringsprogramma opgenomen die niet gedekt worden vanuit de IUSD-bekostiging. Eindhoven geeft meer uit aan Participatie dan het participatie-deel van de integratie-uitkering Sociaal Domein. Er is ook budget vanuit de 'sociale basis' ingezet en er zijn ook projecten met ESF-subsidie gefinancierd die onderdeel uitmaken van het Uitvoeringsprogramma.

## 2 Beschrijving beleids- en uitvoeringsketen Participatiebeleid

In hoofdstuk 2 wordt de beleids- en uitvoeringsketen van het participatiebeleid van de gemeente Eindhoven beschreven, met per 'schakel' in de keten een beschrijving van de maatschappelijke opgaven, de bij het oppakken van deze opgaven betrokken actoren en de wijze waarop deze actoren samenwerken.

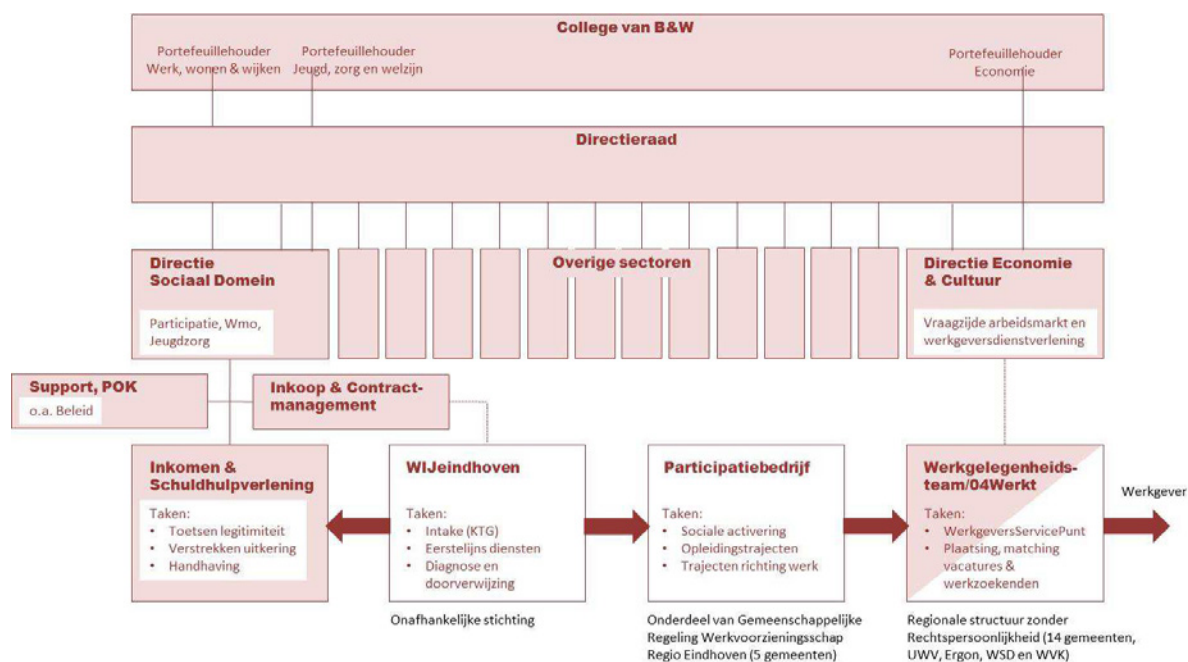
Per schakel worden in de praktijk ervaren sterke punten en minder sterke punten geïnventariseerd, als basis voor eventuele aanbevelingen door de RKC Eindhoven.

### 2.1 De keten op hoofdlijnen

Vier essentiële processen Sterk vereenvoudigd kan de uitvoeringsketen worden teruggebracht tot vier essentiële processen:

- Preventie van instroom c.q. voorkomen van onterechte instroom of mensen naar werk begeleiden vóórdat ze van WW-gerechtigde naar bijstandsgerechtigde overgaan.
- Instroom: aanmelding voor uitkering, melding als werkzoekende en uitvoering diagnose.
- Doorstroom, gericht op ontwikkelen van werknemersvaardigheden en competenties.
- Uitstroom, bij voorkeur naar (regulier) werk.

De organisatie van de uitvoeringsketen in Eindhoven kan als volgt worden gevisualiseerd<sup>21</sup>:



Regie op keten De figuur illustreert dat de gemeente Eindhoven een groot deel van de uitvoeringsketen buiten de gemeentelijke organisatie heeft geplaatst bij met name de Stichting WIJeindhoven, de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Regio Eindhoven (GRWRE)

<sup>21</sup> De gearceerde 'blokjes' betreffen onderdelen of organen van de gemeentelijke organisatie.

en O4Werkt/WGT. Dit laat onverlet dat de gemeente Eindhoven aanspreekbaar blijft op de resultaten die door de gezamenlijke ketenpartners, binnen de gemeente en daarbuiten, worden gerealiseerd.

Geredeneerd vanuit de cliënt is WIJeindhoven doorgaans de eerste organisatie waar hij of zij zich meldt. De generalisten van WIJeindhoven voeren het zogenoemde ‘keukentafelgesprek’ en komen tot een eerste beoordeling van zowel kansrijkheid van de uitkeringsaanvraag als de mogelijkheden om naar werk te worden begeleid. De cliënt kan daarna, afhankelijk van behoefte en specifieke omstandigheden en kenmerken, te maken krijgen met onder meer:

- Het Participatiebedrijf, dat met het sociale werkvoorzieningsbedrijf Ergon onderdeel is van GRWRE, voor trajecten gericht op sociale activering, opleiding of anderszins een traject gericht op verkorten van de afstand tot werk.
- Het Werkgelegenheidsteam (WGT) van de gemeente Eindhoven, dat onderdeel vormt van c.q. ingebed is in de regionale structuur van O4Werkt/WGT. O4Werkt/WGT neemt de vraagzijde van de arbeidsmarkt als uitgangspunt en werkt vanuit dat perspectief aan een betere afstemming van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten. Dit betekent onder meer dat O4Werkt/WGT ook adviseert en ondersteunt bij personeelsvraagstukken.

De inrichting van de hiervoor benoemde vier essentiële processen in de uitvoeringsketen (preventie, instroom, doorstroom en uitstroom) wordt hierna per proces toegelicht.

## 2.2 Preventie

Een belangrijk aspect van het gemeentelijk participatiebeleid betreft de preventie van instroom, waarbij deze preventie betrekking heeft op:

- Voorkomen van instroom die niet rechtmatig is, bijvoorbeeld omdat de betreffende inwoner niet behoort tot de doelgroep van de Participatiewet.
- Waarborgen dat een inwoner die bijstand aanvraagt ook voldoet aan de verplichtingen die dit met zich meebrengt.
- Voorkomen van instroom vanuit de WW door te investeren in het gezamenlijk met het UWV benaderen van inwoners die op korte termijn vanuit de WW naar de bijstand over zullen gaan.

Gemeente  
beoordeelt  
aanvraag

Inwoners vragen een bijstandsuitkering aan bij WIJeindhoven of via [www.werk.nl](http://www.werk.nl). De aanvraag wordt opgenomen door een “generalist” van WIJeindhoven die breed zicht heeft op het sociale domein. De generalist bespreekt de aanvraag in het zgn. ‘keukentafelgesprek’. De aanvraag wordt vervolgens voorgelegd aan een inkomensspecialist van de gemeente. De gemeente beoordeelt de aanvraag.

Ten aanzien van de mate waarin de gemeente aanvragen voor bijstand adequaat beoordeelt, zijn er indicaties dat de gemeente in het algemeen geen sterk accent legt op handhaving en toezicht. Het aantal boetes is de afgelopen jaren gedaald ten opzichte van het

aantal waarschuwingen. Gesprekspartners geven aan dat “je als cliënt in Eindhoven zeker 3 à 4 keer de kans krijgt om een fout te herstellen voordat er wordt gesanctioneerd.”. Sanctionering veronderstelt verder een goede samenwerking tussen WJJeindhoven, dat moet signaleren dat een cliënt zijn of haar afspraken of verplichtingen niet nakomt, en de gemeente Eindhoven die de sanctie oplegt. Aan het eind van paragraaf 2.2 wordt de geschetste ontwikkeling nader toegelicht.

In de Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt voor het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2018 is verwoord dat in het kader van preventie diverse initiatieven zijn opgezet voor uiteenlopende doelgroepen als WW-ers, jongeren en ouderen. Voor de doelgroep van jongeren is er specifieke aandacht voor jongeren die uitstromen het voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en het praktijkonderwijs.

Project  
max WW

Een belangrijk samenwerkingsproject gericht op het voorkomen van instroom vanuit de WW in de bijstand betreft het project ‘max WW’. In de Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt voor het 2<sup>e</sup> kwartaal van 2018 wordt echter geconstateerd dat dit initiatief na een aanvankelijke goede start enigszins is weggezaakt. Enkele gegevens ter illustratie:

- In het tweede kwartaal van 2017 zijn 88 mensen vanuit de doelgroep van ‘max WW’ uitgenodigd deel te nemen aan een workshop. In principe kwamen in de betreffende periode<sup>22</sup> 272 mensen in aanmerking voor deelname aan het project, maar voor 73 inwoners gold dat bij een eerste check bleek dat zij niet taalvaardig genoeg waren. Uiteindelijk stroomden 82 inwoners wel in het ‘max WW’-traject in en daarvan zijn 44 inwoners door bemiddeling uitgestroomd naar werk (54 procent).
- In 2018 zijn tot en met het tweede kwartaal 45 mensen gesproken, waarvan 25 deelnemers zijn bemiddeld naar werk (55 procent).

Per saldo lijkt de benadering van ‘max WW’ relatief effectief te zijn, met uitstroomcijfers naar werk van rond 55 procent<sup>23</sup>. De daling van het aantal deelnemers kan het resultaat zijn van de sterk verbeterde economie, die eraan bijdraagt dat minder mensen de maximale duur van de WW-uitkering ‘halen’, maar wellicht weerspiegelt het ook een verminderde focus op dit instrument van gemeente en UWV.

VSO en praktijk- Ook met betrekking tot de jongeren die op afzienbare termijn uitstromen vanuit VSO en onderwijs praktijkonderwijs zijn er initiatieven ontwikkeld om te voorkomen dat deze jongeren vanuit school uiteindelijk instromen in de bijstand. Op basis van landelijke statistieken is bekend dat een groot deel van deze jongeren geen werk vindt maar in de bijstand eindigt. Van de leerlingen die vanuit het VSO uitstromen, vindt circa 15 procent direct na schoolverlaten betaald werk (voor een deel in deeltijd en in combinatie met een uitkering). Van de school-

<sup>22</sup> Gerapporteerd is niet over een kwartaal maar over de eerste zes maanden van 2017.

<sup>23</sup> Van alle UWV-cliënten stroom maar een klein deel door naar de bijstand. In de regio Eindhoven ligt dit momenteel op rond 4 procent. Ten aanzien van de mensen die na deelname aan ‘max WW’ uitstromen naar werk is de vraag of zij door deelname uitstromen naar werk of dat zij anders ook zouden zijn uitgestroomd. Over deze ‘netto effectiviteitsvraag’ is geen informatie beschikbaar.

verlaters van het praktijkonderwijs stroomt 43 procent uit naar betaald werk<sup>24</sup>.

Voor de jongeren die uitstromen van het VSO en het praktijkonderwijs met uitstroomprofiel 'werk' is inmiddels een sluitende aanpak gerealiseerd<sup>25</sup>. De betrokken scholen volgen hun leerlingen langer en zij stimuleren het lopen van stages, wat in de praktijk hét middel blijkt te zijn om deze jongeren naar een baan te leiden. De VSO- en praktijkonderwijsscholen hebben een directe verbinding met het Participatiebedrijf en Ergon voor re-integratie naar werk of plaatsing op een werkplek, voor zover het jongeren betreft met het uitstroomprofiel 'werk'.

In paragraaf 2.6 wordt nader ingegaan op de voor deze doelgroep beoogde gerichte aanpak.

Vergunninghouders

Een tweede doelgroep die vanuit het perspectief van preventiebeleid interessant is, is de doelgroep van statushouders en andere 'nieuwkomers'. De gemeente Eindhoven heeft voor deze doelgroep een programmamanager Vluchtelingen aangesteld. Bij deze programmamanager is de bestuurlijke opdracht belegd om de arbeidsparticipatie van vergunninghouders te versnellen<sup>26</sup>. Uit het met de programmamanager gevoerde gesprek bleek dat tot voor kort werd gedacht dat vluchtelingen eerst maar eens moesten inburgeren en de taal moesten leren, en dat ze pas daarna naar de arbeidsmarkt zouden kunnen. In de praktijk kregen migranten eerst een huis, dan een uitkering, en daarna verdwenen ze uit beeld. Deze houding is drastisch gewijzigd. Waar mogelijk, wordt vanaf het begin gewerkt aan inzet van deze mensen in het arbeidsproces. Mede vanwege de taalbarrière is het voor veruit de meeste vergunninghouders echter niet gegeven om zelf werk te vinden, zodat uiteindelijk vrijwel alle mensen uit deze groep een uitkering aanvragen.

De programmamanager Vluchtelingen heeft na zijn aanstelling als één van de eerste activiteiten willen inventariseren hoe groot de doelgroep was waar hij zich op zou moeten richten. Dit bleek geen eenvoudige opgave omdat in de gemeentelijke systematiek en door WJ Eindhoven niet wordt geregistreerd op herkomst of etniciteit. Mede om deze reden was de doelgroep niet goed in beeld. De programmamanager heeft uiteindelijk het bestand bijstandsgerechtigden gescreend op mensen waarvan vermoed werd dat zij een vluchtelingen- of 'nieuwkomers'-achtergrond zouden kunnen hebben. Dit bleken uiteindelijk circa 900 personen te betreffen. De komst van vergunninghouders heeft de laatste jaren aanzienlijk bijgedragen aan de instroom in de bijstand. In 2018 moest Eindhoven 315 individuele personen huisvesten. Voor het komend jaar is een substantiële daling voorzien, naar

<sup>24</sup> Zie <https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/aansluiting-onderwijs-arbeidsmarkt/vso-en-pro-doorstroom-en-uitstroom>.

<sup>25</sup> Er zijn drie uitstroomprofielen, gericht op werk, vervolgonderwijs en dagbesteding.

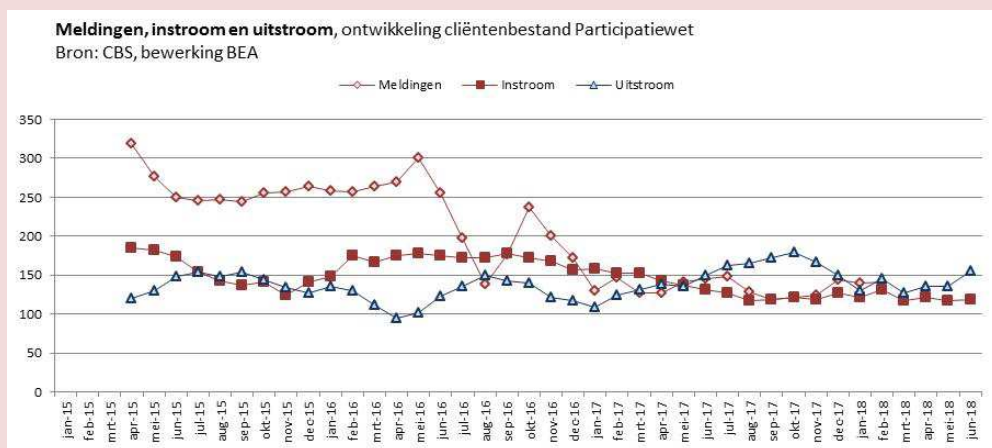
<sup>26</sup> Het programma vluchtelingen/migratie is één van de acht programma's in het Sociaal Domein van de gemeente Eindhoven. De activiteiten van de programmamanager vallen hiërarchisch onder de directie Sociaal Domein.

105 personen in het eerste half jaar.

Preventie	
Sterke punten	Aandachtspunten en minder sterke punten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Initiatief 'max WW' voor mensen die aan einde van hun maximale WW-duur zitten; project kent een relatief hoge uitstroom van rond 55 procent.</li> <li>• Sluitende aanpak gerealiseerd ten aanzien van jongeren die uitstromen uit VSO/praktijkonderwijs.</li> <li>• Bij benadering van vergunninghouders en andere nieuwkomers krijgt 'werk' inmiddels groter accent dan voorheen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente Eindhoven lijkt geen sterk accent te leggen op handhaving en toezicht.</li> <li>• Aantal deelnemers aan project 'max WW' is laatste tijd afgenomen.</li> </ul>

### Weinig streng bij toetsen op rechtmatigheid & naleving arbeidsverplichtingen

Het onderzoek levert indicaties op dat de gemeente Eindhoven een weinig strenge invulling geeft aan de zogenoemde 'poortwachtersrol'. De poortwachtersfunctie richt zich op het voorkomen van instroom in een uitkering door te toetsen op de rechtmatigheid van een uitkering. Ook het in een gesprek wijzen op rechten en plichten behorend bij een uitkering en het hanteren van een 'work first'-aanpak dragen bij aan een poortwachtersfunctie. Een indicatie dat Eindhoven de poortwachtersfunctie weinig streng invult, is dat tot medio 2016 de instroom in de bijstand aanmerkelijk kleiner was dan het aantal mensen dat zich meldde voor een bijstandsuitkering maar dat sinds medio 2016 vrijwel iedereen die zich meldt voor een bijstandsuitkering deze ook lijkt te krijgen.

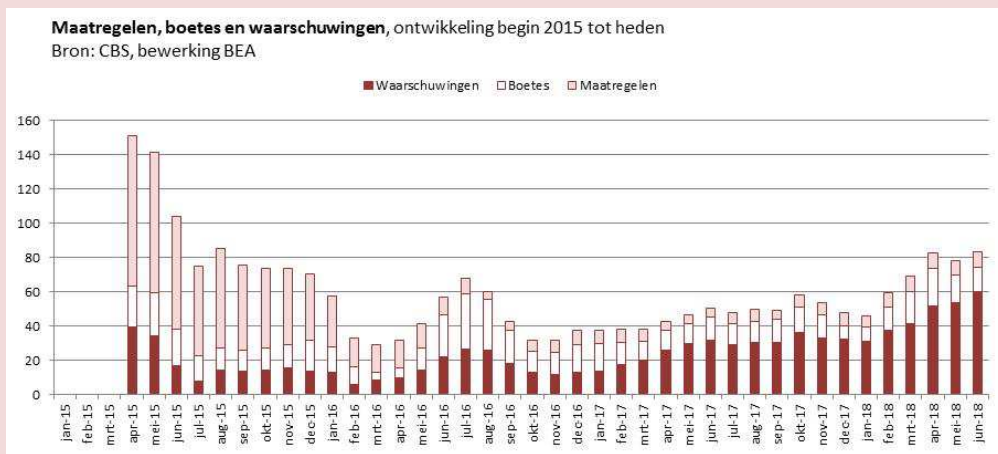


Het kan zijn dat de gemeente Eindhoven (i.c. WIJeindhoven) de poortwachtersfunctie anders heeft ingevuld, maar het kan ook zijn dat een en ander wordt veroorzaakt door veranderingen in de groep mensen die zich bij de gemeente meldt voor een uitkering.



Waar de invulling van de poortwachtersfunctie een indicatie kan vormen van de 'strengheid' van een gemeente ten aanzien van de instroom in de bijstand en de eisen die dan aan aanvragers van een uitkering worden gesteld, geldt dit ook voor de wijze waarop de gemeente de handhaving organiseert en invult. Op basis van CBS-statistieken kan worden geconcludeerd dat het aantal waarschuwingen ten opzichte van het aantal boetes sterk is toegenomen (van gemiddeld 0,5 tot 1,5 in de periode tot mei 2017 naar 2,5 tot 4,5 in de periode vanaf mei 2017 tot heden). Dit is een indicatie dat de toets op rechtsmatigheid van uitkeringen minder streng wordt ingevuld.

Verder is ook het aantal maatregelen zeer sterk gedaald. Dit is een indicatie dat er ook minder (snel) sancties worden verbonden aan het niet nakomen van arbeidsverplichtingen:



**Nota bene:** waarschuwingen en boetes hebben betrekking op het al dan niet recht hebben op een uitkering, maatregelen hebben betrekking op het al dan niet voldoen aan de arbeidsverplichtingen. Maatregelen kunnen opgelegd worden als mensen zich niet houden aan afspraken in het kader van de participatie (verschijnen op afspraken, meedoen aan trajecten, et cetera) of zich niet voldoende inspannen voor het verkrijgen en aanvaarden van werk.

### 2.3 Instroom

WIJindhoven heeft de eerstelijns ondersteuning op het gebied van participatie (en ook op het terrein van Wmo en jeugdzorg) ondergebracht in inmiddels acht WIJteams. Dit betekent dat het eerste contact van inwoners met een ondersteuningsvraag op het gebied van werk en inkomen niet meer met de gemeente is maar met een WIJteam. In het zogenoemde 'keukentafelgesprek' (KTG) wordt een eerste inschatting gemaakt van de mogelijkheden en behoeften van de betreffende persoon.

Investeren in expertise 'werk' In het Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018 stelt de gemeente Eindhoven dat er op dat moment (medio 2016) "volop wordt geïnvesteerd in de WIJteams om de kennis rondom participatie op orde te krijgen". Het belang van deze investering is groot. "Gezien

de sleutelpositie die arbeidsparticipatie heeft in het zelfredzamer maken van mensen, worden werk en participatie de belangrijkste focus binnen de werkwijze van de WIJteams”.

Aanvankelijk werden bijstandsaanvragen in behandeling genomen door een generalist van WIJeindhoven. Tegenwoordig gebeurt dat door een T-profieler Participatie. Dat is een generalist met specifieke kennis van en affiniteit met ‘werk’. Gebleken is dat de meeste generalisten binnen WIJeindhoven meer affiniteit hebben met vraagstukken op het terrein van Wmo en Jeugdwet dan op het terrein van de Participatiewet.

De T-profieler vormt zich een integraal beeld van de situatie, en kijkt dus ook naar belemmeringen voor arbeidsdeelname die buiten de werksfeer liggen. WIJeindhoven hecht daar groot belang aan, omdat de organisatie niet wil gaan voor de kortste weg naar werk, maar zich wil inspannen voor duurzaam werk. Dit kan alleen indien er voldoende aandacht is voor bijvoorbeeld eventuele sociale en psychische problemen, schulden, verslavingsproblemen of zorgtaken.

Investeren in kennis van de doelgroep Een groot deel van de Eindhovense bijstandsgerechtigden heeft al lange tijd een uitkering. Velen zitten al vijf tot tien jaar in de uitkering. Deze mensen zijn voorheen vooral gezien als zorgklant. WIJeindhoven benadert die mensen met de mededeling dat ze hen wil helpen om zelfredzamer te worden en wil ondersteunen bij het ‘arbeidsfit’ worden. Sommigen schrikken daarvan, maar anderen zijn blij dat daarvoor contact met hen wordt gezocht. Daarvoor was een flink deel van de cliënten vooral een dossiernummers.

WIJeindhoven heeft enorm geïnvesteerd in het ‘leren kennen’ van mensen met een ondersteuningsbehoefte op het terrein van welzijn, zorg en arbeidsparticipatie. Dit was nodig ook al omdat de uitvoering van de bijstand vóór 2015 bij de gemeente Eindhoven was ondergebracht en de gemeente haar taken aan WIJeindhoven heeft overgedragen met ‘lege dossiers’. WIJeindhoven heeft zelf alle informatie over het zittende bestand moeten verzamelen. Daartoe zijn bijna alle 6 à 7.000 bijstandsgerechtigden in Eindhoven bezocht<sup>27</sup>. Circa 10 procent is momenteel nog niet bezocht. Dat zijn vooral mensen met een heel grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder veel mensen die zijn aangewezen op beschermd wonen.

Investeren in informatie De informatie over individuele inwoners is vooral bekend bij individuele medewerkers van de WIJ-teams en wordt deels vastgelegd in het WIJportaal. Deze informatie tezamen met gegevens vanuit de gemeente is zichtbaar in het inmiddels ontwikkelde Dashboard Participatie. Er is geen gezamenlijk informatiesysteem met de navolgende partners in de keten, te weten het Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT. WIJeindhoven geeft aan dat de AVG (‘Privacywet’) daarbij een belangrijk issue is.

<sup>27</sup> WIJeindhoven heeft veel kennis over de inwoners van Eindhoven. De medewerkers in de WIJ-teams kennen in principe 27.000 mensen, althans zijn er zoveel mensen die de gemeente ergens voor nodig hebben op het vlak van Wmo, Jeugdwet en Participatiewet.

Diagnose & inkoop traject Wanneer bewoners zich voor een bijstandsuitkering bij WIJeindhoven hebben aangemeld moet worden bekeken welke dienstverlening ten behoeve van die bewoner moet worden ingekocht. Dit kan betrekking hebben op (nadere) diagnose, activering, vrijwilligerswerk, werkervaringsplekken en bemiddeling en plaatsing naar werk.

1. DIAGNOSE	2. ACTIVERING	3. VRIJWILLIGERSWERK	4. WERKERVARING	5. BEMIDDELING & PLAATSING	INFORMATIE ALGEMEEN	
Mentaal Beter GGZ Individuele therapie	Groene Activering Traject naar vrijwilligerswerk	Vrijwilligerswerk Overzicht mogelijkheden	Buurtbedrijven	Buizezzclub Inschrijving 9-10-2017	Servicepunt Leren en Werken Logistiek Medewerker Processoperator	WLB / Poortinstrument Informatiegids
Idiomes (GGZ) (GGZ anderstaligen)	Jong Coachen Individuele coaching	Vrijwilligerspunt Laagdrempelig vrijwilligerswerk	Styx Leergarage Activering	Van der Leege Werk	Gascogne Wedden dat het kan	Participatieproducten (boekje) Zitend bestand
Mentaal fit In de Put uit de Put	Nederlandse taallessen (Mogelijke locaties)		Robin Hood Horeca	Robin Hood Leenwerktraject Horeca	Styx Leergarage Leenwerktraject trainen - trucks	Taal & Werken
Libra Arbeidsexpertise Revalidatie	Loods840 Psychische problematiek		Van der Leege Werk	Facility Host Leenwerk traject Facilitair	Colour Kitchen Leenwerktrajecten Horeca	Productcodes en beschrijving Kort overzicht
Diagnostische intake	P&M Arbeidsreintegratie Psychische problematiek		Litha's Local	50+ DMV en Zilvervloot	Dynamo Academy Creatief Platform jongeren	Zelfredzaamheidsmatrix 2017
	Career & Kids Alleenstaande ouders			Van der Velden Re-integratie Jongeren VSO-pro / ASS	Post NL Ergon	Proces Consult en Bestelling
	Solvare Alleenstaande ouders			Solvit Employability ASS / LVB	Springplank040 Dak- en Thuiszouen	Inrichting producten MDW in WU Portal
	Powerhouse Kwetsbare jongeren			Styx Leergarage	Goed op weg Traject tot koelster	<a href="http://@4werk.nl">http://@4werk.nl</a> <a href="http://www.vacaturewist.nl">www.vacaturewist.nl</a>
	Aware4Youth Ex-gedetineerde / verslaafde			P&M Arbeidsreintegratie Psychische problematiek	Aware4Youth Ex-gedetineerde / verslaafde	Projecten Jeugdwerkloosheid
				Career & Kids Alleenstaande ouders	Sterker Werk Individuele begeleiding	UAF Opleidingsmogelijkheden Vluchtelingen
				Solvare Alleenstaande ouders		

Ook na inkoop van een traject blijft WIJeindhoven regisseur voor het door de cliënt te doorlopen traject. WIJeindhoven bepaalt voor cliënten welk traject gewenst is en vervolgens is het de gemeente Eindhoven die deze trajecten inkoop. Dit gaat niet op individuele basis. De gemeente heeft bij een groot aantal partners trajecten en plekken ingekocht, die WIJeindhoven kan gebruiken. WIJeindhoven heeft hierbij een voorkeur voor een overzichtelijk aantal aanbieders, waarmee goede afspraken gemaakt kunnen worden.

Samenwerking in de keten Een complicerende factor in de samenwerking in de keten is, dat de gemeente bij een aantal samenwerkingspartners toezeggingen heeft gedaan om een bepaald aantal trajecten af te nemen of werkplekken in te vullen met mensen vanuit het bestand van de Participatiewet. Dit heeft als risico dat nog te aanbodgericht wordt gedacht in de visie van WIJeindhoven. Onder meer in de relatie met het Participatiebedrijf is er spanning ten aanzien van de juiste verhouding tussen denken vanuit de behoeften van de cliënt enerzijds en het beschikbare aanbod aan trajecten anderzijds.

Het Participatiebedrijf biedt, in de visie van WIJeindhoven, trajecten aan voor mensen die niet te ver van de arbeidsmarkt afstaan. Dat zijn de trajecten die ook op de markt worden aangeboden. In dat opzicht moet het Participatiebedrijf dus extra meerwaarde bieden. Het aanbod van Buurtbedrijven (sinds 2018 een traject van het Participatiebedrijf en daarvoor behorend tot Ergon) is wel geschikt voor mensen met een grote afstand tot werk.

De hiervoor weergegeven beelden bij de organisatie van de instroom van cliënten in de bijstand resulteren in de volgende sterke en minder sterke punten:

Instroom	
Sterke punten	Aandachtspunten en minder sterke punten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door de inzet van T-profielers 'participatie' bij de intake door WIJeindhoven krijgt 'werk' meer accent.</li> <li>• Professionals van WIJeindhoven 'kennen iedereen'.</li> <li>• De professional van WIJeindhoven blijft een cliënt volgen na het eerste contact i.c. het KTG.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voldoende accent op 'werk' naast zorg en welzijn blijft aandachtspunt bij instroom van bijstandsgerechtigden.</li> <li>• WIJeindhoven heeft bij de start geen dossiers ontvangen van de gemeente Eindhoven.</li> <li>• Daarna heeft WIJeindhoven weinig prioriteit gegeven aan het registreren van competenties van cliënten.</li> </ul>

### Balans tussen legitimiteit, betrokkenheid en maatschappelijk rendement

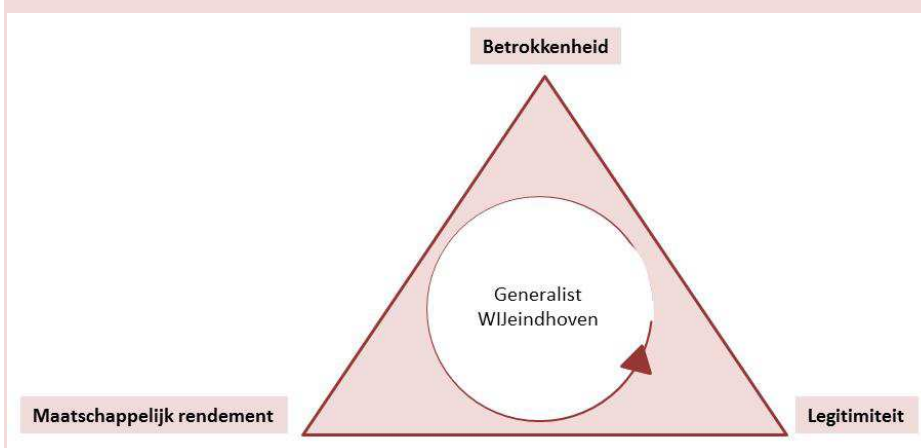
In het werkproces 'instroom' is sprake van een interactie tussen enerzijds WIJeindhoven en anderzijds de inkomensspecialist van de gemeente. De procesgang, gezien vanuit het perspectief van een potentiële aanvrager van een bijstandsuitkering, is als volgt:

- De burger kan zoals aangegeven een uitkering aanvragen via werk.nl. Hij of zij wordt vervolgens door WIJeindhoven uitgenodigd voor het keukentafelgesprek.
- Het keukentafelgesprek gaat niet alleen over de inkomensproblematiek. In het gesprek inventariseert de generalist van WIJeindhoven alle sociale problemen die spelen in het gezin van de aanvrager. Deze integrale benadering zorgt ervoor dat er in de hulpverlening niet alleen aandacht is voor zaken op het terrein van de Participatiewet, maar ook voor zaken op het terrein van de WMO en de Jeugdzorg.
- De gemeente heeft met WIJeindhoven afgesproken dat bij dat gesprek de rechten en plichten aan de orde komen. De generalist stelt tijdens het keukentafelgesprek een aantal vragen waaruit hij kan opmaken of een aanvraag van een uitkering kans van slagen maakt, maar hij voert geen controle uit op de antwoorden die hij krijgt (dit kan de generalist niet omdat generalisten niet in IW3 kunnen).
- In het gesprek krijgt de aanvrager een setje mee met 'bewijsdocumenten' om de aanvraag voor een Participatiewetuitkering in te kunnen dienen. Deze wordt afgegeven door de generalist als er een grote afstand tot werk is of als er direct een traject wordt ingekocht. Als een inwoner naar het Participatiebedrijf wordt doorverwezen, wordt er op het Participatiebedrijf een aanvraagset uitgereikt.
- De aanvrager dient zelf de aanvraag in bij de gemeente. Op de aanvraag geeft WIJeindhoven aan of er sprake is van bijzondere omstandigheden waarmee de gemeente rekening moet houden.
- De aanvraag belandt dan op de afdeling Inkomens op het bureau van een specialist Inkomens, die het recht op een uitkering beoordeelt. De specialist Inkomens richt zich primair op de legitimiteit van een uitkeringsaanvraag. Hij of zij kan daarbij wel in enige

mate 'maatwerk' bieden en ook rekening houden met andere invalshoeken, een en ander in overleg en na afstemming met de generalist van WIJeindhoven.

- De aanvraag voor een uitkering wordt uiteindelijk benaderd vanuit drie invalshoeken (de zogenoemde 'afstemmingsdriehoek'):

- L** Legitimiteit, toetsing aan wet- en regelgeving van het recht op een uitkering
- B** Betrokkenheid, van de cliënt bij het helpen oplossen van het probleem
- MR** Maatschappelijke Rendement



- Bij de invalshoek 'maatschappelijk rendement' wordt bezien of het wellicht voor de gemeente per saldo uiteindelijk goedkoper is of maatschappelijk meer gewenst indien er toch een uitkering wordt verstrekt, ook indien dit vanuit het oogpunt van legitimiteit niet vanzelfsprekend is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de aanvrager zonder uitkering in een dure opvang terecht zou komen.
- De generalist van WIJeindhoven is degene die het integrale overzicht moet houden en de samenhang moet organiseren tussen de drie invalshoeken.
- In het samenspel tussen de inkomensspecialist en de generalist wordt uiteindelijk bepaald of iemand een uitkering krijgt. Tonen van betrokkenheid en overwegingen van maatschappelijk rendement kunnen er dan toe leiden dat ook een uitkering wordt verstrekt indien de betreffende persoon daar naar de 'letter van de wet' geen recht op heeft.

Door gesprekspartners is aangegeven dat in de afgelopen jaren het accent in de afweging tussen legitimiteit, betrokkenheid en maatschappelijk rendement is verschoven. In de vorige collegeperiode is de L van legitimiteit minder centraal komen te staan.

## 2.4 Doorstroom

Nadat WIJeindhoven heeft bepaald of en zo ja op welke wijze een cliënt ondersteund kan worden naar werk, worden het Participatiebedrijf van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Regio Eindhoven (GRWRE)<sup>28</sup> en andere aanbieders van trajecten

<sup>28</sup> Aangesloten zijn de gemeenten Eindhoven, Veldhoven, Heeze-Lende, Valkenswaard en Waalre.

ingeschakeld. Het Participatiebedrijf is een doorontwikkeling van het voormalige Werkleerbedrijf van de gemeente Eindhoven en Ergon.

**Positionering Participatiebedrijf** Het Participatiebedrijf is per 1 januari 2018 een uitvoeringsorganisatie geworden onder de GRWRE naast Ergon. De uitvoering van Loonkostensubsidie (LKS) en Beschut werk (BW) is ondergebracht bij de uitvoeringsorganisatie Ergon, die verder de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) uitvoert. De rolverdeling tussen Participatiebedrijf en Ergon is ruwweg dat de eerste zich richt op tijdelijke interventies (trajecten op het gebied van re-integratie naar werk) en de tweede op dienstverbanden en werkgeversrol.

Het Participatiebedrijf verzorgt trajecten die cliënten moeten klaarmaken voor de arbeidsmarkt, gericht op het aanleren of verbeteren van arbeidsmarktvaardigheden, en trajecten gericht op sociale activering. De laatste trajecten zijn bedoeld om bijstandsonvangers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt door het opdoen van werkervaring dichterbij de arbeidsmarkt te brengen. Voorafgaand aan een traject doet het Participatiebedrijf een intake, op basis waarvan kan worden besloten of het Participatiebedrijf een traject 'in huis' voorstelt of een traject van een andere aanbieder.

Het Participatiebedrijf is afhankelijk van WIJeindhoven voor aanlevering van cliënten. Het Participatiebedrijf verzorgt verder ook geen bemiddeling naar werk maar laat dit over aan met name O4Werk/WGT en het gemeentelijk Werkgelegenheidsteam (WGT).

Het Participatiebedrijf vergelijkt zijn positionering tussen enerzijds WIJeindhoven en anderzijds O4Werk/WGT als één van de middelste balletjes in de zogenoemde 'Pendule van Newton'. Het Participatiebedrijf is afhankelijk van een impuls van WIJeindhoven om actief te worden en zelf impulsen te kunnen geven aan opvolgende schakels in de keten zoals O4Werk/WGT, die voor uitplaatsing naar werk zorgen.



**Achterblijvende instroom...** Het Participatiebedrijf stelt vast dat het aantal cliënten dat WIJeindhoven doorverwijst achterblijft bij de verwachtingen. Daarbij spelen meerdere factoren een rol, waarbij het Participatiebedrijf veronderstelt dat van belang zijn:

- Het aantal bijstandsgerechtigden dat door WIJeindhoven wordt doorverwezen voor werkleertrajecten, re-integratietrajecten dan wel sociale activering gericht op werk, blijft wellicht achter bij de verwachtingen omdat er steeds meer sprake is van cliënten met multiproblematiek en de generalisten van WIJeindhoven dan voorrang geven aan zorg en welzijn boven 'werk'.
- Daarnaast is van belang dat WIJeindhoven voor werkleertrajecten, re-integratiediensten en sociale activering niet alleen doorverwijst naar het Participatiebedrijf maar ook naar diverse andere aanbieders.

WIJeindhoven verwijst niet alleen door naar private re-integratiebureaus en dergelijke maar ook naar het initiatief 'Buurt in Bloei', dat onderdeel is van WIJeindhoven. Buurt in Bloei

richt zich op sociale activering van mensen in hun eigen wijk, door te stimuleren dat zij zich inzetten voor verenigingen, stichtingen en bedrijven in de wijk, waarbij dit de vorm kan aannemen van vrijwilligerswerk en van betaald werk.

Het voormalige Werkleerbedrijf had vooral ook een poortwachtersfunctie. Kenmerkende uitspraak was “als je nu niet goed je best doet, dan moet je naar het Werkleerbedrijf!”. Inmiddels is het aanbod aan trajecten vanuit het Participatiebedrijf uitgebreid, zodat cliënten meer op de maat van behoeften en mogelijkheden kunnen worden ondersteund. Hierbij ondervindt het Participatiebedrijf wel een imagoprobleem vanwege de verbondenheid met Ergon (aantal mensen wil niet werken in een bedrijf waar allerlei soorten arbeidsgehandicapten werkzaam zijn).

... en veel  
'no shows'

Volgens het Participatiebedrijf wijst WIJeindhoven niet alleen (te) weinig mensen door maar komt bovendien een groot deel van de mensen die is doorverwezen niet opdagen op de afspraak. Gevolg is dat het aantal door het Participatiebedrijf aangeboden trajecten is afgenomen van jaarlijks 1600 in de tijd van het Werkleerbedrijf tot jaarlijks 700 nu.

Wie voert de  
regie?

Het Participatiebedrijf van Ergon heeft van de gemeente Eindhoven (en van de vier andere deelnemende gemeenten) de opdracht gekregen om uitvoering te geven aan 2e lijns re-integratiediensten en -producten die bijdragen aan een grotere of volledige bijstandsonafhankelijkheid door loonvormende arbeid voor cliënten die onder de Participatiewet vallen. Dit zou kunnen worden geïnterpreteerd als een opdracht om in de 2<sup>e</sup> lijn de regie te voeren op de toeleiding naar werk van de doelgroep van de Participatiewet. Het Participatiebedrijf ambieert zelf deze regierol, als 'rotonde voor doorverwijzingen' naar eigen leerwerk- en re-integratietrajecten en trajecten bij derden.

De sterke en minder sterke kanten van de wijze waarop de doorstroom momenteel georganiseerd is, kunnen als volgt worden samengevat:

Doorstroom	
Sterke punten	Aandachtspunten en minder sterke punten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participatiebedrijf is opvolger van Werkleerbedrijf. Het aanbod is inmiddels groter en meer divers (wat onverlet laat dat WIJeindhoven het aanbod nog te beperkt vindt).</li> <li>• Per 1 januari 2019 werken Participatiebedrijf en Werkgeversteam (WGT) met hetzelfde cliëntinformatiesysteem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instroom bij Participatiebedrijf blijft achter bij verwachtingen.</li> <li>• Bovendien is het percentage 'no shows' bij cliënten die doorverwezen worden naar het Participatiebedrijf groot (loopt soms op tot circa 40 procent).</li> <li>• Participatiebedrijf heeft imagoprobleem (zowel vanwege relatie met SW-bedrijf Ergon als door profiel van voormalige Werkleerbedrijf).</li> <li>• Participatiebedrijf en WIJeindhoven werken met verschillende cliëntregistratiesystemen.</li> </ul>

## Doorontwikkeling inkoop tweedelijns en contractmanagement 'on hold'

De door de generalist van WIJeindhoven te bepalen trajecten voor sociale activering of re-integratie naar werk worden ingekocht door de gemeente Eindhoven, door het team Inkoop en Contractmanagement binnen de directie Sociaal Domein. De gemeente Eindhoven heeft de aanbieders voor deze tweedelijns dienstverlening geselecteerd met behulp van een 'bestuurlijke aanbesteding'. Dit houdt concreet in dat alle aanbieders die voldoen aan bepaalde criteria wat betreft kwaliteit van de dienstverlening en de dienstverlening kunnen leveren tegen de door de gemeente bepaalde tarieven, in aanmerking komen om deze diensten ook daadwerkelijk te leveren. Over de hoeveelheid trajecten is niets afgesproken. Dit houdt concreet in dat niet de inkoop maar de generalist met zijn of haar doorverwijsbeleid bepaalt wat er wordt ingekocht en hoeveel. De gemeente heeft in die zin 'de portemonnee uit handen gegeven'.

Sinds 1 januari 2019 heeft de gemeente Eindhoven bij de inkoop voor het Sociaal Domein wel budgetplafonds ingesteld, maar die gelden alleen voor Wmo, Jeugd en Beschermd wonen maar niet voor Participatie i.c. Maatschappelijke Deelname en Werk (MDW). Ook op andere aspecten vindt er op dit moment wel doorontwikkeling plaats van inkoop en contractmanagement van Wmo en Jeugdzorg maar niet van Participatie. Doorontwikkeling was wel voorzien, ook al omdat de huidige contracten dateren uit 2016 en onder grote tijdsdruk tot stand zijn gekomen, en deze zou zich richten op het beter beschrijven van de in te kopen producten (waaronder maximale looptijden van trajecten en op te leveren resultaten) en de tarifiering van diensten. Beide aspecten zijn van belang, mede omdat de producten op het terrein van MDW het karakter hebben van prestatiefinanciering (als enige in het Sociaal Domein). Dan moet goed duidelijk zijn welke resultaten behaald moeten worden c.q. welke prestaties geleverd moeten worden. Om de prestatiefinanciering goed te kunnen laten verlopen, had een heel proces in gang gezet moeten worden om beide aspecten beter uit te werken, maar dit is niet gebeurd. In 2017 is er een risicoanalyse uitgevoerd door het MT waarbij besloten is om de doorontwikkeling van het MDW-deel van de contracten 'on hold' te zetten. Dit had volgens gesprekspartners te maken met de prioriteit voor Wmo en Jeugd en de daar ontstane financiële 'lekken'.

In de praktijk bleken de contracten en de automatiseringssystemen waarmee de contracten moesten worden beheerd, diverse tekortkomingen te hebben. Zo was de regel aanvankelijk dat aanbieders maandelijks naar rato van de overeengekomen trajectprijs konden factureren, maar het systeem kon maar één factuur per traject aan. Gevolg was dat de aanbieders werd toegestaan de trajectprijs in één keer te declareren, met daarbij dan een terugbetalingsverplichting indien het overeengekomen resultaat niet werd behaald. Verder is het de generalist van WIJeindhoven die moet beoordelen of een resultaat is behaald of niet. De contractmanager handhaaft slechts op basis van de informatie die hij of zij ontvangt van de generalist. In het automatiseringssysteem was echter nog niet 'ingeregeld' dat de generalist ook 'vinkjes' kon zetten indien een bepaald resultaat was behaald. Het blijkt verder dat ook niet alle generalisten ervan op de hoogte zijn dat de dienstverlening



op het terrein van Participatie plaatsvindt op basis van prestatiefinanciering.

Een beperking van het inkoopstelsel zoals dat op dit moment is, is dat er maar weinig producten beschikbaar zijn ten behoeve van cliënten met een ondersteuningsbehoefte op het terrein van participatie i.c. MDW. Dit zijn twee producten voor activering en twee producten voor een werktraject. Voor activering is het lastiger om KPI's te bepalen dan voor werktrajecten. Bepaald is wel dat aan het einde van een activeringstraject de cliënt “bemiddelbaar moet zijn naar werk” (dan kan iemand solliciteren of een werkfittraject volgen). Dit is echter een bepaling die nog veel ruimte laat voor discussie. De praktijk laat zien dat er inderdaad discussie ontstaat (tussen aanbieder en generalist) over de vraag of een cliënt daadwerkelijk bemiddelbaar is geworden naar werk. Voor de werkproducten heeft de gemeente heldere KPI's afgesproken. Deze producten moeten ertoe leiden dat een bijstandsontvanger werk vindt voor een gespecificeerd minimumaantal uren per week en gedurende een gespecificeerde minimumduur.

Tot slot was tot en met 2017 de praktijk dat diverse aanbieders van participatiediensten het vaak niet meldden indien overeengekomen resultaten niet waren gehaald of prestaties niet waren geleverd. Dit is inmiddels ‘gerepareerd’. Het team Inkoop en Contractmanagement heeft een meldingsplicht vastgelegd waarbij aanbieders verplicht zijn zelf te melden dat afspraken niet of niet helemaal zijn gerealiseerd

## 2.5 Uitstroom

04Werkt & WGT Als onderdeel van het Regionaal Werkbedrijf (RWB) Zuidoost-Brabant, één van de 35 arbeidsmarktregio's in Nederland, vervult 04Werkt de functie van Werkgeversservicepunt. 04Werkt neemt de vraagzijde van de arbeidsmarkt als uitgangspunt en werkt vanuit dat perspectief aan een betere afstemming van vraag naar en aanbod van arbeidskrachten. Dit betekent onder meer dat 04Werkt ook adviseert en ondersteunt bij personeelsvraagstukken. De gemeente Eindhoven levert een bijdrage aan het Werkgeversservicepunt in de vorm van het Werkgelegenheidsteam (WGT), net zoals ook de andere gemeenten, UWV en de SW-bedrijven hun inbreng leveren onder meer in menskracht. Het WGT van de gemeente Eindhoven bestaat uit 12 mensen (ca. 8fte). Het WGT is opgebouwd uit een aantal recruiters en sectoraal georiënteerde accountmanagers voor onder andere Bouw & Techniek, Zorg & Welzijn, Groen, Schoonmaak & Beveiliging, Zakelijke dienstverlening en Detailhandel & horeca, Transport en Logistiek. Het totale werkgelegenheidsteam van 04Werkt/WGT omvat circa 30 tot 35 mensen. Daarnaast is er een aantal mensen werkzaam in de backoffice. De totale formatie van 04Werkt/WGT bestaat uit circa 60 tot 70 mensen (ten dienste van 14 gemeenten /SW bedrijven en UWV waaronder dus Eindhoven).

Het RWB (en ook 04Werkt/WGT) is geen rechtspersoon, maar kent wel een Dagelijks Bestuur met daarin vertegenwoordigers van de participanten. 04Werkt/WGT is een initiatief van werkgevers, werknemers, overheden (gemeenten, UWV en SW-bedrijven). Het onderwijs is ook aangesloten.

- Vraaggerichte benadering O4Werkt/ WGT kiest bij zijn inzet de vraag van de beoogde werkgever als uitgangspunt. Op dit vlak verschilt de bij O4Werkt/WGT werkzame professional van de professionals van bijvoorbeeld WIJeindhoven, die vooral de cliënt als uitgangspunt van denken en handelen nemen. Deze benaderingen resulteren in een 'kloof die overbrugd moet worden, waarbij de brug tussen de vraag vanuit ondernemers en het aanbod vanuit de professionals wordt gemaakt door het WGT om zo het gat tussen vraag en aanbod steeds kleiner te maken.
- Opgave wordt lastiger... De maatschappelijke opgave voor O4Werkt/WGT verandert mede onder invloed van de goede conjunctuur enerzijds en de instroom anderzijds van nieuwe doelgroepen (mensen die voorheen in de Wajong zouden komen maar niet duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn en mensen die anders in de Wsw zouden instromen). Het leidt ertoe dat mensen met een korte afstand tot werk schaars worden en dat het aandeel cliënten waarbij de afstand tot regulier werk groot is toeneemt. Enkele jaren geleden bestond de opgave voor het WGT voor een deel uit het naar werk begeleiden van mensen met een opleiding en relevante werkervaring, bijvoorbeeld monteurs. Tegenwoordig richt O4Werkt/WGT zich vooral ook op mensen waarbij op deze terreinen sprake is van deficiënties. Kwantitatief is de opgave voor het WGT het naar werk begeleiden van 600 mensen<sup>29</sup>. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen mensen met een korte afstand of een lange afstand tot werk. Dit betekent dat circa driekwart van de totale gemeentelijke taakstelling, om 800 mensen naar voltijdsbanen toe te leiden op jaarbasis, is neergelegd bij het WGT.
- ... & getalmatig groter De kwantitatieve target van O4Werkt/WGT is toegenomen van 500 plaatsingen per jaar in 2016 naar 600 plaatsingen per jaar in 2018. De kwantitatieve doelstelling is verhoogd en daarbij is ook de gemiddelde afstand tot werk groter geworden. Om de kwantitatief en kwalitatief toenemende opgave te kunnen uitvoeren, is de formatie en de benodigde financiering arrangementen van het WGT beperkt uitgebreid.
- O Werk/WGT gaat al enige jaren uit van een gemiddeld kostenniveau van € 1.600 per jaar per cliënt. In landelijk perspectief is dit (zeer) weinig.
- Inzichtelijk cliëntenbestand Een belangrijk knelpunt in de dagelijkse werkpraktijk van het WGT is dat WIJeindhoven en O4Werkt/WGT niet hetzelfde systeem hanteren voor registratie van cliënten. Dit gaat ten koste van de doelmatigheid waarmee gewerkt kan worden bij de overdracht van cliënten. Aangegeven wordt dat het Participatiebedrijf en het WGT per 1 januari (als alles volgens plan verloopt) wel met hetzelfde systeem gaan werken.
- Samenwerking in keten De samenwerking van O4Werkt/WGT met het Participatiebedrijf is intensief. Het Participatiebedrijf heeft de laatste tijd zijn aanbod aan diensten verder verbreed en toegespitst op verschillende typen cliënten. De maatschappelijke opgave van het Participatiebedrijf is, gelet op de toenemende gemiddelde afstand tot werk, groot en belangrijk. Er

<sup>29</sup> De totale regionale opgave van O4Werkt/WGT telt op tot het plaatsen van 1.686 personen bij een werkgever.

is toenemende behoefte aan het ‘werkfit maken’ van cliënten en het Participatiebedrijf kan daarbij een goede rol vervullen. O4Werkt/WGT geeft aan dat het Participatiebedrijf daarbij “nog slagen te maken heeft”.

Aangegeven wordt ook dat de route van WIJeindhoven naar O4Werkt/WGT niet exclusief verloopt via het Participatiebedrijf. Er worden ook rechtstreeks door WIJeindhoven kandidaten bij het WGT onder de aandacht gebracht die al direct ‘Job Ready’ zouden zijn, onder andere door de Buurt in Bloei-teams (die onderdeel uitmaken van WIJeindhoven).

Contacten met ondernemers O4Werkt/WGT heeft contacten met uiteenlopende soorten bedrijven, zowel naar sector als qua omvang. Een beeld van de samenwerking van O4Werkt/WGT met het bedrijfsleven in Eindhoven en omgeving:

- Sinds jaar en dag spant Philips zich in om de gemeente Eindhoven te ondersteunen in haar sociale doelstellingen ten aanzien van de arbeidsmarkt. Philips heeft al 35 jaar een Werkgelegenheidsplan (WGP). Philips stelt jaarlijks circa 30 tot 40 plekken per jaar ter beschikking aan mensen met een langere afstand tot werk om gedurende één jaar werkervaring op te doen. Zij zijn dan in dienst van Philips en dus uit de uitkering. Het doel is dat zij daarna uitstromen naar andere reguliere werkgevers. Aan het WGP nemen momenteel circa 125 mensen deel, waarvan 80 tot 100 in de regio Eindhoven. Het grootste deel betreft mensen die vanuit een uitkering komen, maar er zitten ook enkele NUG-gers bij. O4Werkt/WGT voorziet het WGP van kandidaten.
- Een categorie bedrijven waar O4Werkt/WGT vaak goed mee kan samenwerken, is het MKB, van tien tot 250 medewerkers, dat vaak sterk lokaal geworteld is. Anderzijds blijkt uit als onderdeel van het voorliggende onderzoek gehouden survey onder werkgevers in Eindhoven en omgeving, dat een deel van het MKB nauwelijks kennis heeft van de aanwezige infrastructuur om mensen vanuit een uitkering naar werk te begeleiden en/of daar (nog) niet in geïnteresseerd is omdat zij op andere manieren aan arbeidskrachten komen.
- In de regio Eindhoven zijn verder diverse ‘social firms’ werkzaam waar O4Werkt/WGT goed mee samenwerkt. Een voorbeeld is Brainport Assembly van ondernemer Lars van den Hoorn. Er werken vooral mensen vanuit het doelgroepregister die voldoen aan de baanafpraak. Ook Gascogne Groep kan worden gezien als een ‘social firm’, waar vooral wordt gewerkt met mensen met een afstand tot werk. Een organisatie waar relatief veel bedrijven in Eindhoven mee samenwerken, is Springplank040, die zich richt op de doelgroep van dak- en thuislozen en als onderdeel van ondersteuning aan deze doelgroep ook re-integratietrajecten aanbiedt.
- Er zijn om uiteenlopende redenen ook voor O4Werkt/WGT interessante bedrijven waarmee desondanks toch niet of nauwelijks wordt samengewerkt. Bekende bedrijven waarmee O4Werkt/WGT geen samenwerkingsrelatie heeft op dit moment dan wel

waarmee de samenwerking nog niet van de grond komt, zijn bijvoorbeeld VDL<sup>30</sup> en ASML. Bij VDL ligt de verklaring volgens gesprekspartners vanuit O4Werkt/WGT met name in de door het bedrijf als niet voldoende aantrekkelijk ervaren financiële randvoorwaarden bij de inzet van mensen met een grotere afstand tot werk. ASML geeft aan dat het aanbod cliënten niet voldoende tegemoet komt aan de functionele eisen die het bedrijf stelt.

- O4Werkt/WGT onderhoudt ook contacten met diverse ondernemersverenigingen, waaronder bijvoorbeeld Koenraad, een samenwerkingsverband van sociale ondernemingen. Koenraad biedt bij haar aangesloten ondernemingen ondersteuning en/of anderszins diensten om mensen met een grote afstand tot regulier werk in te schakelen in het werkproces.

Per saldo vormen zowel het grootbedrijf als het midden- en kleinbedrijf een belangrijke partner voor O4Werkt/WGT bij het toeleiden naar werk van mensen met afstand tot werk. Met een deel van deze ondernemingen heeft O4Werkt/WGT goede contacten.

Bovenstaande schets van de wijze waarop de uitstroom naar werk is georganiseerd resulteert in de volgende opsomming van daarbij als sterk en minder sterk ervaren aspecten:

Uitstroom	
Sterke punten	Aandachtspunten en minder sterke punten
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Functionerende organisatie van de werkgeversdienstverlening (regionaal/lokaal).</li> <li>• Vanaf 2019 gebruiken Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT zelfde cliëntregistratiesysteem.</li> <li>• Uitgebreid netwerk onder het bedrijfsleven in Eindhoven en omgeving.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opgave om mensen naar werk te plaatsen wordt lastiger vanwege toenemende gemiddelde afstand tot werk.</li> <li>• Ambitie om ook meer mensen naar werk te begeleiden, zonder naar rato verhoging van budget/menskracht.</li> <li>• Met enkele interessante bedrijven is er geen samenwerkingsrelatie op dit moment vanuit O4Werkt/WGT.</li> </ul>

### Bloemlezing ervaringen werkgevers m.b.t. re-integratie uitkeringsgerechtigden

Om meer inzicht te krijgen in de waardering door werkgevers van de in Eindhoven opgebouwde infrastructuur voor het naar werk toeleiden van mensen uit een uitkerings situatie, is een beknopte enquête uitgezet onder werkgevers in Eindhoven (inclusief directe omge-

<sup>30</sup> Dit betekent niet dat deze bedrijven niets doen voor mensen met een (grote) afstand tot werk. Zo is VDL bijvoorbeeld wel opdrachtgever van Brainport Assembly. VDL en ASML zijn verder ook aangesloten bij Koenraad. Momenteel is O4Werkt/WGT in gesprek met VDL over BBL-plekken en het bedrijf maakt ook gebruik van de diensten van Wsw-bedrijven zoals Ergon (bijvoorbeeld d.m.v. groepsdetachering).

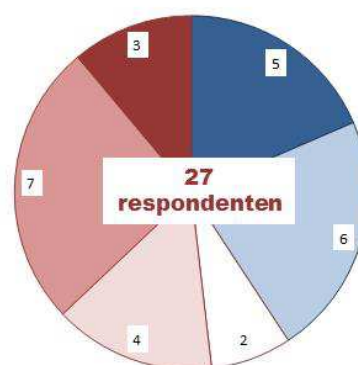
ving<sup>31</sup>). Aan de enquête hebben 27 bedrijven deelgenomen<sup>32</sup>. De enquête biedt daarmee geen representatief beeld van alle werkgevers in Eindhoven. Wel zijn de industrie en de zorg als de twee grootste sectoren in Eindhoven, gemeten in banen, in de survey ook het sterkst vertegenwoordigd.

De responderende ondernemers zijn samen goed voor ruim 20.000 banen (waarvan circa 66 procent in de productie i.c. de industrie en 17,5 procent in de zorg). Dat is circa 12,5 procent van de totale Eindhovense werkgelegenheid (die bestaat uit circa 161.000 werkzame personen):

**Samenstelling steekproef naar sectoren** (werkzame personen)



**Steekproef naar sectoren** (respondenten)



Veel bedrijven hebben ervaring met 'doelgroep' Het beeld dat uit de survey naar voren komt, is dat er bij de geënquêteerde bedrijven vaak sprake is van een relatief grote vraag naar personeel, ten opzichte van de huidige formatie. De combinatie van een soms ouder personeelsbestand, met daarom uitstroom vanwege pensioen die gecompenseerd moet worden, en groei draagt daar aan bij. Voor het merendeel van de respondenten geldt dat zij zich bij de vacaturevervulling ook richten op mensen in een uitkeringssituatie en dat zij ook gebruik maken van organisaties die zich richten op het naar werk toeleiden van deze mensen. Een deel van de bedrijven is voorzien van een PSO-certificaat (niveau 2 of 3). Soms werken bedrijven bij werving van personeel samen met uitzendbureaus, waardoor zij geen direct zicht hebben op de vraag of iemand vanuit een uitkering komt.

De geënquêteerde bedrijven maken gebruik van diverse organisaties die zich richten op arbeidsontwikkeling en naar werk toeleiden van mensen vanuit een uitkering. De steekproef is te klein om hiervoor een soort 'aandeel' aan te geven, maar organisaties als O4Werkt/WGT en ook UWV, Springplank, Ergon en andere sociale werkvoorzieningsbedrijven in de wijde regio<sup>33</sup> en Koenraad worden vaak respectievelijk regelmatig genoemd

<sup>31</sup> Enkele respondenten zijn bijvoorbeeld gevestigd in Veldhoven of Son en Breugel.

<sup>32</sup> De bedrijven zijn deels willekeurig geselecteerd door BEA. Daarnaast heeft VNO-NCW Brabant Zeeland medewerking verleend aan de enquête door het aanleveren van enkele potentiële respondenten en dit geldt ook voor de Stichting Ondernemersverenigingen Eindhoven (OVE).

<sup>33</sup> Genoemd worden ook WSD, Baanbrekers, Weener XL en Diamant Groep.

(O4Werkt soms niet direct, maar de genoemde contactpersoon vanuit bijvoorbeeld Ergon of UWV blijkt dan lid te zijn van het accountteam van O4Werkt). In mindere mate hebben bedrijven ervaring met WIJeindhoven en het Participatiebedrijf.

Een deel van de bedrijven, ruim 1 op de 3 binnen de steekproef, geeft aan geen gebruik te maken van specifieke ondersteuning door genoemde organisaties. De meesten daarvan maken dan wel gebruik van private uitzend- en/of re-integratiebureaus. Voor enkele bedrijven blijkt dit een bewuste keuze omdat 'de markt' wordt ervaren als klantgerichter en flexibeler waarbij soms ook de kennis van de branche bij een bepaald uitzend- of re-integratiebureau als positief wordt beoordeeld.

Kennis van  
kandidaat &  
werkgever

In grote lijnen komt uit de enquête naar voren dat positiever wordt geoordeeld over organisaties die zowel zicht hebben op de voor te stellen kandidaat als op de behoeften en specifieke omstandigheden van de werkgever dan over organisaties waarbij één van beide of beide te weinig aanwezig is. Wederom in grote lijnen is het beeld dat vaker positief wordt geoordeeld op deze aspecten over de sociale werkvoorzieningsbedrijven als Ergon en een organisatie als Springplank dan over WIJeindhoven en het UWV. Dit laat onverlet dat er ook respondenten positief zijn over de ondersteuning vanuit beide laatstgenoemde organisaties, maar de kritische geluiden overheersen, waarbij niet alleen de onvoldoende kennis van de behoefte en omstandigheden van de werkgever wordt genoemd als minpunt maar enkele keren ook het niet goed 'kennen' van de kandidaat die wordt voorgesteld.

Enkele minder positieve ervaringen van werkgevers ter illustratie:

- “UWV en WIJeindhoven denken snel “die past wel in de zorg”, maar dan is bijvoorbeeld de achterstand toch veel te groot. “In de zorg is alles communicatie””.
- “Via WIJeindhoven krijgen we te vaak mensen zonder motivatie, die ook niet voldoende ‘vaardig’ zijn (gevoel hebben voor techniek, willen werken met de handen).”
- “Als je denkt dat je een 60-jarige accountant kunt omscholen tot elektrotechnicus in de bouw, dan weet je niet goed waar je mee bezig bent.”
- “Je kunt niet iemand bij ons voorstellen voor een vacature als schilder als die persoon jaren op de bank heeft gezeten en dan opeens de steiger op moet”.
- “Van UWV ontvingen we (ging om een bedrijf in de logistiek) 12 CV's van kandidaten, maar zelfs na nabellen en mailen reageerde uiteindelijk maar 1 persoon (die is aangenomen). Het lijkt alsof de rest 'moest' solliciteren, maar geen echte interesse had.”
- “Er zijn wel contacten geweest met O4Werkt/WGT, maar accountmanagers kennen ons bedrijf niet goed. Als O4Werkt/WGT met iemand komt, gaat het vaak om mensen die niet geschikt zijn voor ons werk.
- “De Eindhovense organisaties hebben niet goed in de gaten welk soort mensen passen in onze bedrijfscultuur. Vaak werden dus niet het goede type mensen aangeleverd.”

Deze beelden betreffen specifieke ervaringen van werkgevers, maar de respons op de enquête is zodanig dat deze beelden wel staan voor een breed gedeeld gevoel bij werkgevers in Eindhoven en directe omgeving.

Tegenover minder positieve staan ook positieve ervaringen. Enkele ter illustratie:

- “Mensen die via Springplank binnenkomen, hebben vaak een gebruiksaanwijzing, maar Springplank biedt bij de werkgever ondersteuning in het omgaan door de leidinggevende en collega’s met de nieuwe medewerker. Zij verzorgen masterclasses waarin concrete probleemsituaties worden benoemd en hoe hier mee om te gaan en ze zijn bereikbaar als er daadwerkelijk iets is”.
- Deels positief: “Ervaringen met O4Werkt/WGT en WIJindhoven zijn goed, maar contact blijft beperkt tot bemiddeling. Er is geen begeleiding op de werkplek.”
- “We hebben een kort lijntje met Ergon, die stellen goede mensen voor.”
- Over Ergon zijn we heel tevreden, veel ervaring mee, contacten lopen goed, men is goed bereikbaar en snapt wat wij nodig hebben (en wat niet).”

**Nieuw Beschut & Wet banenafspraken** De enquête levert verder op dat geen van de bedrijven aangeeft mensen vanuit de doelgroep van de voorziening Nieuw Beschut als medewerker te hebben. Twee respondenten sluiten niet uit dat bij door Ergon geleverde arbeidskrachten naast Wsw-ers ook enkelen zitten die wel tot deze doelgroep behoren. De ervaring met mensen die onder de doelgroep van de Wet banenafspraken vallen zijn uitgebreider. Diverse bedrijven in met name de bouw en de productie geven aan dat zij bijvoorbeeld (voormalige) Wajongers in dienst hebben of hebben gehad en dat zij ook relaties hebben met VSO en praktijkonderwijs. In het algemene kan worden geconstateerd dat werkgevers bereid zijn tot aanpassingen in hun werkproces voor mensen uit deze doelgroepen, maar dat binnen zekere grenzen. Samengevat: een beperking waardoor iemand minder productief is, is eenvoudiger in te passen (eventueel met loonkostensubsidie) dan iemand die onvoorspelbaar is qua gedrag, vaak niet op komt dagen of niet kan functioneren in een hiërarchie of in een team.

**Verbeterpunten** Respondenten is ook gevraagd om aan te geven op welke aspecten de huidige dienstverlening voor werkgevers, die mensen willen opnemen vanuit een uitkeringssituatie, zou moeten verbeteren:

- “Ze moeten ophouden met onduidelijke netwerkstructuren. Werkt veel beter als je organisaties aanwijsbaar verantwoordelijk maakt voor te realiseren targets. Nu zit iedereen met te veel vrijheid aan tafel.”
- “Begeleiding op de werkplek na plaatsing is erg belangrijk.”
- “Het is zeer gewenst dat mensen met een uitkeringsachtergrond niet alleen worden begeleid in de sprong naar werk maar ook daarna.”
- “Biedt alleen mensen aan die geschikt zijn voor datgene wat de vacature vereist. Er zijn veel mensen met multiproblematiek, die vallen uiteindelijk af. Dat goed begeleiden vraagt te veel van de lijnmanager.”
- “Mensen moeten na verloop van tijd op zeker 50 tot liefst 75 procent zitten van wat een reguliere medewerker kan. Halen ze dit niet, dan is het voor ons als bedrijf niet interessant genoeg, staat er te weinig opbrengst tegenover de tijd die begeleiding kost.”

De verbeterpunten richten zich vooral op het voldoende ‘kennen’ van zowel de kandidaat

als de werkgever. Werkgevers geven aan dat beide aspecten vaak niet voldoende zijn.

## 2.6 Keuze voor specifieke aanpak: vergunninghouders & VSO/pro-jongeren

De gemeente Eindhoven heeft in het algemeen gekozen voor het zoveel als mogelijk 'generiek' behandelen van uitkeringsgerechtigden en werkzoekenden. Voor de doelgroep van vergunninghouders is in mei 2017 het besluit genomen voor een gerichte benadering, door middel van een bestuurlijke opdracht om de arbeidsparticipatie van vergunninghouders te versnellen<sup>34</sup>. Voor de doelgroep van jongeren, toegespitst op jongeren met een vaak grotere afstand tot werk zoals jongeren die uitstromen vanuit het VSO of het praktijkonderwijs, hebben ketenpartners ook het initiatief genomen voor een gerichte aanpak. Beide voorbeelden van een specifieke aanpak worden toegelicht met als doel:

- Beknopt beschrijven hoe de gerichte aanpak in zijn werk gaat.
- De gekozen aanpak spiegelen aan de generieke aanpak zoals die in de gemeente Eindhoven wordt toegepast.

Casus  
vergunning-  
houders

De groep van vergunninghouders is een groep die volgens betrokkenen om een gerichte benadering vraagt vanwege de relatief zeer lage arbeidsparticipatie in deze groep. Bij een generieke aanpak door begeleiders met weinig affiniteit met deze groep de kans op uitval op de route van een uitkering naar werk groot is<sup>35</sup>. Bij het oppakken van de bestuursopdracht liepen betrokkenen aan tegen het gegeven dat er in het bestand uitkeringsgerechtigden van de gemeente Eindhoven niet wordt geregistreerd op etniciteit of afkomst en dat deze inwoners ook niet bekend waren bij de generalisten van WIJ Eindhoven. Mede om deze reden was de doelgroep niet echt in beeld. Het team heeft een selectie gemaakt van de mensen waarvan een migratieachtergrond werd vermoed en die in voorkomende gevallen geregistreerd waren onder de noemer 'afkomstig uit een AZC' (uiteindelijk bleken dit er circa 900 te zijn), en is begonnen deze te benaderen.

De opgezette aanpak kan als volgt worden beschreven:

- Mensen met en vluchtelingenachtergrond die vanuit een AZC nieuw aankomen in Eindhoven, krijgen binnen twee maanden een één op één-gesprek. Dit gesprek wordt gevoerd in de Nederlandse taal maar indien nodig kan worden geschakeld naar de 'eigen taal'. De daarna volgende meting en incheck-methode zoals die wordt gebruikt door het team, is in de eigen taal. Dit is nog geen uitgebreide diagnose, maar geeft een beeld van waar iemand past, hoe stabiel hij of zij is, welke competenties aanwezig zijn en welke ambities de aanvrager heeft.

<sup>34</sup> De bestuurlijke opdracht is belegd bij de programmamanager vluchtelingen. De basis onder zijn activiteiten vormt het *'Programmaplan Migratie, Welkome Stad 2017-2018-2019*, mei 2017.

<sup>35</sup> Ten behoeve van de casus is gesproken met de programmamanager vluchtelingen, een trainer van vergunninghouders, een specialist arbeidsparticipatie vergunninghouders en een coördinator arbeidsparticipatie die samen volledig of voor een deel van hun tijd deel uitmaken van het team dat de bestuurlijke opdracht oppakt. Het programma is één van de acht programma's binnen het Sociaal Domein. De activiteiten vallen hiërarchisch onder de directeur Sociaal Domein.



- Na deze intake volgt een voortraject van (maximaal) 12 weken. In dit voortraject wordt uitgelegd welke wet- en regelgeving van toepassing is. Specifiek wordt ingegaan op de Vreemdelingenwet en de Participatiewet en aangegeven welke rechten en verplichtingen daarmee samenhangen en er wordt aan 'verwachtingenmanagement' gedaan.
- In een vervolotraject (wederom maximaal 12 weken) ligt de focus op het solliciteren op concrete vacatures, opstellen van een goed CV, aanleren van werknemersvaardigheden en sollicitatie-vaardigheden. De trainingen die worden verzorgd, zijn 'hands-on'. Er wordt veel geoefend, praktijksituaties worden gesimuleerd. Ook een werkcomponent kan onderdeel uitmaken van dit vervolotraject, bijvoorbeeld bij het Participatiebedrijf.
- Het team maakt mate gebruik van gespecialiseerde externe bureaus en initiatieven voor de best passende re-integratietrajecten. Als voorbeelden worden genoemd:
  - Het Refugee Team van More2Win. Deze club organiseert de inzet van vrijwilligers uit deze doelgroep bij sport- en culturele evenementen. Zij kunnen zo laten zien wat zij kunnen, ontwikkelen een netwerk en komen letterlijk 'in beweging'.
  - De Werkclub, een spin-off van de Buzinezzclub. Deze organisatie richt zich heel specifiek op vergunninghouders, helpt werk te vinden en blijft betrokken als een baan is gevonden.

De gekozen aanpak sorteert effect. Van de totale omvang van de uit het bijstandsbestand van de gemeente Eindhoven geselecteerde groep van 900 mensen met een vluchtelingen- of migratieachtergrond, heeft er met 560 mensen een gesprek plaatsgevonden. Daarvan zijn 520 mensen in een traject gekomen richting werk en 40 mensen in een opleidingstraject (indirect ook gericht op werk). Van de 520 mensen op een traject naar werk zijn er 86 voltijds aan het werk gekomen en 65 in deeltijd (per saldo is er dan voor bijna 30 procent sprake van uitstroom naar werk, voltijds of in deeltijd)<sup>36</sup>. Deze uitstroom naar werk overtreft de voor het team geformuleerde target. Deze was voor 2017 het naar werk brengen van tien mensen. In 2018 is deze target verhoogt naar 50 mensen. Het team geeft aan dat van de totale uitstroom naar werk in 2018 zo'n 23 procent vergunninghouder was.

Het team specialisten arbeidsparticipatie vergunninghouders werkt met diverse onderdelen van de gemeente Eindhoven en haar partners in de participatiebeleidsketen samen (onder meer WIJeindhoven, Ergon en het Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT). Deze samenwerking verloopt goed. O4Werkt/WGT ziet het team vergunninghouder als een belangrijke 'leverancier' van naar werk te bemiddelen mensen. Met het Participatiebedrijf zijn de lijnen kort omdat twee medewerkers deels werkzaam zijn bij het team en deels bij het Participatiebedrijf. Met WIJeindhoven verloopt de samenwerking volgens het team nu ook redelijk goed, na aanvankelijke onduidelijkheden over de vraag wie nu eigenlijk wat moest doen. Om de eigen activiteiten zo effectief en doelmatig te kunnen uitvoeren en om de aansluiting van en naar genoemde ketenpartners zo soepel mogelijk te kunnen laten verlopen, is een belangrijk verbeterpunt dat er voldoende sturingsinformatie is, dat kenmer-

---

<sup>36</sup> Het team geeft aan dat deze aantallen inmiddels zijn opgelopen tot 134 mensen die uit zijn gestroomd naar voltijds werk en 80 mensen in deeltijd.

ken en competenties van de vergunninghouder goed in beeld zijn en vastgelegd worden, dat deze informatie kan worden uitgewisseld met de ketenpartners en dat de voortgang op de route naar werk er in vastgelegd kan worden. Op dit moment ontbreekt het in de Eindhovense praktijk aan een dergelijk ondersteunend registratiesysteem.

Een andere wens van het team betreft het op uitgebreidere schaal inzetten van loonkostensubsidie. De ervaring is dat een aanzienlijk deel van de vergunninghouders zeker in de eerste jaren na plaatsing in een baan te weinig productief zijn om het Wettelijk minimumloon te kunnen verdienen. Aangegeven wordt dat Eindhoven in vergelijking met andere gemeenten terughoudend is met de inzet van loonkostensubsidie. Het verdient aanbeveling om voor de groep als geheel en op het niveau van individuele vergunninghouders meer uit te gaan van een maatschappelijke businesscase, waarbij een investering in de vorm van inzet van loonkostensubsidie wordt terugverdiend door uitstroom uit de uitkering (eerst wellicht in deeltijd) en een minder hoog beroep op bijkomende voorzieningen.

**Toelichting pilot jongeren uit VSO/praktijkonderwijs** De tweede casus betreft jongeren, meer in het bijzonder jongeren die uitstromen uit VSO-scholen of praktijkonderwijs<sup>37</sup>. Recent is een pilot gestart van ketenpartners om de op deze doelgroep gerichte aanpak te stroomlijnen. Aan deze pilot nemen onder meer WijEindhoven, het Participatiebedrijf en O4Werkt en diverse onderwijspartners deel:

- De pilot is gestart met een bestandsanalyse, waarbij 1.150 jongeren zijn 'getrechterd' naar 309 jongeren die niet deelnemen aan een traject op werk, niet gedetineerd zijn, niet in een instelling zitten, enzovoort. Deze jongeren zouden beschikbaar kunnen zijn voor toeleiding naar werk. De generalist van WIJeindhoven kan deze jongeren in principe dan doorverwijzen voor een diagnose met behulp van Competensys, zij het dat voor deze groep jongeren geldt dat een deel dermate ernstige fysieke beperkingen heeft dat de stap naar werk alsnog lastig is.
- Van deze groep zijn zo'n 150 jongeren uitgenodigd voor een gesprek, met een focus op jongeren in drie wijken. De inschatting is dat zo'n 60 jongeren uit deze groep een overbrugbare afstand tot werk hebben. Van deze 60 jongeren is uiteindelijk ongeveer de helft (zo'n 30 jongeren) op komen dagen voor deelname aan een diagnose bij het Participatiebedrijf met behulp van Competensys.
- Van deze 30 jongeren is inmiddels één jongere naar werk begeleid. Blijkbaar is het zelfs voor de 30 jongeren die in principe naar werk zouden kunnen en voorzien zijn van een diagnose lastig om ze te bemiddelen. Een factor die meespeelt, is dat bij een deel van deze jongeren psychische klachten aanwezig kunnen zijn. Psychische klachten zijn bij het 'trechteren', zoals hiervoor beschreven, niet als filter gehanteerd vanuit de gedachte dat dan mogelijk op voorhand te veel jongeren zouden uitvallen. In later stadi-

---

<sup>37</sup> Ten behoeve van de casus is gesproken met twaalf mensen die direct bij de toeleiding van school naar werk van de doelgroep van VSO/praktijkonderwijs-jongeren betrokken zijn. In de belegde groepsbijeenkomst namen mensen deel vanuit de gemeente Eindhoven, WIJeindhoven, O4Werkt/WGT, ATC Praktijkschool Eindhoven, Ergon, Servicepunt Leren en Werken Eindhoven, het RMC en Summa College onderdeel Entree-opleidingen.

um komen deze klachten dan toch weer boven.

Ondanks deze voorlopig beperkte opbrengst van de pilot, zijn aanwezig het eens dat een gerichte aanpak van deze doelgroep meerwaarde heeft en nodig is. Initiatieven zijn genomen, die in de praktijk al vruchten afwerpen. Daarnaast zijn nog diverse verbeterpunten aanwezig:

- Een deel van de betrokken (VSO- en praktijkonderwijs) scholen nemen hun verantwoordelijkheid om jongeren nog twee jaar na verlaten van de opleiding te volgen. Zij ontvangen daarvoor geen bekostiging vanuit het Ministerie van OCW. Er zijn echter ook scholen die hier minder energie in steken.
- De vertegenwoordiger van ATC Praktijkschool geeft aan dat van zijn leerlingen 90 procent na afronding van school werk vindt. Wel is er een reëel risico dat dit niet duurzaam is. Na 1 of na 2 jaar vallen alsnog te veel jongeren uit.
- Zowel VSO als praktijkscholen hebben een directe verbinding met Ergon. Ergon werkt veel met jongeren uit VSO en praktijkonderwijs, waarbij er naast 'werk' ook aandacht geschonken wordt aan eventuele problemen op andere leefgebieden.
- Voor jongeren die niet op school zitten, houdt het RMC tot de jongeren 23 jaar zijn bij of er sprake is van voortijdige schooluitval. Die registratie lijkt goed op orde en sluitend.
- Lastiger ligt dat voor de jongeren tussen 23 en 27 jaar. De vertegenwoordiger van het RMC geeft aan dat jongeren die na school geen werk lijken te hebben soms toch wel degelijk werkzaam zijn. Een aanzienlijk aantal jongeren heeft bijvoorbeeld een eigen bedrijfje.
- Een bijzondere categorie jongeren waarvoor aandacht gewenst is, zijn de jongeren die op het VMBO zitten maar daar niet op hun plek zijn. Het eerste jaar gaat goed, het tweede jaar minder en het derde jaar vallen ze uit.
- Ook een deel van de MBO 2-jongeren wordt gezien als een risicocategorie. Het zijn jongeren voor wie MBO 1 eigenlijk het hoogst haalbaar lijkt, maar die doorgaan voor een startkwalificatie. Dan kan blijken dat MBO 2 toch te theoretisch is.
- Verder wordt aangegeven dat jongeren soms wel kunnen werken, maar dat niet 'voor niets' willen doen in het kader van een traject richting betaald werk.
- Tot slot zijn er jongeren die niet de capaciteit hebben om te leren, die je in principe het liefst direct op een werkplek wilt plaatsen, maar die per se een opleiding willen volgen ("ik wil niet naar werk, ik wil naar Summa!"). Die vallen dan soms heel snel uit. Status is een probleem, jongeren willen graag een opleiding doen, ook al hebben ze er niet het niveau voor.

Aanwezigen geven aan dat ook 'shoppen' een probleem is. Een deel van de jongeren probeert bij elke instantie wat te bereiken. Dat probleem beperk je als de lijnen kort zijn tussen betrokken organisaties in de keten en als iemand in de keten een goed overzicht heeft over wie wat doet. Aanwezigen constateren dat de lijnen nog veel korter moeten en dat een adequaat overzicht van registratie voor de gehele groep, ook tot 27 jaar ontbreekt. Er is wel een bestand in ontwikkeling ('Intergrid'), onder meer voor VSO en praktijkscholen

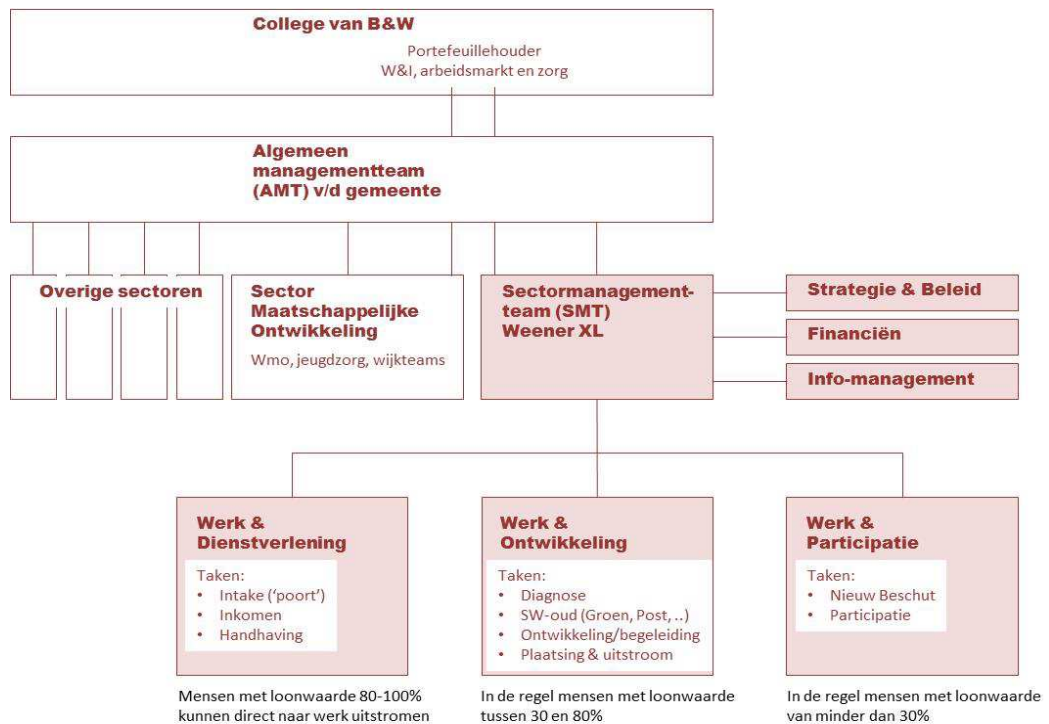
dat in deze behoefte moet voorzien. De ketenpartners, zoals WIJeindhoven, WGT en Participatiebedrijf zouden dan ook moeten worden aangehaakt. Intergrip is niet alleen op VSO en praktijkscholen gericht. Het is een gezamenlijke registratie en monitoringsysteem voor meerdere ketenpartners in de regio (gemeenten, werkbedrijven, 14 scholen, WIJeindhoven en andere sociale wijkteams bij gemeenten waar dit extern georganiseerd is). In de uitwerking van het registratie- en monitoringsysteem ligt momenteel het accent op jongeren vanuit VSO/pro en Entree-opleidingen met een migratieachtergrond. Na ingebruikname (Q1 2019) volgt uitbreiding naar de vmbo-BB jongeren (Q3 2019, BB staat voor basisberoepsgerichte leerweg). Er staat weinig achtergrondinformatie over jongeren in het systeem, enkel een bijlage met begeleidingsbehoefte bij overdracht van de ene ketenpartner (onderwijs) naar de andere (aanbieder van arbeid of dagbesteding). Wel dient het systeem inzichtelijk te maken wie de huidige contactpersoon is (regiehouder) en wie de andere relevante contactpersonen zijn. De regio op het te doorlopen traject moet hierdoor verbeteren en het probleem van 'shoppen' verminderen. Samenwerkingspartners in de keten zijn momenteel in gesprek over verdere verbeteringen in de aanpak, onder meer toegespitst op de vraag wie welke rol op zich neemt.

### 3 Alternatieve organisatiemodellen beleidsketen participatie

#### 3.1 's-Hertogenbosch, participatiebeleid en -uitvoering gebundeld in Weener XL

**Gemeentelijke sector** De gemeente 's-Hertogenbosch heeft gekozen voor een organisatie-model voor de uitvoering van het participatiebeleid dat op een aantal punten scherp afwijkt van het Eindhovense model<sup>38</sup>. Beleid, financiën en uitvoering van de Participatiewet is ondergebracht in Weener XL, één van de zes sectoren van de gemeente 's-Hertogenbosch. Weener XL is ontstaan uit de samenvoeging van het Sociale Werkvoorzieningsbedrijf Weener Groep en een groot deel van de afdeling Arbeidsmarkt en Sociale Zaken (AmSZ). Bij Weener XL werken ruim 2100 mensen: circa 300 ambtenaren, 1000 medewerkers met een SW-dienstverband, 145 mensen in een werkervaringsplaats en 240 mensen bij re-integratievoorziening Aan de slag. Ook participeren zo'n 425 mensen als vrijwilliger, mantelzorger of via arbeidsmatige dagbesteding.

**Drie lijn-afdelingen** Weener XL is opgebouwd uit drie lijnafdelingen (Werk & Dienstverlening, Werk & Ontwikkeling en Werk & Participatie) en drie stafafdelingen. De afdelingshoofden vormen samen met de directeur en de plaatsvervangend directeur het Sectormanagementteam (SMT). De directeur is één van de zes leden van het Algemeen managementteam van de gemeente:



<sup>38</sup> Casebeschrijving 's-Hertogenbosch en Weener XL is mede gebaseerd op een gesprek met een beleidsmedewerker Strategie en Beleid van Weener XL.

De afdeling Werk & Dienstverlening omvat de taken op het gebied van Intake (de 'Poort'), Inkomen en Handhaving (m.a.w. veel taken die voorheen ondergebracht waren bij de gemeentelijke sociale dienst). Inwoners die zich melden voor een uitkering, krijgen na een eerste gesprek direct een traject aangeboden als opstart naar werk waarbij 'alles op alles' wordt gezet om de inwoner door middel van bijvoorbeeld sollicitatietraining en het project 'Aan de Slag' naar werk dan wel zo dicht mogelijk naar werk (arbeidsfit) te brengen. Aan de Slag is een re-integratievoorziening waarbij mensen twee dagen of vier dagdelen per week werkervaring en arbeidsritme opdoen en werknemersvaardigheden en sollicitatievaardigheden ontwikkelen. Werk & Dienstverlening is de eerste fase, met een maximale duur van zes maanden, van een ketenaanpak die wordt afgestemd op de behoeften van cliënten. Daarna volgt overdracht naar één van de volgende dienstverleningsgroepen binnen Weener XL:

- Werk & Ontwikkeling: cliënt gaat aan het werk, ondersteuning richt zich vooral op de inzet van werkervaringsplaatsen.
- Werk & Participatie: klanten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt laten participeren

De 'Poort' is naast een functie binnen de afdeling Werk & Dienstverlening ook een fysieke plek waar inwoners bij hun aanvraag voor een uitkering ook terecht kunnen voor onder meer schulddienstverlening, zaken die raken aan de leerplicht (RMC) en dergelijke. Verder zijn er maatschappelijke organisaties aanwezig voor onder meer dak- en thuislozen (Springplank073) en geestelijke gezondheidszorg (Reinier van Arkel-groep) en is er tevens een intern Taalpunt gevestigd.

Het eerste traject heeft in principe een lengte van zes maanden, maar de praktijk wijst uit dat de cliënten gemiddeld na drie maanden doorstromen naar ofwel werk (dit betreft doorgaans mensen met de hoogste loonwaardes, tussen 80 en 100 procent) ofwel een vervoltraject via de afdeling Werk & Ontwikkeling.

De afdeling Werk & Ontwikkeling biedt (al dan niet tijdelijke) werkplekken en re-integratietrajecten voor mensen met in principe een loonwaarde tussen 30 en 80 procent. Werk & Ontwikkeling voorziet in meer diepgaande diagnose van de cliënt. Trajecten kunnen aangeboden worden binnen de eigen 'werkbedrijven' (die voorheen onderdeel vormden van SW-bedrijf Weener Groep, zoals Groen en Post) maar ook bij reguliere werkgevers. De afdeling is daarbij niet wijkgericht georganiseerd en werkt ook niet wijkgericht, vanuit de gedachte dat de vraag van werkgevers centraal moet staan en de meeste banen voor werkzoekenden doorgaans niet in de eigen wijk te vinden zijn maar op bedrijventerreinen of andere werklocaties.

De afdeling is aangesloten bij het regionale WerkgeversServicePunt van AgriFood Capital Werkt voor Noordoost-Brabant (met de SW-bedrijven IBN en WSD, de andere gemeenten in deze regio en UWV) en beschikt zelf ook over een uitgebreid werkgeversnetwerk. Voor mensen voor wie de loonwaarde structureel lager ligt dan het WML, is onder voorwaarden

loonkostensubsidie beschikbaar. De gemeente 's-Hertogenbosch in vergelijking tot andere gemeenten relatief vaak gebruik van loonkostensubsidie (LKS). Indien de betreffende cliënt een loonwaarde heeft van bij voorkeur minimaal 55 procent en 18 uur per week of meer kan werken, wordt de maatschappelijke en financiële businesscase als voldoende gunstig beoordeeld om tot inzet van LKS over te gaan.

Voor mensen waarvan de inschatting is dat de loonwaarde 30 procent of minder is, volgt na het traject via Werk & Dienstverlening een vervolg via de derde afdeling binnen Weener XL, te weten Werk & Participatie. Het onderdeel Werk richt zich op de voorziening Nieuw Beschut en het onderdeel Participatie op vrijwilligerswerk, arbeidsmatige dagbesteding. Wat betreft de taakstelling Nieuw Beschut scoort de gemeente 's-Hertogenbosch goed. In tegenstelling tot de meeste gemeenten realiseert de gemeente vrijwel haar targets.

**Waardering** De wijze waarop de gemeente 's-Hertogenbosch de uitvoeringsketen van het participati 'Bossche model' beleid heeft georganiseerd, wijkt op enkele aspecten sterk af van de situatie in Eindhoven:

- Beleid, financiën en uitvoering van de Participatiewet zijn volledig neergelegd bij een gemeentelijke sector. De overzichtelijke uitvoeringsstructuur is bevorderlijk voor de gemeentelijke regie en de wijze waarop de gemeente activiteiten kan aansturen. D
- In de uitvoeringsketen (preventie, instroom, doorstroom en uitstroom) zijn geen overdrachtmomenten tussen organisaties, zoals wel het geval is in Eindhoven (met overdrachtmomenten tussen gemeente, WIJ Eindhoven, Participatiebedrijf en Ergon en O4Werkt/WGT). Wel zijn er binnen Weener XL intern overdrachtmomenten tussen de afdelingen Werk & Dienstverlening enerzijds en Werk & Ontwikkeling dan wel Werk & Participatie anderzijds. Naar verwachting zijn deze overdrachten minder complex dan overdrachten tussen organisaties.
- Weener XL is niet wijkgericht georganiseerd en kent geen wijkgerichte benadering bij het naar werk begeleiden van mensen. De gemeente is van mening dat voor het matchen van vacatures met werkzoekenden de gemeentelijke schaal betere kansen biedt dan de schaal van een wijk.

Voor de activiteiten van de afdeling Werk & Participatie op het terrein van vrijwilligerswerk en arbeidsmatige dagbesteding zijn er wel lijnen met de binnen de sector Maatschappelijke Ontwikkeling aanwezige wijkteams.

- De uitvoering van het participatiebeleid is niet zoals in Eindhoven in hoge mate 'integraal' van opzet, met name wat betreft het aandeel van WIJ Eindhoven in de uitvoeringsketen. De uitvoeringsketen is primair gericht op 'werk', waarbij er zowel bij de diagnose als bij de te volgen re-integratietrajecten wel aandacht is voor omstandigheden op het vlak van zorg, welzijn of bijvoorbeeld schulden die toeleiding naar werk kunnen belemmeren.
- De uitvoeringsketen is veel minder regionaal van opzet. Waar in Eindhoven zowel het Participatiebedrijf (onderdeel van de GRWRE) als het Werkgelegenheidsteam (ingebod in de regionale O4Werkt-structuur) regionaal zijn vormgegeven, is in Den Bosch alleen sprake van regionale samenwerking bij het WerkgeversServicePunt waar Weener XL

samenwerkt in regionale verband van AgriFood Capital Werkt.

- Tot slot lijkt 's-Hertogenbosch in vergelijking met Eindhoven sterker accent te leggen op de legitimiteit van uitkeringen en de poortwachtersfunctie in de uitvoeringsketen.

### 3.2 Helmond, met Senzer geïnvesteerd in integrale werkketen en sturingsinfo

Vergaande ketenintegratie De gemeenschappelijke regeling Senzer voert voor de gemeenten in de arbeidsmarktregio Helmond-De Peel (gemeenten Asten, Deurne, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Helmond, Laarbeek en Someren) de Participatiewet uit. Senzer is per 1 oktober 2016 ontstaan uit een bundeling van het Werkplein Regio Helmond, het Werkgeversplein Regio Helmond en de Atlant Groep (voormalige sociale werkvoorzieningsbedrijf). In grote lijnen zijn de volgende functies ondergebracht bij Senzer door de aangesloten gemeenten<sup>39</sup>:

- Inkomensfunctie.
- Intake en screening van nieuwe bijstandsgerechtigden.
- Arbeidsontwikkeling door middel van re-integratie-, opleidings- of sociale activeringstrajecten.
- Bemiddeling van uitkeringsgerechtigden naar een baan.
- Werkgeversdienstverlening, onder meer via het Ondernemerspunt.

Net zoals in 's-Hertogenbosch, hebben Helmond en de andere zes aangesloten gemeenten gekozen voor een integraal werkbedrijf waar bovendien ook de inkomensfunctie is belegd. Senzer combineert op deze manier een focus op zowel doelmatigheid van uitvoering van de Participatiewet als rechtmatigheid. De primaire activiteiten van Senzer zijn verdeeld over twee afdelingen:

- Afdeling Werk & Participatie: deze afdeling richt zich op groepsdetachering (Dorel), Groenprojecten, Detachering en Participatie.
- Afdeling Arbeidsintegratie: deze afdeling richt zich op diagnose, werkzoekenden dienstverlening en werkgeversdienstverlening.

In de Concernstaf zijn de ondersteunende diensten Staf (Facilitaire diensten, P&O, Juridische uitvoering en interne controle, Secretariaat en Beleid) en Financiën & Projecten (Financiële administratie uitkerings- en salarisadministratie, ICT, Bedrijfsbureau en Informatievoorziening) onder gebracht. De drie afdelingen staan onder leiding van een directeur, waarbij directeur Concernstaf tevens concerncontroller is, met 'daar boven' een algemeen directeur.

“Werk eerst!” De belangrijkste motivatie voor de keuze om tot een verregaande ketenintegratie te komen, is dat de aangesloten gemeenten nadrukkelijk kiezen voor het uitgangspunt “*werk eerst*”. Senzer heeft als benadering dat altijd wordt gezocht naar mogelijkheden tot arbeid,

<sup>39</sup> Casebeschrijving gemeente Helmond en Senzer is mede gebaseerd op een gesprek met een beleidsontwikkelaar van de gemeente Helmond, een beleidsmedewerker en de manager Toegang van Senzer.



hoe beperkt deze ook zijn en mogelijkheden te creëren deze te benutten. De sterke focus op werk is voor mensen die een uitkering aanvragen gelijk merkbaar. Als een inwoner zich via [www.senzer.nl](http://www.senzer.nl) meldt voor een bijstandsuitkering, worden twee zaken in gang gezet:

- Er vindt een rechtmatigheidstoets plaats met gelijk, na invoering door de aanvrager van de DigiD-gegevens, een koppeling aan de gemeentelijke basisadministratie, UWV, RDW, Belastingdienst en SVB.
- De dag na invulling van de aanvraag via [www.senzer.nl](http://www.senzer.nl) wordt de aanvrager gebeld door iemand van Senzer. De aanvraag wordt dan telefonisch doorgelopen en de intake-medewerker van Senzer maakt een eerste afweging of iemand direct kan werken of niet. Indien de aanvrager naar verwachting direct kan werken, ontvangt hij of zij direct een uitnodiging voor het Gezamenlijk bemiddelingsteam (GBT).

**Publiek-private samenwerking** Het GBT is een publiek-privaat samenwerkingsverband van Senzer met Tempo-Team. Participatiecoaches van Senzer en intercedenten van Tempo Team werken in een gezamenlijke setting aan de toeleiding naar werk. Werkzoekenden die kansrijk worden geacht op de arbeidsmarkt worden door dit team direct opgepakt. Hierbij wordt intensief gebruik gemaakt van het netwerk van Tempo Team<sup>40</sup>. Aanvragers krijgen gelijk concrete vacatures voorgelegd. Senzer realiseert op deze manier al snel een aanzienlijke uitstroom naar werk. In 2017 ging het om 245 personen die met deze aanpak zijn bemiddeld naar betaalde arbeid (zowel parttime als fulltime)<sup>41</sup>. Door de snelle schifting van mensen die direct kunnen werken en overige aanvragers, slaagt Senzer erin om de instroom in de bijstand voor de aangesloten gemeenten te beperken.

**Investing in sturingsinfo** Voor de aanvragers waarvan bij het eerste contact is geoordeeld dat hij of zij niet direct naar werk kan worden bemiddeld, is de vervolgstap dat er een screening wordt uitgevoerd op de vraag wat iemand nodig heeft om naar werk begeleid te kunnen worden. De werkzoekende vult een lijst in waarbij aandacht is voor alle leefgebieden. In een gesprek met de participatiecoach wordt de situatie inzichtelijk gemaakt, wordt de vragenlijst doorgesproken en wordt ingegaan op de mogelijkheden van de werkzoekende. De screening die wordt uitgevoerd, bestaat uit een combinatie van elementen van<sup>42</sup>:

- SZeebra van Matchcare.
- Dariuz Assessment.

---

<sup>40</sup> Het GBT bestaat uit 4 medewerkers, waarvan 2 van Senzer en 2 van Tempo-Team. Senzer heeft met Tempo-Team een dienstverleningsovereenkomst en op basis daarvan huurt zij deze medewerkers in. In de overeenkomst is verder vastgelegd dat Tempo-Team voor de mensen binnen zes maanden een baan aanbiedt en dat Tempo-Team daarna ervoor zorgt dat de betreffende cliënt wordt geplaatst bij een andere werkgever indien nodig. Op deze manier valt de betreffende cliënt niet terug in de bijstand.

<sup>41</sup> Senzer, *Jaarrekening Senzer 2017*, mei 2018. Aantal is totaal voor alle aangesloten gemeenten.

<sup>42</sup> Zie ook Erica Kooistra (manager Diagnose) en Elke Crommentuyn (teamleider verdiepend onderzoek), *Het systeem en ik zitten vaak op één lijn*, 2017.

De screening levert een eerste loonwaarde-indicatie op. Indien de indicatie uitkomt op < 30 procent van het Wettelijk minimumloon (WML), wordt gekozen voor een vervolgtraject gericht op activering. Dit kan in de vorm van werk, maar in de regel is dit per week niet meer dan circa 4 uur. Indien de screening uitkomt op > 30 procent of meer, volgt een verdiepend onderzoek waarin de loonwaarde nader wordt bepaald in een concrete werksituatie. Door combinatie van de screenings- en diagnostools van Matchcare en Dariuz krijgt Senzer dan een goed beeld van wat naar verwachting voor de betreffende uitkeringsgerechtigde de beste route naar werk is.

Een route kan bijvoorbeeld bestaan uit een werkstage en/of een proefplaatsing bij een werkgever. Daarna volgt zo mogelijk plaatsing op een baan, indien noodzakelijk met de inzet van loonkostensubsidie (LKS). Het is de ervaring van Senzer dat inzet van LKS bijdraagt aan de kansen op een duurzame plaatsing. Senzer plaatst mensen bij voorkeur bij reguliere werkgevers (maximaal 5 procent krijgt een baan via Senzer zelf en minimaal 95 procent bij reguliere werkgevers, via detachering of rechtstreeks in dienst bij de reguliere werkgever). Senzer maakt bij de plaatsing ook gebruik van het netwerk van IBN, Ergon en WML.

#### Permanente bestandsanalyse

De door Senzer geïnitieerde samenwerking tussen Matchcare en Dariuz heeft geresulteerd in een gedegen inzicht in de competenties en ‘werkmogelijkheden’ van uitkeringsgerechtigden, wat door Senzer wordt gezien als een belangrijke succesvoorwaarde voor een doelmatige uitvoering van de Participatiewet. De samenwerking was zeker geen vanzelfsprekendheid, omdat het gaat om directe concurrenten. Senzer heeft echter aangegeven dat niet meedoen in een samenwerking uiteindelijk wel zou betekenen dat afscheid van een dienstverlener genomen zou moeten worden. Een andere beslissing waar achteraf positief op terug wordt gekeken, is dat niet is gekozen voor het laten ontwikkelen van een volledig nieuw systeem van diagnose en registratie, maar voor een pragmatische benadering waarbij functionaliteiten van bewezen programma’s zijn samengevoegd. De investering in applicaties voor diagnose en cliëntvolgsystemen kon daarom beperkt blijven tot “enkele tonnen”. Er is daarbij niet uitgegaan van een ‘kant-en-klaar’ wensbeeld, maar om werkende weg, stap voor stap en in nauwe samenwerking met de beoogde gebruikers van het systeem, functionaliteiten toe te voegen. De samenwerking heeft geresulteerd in uitgebreide mogelijkheden om op het niveau van het bestand als geheel, van segmenten en doelgroepen daarbinnen en op individueel niveau zaken in beeld te brengen als<sup>43</sup>:

- Leeftijd en verblijfsduur in een uitkering.
- Werk- en denkniveau.
- Belemmerende factoren voor toeleiden naar arbeid.
- Klantprofielen (o.a. ‘direct bemiddelbaar’, ‘bemiddelbaar met ondersteuning’ en ‘vrijwilligerswerk’).

<sup>43</sup> Zie ook bijvoorbeeld Senzer, Bestuursrapportage Q2 - 2017, *Het systeem en ik zitten vaak op één lijn*, 2017.

- Loonwaarde-indicatie.

De in het systeem beschikbare informatie kan door alle betrokkenen, naar de maat van de behoefte (en niet meer, vanwege AVG-bepalingen) worden ingezien en binnen de toegekende bevoegdheden worden bijgewerkt. Dit biedt de mogelijkheid om ook de ‘opbrengst’ van gevolgde trajecten toe te voegen aan het systeem. Er is bovendien geïnvesteerd in het overzichtelijk ontsluiten en presenteren van de vastgelegde informatie door middel van dashboards voor professionals van Senzer.

**Balans tussen generiek en specifiek** Een andere succesfactor, die mogelijk is vanwege gedane investeringen in automatisering, is dat Senzer goed inzicht heeft in “wat werkt voor welke uitkeringsgerechtigde” dan wel “wat werkt voor welke groep van uitkeringsgerechtigden”. Zo is gebleken dat Eritrese vrouwen goed uitstromen naar schoonmaakwerk in de zorg en dat een opleiding tot heftruckchauffeur voor veel mannen van Syrische herkomst succesvol is. Andere relevante doelgroepen, waarvoor Senzer specifieke aandacht heeft, zijn onder mensen die psychisch kwetsbaar zijn en dak- en thuislozen. Voor onder meer deze laatste groep is het team “Bijzondere doelgroepen” ingericht.

**Waardering ‘Model Senzer’** De wijze waarop de gemeente Helmond en de andere bij Senzer aangesloten gemeenten het Participatiebeleid hebben georganiseerd, is met name om de volgende redenen interessant voor de gemeente Eindhoven:

- Er is gekozen voor een vergaande ketenintegratie met de oprichting van Senzer. Rechtmatigheid en doelmatigheid zijn belegd bij één organisatie. Dit wijkt af van de situatie in Eindhoven waar rechtmatigheid is belegd bij de afdeling Inkomen van de gemeente.
- Senzer bundelt alle re-integratietaken van de aangesloten gemeenten, zowel het bieden als het toeleiden naar werk als arbeidsontwikkeling, waardoor cliënten efficiënt bediend kunnen worden (er wordt alleen gewisseld van begeleidende professional na het verdiepende onderzoek).
- Er is op een pragmatische wijze geïnvesteerd in een goed werkend systeem van diagnose en registratie, dat mogelijkheden biedt voor uitgebreide analyses op het niveau van zowel het bestand als geheel, uitsneden daarvan en individuen.
- De professionals die binnen Senzer (en ook daarbuiten bij de aangesloten gemeenten en mogelijk in de toekomst bij bijvoorbeeld RMC) werkzaam zijn, hebben naar de maat van de behoefte toegang tot gegevens over het bijstandsbestand en de ontwikkeling op de route naar werk die zij doormaken.
- De manier waarop de intake is georganiseerd, draagt bij aan het beperken van niet rechtmatige instroom en van instroom van inwoners die direct bemiddelbaar naar werk zijn.
- Het uitgangspunt “werk eerst!” klinkt vanaf de intake sterk door in de benadering van Senzer, waarbij er wel oog is voor eventuele bijkomende problematieken. Werk wordt gezien als doel en als middel om deze bijkomende problemen te beperken.

## 4 Samenvatting bevindingen en beantwoording onderzoeksvragen

Een aanleiding voor het voorliggende onderzoek is de waarneming dat, ondanks een gunstig ontwikkelende economie, de uitstroom van mensen uit een Participatiewet-uitkering achterblijft bij de uitstroom van mensen uit de WW. Het aantal WW-uitkeringen is sinds begin 2015 sterk afgenomen. Het aantal bijstandsuitkeringen voor de doelgroep van de Participatiewet ligt momenteel echter hoger dan begin 2015. Wel is een duidelijke afname van het aantal uitkeringen op basis van de Participatiewet zichtbaar vanaf medio 2017:

**Ontwikkeling aantal uitkeringen:** WW, Participatiewet en overig  
Bron: Voortgangsrapportages Arbeidsmarktbeleid Q3 2015 tot heden



### 4.1 Beantwoording onderzoeksvragen effectiviteit en doelmatigheid

De centrale vraagstelling van het onderzoek richt zich op de effectiviteit en doelmatigheid van het gemeentelijke participatiebeleid. Onderzoeksdoelen zijn (1) inzichtelijk maken hoe de beleidsuitvoering is georganiseerd en (2) inzicht genereren in de effectiviteit van de door de gemeente en haar samenwerkingspartners gepleegde arbeidsmarktinterventies. De volledige door de RKC Eindhoven geformuleerde vraagstelling luidt als volgt:

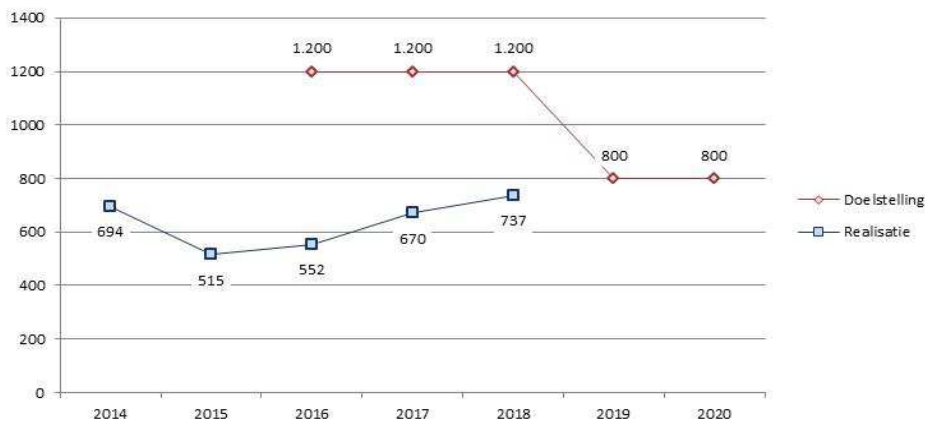
Centrale vraagstelling	
Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Eindhovense participatiebeleid?	
Relevante <b>onderzoeksvragen</b> zijn met name	
1.	Wat zijn de Eindhovense ambities, kaders, middelen en werkwijzen?
2.	Wat zijn relevante actoren, samenwerkingsconstructies, taken en bevoegdheden?
3.	Wat zijn toekomstige opgaven en condities voor succes?
4.	Wat zijn 'lessons learned' van recente rekenkameronderzoeken naar participatie en welke andere onderzoeken en adviezen zijn relevant en hoe verhouden deze zich tot de Eindhovense praktijk?

**Effectiviteit:** uitstroomdoelen van participatiebeleid worden niet gerealiseerd

Het Eindhovense participatiebeleid is onvoldoende effectief indien getoetst aan de door de gemeente zelf geformuleerde doelstellingen voor uitstroom uit de bijstand. Voor de jaren

2016 tot en met 2018 was de ambitie 1.200 mensen uit de bijstand naar werk te begeleiden. De feitelijke gerealiseerde uitstroom klom in deze periode van circa 550 naar 740 personen per jaar:

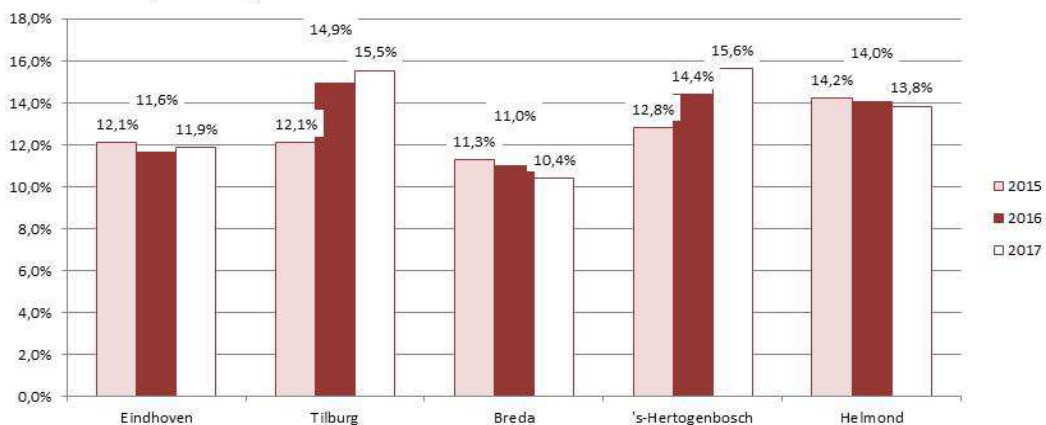
**Doelstellingen t.a.v. uitstroom naar werk versus realisatie: 2014 t/m heden**



De ambities en realisaties komen in 2019 naar verwachting dicht bij elkaar. Dit is echter voor een groot deel het gevolg van het verlagen van de uitstroomtarget naar werk van 1.200 naar 800 per jaar vanaf 2018 en voor een ander deel van de opgaande trend ten aanzien van het aantal mensen dat vanuit de bijstand uitstroomt naar werk.

In het perspectief van B5-gemeenten (Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Helmond) realiseert Eindhoven in de jaren 2015 tot en met 2017 een minder grote uitstroom vanuit de bijstand naar werk, gerelateerd aan het aantal bijstandsuitkeringen van 15 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd, dan 's-Hertogenbosch, Tilburg en Helmond:

**Uitstroom naar werk vanuit bijstandsuitkering, percentage van gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen in betreffende jaar**  
Bron: CBS, bewerking BEA



Eindhoven presteert in dit opzicht wel beter dan Breda en min of meer gelijk aan Amsterdam, Rotterdam en Den Haag maar minder dan Nederland als geheel.

**Doelmatigheid:** *complexe uitvoeringsketen met schakels die niet goed op elkaar aansluiten*

Uit het onderzoek blijkt dat de wijze waarop de gemeente Eindhoven de uitvoeringsketen voor het participatiebeleid heeft ingericht complex is. De gemeente heeft nagenoeg de volledige uitvoering belegd buiten de gemeente, met name bij stichting WIJeindhoven, het Participatiebedrijf van de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Regio Eindhoven en bij het Werkgelegenheidsteam dat is ingebed in de regionale structuur van O4Werkt/WGT. Deze inrichting leidt tot veel ‘overdrachtsmomenten’ in de uitvoeringsketen. Bij elk overdrachtsmoment is er een risico dat de aansluiting tussen betrokken partners en daarbinnen werkzame professionals niet optimaal is. Dit is in de Eindhovense praktijk ook zichtbaar, met name in de relatie tussen afdeling Inkomen van de gemeente en WIJeindhoven, tussen WIJeindhoven en het Participatiebedrijf en in mindere mate tussen WIJeindhoven en O4Werkt/WGT. De doelmatigheid van de keten kan naar verwachting verbeteren indien de schakels in de keten beter op elkaar aansluiten.

## 4.2 Geconstateerde knelpunten en noodzakelijke verbeterpunten

**Conditie voor succes:** *belangrijke succesvoorwaarden zijn onvoldoende ingevuld*

Aan enkele belangrijke succesvoorwaarden voor het goed, in casu effectief en doelmatig, laten functioneren van de huidige uitvoeringsketen is niet voldaan:

- Er is onduidelijkheid over de positionering van enkele belangrijke actoren in de keten.
- De regie over de keten is niet eenduidig belegd.
- De beschikbare sturingsinformatie is niet toereikend.
- Informatieuitwisseling tussen actoren in de keten is gebrekkig
- Instroom-‘route’ vanuit perspectief van toeleiding naar werk niet optimaal.

Positioneringsvragen Wat betreft de positionering van kernactoren in de uitvoeringsketen signaleert BEA het volgende:

- Ten aanzien van WIJeindhoven is een worsteling zichtbaar tussen twee uitgangspunten die elkaar bijten, namelijk het uitgangspunt dat WIJeindhoven een gelijkwaardige partner is van de gemeente en het uitgangspunt dat de stichting vooral opdrachtnemer is. In het laatste geval is er behoefte aan scherpe targets, waarmee de opdrachtgever de opdrachtnemer kan aansturen. De uitvoeringsovereenkomsten die in de afgelopen jaren zijn gesloten tussen de gemeente en WIJeindhoven laten deze worsteling zien. In die over 2017 zijn duidelijker targets, ook kwantitatief, opgenomen dan in de overeenkomst over 2018.
- Ten aanzien van het Participatiebedrijf is onduidelijk of dit bedrijf daadwerkelijk de ‘preferred supplier’ is voor de gemeente en WIJeindhoven van tweedelijns diensten op het terrein van participatie (sociale activering, opleidingstrajecten en trajecten gericht op werkfit maken) of één van de vele aanbieders. De doorverwijspraktijk van de generalisten van WIJeindhoven sluit niet aan bij de status van preferred supplier, als gevolg waarvan het Participatiebedrijf kampt met te lage instroom om de aanwezige infra-

structuur optimaal te kunnen benutten.

- Regie op keten** Een vraagstuk dat niet bevredigend is georganiseerd, is de regie op de uitvoeringsketen. Op het niveau van individuele cliënten heeft WIJeindhoven regie op de keten. Op beleidsmatig niveau ligt de regie bij de gemeente. In financiële zin blijft de gemeente ook bepalend maar de grip van de gemeente op de uitgaven in de participatieketen is beperkt, met name door de autonomie van de generalisten van WIJeindhoven wat betreft doorverwijzing van cliënten naar trajecten bij het Participatiebedrijf en diverse andere tweedelijns aanbieders. Uit het onderzoek is gebleken dat het Participatiebedrijf in zekere zin ook een regierol ambieert, als ‘rotonde’ voor doorverwijzing naar eigen leer-werk- en re-integratietrajecten en trajecten bij derden.
- Inkoopfunctie** Verder is voor de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoeringsketen van belang dat het inkoop en contractmanagement, gericht op zowel WIJeindhoven als aanbieders van tweedelijns diensten, nog een grote slag nodig heeft. Deze slag betreft zowel de inhoudelijke beschrijving van diensten en daarvan te verwachten resultaten als tarieven en afspraken over eventuele consequenties van het niet halen van doelen. Mede door de acute financiële uitdagingen op het terrein van Wmo en Jeugdzorg is besloten om de voorziene doorontwikkeling van de inkoop- en contractmanagementfunctie binnen de gemeente voorlopig ‘on hold’ te zetten. Waar voor Wmo en Jeugdzorg per 1 januari 2019 wel is gestart met een Servicebureau en er ook budget- en volumeplafonds zijn ingesteld, is voor Participatie i.c. MDW deze ontwikkeling nog niet in gang gezet.
- Sturingsinformatie** Een grote handicap bij een effectieve en doelmatige uitvoering van de Participatiewet, is dat de gemeente Eindhoven en de relevante ketenpartners beschikken over te weinig sturingsinformatie. Met name is er sprake van een gebrekkig inzicht in relevante kenmerken van het bestand bijstandsgerechtigden. De informatie die er is, is vooral beschikbaar ‘in de hoofden’ van de generalisten van WIJeindhoven en wordt deels vastgelegd in het WIJportaal. Deze informatie wordt echter niet zodanig geregistreerd dat daaruit ook sturingsinformatie ontstaat. Ontbrekende informatie betreft onder meer de ‘afstand tot werk’ en de mate van bemiddelbaarheid. Er wordt ook niet gestructureerd vastgelegd welke vorderingen cliënten maken op weg naar werk vanwege bijvoorbeeld het doorlopen van een traject. Ook relevante informatie over de competenties van cliënten ontbreekt.
- Verantwoording** In samenhang met het voorgaande punt, kan ook worden geconstateerd dat de verantwoording van actoren in de uitvoeringsketen niet optimaal is. De voor de keten als geheel geformuleerde doelstelling voor uitstroom naar werk (1.200 in de periode van 2016 tot en met 2018 en vanaf 2019 800 per jaar) is niet volledig uit te splitsen naar subdoelstellingen voor de samenwerkende actoren in de keten. In de door WIJeindhoven, Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT gerapporteerde uitstroom zijn dubbelingen aanwezig.
- Daarnaast kan met name ten aanzien van de door WIJeindhoven opgestelde verantwoordingsdocumenten (jaar- en kwartaaldocumenten) worden geconstateerd dat deze maar

beperkt aansluit bij de voor de keten als geheel en bij WIJeindhoven in het bijzonder belegde doelstellingen ten aanzien van participatie en uitstroom naar werk. Volstaan wordt met een algemeen beeld, op het terrein van participatie, van enerzijds de ontwikkeling van het uitkeringsbestand voor de bijstand en anderzijds de activiteiten die WIJeindhoven onderneemt. Op de (causale) relatie tussen beide wordt niet inzichtelijk ingegaan. Bij de presentatie van de uitstroom uit de bijstand wordt niet nader toegelicht welk deel uitstroomt naar werk en of WIJeindhoven daarbij dan, met partners, een rol heeft gespeeld.

**Inzicht in ‘wat werkt voor wie?’** Voor zowel WIJeindhoven, het Participatiebedrijf als O4Werkt/WGT geldt verder, dat zij bij de verantwoording over de uitstroom naar werk geen onderscheid maken naar mensen met een korte afstand tot werk en mensen waarvoor die afstand langer is. De voor uitstroom naar werk benodigde inzet voor beide categorieën loopt echter sterk uiteen. Nu is onbekend of de 737 in 2018 door de ketenpartners naar werk begeleide uitkeringsgerechtigden vooral een korte afstand tot werk hadden of juist een grote afstand tot werk. Om meer inzicht te genereren in de vraag “wat werkt voor wie”, is het noodzakelijk om relevante kenmerken van cliënten (afstand tot werk en bemiddelbaarheid, aanwezige en ontbrekende competenties en dergelijke) vast te leggen. BEA constateert dat op dit moment zowel bij WIJeindhoven als bij de Inkoopfunctie van de gemeente Eindhoven weinig inzicht aanwezig is met betrekking tot de vraag welke re-integratietrajecten effectief zijn en zo ja voor welke doelgroep.

**Uitwisseling van informatie** Ook de uitwisseling van informatie tussen de ketenpartners is gebrekkig. Het Participatiebedrijf en WIJeindhoven werken met verschillende cliëntregistratiesystemen. Vanaf 2019 geldt dit voor het Participatiebedrijf en O4Werkt/WGT niet meer. Zij werken dan met hetzelfde cliëntregistratiesysteem.

**Instroom via juiste ingang** Een belangrijke opgave bij de optimalisering van de uitvoeringsketen, is dat de cliënten op de juiste plek instromen. Vanuit het perspectief van het toeleiden naar werk is het dan gewenst dat inwoners die zich melden voor een uitkering zo snel mogelijk in contact komen met een specialist participatie indien er sprake is van een korte afstand tot werk of indien de afstand tot werk overbrugbaar is. Momenteel stroomt iedereen in via WIJeindhoven en heeft als eerste contact met een generalist van deze organisatie. Deze werkwijze heeft als voordeel dat daardoor de integrale benadering van de cliënt, vanuit het perspectief van zorg, welzijn en werk, is geborgd. Tegenover dit voordeel staat het risico dat de weg naar werk voor een deel van de mensen die zich melden voor een uitkering langer wordt en dat hun arbeidsmarktkansen (direct of na een arbeidsfit- en of re-integratietraject) onderschat worden.

Deze praktijk wijkt af van bijvoorbeeld die in de gemeente Helmond, waar een aanzienlijk deel van de mensen die zich meldt voor een uitkering de dag na het invullen van de aanvraag wordt gebeld door iemand van Senzer om te bezien of de persoon kan worden doorverwezen naar het team dat bemiddelt naar werk.



Bedienen van werkgevers De gebrekkige registratie van relevante kenmerken van het bestand bijstandsgerechtigden werkt door in de wijze waarop de uitvoeringsketen de werkgevers van dienst is bij het vervullen van daar aanwezige behoefte aan arbeidskrachten. Uit een onder Eindhovense werkgevers uitgevoerde survey komt naar voren dat de kernactoren in de uitvoeringsketen er onvoldoende in slagen om de behoefte van de werkgevers te matchen aan ‘passende’ kandidaten vanuit het bestand bijstandsgerechtigden. Behalve dat relevante competenties van voorgestelde kandidaten onvoldoende in beeld zijn, speelt mee dat diverse werkgevers aangeven dat het bij consultants ontbreekt aan kennis van en affiniteit met het werkproces van de werkgever. Werkgevers krijgen daarom naar hun oordeel te vaak medewerkers die niet passen in de bedrijfscultuur, die over te weinig passende competenties beschikken of weinig gemotiveerd zijn. Een en ander gaat ten koste van de animo van werkgevers om zich in te spannen om uitkeringsgerechtigden kansen te bieden op betaald werk.

#### **Toets op rechtmatigheid en naleving arbeidsverplichting niet streng**

Afname aantal maatregelen Het onderzoek laat zien dat het aantal maatregelen, vanwege het niet naleven van de arbeidsverplichtingen, de afgelopen jaren sterk is teruggelopen. Daarbij kunnen ook praktische overwegingen een rol spelen. Om maatregelen te kunnen opleggen, bijvoorbeeld als een cliënt niet verschijnt op afspraken of weigert mee te doen aan trajecten, moet deze informatie worden verstrekt aan de afdeling Inkomen van de gemeente.

Vaak alleen waarschuwen Het onderzoek levert verder op dat de verhouding tussen het aantal waarschuwingen en opgelegde boetes de afgelopen jaren sterk is veranderd. Waarschuwingen en boetes hebben betrekking op het recht op een uitkering. In de periode tot medio 2017 stond tegenover één opgelegde boete tussen gemiddeld circa één waarschuwing; vanaf medio 2017 staan tegenover elke opgelegde boete 2,5 tot 4,5 waarschuwingen. Het aantal boetes is wel min of meer constant gebleven.

Weinig strenge poortwachter Wat betreft het toetsen van het recht van een aanvrager op een uitkering, is gebleken dat tot medio 2016 het aantal meldingen voor een uitkering aanmerkelijk hoger lag dan de feitelijke instroom in de bijstand. Na medio 2016 lijkt vrijwel iedereen die zich meldt voor een bijstandsuitkering deze ook daadwerkelijk te krijgen. In het samenspel tussen de afdeling Inkomen, die vooral toetst op de wettelijke basis voor een uitkering, en de generalisten van WIJeindhoven, die vooral gericht zijn op ondersteuning en positief motiveren van cliënten, is in de afgelopen jaren het accent verschoven van legitimiteit naar maatschappelijk rendement (voorkomen van escalatie van sociale problemen bij cliënten in het geval er geen uitkering wordt toegekend, bijvoorbeeld) en betrokkenheid van en ook met de cliënt.

### **4.3 Bestuursopdrachten en beleidsmatige (her-)overwegingen**

Bestuursopdrachten mei 2018 In mei 2018 zijn door het vorige College van B&W twee bestuursopdrachten gegeven ter versterking van de uitvoeringskracht van de keten ‘Participatie, Werk en Inkomen’. In de motivatie voor de bestuursopdrachten is aangegeven dat “de uitvoeringskracht van de keten beperkt wordt door de huidige governance en het huidige ontwerp”. Uitgangspunt

voor de bestuursopdrachten is dat de regie op de keten versterkt moet worden en dat deze ondergebracht moet worden bij de gemeente omdat zij risicodragers van de resultaten is.

De bestuursopdrachten zijn als volgt geformuleerd:

1. De directeur Sociaal Domein en het sectorhoofd Economie en Cultuur de bestuursopdracht te geven de governance van de keten Participatie, Werk & Inkomen zo in te richten dat bestuurlijke besluiten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.
2. De directeur Sociaal Domein en het sectorhoofd Economie en Cultuur de bestuursopdracht te geven om tot een eenvoudiger ontwerp te komen van de keten, gericht op de match naar betaald werk.

Opgaven lagen al voor in 2017 Deze bestuursopdrachten sluiten aan bij de eerder in de vorige collegeperiode verstrekte bestuursopdracht en beoogde maatregelen om de ketensamenwerking te verbeteren op het terrein van Participatie & Inkomen<sup>44</sup>. Belangrijke elementen in deze bestuursopdracht betroffen het hoog op de agenda zetten van participatie bij de generalisten van WJJeindhoven, het minimaliseren van de vrijblijvendheid van participatie, ketenoptimalisatie door betere samenwerking en meer inzicht genereren in het bijstandsbestand.

Het voorliggende onderzoek laat zien dat de voortgang op deze aspecten beperkt is. Een opbrengst is dat er is geïnvesteerd in de participatiekennis van de generalisten van WJJeindhoven, ook door de inzet van de zogenoemde T-profielers. Op de aspecten inzicht in het bijstandsbestand, ketenoptimalisatie en minimaliseren van de vrijblijvendheid is de voortgang beperkt in de periode van eind 2017 tot heden.

Commissie-notitie De in mei 2018 verstrekte bestuursopdrachten hebben geresulteerd in een Commissie-notitie 'Optimaliseren Werk en Participatie'<sup>45</sup>. De notitie bevat een probleemanalyse en een lijst van tien verbeterpunten, die grosso modo aansluiten bij het voorliggende onderzoek. Het College van B&W heeft de ambitie om de verbeterpunten grotendeels in het eerste kwartaal van 2019 door te voeren, waarbij de verwachting is dat dit tot de gewenste resultaten zal leiden. Concreet spreekt het College van B&W de verwachting uit dat medio 2019 een lagere bijstandsafhankelijkheid zichtbaar zal zijn door betere preventie 'aan de poort' en verhoogde uitstroomcijfers. De vraag is of dit realistisch is. De gesignaleerde knelpunten betreffen deels automatisering (cliëntregistratiesystemen) en voor een ander deel cultuuraspecten (onder meer vrijblijvendheid in de samenwerking tussen ketenpartners, grote autonomie van professionals, weinig aandacht voor vastlegging van relevante sturings- en verantwoordingsinformatie, weinig strenge invulling van handhaving).

Voor verdere operationalisering van de verbeterpunten wordt verwezen naar een nog te

<sup>44</sup> Zie ook Gemeente Eindhoven, presentaties A-avond 30 januari 2018, Participatie & Inkomen Raadscommissie, presentatie wethouder Stef Depla.

<sup>45</sup> Gemeente Eindhoven, *Commissienotitie, onderwerp: Optimaliseren Werk en Participatie*, dossiernummer 19.04.451, 22 januari 2018.

publiceren uitvoeringsnotitie. Bij de noodzakelijke operationalisering van de verbeterpunten zal er “*onder de motorkap*” gekeken moeten worden hoe de samenwerking in de keten momenteel verloopt. Het voorliggende onderzoek beoogt daar aan bij te dragen.

Inspiratie uit  
Helmond en  
Den Bosch

Bij de verdere operationalisering van de verbeterpunten en de implementatie daarvan kan ook gebruik worden gemaakt van elders ontwikkelde inzichten en praktijken. De in het onderzoek opgenomen cases van 's-Hertogenbosch en Weener XL respectievelijk Helmond en Senzer kunnen daarbij inspireren. Bijvoorbeeld op de volgende aspecten:

- De vormgeving en ‘routing’ van het instroomproces waardoor in Helmond aanvragers van een uitkering met korte en overbrugbare afstand tot werk snel worden toegeleid naar in ‘werk’ gespecialiseerde professionals.
- Het in zowel Helmond als Den Bosch aanwezige inzicht in relevante kenmerken van het bijstandsbestand en de wijze waarop beide gemeenten (i.c. Weener XL en Senzer) er in slagen informatie zodanig te registreren en te ‘manipuleren’, dat deze relevante sturingsinformatie oplevert.
- De hiervoor noodzakelijke investering in automatisering en programmatuur ten behoeve van cliëntregistratiesystemen.
- De keuze om tot een zekere scheiding te komen in het sociaal domein tussen enerzijds zorg en welzijn (waarvoor de wijkgerichte focus duidelijke meerwaarde heeft) en anderzijds participatie (waarvoor dit veel minder het geval is).
- Het sterkere accent dat in 's-Hertogenbosch wordt gelegd op legitimiteit i.c. het toetsen van de rechtmatigheid van een uitkering en de wijze waarop de poortwachtersfunctie is ingericht.
- De wijze waarop in beide gemeenten het uitgangspunt van ‘werk eerst’ doorklinkt in de gehele uitvoeringsketen, waarbij werk niet alleen wordt gezien als een doel maar ook als een middel om problemen van mensen op andere terreinen op te lossen.

Het onderzoek onderbouwt niet dat de in bepaalde opzichten gunstige prestaties bij de uitstroom naar werk van vooral 's-Hertogenbosch één op één kunnen worden toegerekend aan de in die gemeente gemaakte keuzes met betrekking tot de inrichting van de uitvoeringsketen. Wel constateert BEA dat de inrichting van de keten in deze gemeente, en ook in Helmond, aanmerkelijk eenvoudiger is en dat de verschillende schakels in de keten, mede doordat zij voor het grootste deel in één organisatie, namelijk Weener XL respectievelijk Senzer, belegd zijn, soepeler op elkaar aan lijken te sluiten en dat de aansturing vanuit de gemeente en de door de gemeente te vervullen regierol eenduidiger ingevuld zijn dan in Eindhoven.

Het huidige college van B&W heeft in het coalitieakkoord 2018-2022 uitgesproken dat de uitgangspunten van de WIJeindhoven-visie en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten “onverkort overeind blijven”. Het voorliggende onderzoek maakt inzichtelijk dat enkele van deze uitgangspunten en daarop gebaseerde keuzes in beleid en organisatie negatief uitwerken op de nagestreefde effectieve en doelmatige uitvoering van het participatiebeleid:

- De keuze voor een ontschot, integrale benadering van alle nieuwe aanvragers van een bijstandsuitkering, vormgegeven door de inzet van generalisten. Voor een deel van de aanvragers kan bepleit worden dat deze op basis van een eerste snelle screening doorgeleid moeten worden naar een in werk gespecialiseerde professional bij een primair op toeleiding naar werk gerichte actor in de keten.
- De keuze om bij de werkzaamheden van WIJ Eindhoven de wijk als belangrijke schaal van werken te hanteren. Dit blijkt voor zorg en welzijn meer passend dan voor het toeleiden naar werk.
- Bij de inrichting van het sociaal domein is ervoor gekozen om de professionals niet onnodig te belasten met 'administratie' en ander 'gedoe' dat afleidt van hun kerntaak, namelijk het ondersteunen van cliënten op de terrein van zorg, welzijn en werk. Dit uitgangspunt is in de praktijk bij met name WIJ Eindhoven te ver doorgevoerd in die zin dat het ten koste is gegaan van de noodzakelijke sturings- en verantwoordingsinformatie.

\*\*\*

## Bijlage I: vraagstelling en onderzoekverantwoording

### B.1 Centrale vraagstelling, onderzoeksvragen en onderzoeksdoelen

De gemeente Eindhoven heeft met ingang van 1 januari 2015 uitgebreide verantwoordelijkheden op het gebied van participatie, met name voor doelgroepen aan de ‘onderzijde van de arbeidsmarkt’. Met de invoering van de Participatiewet is de toegang tot de (ook gemeentelijke) Wsw gesloten en daarnaast is de toegang tot de Wajong aangescherpt en beperkt tot alleen mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn. De mensen die anders zouden zijn ingestroomd in de Wsw of in de Wajong, behoren nu tot de doelgroep van de gemeente als onderdeel van de Participatiewet.

Vanwege het grote maatschappelijke en financiële belang van de Participatiewet, heeft de Rekenkamercommissie Eindhoven besloten onderzoek te laten doen naar de effectiviteit en doelmatigheid van het participatiebeleid. Ook raadsfracties hebben om een dergelijk onderzoek verzocht. De uiteenlopende ontwikkeling van het aantal banen en het aantal bijstandsuitkeringen, waarbij het aantal banen sterk toeneemt maar het aantal bijstandsuitkeringen niet in gelijke mate daalt, is ook een motief om nader onderzoek te doen naar het effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering van het participatiebeleid.:

Het participatiebeleid van de gemeente kan alleen voldoende effectief en doelmatig zijn, indien alle schakels in de uitvoeringsketen elkaar goed weten te vinden. In Eindhoven betekent dit dat naast de gemeente met name de activiteiten van WIJ Eindhoven, het Participatiebeleid en O4Werkt/WGT goed op elkaar moeten aansluiten.

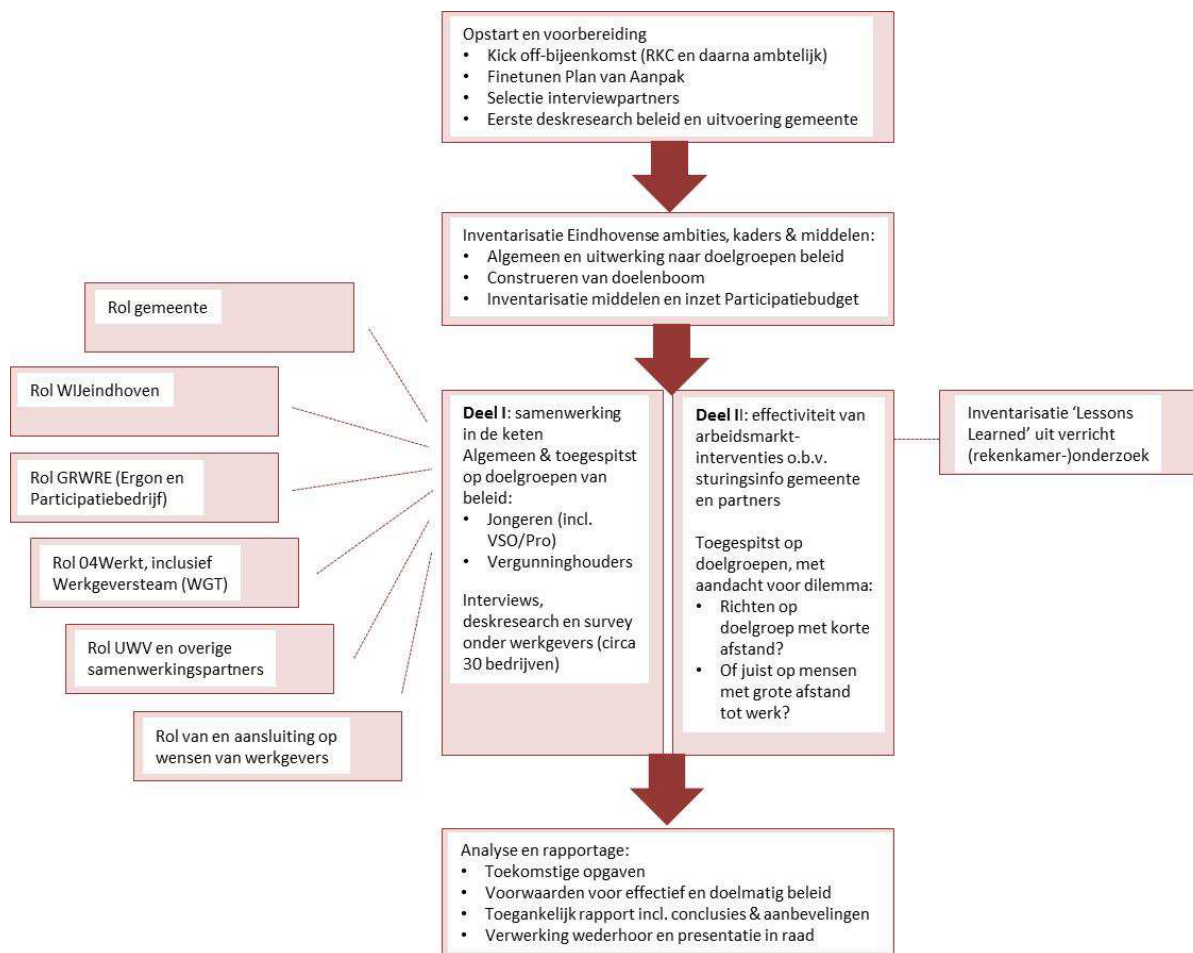
Hoofdvraag & uitwerking

De door de RKC Eindhoven geformuleerde vraagstelling voor het beoogde onderzoek richt zich met name ook op deze vraag. Daarnaast wil de RKC dat de Eindhovense ambities in beeld worden gebracht en worden vergeleken met de door de ketenorganisaties gezamenlijk geleverde prestaties. Een belangrijk aandachtspunt vormt verder het lerend vermogen van de gemeente, uitgewerkt naar onderzoeksvragen gericht op de condities voor succes en wat kan worden geleerd van recent rekenkameronderzoek of andere adviezen:

Centrale vraagstelling	
Wat is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Eindhovense participatiebeleid?	
Relevante <b>onderzoeksvragen</b> zijn met name	
1.	Wat zijn de Eindhovense ambities, kaders, middelen en werkwijzen?
2.	Wat zijn relevante actoren, samenwerkingsconstructies, taken en bevoegdheden?
3.	Wat zijn toekomstige opgaven en condities voor succes?
4.	Wat zijn ‘lessons learned’ van recente rekenkameronderzoeken naar participatie en welke andere onderzoeken en adviezen zijn relevant en hoe verhouden deze zich tot de Eindhovense praktijk?

## B.2 Onderzoeksverantwoording

Het door Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) gehanteerde plan van aanpak voor het voorliggende onderzoek kent de volgende structuur:



Deskresearch, interviews & groepsessies Voor het onderzoek is uitgebreid deskresearch gepleegd en zijn direct betrokkenen geïnterviewd. Er hebben individuele gesprekken plaatsgevonden met 21 personen, verbonden aan met name de gemeente Eindhoven, WIJeindhoven, de GRWRE, en daarbinnen met name het Participatiebedrijf, en O4Werkt/WGT. Daarnaast is een tweetal groeps gesprekken belegd gericht op:

- Idem dito de doelgroep van jongeren die uitstromen uit de VSO- en praktijkscholen.
- De doelgroep van vergunninghouders en de wijze waarop voor deze doelgroep sinds enige tijd een specifieke benadering wordt toegepast.

Aan het eerste groeps gesprek gericht op jongeren die uitstromen uit de VSO- en praktijk-scholen, hebben 12 professionals deelgenomen verbonden aan diverse bij deze doelgroep betrokken actoren. Aan het tweede groeps gesprek gericht op vergunninghouders, hebben 4 professionals deelgenomen.

Cases Helmond & Den Bosch Verder is er in twee gemeenten gezien hoe daar op een van de praktijken in Eindhoven afwijkende wijze invulling wordt gegeven aan de uitvoering van het participatiebeleid. Dit betreft de gemeente 's-Hertogenbosch (waar de uitvoering grotendeels is belegd bij Weener XL) en de gemeente Helmond dat participeert in de Gemeenschappelijke Regeling Senzer die eveneens een groot deel van de uitvoering van het participatiebeleid invult).

Survey onder werkgevers Tot slot is er een survey uitgezet onder werkgevers in Eindhoven en directe omgeving om in beeld te brengen hoe zij aankijken tegen de in Eindhoven opgetuigde infrastructuur voor het toeleiden van mensen uit een uitkering naar werk. In de survey is ingegaan op de volgende vragen:

- Aan de onderneming in Eindhoven en directe omgeving verbonden werkgelegenheid.
- Personeelsbehoefte in de afgelopen twee jaar.
- Vraag of er vacatures zijn vervuld door mensen uit een uitkeringssituatie (zo ja, hoeveel?).
- Inventarisatie welke 'kanalen' bedrijven gebruiken voor de werving van personeel...
- ... toegespitst op met name de volgende organisaties:
  - O4Werkt/WGT
  - WIJeindhoven
  - Participatiebedrijf
  - Overige dienstverleners (publiek dan wel privaat)
- De met deze organisaties opgedane ervaringen.
- Vraag of er mensen werken die behoren tot de doelgroep van de voorziening Nieuw Beschut of van de Wet banenafpraak.
- Waardering van het huidige aanbod aan ondersteuning bij het vervullen van vacatures en het naar werk toeleiden van mensen uit een uitkering.
- Verbeterpunten ten aanzien van de wijze waarop mensen uit een uitkering naar werk worden toegeleid en de wijze waarop werkgevers bediend worden.

Aan de survey hebben uiteindelijk 27 respondenten deelgenomen, waarbij de werkgevers die zij vertegenwoordigen in Eindhoven en directe omgeving goed zijn voor circa 20.000 banen.

## Bijlage II: gesprekspartners

**Individuele gesprekken** zijn gevoerd met:

Medewerkers en bestuurder van de gemeente Eindhoven, de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningsschap Regio Eindhoven (GRWRE), Participatiebedrijf en WIJeindhoven en met vertegenwoordigers namens O4Werkt/WGT, UWV, Cliëntenraad Sociaal Domein, VNO-NCW Brabant Zeeland, Springplank040, Philips Werkgelegenheidsplan, Gas-cogne Groep, Brainport Assembly, Summa College, gemeente 's-Hertogenbosch (onderdeel Weener XL), gemeente Helmond en Senzer.

Aan **groepsgesprekken** hebben vertegenwoordigers deelgenomen vanuit:

Gemeente Eindhoven, WIJeindhoven, O4Werkt/WGT, Servicepunt Leren en Werken Eindhoven, ATC Praktijkschool Eindhoven, Summa College. Ergon en Participatiebedrijf.

\*\*\*



## Bijlage III: overzicht van bronnen en literatuur

Bronnen gebruikt voor hoofdrapport.

- Divosa, *Verbinding en verdieping, plan van aanpak 2018, arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant*, 2017.
- Gemeente Eindhoven, *WIJeindhoven, transformatie van het sociaal domein, stand van zaken en vervolgagenda*, november 2013.
- Gemeente Eindhoven, *Opdracht sociaal domein 2015, Verder bouwen aan WIJeindhoven*, juli 2014.
- Gemeente Eindhoven, *Commissienotitie, Onderwerp: Bestrijding werkloosheid ouderen: ouderenambassadeurs*, 24 februari 2015.
- Gemeente Eindhoven, *Raadsinformatiebrief, onderwerp: stand van zaken aanpak jeugdwerkloosheid*, 24 maart 2015.
- Gemeente Eindhoven, *presentatie A-avond Participatie*, 18 april 2017.
- Gemeente Eindhoven, *Raadsinformatiebrief, onderwerp: extra acties jeugdwerkloosheid 2017 en 2018*, 12 december 2017.
- Gemeente Eindhoven, *A-avond raadscommissie Participatie & Inkomen, presentatie wethouder Staf Depla*, 30 januari 2018.
- Gemeente Eindhoven, *Voortgangsrapportages Arbeidsmarktbeleid*, en *Voortgangsrapportages Participatiewet*, periode 2015 t/m Q4 2018.
- Gemeente Eindhoven, *Matrix arbeidsmarktbeleid*, o.a. diverse versies 2016, 2017 en 2018.
- Gemeente Eindhoven, *Programmaplan Migratie, Welkome Stad, 2017-2018-2019*, 2017.
- Gemeente Eindhoven en WIJeindhoven, *Uitvoeringsovereenkomst*, 5 juni 2015.
- Gemeente Eindhoven en WIJeindhoven, *Uitvoeringsovereenkomst*, 21 december 2016.
- Gemeente Eindhoven en WIJeindhoven, *Uitvoeringsovereenkomst 2018*, 21 december 2017.
- Gemeente Eindhoven en WIJeindhoven, *Uitvoeringsovereenkomst 2019*, december 2018.
- Gemeente Eindhoven, *College van B&W, Collegebesluit, onderwerp: Bestuursopdracht versterking uitvoeringskracht keten Participatie, Werk en Inkomen*, 1 mei 2018.
- Gemeente Eindhoven, *Adviesnota Uitvoeringsprogramma Participatie, verdeling van de middelen 2018*, 4 december 2017.
- Gemeente Eindhoven, *Raadsvoorstel Beheersing Tweede Lijn*, 5 juni 2018.
- Gemeente Eindhoven, *Uitvoeringsprogramma Participatie 2016-2018*, mei 2016.
- Gemeente Eindhoven, *Presentatie informatieverschaffing Sociaal Domein*, raadsbijeenkomst 13 oktober 2018.
- Gemeente Eindhoven, *Factsheet WW en uitkeringen Sociaal Domein*, augustus 2018.
- Gemeente Eindhoven, *Commissienotitie, onderwerp: Optimaliseren Werk en Participatie*, 22 januari 2019.
- Gemeente Eindhoven, WIJeindhoven, laDea en TOOV, *Stratum Werkt! Een experiment*

*binnen de leertuin Inclusieve Stad, 20 maart 2018.*

- GRWRE, *Strategisch plan 2017-2020*, 5 december 2016.
- GRWRE, *2017 in cijfers, Financiële bijlage bij jaaroverzicht 'Toekomst in beeld'*, 2018.
- GRWRE, *Strategisch plan 2018-2021*, 23 oktober 2017.
- GRWRE, *Begroting 2018 en meerjarenraming 2018-2021*, 20 juni 2017.
- GRWRE, *Strategisch plan 2019-2022*, conceptversie 25 september 2018.
- GRWRE, *De weg naar werk, Q&A Dinnershow*, 7 november 2018.
- GRWRE, *Kwartaalrapportage Bestuur Q2 2018*, 2018.
- Policy Productions, *Met elkaar aan het werk, werkgelegenheids- en participatiebeleid Eindhoven*, 2014.
- UWV, *Regio in beeld Zuidoost-Brabant*, oktober 2018.
- UWV, *Factsheet banenafpraak arbeidsmarktregio Zuidoost-Brabant, tweede kwartaal 2018*, oktober 2018.
- WIJeindhoven, *Leidraad samenwerken vanuit de visie WIJeindhoven*, 12 april 2017,
- WIJeindhoven, *Rapportage 3<sup>e</sup> kwartaal 2018 ten behoeve van de gemeente Eindhoven*, versie 1.2, 2018.
- WIJeindhoven, *Ondernemingsplan 2.0 WIJeindhoven, "Van, voor en door!"*, 4 januari 2015.
- WIJeindhoven, *Jaarverantwoording 2016*, 20 april 2017.
- WIJeindhoven, *Jaarverantwoording 2017*, 23 april 2018.
- Wise Up Consultancy i.o.v. O4Werkt, *Naar een Stip op de horizon, evaluatie en advies voor het POHO*, 14 februari 2018.

Casebeschrijving gemeente 's-Hertogenbosch i.c. Weener XL:

- Gemeente 's-Hertogenbosch, *Aanvalsplan werk voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt*, 15 december 2015.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, *Raadsvoorstel, onderwerp: Kansen voor uitkeringsgerechtigden zonder (direct) perspectief op duurzaam werk*, 13 december 2016.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, *Weener XL, Investeren in mensen, werk, participatie en inkomensondersteuning, Ondernemingsplan 2018-2021*, december 2017.
- Gemeente 's-Hertogenbosch, *Raadsvoorstel 'Aanvalsplan Werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt'*, 30 november 2015.

Casebeschrijving gemeente Helmond i.c. Senzer:

- Senzer, *Jaarrekening Senzer 2017*, mei 2018.
- Senzer, *1<sup>e</sup> Concept Ondernemingsplan 2018 en meerjarenbegroting*, 2017.
- Senzer, *Bestuursrapportage Q2 – 2017*, 2017.
- Senzer, *1<sup>e</sup> Concept Ondernemingsplan 2019 inclusief meerjarenperspectief*, 2018.
- Erica Kooistra (manager Diagnose) en Elke Crommentuyn (teamleider verdiepend onderzoek), *Het systeem en ik zitten vaak op één lijn*, 2017.

Relevant onderzoek van rekenkamers en rekenkamercommissies:

- Bureau voor Economische Argumentatie (BEA) i.o.v. NVR, *Inspiratiedocument 3D's, handreikingen voor en voorbeelden van rekenkameronderzoek*, 12 september 2017.
- RKC Eindhoven, *Evaluatie WIJEindhoven, wat WIJzer?*, november 2016.
- Rekenkamer Utrecht, *Werken aan Vermogen*, februari 2017.
- Rekenkamer Utrecht, *Metten is weten, informatievoorziening sociaal domein*, januari 2017.
- RKC Haarlemmermeer, *Nulmeting sociaal domein*, september 2016.
- RKC Schiedam-Vlaardingen, *Evaluatie Participatiewet, 'Aan de slag!'*, 2016.
- Rekenkamer Amersfoort, *Doelstellingen, kansen en risico's in het sociaal domein*, augustus 2016.
- RKC Veenendaal, *Werk aan de winkel met het re-integratiebeleid*, juli 2016.
- Rekenkamercommissie Apeldoorn, *"Je trekt altijd aan het kortste eind"*, in gesprek met burgers over de uitvoering van de Participatiewet in Apeldoorn, januari 2018.
- Rekenkamercommissie Kampen, *Uitvoering Participatiewet voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*, juni 2018.
- Rekenkamercommissie Deventer, *Onderzoek naar Participatiewet, gemeente Deventer*, 2 juli 2018.
- Rekenkamer Utrecht, *Beperkt in beeld, een onderzoek naar de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking*, 19 december 2017.
- Policy Productions i.s.m. Langman Economen i.o.v. RKC Soest, RKC Baarn en RKC Vallei en Veluwe, *Doeltreffendheid uitvoering participatiewet door BBS*, november 2018.
- Rekenkamer Den Haag, *Onderzoeksopzet Participatiewet jongeren - Onderzoek naar de begeleiding van jongeren in het kader van de Participatiewet*, 27 februari 2019.

Onderzoeken in het kader van de landelijke evaluatie van de Participatiewet en overige relevante onderzoeken:

- Berenschot, *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers, rapportage fase 2 (2017)*, 19 oktober 2017.
- CentER Data, *Ervaringen gemeenten met Participatiewet, rapportage tweede meting*, 26 oktober 2017.
- Ministerie van SZW, Inspectie SZW, *Klantonderzoek monitor Participatiewet 2017*, oktober 2017.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet, Hoe is het de mensen op de Wsw-wachtlijst vergaan*, september 2018.
- TNO, *Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk*, 22 juli 2015.
- Divosa en Movisie, *Onderzoeksrapport Arbeidstoeleiding in vijf Nederlandse gemeenten*, mei 2017.
- Inspectie SZW, *Hobbels op weg naar inkomensondersteuning, toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen*, januari 2018.

- Inspectie SZW, *Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie, een onderzoek naar gemeentelijke dienstverlening aan gezinnen met multi-problematiek en dak- en thuislozen*, januari 2018.

\*\*\*

## Bijlage IV: samenstelling en ontwikkeling bijstandsbestand

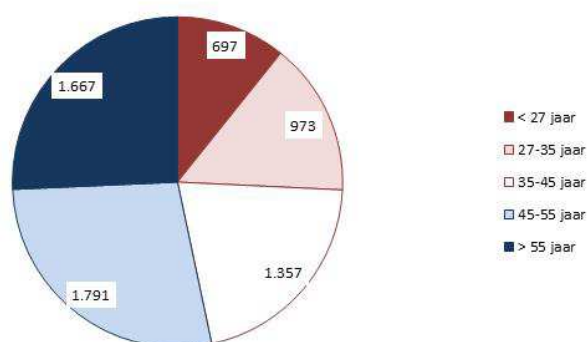
Het participatiebeleid van de gemeente Eindhoven richt zich primair op het positief beïnvloeden van het bestand bijstandsgerechtigden, omdat deze financieel voor rekening komen van de gemeente en zij ten aanzien van deze groep wettelijke taken heeft, en in bredere zin op het bevorderen van de participatiegraad opgevat als het aandeel mensen tussen 15 en 65 jaar dat een baan heeft.

Navolgend wordt in kort bestek toegelicht hoe het bestand bijstandsgerechtigden zich ontwikkelt en hoe het bestand is samengesteld. Daarnaast wordt toegelicht hoe hoog de participatiegraad in Eindhoven is, hoe deze zich ontwikkelt. Tot slot worden de ontwikkeling van het bestand bijstandsgerechtigden en de participatiegraad in het perspectief geplaatst van Nederland en een set van referentiegemeenten.

### B.1 Omvang en samenstelling cliëntenbestand Participatiewet

De gemeente Eindhoven telt momenteel circa 6.485 bijstandsgerechtigden. Dat is beperkt minder dan begin 2015 toen Eindhoven circa 6.550 bijstandsgerechtigden telde. Het bestand bijstandsgerechtigden bestaat voor circa 11 procent uit jongeren in de leeftijdscategorie tot 27 jaar. Het aandeel oudere uitkeringsgerechtigden is groter, 26 procent is ouder dan 55 jaar en 53 procent is ouder dan 45 jaar<sup>46</sup>:

**Aantal uitkeringen Participatiewet, naar leeftijd**  
Bron: Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt Q4 2018

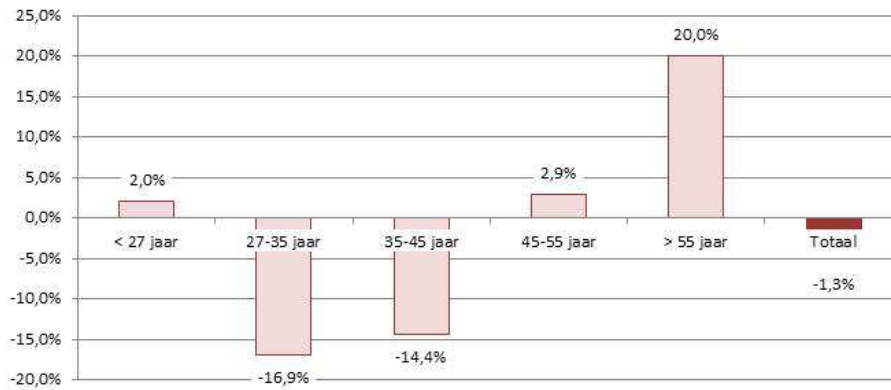


Per saldo is het aantal bijstandsgerechtigden sinds juli 2015 beperkt afgenomen (met circa 1,3 procent). Deze afname is volledig toe te schrijven aan de ontwikkeling van het aantal bijstandsgerechtigden van 27 tot 45 jaar. Met name bij de oudere bijstandsgerechtigden nam het aantal uitkeringen toe.

<sup>46</sup> Op basis van de Voortgangsrapportages Arbeidsmarkt die de gemeente Eindhoven sinds begin 2015 elk kwartaal publiceert. Laatste rapportage is Gemeente Eindhoven, *Voortgangsrapportage Arbeidsmarkt Q4 2018*, februari 2019.

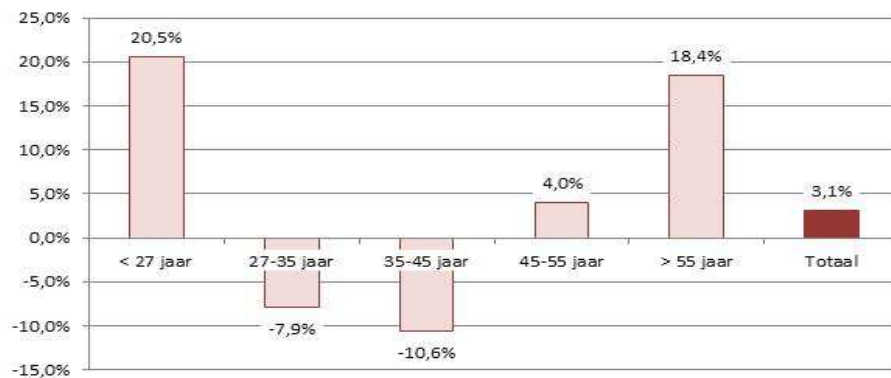
Voor jongeren tot 27 jaar was er sprake van een beperkte toename van 2 procent:

**Toename aantal uitkeringen Participatiewet, juli 2015 - december 2018**  
o.b.v. Voortgangsrapportages Arbeidsmarktbeleid (in %)



Met name ten aanzien van jongeren onder 27 jaar lijkt er in de afgelopen maanden een grote uitstroom uit de bijstand te hebben plaatsgevonden. Medio 2018 waren het nog de jongeren die ten opzichte van begin 2015 de grootste toename van bijstandsuitkeringen lieten zien:

**Toename aantal bijstandsuitkeringen, juli 2015 tot juni 2018**  
o.b.v. Participatiewet (in %)

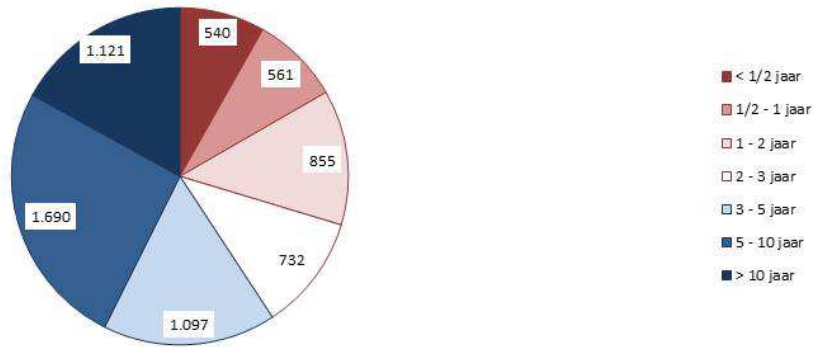


De Voortgangsrapportages Arbeidsmarkt bevatten verder geen kwantitatieve informatie over andere kenmerken van de cliënten in het bestand bijstandsgerechtigden. Er is wel informatie beschikbaar over de duur van de bijstandsuitkering en de wijk waarin iemand woont. Informatie hierover wordt in de voortgangsrapportages niet gepresenteerd.

Wat betreft de duur van de uitkering, blijkt dat bijna 60 procent van de mensen met een bijstandsuitkering langer dan 3 jaar een bijstandsuitkering ontvangt<sup>47</sup>:

<sup>47</sup> Door de gemeente Eindhoven aangereikte informatie voor het voorliggende onderzoek.

**Uitkeringsduur Participatiewet**, aantal uitkeringsgerechtigden naar lengte van uitkering meetmoment week 48, 2018



## B.2 Ontwikkeling van het cliëntenbestand Participatiewet

Op basis van de periodieke voortgangsrapportages Arbeidsmarktbeleid van de gemeente Eindhoven kan een beeld worden geschetst van de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen in de periode vanaf begin 2015. Deze ontwikkeling kan bovendien worden vergeleken met de ontwikkeling van het aantal WW-uitkeringen. Het blijkt dat het aantal WW-uitkeringen sinds begin 2015 weliswaar sterk is afgenomen, maar dat het aantal bijstandsuitkeringen voor de doelgroep van de Participatiewet beperkt is toegenomen.

**Ontwikkeling aantal uitkeringen:** WW, Participatiewet en overig  
Bron: Voortgangsrapportages Arbeidsmarktbeleid Q3 2015 tot heden



Vanaf medio 2017 is ook hier sprake van een daling, die zich versnelt doorzet in 2018. Het beeld dat het aantal bijstandsuitkeringen de WW-uitkeringen vertraagd volgt, is zowel in een opgaande als een neergaande conjunctuur niet ongewoon.

De hiervoor weergegeven ontwikkeling van het aantal uitkeringen op grond van de Participatiewet is gebaseerd op informatie uit de gemeentelijke Voortgangsrapportages Arbeids-

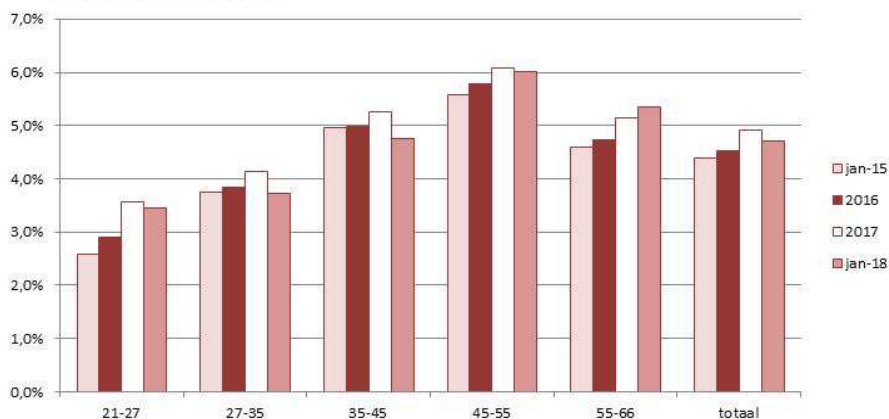
marktbeleid. Voor een vergelijking van de ontwikkeling van het aantal Participatiewetuitkeringen van Eindhoven met andere steden, maakt BEA gebruik van CBS-statistieken.

Bezien in het perspectief van de andere grote steden, meer in het bijzonder de G10 (oftewel de tien gemeenten in Nederland met de meeste inwoners), kan worden geconstateerd dat het aantal bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners in Eindhoven met 31,2 relatief laag is ten opzichte van steden als Rotterdam, Amsterdam en Den Haag en dat in Brabant ook Tilburg met 33,1 ongunstiger scoort. Daar staat tegenover dat Breda een lager aantal bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners heeft (27,0 in 2018) maar dat daar in tegenstelling tot in Eindhoven het aantal bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners wel is gestegen. Tilburg zit momenteel op een vergelijkbaar niveau als Eindhoven:

Bijstandsuitkeringen per 1.000 inwoners, Gemeenten - G10	2014	2015	2016	2017	2018
Eindhoven	29,3	30,3	31,0	32,6	31,2
Amsterdam	53,2	53,6	51,7	51,4	50,7
Rotterdam	65,4	67,2	66,4	65,6	63,2
Den Haag	49,0	51,4	52,9	53,2	51,2
Utrecht	29,5	30,4	30,7	31,1	30,3
Tilburg	32,2	33,7	35,9	35,0	33,1
Groningen	50,7	51,1	51,1	52,2	51,2
Almere	29,3	30,5	30,5	30,9	29,9
Breda	25,1	25,3	25,7	26,6	27,0
Nijmegen	40,2	39,9	40,7	43,0	41,6

De ontwikkeling van het cliëntenbestand van de Participatiewet kan ook worden weergegeven ten opzichte van het aantal inwoners en uitgesplitst naar leeftijdscategorie. Het blijkt dat het aantal bijstandsgerechtigden voor de leeftijdscategorieën 35 tot 45 jaar en 45 tot 55 jaar weliswaar daalt (zie boven), maar dat met name voor de leeftijdscategorie 45 tot 55 jaar geldt dat het aantal mensen in de bijstand hoog is (6,0 procent begin 2018 versus 4,7 procent voor de gehele groep mensen van 21 tot 66 jaar:

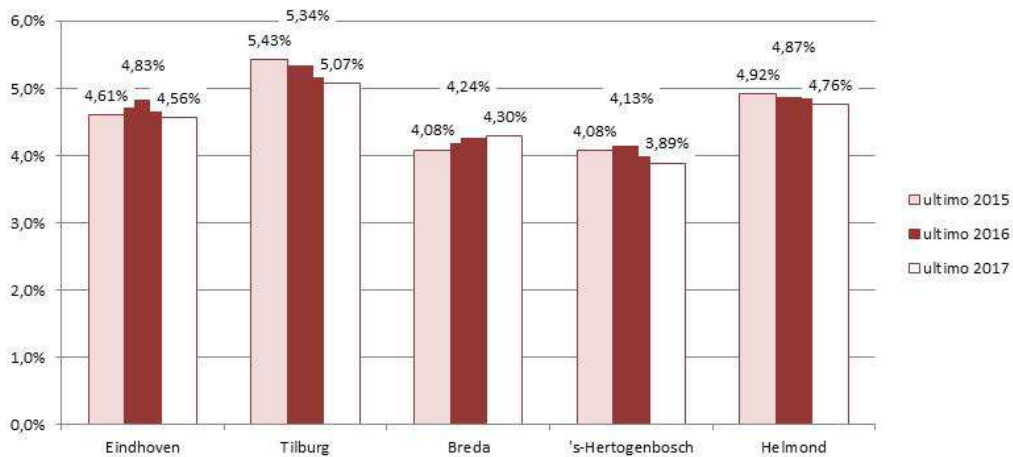
**Aantal bijstandsuitkeringen als percentage van aantal inwoners, uitgesplitst naar leeftijdscategorie**  
Bron: CBS, bewerking BEA





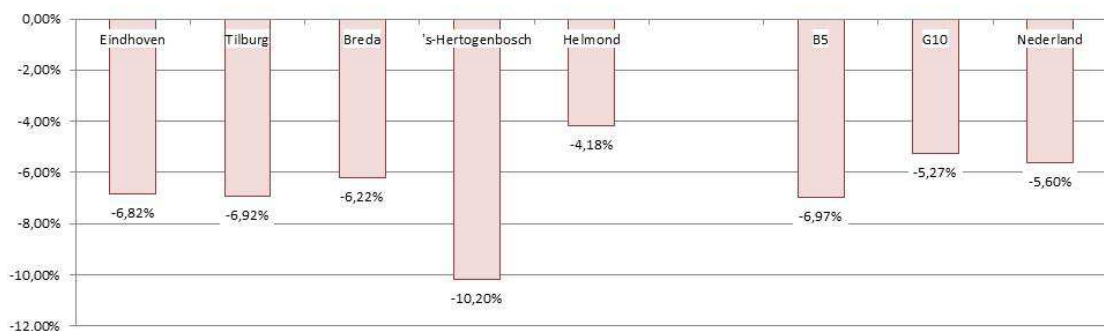
Het aantal bijstandsuitkeringen in Eindhoven, gezien als percentage van het aantal inwoners van 15 jaar tot de AOW-gerechtigde leeftijd, heeft zich als volgt ontwikkeld in de periode van ultimo 2015 tot ultimo 2017 (o.b.v. CBS-statistieken).

**Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen B5-gemeenten**  
als percentage van aantal inwoners van 15 jaar tot AOW-leeftijd, 2015 t/m 2017 (ultimo jaar)



Het jaar 2017 is het laatste jaar waarover het CBS op het moment van afronding van het voorliggende onderzoek de beschikking had. Het CBS heeft met betrekking tot het jaar 2018 informatie over de ontwikkeling van het bijstandsbestand tot en met september 2018. Het blijkt dat de gunstige ontwikkeling van met name 's-Hertogenbosch in deze periode versneld heeft doorgezet:

**Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen, september 2018 versus september 2017**  
mutatie in %



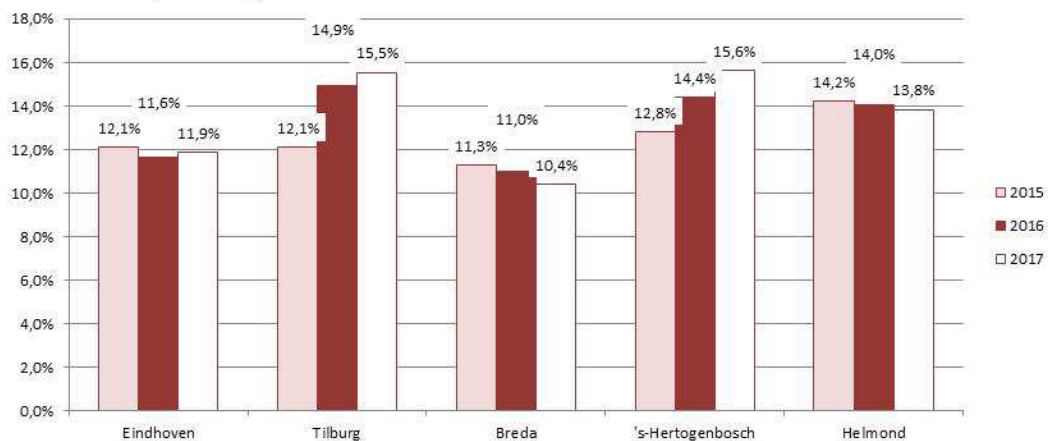
Eindhoven noteert in de periode van september 2017 tot september 2018 een uitstroom uit de bijstand die hoger ligt, procentueel ten opzichte van het aantal inwoners tussen 15 jaar en de AOW-gerechtigde leeftijd, dan Nederland. Eindhoven doet het dan ook gunstiger dan de G10 en vergelijkbaar met de B5-gemeenten als geheel. Het betreft cijfers over de uitstroom uit de bijstand, waarbij geen uitsplitsing is gemaakt naar uitstroommotieven (uitstroom naar werk of anderszins).

Indien wordt gefocust op de uitstroom vanuit een bijstandsuitkering naar werk, dan kan

voor de periode 2015 tot en met 2017 worden geconcludeerd dat de gemeenten 's-Hertogenbosch, Tilburg en in mindere mate Helmond een hogere uitstroom realiseren als deze wordt afgezet tegen het gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen in het betreffende jaar. Eindhoven heeft in deze periode circa 11,6 tot 12,1 procent van het aantal mensen in de bijstand naar werk weten te begeleiden. Voor 's-Hertogenbosch en Tilburg is dit percentage de afgelopen jaren opgelopen tot circa 15,5 procent:

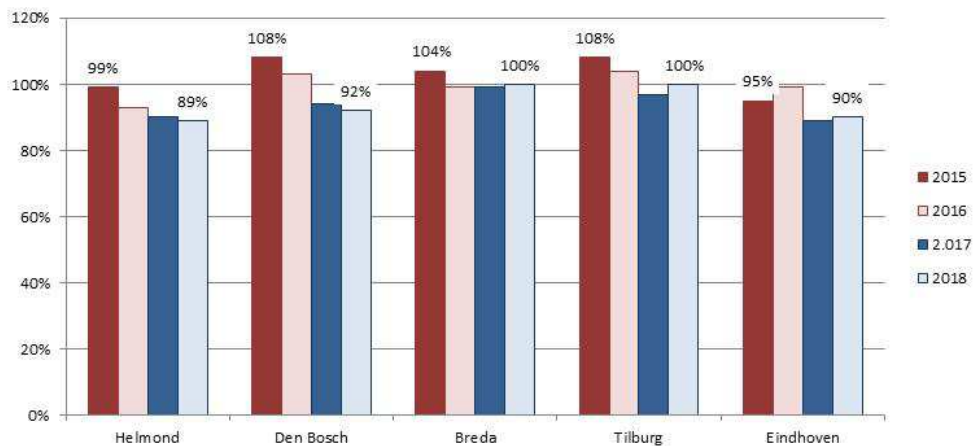
**Uitstroom naar werk vanuit bijstandsuitkering, percentage van gemiddeld aantal bijstandsuitkeringen in betreffende jaar**

Bron: CBS, bewerking BEA



Het aantal bijstandsuitkeringen kan ook worden gerelateerd aan de middelen die de gemeenten ontvangen vanuit het Rijk voor bijstandsuitkeringen (BUIG-middelen). Voor de periode 2015 tot en met 2018 blijkt Eindhoven dan in het perspectief van de overige B5-gemeenten gunstig te scoren, in de zin dat er sprake is van een overschot. Dit geldt ook voor Helmond en 's-Hertogenbosch:

**Bijstandsuitkeringen in verhouding tot het BUIG-budget, 2015 t/m 2018**

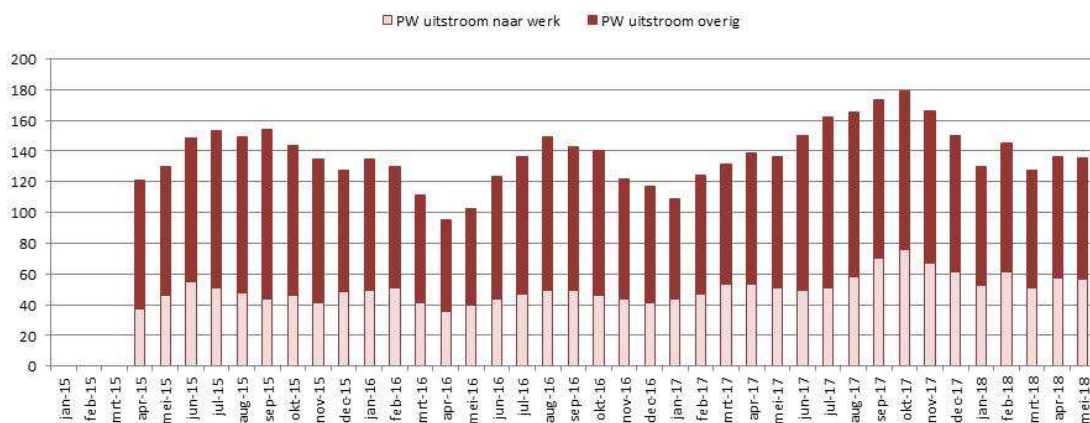


### B.3 Ontwikkeling instroom en uitstroom cliëntenbestand Participatiewet

De ontwikkeling van het cliëntenbestand is de optelsom van instroom in het cliëntenbestand en gerealiseerde uitstroom. Uitstroom naar werk is één van de centrale doelstellingen van het participatiebeleid van de gemeente. Op basis van de Voortgangsrapportages Arbeidsmarktbeleid kan worden geconstateerd, dat de uitstroom naar werk in de periode vanaf begin 2015 beperkt is toegenomen. Het aandeel uitstroom naar werk in de totale uitstroom is ook beperkt toegenomen. Tegelijk kan worden geconstateerd dat de uitstroom naar werk structureel minder dan de helft van alle uitstroom uit de bijstand vormt:

**Uitstroom uit de bijstand**, uitstroom naar werk en uitstroom om overige redenen

Bron: CBS, bewerking BEA



De uitstroom uit de bijstand is sinds april 2017 groter dan de instroom. De instroom is afgenomen van rond 175 naar 120 per maand in de periode medio 2016 tot medio 2018.

## Bijlage V: bestedingen uitvoeringsprogramma Participatie 2018

Bijlage 1: Verdeling middelen uitvoeringsprogramma Participatie 2018

Uitvoeringsprogramma	Budget 2017	Voorstel 2018	Bron	Opmerking/Toelichting
<b>Sociale Basis</b>				
WGT projecten	300.000	250.000	P-budget	De effectiviteit van de WGT projecten is groot op basis van de matrix. Er is kritisch gekeken naar de inhoud van de projecten en de resultaten hiervan. Op basis hiervan wordt voorgesteld een budget van €250k voor 2018 te oormerken. De projecten WGT dragen bij aan de versterking van de sociale basis.
Servicepunt Leren en Werken projecten	70.000	70.000	P-budget	De effectiviteit van het SLW is groot op basis van de matrix. Er vindt uitstroom naar werk plaats naar kansrijke beroepen. Op basis hiervan wordt voorgesteld het budget voor 2018 op hetzelfde niveau te houden. De projecten SLW dragen bij aan de versterking van de sociale basis.
Investing Servicepunt Leren en Werken	86.634	90.000	P-budget	Dit betreffen de kosten van de coördinator SLW die we leveren.
Social Impact Bond	50.000	0	P-budget	Deze post betrof in 2017 ontwikkelbudget voor een SIB. Gezien de prioritaire keuzes op basis van de package deal komt deze post voor 2018 te vervallen.
Sociaal Ondernemen	205.000	200.000	P-budget	Betreft personele kosten voor de ontwikkeling en implementatie van Social Return. Dit budget is gealloceerd op basis van besluit directieraad d.d. 21 augustus 2017. Initiatieven sociaal ondernemen dragen bij aan de versterking van de sociale basis.
Innovatie	700.000	0	P-budget	De reguliere 2 <sup>e</sup> lijns projecten die eerder onder deze post werden geschaard, zijn nu zichtbaar gemaakt onder de 2 <sup>e</sup> lijn. Derhalve deze post afgeraamd. De betreffende 2 <sup>e</sup> lijns projecten zijn bijgesteld op basis van realisatie. Restant in post onvoorzien.
<b>1e lijn</b>				
<b>Totaal 1e lijn</b>	<b>2.790.000</b>	<b>2.700.000</b>	<b>P-budget</b>	<b>Volgens besluit Uitvoeringsprogramma Participatie 2018-2016</b>
<b>2e lijn</b>				
Inhuur specialisten Participatie (flexibele schil)	2.050.000	2.050.000	P-budget	Verdeling is 1,2 miljoen benodigd tbv Participatie bedrijf obv Strategisch plan 2018-2021. Restant benodigd tot nadere besluiten rondom personele ontwikkelingen.

Trajectkosten Participatiebedrijf	1.100.000	1.100.000	P-budget	Trajectkosten voor de uitvoering van Participatiebedrijf. Samen met 1,2 miljoen uit inhuur budget vormt dit het aandeel van de gemeente EHV zoals opgenomen in het Strategisch plan GRWRE 2018-2021.
Loonkostensubsidie (begeleiding)	1.050.000	1.055.000	P-budget	Overschrijding in 2e Turap vermeld en meegenomen bij begrotingsbehandeling 2018.
Ergon Arbeidspool (kwartaal facturen Ergon arbeidspool/ pluspunt)	360.000	240.000	P-budget	Conform strategisch plan Ergon 2018-2021.
Buurtbedrijf	600.000	520.000	P-budget	Conform strategisch plan Ergon 2018-2021.

WSW looncompensatie	40.000	40.000	P-budget	Conform strategisch plan Ergon 2018-2021.
Inbesteding WGT( incl matchingsunit)	700.000	665.000	P-budget	Personeel inhuur. Dit budget is gealloceerd op basis van besluit directieraad d.d. 21 augustus 2017.
Premie participatieplaats	30.000	30.000	P-budget	Reservering voor instrumentarium Participatiewet.
Max Intensief	n.v.t.	100.000	P-budget	Onderdeel portfolio Participatiebedrijf. Nieuw initiatief: doorontwikkeling van het project Max WW voor de participatiewet-doelgroep.
Inkoop maatschappelijke deelname en werk (MOW)	1.000.000	1.150.000	P-budget	Kosten van de Inkoop Maatschappelijke Deelname en Werk. Voor de producten Activering en Werk (midden en zwaar)
PRB	665.000	500.000	P-budget	Inzet PRB is t/m 2017 voor trajecten Werk en Activering die niet binnen de inkoop passen. Vanaf 2018 alleen trajecten naar Werk wanneer blijkt dat de contractpartners in de inkoop niet de juiste ondersteuning kunnen bieden.
Jeugdwerkloosheid	250.000	200.000	P-budget	De effectiviteit van de projecten jeugdwerkloosheid is middel tot groot op basis van de matrix. Er is kritisch gekeken naar de inhoud van de projecten en de resultaten hiervan. Op basis hiervan wordt voorgesteld een budget van €200k voor 2018 te oormerken. De initiatieven Jeugdwerkloosheid dragen bij aan de versterking van de sociale basis.
Ouderenwerkloosheid	150.000	100.000	P-budget	De effectiviteit van de projecten ouderenwerkloosheid is gemiddeld tot groot op basis van de matrix. Er is kritisch gekeken naar de inhoud van de projecten en de resultaten hiervan. Op basis hiervan wordt voorgesteld een budget van €100k voor 2018 te oormerken. De initiatieven Ouderenwerkloosheid dragen bij aan de versterking van de sociale basis.

3

Acquisitieprogramma	0	135.000	P-budget	Er is besloten om voor het acquisitieprogramma in 2018 €135k te alloceren. Conform besluit heidag begroting 2018.
Project Airport	75.000	25.000	P-budget	Binnen de samenwerking met Eindhoven Airport kan de inzet van gemeente Eindhoven verminderd worden. Op basis hiervan wordt voorgesteld een budget van €25k voor 2018 te oormerken.
Convenant Tempo Team	200.000	100.000	P-budget	De effectiviteit van de inzet convenant Tempo Team is gemiddeld tot groot op basis van de matrix. Het voornemen is om de samenwerking regionaal te gaan vormgeven, wat een positieve uitwerking heeft op het benodigde budget. Op basis hiervan wordt voorgesteld een budget van €100k voor 2018 te oormerken.
Matrix Arbeidsmarkt	60.000	60.000	P-budget	Dit budget betreft personele kosten om de matrix arbeidsmarkt vorm te geven en te beheren.
Kracht on Tour	40000	0	P-budget & ESF	Kosten van het project bedragen €80k waarvan €40.000 via ESF. Op basis van de matrix draagt het project slechts beperkt tot niet bij aan de uitstroom naar werk. Derhalve is het voorstel om het project met ingang van 2018 te stoppen.
Startersbeurs	107.000	50.000	P-budget	Budget bijgesteld op basis van realisatie.
WS-3ID-WIW banen lopende verplichtingen 2015 incl. transitoria	300.000	250.000	P-budget	Is aflopend. Oude wettelijke regeling.
Verzuimbegeleiding	30.000	30.000	P-budget	Mogelijk af te bouwen na overheveling Participatiebedrijf naar GRWRE. Mogelijk dat Pbedrijf dan van verzuimbegeleiding GRWRE gebruik gaat maken.
Low risk polis	30.000	30.000	P-budget	Reservering voor instrumentarium Participatiewet.
MKB werkt digitaal platform	0	25.000		Reservering conform besluit beleidsoverleg 31 oktober 2017 inzake Smart Design to Market en aanvraag MKB.
Scholingsopties	0	100.000	P-budget	Onderdeel van het scholingsoffensief.
Post onvoorzien	0	324.000		Post onvoorzien/ruimte innovatie
<b>Totaal :</b>	<b>13.098.634</b>	<b>13.089.000</b>		

## Bijlage VI: lessen uit eerder rekenkamer- en ander onderzoek

Bureau voor Economische Argumentatie heeft medio 2017 in opdracht van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers & Rekenkamercommissies (NVRK) geïnventariseerd welke onderzoeken inmiddels uitgevoerd waren naar de per 1 januari 2015 naar de gemeentelijke bestuurslaag gedecentraliseerde verantwoordelijkheden in het kader van de Jeugdwet, de Wmo 2015 en de Participatiewet<sup>48</sup>. Het onderzoek leverde op dat nog maar weinig rekenkamer(commissie)s onderzoek hadden uitgevoerd naar de Participatiewet:

- De RKC Haarlemmermeer, Rekenkamer Amersfoort en RKC Eindhoven hadden toen onderzoek uitgevoerd naar het sociale domein het algemeen, waaronder de uitvoering van de Participatiewet. Het onderzoek van RKC Eindhoven richtte zich op de in Eindhoven gepleegde ‘systeeminnovatie’ in de vorm van het oprichten van WIJeindhoven.
- Rekenkamer Utrecht en RKC Schiedam-Vlaardingen hadden een onderzoek uitgevoerd dat specifiek op de Participatiewet was gericht. Het onderzoek in Utrecht betrof een beleidsbeschrijving zonder normatief karakter. Het onderzoek van RKC Schiedam-Vlaardingen betrof de organisatie Stroomopwaarts MSV, die voor de beide gemeenten en Maassluis veel taken uitvoert op het gebied van de Participatiewet.

De belangrijkste ‘lessen’ uit deze onderzoeken naar de organisatie en uitvoering van de Participatiewet worden navolgend samengevat:

- Het ontbreekt vaak aan relevante sturingsinformatie om te kunnen toetsen of gestelde doelen ook daadwerkelijk behaald zijn. Er ligt een grote opgave bij gemeenten om, in samenwerking met partners in de uitvoeringsketen, zorg te dragen voor voldoende en voldoende gerichte sturings- en verantwoordingsinformatie zonder dat daarbij wordt doorgeschoten en professionals te veel van hun eigenlijke werk afgehouden worden door een overdaad aan taken op het terrein van administratie en registratie. Investeren in sturingsinformatie is essentieel.
- De decentralisatie van taken in het sociaal domein verloopt in twee fasen. De eerste fase is die van de overdracht van taken en het waarborgen dat de continuïteit daarvan geborgd is. Dit is de transitiefase. Daarna komt de transformatiefase, waarin gemeente en ketenpartners ‘op een andere wijze moeten gaan werken’ om binnen de afnemende budgettaire kaders toch de nagestreefde meerwaarde van de decentralisatie van taken naar de gemeentelijke bestuurslaag te kunnen realiseren. Als les is aangegeven dat medio 2017 deze transformatie in veel gemeenten nog nauwelijks was gerealiseerd.

Na het onderzoek medio 2017 hebben ook andere rekenkamer(commissie)s onderzoek verricht naar de Participatiewet. Dit betreft onder meer:

- Rekenkamercommissie Apeldoorn, *“Je trekt altijd aan het kortste eind”, in gesprek met burgers over de uitvoering van de Participatiewet in Apeldoorn*, januari 2018.

---

<sup>48</sup> Bureau voor Economische Argumentatie i.o.v. NVRK, *Inspiratiedocument 3D’s, handreikingen voor en voorbeelden van rekenkameronderzoek*, 12 september 2017.

- Rekenkamercommissie Kampen, *Uitvoering Participatiewet voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt*, juni 2018.
- Rekenkamercommissie Deventer, *Onderzoek naar Participatiewet, gemeente Deventer*, 2 juli 2018.
- Rekenkamer Utrecht, *Beperkt in beeld, een onderzoek naar de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking, eerste focusonderzoek*, 19 december 2017.
- Rekenkamer Utrecht, *Tweede focusonderzoek gericht op uitvoering Participatiewet, met aandacht voor effectiviteit en doelmatigheid van arrangementen 3 en 4<sup>49</sup>*, beoogde publicatiedatum was eind 2018 maar rapport is nog niet gepubliceerd.

Het onderzoek van RKC Apeldoorn bevat zeer uitgebreide beschrijvingen hoe cliënten de dienstverlening van de gemeente en haar partners bij het naar werk toeleiden ervaren. Het onderzoek laat een grote kloof zien tussen enerzijds de ‘systeemwereld’, de wereld van ‘de gemeente’, van de wetten en regels, trajecten en instrumenten en anderzijds de leefwereld en belevingswereld van de burgers. Het onderzoek bevat geen scherpe aanbevelingen, behalve dan de constatering dat bestuurders en beleidsmakers zich moeten realiseren dat burgers vaak grote moeite hebben om te overzien welke ondersteuningsmogelijkheden er zijn en wat hun rechten en plichten zijn en dat de zelfredzaamheid bij het vinden van ondersteuning voor een deel van de doelgroep beperkt is. Zij zijn aangewezen op persoonlijk contact, bij voorkeur op structurele basis indien noodzakelijk en met één contactpersoon die de weg weet binnen de ‘bureaucratie’ van gemeente en samenwerkingspartners.

Het onderzoek van de RKC Kampen leverde de volgende bevindingen en lessen op:

- Hoewel de gemeenteraad duidelijke beleidskaders heeft vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet, zijn deze niet vertaald in volumedoelstellingen. De aanwezige beleidsvrijheid wordt verder niet optimaal ingevuld. Dit laatste betreft onder meer de mogelijke inzet van het instrument van loonkostensubsidie. De beleidskaders zijn nu zodanig ingevuld dat het onnodig beperkend is voor de inzet van dit instrument.
- De gemeente Kampen heeft gekozen voor een nieuwe organisatiestructuur, het zogenoemde ‘Netwerkplatform’, voor de uitvoering van de Participatiewet. De conclusie is dat deze structuur te ingewikkeld was en op weinig draagvlak bij betrokkenen kon rekenen. Uiteindelijk is het beoogde ‘Netwerkplatform’ afgeschoten, maar met de voorbereiding daarvan en van de dan benodigde nieuwe werkwijze is veel energie en tijd verloren gegaan. Uiteindelijk heeft Kampen ervoor gekozen de invulling van de Participatiewet binnen de ambtelijke organisatie te plaatsen (met het regionale sociale werkvoorzieningsbedrijf Impact zijn nadere afspraken gemaakt om hun betrokkenheid bij de uitvoering te borgen en te voorkomen dat de daar opgebouwde infrastructuur te weinig benut zou worden).

---

<sup>49</sup> Arrangement 3 is bedoeld voor mensen die niet direct betaald werk kunnen verrichten maar zich wel in die richting kunnen ontwikkelen. Deze mensen kunnen (tijdelijk) aan de slag met behoud van een uitkering. In arrangement 4 vallen mensen waarvoor betaald werk nu niet aan de orde is en eventuele ontwikkeling in die richting lastig is.



**Bureau voor Economische Argumentatie**

Stad van Cahen, Muurhuizen 104  
3811 EL Amersfoort

t 06-43 03 51 16  
e [info@bea.nl](mailto:info@bea.nl)  
i [www.bea.nl](http://www.bea.nl)