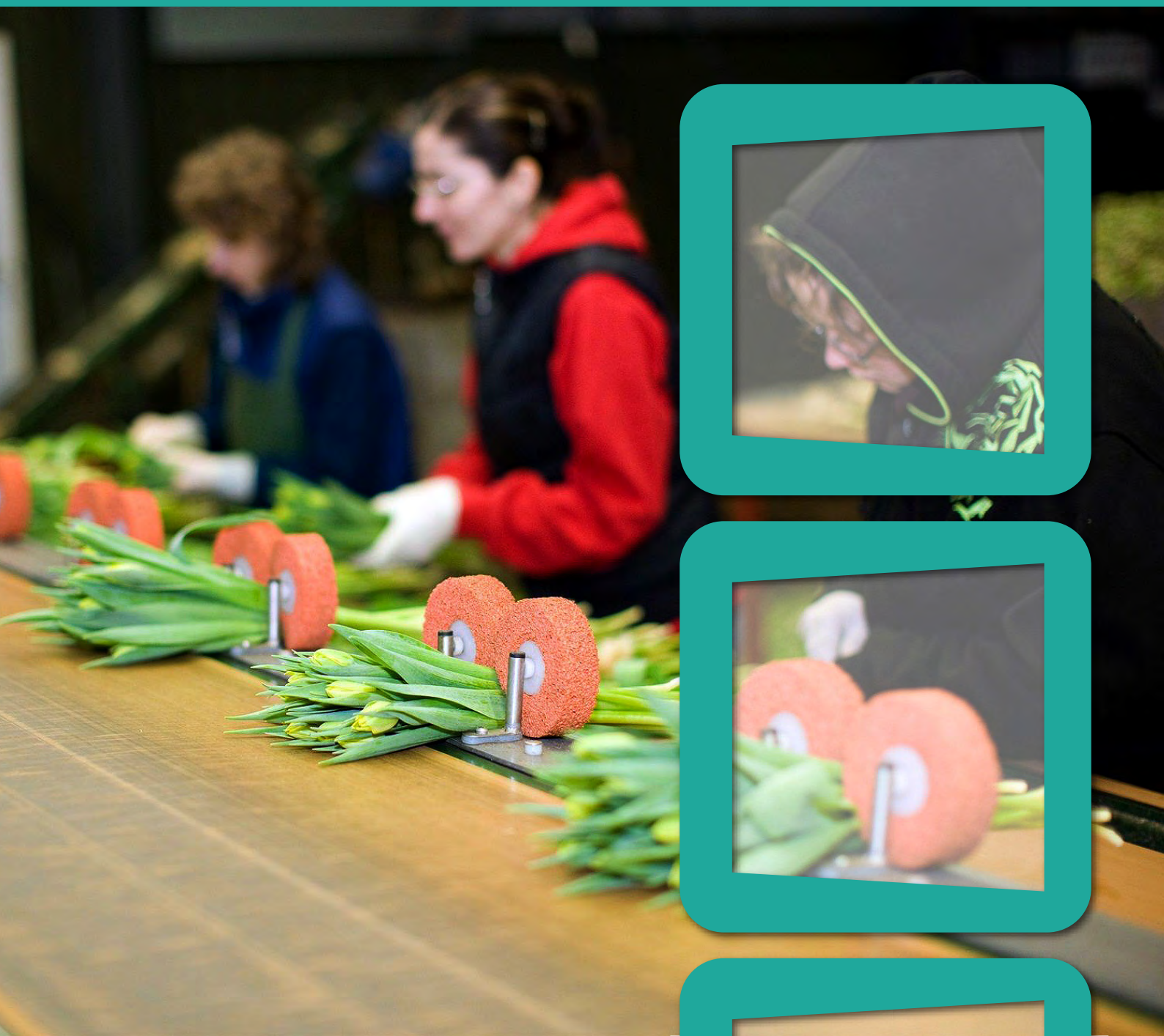


in gebreke gebleven

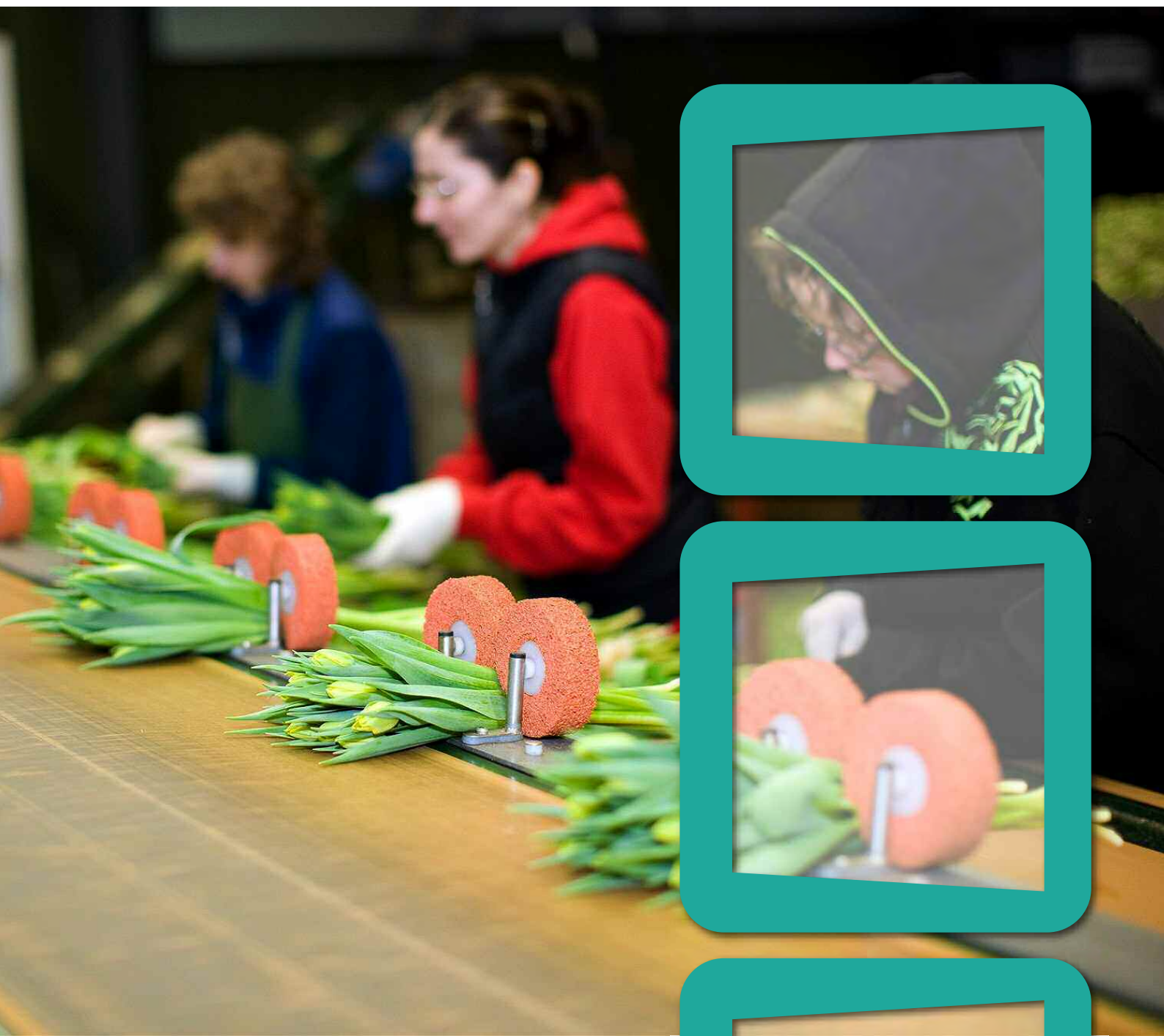
onderzoek naar beleid arbeidsgehandicapten



Rekenkamer
BARENDRECHT

in gebreke gebleven

onderzoek naar beleid arbeidsgehandicapten



Rekenkamer
BARENDRECHT

voorwoord

Met de totstandkoming en de decentralisatie van de Participatiewet in 2015 ontstond voor een grote groep arbeidsgehandicapte werknemers een situatie waarin de relatieve bescherming van de sociale werkplaatsen weg viel. Gemeenten en werkgevers kregen een nieuwe rol om zogenoemde garantiebanen en beschutte werkplekken te creëren. Om het geheel wat urgentie mee te geven, heeft het Rijk bovendien wettelijke quota opgelegd.

Het onderliggende rapport maakt duidelijk dat de gemeente Barendrecht daar in het geheel niet in is geslaagd. Dat ligt naar alle waarschijnlijkheid deels aan de moeilijk te plaatsen doelgroep, maar nog meer aan de aantoonbare desinteresse van de gemeente voor deze kwetsbare doelgroep. Dat is een harde conclusie, die wat de rekenkamer betreft zou moeten leiden tot een actieve en meer prioritaire houding van het gemeentebestuur.

Uit de collegereactie blijkt echter niets van een dergelijke houding en van urgentie voor deze kwetsbare doelgroep. Dat is op zijn minst teleurstellend maar vooral geen goed vooruitzicht voor de minder productieve arbeidsgehandicapten in de gemeente Barendrecht. Het lijkt er veel op dat het bestuur vooral financiële overwegingen heeft laten prevaleren boven inhoudelijke zorg. Dat is niet altijd een goede keuze. De rekenkamer is zich terdege bewust van het feit dat budgettaire afwegingen zonder meer een belangrijke rol dienen te spelen in de uitvoering van gemeentelijke taken. Echter waar de taken worden begrensd door wettelijke kaders, zeker in combinatie met kwetsbare doelgroepen, zou die afweging anders hebben moeten luiden.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Kees de Waijer (projectleider) en Sabine van der Gref (onderzoeker).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Barendrecht

voorwoord 3

bestuurlijke nota 9

1	inleiding	11
1-1	aanleiding	11
1-2	doel- en vraagstelling	11
1-3	leeswijzer	12
2	conclusies en aanbevelingen	13
2-1	hoofdconclusies	13
2-2	toelichting hoofdconclusies	14
2-3	aanbevelingen	19
3	reactie en nawoord	21
3-1	reactie B en W	21
3-2	nawoord	26

nota van bevindingen 31

1	inleiding	33
1-1	aanleiding	33
1-2	doel- en vraagstelling	34
1-2-1	doelstelling	34
1-2-2	centrale vraag en deelvragen	34
1-3	afbakening	34
1-4	aanpak	35
1-5	leeswijzer	35
2	landelijk kader	37
2-1	inleiding	37
2-2	invoering Participatiewet (2015)	37
2-2-1	algemeen	37
2-2-2	(nieuwe) doelgroepen en taken	38
2-3	garantiebanen	39
2-3-1	zelf banen creëren	40
2-3-2	garantiebanen bij andere werkgevers	40
2-3-3	instrumenten in het voortraject	41
2-3-4	werkgeversinstrumenten	42
2-3-5	voorselectie en voordracht bij het UWV	43
2-4	beschut werk	43
2-4-1	beschutte werkplekken creëren	44
2-4-2	doelgroep in beeld brengen en voordragen bij UWV	45
2-4-3	plaatsen	45
2-4-4	wachtlijstvoorziening	45
2-4-5	voortraject	45
2-4-6	werkgeversinstrumenten	45

3	gemeentelijk kader	47
3-1	inleiding	47
3-2	beleidskader en verordening	47
3-3	garantiebanen	48
3-3-1	creëren eigen garantiebanen	49
3-3-2	garantiebanen bij andere werkgevers	49
3-3-3	werkgeversinstrumenten	50
3-3-4	instrumenten in het voortraject	51
3-3-5	voorselectie en voordracht bij het UWV	51
3-4	beschut werk	52
3-4-1	vooraf	53
3-4-2	beschutte werkplekken creëren	53
3-4-3	doelgroep in beeld krijgen en voordracht UWV	54
3-4-4	plaatsing	54
3-4-5	wachttijst voorzieningen	54
3-4-6	instrumenten in voortraject	54
3-4-7	werkgeversinstrumenten	55
3-5	financiën	55
4	omvang en bereik doelgroep	57
4-1	inleiding	57
4-2	inzicht in doelgroep	57
4-2-1	prognose bij invoering decentralisatie	58
4-2-2	huidige omvang	59
4-2-3	uitstroom onderwijs	60
4-3	maatregelen bereiken doelgroep	61
4-3-1	indicator voor bereik	62
4-3-2	uitkeringsgerechtigden	62
4-3-3	niet-uitkeringsgerechtigden	62
4-4	gerealiseerd bereik	65
4-4-1	indicaties garantiebaan	66
4-4-2	indicaties beschut werk	66
5	uitvoering en resultaten	69
5-1	inleiding	69
5-2	resultaten	69
5-2-1	garantiebanen	69
5-2-2	beschut werk	71
5-3	uitvoering	72
5-3-1	creëren garantiebanen	72
5-3-2	creëren beschutte werkplekken	74
5-3-3	plaatsen in garantiebaan	76
5-3-4	plaatsen in beschut werk	77
5-3-5	job-ready worden	79
5-3-6	werkgeversvoorzieningen	81
	bijlagen	85
bijlage 1	onderzoeksverantwoording	87
bijlage 2	geraadpleegde bronnen	89
bijlage 3	stroomschema wettelijke taken ondersteuning arbeidsgehandicapten	92
bijlage 4	overzicht wetswijzigingen per 2015	94
bijlage 5	opname in het doelgroepregister	95



bijlage 6	jobcoaching	96
bijlage 7	afkortingen	98

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 *aanleiding*

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben gemeenten onder meer nieuwe taken gekregen om inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking aan werk te helpen. Dit kan of bij een reguliere werkgever in een zogenoemde 'garantiebaan', of in 'beschut werk'. Garantiebanen zijn bedoeld voor arbeidsgehandicapten die niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, maar bij wie van reguliere werkgevers wél kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen als zij worden gecompenseerd voor de arbeidsbeperking. Beschut werk is bedoeld voor arbeidsgehandicapten die door hun beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing nodig hebben, dat níet van reguliere werkgevers kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen, ook niet met extra voorzieningen van de gemeente. Zij zijn aangewezen op werk in een beschermde werkomgeving.

Net als veel andere gemeenten in Nederland, had de gemeente Barendrecht de voorziening 'beschut werk' in 2016 nog niet ingericht. Uit een evaluatie die de gemeente in 2016 heeft uitgevoerd, blijkt dat de gemeente na de invoering van de Participatiewet in 2015 eerst prioriteit heeft gegeven aan het inrichten van de andere onderdelen van de Participatiewet. De gemeente had onder meer moeite om de doelgroep die in aanmerking komt voor een garantiebaan te bereiken. Ook was in 2016 toeleiding en ondersteuning naar werk niet voor iedereen direct beschikbaar en stelde de gemeente zich terughoudend op in het ondersteunen van niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Daarmee dringt de vraag zich op of de gemeente zich inmiddels voldoende inspant om inwoners met een arbeidsbeperking te bereiken en aan beschut werk of een garantiebaan te helpen. In december 2018 eindigde dit onderwerp bovendien hoog in de jaarlijkse 'stemkastsessie' van de Rekenkamer Barendrecht met de raad.

Het bovenstaande is voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar het beleid ten aanzien van arbeidsgehandicapten in het kader van de Participatiewet.

1-2 *doel- en vraagstelling*

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen in hoeverre de gemeente inwoners met een arbeidsbeperking bereikt;
- te beoordelen in hoeverre de gemeente erin slaagt om deze inwoners aan beschut werk of een garantiebaan te helpen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Slaagt de gemeente er voldoende in om inwoners met een arbeidsbeperking te bereiken en aan beschut werk of een garantiebaan te helpen?

1-3 *leeswijzer*

De bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De gemeente is verplicht om inwoners met een arbeidsbeperking te begeleiden naar een zogenoemde 'garantiebaan' of 'beschut werk'. Het college slaagt hier maar in beperkte mate in. Zo heeft slechts een derde van de geïndiceerde inwoners een garantiebaan en lukt het de gemeente bovendien niet om aan het door het rijk jaarlijks opgelegde quotum voor beschut werk te voldoen.
- 2 Een van de oorzaken is dat de gemeente arbeidsgehandicapte inwoners onvoldoende bereikt. Dit komt allereerst doordat zij onvoldoende inzicht heeft in de omvang en samenstelling van de doelgroep arbeidsgehandicapten. Met name een groot deel van de groep niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten is volledig buiten beeld. Ten tweede onderneemt zij te weinig om niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten te bereiken. Zo zet de gemeente niet
- 3 actief communicatiemiddelen in en vindt er te weinig samenwerking plaats met de wijkteams, team Wmo en zorginstellingen.
- 4 Een andere belangrijke oorzaak is dat de gemeente te weinig doet om arbeidsgehandicapte inwoners 'job-ready' te maken, terwijl minimaal 65 procent van de cliënten met een indicatie voor een garantiebaan niet 'job-ready' is. Belemmeringen zijn:
 - a De werkervaringsplaatsen zijn vaak niet geschikt voor deze specifieke groep. Dit leidt tot uitval van kandidaten.
 - b Uitkeringsgerechtigden van de gemeente krijgen geen indicatie voor Wmo-dagbesteding (Wet maatschappelijke ondersteuning), terwijl een deel van hen juist daardoor 'job-ready' zou kunnen worden. Daarmee werkt de gemeente onvoldoende integraal.
- 5 Verder heeft de gemeente enkele expliciete keuzes gemaakt die plaatsing van kandidaten in een garantiebaan of in beschut werk bemoeilijken, namelijk:
 - a De gemeente benadert werkgevers niet proactief om hen te informeren over de mogelijkheden met betrekking tot garantiebanen. Dit is wel nodig, omdat werkgevers zelf vaak onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden om iemand uit de doelgroep in een garantiebaan aan te nemen.
 - b De gemeente geeft prioriteit aan plaatsing van arbeidsgehandicapte inwoners met een hoge loonwaarde, terwijl juist de groep met een lage loonwaarde het meeste ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen. Deze prioriteitstelling is bovendien juridisch niet toegestaan.
 - c De gemeente is niet aangesloten op het werkzoekendensysteem Sonar van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), dat ook door het Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR) wordt gebruikt. Hierdoor zijn kandidaten voor een garantiebaan minder goed vindbaar voor werkgevers buiten het netwerk van het Werkgeversservicepunt van de BAR-gemeenten (WSP-BAR).

- d De gemeente heeft er voor gekozen om beschutte werkplekken bij voorkeur te creëren bij andere werkgevers dan sociale werkbedrijven (SW-bedrijven) en neemt in tegenstelling tot andere gemeenten niet deel aan een gemeenschappelijke regeling. SW-bedrijven zijn bij uitstek geschikt om beschutte werkplekken te realiseren en SW-bedrijven in de regio staan hier inmiddels wel voor open.
- 6 Een rode draad door het beleid van het college is dat het te financieel gedreven is. Een voorbeeld hiervan is dat er aan bepaalde groepen, zoals arbeidsgehandicapten met een lage loonwaarde en niet-uitkeringsgerechtigden, minder prioriteit wordt gegeven. Hierdoor wordt hen de noodzakelijke ondersteuning onthouden.

2-2 toelichting hoofdconclusies

- 1 *De gemeente is verplicht om inwoners met een arbeidsbeperking te begeleiden naar een zogenoemde 'garantiebaan' of 'beschut werk'. Het college slaagt hier maar in beperkte mate in. Zo heeft slechts een derde van de geïndiceerde inwoners een garantiebaan en lukt het de gemeente bovendien niet om aan het door het rijk jaarlijks opgelegde quotum voor beschut werk te voldoen*

wettelijke verplichting

- Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Met de invoering van de Participatiewet heeft de gemeente onder meer nieuwe taken gekregen om inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking aan het werk te helpen.
- Dit kan of bij een reguliere werkgever in een zogenoemde 'garantiebaan', of in 'beschut werk'.

garantiebanen

- In relatie tot de totale omvang van de doelgroep heeft de gemeente een zeer bescheiden aantal inwoners bemiddeld naar een garantiebaan. Eind 2018 hadden slechts 28 van de 86 geïndiceerde inwoners voor wie de gemeente verantwoordelijk is, daadwerkelijk een garantiebaan (33 procent). Dit betekent dat 58 van hen geen garantiebaan hadden (ruim 67 procent). Daarbovenop hadden naar schatting van de rekenkamer ongeveer negentig niet-uitkeringsgerechtigde inwoners met een arbeidshandicap geen garantiebaan en hier ook geen indicatie voor, terwijl een deel van hen hier mogelijk wel voor in aanmerking komt.
- De taak om werkgevers te ondersteunen bij het realiseren van garantiebanen, hebben de BAR-gemeenten belegd bij een eigen werkgeversservicepunt (WSP-BAR). Het WSP-BAR heeft waarschijnlijk niet of nauwelijks bijgedragen aan het realiseren van het huidige aantal garantiebanen. De meeste vacatures voor garantiebanen voor inwoners van Barendrecht worden namelijk zelfstandig en op eigen initiatief binnengehaald door jobcoachorganisaties. Zij onderhouden hierover zelf rechtstreeks contact met de klantmanagers van team Participatie. Het WSP-BAR is dan niet noodzakelijkerwijs betrokken en ook niet altijd op de hoogte van de vacatures die op die manier tot stand komen.
- Hoewel de BAR-organisatie in 2018 binnen de eigen organisatie voldeed aan het wettelijk quotum van 20,5 garantiebanen voor dat jaar, bleven de resultaten voor arbeidsgehandicapte inwoners van Barendrecht beperkt. Per maart 2019 was namelijk slechts één inwoner van Barendrecht werkzaam in een garantiebaan bij de BAR-organisatie.

beschut werk

- In de periode van 2015 tot en met 2018 had de gemeente Barendrecht nog geen enkele inwoner in beschut werk geplaatst. Per augustus 2019 had de gemeente negen inwoners in beeld die mogelijk in aanmerking komen voor beschut werk, waarvan er vijf ook daadwerkelijk een indicatie hadden. Slechts drie van de negen inwoners hadden een beschutte werkplek (33%). Dit betekent dat de overige zes dit werk niet hadden (67%).
- In werkelijkheid zijn er mogelijk nog meer inwoners die in aanmerking komen voor beschut werk. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die voorheen via de Wsw aan het werk waren, maar niet langer in beeld zijn bij de gemeente.
- Daarbovenop komen naar schatting van de rekenkamer ongeveer negentig niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapte inwoners zonder indicatie beschut werk, waarvan een deel mogelijk wel in aanmerking komt voor dit werk.
- Het rijk bepaalt jaarlijks per gemeente het aantal minimaal te realiseren beschutte werkplekken. De gemeente Barendrecht moet in 2019 minimaal zeven beschutte werkplekken realiseren van 31 uur per week. Per juni 2019 had de gemeente echter slechts drie beschutte werkplekken gerealiseerd van gemiddeld 21 uur per week. Dit betekent dat de gemeente slechts 29% van het quotum heeft gerealiseerd. Daarmee ligt de gemeente niet op schema om per eind 2019 de vereiste zeven werkplekken van gemiddeld 31 uur per week te realiseren.
- Het aantal plaatsingen beschut werk loopt achter bij het landelijk en regionaal gemiddelde. Eind 2018 was in Barendrecht nog niemand geplaatst in beschut werk, terwijl op dat moment landelijk 54% van het aantal geïndiceerden was geplaatst en van alle geïndiceerden in de arbeidsregio Rijnmond 70%.

2 Een van de oorzaken is dat de gemeente arbeidsgehandicapte inwoners onvoldoende bereikt. Dit komt allereerst doordat zij geen volledig inzicht heeft in de omvang en samenstelling van de doelgroep arbeidsgehandicapten. Met name een groot deel van de groep niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten is volledig buiten beeld. Ten tweede onderneemt zij te weinig om niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten te bereiken. Zo zet de gemeente niet actief communicatiemiddelen in en vindt er te weinig samenwerking plaats met de wijkteams, team Wmo en zorginstellingen.

inzicht doelgroep

- Bij de voorbereiding in 2014 van de invoering van de Participatiewet heeft de gemeente een te beperkte prognose gemaakt van de doelgroep arbeidsgehandicapten. De doelgroep zou toenemen tot 72 inwoners in 2018, maar de daadwerkelijke omvang is waarschijnlijk aanzienlijk groter. In de toenmalige prognose heeft de gemeente namelijk twee groepen niet meegenomen, te weten inwoners met een arbeidsbeperking die reeds langdurig in de bijstand zitten en inwoners met een arbeidsbeperking die niet-uitkeringsgerechtigd zijn.
- Dit blijkt ook uit de daadwerkelijke realisatie. Volgens de gemeente zijn er in Barendrecht per augustus 2019 in totaal 69 uitkeringsgerechtigden met een indicatie voor een garantiebaan (67) of voor beschut werk (twee). Daarnaast zijn bij de gemeente vijftien niet-uitkeringsgerechtigden bekend met een indicatie voor een garantiebaan (twaalf) of beschut werk (drie). De gemeente heeft echter geen inzicht in het totale aantal niet-uitkeringsgerechtigde inwoners met een arbeidshandicap en de samenstelling van deze groep.
- De rekenkamer schat op basis van landelijke CBS-gegevens dat het in Barendrecht mogelijk gaat om ongeveer 300 niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, waarvan

een groot deel waarschijnlijk jonger is dan 27 jaar. De rekenkamer schat dat van de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekende inwoners mogelijk rond de negentig een arbeidsbeperking hebben.

- De gemeente weet niet hoeveel jongeren met een arbeidsbeperking jaarlijks het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs verlaten. De rekenkamer schat dat jaarlijks zo'n achttien Barendrechtse leerlingen deze scholen verlaten, waarvan het merendeel een arbeidshandicap heeft.

bereik

- In 2018 hadden 86 inwoners waarvoor de gemeente verantwoordelijk is een indicatie voor een garantiebaan en vijf inwoners hadden een indicatie voor beschut werk. Tevens waren er bij de gemeente nog vier inwoners in beeld die mogelijk in aanmerking komen voor beschut werk, maar nog geen indicatie hadden. Zoals hiervoor is opgemerkt, schat de rekenkamer dat er mogelijk nog negentig niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden met een arbeidsbeperking in Barendrecht zijn zonder indicatie. Deze laatste groep is volledig buiten beeld en wordt dus niet bereikt.
- Als inwoners een indicatie hebben voor een garantiebaan of beschut werk, komt dit vaak niet door de inzet van de gemeente. Arbeidsgehandicapten die als cliënt binnenkomen bij de afdeling Participatie hebben namelijk vaak al zo'n indicatie van het UWV.
- De gemeente onderneemt onvoldoende om met niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten in contact te komen. De gemeente zet namelijk niet actief communicatiemiddelen in, zoals folders, berichten in huis-aan-huisbladen of op social media, om hen te bereiken.
- In de praktijk wil de gemeente niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten bereiken via zogenoemde 'vindplaatsen' in de gemeente, zoals scholen, het team Wmo, de wijkteams en woonzorginstellingen. De communicatie met scholen voor speciaal onderwijs en praktijkscholen over de desbetreffende leerlingen verloopt over het algemeen goed, maar de benodigde samenwerking van de afdeling Participatie met team Wmo, de wijkteams en woonzorginstellingen is nog niet van de grond gekomen.

3 Een andere belangrijke oorzaak is dat de gemeente te weinig doet om arbeidsgehandicapte inwoners 'job-ready' te maken, terwijl minimaal 65 procent van de cliënten met een indicatie voor een garantiebaan niet 'job-ready' is.

- Kandidaten die niet 'jobready' zijn, zijn inwoners met een indicatie voor een garantiebaan of beschut die niet direct bemiddelbaar zijn naar dat werk. Het gaat vaak om cliënten met multi-problematiek, zoals verslaving, angsten, schulden, huisuitzetting, geweld en/of criminaliteit.
- Per april 2019 was minimaal 65% van de cliënten met een indicatie voor een garantiebaan niet 'job-ready'.
- De gemeente weet niet hoeveel inwoners met een indicatie beschut werk niet 'job-ready' zijn.

Belemmeringen zijn:

a De werkervaringsplaatsen zijn vaak niet geschikt voor deze specifieke groep. Dit leidt tot uitval van kandidaten.

- In 2015 heeft de raad in het beleidskader 'Samenwerken aan werk' vastgesteld een leerwerkbedrijf op te richten waar niet direct bemiddelbare cliënten werkervaring kunnen op doen. Dit bedrijf is echter niet gerealiseerd. In plaats daarvan heeft het

college besloten werkervaringsplaatsen te gaan aanbieden door middel van afspraken met andere organisaties in een participatienetwerk.

- Deze benadering levert vaak werkervaringsplaatsen op die niet geschikt zijn voor de doelgroep, waardoor zij uitvallen, terwijl werkervaringsplaatsen juist belangrijk zijn voor kandidaten om 'job-ready' te worden.

b Uitkeringsgerechtigden van de gemeente krijgen geen indicatie voor Wmo-dagbesteding (Wet maatschappelijke ondersteuning), terwijl een deel van hen juist daardoor 'job-ready' zou kunnen worden. Daarmee werkt de gemeente onvoldoende integraal.

- Op grond van de Wmo kunnen cliënten geïndiceerd worden voor (arbeidsmatige) dagbesteding. Dit kan voor sommige uitkeringsgerechtigden een mogelijkheid zijn om 'job-ready' te worden voor een garantiebaan of beschut werk.
- Inwoners van Barendrecht met een uitkering op grond van de Participatiewet krijgen van de gemeente echter geen indicatie voor Wmo-arbeidsmatige dagbesteding.
- Zoals in de toelichting op conclusie 2 is beschreven, is de samenwerking van de afdeling Participatie en team Wmo nog niet van de grond gekomen.

4 Verder heeft de gemeente enkele expliciete keuzes gemaakt die plaatsing van kandidaten in een garantiebaan of in beschut werk bemoeilijken, namelijk:

a De gemeente benadert werkgevers niet proactief om hen te informeren over de mogelijkheden met betrekking tot garantiebanen. Dit is wel nodig, omdat werkgevers zelf vaak onvoldoende kennis hebben van de mogelijkheden om iemand uit de doelgroep in een garantiebaan aan te nemen.

- De gemeente heeft er expliciet voor gekozen om de bemiddeling van kandidaten voor een garantiebaan binnen de BAR-gemeenten te beleggen bij een eigen werkgeversservicepunt (WSP-BAR). Het WSP-BAR heeft onder meer als taak om werkgevers te benaderen en te informeren over de mogelijkheden van garantiebanen. De arbeidsbemiddeling voor arbeidsgehandicapten binnen WSP-BAR is exclusief belegd bij één 'dedicated accountmanager'. Deze exclusieve taaktoedeling maakt de continuïteit van de bemiddeling van de doelgroep kwetsbaar. Dit heeft in de praktijk al twee keer langdurig geleid tot uitval van capaciteit, waardoor de bemiddeling van het WSP-BAR voor arbeidsgehandicapten terugliep.
- Bovendien is het WSP-BAR niet proactief in het benaderen en informeren van werkgevers. Zo is vanuit het WSP-BAR aan de rekenkamer aangegeven dat het momenteel niet veel zin heeft om 'de markt te bestormen' op zoek naar garantiebanen, omdat de inwoners die nu een indicatie hebben vaak niet 'job-ready' zijn.

b De gemeente geeft prioriteit aan plaatsing van arbeidsgehandicapte inwoners met een hoge loonwaarde, terwijl juist de groep met een lage loonwaarde het meeste ondersteuning nodig heeft om aan het werk te komen. Deze prioriteitstelling is bovendien juridisch niet toegestaan.

- In het beleidskader Participatiewet 'Samenwerken aan werk' geeft de raad aan prioriteit te geven aan groepen waarmee zij "qua loonwaarde en leeftijd een zo hoog mogelijk resultaat kan behalen voor wat betreft participatie en beschikbare middelen."
- In de gemeentelijke uitvoeringsregels Participatiewet 2018 staat bovendien dat de gemeente voor iedereen een realistisch traject wil vaststellen, waarbij de ingezette middelen in verhouding dienen te staan tot het resultaat ten aanzien van

participatie. Daarmee komen inwoners met een lage loonwaarde (voor wie plaatsing in een garantiebaan een relatief hoge loonkostensubsidie en meer jobcoaching vergt) minder makkelijk in aanmerking voor een garantiebaan.

- De gemeente geeft gemiddeld per werknemer relatief lage bedragen uit aan loonkostensubsidie (in 2018 60% van het landelijk gemiddelde) en jobcoaching (in 2018 slechtst 26% van het maximumbedrag dat in de regio is afgesproken). Van beide voorzieningen is het uitgegeven bedrag per werknemer afhankelijk van de hoogte van de loonwaarde (hoe hoger de loonwaarde van een werknemer, des te lager de loonkostensubsidie en des te minder inzet van jobcoaching nodig is). Daarmee bevestigen deze lage uitgaven per werknemer dat de gemeente prioriteit geeft aan arbeidsgehandicapte inwoners met een hoge loonwaarde.
- Op grond van een gerechtelijke uitspraak blijkt dat dit niet is toegestaan.

c De gemeente is niet aangesloten op het werkzoekendensysteem Sonar van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), dat ook door het Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR) wordt gebruikt. Hierdoor zijn kandidaten voor een garantiebaan minder goed vindbaar voor werkgevers buiten het netwerk van het Werkgeversservicepunt van de BAR-gemeenten (WSP-BAR).

- Het WSPR maakt gebruik van het werkzoekendensysteem Sonar, waarin onder meer profielen zijn opgenomen van kandidaten met een indicatie voor een garantiebaan. Hierdoor zijn profielen van kandidaten ook zichtbaar voor andere bemiddelaars in de regio Rijnmond.
- De gemeente Barendrecht is echter niet aangesloten op Sonar, waardoor de mogelijkheden voor plaatsing van kandidaten uit Barendrecht zich vooral beperken tot het netwerk van WSP-BAR.

d De gemeente heeft er voor gekozen om beschutte werkplekken bij voorkeur te creëren bij andere werkgevers dan sociale werkbedrijven (SW-bedrijven) en neemt in tegenstelling tot andere gemeenten niet deel aan een gemeenschappelijke regeling. SW-bedrijven zijn bij uitstek geschikt om beschutte werkplekken te realiseren en SW-bedrijven in de regio staan hier inmiddels wel voor open.

- De gemeente Barendrecht heeft geen eigen sociaal werkbedrijf en neemt sinds 2011 ook niet meer deel aan een gemeenschappelijke regeling voor de sociale werkvoorziening.
- In de periode rond de invoering van de decentralisaties in 2015 heeft de gemeente daarom geprobeerd om met SW-bedrijven afspraken te maken over plaatsing van kandidaten voor het nieuwe beschut werk in die bedrijven. Dat is toen niet gelukt.
- De gemeente heeft er vervolgens voor gekozen om bij voorkeur beschutte werkplekken te realiseren bij andere werkgevers dan SW-bedrijven. Deze werkgevers blijken echter vaak niet de benodigde begeleiding en aanpassingen te kunnen bieden aan kandidaten voor beschut werk die SW-bedrijven wel kunnen bieden.
- De gemeente heeft sinds 2017 de mogelijkheden om alsnog beschutte werkplekken te realiseren via afspraken met SW-bedrijven in de regio onvoldoende verkend, terwijl er in de regio SW-bedrijven zijn die hier inmiddels wel voor openstaan.

5 Een rode draad door het beleid van het college is dat zij te financieel gedreven is. Een voorbeeld hiervan is dat er aan bepaalde groepen, zoals arbeidsgehandicapten

met een lage loonwaarde en niet-uitkeringsgerechtigden, minder prioriteit wordt gegeven. Hierdoor wordt hen de noodzakelijke ondersteuning onthouden.

- De gemeente is terughoudend in dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden. Zij hanteert het uitgangspunt dat er enkel hulp wordt geboden aan niet-uitkeringsgerechtigden, wanneer zij hier zelf om vragen en de persoon minimaal twaalf uur per week inzetbaar is. De gemeente voert dan ook geen actief beleid om hen op te sporen. Dit uitgangspunt is verklaarbaar doordat tegenover de uitgaven voor ondersteuning en bemiddeling op korte termijn geen uitkeringsbesparing staat. Een financieel motief dus.
- De groep niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking bestaat voornamelijk uit voormalig Wajongeren. Deze groep heeft zolang zij jonger zijn dan 27 jaar vaak geen recht op een uitkering, omdat dan onderwijs de aangewezen voorziening is (Als onderwijs niet mogelijk is, kunnen zij in sommige gevallen wél voor een uitkering in aanmerking komen, maar omdat zij meestal bij hun ouders wonen, zal die uitkering vanwege de kostendelersnorm veelal zeer laag zijn). De gemeente wil voor deze groep een uitzondering maken en wel prioriteit geven om ze aan werk te helpen, omdat als deze jongeren nu geen werk vinden, ze later (als zij 27 jaar of ouder zijn en niet meer bij hun ouders wonen) mogelijk alsnog een bijstandsuitkering zullen ontvangen. Het financiële motief is ook hier leidend.
- Zoals in de toelichting op conclusie 4b is beschreven, geeft de gemeente prioriteit aan groepen waarmee zij qua loonwaarde en leeftijd een zo hoog mogelijk resultaat kan behalen voor wat betreft participatie en beschikbare middelen.

2-3 **aanbevelingen**

De rekenkamer komt op basis van het onderzoek tot de volgende aanbevelingen.

- 1 Vergroot het inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep arbeidsgehandicapten en zet in op het actief bereiken van de doelgroep (niet-uitkeringsgerechtigde) arbeidsgehandicapten. Doe dit door:
 - a De samenwerking tussen team Participatie, team Wmo en de wijkteams te intensiveren.
 - b De samenwerking te vergroten met externe samenwerkingspartners die kennis hebben van de doelgroep, zoals woonzorginstellingen, justitiële instellingen en (reguliere) scholen.
 - c Actief communicatiemiddelen in te zetten (zoals folders, berichten in huis-aan-huisbladen of op social media) om niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten te bereiken.
- 2 Verbeter de aanpak om kandidaten 'job-ready' te maken, door:
 - a Te zorgen voor werkervaringsplaatsen die beter geschikt zijn voor de doelgroep. Overweeg hierbij onder meer het alsnog oprichten van een eigen leerwerkbedrijf en (verbetering van de) samenwerking met bestaande leerwerkbedrijven.
 - b Beleid en uitvoering van de Participatiewet en de Wmo integraler te maken. Maak hiertoe onder meer Wmo dagbesteding ook toegankelijk voor inwoners met een bijstandsuitkering.
- 3 De huidige krapte op de arbeidsmarkt biedt kansen om arbeidsgehandicapten aan een garantiebaan te helpen. Vergroot die kansen door:
 - a De continuïteit van de dienstverlening vanuit het WSP-BAR te verbeteren, onder meer door de afhankelijkheid van één 'dedicated accountmanager' te verkleinen.

- b Werkgevers actiever te benaderen en hen te wijzen op de mogelijkheden om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen met kandidaten uit de doelgroep.
 - c Garantiebannen ook bereikbaar te maken voor arbeidsgehandicapten met een lage loonwaarde, ook als dit betekent dat hierdoor meer geld beschikbaar gesteld moet worden voor loonkostensubsidie en jobcoaching.
 - d Aan te sluiten bij het werkzoekendensysteem Sonar.
- 4 Verken de mogelijkheid om alsnog beschutte werkplekken te realiseren via afspraken met SW-bedrijven in de regio (bijvoorbeeld door weer toe te treden tot een gemeenschappelijke regeling) en de mogelijkheid tot het oprichten van een eigen sociaal werkbedrijf voor de BAR-gemeenten.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie B en W

Op 16 september 2019 hebben wij uw concept rekenkameronderzoek Participatiewet - doelgroep arbeidsgehandicapten in goede orde ontvangen. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van de inhoud daarvan. Via deze brief willen wij gebruik maken van de door u geboden gelegenheid, te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies. Tevens geven wij per aanbeveling aan of deze wordt overgenomen.

Inleiding

Het onderzoek beslaat een periode van meerdere jaren. Deze loopt van de invoering van de participatiewet in 2015, waarbij de gemeente nieuwe taken kreeg om inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking aan werk te helpen tot en met de ontwikkelingen in de tweede helft van 2019, voor zover deze bekend waren. Daarbij bent u ingegaan op het beleid, de arbeidsmarkt in relatie tot het beeld van de doelgroep alsmede de organisatie en de uitvoering. Daarbij heeft uw zowel gebruik gemaakt van interne als externe gegevens.

In de nota geeft u een antwoord op de op de hoofdvraag van het onderzoek: "Slaagt de gemeente er voldoende in om inwoners met een arbeidsbeperking te bereiken en aan beschut werk of een garantiebaan te helpen?"

Het beeld dat u geeft is herkenbaar en sluit grotendeels aan bij de praktijk over de onderzoeksperiode. De aandachts- en verbeterpunten komen terug in de aanbevelingen. Ook de aanbevelingen sluiten volgens ons aan bij de situatie, de ontwikkelingen en onze zienswijze daarover. We voelen ons daardoor gesteund om verdere stappen te ondernemen. Hieronder vindt u onze reactie nader uitgewerkt.

Reactie op de hoofdconclusies

Conclusie 1

U geeft aan dat de gemeente verplicht is om inwoners met een arbeidsbeperking te begeleiden naar een garantiebaan of beschut werk. U geeft aan dat het college hier maar in beperkte mate in slaagt.

Reactie college:

Het college wil dit beeld enigszins nuanceren. Het is lastig om personen met een arbeidsbeperking (duurzaam) uit te laten stromen. Dit komt onder andere doordat er gedurende het traject problemen kunnen ontstaan die (tijdelijke) plaatsing op een werkplek verhinderen. Vaak zijn de beperkingen van dergelijke aard, dat het lastig is om een geschikte werkplek te vinden en te behouden. Wij zien uw aanbeveling als een aanmoediging om extra aandacht te geven aan dit proces.

Conclusie 2

U geeft aan de gemeente Barendrecht maar in beperkte mate deze doelgroep kan bereiken komt doordat zij onvoldoende inzicht heeft in de omvang en samenstelling van de doelgroep arbeidsgehandicapten.

Reactie college:

Het bereiken van de doelgroep is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het netwerk van scholen, UWV, gemeente, werkgevers, de klant en andere maatschappelijke partners. De gemeente heeft contact met relevante scholen, zoals praktijk en speciaal onderwijs en heeft in beeld welke kandidaten aan het eind van hun opleiding eventueel naar de gemeente komen. Leerlingen die met ondersteuning van de school aansluiting vinden bij een werkgever hoeven niet bij de gemeente in beeld te zijn, behalve als er sprake is van loonkostensubsidie.

Momenteel wordt gewerkt aan een integraal beleid voor het sociaal domein. Door de samenwerking te zoeken met onder andere de wijkteams en consulenten Jeugd en WMO beogen wij een effectievere samenwerking waardoor de klant beter in beeld is en ook beter bereikt kan worden. Daarnaast wordt er binnen de arbeidsmarktregio actie ondernomen om intensiever in te zetten op deze doelgroep. Ook zal er in de communicatie gezamenlijk opgetreden worden om de doelgroep te bereiken.

Conclusie 3

U geeft aan dat de gemeente Barendrecht te weinig doet om arbeidsgehandicapte inwoners 'job-ready' te maken.

Reactie college:

De belemmeringen die worden aangegeven zijn dat werkervaringsplaatsen vaak niet geschikt zijn voor deze specifieke groep. Dit leidt tot uitval van kandidaten. Uitkeringsgerechtigden van de gemeente krijgen geen indicatie voor Wmo-dagbesteding (Wet maatschappelijke ondersteuning), terwijl een deel van hen juist daardoor 'job-ready' zou kunnen worden. Het college en de raad hebben zich in de onderzoeksperiode gerealiseerd dat de dienstverlening aan de doelgroep beter moet. Daarom is, in overleg met de gemeenteraad, begin juli 2018 besloten om extra te investeren in het fundament, met onder andere als doel klanten beter te kunnen begeleiden, integraler te werken, en ervoor te zorgen dat instrumenten beter aansluiten bij de doelgroepen

Conclusie 4

U geeft aan dat de gemeente enkele expliciete keuzes gemaakt heeft die plaatsing van kandidaten in een garantiebaan of in beschut werk bemoeilijken.

a. De gemeente benadert werkgevers niet proactief om hen te informeren over de mogelijkheden met betrekking tot garantiebannen.

Reactie college:

Het college onderschrijft deze conclusie. In de afgelopen periode is door omstandigheden, zoals bijvoorbeeld onderbezetting, niet voldoende ingezet om werkgevers te informeren over de mogelijkheden om personen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het college zet in op een actievere benadering van werkgevers.

b. De gemeente geeft prioriteit aan het plaatsen van personen met een hogere loonwaarde.

Reactie college:

Het college erkent dat het in het beleidskader 2014 het uitgangspunt is geweest in te zetten op personen met een hogere loonwaarde. Dit uitgangspunt is echter al in 2016 verlaten en vervangen door het principe “iedereen telt mee”, en ‘maatwerk’ zoals te lezen is in de ‘Uitvoeringsregels re-integratie en tegenprestatie 2017 Barendrecht’.

c. De gemeente is niet aangesloten bij het werkzoekendensysteem Sonar van het UWV.

Reactie college:

Het bleek technisch onmogelijk om van Sonar gebruik te kunnen maken, een probleem waar meerdere gemeenten mee te maken hebben. Hierom zijn er in meerdere arbeidsmarktregio's andere applicaties ontwikkeld om werkzoekenden en werkgevers bij elkaar te kunnen brengen. In onze arbeidsmarkt regio is het product Hallo Werk! ingezet. Dit is een (online) platform waar werkgevers en werkzoekenden met elkaar gematcht kunnen worden. De gemeente Barendrecht is hier bij aangesloten. Daarmee hebben wij naar onze mening een volwaardig alternatief voor Sonar gevonden.

d. De gemeente heeft er voor gekozen om beschutte werkplekken bij voorkeur te creëren bij andere werkgevers dan sociale werkbedrijven (SW-bedrijven) en neemt in tegenstelling tot andere gemeenten niet deel aan een gemeenschappelijke regeling.

Reactie college:

De gemeenteraad van Barendrecht heeft destijds bewust gekozen om uit de gemeenschappelijke regeling van de Drechtsteden te treden. Het was financieel niet langer wenselijk om in de gemeenschappelijke regeling te blijven. De gemeente heeft in de onderzoeksperiode nader onderzoek gedaan naar samenwerking met voormalige SW-bedrijven om mensen uit de doelgroep te ontwikkelen naar de arbeidsmarkt. Dat heeft nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Het college staat open om het gesprek aan te gaan met de SW-bedrijven in de regio om te onderzoeken of een samenwerking op dit moment mogelijk of wenselijk is. Daarnaast worden ook andere mogelijkheden onderzocht om het arbeidspotentieel van klanten te ontwikkelen. Binnenkort wordt hierover extern advies verwacht.

Conclusie 5

Uw rekenkamer geeft aan dat het beleid van het college te financieel gedreven is.

Reactie college:

In het beleidskader uit 2014 wordt inderdaad aangegeven dat er voornamelijk wordt ingezet op personen met een hogere loonwaarde. U geeft terecht aan dat dit wettelijk niet is toegestaan. In de praktijk wordt dit daarom niet (meer) uitgevoerd. Wij maken geen keuze of onderscheid in welke personen er wel begeleid worden en welke niet. Alle personen met een garantiebaan- of beschutwerkindicatie die bij de gemeente bekend zijn, proberen wij zo goed mogelijk te begeleiden. (zie ook onze reactie bij conclusie 4b).

Reactie op de aanbevelingen

Aanbeveling 1

Vergroot het inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep arbeidsgehandicapten en zet in op het actief bereiken van de doelgroep (niet-uitkeringsgerechtigde) arbeidsgehandicapten. Doe dit door:

- a. De samenwerking tussen team Participatie, team Wmo en de wijkteams te intensiveren.
- b. De samenwerking te vergroten met externe samenwerkingspartners die kennis hebben van de doelgroep, zoals woonzorginstellingen, justitiële instellingen en (reguliere) scholen.
- c. Actief communicatiemiddelen in te zetten (zoals folders, berichten in huis-aan-huisbladen of op social media) om niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsongeschikten te bereiken.

De aanbevelingen onder punten a en b worden volledig overgenomen. De aanbeveling onder punt c neemt het college gedeeltelijk over. In het verleden hebben wij, samen met onze netwerkpartners, geprobeerd de doelgroep te bereiken via folders, berichten en huis-aan-huisbladen. Helaas blijkt dit weinig succesvol. Wij willen onderzoeken hoe wij deze doelgroep wel kunnen bereiken. Bijvoorbeeld via onze eigen website en sociale media kanalen.

Aanbeveling 2

Verbeter de aanpak om kandidaten 'job-ready' te maken door:

- a. Te zorgen voor werkervaringsplaatsen die beter geschikt zijn voor de doelgroep. Overweeg hierbij onder meer het alsnog oprichten van een eigen leerwerkbedrijf en (verbetering van de) samenwerking met bestaande leerwerkbedrijven.
- b. Beleid en uitvoering van de Participatiewet en de Wmo integraler te maken. Maak hiertoe onder meer Wmo dagbesteding ook toegankelijk voor inwoners met een bijstandsuitkering.

Het college neemt deze aanbevelingen gedeeltelijk over. Voor de doelgroep arbeidsbeperkten is het college aan het evalueren of de bestaande instrumenten voldoende zijn of dat er aanvullende instrumenten nodig zijn. Dit kan gaan om bijvoorbeeld specifieke werkervaringsplekken waarmee wij deze doelgroep kunnen bedienen. Op dit moment past het niet bij onze visie om een eigen leerwerkbedrijf te ontwikkelen en dit is financieel ook niet haalbaar. Onze aandacht zal uitgaan naar de verbetering van de samenwerking met bestaande bedrijven in het Participatienetwerk, waaronder leerwerkbedrijven. Ook verkennen we of via arbeidsmatige dagbesteding inwoners verder kunnen worden begeleid naar werk. Daarnaast wordt onderzocht op welke wijze we het arbeidspotentieel van werkzoekenden het beste kunnen ontwikkelen.

Aanbeveling 3

De huidige krapte op de arbeidsmarkt biedt kansen om arbeidsgehandicapten aan een garantiebaan te helpen. Vergroot die kansen door:

- a. De continuïteit van de dienstverlening vanuit het WSP-BAR te verbeteren, onder meer door de afhankelijkheid van één 'dedicated accountmanager' te verkleinen.
- b. Werkgevers actiever te benaderen en hen te wijzen op de mogelijkheden om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen met kandidaten uit de doelgroep.

- c. Garantiebanen ook bereikbaar te maken voor arbeidsgehandicapten met een lage loonwaarde, ook als dit betekent dat hierdoor meer geld beschikbaar gesteld moet worden voor loonkostensubsidie en jobcoaching.
- d. Aan te sluiten bij het werkzoekendensysteem Sonar.

Het college neemt deze aanbevelingen gedeeltelijk over. De gemeente Barendrecht erkent dat het WSP-BAR een grotere rol kan spelen in het plaatsen van inwoners met een arbeidshandicap en dat dit de afgelopen periode niet in voldoende mate is gebeurd. Er zijn onlangs 2 nieuwe accountmanagers voor het WSP-BAR aangetrokken. Er wordt ingezet op een intensievere benadering van de werkgevers om de doelgroep van arbeidsbeperkten meer onder de aandacht te brengen. Daarbij zijn garantiebanen momenteel al bereikbaar voor inwoners met een lage loonwaarde. Verder is de gemeente Barendrecht aangesloten bij het platform Hallo Werk!, wat binnen de arbeidsmarktregio wordt gebruikt. Punt d. wordt hierom niet overgenomen.

Aanbeveling 4

Verken de mogelijkheid om alsnog beschutte werkplekken te realiseren via afspraken met SW-bedrijven in de regio (bijvoorbeeld door weer toe te treden tot een gemeenschappelijke regeling) en de mogelijkheid tot het oprichten van een eigen sociaal werkbedrijf voor de BAR-gemeenten.

Het college neemt deze laatste aanbeveling niet over. Er is destijds door de gemeenteraad een bewuste keuze gemaakt om uit de gemeenschappelijke regeling te treden. Het college staat wel open om het gesprek aan te gaan met de SW-bedrijven in de regio om te onderzoeken of een samenwerking op dit moment mogelijk of wenselijk is. Daarnaast worden ook andere mogelijkheden onderzocht om het arbeidspotentieel van klanten te ontwikkelen.

Aandachtspunten

Uit bovenstaande reactie blijkt dat het college zich in het algemeen kan vinden in de observaties in de onderzoeksperiode. Daarbij ontbreekt echter op verschillende punten oog voor wat er wel wordt gedaan, en in welke context, en wat er is bereikt. Daarom kan het college zich niet vinden in de kwalificaties die de onderzoekers verbinden aan de dienstverlening aan de doelgroep. Daarbij verwijzen we naar de inspanningen die we bij de overgang van de Wwb naar de Participatiewet hebben gedaan om zoveel mogelijk mensen te begeleiden naar een dienstverband in het kader van de Wsw. In veel gevallen is dat gelukt, waardoor veel potentiële doelgroepen geen beroep hebben hoeven doen op de Participatiewet en gebruik hebben kunnen maken van de gunstigere arbeidsvoorwaarden van de Wsw. Ook benadrukken we dat het inherent aan de doelgroep is dat een aanzienlijk deel van de doelgroep vanwege hun structurele beperkingen nog niet of niet meer geplaatst kunnen worden op een garantiebaan. Dat is ook het geval bij veel andere gemeenten.

Dat neemt echter niet weg dat we graag willen dat meer mensen de aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt. In de arbeidsmarktregio zijn we daarom betrokken bij meerdere initiatieven om de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen. Dat wordt ondersteund door veranderingen in landelijke wet- en regelgeving (bijvoorbeeld Breed offensief en wetswijziging Suwi).

Soms ligt een verschil in visie ten grondslag aan een andere beoordeling van de dienstverlening in de onderzoeksperiode. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de

beoordeling van communicatie door de gemeente. Wij gaan uit van de inspanningen die door het netwerk worden gedaan om de doelgroep te benaderen. De in te zetten communicatiemiddelen en te verwachten resultaten zijn afhankelijk van de rol van de netwerkpartner. In het bijzonder scholen, die een groot deel van de doelgroep in beeld heeft, en het UWV, die veel informatie heeft die echter nog niet goed toegankelijk is voor gemeenten, spelen een grote rol bij het bereiken van de doelgroep. Maar ook werkgevers, regionale werkgeversservicepunten, en niet in de laatste plaats gemeenten hebben daarbij hun rol. Wij zien de communicatie van alle netwerkpartners als complementair aan elkaar.

U geeft in u onderzoek aan dat in de gemeentelijke uitvoeringsregels Participatiewet 2018 staat vermeld dat de gemeente voor iedereen een realistisch traject wil vaststellen, waarbij de ingezette middelen in verhouding dienen te staan tot het resultaat ten aanzien van participatie. U concludeert dat daarmee inwoners met een lage loonwaarde minder makkelijk in aanmerking komen voor een garantiebaan. Het college wil aangeven dat met dit uitgangspunt nooit beoogd is om bepaalde doelgroepen niet te ondersteunen. Het college heeft hier enkel mee bedoeld dat er bijvoorbeeld geen studie van 4 jaar vergoed wordt, als een werkzoekende door een cursus van 3 maanden te volgen, hetzelfde doel bereikt.

Tevens stelt u dat de groep voormalig Wajongers, omdat zij vaak nog bij hun ouders wonen, vanwege de kostendelersnorm geen recht op een uitkering hebben op grond van de Participatiewet. Dit is niet juist. In artikel 13 van de Participatiewet staat het volgende: Een persoon die jonger is dan 27 jaar en uit 's Rijkskas bekostigd onderwijs kan volgen heeft geen recht op een uitkering. Echter als deze jongere door omstandigheden dit niet kan en indien werk ook geen optie is of nog geen optie is, dan kan deze jongere wel in aanmerking komen voor een uitkering.

Als laatste wil het college aangeven dat in relatie tot dit onderzoek ook een intern onderzoek wordt verricht betreffende Participatie en re-integratie. De uitkomsten van dit onderzoek zullen ook worden betrokken bij de doorontwikkeling van de uitvoering. Hierdoor kunnen er raakvlakken, maar ook afwijkingen zijn met de aanbevelingen van dit onderzoek.

tot slot

Het college van burgemeester en wethouders heeft waardering voor de wijze waarop de rekenkamer onderzoek heeft gedaan naar de mate waarin de gemeente Barendrecht er in is geslaagd om mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden en aan een baan te helpen. Het rapport geeft ons goede en waardevolle handvatten voor de toekomst voor het verbeteren van de ondersteuning en begeleiding van deze doelgroep.

3-2 nawoord

Het college heeft een uitgebreide bestuurlijke reactie geschreven op het rapport van de rekenkamer. Het maakt daarin enkele inleidende opmerkingen, gaat vervolgens in op de hoofdconclusies en aanbevelingen en sluit af met 'aandachtspunten'.

Het college onderschrijft geen van de hoofconclusies geheel. Van de vijf hoofdconclusies onderschrijft het college er twee gedeeltelijk (1 en 4) en één niet (5).

Van twee conclusies (2 en 3) wordt uit de reactie niet duidelijk of het college deze onderschrijft.

Het college neemt geen van de aanbevelingen geheel over. Van de vier aanbevelingen zegt het college er drie gedeeltelijk over te nemen (1, 2 en 3) en één niet (4). In de toelichting die het college daarbij geeft, laat het bovendien de nodige onduidelijkheid bestaan in hoeverre het aanbevelingen nu werkelijk overneemt of deze eerst nog eens wil onderzoeken (zie hierna onder het kopje ‘aanbevelingen’). Daarnaast geeft het college in het slot van zijn reactie aan zelf een intern onderzoek te verrichten over participatie en re-integratie en dat er daardoor “afwijkingen kunnen zijn met de aanbevelingen van dit onderzoek”. Daarmee is des te meer onduidelijk welk deel van de aanbevelingen het college nog wel overneemt.

Alvorens in te gaan op de reacties van het college op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen, maakt de rekenkamer eerst een algemene opmerking. In de inleiding geeft het college aan dat het rapport van de rekenkamer “aansluit bij onze zienswijze” en dat het zich “gesteund voelt om verdere stappen te ondernemen”. De rekenkamer vindt dat het rapport bepaald geen aanleiding geeft voor deze opvattingen. Eerder zou het rapport bij het college tot de onderkenning moeten leiden dat het in zijn beleid voor arbeidsgehandicapten tot dusver ernstig te kort is geschoten. Ook ontbreekt het noodzakelijke besef van urgentie om op meerdere cruciale onderdelen het beleid te wijzigen en de inzet fors te vergroten. Dat de collegereactie daar geen blijk van geeft, vindt de rekenkamer onbegrijpelijk.

hoofdconclusies

In de reactie op hoofdconclusie 1 geeft het college aan deze te willen nuanceren. Het college nuanceert echter niet zozeer de hoofdconclusie zelf (dat het er maar in beperkte mate in slaagt om inwoners met een arbeidsbeperking aan passend werk te begeleiden), maar nuanceert (ten onrechte) de mate waarin het beleid van het college er de oorzaak van is. Zo stelt het college dat het lastig is om personen met een arbeidsbeperking uit te laten stromen en dat het lastig is om een geschikte werkplek voor hen te vinden. De rekenkamer onderschrijft deze stellingen, maar juist daarom is het van belang dat de gemeente deze doelgroep helpt om job-ready te worden en geschikte werkplekken voor hen realiseert. Uit de hoofdconclusies 3 en 4 blijkt echter nu juist dat het beleid in beide opzichten tekort schiet.

Het college laat in het midden of het de conclusie onderschrijft dat de gemeente arbeidsgehandicapte inwoners onvoldoende bereikt en dat een deel volledig buiten beeld is (hoofdconclusie 2). Wel stelt het college dat het bereiken van de doelgroep “een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van het netwerk van scholen, UWV, gemeente, werkgevers, de klant en andere maatschappelijke partners”. Daarmee miskent het college dat de gemeente, op grond van haar wettelijke taken, primair verantwoordelijk is de doelgroep van arbeidsgehandicapten te bereiken.

In de reactie op hoofdconclusie 3 stelt het college dat “in juli 2018 is besloten om extra te investeren in het fundament, met onder andere als doel klanten beter te kunnen begeleiden, integraler te werken en ervoor te zorgen dat instrumenten beter aansluiten bij de doelgroepen.” Uit deze nogal wollige formulering kan de rekenkamer niet opmaken of het college de huidige werkervaringsplaatsen ongeschikt vindt (de kern van hoofdconclusie 3a) en ook niet of het betere werkervaringsplaatsen wil realiseren. Het college gaat bovendien niet in op hoofdconclusie 3b, die stelt dat het

toelaten van uitkeringsgerechtigden tot Wmo-dagbesteding een belemmering opwerpt om job-ready te worden (conclusie 3b).

In de reactie op hoofdconclusie 4b stelt het college dat in 2016 het uitgangspunt om prioriteit te geven aan arbeidsgehandicapten met een hoge loonwaarde is losgelaten. De rekenkamer merkt echter op dat in 2018 de gemeente in vergelijking met het landelijk gemiddelde per werknemer nog steeds relatief lage bedragen aan loonsubsidie uitgaf. Dit duidt erop dat de gemeente in de praktijk nog altijd prioriteit geeft aan arbeidsgehandicapten met een hoge loonwaarde (zie verder de toelichting op hoofdconclusie 4b).

In de reactie op hoofdconclusie 4d geeft het college een korte toelichting op de toenmalige keuze om uit het SW-bedrijf (de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden) te treden en op de keuze om bij voorkeur niet met SW-bedrijven samen te werken. Het college gaat echter volledig voorbij aan de gevolgen daarvan, namelijk dat het daarmee zichzelf moeilijker heeft gemaakt om kandidaten in een garantiebaan of beschut werk te plaatsen.

In de reactie op hoofdconclusie 5 stelt het college dat het inmiddels geen prioriteit meer geeft aan arbeidsgehandicapten met een hoge loonwaarde. De rekenkamer heeft hiervoor al aangegeven dat de praktijk daar niet op duidt (zie twee alinea's hierboven). De conclusie van de rekenkamer dat het collegebeleid te financieel gedreven is, is bovendien niet alleen gebaseerd op genoemde prioriteitstelling, maar ook op de terughoudendheid van de gemeente in de dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (zie de toelichting op hoofdconclusie 5).

Het college wijst overigens in de tekst onder 'aandachtspunten' terecht op een kleine onjuistheid in de toelichting op hoofdconclusie 5 over het recht op een uitkering voor de groep voormalig Wajongeren. Naar aanleiding daarvan heeft de rekenkamer de tekst van toelichting op conclusie 5 iets aangepast. Dit verandert overigens niets aan de juistheid van die hoofdconclusie.

aanbevelingen

In de reactie op aanbeveling 1c geeft het college aan niet te voelen voor alle door de rekenkamer gesuggereerde communicatiemiddelen. De rekenkamer heeft de genoemde middelen (folders, berichten in huis-aan-huisbladen en sociale media) slechts bedoeld als voorbeelden van actieve communicatiemiddelen. De essentie van de aanbeveling is om actief communicatiemiddelen in te zetten om arbeidsgehandicapten te bereiken. Uit de collegereactie maakt de rekenkamer op dat het college die essentie wel onderstreept.

In de reactie op aanbeveling 2 geeft het college aan dat het "aan het evalueren is" of de bestaande instrumenten voldoende zijn. Daaruit maakt de rekenkamer op dat het college door het rekenkamerrapport kennelijk nog niet overtuigd is dat het de werkervaringsplaatsen moet verbeteren.

Het college geeft verder aan de aanbeveling om het oprichten van een eigen leerwerkbedrijf te overwegen niet over te nemen, onder meer omdat dit "niet past in onze visie". Gelet op de geconstateerde problemen met de huidige werkervaringsplaatsen, betreurt de rekenkamer het dat het college het leerwerkbedrijf

niet eens wil overwegen. Het is de rekenkamer daarnaast niet duidelijk op welke ‘visie’ het college doelt en waarom een eigen leerwerkbedrijf daarin niet past.

Over het toegankelijk maken van Wmo-dagbesteding voor arbeidsgehandicapten met een bijstandsuitkering (aanbeveling 2b), geeft het college aan dat het de mogelijkheden hiertoe wil verkennen. Dit vindt de rekenkamer tamelijk vrijblijvend. Door de aanbeveling niet onverkort over te nemen, ontkent het college de urgentie van de aanbeveling.

In de reactie op aanbeveling 3c stelt het college dat garantiebanen momenteel al bereikbaar zijn voor inwoners met een lage loonwaarde. Zoals de rekenkamer hiervoor heeft aangegeven, wijst de huidige praktijk erop dat de gemeente nog steeds prioriteit geeft aan kandidaten met een hoge loonwaarde.

In reactie op aanbeveling 3d geeft het college aan een alternatief te hebben gevonden voor het zoekendensysteem Sonar, in de vorm van ‘Hallo Werk!’. Tijdens de uitvoering van het onderzoek is de rekenkamer van deze maatregel niets gebleken. De rekenkamer kan op basis van deze aankondiging niet beoordelen of dit een geschikt alternatief is.

Uit de reactie op aanbeveling 4 blijkt dat het college de mogelijkheden om in BAR-verband een eigen sociaal werkbedrijf op te richten niet eens wil verkennen. Gelet op de problemen die de gemeente al sinds 2015 ondervindt bij het plaatsen van kandidaten in beschut werk, betreurt de rekenkamer dit. Een oriëntatie van het college kan immers uitwijzen of het toetreden tot een bestaande gemeenschappelijke regeling kan helpen om de huidige problemen met beschut werk voor de arbeidsgehandicapten in Barendrecht op te lossen. Het college stelt dat “door de gemeenteraad destijds een bewuste keuze is gemaakt om uit de gemeenschappelijke regeling (Drechtsteden) te treden”. De rekenkamer merkt op dat die keuze inmiddels negen jaar geleden is gemaakt. Zij begrijpt niet waarom de huidige problemen voor het college geen aanleiding vormen om die keuze nu op zijn minst te heroverwegen.

Ten slotte geeft het college aan “wel open te staan” om het gesprek aan te gaan met SW-bedrijven in de regio voor samenwerking. Die formulering duidt naar het oordeel van de rekenkamer niet op een actieve houding van het college in dezen. De strekking van de aanbeveling van de rekenkamer was nu juist dat de gemeente het initiatief neemt om de mogelijkheden tot samenwerking met SW-bedrijven te verkennen. De gemeente is immers primair verantwoordelijk om arbeidsgehandicapte inwoners in beschut werk te plaatsen.

In het slot van zijn reactie stelt het college onder het kopje ‘aandachtspunten’ dat in het onderzoek oog ontbreekt voor wat er wel wordt gedaan en is bereikt. Het college verwijst daarbij naar de “inspanningen die we bij de overgang van de Wwb naar de Participatiewet hebben gedaan om zoveel mogelijk mensen te begeleiden naar een dienstverband in het kader van de Wsw”. Het college doelt hier waarschijnlijk op de overgangsregeling waardoor inwoners die vóór de invoering van de Participatiewet al in de sociale werkvoorziening werkten, daar ook na 1 januari 2015 mochten blijven werken. Het bevreemdt de rekenkamer dat het college deze overgangsregeling kennelijk ziet als een prestatie waarbij kandidaten naar werk zijn begeleid.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben gemeenten onder meer nieuwe taken gekregen om inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking aan werk te helpen. Dit kan of bij een reguliere werkgever in een zogenoemde 'garantiebaan' of in 'beschut werk'.¹ Een garantiebaan is een baan bij een reguliere werkgever, bedoeld voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking die niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, maar bij wie van reguliere werkgevers wél kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen als zij (financieel) worden gecompenseerd voor de arbeidsbeperking en deze werknemers begeleid worden.² Beschut werk is werk in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden. De voorziening is bedoeld voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden werk kunnen verrichten. Het gaat dan om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat níet van reguliere werkgevers mag worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen, ook niet met extra voorzieningen van de gemeente.³

Net als veel andere gemeenten in Nederland, had de gemeente Barendrecht de voorziening 'beschut werk' in 2016 nog niet ingericht. Uit de evaluatie 'Twee jaar Participatiewet' die de gemeente heeft uitgevoerd, blijkt dat de gemeente na de invoering van de Participatiewet in 2015 eerst prioriteit heeft gegeven aan het inrichten van de andere onderdelen van de Participatiewet. De gemeente had onder meer moeite om de doelgroep die in aanmerking komt voor een garantiebaan te bereiken. Ook was in 2016 toeleiding en ondersteuning naar werk niet voor iedereen direct beschikbaar en stelde de gemeente zich terughoudend op in het ondersteunen van niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking.⁴ Daarmee dringt de vraag zich op of de gemeente zich inmiddels voldoende inspant om inwoners met een arbeidsbeperking te bereiken en aan beschut werk of een garantiebaan te helpen. In december 2018 eindigde dit onderwerp bovendien hoog in de jaarlijkse 'stemkastsessie' van de Rekenkamer Barendrecht met de raad. Het bovenstaande is voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar het beleid ten aanzien van arbeidsgehandicapten in het kader van de Participatiewet.

¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief 'Uitvoering en evaluatie Participatiewet', Den Haag, 8 december 2017.

² Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'Informatieblad Garantiebanen voor jongeren', november 2018.

³ Rijksoverheid. Beschut werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Verkregen op 1 mei 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/beschut-werk-voor-mensen-met-arbeidsbeperking>.

⁴ Gemeente Barendrecht, notitie 'Twee jaar Participatiewet', november 2016; gemeente Barendrecht 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018.

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen in hoeverre de gemeente inwoners met een arbeidsbeperking bereikt;
- te beoordelen in hoeverre de gemeente erin slaagt om deze inwoners aan beschut werk of een garantiebaan te helpen.

1-2-2 centrale vraag en deelvragen

centrale onderzoeksvraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Slaagt de gemeente er voldoende in om inwoners met een arbeidsbeperking te bereiken en aan beschut werk of een garantiebaan te helpen?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in vijf deelvragen:

over bereik

- 1 Heeft de gemeente voldoende inzicht in de doelgroep inwoners met een arbeidsbeperking?
- 2 Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een arbeidsbeperking te bereiken?
- 3 In hoeverre bereikt het beleid inwoners met een arbeidsbeperking?

over resultaten

- 4 Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een arbeidsbeperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen?
- 5 In hoeverre draagt het beleid eraan bij dat inwoners met een arbeidsbeperking aan beschut werk of een garantiebaan komen?

1-3 afbakening

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- Het onderzoek beperkt zich tot de opgave van de gemeente om mensen met een arbeidsbeperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen. Andere taken die de gemeente heeft op grond van de Participatiewet blijven buiten beschouwing. Zo vallen gemeentelijke maatregelen om uitkeringsgerechtigden die in staat zijn minimaal het minimumloon te verdienen te ondersteunen bij het vinden van werk, buiten de scope van het onderzoek.
- Bij het te onderzoeken beleidsterrein zijn meerdere partijen betrokken, met elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Zo is het realiseren van garantiebanen niet alleen een taak van gemeenten, maar ook van private bedrijven. Verder is het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) (en dus niet de gemeente) verantwoordelijk om gedeeltelijk arbeidsongeschikte inwoners die vóór 2015 al een Wajong-uitkering ontvingen aan een garantiebaan te helpen. De focus van dit onderzoek ligt op de taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.
- In de arbeidsrechtelijke positie van inwoners die al vóór 2015 met een vaste aanstelling in de sociale werkvoorziening (Wsw) werkten, is daarna niets veranderd. Zij hebben werk in de sociale werkvoorziening behouden. Deze groep valt daarom buiten de reikwijdte van het onderzoek.

1-4 *aanpak*

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer (beleids)documenten, uitkomsten van eerdere onderzoeken, rapportages en andere gegevens die inzicht geven in de omvang van de doelgroep en gemeentelijke rapportages die inzicht geven in de resultaten van het beleid bestudeerd.

Ook heeft de rekenkamer interviews gehouden met ambtenaren van de BAR-organisatie die op beleidsniveau betrokken zijn bij het betreffende beleid en heeft de rekenkamer gesproken met andere betrokkenen of voor het beleid relevante partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Meer informatie over de uitvoering van het onderzoek is te vinden in bijlage 1.

1-5 *leeswijzer*

Deze nota van bevindingen bevat de analyses en feiten die horen bij de onderzoeksvragen. Het antwoord op de deelvragen en de centrale vraag wordt gegeven in een bestuurlijke nota die op basis van deze nota van bevindingen wordt opgesteld. Hierbij zullen de bevindingen ook bestuurlijk worden gewogen en beoordeeld.

Deze nota is als volgt opgebouwd. De hoofdstukken 2 en 3 bevatten beschrijvingen van de beleidsmatige en organisatorische context. In hoofdstuk 2 wordt een beschrijving gegeven van het wettelijk kader van het beleid voor arbeidsgehandicapten. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 het gemeentelijk kader toegelicht.

De behandeling van de onderzoeksvragen volgt in de hoofdstukken 4 en 5. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de omvang van de doelgroep en wordt beoordeeld in hoeverre de gemeente erin slaagt om de doelgroep te bereiken (de onderzoeksvragen 1 tot en met 3). In hoofdstuk 5 wordt beschreven en beoordeeld hoe de gemeente het beleid uitvoert en of de gemeente er voldoende in slaagt om mensen met een arbeidsbeperking aan een garantiebaan of beschut werk te helpen (de onderzoeksvragen 4 en 5). In de inleiding van hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5 zijn de deelvragen die in het betreffende hoofdstuk worden behandeld weergegeven. Ook is daarbij aangegeven of, en zo ja welke, normen de rekenkamer bij de beantwoording van de betreffende onderzoeksvraag heeft gehanteerd. Aan het einde van deze nota volgen nog enkele bijlagen.

schuingedrukte teksten

In de nota beginnen paragrafen met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen, dan wel een korte samenvatting van de inhoud.



gekleurde kaders

In de nota zijn blauwgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De blauwgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in dit rapport wordt geoordeeld.



2 landelijk kader

2-1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het rijksbeleid voor de doelgroep arbeidsgehandicapten en welke taken het rijk hierbij aan gemeenten heeft toebedeeld. Allereerst wordt in paragraaf 2-2 de invoering van de Participatiewet toegelicht. Daarna worden in paragraaf 2-3 de wettelijke taken toegelicht die gemeenten hebben ten aanzien van garantiebanen en in paragraaf 2-4 die ten aanzien beschut werk. In bijlage 3 bij deze nota zijn de in paragraaf 2-3 en 2-4 beschreven taken in een stroomschema weergegeven. In paragraaf 2-5 wordt kort de financiering vanuit het rijk aan de gemeente toegelicht.

2-2 invoering Participatiewet (2015)

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten onder meer nieuwe taken gekregen om inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking aan het werk te helpen. Dit kan bij een reguliere werkgever (met begeleiding en/of loonkostensubsidie) in een zogenaamde 'garantiebaan' of in 'beschut werk'.

Ook hebben gemeenten er een nieuwe doelgroep bij gekregen, namelijk jonggehandicapten die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Voorheen kwam deze groep in aanmerking voor een Wajonguitkering van het UWV. Daarnaast hebben gemeenten nieuwe taken gekregen voor de voormalige Wsw-doelgroep. Het kan bij beide groepen zowel gaan om uitkeringsgerechtigden als om niet-uitkeringsgerechtigden.

2-2-1 algemeen

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. De Participatiewet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).⁵ Het doel van de Participatiewet is om meer mensen aan het werk te krijgen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Dit doel geldt ook voor mensen met een arbeidsbeperking.⁶ De uitvoering van de Participatiewet is grotendeels een gemeentelijke taak.⁷ Gemeenten hebben de verplichting om mensen met een arbeidsbeperking die kunnen werken te begeleiden naar werk, indien nodig voorzieningen aan te bieden om hen te

⁵ Rijksoverheid. Gevolgen Participatiewet. Verkregen op 28 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet>.

⁶ Rijksoverheid. Participatiewet. Verkregen op 28 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>.

⁷ Voorbeelden van taken die niet bij gemeenten berusten, maar worden verricht door het UWV, zijn de beoordeling arbeidsvermogen in het kader van de garantiebanen, de registratie in het Doelgroepregister en het advies beschut werk. Daarnaast kunnen werkgevers die iemand met een arbeidsbeperking in dienst nemen, gebruik maken van diverse fiscale regelingen van het rijk, zoals de mobiliteitsbonus, het lage inkomensvoordeel (LIV) en het loonkostenvoordeel (LKV).

ondersteunen naar werk en om werkgevers te stimuleren om deze mensen in dienst te nemen.⁸

Omdat arbeidsgehandicapten vaak een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben, zijn er maatregelen genomen om hun kansen te vergroten. Ten behoeve van arbeidsgehandicapten die geen minimumloon kunnen verdienen, maar met behulp van ondersteuning en begeleiding wel voor een reguliere werkgever kunnen werken, hebben het kabinet en de sociale partners een zogeheten ‘banenafpraak’ gemaakt. Hierin is afgesproken om extra banen te creëren voor deze doelgroep, zogenoemde ‘garantiebanen’.⁹ Dit zijn banen bij een ‘gewone’ werkgever, bedoeld voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke en/of psychische beperking die niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, maar bij wie van reguliere werkgevers wél kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen als zij (financieel) worden gecompenseerd voor de arbeidsbeperking (zie paragraaf 2-3).¹⁰

Arbidsgehandicapten die door hun beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van reguliere werkgevers kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen, zijn aangewezen op een beschermde werkomgeving. In de Participatiewet is deze vormgegeven in de voorziening beschut werk (zie paragraaf 2-4).¹¹ Dit beschut werk kan eenvoudig inpakwerk zijn, maar ook hoogwaardig productiewerk, zoals printplaten maken. Andere voorbeelden zijn werk in de groenvoorziening, schoonmaak of in de bakkerij.¹²

Momenteel is een aantal wetwijzigingen in voorbereiding. Hierdoor krijgen gemeenten vanaf 2020 mogelijk te maken met nieuwe regelgeving en verplichtingen.¹³ Deze wijzigingen, die dus nu nog niet gelden, heeft de rekenkamer in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

2-2-2 (nieuwe) doelgroepen en taken

Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten er een nieuwe doelgroep bij gekregen, namelijk jonggehandicapten die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn. Daarnaast hebben zij nieuwe taken gekregen voor de voormalige Wsw-doelgroep.¹⁴ Het kan bij beide doelgroepen zowel gaan om mensen met een uitkering (nieuwe uitkeringsgerechtigden of uitkeringsgerechtigden in het zittende bestand die nog niet geïndiceerd zijn of herkeurd moeten worden) als om werkzoekende niet-

⁸ Rijksoverheid. Participatiewet: informatie voor gemeenten. Verkregen op 6 juni 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten>.

⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Kennisdocument’, Den Haag, voorjaar 2018.

¹⁰ Het gaat om mensen die onder de Participatiewet vallen en die geen wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mensen met een Wsw-indicatie (de voormalige Wsw-doelgroep begeleid werken), Wajongers met arbeidsvermogen (na 2015) en mensen met een Wiw-baan of ID-baan.

¹¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, ‘Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument’, Den Haag, maart 2019; Rijksoverheid. ‘Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten’, 23 februari 2016.

¹² Rijksoverheid. Beschut werk: waar kan het? Verkregen op 29 januari 2019 van <https://www.beschutaandebak.nl/over-beschut-werk/beschut-werk-waar-kan-het>.

¹³ Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief ‘Breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen’, 7 september 2018; Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief ‘Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen’, 20 november 2018; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Factsheet Overzicht Maatregelen Breed Offensief. Verkregen op 28 mei 2019 van https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/factsheet_overzicht_maatregelen_breed_offensief.pdf.

¹⁴ Landelijke Cliëntenraad, ‘Nieuwe doelgroepen onder de Participatiewet’, Den Haag, december 2016.

uitkeringsgerechtigden, soms in beleidsstukken ‘nuggers’ genoemd.¹⁵ Beide doelgroepen worden hieronder nader toegelicht.

gedeeltelijk arbeidsongeschikte jonggehandicapten

Arbeidsongeschikte jonggehandicapten die niet duurzaam 100% arbeidsongeschikt zijn, komen sinds 2015 niet meer in aanmerking voor een Wajong-uitkering. Deze deels arbeidsongeschikte jongeren vallen nu onder de Participatiewet en daarmee komen ze nu onder de hoede van de gemeente, bijvoorbeeld als zij een uitkering willen aanvragen of hulp nodig hebben bij het zoeken naar werk. Een uitkering op grond van de Wajong is er namelijk alleen nog voor jonggehandicapten die volledig én duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) blijft verantwoordelijk voor deze laatste groep. Ook blijft het UWV de re-integratie verzorgen van Wajongers met een gedeeltelijk arbeidsvermogen die vóór 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontvingen.¹⁶

voormalige Wsw-doelgroep

Mensen die door een arbeidsbeperking (lichamelijk, psychisch of verstandelijk) niet in staat zijn zonder aangepaste omstandigheden arbeid te verrichten, vielen tot 1 januari 2015 onder de Wsw. Deze voorziening was bedoeld om mensen met een handicap die niet zelfstandig het minimumloon konden verdienen, toch een arbeidsplek te kunnen bieden. In de meeste gevallen, kwamen zij via een dienstverband met de gemeente terecht bij een sociale werkvoorziening (SW-bedrijf), maar personen met een Wsw-indicatie konden onder begeleiding van het SW-bedrijf ook een arbeidscontract aangaan bij een door de gemeente gesubsidieerde reguliere werkgever.¹⁷

Per 1 januari 2015 is de Wsw gesloten voor nieuwe instroom. Nieuwe cliënten, die voorheen onder de Wsw-regeling zouden vallen, krijgen nu te maken met de Participatiewet. Hierdoor hebben gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden en taken gekregen om deze doelgroep te helpen. Strikt genomen gaat het hier dus niet om een voor de gemeente nieuwe doelgroep, maar om een verandering van de gemeentelijke taken voor deze doelgroep. Voor Wsw'ers die vóór 2015 een vast dienstverband hadden, verandert er niets. Zij behouden hun baan en salaris. De Wsw moet door natuurlijke uitstroom via pensionering, overlijden of de beëindiging van tijdelijke contracten geleidelijk worden afgebouwd.¹⁸ In bijlage 4 zijn de in deze paragraaf beschreven wijzigingen schematisch weergegeven.

2-3 *garantiebanen*

Met betrekking tot garantiebanen hebben gemeenten een vijftal (wettelijke) taken. Allereerst moeten zij binnen hun eigen organisatie zelf garantiebanen creëren. In 2018 gold voor overheidswerkgevers, waaronder gemeenten, een quotum van 1,93% van de eigen formatie. Dit betekent dat de BAR-organisatie in 2018 in totaal 20,5 garantiebanen van 25,5 uur per week beschikbaar moest stellen. Ten tweede moeten gemeenten, in samenwerking met gemeenten in de regio binnen het regionaal werkbedrijf, bevorderen dat andere werkgevers garantiebanen creëren en dat de

¹⁵ Een niet-uitkeringsgerechtigde is een werkzoekende inwoner die jonger is dan de pensioengerechtigde leeftijd, geen onderwijs volgt, niet werkt en geen recht heeft op een uitkering of ondersteuning op grond van de Participatiewet, WW, Wajong, WIA, ANW of een vergelijkbare regeling.

¹⁶ UWV. Participatiewet. Verkregen op 16 januari 2019 van <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/dossiers/participatiewet>.

¹⁷ SEO economisch onderzoek, 'Perspectief WSW onder de Participatiewet. Eerste rapportage december 2017', Amsterdam, december 2017.

¹⁸ SEO economisch onderzoek, 'Perspectief WSW onder de Participatiewet. Eerste rapportage december 2017', Amsterdam, december 2017.

doelgroep bemiddeld wordt naar deze garantiebanen. Ten derde is het de verantwoordelijkheid van gemeenten om arbeidsgehandicapten (indien nodig) voorzieningen te bieden om ze 'job-ready' te maken, bijvoorbeeld door het aanbieden van een 'voortraject'. Hierbij valt te denken aan werkervaringsplaatsen. Ten vierde moeten gemeenten werkgevers (indien nodig) ondersteunen in het realiseren van een garantiebaan. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een loonkostensubsidie en het aanbieden/vergoeden van begeleiding/arbeidsondersteuning op de werkplek. Ten slotte moeten gemeenten de voorselectie van kandidaten doen en op basis daarvan mensen met een arbeidsbeperking uit de doelgroep voor de garantiebanen voordragen voor een beoordeling door het UWV. Het is dus belangrijk dat gemeenten de doelgroep in beeld hebben en erin slagen deze te bereiken.

2-3-1 zelf banen creëren

De in paragraaf 2-2 genoemde landelijke banenafpraak over garantiebanen is al vóór de invoering van de Participatiewet gemaakt, namelijk in het sociaal akkoord van 11 april 2013. In totaal gaat het om 125.000 extra banen (ten opzichte van de peildatum 1 januari 2013), die deels door het bedrijfsleven (100.000 banen in 2026) en deels door de overheden, waaronder gemeenten (25.000 banen in 2024) moeten worden gerealiseerd. Met betrekking tot garantiebanen moeten gemeenten dus onder meer binnen hun eigen organisatie garantiebanen creëren.

Op 1 april 2015 is de banenafpraak wettelijk vastgelegd in de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Als stok achter de deur bevat deze wet ook een uitgewerkte quotumregeling. Met deze quotumregeling krijgen werkgevers met minimaal 25 medewerkers de verplichting om een per jaar vastgesteld percentage mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.¹⁹ Omdat overheden in 2016 te weinig garantiebanen creëerden, gold in 2018 een quotum van 1,93% voor overheidswerkgevers, waaronder gemeenten.²⁰ Voor de BAR-organisatie betekende dit dat zij in 2018 in totaal 20,5 garantiebanen van 25,5 uur per week beschikbaar moest stellen.²¹ Uitgaande van de huidige wet- en regelgeving moet in 2019 iedere gemeente 2,14 % van de eigen formatie beschikbaar stellen voor garantiebanen.

2-3-2 garantiebanen bij andere werkgevers

In het sociaal akkoord werd ook afgesproken dat gemeenten, het UWV en sociale partners 35 regionale Werkbedrijven oprichten om mensen met een arbeidsbeperking succesvol naar de extra banen toe te leiden.²² De taak van de regionale Werkbedrijven is om werkgevers te faciliteren bij het realiseren van het afgesproken aantal garantiebanen en de doelgroep naar de garantiebanen te bemiddelen. De regionale Werkbedrijven sluiten aan bij de reeds voor 2013 door het rijk en sociale partners

¹⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Kennisdocument', Den Haag, voorjaar 2018.

²⁰ Rijksoverheid. Quotumregeling voor werkgevers. Verkregen op 30 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking/quotumregeling-voor-overheidswerkgevers>; Rijksoverheid. Door banenafpraak weer meer werk voor mensen met beperking. Verkregen op 30 mei 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/02/door-banenafpraak-weer-meer-werk-voor-mensen-met-beperking>.

²¹ Uit informatie van de gemeente blijkt dat in 2018 de formatie van de BAR-organisatie bestond uit 753 fte. De BAR-organisatie moest in 2018 1,93% van 753 fte beschikbaar stellen voor garantiebanen. Dit is 14,5 fte op basis van 36 uur per week. In totaal gaat het dus om 523 uur per week. Het quotum schrijft voor dat het moet gaan om garantiebanen van 25,5 uur per week. Bron: Quotumwet.nl. Tips. Verkregen op 16 juli 2019 van <https://quotumwet.nl/quotumwet-tips>. Dat betekent voor Barendrecht 523 / 25,5 uur = 20,5 garantiebanen in 2018. Kleinere banen tellen naar rato van de verloonde uren mee.

²² Een regionaal Werkbedrijf is een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen gemeenten, UWV en werkgevers- en werknemersorganisaties.

ingeslagen weg om de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vorm te geven in de 35 arbeidsmarktregio's.²³

De Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) en het besluit SUWI regelen de samenwerking in de regionale Werkbedrijven.²⁴ In het besluit SUWI staan de onderwerpen waar partijen op regionaal niveau in ieder geval afspraken over moeten maken, zoals de wijze waarop de werkgeversdienstverlening wordt ingericht (zie ook 2-3-4) en de eisen waaraan een methode ter vaststelling van de loonwaarde moet voldoen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van deze afspraken ligt bij de hiervoor genoemde partijen in de regio, waaronder gemeenten.²⁵

2-3-3 instrumenten in het voortraject

Op grond van de Participatiewet kunnen gemeenten verschillende instrumenten en voorzieningen inzetten om de kans op arbeidsinschakeling van personen waarvoor het verrichten van arbeid nog niet mogelijk is, te vergroten (ook wel aangeduid als 'job-ready' maken).²⁶ Gemeenten stellen door middel van een verordening vast wie in aanmerking komen voor welke voorzieningen.²⁷ Instrumenten en voorzieningen die gemeenten in het voortraject kunnen inzetten, zijn onder meer scholing en training, sociale activering en het aanbieden van werkervaringsplaatsen of participatieplaatsen (zie het kader hierna). Om mensen 'job-ready' te maken, kunnen gemeenten ook voorzieningen verstrekken op grond van andere regelingen, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan arbeidsmatige dagbesteding.²⁸

instrumenten in het voortraject

sociale activering

Onder 'sociale activering' wordt verstaan het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling. Hierbij kan worden gedacht aan het zelfstandig, zonder externe begeleiding, verrichten van vrijwilligerswerk of het deelnemen aan activiteiten in de wijk of buurt.²⁹

werkervaringsplaatsen

Werkervaringsplaatsen zijn tijdelijke arbeidsplaatsen die bedoeld zijn om bijstandsgerechtigden

²³ In de Wet SUWI van mei 2012 werd vastgelegd dat er één aanspreekpunt komt voor werkgevers in de regio, de gegevens over vraag en aanbod op de arbeidsmarkt transparant zijn en er per regio marktbeveiligingsplannen worden opgesteld. Naar aanleiding daarvan besloten de VNG, het UWV en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in juni 2012 35 arbeidsmarktregio's in te richten, van waaruit gemeenten en het UWV de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden moeten vormgeven. Bron: Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

²⁴ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 'Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties', 2014, 366. In de wet SUWI gaat het om een nieuw artikel 10a en in het besluit SUWI om nieuw artikel 2.3.

²⁵ Samen voor de klant. Werkbedrijven. Verkregen op 25 juni 2019 van <https://www.samenvoordeklant.nl/wetten/participatiewet/werkbedrijven>.

²⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering. Kennisdocument', februari 2017.

²⁷ Participatiewet artikel 8a.

²⁸ Gemeente Barendrecht, 'raadsbesluit beschut werk', 30 januari 2018; gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

²⁹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)', Kamerstukken II 2002/03/03 28870, nr 3.

werkervaring te laten opdoen. De doelgroep bestaat uit bijstandsgerechtigden waarbij de werknemersvaardigheden aanwezig zijn, maar de beroepsvaardigheden nog (verder) ontwikkeld moeten worden. Werkervaringsplekken zijn dan ook gericht op het uitbreiden van kennis en ervaring. De bijstandsgerechtigde voert productief werk uit bij een externe werkgever. Er wordt al een redelijke prestatie verricht, maar er is nog wel begeleiding nodig.³⁰

participatieplaatsen

Arbeidsparticipatieplekken zijn bedoeld voor bijstandsgerechtigden met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, waardoor zij nog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Op een participatieplaats staan niet de te verrichten werkzaamheden centraal, maar het leren of het wennen aan werk. Deze mensen mogen maximaal twee jaar met behoud van uitkering additionele werkzaamheden verrichten. Onder voorwaarden mag de termijn nog met twee jaar verlengd worden.³¹

2-3-4 *werkgeversinstrumenten*

Zoals in paragraaf 2-3-2 is opgemerkt, moeten gemeenten en andere partijen binnen het regionaal Werkbedrijf onder meer afspraken maken over de werkgeversdienstverlening.³² Op grond van de Participatiewet hebben gemeenten verschillende mogelijkheden om werkgevers te faciliteren om arbeidsgehandicapten in dienst te nemen. Werkgeversvoorzieningen die gemeenten kunnen inzetten voor mensen die wel direct bemiddelbaar zijn naar werk, zijn onder meer de (forfaitaire) loonkostensubsidie, proefplaatsing, no-risk polis, werkplekaanpassingen en jobcoaching. De meeste gebruikelijke (en daarmee meest relevante) instrumenten zijn loonkostensubsidie en jobcoaching. Deze worden in onderstaand kader toegelicht.

werkgeversinstrumenten

loonkostensubsidie

De loonkostensubsidie vergoedt het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het wettelijk minimumloon. Hierdoor betaalt de werkgever alleen het gedeelte van het minimumloon dat de werknemer zelf kan verdienen. Afhankelijk van de loonwaarde van de werknemer kunnen gemeenten aan bedrijven een loonkostensubsidie verstrekken tot maximaal 70 procent van het wettelijk minimumloon. De verminderde productiviteit wordt op deze manier gecompenseerd, waardoor een financiële drempel om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen wordt verlaagd. Gemeenten moeten zelf de loonwaarde van een werknemer vaststellen.³³

³⁰ Movisie. Werken met behoud van uitkering. Verkregen op 25 juni 2019 van <https://www.movisie.nl/artikel/werken-behoud-uitkering>; gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

³¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering. Kennisdocument', februari 2017; Movisie. Werken met behoud van uitkering. Verkregen op 25 juni 2019 van <https://www.movisie.nl/artikel/werken-behoud-uitkering>; gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

³² Rijksoverheid. Meer banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Verkregen op 29 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking>; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Kennisdocument', Den Haag, voorjaar 2018.

³³ Rijksoverheid, 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2016; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering. Kennisdocument', februari 2017.

jobcoaching en begeleiding

Jobcoaches zorgen voor persoonlijke begeleiding van werknemers met een beperking (en de werkgever) op de werkplek. Het kan gaan om een externe (ingehuurde) jobcoach, een interne jobcoach van de werkgever of een jobcoach bij de gemeente.³⁴ Gemeenten kunnen werkgevers ondersteunen door een eigen jobcoach of externe jobcoach aan te bieden of de werkgever een vergoeding aan te bieden als deze zelf een (interne of extern ingehuurde) jobcoach inzet.

2-3-5 voorselectie en voordracht bij het UWV

Alleen mensen met een zogeheten indicatie Banenafpraak kunnen aanspraak maken op een garantiebaan. Dit zijn mensen met een arbeidsbeperking die geregistreerd staan in het 'Doelgroepregister' van het UWV. Gemeenten hebben op grond van de Wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat inwoners die naar verwachting behoren tot de doelgroep van de garantiebanen, voor zover dit nog niet het geval is, voorgedragen worden voor een beoordeling door het UWV.³⁵ Voor het succes van de garantiebanen is het dus van groot belang dat gemeenten de doelgroep in beeld hebben en erin slagen om deze te bereiken. Recent landelijk onderzoek (2019) naar de groei van het aantal garantiebanen bevestigt dit belang.³⁶ Het UWV beoordeelt vervolgens op basis van landelijke criteria of iemand in aanmerking komt voor een garantiebaan. Bij een positief advies wordt de persoon ingeschreven in het Doelgroepregister.³⁷

Arbeidsgehandicapten kunnen ook op andere manieren in het Doelgroepregister worden opgenomen. Zij kunnen zich bijvoorbeeld rechtstreeks bij het UWV melden via een zogenoemde Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen (ABA). Voor burgers betekent dit dat zij niet meer naar de gemeente hoeven als zij in aanmerking denken te komen voor een registratie in het Doelgroepregister.³⁸ De mogelijkheden zijn schematisch weergegeven in bijlage 5.

2-4 beschut werk

Met betrekking tot de doelgroep beschut werk hebben gemeenten een zest al (wettelijke) taken. Allereerst moeten gemeenten geschikte beschutte werkplekken creëren. Ten tweede moeten zij personen die mogelijk voor beschut werk in aanmerking komen, bij het UWV voordragen voor een advies beschut werk. Het is dus belangrijk dat gemeenten de doelgroep in beeld hebben. Ten derde moeten gemeenten personen met een advies beschut werk ook daadwerkelijk plaatsen in dat werk, zolang zij het minimum aantal beschutte werkplekken dat het rijk jaarlijks bij ministeriële

³⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering. Kennisdocument', februari 2017.

³⁵ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten). Memorie van Toelichting', vergaderjaar 2013-2014, hoofdstuk 2.2.2.

³⁶ UWV, afdeling strategie, beleid en kennis, 'Regionale verschillen in banengroei - een onderzoek naar de regionale verschillen in ontwikkeling van het aantal banen in het kader van de banenafpraak', 2019. In het rapport staat op p. 5: "Om de potentiële doelgroep in het Doelgroepregister in te laten stromen, is het van belang dat een gemeente hen kan herkennen, kan opsporen en in het Doelgroepregister laat inschrijven".

³⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten). Memorie van Toelichting', vergaderjaar 2013-2014, hoofdstuk 2.2.2 en 2.3.

³⁸ UWV. Aanvragen beoordeling arbeidsvermogen. Verkregen op 27 mei 2019 van <https://www.uwv.nl/particulieren/formulieren/aanvragen-beoordeling-arbeidsvermogen.aspx>; Samen voor de klant. Nadere informatie werkproces beoordeling arbeidsvermogen. Verkregen op 27 mei 2019 van <https://www.samenvoordekant.nl/nieuws/nadere-informatie-werkproces-beoordeling-arbeidsvermogen>.

regeling vaststelt, nog niet hebben gerealiseerd. Op grond van deze regeling moet de gemeente Barendrecht in 2019 in totaal zeven beschutte werkplekken hebben gerealiseerd. Ten vierde moeten gemeenten een wachtlijstvoorziening treffen als er in een jaar meer positieve adviezen worden afgegeven dan een gemeente aan beschutte werkplekken heeft gerealiseerd. Ten vijfde moeten gemeenten in de verordening vastleggen welke voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling zij aanbieden, bijvoorbeeld een voortraject om arbeidsgehandicapten die nog niet direct bemiddelbaar zijn naar werk 'job-ready' te maken. Ten slotte moeten gemeenten werkgevers (indien nodig) ondersteunen in het creëren van beschutte werkplekken. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een loonkostensubsidie en het aanbieden/vergoeden van begeleiding/arbeidsondersteuning op de werkplek.

2-4-1 beschutte werkplekken creëren

De eerste taak van gemeenten is om ervoor te zorgen dat de beschutte werkplekken er komen. In totaal gaat het landelijk om een geleidelijke toename naar uiteindelijk 30.000 beschut werkplekken in het jaar 2048. In 2015 en 2016 bleef het aantal aangeboden beschut werkplekken echter ver achter bij de voor die jaren geraamde aantallen. Een kwart van de gemeenten bleek de voorziening zelfs helemaal niet beschikbaar te stellen. Sinds 1 januari 2017 zijn gemeenten daarom verplicht om beleid voor beschut werk vorm te geven en vast te leggen in een verordening.³⁹

Bij ministeriële regeling bepaalt het rijk jaarlijks per gemeente het aantal minimaal te realiseren beschutte werkplekken.⁴⁰ Voor één beschutte werkplek is in de ministeriële regeling uitgegaan van een gemiddeld dienstverband van 31 uur per week. Dit betekent dat gemeenten evenredig meer plekken moeten realiseren bij dienstverbanden van minder dan 31 uur per week en evenredig minder plekken hoeven te realiseren bij dienstverbanden van meer dan 31 uur per week.⁴¹

In 2019 moet Barendrecht minimaal zeven dienstbetrekkingen beschut werk realiseren.⁴² In deze aantallen is er rekening mee gehouden dat gemeenten de achterstand die in de jaren 2015 en 2016 is opgelopen in vijf jaar inlopen (ingroeipad 2017-2021), zodat ze dan weer op schema liggen.⁴³ Gemeenten bepalen op welke manier en waar zij beschutte werkplekken aanbieden. Dit kan bijvoorbeeld bij de bestaande sociale werkbedrijven, maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen afspraken te maken met andere werkgevers over de inrichting van beschutte werkplekken.⁴⁴

³⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', maart 2019; Rijksoverheid, 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2016.

⁴⁰ Deze verplichting vervalt alleen op het moment dat het UWV minder positieve adviezen beschut werk afgeeft dan dat er beschut werkplekken moeten worden gerealiseerd.

⁴¹ Samen voor de klant. Beschut werk. Verkregen op 8 juli 2019 van <https://www.samenvoordekant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/beschut-werken>.

⁴² Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 'Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 december 2018, 2018-0000171280, tot vaststelling van de aantallen beschut werk voor het jaar 2019 (Regeling vaststelling aantallen beschut werk 2019)', 2018.

⁴³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', maart 2019.

⁴⁴ Rijksoverheid. Beschut werk: waar kan dat? Verkregen op 30 januari 2019 van <https://www.beschutaandebak.nl/over-beschut-werk/beschut-werk-waar-kan-het>; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', maart 2019.

2-4-2 *doelgroep in beeld brengen en voordragen bij UWV*

Niet alleen zijn gemeenten verantwoordelijk voor het inrichten van beschutte werkplekken, zij moeten ook mensen waarvoor zij beschut werk willen inzetten bij het UWV voordragen voor een advies 'beschut werk'. Het is dus (net als bij de garantiebannen, zie paragraaf 2-3-5), belangrijk dat gemeenten de doelgroep in beeld hebben. Sinds 1 januari 2017 kunnen personen die voor beschut werk in aanmerking willen komen overigens ook zelf een advies 'beschut werk' bij het UWV aanvragen, dus zonder tussenkomst van gemeenten. De uiteindelijke beoordeling vindt plaats door het UWV.

2-4-3 *plaatsen*

Gemeenten zijn gebonden aan het advies van het UWV en sinds 2017 verplicht om personen met een positief advies een beschutte werkplek te bieden, zolang het aantal plekken zoals neergelegd in de ministeriële regeling nog niet is bereikt. Gemeenten kunnen in de verordening aangeven dat zij meer beschutte werkplekken willen realiseren, maar dit hoeft niet.

2-4-4 *wachttijstvoorziening*

Gemeenten zijn verplicht om in de verordening vast te leggen welke wachttijstvoorziening er wordt aangeboden als er in een jaar meer positieve adviezen worden afgegeven dan de gemeente aan beschutte werkplekken heeft gerealiseerd.⁴⁵ Dit zijn alle voorzieningen die de arbeidsinschakeling ten goede komt. Hieronder kan ook (arbeidsmatige) dagbesteding begrepen worden.

2-4-5 *voortraject*

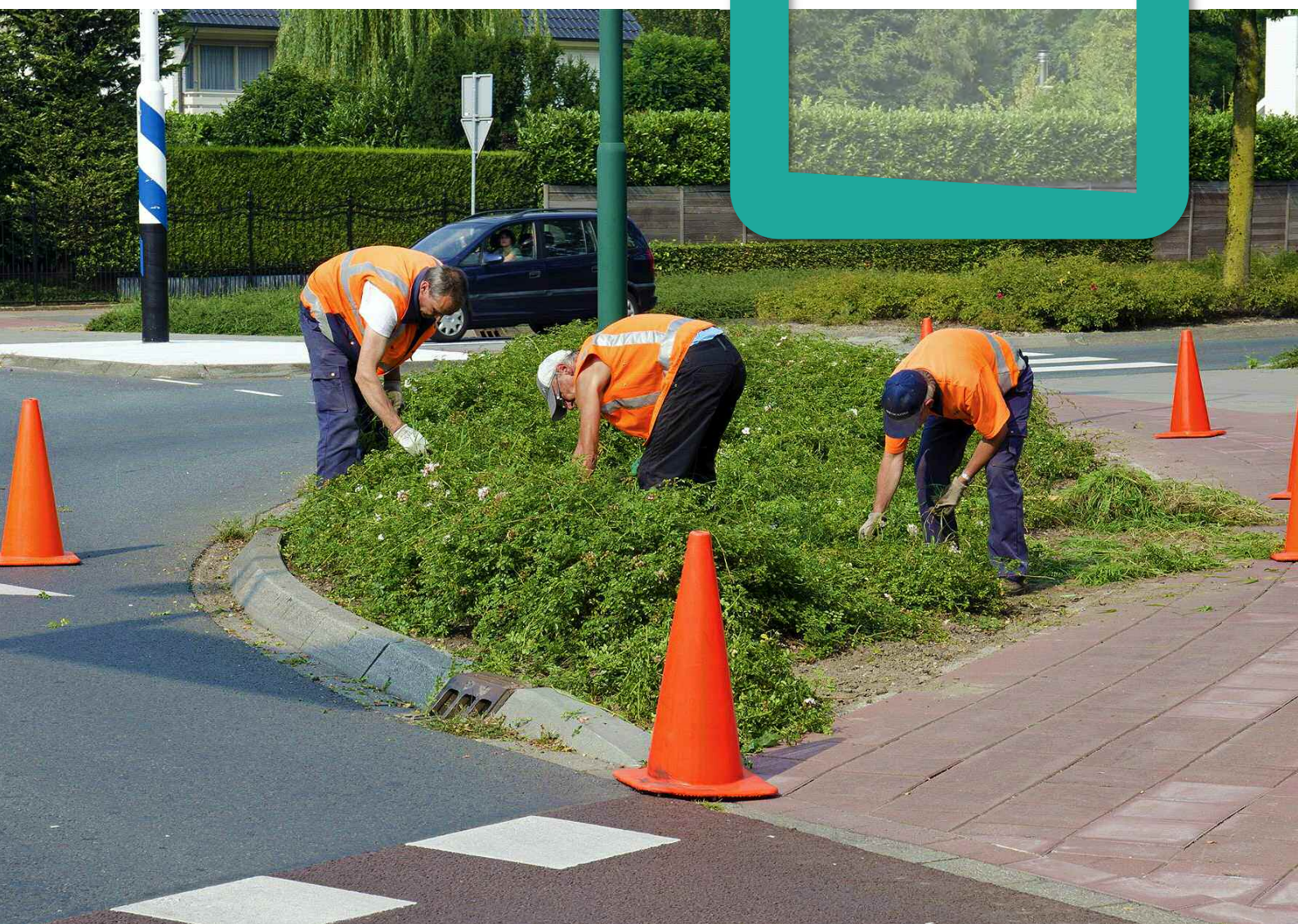
Gemeenten moeten niet alleen in de verordening vastleggen welke wachttijstvoorziening zij bieden, ook moeten zij vastleggen welke andere voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling zij willen inzetten. Het kan bijvoorbeeld, net als bij de garantiebannen, gaan om voorzieningen voor personen die nog niet direct bemiddelbaar zijn naar werk, maar een voortraject nodig hebben om 'job-ready' te worden (zie de toelichting op deze voorzieningen in paragraaf 2-3-3).

2-4-6 *werkgeversinstrumenten*

Gemeenten moeten werkgevers (indien nodig) ondersteunen bij het realiseren van beschutte werkplekken. Net als voor werkgevers van garantiebannen kunnen gemeenten ook voor werkgevers beschut werk instrumenten zoals loonkostensubsidie en jobcoaching inzetten (zie de toelichting op deze instrumenten in paragraaf 2-3-4).⁴⁶

⁴⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', Den Haag, maart 2019; Rijksoverheid, 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2016; UWV. Stroomschema regelingen. Verkregen op 17 januari 2019 van [https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20\(2\).pdf](https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20(2).pdf).

⁴⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', Den Haag, maart 2019; Rijksoverheid, 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2016; UWV. Stroomschema regelingen. Verkregen op 17 januari 2019 van [https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20\(2\).pdf](https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20(2).pdf).



3 gemeentelijk kader

3-1 inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het gemeentelijk kader van het beleid van de gemeente Barendrecht voor arbeidsgehandicapten. Allereerst worden in paragraaf 3-2 het beleidskader en de verordening kort in algemene zin toegelicht. Daarna worden het beleid en de organisatie om inwoners met een arbeidsbeperking aan een garantiebaan (paragraaf 3-3) of beschut werk (paragraaf 3-4) te helpen nader besproken. Het hoofdstuk wordt besloten met een financiële paragraaf (paragraaf 3-5).

3-2 beleidskader en verordening

Het beleid van de gemeente Barendrecht voor de uitvoering van de Participatiewet, dat in 2014 is vastgelegd in het beleidskader Participatiewet 'Samenwerken aan werk', heeft als doel om inwoners aan het werk te helpen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever en met zo min mogelijk voorzieningen. In de 'Re-integratieverordening Participatiewet Barendrecht 2018' heeft de gemeente regels opgenomen om inwoners aan het werk te helpen. In de 'Verordening loonkostensubsidie Barendrecht 2015' zijn regels vastgesteld over loonkostensubsidie en is vastgelegd hoe de loonwaarde van arbeidsgehandicapten wordt bepaald. De regels zijn nader uitgewerkt in de 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004'.

De gemeente Barendrecht heeft het beleid voor de uitvoering van de Participatiewet in 2014 vastgelegd in het beleidskader Participatiewet 'Samenwerken aan werk'.⁴⁷ Het doel van de gemeente is om zoveel mogelijk mensen aan werk te helpen. Het centrale uitgangspunt hierbij is, conform de doelstelling van de Participatiewet, dat iedereen participeert naar vermogen. Verder streeft de gemeente er naar om inwoners zoveel mogelijk te helpen zich te ontwikkelen naar betaald werk in een reguliere werkomgeving (zo 'normaal' als mogelijk: bij 'gewone' werkgevers, met zo min mogelijk voorzieningen).⁴⁸ De gemeente heeft in februari 2019 aangegeven dat er in 2019 een nieuw integraal beleidskader wordt opgesteld voor de BAR.⁴⁹ Het laatste bericht, ontvangen in juli 2019, is dat er op zijn vroegst in het vierde kwartaal van 2019 een nieuw beleidskader komt.⁵⁰

Op 30 januari 2018 heeft de gemeenteraad van Barendrecht de 'Re-integratieverordening Participatiewet Barendrecht 2018' (hierna de verordening) vastgesteld, waarin algemene regels zijn neergelegd om inwoners aan het werk te

⁴⁷ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

⁴⁸ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014; gemeente Barendrecht, notitie 'Twee jaar Participatiewet', november 2016; gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018.

⁴⁹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

⁵⁰ E-mail ambtenaar BAR-organisatie.

helpen.⁵¹ Daarmee werd de 'Re-integratieverordening Participatiewet Barendrecht 2015' ingetrokken. Verder heeft de gemeente in de 'Verordening loonkostensubsidie Participatiewet Barendrecht 2015' regels vastgesteld over de doelgroep loonkostensubsidie en de loonwaarde.⁵² De gemeente heeft de hierboven genoemde regels nader uitgewerkt in de 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004'.⁵³

3-3 **garantiebanen**

De gemeente heeft aangegeven in de eigen organisatie eventueel meer garantiebanen te willen creëren dan het rijksquotum van 20,5 garantiebanen van 25,5 uur per week dat in 2018 gold voor de BAR-organisatie.

De taak om kandidaten uit de BAR-gemeenten te bemiddelen naar een garantiebaan is binnen de regio belegd bij een eigen Werkgeversservicepunt van de BAR-gemeenten, het WSP BAR. De accountmanagers van WSP-BAR moeten met name kleinere werkgevers benaderen, hen informeren over de mogelijkheden in het kader van de garantiebanen en kandidaten plaatsen. Tevens moeten zij kandidaten een beperkte periode blijven monitoren om zo uitval te voorkomen en moeten zij hen aan het einde van een tijdelijke overeenkomst nazorg bieden.

De arbeidsmarktregio Rijnmond heeft een acquisitiekader vastgesteld dat door alle gemeenten, dus ook door Barendrecht, gehanteerd wordt om vast te stellen welke ondersteuning werkgevers wordt geboden om garantiebanen te creëren. Binnen de BAR-organisatie moet de daadwerkelijke inzet beoordeeld worden door de klantmanager werk en de accountmanager werk gezamenlijk. Zij kunnen bijvoorbeeld aan werkgevers een loonkostensubsidie verstrekken of (een vergoeding voor) jobcoaching aanbieden.

De gemeente geeft prioriteit aan groepen waarmee zij qua loonwaarde en leeftijd een zo hoog mogelijk resultaat kan behalen voor wat betreft participatie en beschikbare middelen. Op grond van een gerechtelijke uitspraak blijkt dat dit niet mag.

De gemeente zet onder meer scholing en training, sociale activering, participatieplaatsen en werkervaringsplaatsen in om inwoners die nog niet bemiddelbaar zijn naar werk wel bemiddelbaar ('job-ready') te maken. In het beleidskader heeft de raad vastgesteld een leerwerkbedrijf op te richten om te bevorderen dat inwoners met een loonwaarde lager dan 80% aan het werk komen. Dit leerwerkbedrijf is er echter nooit gekomen. In plaats daarvan heeft het college besloten werkervaringsplaatsen te gaan aanbieden door middel van afspraken met andere organisaties. Het college zegt hiervoor een participatienetwerk te hebben opgebouwd dat werkervaringsplaatsen biedt aan inwoners die een 'voortraject' nodig hebben. Vanuit WSP-BAR is er een trajectbegeleider aangesteld die de plaatsing in werkervaringsplaatsen moet bevorderen.

Hoewel de gemeente Barendrecht heeft aangegeven geen actief beleid te willen voeren om niet-uitkeringsgerechtigden actief op te sporen, heeft zij in een evaluatie van de

⁵¹ Gemeenteraad Barendrecht, 'raadsbesluit beschut werk', 30 januari 2018.

⁵² Gemeente Barendrecht, 'Verordening loonkostensubsidie Participatiewet Barendrecht 2015', 16 december 2014.

⁵³ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

Participatiewet uit 2016 aangegeven een uitzondering te willen maken voor niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Deze groep wil zij bereiken via zogenoemde 'vindplaatsen', zoals Pro- en VSO-scholen, zorg- en justitiële instellingen.

3-3-1 creëren eigen garantiebanen

De gemeente Barendrecht heeft zich ten doel gesteld om als werkgever zelf garantiebanen te realiseren. Zoals in paragraaf 2-3-1 is toegelicht, gold er voor overheidswerkgevers, waaronder gemeenten, een quotum van 1,93% van de eigen formatie. Dit betekent dat de BAR-organisatie in 2018 in totaal 20,5 garantiebanen van 25,5 uur per week beschikbaar moest stellen in de eigen organisatie. In de evaluatie 'Twee jaar Participatiewet' uit 2016 schreef de gemeente dat de Afdeling Participatie en HR hiertoe in 2015 een intensieve samenwerking zijn aangegaan en vooral garantiebanen creëerden bij de afdeling Beheer en Onderhoud.⁵⁴ Het uitgangspunt van de gemeente Barendrecht is om niet te stoppen bij het bereiken van het quotum en eventueel meer garantiebanen te realiseren.⁵⁵

3-3-2 garantiebanen bij andere werkgevers

arbeidsmarktregio Rijnmond

Zoals in paragraaf 2-3-2 is toegelicht, is de dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden vanuit gemeenten en het UWV vormgegeven in 35 arbeidsmarktregio's. Sociale partners, lokale overheden en het UWV in de arbeidsmarktregio Rijnmond besloten in 2014 tot de vorming van een regionaal werkbedrijf Rijnmond.⁵⁶ Het Werkgeversservicepunt Rijnmond (WSPR) fungeert hierin als uitvoeringsorganisatie.⁵⁷ Het WSPR heeft als doel om ondernemers te ondersteunen bij werkgeversvraagstukken en daarbij zoveel mogelijk werkzoekenden aan werk te helpen. Het WSPR houdt zich vooral bezig met acquisitie bij werkgevers met meer dan tien vacatures en sluit regionale overeenkomsten, zodat deze werkgevers regionaal bediend kunnen worden. Accountmanagers vanuit het WSPR nemen contact op met uitvoeringsorganisaties binnen de regio om kandidaten te werven. Voor de BAR-gemeenten is dit het werkgeversservicepunt BAR (WSP-BAR).⁵⁸

werkgeversservicepunt BAR

De gemeenten Barendrecht, Albrandswaard en Ridderkerk worden binnen de regio Rijnmond als één cluster gezien.⁵⁹ Zoals hierboven is opgemerkt, hebben de BAR-gemeenten een eigen uitvoeringsorganisatie opgericht. Dit is het WSP-BAR. In de uitvoeringsregels van de gemeente Barendrecht is vastgelegd dat het WSP-BAR de taak heeft om kandidaten uit de BAR-gemeenten te bemiddelen naar een garantiebaan. De accountmanagers van WSP-BAR moeten werkgevers benaderen⁶⁰ (dus ook de BAR-organisatie), hen informeren over de mogelijkheden in het kader van de garantiebanen en kandidaten plaatsen.⁶¹ Na plaatsing moeten zij kandidaten een beperkte periode blijven volgen om zo uitval te voorkomen en de werkgever te

⁵⁴ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

⁵⁵ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

⁵⁶ Intentieverklaring tot Samenwerking Regionaal Werkbedrijf Rijnmond, 4 december 2014.

⁵⁷ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

⁵⁸ E-mail Werkgeversservicepunt Rijnmond.

⁵⁹ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

⁶⁰ Dit zijn overwegend kleinere werkgevers met minder dan tien vacatures. Bron: e-mail Werkgeversservicepunt Rijnmond.

⁶¹ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

‘ontzorgen’. Aan het einde van een tijdelijke overeenkomst moeten zij nazorg bieden, zodat de kandidaat en de werkgever ondersteund kunnen worden bij een eventuele verlenging van het contract, of het vinden van een nieuwe baan.⁶²

3-3-3 *werkgeversinstrumenten*

Om garantiebanen bij andere werkgevers te realiseren en kandidaten op deze banen te kunnen plaatsen, moeten de accountmanagers van het WSP-BAR kijken naar wat de werkgever nodig heeft.⁶³ Zoals in paragraaf 2-3-4 is beschreven, beschikken gemeenten over verschillende instrumenten en voorzieningen om werkgevers te faciliteren inwoners met een arbeidsbeperking in dienst te nemen.⁶⁴ De arbeidsmarktregio Rijnmond heeft een acquisitiekader vastgesteld dat door alle gemeenten in de regio gehanteerd wordt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene voorzieningen die worden ingezet ten behoeve van de werkgeversdienstverlening (o.a. loonkostensubsidie (zie hieronder), no-riskpolis, jobcoaching, proefplaatsing en de mobiliteitsbonus) en specifieke persoonsgebonden voorzieningen die kunnen worden ingezet ten behoeve van de persoonlijke condities van de werknemer (o.a. doventolk, aanpassing werkplek, meeneembare voorzieningen en vervoer). In het acquisitiekader zijn ook richtbedragen opgenomen voor de verschillende voorzieningen.⁶⁵ De gemeente Barendrecht heeft de voorzieningen conform artikel 8a van de Participatiewet in de verordening benoemd.⁶⁶ Volgens de gemeente is de inzet van voorzieningen maatwerk en moet deze door de klantmanager werk (van de afdeling Participatie) en de accountmanager werk (van het WSP-BAR) samen worden beoordeeld. In de verordening en de uitvoeringsregels zijn hiervoor richtlijnen opgenomen.⁶⁷

loonkostensubsidie en loonwaarde

De gemeente Barendrecht heeft in de ‘Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet Barendrecht 2015’ geregeld op welke wijze zij bepaalt wie er tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort en hoe de loonwaarde wordt vastgesteld.⁶⁸ De gemeente heeft vastgelegd dat zij de ‘Wegwijzer van Darius’ gebruikt om de loonwaarde te bepalen. De wijze van vaststellen van de loonwaarde is regionaal afgestemd binnen de arbeidsmarktregio.⁶⁹

In de arbeidsregio is ervoor gekozen om een loonkostensubsidie toe te kennen vanaf een loonwaarde van 30% van het minimumloon.⁷⁰ In het beleidskader Participatiewet ‘Samenwerken aan werk’ staat bovendien dat de gemeente prioriteit geeft aan groepen waarmee zij op basis van loonwaarde en leeftijd een zo hoog mogelijk resultaat kan behalen voor wat betreft participatie en beschikbare middelen.⁷¹ In de gemeentelijke uitvoeringsregels Participatiewet 2018 staat vervolgens dat de gemeente

⁶² Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

⁶³ Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

⁶⁴ Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

⁶⁵ Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018; gemeente Barendrecht, ‘Twee jaar Participatiewet’, november 2016.

⁶⁶ Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

⁶⁷ Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

⁶⁸ Gemeente Barendrecht, ‘Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet Barendrecht 2015, december 2014.

⁶⁹ Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

⁷⁰ Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

⁷¹ Gemeente Barendrecht, ‘Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk’, april 2014.

voor iedereen een realistisch traject wil vaststellen, waarbij de ingezette middelen in verhouding dienen te staan tot het resultaat ten aanzien van participatie.⁷² Daarmee komen inwoners met een lage loonwaarde (voor wie plaatsing in een garantiebaan een relatief hoge loonkostensubsidie vergt) minder makkelijk in aanmerking voor een garantiebaan. De rechtbank van Midden-Nederland heeft in een gerechtelijke uitspraak echter geoordeeld dat de doelgroep loonkostensubsidie in de Participatiewet is omschreven en hiervan niet bij gemeentelijke verordening mag worden afgeweken. De staatssecretaris heeft daarop aangekondigd de regels over de loonkostensubsidie beter vast te leggen, zodat het voor gemeenten duidelijk is dat deze niet beperkt mag worden, bijvoorbeeld tot mensen met een hoge loonwaarde.⁷³

3-3-4 instrumenten in het voortraject

In de verordening heeft de gemeente Barendrecht verschillende instrumenten opgenomen die ingezet kunnen worden om inwoners die nog niet direct bemiddelbaar zijn naar werk 'job-ready' te maken, zoals scholing en training, sociale activering en het aanbieden van participatieplaatsen of werkervaringsplaatsen.⁷⁴

In het beleidskader heeft de raad vastgesteld een leerwerkbedrijf op te richten. Het leerwerkbedrijf zou ervoor moeten zorgen dat inwoners die door arbeidsgerelateerde en/of sociale problemen waarschijnlijk niet op korte termijn kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt (met een loonwaarde lager dan 80%), maatschappelijk relevante werkzaamheden zouden kunnen verrichten. Werken in het leerwerkbedrijf zou kunnen bijdragen aan het vergroten van hun kansen op de arbeidsmarkt, onder meer omdat in dit bedrijf hun problemen met vakmatige en sociale begeleiding zouden worden aangepakt. Een belangrijk onderdeel van het leerwerkbedrijf moest het 'ontzorgen' van werkgevers worden, door het aanbieden van begeleiding en nazorg.⁷⁵

Het leerwerkbedrijf is echter nooit van de grond gekomen. In plaats daarvan heeft het college besloten een participatienetwerk op te bouwen dat bestaat uit diverse werkgevers die inwoners werkervaringsplaatsen bieden. Vanuit het WSP-BAR is een trajectbegeleider aangesteld die de uitstroom naar werkervaringsplaatsen moet stimuleren.⁷⁶

3-3-5 voorselectie en voordracht bij het UWV

Zoals in paragraaf 2-3-5 is beschreven moeten inwoners die in aanmerking willen komen voor een garantiebaan, een indicatie Banenafpraak krijgen en worden opgenomen in het Doelgroepregister van het UWV. De gemeente heeft vastgelegd dat de klantmanagers werk moeten bevorderen dat deze mensen een indicatie Banenafpraak krijgen.⁷⁷ Het is dus van belang dat de gemeente de doelgroep in beeld heeft. Dit geldt voor zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigden.

⁷² Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

⁷³ Staatssecretaris Sociale Zaken Welzijn en Sport, brief 'Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen', 20 november 2018.

⁷⁴ Gemeenteraad Barendrecht, 'raadsbesluit beschut werk', 30 januari 2018.

⁷⁵ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

⁷⁶ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016; gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht, 2017', januari 2018.

⁷⁷ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

uitkeringsgerechtigden

De gemeente heeft niet schriftelijk vastgelegd op welke wijze zij wil bereiken dat uitkeringsgerechtigden uit de doelgroep worden voorgedragen bij het UWV voor een indicatie banenafpraak. Op basis van interviews met ambtenaren is dit wel duidelijk geworden. De rekenkamer heeft hieruit begrepen dat de afdeling Participatie alle uitkeringsgerechtigden heeft beoordeeld en 'gesegmenteerd' in verschillende doelgroepen (zie paragraaf 5-3-3).

niet-uitkeringsgerechtigden

Met name van niet-uitkeringsgerechtigden is bekend dat gemeenten vaak moeite hebben om deze groep in beeld te krijgen. Bovendien zijn veel gemeenten van oudsher terughoudend in het bieden van dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden en investeren zij meer in het aan werk helpen van uitkeringsgerechtigden.⁷⁸ Ook de gemeente Barendrecht is terughoudend in dezen. Zij hanteert het uitgangspunt dat er enkel hulp geboden wordt aan niet-uitkeringsgerechtigden, wanneer zij hier zelf om vragen en de persoon minimaal 12 uur per week inzetbaar is.⁷⁹

In een evaluatie van de Participatiewet uit 2016 geeft de gemeente echter aan een uitzondering te willen maken voor niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking. Deze groep bestaat voornamelijk uit voormalig Wajongeren. Deze groep heeft zolang zij jonger zijn dan 27 jaar vaak geen recht op een uitkering, omdat dan onderwijs de aangewezen voorziening is (Als onderwijs niet mogelijk is, kunnen zij in sommige gevallen wél voor een uitkering in aanmerking komen, maar omdat zij meestal bij hun ouders wonen, zal die uitkering vanwege de kostendelersnorm veelal zeer laag zijn). Wel hebben zij veelal behoefte aan ondersteuning bij het vinden van werk. Als zij nu geen werk vinden, hebben zij later vaak alsnog recht op een uitkering. De gemeente verwacht dat deze groep op de lange termijn zelfs de grootste doelgroep van het klantenbestand van de gemeente in het kader van de Participatiewet zal vormen. Om deze redenen wil de gemeente deze groep al op jonge leeftijd actief bereiken, via zogenoemde 'vindplaatsen' (praktijkonderwijs (Pro-scholen) en voortgezet speciaal onderwijs (VSO-scholen), zorg en justitiële instellingen), en helpen bij het vinden van een garantiebaan of beschut werk.⁸⁰

3-4 beschut werk

Eind 2016 had de gemeente de voorziening beschut werk nog niet ingericht. In 2018 heeft de gemeente in de verordening vastgesteld dat zij een hoger aantal beschutte werkplekken wil realiseren dan op grond van de ministeriële regeling is bepaald. Het uitgangspunt is om inwoners met een indicatie beschut werk zoveel mogelijk te plaatsen bij leerwerkbedrijven en dagbestedingsorganisaties of op basis van maatwerk ergens anders bij een reguliere werkgever.

⁷⁸ CentERdata, 'Werk uit zicht? Een verkenning van de dienstverlening aan mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie na invoering van de Participatiewet', Tilburg, 2018; Binnenlands bestuur, 'Wie helpt die arme nuggen?', 4 december 2009.

⁷⁹ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014; gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

⁸⁰ Gemeente Barendrecht, 'notitie Twee jaar Participatiewet', november 2016; gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018; interview ambtenaar BAR-organisatie.

Om de doelgroep in beeld te krijgen, wil de gemeente niet-uitkeringsgerechtigden (zo ook kandidaten beschut werk) actief benaderen via Pro- en VSO scholen en zorg- en justitiële inrichtingen.

De gemeente verwacht dat zij niet iedereen die ervoor in aanmerking komt direct kan plaatsen in een geschikte beschutte werkplek. De gemeente wil inwoners die op de wachtlijst staan voorzieningen bieden, zoals (arbeidsmatige) dagbesteding, sociale activering, scholing of schuldhulpverlening. Verder kan de gemeente instrumenten inzetten om cliënten 'job-ready' te maken, zoals participatieplaatsen of werkervaringsplaatsen.

Om werkgevers te ondersteunen bij het realiseren van beschutte werkplekken, kan de gemeente voorzieningen aanbieden om adequaat functioneren op de werkplek mogelijk te maken, zoals fysieke aanpassingen van de werkplek of de werkomgeving, uitsplitsing van taken of aanpassingen in de wijze van werkbegeleiding, werktempo of arbeidsduur. Ook kan de gemeente werkgeversinstrumenten en voorzieningen, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching, inzetten.

3-4-1 vooraf

In het beleidskader 'Participatiewet, Samenwerken aan werk', dat werd vastgesteld in april 2014, staat dat de gemeente Barendrecht beschut werk wil aanbieden aan mensen met een lage loonwaarde. Toch had de gemeente de voorziening beschut werk eind 2016 nog niet ingevuld.⁸¹ Zoals in paragraaf 2-4-1 staat, zijn gemeenten met ingang van 1 januari 2017 echter verplicht om beschut werk aan te bieden aan personen van wie gemeenten, op advies van het UWV, heeft vastgesteld dat zij uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben.⁸²

3-4-2 beschutte werkplekken creëren

Zoals in paragraaf 2-4-1 is beschreven, is bij ministeriële regeling bepaald dat de gemeente Barendrecht in 2019 in totaal zeven beschutte werkplekken moet creëren. In de verordening heeft de gemeente vastgesteld dat zij een hoger aantal dienstbetrekkingen mag realiseren. Dit betekent logischerwijs dat de gemeente in 2019 niet wil stoppen bij zeven dienstbetrekkingen beschut werk, maar elke burger met een indicatie beschut werk een dienstbetrekking wil aanbieden, ook als dat er meer dan zeven zijn.⁸³

De gemeente Barendrecht heeft geen eigen sociaal werkbedrijf en neemt ook niet deel aan een desbetreffende gemeenschappelijke regeling. Toch blijkt uit de evaluatie van de Participatiewet uit 2016 dat de gemeente de sociale werkbedrijven waarmee zij samenwerkt in het kader van de Wsw (Drechtwerk, Promen en voormalig Roteb) als meest logische partners beschouwde om beschut werk mee in te richten. Het uitgangspunt daarbij was dat de gemeente wilde samenwerken met de sociale werkbedrijven, maar wel ruimte wilde houden voor maatwerk. De gemeente heeft in 2015 oriënterende gesprekken gevoerd met sociale werkbedrijven, maar het is toen niet gelukt om afspraken te maken over beschut werk.⁸⁴ In 2016 sprak de gemeente

⁸¹ Gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018.

⁸² Participatiewet artikel 10b, eerste lid.

⁸³ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

⁸⁴ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

opnieuw de intentie uit de samenwerkingsrelatie met Drechtwerk en Promen in 2017 indien mogelijk te willen uitbreiden met de voorziening beschut werk.⁸⁵

In 2017 heeft de gemeente onderzocht op welke wijze werkgevers beschut werk gestalte kunnen geven buiten de huidige SW-bedrijven.⁸⁶ Uit gesprekken met ambtenaren blijkt dat de gemeente voornamelijk zoekt naar mogelijkheden bij leerwerkbedrijven en dagbestedingsorganisaties. Daarbij noemden zij ook een viertal voorkeuraanbieders. Ook bestaat volgens hen de mogelijkheid om kandidaten op maat te plaatsen bij een reguliere werkgever.⁸⁷

3-4-3 *doelgroep in beeld krijgen en voordracht UWV*

In het beleidskader en de verordening staat niet specifiek beschreven op welke wijze de gemeente de doelgroep in beeld moet krijgen en de voordracht bij het UWV heeft geregeld. Zoals blijkt uit paragraaf 3-3-5 wil de gemeente niet-uitkeringsgerechtigden (zo ook kandidaten beschut werk) actief benaderen via Pro- en VSO-scholen waar zij meestal onderwijs volgen voordat zij in aanmerking komen voor ondersteuning bij het vinden van werk. Ook wil zij het bereik van en het zicht op deze groep vergroten door samenwerking te zoeken met zorg- en justitiële instellingen.⁸⁸

3-4-4 *plaatsing*

De gemeente schrijft in de uitvoeringsregels te verwachten dat plaatsing op een geschikte werkplek niet altijd direct mogelijk is, omdat plaatsing een vorm van maatwerk moet zijn.⁸⁹ Het plaatsen van een kandidaat beschut werk is binnen de BAR-organisatie een taak van de klantmanagers Werk Baanafpraak/Beschut (afdeling Participatie).⁹⁰

3-4-5 *wachttijstvoorzieningen*

De gemeente heeft vastgelegd dat zij inwoners met een indicatie beschut werk die nog niet direct geplaatst kunnen worden een wachttijstvoorziening biedt, zoals (arbeidsmatige) dagbesteding, sociale activering, scholing, schuldhulpverlening en persoonlijke ondersteuning. Naast voorzieningen die hun grondslag vinden in de verordening, kan de gemeente ook voorzieningen inzetten die op grond van andere regelingen worden verstrekt, zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).⁹¹ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vormen van dagbesteding.

3-4-6 *instrumenten in voortraject*

De gemeente heeft in de verordening verschillende instrumenten opgenomen om inwoners die nog niet direct bemiddelbaar zijn naar werk 'job-ready' te maken. Naast scholing en sociale activering kan hierbij onder meer gedacht worden aan participatieplaatsen of werkervaringsplaatsen. Het gaat hierbij grosso modo om dezelfde instrumenten als die in het voortraject naar een garantiebaan kunnen worden ingezet (zie de toelichting op deze instrumenten in paragraaf 3-3-4).

⁸⁵ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

⁸⁶ Gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018.

⁸⁷ Interviews met ambtenaren BAR-organisatie.

⁸⁸ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

⁸⁹ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018, p. 21.

⁹⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

⁹¹ Gemeenteraad Barendrecht, 'raadsbesluit beschut werk', 30 januari 2018; gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

3-4-7 *werkgeversinstrumenten*

Om werkgevers te ondersteunen bij het realiseren van beschutte werkplekken kan de gemeente voorzieningen aanbieden om adequaat functioneren op de werkplek mogelijk te maken, zoals fysieke aanpassingen van de werkplek of de werkomgeving, uitsplitsing van taken of aanpassingen in de wijze van werkbegeleiding, werktempo of arbeidsduur.⁹²

Ook de in paragraaf 2-3-4 en 3-3-3 beschreven werkgeversinstrumenten en voorzieningen, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching kan de gemeente inzetten voor de doelgroep beschut werk. De gemeente schijft dat indien nodig zij een loonkostensubsidie wil inzetten voor de doelgroep beschut werk met een loonwaarde lager dan 30%.⁹³ Volgens de Participatiewet kan de loonkostensubsidie echter nooit hoger zijn dan 70% van het wettelijk minimumloon.⁹⁴

Zoals is beschreven in paragraaf 2-4-3 verlopen de voorzieningen voor Wajongers met een indicatie beschut werk in principe via het UWV.⁹⁵ Doordat er verschillen zijn in intensiteit en duur tussen de inzet van het instrument jobcoaching door de gemeente en het UWV kunnen werkgevers voor inwoners met een indicatie beschut werk te maken krijgen met verschillende regelingen. Ook kunnen de bedragen die gemeenten vergoeden in de praktijk afwijken (zie bijlage 6).

3-5 *financiën*

De gemeente ontvangt van het rijk financiële middelen om het beleid voor arbeidsgehandicapten te bekostigen als onderdeel van de gebundelde uitkering voor de uitvoering van de Participatiewet (het inkomensdeel) en van de integratie-uitkering sociaal domein. De gemeente Barendrecht heeft binnen de middelen die zij begroot voor de uitvoering van de Participatiewet niet gespecificeerd hoeveel daarvan bestemd is voor het beleid voor arbeidsgehandicapten. De uitgaven voor dit beleid bedroegen in 2018 in totaal € 117.466 voor loonkostensubsidie en € 24.569 voor jobcoaching.

Gemeenten ontvangen (naast de algemene middelen voor uitvoeringskosten via de algemene uitkering gemeentefonds) via twee verschillende geldstromen budget voor de ondersteuning van mensen uit de Participatiewet. Het budget voor de bekostiging van de verstrekking van loonkostensubsidie loopt via de gebundelde uitkering (ook wel Inkomensdeel genoemd). In 2018 ontving de gemeente een bedrag ad. € 7.505.302.⁹⁶ Gemeenten ontvangen dus één budget voor de bekostiging van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidie. Het is aan de gemeente zelf om te

⁹² Gemeenteraad Barendrecht, 'raadsbesluit beschut werk', 30 januari 2018; gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

⁹³ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

⁹⁴ Participatiewet, artikel 10d, lid 4.

⁹⁵ Beschut werk kan voor mensen met een Wajong-uitkering ingezet worden in combinatie met loonkostendispensatie verleend door het UWV.

Gemeenten hoeven voor deze groep dus geen loonkostensubsidie en overige voorzieningen in te zetten. Voor mensen met een andere uitkering van het UWV (zoals, WAO/WIA) is loonkostendispensatie echter niet mogelijk. Voor deze groep moeten gemeenten dus eventueel wel voorzieningen, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching, treffen. Bron: Rijksverheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', Den Haag, maart 2018.

⁹⁶ E-mail ambtenaar BAR-organisatie.

bepalen in welke mate dit budget wordt ingezet voor loonkostensubsidie.⁹⁷

Het budget voor de begeleiding en re-integratieondersteuning van mensen uit de Participatiewet loopt via de integratie-uitkering sociaal domein gemeentefonds, dat bestaat uit middelen voor de Wmo, de Jeugdwet en de Participatiewet. Ook de middelen uit deze integratie-uitkering zijn vrij besteedbaar. Bij de vaststelling van het macrobudget is het rijk uitgegaan van € 8.500 begeleidingskosten per jaar voor begeleiding op een beschutte werkplek en € 4000 begeleidingskosten per persoon voor een werknemer in een garantiebaan.⁹⁸ Maar gemeenten zijn hier niet aan gehouden. Zij bepalen zelf hoeveel zij willen uitgeven aan begeleiding van arbeidsgehandicapten.

De gemeente Barendrecht heeft binnen de middelen die worden ingezet voor uitvoering van de Participatiewet niet gespecificeerd hoeveel daarvan is begroot voor het beleid voor arbeidsgehandicapten. Wel is bekend hoeveel de gemeente uiteindelijk per jaar aan deze voorzieningen heeft uitgegeven. Dat was in 2018 in totaal € 117.466 voor loonkostensubsidie en € 24.569 voor jobcoaching.⁹⁹ In paragraaf 5-3-6 beoordeelt de rekenkamer de (geringe) omvang van die uitgaven.



⁹⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering. Kennisdocument', februari.

⁹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering. Kennisdocument', februari.

⁹⁹ E-mails ambtenaren BAR-organisatie.

4 omvang en bereik doelgroep

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk behandelt de rekenkamer de onderzoeksvragen 1 tot en met 3. In tabel 4-1 is aangegeven in welke paragrafen elk van deze onderzoeksvragen worden behandeld en, indien van toepassing, welke normen de rekenkamer daarbij heeft getoetst.

tabel 4-1: leeswijzer onderzoeksvragen en normen

paragraaf	onderzoeksvragen en normen
4-2	<i>Heeft de gemeente voldoende inzicht in de doelgroep inwoners met een (arbeids)beperking? (onderzoeksvraag 1)</i> norm: De gemeente heeft inzicht in de omvang van de doelgroep.¹⁰⁰
4-3	<i>Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een (arbeids)beperking te bereiken? (onderzoeksvraag 2)</i> normen: - De gemeente heeft adequate maatregelen genomen om met de doelgroep in contact te komen. - De gemeente heeft adequate maatregelen genomen om te bevorderen dat inwoners uit de doelgroep een indicatie aanvragen voor beschut werk of een garantiebaan.
4-4	<i>In hoeverre bereikt het beleid inwoners met een (arbeids)beperking? (onderzoeksvraag 3)</i> Bij de beantwoording van deze vraag heeft de rekenkamer geen normen getoetst, maar geanalyseerd hoeveel inwoners uit de doelgroep een indicatie hebben gekregen voor beschut werk of een garantiebaan, hoe dit aantal zich verhoudt tot de totale omvang van de doelgroep in Barendrecht en in hoeverre inzet van de gemeente heeft bijgedragen aan het aantal gerealiseerde indicaties

4-2 inzicht in doelgroep

Bij de voorbereiding in 2014 van de invoering van de Participatiewet heeft de gemeente een te beperkte prognose gemaakt van de doelgroep arbeidsgehandicapten. Volgens de raming van de gemeente destijds zou die doelgroep toenemen tot 72 inwoners in 2018. In die prognose heeft de gemeente echter twee groepen niet meegenomen, namelijk inwoners met een arbeidsbeperking die reeds langdurig in de bijstand zitten en inwoners met een arbeidsbeperking die niet-uitkeringsgerechtigd zijn. Voor de langere termijn heeft de gemeente geen prognose gemaakt. Uit een

¹⁰⁰ Naast inzicht in de omvang is het ook van belang dat de gemeente inzicht heeft in de samenstelling van de doelgroep, met name in hoeverre deze 'job-ready' is. Dit onderwerp komt aan de orde in paragraaf 5-3-3 t/m 5-3-5.

landelijke raming in 2015 valt op te maken dat de omvang van de doelgroep in Barendrecht mogelijk toeneemt tot 500 inwoners in 2055.

De gemeente heeft geen inzicht in het huidige aantal inwoners met een arbeidshandicap, maar dat aantal is waarschijnlijk hoger dan de gemeente in 2014 geraamd heeft. Volgens de gemeente zijn er per augustus 2019 in Barendrecht 69 uitkeringsgerechtigden met een indicatie voor een garantiebaan (67 personen) of voor beschut werk (twee personen). Daarnaast zijn bij de gemeente vijftien niet-uitkeringsgerechtigde inwoners bekend met een indicatie voor een garantiebaan (twaalf personen) of beschut werk (drie personen). Daarnaast is er een groep niet-uitkeringsgerechtigden die volledig buiten beeld is van het gemeentelijk beleid. Mogelijk zijn er in Barendrecht ongeveer 300 niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, waarvan het grootste deel waarschijnlijk jonger is dan 27 jaar en volledig buiten beeld is. Mogelijk hebben negentig van de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden een arbeidshandicap.

Ieder jaar komen er nieuwe arbeidsgehandicapten bij in Barendrecht. Zo verlaten jaarlijks naar schatting jaarlijks zo'n achttien Barendrechtse leerlingen het Pro- en VSO-onderwijs. Het merendeel van hen heeft een arbeidshandicap.

4-2-1 **prognose bij invoering decentralisatie**

In het beleidskader 'Samenwerken aan werk' (2014) staat een prognose van de aantallen arbeidsgehandicapte inwoners.¹⁰¹ De gemeente heeft die prognose beperkt tot die van extra klanten waarvoor de gemeente verantwoordelijk werd door de inperking van de Wajong. De gemeente verwachtte dat dit er vanaf 2015 jaarlijks achttien zouden zijn.¹⁰² Dat zouden er in 2018 dan inmiddels 72 moeten zijn. De gemeente heeft destijds geen raming gemaakt van de ontwikkeling van het aantal inwoners dat al langdurig in de bijstand zit met een arbeidsbeperking, noch van het aantal niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking (op de omvang van beide laatste groepen gaat de rekenkamer in paragraaf 4-2-2 in). Daarmee heeft de gemeente een te beperkte prognose gemaakt van de doelgroep.

De gemeente heeft geen raming gemaakt van de ontwikkeling van de omvang van de doelgroep in Barendrecht op langere termijn. Landelijk is zo'n raming bij de invoering van de Participatiewet wel gemaakt. Daaruit kwam naar voren dat het aantal mensen met een arbeidsbeperking op termijn in heel Nederland aanzienlijk in omvang zal toenemen, tot landelijk zo'n 200.000 à 250.000 in het jaar 2055.¹⁰³ Bij de gemeente Barendrecht is de genoemde landelijke raming bekend.¹⁰⁴ De rekenkamer heeft berekend dat op basis hiervan de te verwachten omvang van doelgroep in Barendrecht uitkomt op meer dan 500 inwoners in het jaar 2055.¹⁰⁵

¹⁰¹ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

¹⁰² Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

¹⁰³ Centrum Inclusieve Arbeidsorganisatie (CIAO), 'Een uitgewerkt sturingsmodel, de optimale weg naar participatie', 14 april 2015. Het CIAO is een instituut van de Universiteit van Maastricht in samenwerking met het UWV.

¹⁰⁴ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁰⁵ Hierbij is uitgegaan van de bevolkingsprognose van het CBS. Dat betekent voor Barendrecht een daling naar ruim 43.000 inwoners in 2040 en landelijk een stijging naar 18,4 mln. inwoners in het jaar 2060. Als het bevolkingsaantal in Barendrecht (in weerwil van de genoemde prognose) de komende jaren niet daalt of zelfs stijgt, dan komt het aantal arbeidsgehandicapten hoger uit dan de prognose van de rekenkamer.

4-2-2 huidige omvang

uitkeringsgerechtigden

Eind 2018 waren er in Barendrecht in totaal 546 inwoners die een uitkering van de gemeente ontvingen, bijna allemaal op grond van de Participatiewet.¹⁰⁶ Doordat de arbeidsmarkt de laatste jaren gunstig is voor werkzoekenden, zijn de afgelopen jaren meer mensen uitgestroomd uit de bijstand. Een keerzijde van deze (op zich positieve) ontwikkeling is dat de groep die ondanks deze gunstige arbeidsmarkt toch in de bijstand is gekomen of gebleven, gemiddeld een grotere afstand heeft tot de arbeidsmarkt.

Ook de gemeente Barendrecht herkent dit. De samenstelling van de caseload van de klantmanagers is zwaarder geworden.¹⁰⁷ Sommige uitkeringsgerechtigden hebben de capaciteit om onmiddellijk weer aan het werk te kunnen (ook wel aangeduid als 'jobready'), maar een steeds grotere groep heeft dit niet en heeft bijvoorbeeld eerst begeleiding nodig. In 2018 heeft de BAR-organisatie alle nieuwe en bestaande cliënten ingedeeld in verschillende categorieën die aangeven in welke mate zij 'jobready' zijn en/of in hoeverre zij de potentie hebben om dit te kunnen worden.¹⁰⁸ Voor dit onderzoek is met name relevant welk deel van de uitkeringsgerechtigden behoort tot de doelgroep voor garantiebanen en beschut werk.

Volgens de gemeente zijn er per augustus 2019 onder de Barendrechters die een uitkering ontvangen op grond van de Participatiewet 67 met een indicatie voor een garantiebaan en twee uitkeringsgerechtigden met een indicatie voor beschut werk.¹⁰⁹

niet-uitkeringsgerechtigden

Bij de afdeling Participatie van de BAR-organisatie zijn vijftien niet-uitkeringsgerechtigde Barendrechters bekend met een indicatie voor een garantiebaan (twaalf personen) of beschut werk (drie personen).¹¹⁰ De gemeente heeft echter geen inzicht in het totale aantal niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidshandicap.¹¹¹ De gemeente heeft ook geen schatting gemaakt van de omvang van deze groep. De rekenkamer heeft een schatting gemaakt op basis van doorvertaling van landelijke CBS-gegevens over niet-uitkeringsgerechtigden uit 2017. Als de rekenkamer de landelijke gegevens over het aantal niet-uitkeringsgerechtigden als percentage van alle inwoners vertaalt naar Barendrecht, dan zijn er in Barendrecht mogelijk een kleine 300 niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Uit landelijke gegevens van het CBS blijkt dat gemiddeld 30% van de niet-werkenden een arbeidsbeperking heeft. Op grond daarvan schat de rekenkamer dat het aantal niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden met een arbeidsbeperking in Barendrecht mogelijk rond de negentig ligt (30% van 300).¹¹²

¹⁰⁶ Gemeente Barendrecht, 'Maandrapportages 2018, jan t/m december', 2019. Van de 546 uitkeringsgerechtigden waren er 497 Participatiewet, 47 Ioaw/Ioaz (dit zijn regelingen voor oudere werklozen en zelfstandigen) en 2 Bbz (een regeling voor zelfstandigen).

¹⁰⁷ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁰⁸ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁰⁹ E-mails ambtenaar BAR-organisatie; ambtelijk wederhoor.

¹¹⁰ E-mails ambtenaar BAR-organisatie; ambtelijk wederhoor.

¹¹¹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹¹² CBS, Team Sociale Zekerheid, 'Maatwerktafel niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden', juli 2017. Volgens deze CBS-gegevens waren er op dat moment in Nederland 96.000 niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, dat wil zeggen 5,62 promille van de totale Nederlandse bevolking. Uitgaande van ditzelfde promillage voor de gemeente Barendrecht, die in 2017 in totaal 48.474 inwoners had, betekent dit 272 niet-uitkeringsgerechtigde

Binnen de groep niet-uitkeringsgerechtigden is de categorie jongeren tot 27 jaar (zowel in Barendrecht als landelijk) opvallend groot. Op basis van het CBS-onderzoek 'Jongeren buiten beeld' uit 2015 schat de rekenkamer dat in Barendrecht mogelijk meer dan 200 jongeren tussen de 15 en 27 jaar volledig buiten beeld zijn van het gemeentelijk beleid. Dat wil zeggen dat zij niet werken, geen onderwijs volgen en niet bij het UWV-werkbedrijf zijn ingeschreven als werkzoekende.¹¹³ Afgezet tegen voornoemde schatting van mogelijk rond de 300 niet-uitkeringsgerechtigden in Barendrecht in totaal, betekent dit dat de groep tot 27 jaar die volledig buiten beeld is, waarschijnlijk het grootste deel vormt van de niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden in Barendrecht. Deze bevinding wordt ondersteund door andere landelijke CBS-gegevens, waaruit blijkt dat in Nederland 93% van de niet-uitkeringsgerechtigden tot 27 jaar volledig buiten beeld is van het beleid.

Wmo-raad over jonge arbeidsgehandicapten buiten beeld

De Wmo-raad van de gemeente Barendrecht vermoedt dat het bij arbeidsgehandicapte jongeren die buiten beeld zijn van de gemeente onder meer gaat om:

- arbeidsgehandicapten jongeren zonder startkwalificatie die bij hun ouders wonen en niet zijn ingeschreven als werkzoekende;
- voormalige cliënten van de jeugdbescherming die na hun 18^e jaar in Barendrecht bij hun grootouders gaan wonen;
- jonge alleenstaande moeders met psychische problemen, die geen uitkering ontvangen, maar leven van een studielening.¹¹⁴

4-2-3 uitstroom onderwijs

scholen Pro en VSO

Veel jongeren met een arbeidsbeperking hebben praktijkonderwijs (Pro) of voortgezet speciaal onderwijs (VSO) gevolgd. Ieder jaar stromen Barendrechtse leerlingen van beide typen onderwijs uit. Voor zover bij de gemeente bekend, volgen Barendrechtse leerlingen in ieder geval voortgezet speciaal onderwijs (VSO) bij de A.J. Schreuderschool, het Accent VSO op Zuid en De Rank, allen in Rotterdam. Praktijkonderwijs volgen Barendrechtse leerlingen in ieder geval bij het Discoverycollege in Barendrecht, het Maximacollege in Ridderkerk en de Rotterdamse

werkzoekenden in Barendrecht. Het in de tekst genoemde percentage van 30% staat in CBS, 'Statistische trends – Belemmerd bij het vinden van werk', 2019, p.5.

¹¹³ Volgens het CBS-onderzoek 'Jongeren buiten beeld' (november 2015, p. 7) was in Barendrecht in 2013 zo'n 3 à 5,5% van de jongeren tussen 15 en 27 jaar volledig buiten beeld. In totaal waren in dat jaar volgens het CBS 134.000 aantal jongeren buiten beeld, wat neerkomt op 5,4% van de 2,5 mln. Nederlanders in deze leeftijdsgroep. In de leeftijdsgroep 15-24 jaar bevinden zich volgens de website waarstaatjegemeente.nl ruim 2,1 mln. jongeren in Nederland. De groep 15 tot 27-jarigen is met 2,5 mln. een factor 1,2 groter. De groep 15 tot 24-jarigen is in Barendrecht volgens waarstaatjegemeente.nl bijna 6.000. Uit de gegevens van de website waarstaatjegemeente.nl is op te maken dat in Barendrecht het aandeel jongere inwoners tussen de 15 en 24 jaar gerelateerd aan het totale inwonertal bijna exact gelijk is aan het landelijk aandeel (12,4% Barendrecht en 12,3% Nederland). De rekenkamer gaat er voor de berekening van uit dat dit aandeel voor de bevolkingsopbouw ook voor de groep van 24 tot 27 jaar dan ongeveer gelijk is (hierover zijn via het CBS geen gegevens beschikbaar). Dit betekent dat het aantal jongeren in Barendrecht tussen 15 en 27 jaar geschat kan worden op de factor 1,2 x 6.000 = 7200. Als, zoals het CBS aangeeft, in Barendrecht 3 à 5,5% van deze jongeren volledig buiten beeld is, dan betekent dit in absolute getallen 216 à 396 jongeren.

¹¹⁴ Interview Wmo-raad.

school het Olympiacollege.¹¹⁵ Er zijn dus minimaal zes scholen waar Barendrechtse leerlingen Pro- of VSO-onderwijs volgen.

De gemeente Barendrecht weet niet hoeveel Barendrechtse leerlingen er jaarlijks uitstromen uit Pro- en VSO-onderwijs. Ook het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft deze gegevens niet per afzonderlijke gemeente beschikbaar.¹¹⁶ De rekenkamer heeft daarom zelf een schatting gemaakt op basis van interviews met vertegenwoordigers van twee VSO-scholen en een Pro-school in de regio waar leerlingen uit Barendrecht onderwijs volgens. Uit die interviews maakt de rekenkamer op dat jaarlijks uit elk van deze drie scholen enkele leerlingen (twee á vier) uit Barendrecht uitstromen.¹¹⁷ Daarmee acht de rekenkamer het aannemelijk dat uit de zes scholen bij elkaar opgeteld jaarlijks gemiddeld zo'n 18 Barendrechtse leerlingen uitstromen uit Pro- en VSO-onderwijs. Dat betekent dat naar schatting mogelijk rond de 72 Barendrechtse jongeren in de periode 2015 t/m 2018 zijn uitgestroomd uit Pro- en VSO-onderwijs. Uit gesprekken die de rekenkamer heeft gevoerd met Pro- en VSO-scholen waar leerlingen uit Barendrecht onderwijs volgen, maakt de rekenkamer op dat de meerderheid van de uitstromers uit Pro- en VSO-onderwijs arbeidsgehandicapt is en na uitstroom in het Doelgroepregister wordt opgenomen. Al in de laatste fase van de schoolloopbaan van deze leerlingen wordt door scholen actief gestuurd op die registratie, bijvoorbeeld door te helpen bij de aanmelding voor het Doelgroepregister of door in ieder geval ouders te attenderen op het belang van aanmelding.¹¹⁸ Niettemin zijn er leerlingen die niet worden aangemeld voor het Doelgroepregister, bijvoorbeeld omdat zij door willen stromen naar het mbo-onderwijs (soms ondanks een negatief advies van de school) of omdat hun ouders de inschrijving van hun kind in het Doelgroepregister onwenselijk vinden vanwege het 'stigma' van een arbeidshandicap. Een deel van de (jaarlijks) ongeveer achttien Barendrechtse uitstromers is dus niet ingeschreven in het Doelgroepregister. De omvang van die groep is onbekend. Evenmin is bekend hoeveel van hen, zoals eerder in deze paragraaf is beschreven, volledig buiten beeld raken van het beleid.

andere scholen

Jongeren met een arbeidsbeperking hoeven niet noodzakelijkerwijs uit Pro- of VSO-onderwijs te komen. Zo zijn er bijvoorbeeld jongeren met een ontwikkelingsstoornis (zoals autisme) die regulier voortgezet onderwijs volgen en na afronding van hun onderwijsloopbaan arbeidsbeperkingen blijken te ervaren. Ook zijn er jongeren die gedurende of na hun schooltijd een chronische ziekte of beperking krijgen (denk aan een ernstig ongeluk of hersenbeschadiging). Deze groep komt niet 'vanzelf' in beeld bij de gemeente. De gemeente Barendrecht heeft geen zicht op de omvang van deze groep. Ook is niet duidelijk in hoeverre inwoners uit deze groep zijn opgenomen in het Doelgroepregister.

4-3 maatregelen bereiken doelgroep

De gemeente onderneemt onvoldoende om met niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapte inwoners in contact te komen en te bevorderen dat zij bij het UWV een indicatie aanvragen voor een garantiebaan of beschut werk. De gemeente zet namelijk niet actief communicatiemiddelen in (zoals folders, berichten in huis-

¹¹⁵ E-mail ambtenaar BAR-organisatie; interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹¹⁶ E-mail van het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

¹¹⁷ Interviews Pro-scholen; interview VSO-school.

¹¹⁸ Interview Pro-school; interview VSO-school.

aan-huisbladen of op social media) om hen te bereiken. In de praktijk wil de gemeente niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten bereiken via 'vindplaatsen' in de gemeente, zoals het team Wmo, de wijkteams en woonzorginstellingen. De hiertoe benodigde samenwerking van de afdeling Participatie met team Wmo, de wijkteams en woonzorginstellingen is echter nog niet van de grond gekomen.

Team Participatie onderhoudt wel goed contact met Pro- en VSO-scholen over leerlingen die uitstromen. Deze uitstromers hebben meestal al hulp van de school bij het aanvragen van een indicatie voor beschut werk of een garantiebaan en hebben daarbij dus geen hulp van de gemeente nodig. Ook voor uitkeringsgerechtigden biedt de gemeente actief hulp aan bij het aanvragen van een indicatie voor beschut werk of een garantiebaan, maar die hulp is meestal niet nodig. Arbeidsgehandicapte inwoners hebben meestal al zo'n indicatie als zij bij de gemeente een uitkering aanvragen.

4-3-1 indicator voor bereik

Als indicator of een inwoner bereikt is met het beleid voor arbeidsgehandicapten, hanteert de rekenkamer dat de inwoner een indicatie heeft van het UWV voor een garantiebaan of voor beschut werk of op een andere manier in beeld is als potentiële kandidaat voor een garantiebaan of beschut werk. De rekenkamer beschouwt elke maatregel van de gemeente die eraan bijdraagt dat arbeidsgehandicapte inwoners zo'n indicatie aanvragen, als een maatregel om de doelgroep te bereiken.

4-3-2 uitkeringsgerechtigden

Een voor de hand liggende maatregel om arbeidsgehandicapte inwoners te bereiken, is zoeken onder inwoners die een uitkering ontvangen op grond van de Participatiewet. Die inwoners zijn immers al in beeld bij de gemeente. Bovendien verrichten zij geen (of in geringe mate) betaalde arbeid. Dat kan uiteenlopende oorzaken hebben, waaronder het hebben van een arbeidshandicap.

Zoals beschreven in paragraaf 4-2-2, heeft de BAR-organisatie in 2018 alle nieuwe en bestaande uitkeringsgerechtigden van de drie gemeenten ingedeeld in verschillende categorieën en daarbij onder meer in kaart gebracht wie van hen behoren tot de doelgroep voor garantiebanen en beschut werk. De gemeente heeft aangegeven dat klantmanagers cliënten ondersteunen bij de aanvraag voor een indicatie. Desgewenst, zo geeft de gemeente aan, gaan klantmanagers met de cliënt mee naar het UWV als deze wordt uitgenodigd bij het UWV voor de beoordeling van de aanvraag door een arts en arbeidsdeskundige.¹¹⁹ In de praktijk zijn inwoners die voor een intake bij een klantmanager komen echter vaak al ingeschreven in het Doelgroepregister.¹²⁰ Uitkeringsgerechtigden hebben dus meestal geen hulp van de klantmanager nodig bij de aanvraag.

4-3-3 niet-uitkeringsgerechtigden

vooraf

Zoals beschreven in paragraaf 3-3-5 heeft de gemeenteraad in 2014 besloten geen actief beleid te voeren om niet-uitkeringsgerechtigden op te sporen.¹²¹ De gemeente heeft dan ook geen communicatiemiddelen als folders, berichten in huis-aan-

¹¹⁹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²¹ Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

huisbladen of social media ingezet om niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten te bereiken. Zij probeert dit wel via 'vindplaatsen'.¹²² Reden hiervoor is onder meer te voorkomen dat jongere niet-uitkeringsgerechtigden jarenlang thuis zitten en vervolgens later (als zij 27 jaar of ouder zijn en niet meer bij hun ouders wonen) alsnog een bijstandsuitkering aanvragen bij de gemeente.¹²³ De BAR-organisatie heeft in 2018 aparte klantmanagers aangesteld voor de doelgroep garantiebanen en beschut werk die onder meer contacten moeten onderhouden met organisaties die mogelijke vindplaatsen vormen. Die vindplaatsen zijn de gemeentelijke Wmo-adviseurs en daarnaast scholen, wijkteams en woonzorginstellingen.¹²⁴ Hierna beschrijft de rekenkamer wat de gemeente specifiek heeft ondernomen op elk van de genoemde vindplaatsen.

Wmo-adviseurs

Onder Wmo-cliënten kunnen arbeidsgehandicapten zijn die in aanmerking komen voor beschut werk of een garantiebaan. Tot 2019 heeft de gemeente geen actie ondernomen om dit in kaart te brengen.¹²⁵ In het voorjaar van 2019 heeft team Participatie contact gezocht met team Wmo om samen te verkennen hoe dit zou kunnen worden aangepakt.¹²⁶ Dit heeft nog niet geleid tot structurele samenwerking tussen beide teams. Volgens een geïnterviewde Wmo-adviseur is de samenwerking tussen beide teams in dezen voor verbetering vatbaar.¹²⁷

wijkteams

Ook onder cliënten van de Barendrechtse wijkteams, met name onder die met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking, kunnen zich inwoners bevinden die in aanmerking komen voor beschut werk of een garantiebaan. Als de wijkteams en team Participatie met elkaar zouden samenwerken, dan zouden zij samen kunnen bekijken voor welke cliënten dit geldt en welke ondersteuning die cliënten nodig hebben om 'jobready' te worden en een indicatie bij het UWV aan te vragen. Uit een interview met een ambtenaar van de BAR-organisatie komt echter naar voren dat de samenwerking tussen team Participatie en de wijkteams in Barendrecht nog niet van de grond is gekomen.¹²⁸ Ook vanuit de wijkteams in Barendrecht is aan de rekenkamer aangegeven dat er geen structurele samenwerking bestaat tussen de Barendrechtse wijkteams en Team Participatie van de BAR-organisatie.¹²⁹

wijkteammedewerker Barendrecht over samenwerking met Team Participatie

"Het ontbreken van structurele samenwerking tussen Team Participatie en de Barendrechtse wijkteams is een gemiste kans, omdat sommige cliënten gebaat zouden kunnen zijn bij beschut werk of een garantiebaan. (...) Het wijkteam zou bijvoorbeeld kandidaten uit de eigen caseload kunnen voordragen bij de klantmanagers en in samenspraak met het team Participatie bij potentiële kandidaten langs kunnen gaan. Bijvoorbeeld bij cliënten die niet gevonden willen worden of hun post niet openen. Voor deze groep is een actievere benadering nodig. Ook zouden wijkteammedewerkers

¹²² Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016; interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²³ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁴ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁶ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁷ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁸ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹²⁹ Interview wijkteammedewerker Barendrecht.

aan kunnen sluiten bij een gesprek tussen een cliënt en een klantmanager. (...) Maar er zijn geen directe lijntjes tussen het wijkteam en Team Participatie.”¹³⁰

zorginstellingen

In de gemeente Barendrecht zijn meerdere woonvormen voor mensen met een beperking. Betaald werk is zeker niet voor alle bewoners van die woonvormen mogelijk, maar een deel van deze bewoners behoort mogelijk wel tot de doelgroep voor beschut werk of een garantiebaan.¹³¹ Organisaties met een woonvorm voor gehandicapten in Barendrecht zijn stichting ASVZ (woonvoorziening Vrijheidsakker), stichting Pameijer (woonondersteuning Borgstede), Humanitas (locaties Klarinetweg en De Reling), Fokus Wonen (locatie Barendrecht Carnisselande) en IJsselmonde Oost (locatie Meliom). De rekenkamer heeft interviews gehouden met drie van de genoemde zorginstellingen in Barendrecht.¹³² Uit die interviews komt naar voren dat er mogelijk bewoners van deze instellingen zijn die in een beschutte werkvorm kunnen en willen werken, mits zij voldoende worden begeleid.

woonzorginstellingen Barendrecht over werk voor bewoners

“Cliënten weten niet eens van het bestaan van beschut werk. (...) Op dit moment komt het zelden voor dat iemand vanuit de arbeidsmatige dagbesteding doorstroomt naar werk. Er zijn echter wel bewoners waarvoor bekeken zou kunnen worden of zij over de capaciteiten beschikken om door te stromen. Diverse bewoners hebben namelijk wel degelijk toekomstdromen en willen niet hun hele leven lang in de 24-uurszorg wonen. Werk zou hen toekomstperspectief kunnen bieden.”¹³³

“Er verblijven cliënten bij ons die (op termijn) zouden kunnen doorstromen naar beschut werk. Op dit moment heeft nog geen van de cliënten beschut werk.”¹³⁴

De gemeente heeft aangegeven dat het contact met de zorginstellingen in Barendrecht verloopt via team Wmo en de wijkteams.¹³⁵ Eerder in deze paragraaf heeft de rekenkamer echter geconstateerd dat team Participatie niet structureel samenwerkt met team Wmo en ook niet met de Barendrechtse wijkteams. Dit betekent logischerwijs dat team Participatie ook niet via het team Wmo en wijkteams structureel contact onderhoudt met deze zorginstellingen. Twee van de drie geïnterviewde woonzorginstellingen hebben aangegeven dat er nooit contact is geweest met de gemeente Barendrecht over de mogelijkheden voor beschut- of ander werk voor bewoners van deze instellingen in Barendrecht.¹³⁶ Alle drie de geïnterviewde instellingen geven verder aan dat het wenselijk is dat de gemeente meer met hen samenwerkt om de mogelijkheden te onderzoeken voor hun bewoners

¹³⁰ Interview wijkteammedewerker Barendrecht.

¹³¹ Uit de interviews die de rekenkamer heeft gehouden met woonzorginstellingen in Barendrecht, blijkt dat een deel van de bewoners van deze instellingen werkzaam is in de sociale werkvoorziening. Dit zijn inwoners die vóór 2015 zijn ingestroomd in de Wsw. Diezelfde doelgroep moet sinds 2015 instromen in beschut werk.

¹³² De rekenkamer heeft interviews gehouden met medewerkers van stichting ASVZ (over woonvoorziening Vrijheidsakker), stichting Pameijer (over woonondersteuning Borgstede) en van Fokus Wonen (over de locatie Barendrecht Carnisselande).

¹³³ Interview zorgaanbieder.

¹³⁴ Interview zorgaanbieder.

¹³⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹³⁶ Interviews woonzorginstellingen Barendrecht.

om beschut- of ander werk te verrichten. Ook vinden alle drie de zorginstellingen het van belang dat de gemeente zich meer inzet om het beschut werk bekender te maken onder potentiële kandidaten, bijvoorbeeld door voorlichtingsbijeenkomsten hierover te houden voor hun bewoners.

Verder noemen twee van de drie geïnterviewde zorginstellingen als probleem dat de afdeling Participatie van de gemeente het verstandelijk niveau en/of de mentale vaardigheden van hun cliënten vaak te hoog inschat. Deze cliënten krijgen daardoor dan te weinig begeleiding in het traject naar werk, of worden geplaatst in een reguliere baan, terwijl dit voor hen te hoog gegrepen is. De instellingen geven aan dat zij zelf meestal wel goed zicht hebben op de capaciteiten van hun bewoners. De rekenkamer constateert derhalve dat ook om de inschatting van capaciteiten van kandidaten te verbeteren, de samenwerking tussen de gemeente en woonzorginstellingen verbetering behoeft. Ten slotte geeft ook een ambtenaar van de BAR-organisatie aan dat de gemeente intensiever zou kunnen optrekken met woonzorginstellingen.¹³⁷

scholen

De klantmanagers van de afdeling Participatie van de BAR-organisatie onderhouden contact met scholen voor speciaal onderwijs (VSO) en praktijk scholen (Pro) over leerlingen die uitstromen uit deze onderwijsvormen en mogelijk in aanmerking komen voor beschut werk of een garantiebaan. Volgens de gemeente gaat het daarbij bijvoorbeeld om Yulius/Discoverycollege in Barendrecht, de A.J. Schreuderschool in Rotterdam, het Olympiacollege in Rotterdam, het Accentcollege in Hoogvliet, het Maximacollege in Ridderkerk en De Rank in Dordrecht.¹³⁸ Tijdens deze contactmomenten worden de uitstroomleerlingen besproken.

De rekenkamer heeft drie van deze scholen (twee VSO-scholen en een Pro-school) geraadpleegd over hun ervaringen met de gemeente Barendrecht in dezen. Zij geven alle drie aan dat de communicatie met de gemeente over uitstroomleerlingen goed verloopt en 'de lijnen kort' zijn.¹³⁹ Uit de interviews komt verder naar voren dat zij (ouders van) uitstromende leerlingen helpen bij de aanmelding bij het UWV voor het Doelgroepregister garantiebanen of voor een indicatie beschut werk, of ouders en leerlingen in ieder geval wijzen op de mogelijkheid.¹⁴⁰ Voor het bereiken van deze uitstromende leerlingen in de vorm van een indicatie voor beschut werk of een garantiebaan is dus meestal geen actie van de gemeente nodig.

Zoals in paragraaf 4-2-3 is vastgesteld kunnen ook uit het reguliere voortgezet onderwijs in sommige gevallen leerlingen uitstromen met een arbeidshandicap. De rekenkamer heeft geen informatie aangetroffen die erop duidt dat de gemeente hierover contacten onderhoudt met reguliere scholen voor voortgezet onderwijs.

4-4 gerealiseerd bereik

In 2018 waren er 86 inwoners van Barendrecht met een indicatie voor een garantiebaan waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor bemiddeling naar zo'n baan. 79 van hen (92%) zijn in beeld bij de afdeling Participatie. Per augustus 2019

¹³⁷ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹³⁸ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹³⁹ Interview VSO-school; interviews Pro-scholen.

¹⁴⁰ Interview VSO-school; interviews Pro-scholen.

hadden vijf inwoners van Barendrecht een indicatie voor beschut werk. Tevens waren er bij de gemeente nog vier inwoners in beeld die mogelijk in aanmerking komen voor beschut werk, maar nog geen indicatie hadden. De meeste inwoners van Barendrecht met een indicatie voor een garantiebaan of beschut werk, hebben die indicatie niet dankzij een aanvraag of voordracht door de gemeente. Aangezien de totale omvang van het aantal arbeidsgehandicapten in Barendrecht niet bekend is, kan op basis van de absolute aantallen indicaties voor een garantiebaan of beschut werk niet worden afgeleid welk percentage van de doelgroep in Barendrecht ten onrechte geen indicatie heeft.

4-4-1 indicaties garantiebaan

Een arbeidsgehandicapte inwoner die een indicatie heeft gekregen voor een garantiebaan of beschut werk, kan worden beschouwd als 'bereikt'. Aan het eind van 2018 waren in het Doelgroepregister van het UWV-Rijnmond in totaal 258 inwoners van Barendrecht opgenomen met een indicatie voor een garantiebaan, waarvan 86 inwoners waarbij de gemeente verantwoordelijk is voor de bemiddeling naar een garantiebaan (de andere 172 geïndiceerde Barendrechters zijn cliënten van het UWV).¹⁴¹ In paragraaf 4-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat bij de afdeling Participatie van de gemeente per augustus 2019 in totaal 67 uitkeringsgerechtigden en twaalf niet-uitkeringsgerechtigden bekend zijn die een indicatie hebben voor een garantiebaan. Dat zijn er bij elkaar 79. Daarmee zijn 79 van de 86 (92%) van de inwoners met een indicatie voor een garantiebaan bekend bij de gemeente.

Cliënten kunnen op verschillende manieren in het Doelgroepregister voor een garantiebaan terechtkomen (zie bijlage 5). De gemeente kan cliënten bijvoorbeeld doorverwijzen naar het UWV. De gemeente heeft aangegeven dat klantmanagers de cliënt dan ondersteunen bij de aanvraag.¹⁴² Ook kunnen burgers zich via de website van het UWV zelf aanmelden voor het Doelgroepregister en is sinds 2015/2016 de 'Praktijkroute' mogelijk. Dit houdt in dat mensen met een arbeidsbeperking die al werk hebben en van wie op de werkplek is vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben onder het wettelijk minimumloon (WML), zonder beoordeling door het UWV worden opgenomen in het Doelgroepregister. Cliënten die nu binnenkomen bij de gemeente zijn volgens de gemeente vaak al ingeschreven in het Doelgroepregister.¹⁴³ Dit betekent dat de inwoners van Barendrecht die tot nu zijn geïndiceerd voor een garantiebanen, die indicatie veelal niet hebben gekregen door middel van inzet van de gemeente.

4-4-2 indicaties beschut werk

Per augustus 2019 hadden vijf inwoners van Barendrecht een indicatie voor beschut werk. Tevens waren er bij de gemeente nog vier inwoners in beeld die mogelijk in aanmerking komen voor beschut werk, maar nog geen indicatie hadden.¹⁴⁴ Uit gegevens van het UWV Rijnmond blijkt dat tot en met het eerste kwartaal van 2019 meer dan 70% van de indicaties voor beschut werk waren aangevraagd door de

¹⁴¹ UWV-Rijnmond, 'Transparantie van klantprofielen banenafpraak, vierde kwartaal 2018', 2019.

¹⁴² Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁴³ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁴⁴ E-mail ambtenaar BAR-organisatie; ambtelijk wederhoor.

betreffende inwoner zelf en dus niet door de gemeente.¹⁴⁵ Dit betekent dat de inwoners van Barendrecht die tot nu zijn geïndiceerd voor beschut werk, die indicatie veelal niet hebben gekregen door middel van inzet van de gemeente.

¹⁴⁵ UWV-Rijnmond, 'Rapportage beschut werk- vierde kwartaal 2018', 2019. Tot en met het eerste kwartaal van 2019 waren in de regio Rijnmond 325 indicaties aangevraagd voor beschut werk, waarvan 92 (28%) door de gemeente en 233 (72%) door burgers zelf. Van de 325 aanvragen leidden er 264 tot een indicatie voor beschut werk. Van de 264 indicaties waren er 81 (31%) aangevraagd door de gemeente.



5 uitvoering en resultaten

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk behandelt de rekenkamer de onderzoeksvragen 4 en 5. Omwille van de begrijpelijkheid van de gepresenteerde bevindingen wordt, in afwijking van de gebruikelijke volgorde, eerst onderzoeksvraag 5 behandeld (in paragraaf 5-2, over de resultaten) en daarna onderzoeksvraag 4 (in paragraaf 5-3, over de uitvoering). Eerst worden dus de resultaten gepresenteerd en daarna de verklaringen vanuit de uitvoering voor de behaalde resultaten. In tabel 5-1 is die volgorde schematisch weergegeven waarbij, indien van toepassing, ook is aangegeven welke normen de rekenkamer heeft getoetst.

tabel 5-1: leeswijzer onderzoeksvragen en normen

paragraaf	onderzoeksvragen en normen
5-2	<i>In hoeverre draagt het beleid eraan bij dat inwoners met een arbeidsbeperking aan beschut werk of een garantiebaan komen? (onderzoeksvraag 5)</i> Bij de beantwoording van deze vraag heeft de rekenkamer geen normen getoetst, maar geanalyseerd hoeveel inwoners zijn geplaatst in beschut werk of een garantiebaan en hoe dit zich verhoudt tot de bevindingen in hoofdstuk 4 over de omvang van de doelgroep.
5-3	<i>Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een arbeidsbeperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen? (onderzoeksvraag 4)</i> normen: • de gemeente heeft adequate afspraken gemaakt met samenwerkingspartners zoals sociale werkbedrijven en andere werkgevers om beschutte werkplekken en garantiebanen te creëren (paragrafen 5-3-1 en 5-3-2); • de gemeente bewerkstelligt dat zij zelf of het regionaal werkbedrijf voldoende bemiddelt om inwoners die hiervoor in aanmerking komen in een beschutte werkplek of een garantiebaan te plaatsen, bij de gemeente of bij een andere werkgever (paragrafen 5-3-3 en 5-3-4); • de gemeente heeft adequate voorzieningen getroffen voor inwoners met een arbeidsbeperking die nog niet 'jobready' zijn of voor wie nog geen geschikte beschutte werkplek of garantiebaan beschikbaar is (paragraaf 5-3-5); • de gemeente zorgt dat werkgevers voldoende worden ondersteund om inwoners met een arbeidsbeperking te plaatsen, in de vorm van loonkostensubsidie en de beschikbaarheid van begeleiding (paragraaf 5-3-6).

5-2 resultaten

5-2-1 garantiebanen

Eind 2018 hadden 28 van de 86 geïndiceerde inwoners voor wie de gemeente (en niet het UWV) verantwoordelijk is, daadwerkelijk een garantiebaan. Dit betekent dat 58

van hen (ruim 67%) geen garantiebaan hadden. Daarbovenop hadden naar schatting van de rekenkamer mogelijk ongeveer negentig niet-uitkeringsgerechtigde inwoners met een arbeidshandicap geen garantiebaan en hier ook geen indicatie voor, terwijl een deel van hen er mogelijk wel voor in aanmerking komt. Dit is de groep die volledig buiten beeld is van de gemeente.

In 2018 waren bij de BAR-organisatie dertien medewerkers in dienst in een garantiebaan. Daarnaast werkten in de BAR-organisatie op detacheringsbasis tien werknemers vanuit sociale werkbedrijven in een garantiebaan. Daarmee heeft de BAR-organisatie voldaan aan het wettelijk quotum van 20,5 garantiebanen voor dat jaar. Echter, slechts één van de werknemers die per maart 2019 een garantiebaan hebben bij de BAR-organisatie is inwoner van Barendrecht.

Zoals beschreven in paragraaf 2-3-1 gold in 2018 een wettelijke verplichting voor elke gemeente om in 2018 minimaal 1,93% van de eigen formatie in te vullen door middel van garantiebanen.¹⁴⁶ Voor de BAR-organisatie betekent dit quotum dat in 2018 in totaal 20,5 garantiebanen van 25,5 uur per week moesten zijn gerealiseerd.¹⁴⁷ In 2018 had de BAR-organisatie dertien garantiebanen ingevuld in de eigen formatie. Daarnaast werkten in de BAR-organisatie op detacheringsbasis tien werknemers vanuit sociale werkbedrijven in een garantiebaan. Deze gedetacheerden tellen mee voor het halen van het quotum¹⁴⁸, waarmee het totaal op 23 gerealiseerde garantiebanen binnen de BAR komt.¹⁴⁹ Daarmee heeft de BAR-organisatie het wettelijk quotum dus gehaald.¹⁵⁰ Uit informatie van de gemeente uit maart 2019 blijkt dat van de werknemers met een garantiebaan bij de BAR-organisatie er slechts één inwoner woonachtig is in Barendrecht.¹⁵¹

Het totaal aantal inwoners van Barendrecht met een garantiebaan nam in 2018 toe van twintig in januari 2018 naar in totaal 28 in december 2018, een toename dus van acht garantiebanen.¹⁵² Van die 28 inwoners met een garantiebaan is er één werkzaam bij de BAR-organisatie (zie vorige alinea). De andere 27 inwoners met een garantiebaan werken bij een andere werkgever. Bij het UWV waren eind 2018 in totaal 258 inwoners van Barendrecht geregistreerd met een indicatie voor een garantiebaan.¹⁵³ In paragraaf 4-4 is vastgesteld dat de gemeente voor 86 van die 258 geïndiceerden verantwoordelijk is om ze te plaatsen in een garantiebaan (bij de gemeente zelf of elders).¹⁵⁴ Aangezien 28 van die 86 geïndiceerden een garantiebaan hebben, hebben de 58 anderen (ruim 67%) zo'n baan dus niet. Daarnaast hadden naar schatting van de

¹⁴⁶ Voor 2019 gold zelfs een hogere verplichting (2,14%), maar dit quotum is door de rijksoverheid inmiddels opgeschort in afwachting van nieuwe wet- en regelgeving.

¹⁴⁷ Het quotum schrijft voor dat het moet gaan om garantiebanen van 25,5 uur per week. Dat betekent voor Barendrecht $20,5 \times 25,5 = 523$ uur per week in 2018. Uit informatie van de gemeente (e-mail ambtenaar BAR-organisatie) blijkt dat het aantal verloonde uren van de garantiebanen van de BAR-organisatie hoger is dan die 523. Daarmee voldoet de BAR-organisatie dus aan het quotum voor 2018.

¹⁴⁸ Quotumwet.nl. Tips. Verkregen op 16 juli 2019 van <https://quotumwet.nl/quotumwet-tips>.

¹⁴⁹ E-mail ambtenaar BAR-organisatie. De gemeente heeft aangegeven dat de BAR-organisatie in 2018 in totaal voor 541 verloonde uren werknemers in dienst had in een garantiebaan. Uitgaande van 36 uur voor een formatieplaats is dit $541 : 36 = 15$ fte.

¹⁵⁰ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

¹⁵¹ Excel-overzicht met aantal doelgroepen Barendrecht per werkgever, ontvangen per e-mail ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁵² Er zijn naast de genoemde 28 ook inwoners met een garantiebaan voor wie het UWV verantwoordelijk is. Bron: 'Tussenrapportage sociaal domein – heel jaar 2018 Barendrecht', 2019.

¹⁵³ UWV-Rijnmond, 'Transparantie van klantprofielen banenafpraak, vierde kwartaal 2018', 2019.

¹⁵⁴ De andere 172 zijn cliënten van het UWV, bijvoorbeeld inwoners met een Wajong-uitkering.

rekenkamer mogelijk ongeveer negentig niet-uitkeringsgerechtigde inwoners met een arbeidshandicap geen garantiebaan en hier ook geen indicatie voor, terwijl een deel van hen hier mogelijk wel voor in aanmerking komt. Deze groep is volledig buiten beeld is van het beleid (zie paragraaf 4-2).

5-2-2 **beschut werk**

In de periode van 2015 tot en met 2018 heeft de gemeente Barendrecht geen enkele inwoner in beschut werk geplaatst. Per augustus 2019 heeft de gemeente drie beschutte werkplekken gerealiseerd (van gemiddeld 21 uur per week). De gemeente heeft daarmee 29% van het door het rijk opgelegde quotum voor 2019 (zeven werkplekken van gemiddeld 31 uur per week) weten te realiseren. Dat betekent verder dat 67% van de negen mogelijke kandidaten die bij de gemeente bekend zijn dat werk niet heeft. In werkelijkheid zijn er mogelijk nog meer inwoners die in aanmerking komen voor beschut werk. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die voorheen via de Wsw aan het werk waren, maar niet langer in beeld zijn bij de gemeente. Daarbovenop komen naar schatting ongeveer negentig niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapte inwoners zonder indicatie beschut werk die niet in beeld zijn bij de gemeente, maar waarvan een deel mogelijk wel in aanmerking komt voor dit werk.

Het aantal plaatsingen beschut werk in Barendrecht loopt achter bij het landelijk gemiddelde. Eind 2018 was landelijk 54% van het aantal geïndiceerden geplaatst en in de arbeidsregio Rijnmond 70%. In Barendrecht was per eind 2018 nog geen enkele inwoner van Barendrecht in beschut werk geplaatst.

Eind 2016 had de gemeente Barendrecht nog niets geregeld voor de voorziening beschut werk (zie paragraaf 3-4). Sinds januari 2017 zijn gemeenten verplicht om beschut werk aan te bieden aan inwoners met een indicatie.¹⁵⁵ Daarmee werd het realiseren van deze werkplekken nog urgenter. Eind 2018 had de gemeente Barendrecht echter nog altijd geen enkele inwoner in beschut werk geplaatst.¹⁵⁶ Zoals is beschreven in paragraaf 2-4, geldt sinds 2018 vanuit het rijk zelfs een quotum voor elke afzonderlijke gemeente. De gemeente Barendrecht moet van het rijk in 2019 minimaal zeven inwoners hebben geplaatst in beschut werk. Op de lange termijn moet dit aantal oplopen tot 45 inwoners in beschut werk.

Per augustus 2019 had de gemeente Barendrecht drie kandidaten in beschut werk geplaatst. Met die drie plaatsen heeft de gemeente bij elkaar opgeteld een formatieomvang gerealiseerd van in totaal 62 uur.¹⁵⁷ Dat is gemiddeld per werkplek bijna 21 uur per week. Daarmee telt deze realisatie voor het rijksquotum (dat uitgaat van werkplekken van gemiddeld 31 uur per week) als twee beschutte werkplekken. Dat wil zeggen dat de gemeente 2/7 (29%) van het quotum heeft gerealiseerd. Daarmee ligt de gemeente niet op schema om per eind 2019 de vereiste zeven werkplekken van gemiddeld 31 uur per week te realiseren.

Aangezien de gemeente verplicht is om elke inwoner met een indicatie voor beschut werk ook te plaatsen in zo'n werkplek, is het voor de gemeente van belang te weten hoeveel inwoners zo'n indicatie hebben of hier mogelijk voor in aanmerking komen. Per augustus 2019 had de gemeente negen inwoners in beeld die (mogelijk) in

¹⁵⁵ Participatiewet artikel 10b, eerste lid.

¹⁵⁶ Gemeente Barendrecht, 'Maandrapportage sociaal domein Barendrecht, peildatum 31 december 2018', 2019.

¹⁵⁷ E-mail ambtenaar BAR-organisatie. Het betreft drie plaatsingen voor respectievelijk 13, 37 en 12 uur per week. Dit is bij elkaar opgeteld 62 uur.

aanmerking komen voor beschut werk, inclusief de drie geplaatste kandidaten (zie paragraaf 4-4). Daarmee heeft de gemeente voor 33% van de inwoners die bij de gemeente bekend zijn, zo'n werkplek gerealiseerd en voor 67% van hen dus niet. In ambtelijk wederhoor werd opgemerkt dat er in werkelijkheid mogelijk nog meer inwoners zijn die in aanmerking komen voor beschut werk. Het gaat dan bijvoorbeeld om personen die voorheen via de Wsw aan het werk waren, maar niet langer in beeld zijn bij de gemeente.¹⁵⁸ Daarbovenop komen naar schatting ongeveer negentig niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapte inwoners zonder indicatie beschut werk die niet in beeld zijn bij de gemeente, maar waarvan een deel mogelijk wel in aanmerking komt voor beschut werk (zie paragraaf 4-2).

Barendrecht loopt met het aantal plaatsingen in beschut werk achter bij het landelijk gemiddelde. Landelijk was namelijk in 2018 (toen in Barendrecht nog niemand was geplaatst) bijna 54% van de mensen met een indicatie geplaatst in beschut werk.¹⁵⁹ De gemeente loopt nog verder achter bij het gemiddelde van alle gemeenten in de regio Rijnmond. In de regio was eind 2018 70% van de geïndiceerden geplaatst in beschut werk.¹⁶⁰

5-3 uitvoering

5-3-1 creëren garantiebanen

Het WSP-BAR voert haar taak om werkgevers te ondersteunen bij het realiseren van garantiebanen onvoldoende uit. Het WSP-BAR is namelijk niet proactief in het benaderen van werkgevers om ze te informeren over de mogelijkheden met betrekking tot garantiebanen. Dit, terwijl het actief benaderen van werkgevers juist wel nodig is om die banen te realiseren. Werkgevers hebben zelf namelijk veelal onvoldoende kennis van de mogelijkheden in dezen. Het WSP-BAR heeft waarschijnlijk niet of nauwelijks bijgedragen aan het realiseren van de huidige 28 garantiebanen waarin Barendrechtse arbeidsgehandicapten werkzaam zijn.

Zoals beschreven in paragraaf 3-3, hebben de BAR-gemeenten een eigen werkgeversservicepunt ingesteld, het WSP-BAR. Het WSP-BAR heeft onder meer als taak om werkgevers te benaderen en te informeren over de mogelijkheden in het kader van garantiebanen.¹⁶¹ Om vacatures te vinden voor werkzoekenden onderhoudt het WSP-BAR contacten met een netwerk van werkgevers. Daarnaast laat het WSP-BAR zich door het WSPR informeren over vacatures in de hele regio Rijnmond.¹⁶² Het WSP-BAR is echter in de praktijk niet actief in het verkennen van de arbeidsmarkt specifiek voor garantiebanen.¹⁶³ Volgens het WSP-BAR heeft het momenteel niet

¹⁵⁸ ambtelijk wederhoor.

¹⁵⁹ Van de 4.094 personen die een indicatie Beschut werk hebben, wachtte op 30 december 2018 nog bijna de helft (1.899 personen, dat is ruim 46 procent) op een werkplek. 2195 (bijna 54%) van de mensen met een indicatie was dus wel geplaatst in beschut werk. Bron: Landelijke cliëntenraad zeggenschap in werk en inkomen, 'Thermometer Beschut Werk, Wel budget, weinig werkplekken', maart 2019.

¹⁶⁰ 144 van de 198 geïndiceerden waren op 31 december 2018 geplaatst in beschut werk. Bron: UWV Rijnmond, 'rapportage beschut werk- vierde kwartaal 2018', 2019.

¹⁶¹ Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

¹⁶² Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁶³ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

zoveel zin om “de markt te bestormen” op zoek naar garantiebanen, omdat de inwoners die nu een indicatie hebben vaak nog niet direct matchbaar zijn.¹⁶⁴ Doordat het WSP-BAR niet actief is in het verkennen van de arbeidsmarkt voor garantiebanen en het informeren van bedrijven over de mogelijkheden in dezen, benut de gemeente de mogelijkheden om garantiebanen te creëren onvoldoende. Dit wringt des te meer, aangezien er krapte is op de arbeidsmarkt en er dus kansen zijn om mensen aan het werk te helpen. Maar werkgevers hebben, ook volgens het WSP-BAR zelf, vaak geen of onvoldoende kennis van de mogelijkheden om iemand uit de doelgroep aan te nemen in een garantiebaan.¹⁶⁵ Met name de geïnterviewde scholen (speciaal onderwijs en praktijkonderwijs) en de Wmo-raad hebben bij de rekenkamer aangegeven dat de gemeente niet actief genoeg is in het warm maken van werkgevers om mensen uit de doelgroep aan te nemen.¹⁶⁶

scholen over rol gemeente bij werving werkgevers

“Bedrijven in Barendrecht geven vaak aan de ze de leerlingen niet kunnen gebruiken, omdat zij niets zouden kunnen. (...) Een goede voorlichting zou wat dat betreft een eerste stap zijn. In Rotterdam worden er bijvoorbeeld ondernemersdagen georganiseerd, waar scholen en bedrijven met elkaar in contact worden gebracht. Dit werkt erg goed. In Barendrecht is er echter nog weinig draagvlak onder bedrijven. Het is de taak van de gemeente om bedrijven voor te lichten en warm te maken.”¹⁶⁷

“De gemeente zou meer kunnen doen om bedrijven te informeren en warm te maken voor de doelgroep. Het Maximacollege zit in een ondernemersvereniging en merkt dat veel ondernemers niet op de hoogte zijn van de afspraken en te weinig weten van garantiebanen.”¹⁶⁸

“Voor bedrijven is het veelal onbekend terrein, ze weten niet hoe ze dit kunnen aanpakken. (...) Bedrijven zijn er vaak niet mee bekend wat ze kunnen verwachten van iemand uit de doelgroep.”¹⁶⁹

Volgens het WSP-BAR komen de meeste vacatures uit het netwerk van de jobcoachorganisaties, omdat die organisaties weten welke bedrijven er openstaan voor mensen uit de doelgroep. De jobcoachorganisaties halen zelf vacatures binnen voor garantiebanen voor inwoners van de Barendrecht, onder de voorwaarde dat zij zelf de jobcoaching mogen verzorgen.¹⁷⁰ Zij onderhouden hierover zelf rechtstreeks contact met de klantmanagers van team Participatie. Het WSP-BAR is dan niet noodzakelijkerwijs betrokken en ook niet altijd op de hoogte van de vacatures die op die manier tot stand komen.¹⁷¹ Dit duidt erop dat het WSP-BAR niet of nauwelijks heeft bijgedragen aan het realiseren van de huidige 28 garantiebanen van Barendrecht.

¹⁶⁴ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁶⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁶⁶ Interview VSO-school; interviews Pro-scholen; interview WMO-raad.

¹⁶⁷ Interview VSO-school.

¹⁶⁸ Interview Pro-school.

¹⁶⁹ Interview Pro-school.

¹⁷⁰ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁷¹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

Zoals in paragraaf 5-2 staat, is er één inwoner van Barendrecht in een garantiebaan in dienst bij de BAR-organisatie. Het realiseren van garantiebanen bij de BAR-organisatie wordt in de praktijk binnen de BAR-organisatie vooral uitgevoerd door de afdeling Participatie in samenwerking met de afdelingen HRM en Beheer & Onderhoud.¹⁷² Daarmee is het onwaarschijnlijk dat het WSP-BAR een rol heeft gespeeld bij het realiseren van deze garantiebaan.

5-3-2 creëren beschutte werkplekken

De gemeente ondervindt aanzienlijke problemen bij het creëren van beschutte werkplekken. Hiervoor zijn drie oorzaken aan te wijzen. Ten eerste neemt Barendrecht sinds 2011 niet meer deel aan de gemeenschappelijke regeling voor sociale werkvoorziening Drechtwerk en is de gemeente daarna ook niet gaan deelnemen aan een ander sociaal werkbedrijf. Ten tweede heeft de gemeente ervoor gekozen om bij voorkeur beschutte werkplekken te realiseren bij andere werkgevers dan SW-bedrijven, maar die werkgevers blijken veelal niet de benodigde begeleiding en aanpassingen te kunnen bieden. Ten derde heeft de gemeente sinds 2017 de mogelijkheden om alsnog beschutte werkplekken te realiseren via afspraken met SW-bedrijven in de regio (zoals Drechtwerk en het Robedrijf) onvoldoende verkend.

geen eigen sociaal werkbedrijf

Zoals beschreven in paragraaf 3-2 streeft de gemeente er naar dat inwoners zoveel mogelijk betaald werk verrichten bij 'gewone' werkgevers. De gemeente heeft geen eigen sociale werkvoorziening waar inwoners in beschut werk geplaatst kunnen worden. Dat was tot het jaar 2011 anders. Tot dat jaar namen de gemeenten Barendrecht en Ridderkerk voor het uitvoeren van de sociale werkvoorziening deel aan de gemeenschappelijke regeling Drechtwerk.¹⁷³ Daarna plaatste de gemeente tot 2015 kandidaten voor de sociale werkvoorziening tegen betaling bij Drechtwerk en bij andere SW-bedrijven zoals Het Robedrijf (het sociale werkbedrijf van de gemeente Rotterdam). Op dit moment werken nog altijd zo'n 100 Wsw-ers uit Barendrecht en Ridderkerk bij Drechtwerk.¹⁷⁴ Zoals beschreven in paragraaf 3-4-2 heeft de gemeente in de periode rond de invoering van de decentralisaties in 2015 geprobeerd om met SW-bedrijven afspraken te maken over plaatsing van kandidaten voor het nieuwe beschut werk in die bedrijven, waaronder Drechtwerk. Dat is echter op dat moment niet gelukt. Zo had Drechtwerk, dat op dat moment de organisatie moest inkrimpen, toen geen mogelijkheid om inwoners te plaatsen uit gemeenten die niet deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling.¹⁷⁵ Inmiddels werken bij Drechtwerk 28 mensen in het nieuwe beschut werk, maar dat zijn dus geen inwoners van Barendrecht.¹⁷⁶

andere werkgevers

Sinds 2018 is de gemeente zich gaan inspannen om beschutte werkplekken te creëren door contacten te leggen met andere werkgevers dan SW-bedrijven, zoals

¹⁷² Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.

¹⁷³ Interview sociale werkvoorziening. Bij die gemeenschappelijke regeling (die op dit moment bestaat uit de gemeenten Sliedrecht, Zwijndrecht, Papendrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Alblasserdam en Dordrecht) werken op dit moment nog altijd ongeveer 100 inwoners uit Barendrecht en Ridderkerk die na de uittreding van Barendrecht en Ridderkerk uit de gemeenschappelijke regeling hun baan in de sociale werkvoorziening bij Drechtwerk mochten behouden.

¹⁷⁴ Interview sociale werkvoorziening.

¹⁷⁵ Interview sociale werkvoorziening.

¹⁷⁶ Interview sociale werkvoorziening.

leerwerkbedrijven en dagbestedingsorganisaties (zie paragraaf 3-4-2).¹⁷⁷ Deze taak wordt uitgevoerd door de afdeling Participatie van de BAR-organisatie. Volgens informatie van deze afdeling blijkt het echter lastig om op die manier kandidaten te plaatsen. Oorzaken zijn dat werkgevers huiverig zijn om de aanpassingen te verrichten zodat een arbeidsgehandicapte in hun bedrijf aan de slag kan. Verder hebben werkgevers volgens de afdeling Participatie niet altijd voldoende mogelijkheden om de kandidaten te begeleiden.¹⁷⁸ Ook andere organisaties met kennis van de doelgroep (het UWV, een school voor praktijkonderwijs en de Wmo-raad) hebben aan de rekenkamer aangegeven dat het creëren van beschutte werkplekken bij andere werkgevers dan een sociale werkvoorziening een moeilijk begaanbare weg is.¹⁷⁹

organisaties met kennis doelgroep over realiseren van beschutte werkplekken

medewerker UWV

"Het kleine aantal beschutte werkplekken wordt mogelijk veroorzaakt doordat Barendrecht geen eigen SW-bedrijf heeft. (...) Veel werkgevers zijn huiverig om werknemers met een beperking in dienst te nemen. Zij hebben immers veel begeleiding nodig en er moet veel ingeregeld worden. Gemeenten met eigen SW-bedrijven waren al ingericht om beschut werk te bieden."¹⁸⁰

Wmo-raad

"Het is moeilijk om mensen met een indicatie beschut werk te plaatsen bij een reguliere werkgever. De sociale werkvoorziening is beter toegerust op de doelgroep, maar een plek bij de sociale werkvoorziening kost geld. De gemeente moet zich actiever inzetten om beschutte werkplekken te creëren. Iedereen willen plaatsen bij een reguliere werkgever is een heilloze weg."¹⁸¹

medewerker Pro-onderwijs

"Het zou goed zou als Barendrecht een sociaal werk bedrijf zou hebben. Dit geldt in het bijzonder voor leerlingen die in aanmerking komen voor beschut werk. Ik ken op dit moment geen ondernemers waar ik deze leerlingen zou kunnen plaatsen."¹⁸²

alsnog sociale werkbedrijven benaderen

Gelet op de hiervoor geschetste problemen, ligt het in de lijn der verwachting dat de gemeente de mogelijkheden verkent om beschutte werkplekken alsnog te realiseren bij SW-bedrijven in de regio. De gemeente heeft dan ook eind 2016 aangekondigd deze mogelijkheid in 2017 opnieuw te gaan onderzoeken (zie paragraaf 3-4-2). Zowel Drechtwerk als het Robedrijf hebben echter in het voorjaar van 2019 aan de rekenkamer aangegeven dat de gemeente Barendrecht vanaf 2017 hierover geen contact meer met hen heeft opgenomen.¹⁸³ Beide organisaties hebben verder aangegeven open te staan voor samenwerking met de gemeente Barendrecht en het plaatsen van kandidaten beschut werk uit Barendrecht, mits er goede afspraken

¹⁷⁷ Interviews ambtenaren BAR-organisatie.

¹⁷⁸ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁷⁹ Interview medewerker UWV; interview Pro-school; interview Wmo-raad.

¹⁸⁰ Interview medewerker UWV.

¹⁸¹ Interview Wmo-raad.

¹⁸² Interview Pro-school.

¹⁸³ Interview sociale werkvoorziening; e-mail sociale werkvoorziening.

worden gemaakt over loonkostensubsidie en begeleidingskosten.¹⁸⁴ Gelet op het bovenstaande stelt de rekenkamer vast dat de gemeente sinds 2017 de mogelijkheden om alsnog via SW-bedrijven beschutte werkplekken te realiseren onvoldoende heeft verkend.

5-3-3 plaatsen in garantiebaan

Er zijn drie factoren die de bemiddeling van kandidaten naar een garantiebaan belemmeren. Ten eerste is minimaal 51 (65%) van de 79 cliënten van de afdeling Participatie met een indicatie voor een garantiebaan (nog) niet 'job-ready', wat wil zeggen dat ze er (nog) niet klaar voor zijn om in een garantiebaan te werken. Ten tweede is de continuïteit van de bemiddeling door het WSP-BAR kwetsbaar. Ten derde is de gemeente Barendrecht niet aangesloten op het werkzoekendensysteem Sonar, waardoor profielen van kandidaten uit Barendrecht alleen zichtbaar zijn voor het WSP-BAR en niet elders in de regio Rijnmond.

niet job-ready

Een voorwaarde om kandidaten succesvol te bemiddelen naar een garantiebaan, is onder meer dat deze er zelf klaar voor zijn, ofwel 'job-ready' zijn. Zoals in paragraaf 5-3-1 staat, zijn de kandidaten dit volgens het WSP-BAR echter vaak niet. Gegevens van de afdeling Participatie bevestigen dit. Deze afdeling heeft in 2018 het gehele toenmalige cliëntenbestand 'gesegmenteerd', dat wil zeggen beoordeeld of cliënten 'job-ready' zijn en voor welk type werk zij in aanmerking komen (regulier werk, beschut werk of een garantiebaan). Sinds 2019 beoordeelt de afdeling Participatie bij nieuwe cliënten meteen bij de intake in welk segment zij moeten worden ingedeeld.¹⁸⁵ Zo blijft het gehele cliëntenbestand continu gesegmenteerd. Uit de stand van zaken per april 2019 komt naar voren dat minimaal 51 (65%) van de 79 cliënten met een indicatie voor een garantiebaan niet 'job-ready' was.¹⁸⁶

medewerkers BAR-organisatie over bemiddelbaarheid van cliënten

"Doordat de arbeidsmarkt goed is, stromen mensen die zichzelf kunnen redden uit en blijven cliënten waar iets mee aan de hand is over. Hierdoor bestaat een steeds groter aandeel van de caseload van de klantmanagers uit cliënten die (nog) niet bemiddelbaar zijn. Het gaat vaak om mensen met multi-problematiek. Hierbij valt onder meer te denken aan verslaving, angsten, schulden, huisuitzetting, geweld, criminaliteit."¹⁸⁷

"Inwoners die wel een indicatie hebben, maar nog geen garantiebaan, hebben vaak beperkingen waardoor zij niet direct bemiddelbaar zijn."¹⁸⁸

¹⁸⁴ Interview sociale werkvoorziening; e-mail sociale werkvoorziening.

¹⁸⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁸⁶ 'Overzicht segmentatie indeling doelgroepen', ontvangen per e-mail ambtenaar BAR-organisatie. Volgens dit overzicht waren er op dat moment 67 uitkeringsgerechtigden met een indicatie voor een garantiebaan. Daarnaast waren er bij de afdeling Participatie 12 niet-uitkeringsgerechtigde cliënten met een indicatie voor een garantiebaan (bron: e-mail ambtenaar BAR-organisatie. Daarmee waren er in totaal 79 (=67+12) cliënten met een indicatie voor een garantiebaan. Alleen voor de 67 uitkeringsgerechtigden is bij de rekenkamer bekend in hoeverre deze volgens de gemeente 'job-ready' zijn. Volgens het ontvangen overzicht waren er minimaal 51 niet 'job-ready' (namelijk 18 niet 'job-ready' met potentie + 12 niet 'job-ready' zonder potentie + 15 nog niet 'job-ready' + 6 bijna 'job-ready'). Van de overige 16 waren er 10 'job-ready' en 6 nog niet ingedeeld.

¹⁸⁷ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁸⁸ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

bemiddeling WSP-BAR

Zoals beschreven in paragraaf 3-3, heeft de gemeente de taak om kandidaten te bemiddelen naar een garantiebaan belegd bij het WSP-BAR. Bij het WSP-BAR werken drie accountmanagers die zich met arbeidsbemiddeling bezig houden.¹⁸⁹ In de praktijk is de arbeidsbemiddeling voor arbeidsgehandicapten binnen het WSP-BAR echter exclusief bij één van de drie accountmanagers belegd (ook wel aangeduid als ‘dedicated accountmanager’).¹⁹⁰ De andere twee houden zich niet bezig met bemiddeling voor deze doelgroep. Deze exclusieve taakverdeling binnen het WSP-BAR maakt de continuïteit van de bemiddeling voor arbeidsgehandicapten naar het oordeel van de rekenkamer kwetsbaar. Immers, als de ‘dedicated accountmanager’ tijdelijk uitvalt, komt de bemiddeling voor arbeidsgehandicapten in het gedrang. Die situatie is helaas niet denkbeeldig, want deze heeft zich sinds 2018 al twee keer langdurig voorgedaan. In het eerste kwartaal van 2018 kreeg de toenmalige ‘dedicated accountmanager’ een andere functie en zakte de bemiddeling van het WSP-BAR voor arbeidsgehandicapten de rest van het jaar in.¹⁹¹ In 2019 is er een nieuwe ‘dedicated accountmanager’ gestart bij het WSP-BAR. Deze is echter in het voorjaar van 2019 langdurig uitgevallen.¹⁹²

profielen niet in Sonar

Een factor die succesvolle bemiddeling naar een garantiebaan zou kunnen bevorderen, is zichtbaarheid van profielen van Barendrechtse kandidaten voor andere bemiddelaars in de regio Rijnmond (buiten de BAR), dus voor de bemiddelaars van het WSPR. Het WSPR maakt gebruik van het werkzoekendensysteem Sonar, waarin profielen zijn opgenomen van kandidaten in de regio die in het Doelgroepregister staan. Zo zijn alle UWV-cliënten in de regio die in het Doelgroepregister staan, opgenomen in Sonar.¹⁹³ De gemeente Barendrecht is echter niet aangesloten op Sonar, waardoor de 86 Barendrechtse in het Doelgroepregister die cliënt zijn bij de gemeente er niet in staan. Daardoor zijn ze niet zichtbaar voor andere bemiddelaars in de regio Rijnmond. Hierdoor, zoals een medewerker van het UWV het uitdrukt, “vissen de Barendrechtse kandidaten in een klein vijvertje”, dat zich voornamelijk beperkt tot het netwerk van het WSP-BAR.¹⁹⁴ Dit wringt des te meer, gelet op de hiervoor vastgestelde gebreken in de continuïteit van de arbeidsbemiddeling voor deze groep binnen het WSP-BAR. De gemeente is bekend met dit probleem, maar heeft hier tot op heden nog geen oplossing voor gevonden.¹⁹⁵

5-3-4 *plaatsen in beschut werk*

Er zijn twee factoren die de bemiddeling van kandidaten naar beschut werk belemmeren. Ten eerste is een deel van de negen inwoners die bij de gemeente in beeld zijn voor beschut werk mogelijk nog niet ‘job-ready’. Deze kandidaten kunnen daardoor (nog) niet geplaatst worden in beschut werk. Ten tweede verkleint het beleid van de gemeente Barendrecht om kandidaten in een beschutte werkplek te plaatsen bij een andere werkgever dan een SW-bedrijf in de praktijk de kans op succesvolle

¹⁸⁹ In ambtelijk wederhoor is aangegeven dat in 2018 en 2019 de bezetting bijna de volledige jaren bestond uit slechts twee accountmanagers. Mede door deze onderbezetting is er weinig aandacht geweest voor de doelgroep.

¹⁹⁰ Interviews ambtenaren BAR-organisatie.

¹⁹¹ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁹² Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁹³ Interview medewerker UWV.

¹⁹⁴ Interview medewerker UWV.

¹⁹⁵ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

plaatsing. Dit blijkt uit informatie van de drie door de rekenkamer geraadpleegde Pro- en VSO-scholen. Volgens twee van die scholen is de kans groot dat het beschut werk dat Barendrecht biedt voor kandidaten 'te hoog gegrepen is' of 'mis gaat'. Volgens een derde school is het moeilijker om stageplekken beschut werk te vinden in Barendrecht dan in andere gemeenten in de regio. Dit verkleint voor Barendrechtse leerlingen de kans om via een stage uiteindelijk te worden geplaatst in een beschutte werkplek bij dezelfde werkgever.

niet job-ready

Voor een succesvolle plaatsing van een kandidaat in beschut werk, is van belang dat deze er zelf klaar voor is om in beschut werk aan de slag te gaan, met andere woorden 'job-ready' is voor het beschut werk. Het is volgens de afdeling Participatie ook mogelijk dat iemand dat nog niet is en eerst moet worden bijgeschoold of ervaring moet opdoen via een snuffelstage of werkervaringsplek.¹⁹⁶ De rekenkamer heeft van de gemeente geen informatie ontvangen waaruit blijkt hoeveel van de negen inwoners die bij de gemeente in beeld zijn voor beschut werk nog niet 'job-ready' zijn.

ongeschikte werkplekken

Een andere factor is de geschiktheid van de beschutte werkplek. In paragraaf 5-3-2 heeft de rekenkamer vastgesteld dat de gemeente aanzienlijke problemen ondervindt om andere werkgevers dan SW-bedrijven te bewegen om beschutte werkplekken te realiseren. Maar als de gemeente erin slaagt om met een werkgever een afspraak te maken over het inrichten van een beschutte werkplek, dan is het van belang dat die plekken ook daadwerkelijk geschikt zijn om kandidaten te plaatsen. Het plaatsen van Barendrechtse kandidaten in beschut werk is een taak van de klantmanagers van de afdeling Participatie. Zij verrichten de intake (vaak in aanwezigheid van een ouder of begeleider van de cliënt) en onderzoeken wat een passende beschutte werkplek voor de betreffende cliënt kan zijn. De klantmanagers hebben dan uiteraard wel te maken met de beperking dat zij kandidaten niet overal kunnen plaatsen, maar alleen bij werkgevers waarmee de gemeente afspraken heeft gemaakt over beschutte werkplekken. Twee van de drie scholen die de rekenkamer heeft geïnterviewd, geven aan dat de aard van de beschutte werkplekken die Barendrecht realiseert (dus bij bedrijven buiten de SW-bedrijven) de kans op een succesvolle plaatsing voor hun leerlingen verkleint.

VSO en Pro-scholen over problemen plaatsen leerlingen in beschut werk

medewerker Pro-onderwijs

"Plaatsing in een beschutte werkplek bij een reguliere werkgever is voor onze leerlingen vaak te hoog gegrepen."¹⁹⁷

medewerker Pro-onderwijs

"Plaatsen van mensen in beschut werk is voor de gemeente Barendrecht lastig, want ze willen het beschut werk uitbesteden. (...) Dat vergroot de kans dat het misgaat."¹⁹⁸

¹⁹⁶ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

¹⁹⁷ Interview Pro-school.

¹⁹⁸ Interview Pro-school.

De derde geïnterviewde school heeft tegenover de rekenkamer aangegeven dat het moeilijk is om stageplaatsen voor Barendrechtse leerlingen te vinden.¹⁹⁹ Ook dit kan naar het oordeel van de rekenkamer de kans op plaatsing in beschut werk voor Barendrechtse leerlingen verkleinen. In gemeenten die, anders dan Barendrecht, wel een sociaal werkbedrijf hebben, lopen leerlingen van VSO-scholen namelijk vaak stage bij dat bedrijf en een deel van die stagiaires mag na afloop van de stage vervolgens blijven in een beschutte werkplek.²⁰⁰

5-3-5 *job-ready* worden

Er zijn twee belemmeringen voor kandidaten voor een garantiebaan of beschut werk om 'job-ready' te worden. Ten eerste zijn de werkervaringsplaatsen niet altijd geschikt voor de doelgroep. Dit leidt tot uitval van kandidaten. De gemeente kan kandidaten niet plaatsen in een eigen leerwerkbedrijf. De gemeente had in 2015 wel de ambitie om zo'n bedrijf op te richten, maar dit is uiteindelijk niet gerealiseerd. Ten tweede krijgen uitkeringsgerechtigden van de gemeente geen indicatie voor Wmo-dagbesteding, terwijl dit voor een deel van hen wel een geschikt voortraject zou zijn. Vanuit de dagbesteding zou een deel van de cliënten eventueel later door kunnen stromen naar een vorm van betaald werk, zoals beschut werk of een garantiebaan.

belang

In paragraaf 5-3-3 en 5-3-4 heeft de rekenkamer vastgesteld dat zowel de bemiddeling naar een garantiebaan als naar beschut werk wordt belemmerd doordat een deel van de geïndiceerden niet 'job-ready' is. Daarom is het van belang dat de gemeente maatregelen neemt om te bevorderen dat deze kandidaten wel 'job-ready' worden. Die urgentie is er des te meer gelet op het feit dat minimaal 39 van de 51 (76%) van de geïndiceerden die niet 'job-ready' zijn voor een garantiebaan, mogelijk wel potentie hebben om dit te worden.²⁰¹

Het beleid van de gemeente Barendrecht bevat maatregelen die erop gericht zijn dat kandidaten 'job-ready' worden. Voor garantiebanen en voor beschut werk biedt de gemeente, ter overbrugging van de periode tot de plaatsing, kandidaten voorzieningen aan die bijdragen aan een succesvolle plaatsing. Genoemde voorzieningen zijn bijvoorbeeld arbeidsmatige dagbesteding, sociale activering, scholing, schuldhelpverlening en persoonlijke ondersteuning. Het kan daarbij gaan om voorzieningen op grond van de Participatiewet (bijvoorbeeld werkervaringsplaatsen) en om voorzieningen op grond van andere regelingen zoals de Wmo (bijvoorbeeld arbeidsmatige dagbesteding).

werkervaringsplaatsen

Twee problemen belemmeren het 'job-ready' maken van kandidaten. Ten eerste zijn er te weinig geschikte werkervaringsplaatsen voor kandidaten, terwijl die juist belangrijk zijn om kandidaten 'job-ready' te krijgen.²⁰² Niettemin waren er volgens de gemeente in het voorjaar van 2019 in totaal 43 Barendrechtse geplaatst in een

¹⁹⁹ Interview VSO-school.

²⁰⁰ Interview medewerker UWV. Het UWV geeft aan dat bijvoorbeeld in Schiedam alle scholieren van praktijkscholen in hun laatste jaar stage lopen bij een SW-bedrijf en dat een deel van hen na de stage in dienst treedt bij dat SW-bedrijf.

²⁰¹ 'Overzicht segmentatie indeling doelgroepen', ontvangen per e-mail ambtenaar BAR-organisatie. Er zijn er 6 'bijna job-ready', 15 'nog niet job-ready' en 18 'niet job-ready met potentie'. Die drie groepen tellen bij elkaar op tot 39 personen. Daarnaast zijn er 6 personen 'nog niet ingedeeld'. Het is mogelijk dat een deel van hen niet job-ready is, maar het wel kan worden, maar dat is voor die 6 personen nog niet vastgesteld.

²⁰² Interview ambtenaar BAR-organisatie.

werkervaringsplaats. Dat is 67% van het totaal aantal geïndiceerden voor een garantiebaan of beschut werk dat op dat moment nog een garantiebaan of beschut werk had.²⁰³ Van de overige 33% krijgt een deel een andere vorm van ondersteuning om 'jobready' te worden. Echter, volgens de afdeling Participatie worden cliënten vaak geplaatst in niet-passende werkervaringsplaatsen, met als gevolg dat ze uitvallen in plaats van 'job-ready' worden.²⁰⁴ Informatie van het wijkteam bevestigt deze bevinding.²⁰⁵

wijkteammedewerker over niet-geschikte werkervaringsplaats

"Een andere cliënt moest vanuit de Participatiewet werken bij een werkgever. Hij moest namelijk iets gaan doen om weer een beetje routine te krijgen. In de praktijk bleek dit echter niet te werken. De cliënt ging niet naar zijn werk en zit inmiddels in de ziektewet. (...) Er is te weinig oog voor de beperkingen van cliënten."²⁰⁶

Een van de verklaringen voor dit probleem is dat de gemeente Barendrecht geen eigen leerwerkbedrijf heeft waar (niet direct bemiddelbare) kandidaten ervaring op kunnen doen. Zoals beschreven in paragraaf 3-3, had de gemeente in 2015 het voornemen een eigen leerwerkbedrijf op te richten, maar is dit niet gerealiseerd. Hierna besloot de gemeente om via een 'participatienetwerk' andere organisaties te benaderen om deze te bewegen leerwerkplekken te bieden aan kandidaten uit Barendrecht. Kennelijk levert deze benadering niet altijd geschikte werkervaringsplaatsen op voor Barendrechtse kandidaten.

arbeidsmatige dagbesteding Wmo

Een tweede probleem betreft de arbeidsmatige dagbesteding. Op grond van de Wmo kunnen cliënten geïndiceerd worden voor deze voorziening. Dit kan voor sommige uitkeringsgerechtigden een mogelijkheid zijn om 'job-ready' te worden voor een garantiebaan of beschut werk. Uit interviews die de rekenkamer hield met zorgaanbieders komt echter naar voren dat inwoners van Barendrecht met een uitkering op grond van de Participatiewet, van de gemeente geen indicatie krijgen voor Wmo-arbeidsmatige dagbesteding. Volgens meerdere geïnterviewde organisaties (scholen, zorgaanbieders, UWV, Wmo-raad) zou dat voor een deel van de uitkeringsgerechtigden wel een geschikt voortraject zijn (zie onderstaand kader).

geïnterviewde organisaties over dagbesteding

zorgaanbieder

"Cliënten worden vaak te hoog ingeschat. (...) Deze cliënten zouden meer gebaat zijn bij een passende dagbesteding, waarin zij een dagritme krijgen en werknemersvaardigheden leren. Als dit goed gaat, kan er pas verder gekeken worden. Nu blijft zo'n persoon vaak in de bijstand hangen (...). Voor veel

²⁰³ Bron voor het aantal van 43 doelgroepen in een werkervaringsplaats is een e-mail van een ambtenaar van de BAR-organisatie. In paragraaf 5-2 is vastgesteld dat 58 geïndiceerden voor een garantiebaan nog geen garantiebaan had en 6 van de 9 kandidaten voor beschut werk nog niet werkte in beschut werk. $58 + 6 = 64$ personen nog niet geplaatst. 43 werkervaringsplaatsen is 67% van die 64.

²⁰⁴ Interview ambtenaar BAR-organisatie.

²⁰⁵ Interview wijkteammedewerker.

²⁰⁶ Interview wijkteammedewerker. De naam van de betreffende werkgever is in dit citaat door de rekenkamer geanonimiseerd naar 'een werkgever'.

cliënten zou dagbesteding een goede eerste stap zijn voordat zij eventueel kunnen doorstromen naar beschut werk.”²⁰⁷

zorgaanbieder

“Voor cliënten met een Wmo-indicatie is het moeilijker om dagbesteding te organiseren. Vaak lopen er reeds andere trajecten gericht op werk (vanuit de Participatiewet, Wajong of WW), waardoor de gemeente geen beschikking afgeeft voor dagbesteding. Vaak valt deze groep tussen wal en het schip, waardoor cliënten thuis komen te zitten.”²⁰⁸

Pro-school

“Momenteel hebben sommige leerlingen geen duidelijk perspectief. Daarom worden deze leerlingen vaak eerst geplaatst bij dagbestedingsorganisaties (...). Vanuit hier kunnen ze alsnog doorstromen naar beschut werk.”²⁰⁹

Wmo-raad

“Voor sommige mensen zou het zinvol zijn als zij ervaring opdoen door bijvoorbeeld koffie te schenken in een bejaardenhuis. De doelgroep heeft namelijk vaak moeite met het vinden van een leefritme.”²¹⁰

UWV

“Vanuit de Wmo kunnen cliënten naar arbeidsmatige dagbesteding worden gestuurd. Dit zou wellicht ook een mogelijkheid zijn voor cliënten die niet ‘job-ready’ zijn.”²¹¹

5-3-6 werkgeversvoorzieningen

De gemiddelde hoogte van de loonkostensubsidie die de gemeente in 2018 aan werkgevers verstrekke, is slechts zestig procent van de landelijk gemiddelde hoogte van deze subsidie. Het gemiddelde bedrag dat de gemeente per werknemer inzet voor jobcoaching is slechts 26% van het maximumbedrag dat in de arbeidsmarktregio is afgesproken. Van beide voorzieningen is het uitgegeven bedrag per werknemer afhankelijk van de hoogte van de loonwaarde (hoe hoger de loonwaarde van een werknemer, des te lager de loonkostensubsidie en des te minder inzet van jobcoaching nodig is). De lage loonkostensubsidie en de lage bedragen voor jobcoaching wijzen erop dat de gemeente prioriteit geeft aan arbeidsgehandicapte inwoners met een hoge loonwaarde. Kennelijk komen arbeidsgehandicapte inwoners met een lage loonwaarde niet in beeld, waardoor er minder kandidaten geplaatst worden.

Hoewel de loonwaardemeting wordt verricht met de Darius methode, een gevalideerd instrument voor de vaststelling van loonwaarde, geven werkgevers aan dat het voorkomt dat de loonwaarde van arbeidsgehandicapte werknemers die zij in dienst hebben in de praktijk lager ligt dan via de loonwaardemeting is vastgesteld. Dit resulteert in een lagere loonkostensubsidie en een lagere vergoeding voor jobcoaching dan werkgevers nodig achten. Aangezien de hoogte van die vergoedingen voor werkgevers een rol speelt in de afweging van werkgevers om iemand een garantiebaan of beschut werk te bieden, is het aannemelijk dat het te laag vaststellen

²⁰⁷ Interview zorgaanbieder.

²⁰⁸ Interview zorgaanbieder.

²⁰⁹ Interview Pro-school.

²¹⁰ Interview Wmo-raad.

²¹¹ Interview medewerker UWV.

van de loonwaarde het realiseren van garantiebanen en beschut werk voor inwoners van Barendrecht bemoeilijkt.

Zoals beschreven in paragraaf 3-3, dient de gemeente verschillende instrumenten in te zetten om werkgevers te faciliteren inwoners met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De rekenkamer heeft zich bij de analyse van de uitvoering van deze instrumenten beperkt tot de twee meest gebruikelijke, namelijk loonkostensubsidie en begeleiding (laatstgenoemde meestal in de vorm van jobcoaching).²¹² Uit interviews die met drie werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst hebben, komt naar voren dat de hoogte van de gemeentelijke loonkostensubsidie en de vergoeding van de begeleiding voor elk van die drie een relevante factor zijn in de afweging om een kandidaat een garantiebaan of beschut werk te bieden.²¹³ Van beide voorzieningen is het uitgegeven bedrag per werknemer afhankelijk van de hoogte van de loonwaarde. Dit betekent dat hoe hoger de loonwaarde van een werknemer is, des te lager de loonkostensubsidie en des te minder inzet van jobcoaching nodig is. De loonwaardemeting wordt verricht met de Darius methode, een gevalideerd instrument voor de vaststelling van loonwaarde (zie paragraaf 3-3-3). Werkgevers geven echter aan dat het voorkomt dat de loonwaarde van arbeidsgehandicapte werknemers die zij in dienst hebben in de praktijk lager ligt dan via de loonwaardemeting is vastgesteld.²¹⁴ Hierdoor ontvangen zij minder subsidie en vergoeding, waardoor het minder aantrekkelijk is om inwoners met een arbeidshandicap in dienst te nemen. Aangezien de hoogte van loonkostensubsidie en vergoeding voor jobcoaching voor werkgevers relevante factoren zijn, is het aannemelijk dat het te laag vaststellen van de loonwaarde het realiseren van garantiebanen en beschut werk voor inwoners van Barendrecht bemoeilijkt.

De hoogte van de vergoedingen is weergegeven in tabel 5-2.

tabel 5-2: uitgaven loonsubsidie en jobcoaching in 2018²¹⁵

instrument	uitgaven Barendrecht	gemiddelde uitgave Barendrecht per werknemer	landelijk gemiddelde per werknemer / rekenrichtlijn ministerie SZW
loonkostensubsidie	€ 117.466	€ 4.999	€ 8.300
jobcoaching	€ 24.569	€ 1045	€ 4.000

In tabel 5-2 is zichtbaar dat de gemeente in 2018 in totaal € 117.466 heeft ingezet voor loonkostensubsidie. In 2018 werkten er gemiddeld 23,5 inwoners in een garantiebaan en geen enkele op een beschutte werkplek.²¹⁶ Dit betekent dat de gemeente in 2018

²¹² Andere instrumenten zijn bijvoorbeeld de no-riskpolis en proefplaatsingen.

²¹³ Interview leerwerkbedrijf; interview sociale werkvoorziening; e-mail sociale werkvoorziening.

²¹⁴ Ambtelijk wederhoor.

²¹⁵ Zie voor de bronnen de voetnoten bij de toelichtende tekst na de tabel.

²¹⁶ Zie de paragrafen 5-2-1 en 5-2-2.

voor elke inwoner met een garantiebaan gemiddeld € 4.999 aan loonkostensubsidie inzette. Dat is slechts zestig procent van het landelijk gemiddelde (€ 8.300).²¹⁷ Volgens de gemeente is een mogelijke oorzaak dat in Barendrecht de loonwaarde gemiddeld hoger ligt.²¹⁸

De gemeente heeft in 2018 in totaal € 24.569 ingezet voor jobcoaching.²¹⁹ Dit is gemiddeld € 1045 per werknemer. Dat is gemiddeld slechts 26% van het maximumbedrag dat de gemeente, op grond van de door de gemeente zelf vastgestelde uitvoeringsregels, per werknemer kan inzetten (€ 3.848 per jaar).²²⁰ Dit maximumbedrag is in de arbeidsmarktregio afgesproken, maar de gemeente kan de vergoeding wel lager vaststellen dan dat maximum. Ook het ministerie van SZW houdt bij het vaststellen van het re-integratiebudget (waaruit gemeenten jobcoaching kunnen financieren) rekening met een veel hoger bedrag (€ 4.000) voor begeleiding dan het door Barendrecht ingezette gemiddelde.²²¹ De gemeente geeft aan dat dit waarschijnlijk betekent dat er ten opzichte van het landelijk gemiddelde in Barendrecht minder jobcoaching wordt ingezet.²²²

De gemeente Barendrecht geeft gemiddeld per werknemer dus relatief lage bedragen uit aan loonkostenkostensubsidie en jobcoaching. Deze lage uitgaven per werknemer wijzen erop dat de gemeente prioriteit geeft aan arbeidsgehandicapte inwoners met een hoge loonwaarde.

²¹⁷ Centraal Planbureau, 'Alternatieve financiering van loonkostensubsidies', april 2019.

²¹⁸ Ambtelijk wederhoor.

²¹⁹ E-mails ambtenaar BAR-organisatie.

²²⁰ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018. In de uitvoeringsregels (p. 48) staat dat het maximumtarief per uur voor jobcoaching € 74 bedraagt. Volgens diezelfde regels (p. 47) mag maximaal 52 uur jobcoaching per jaar worden vergoed. $52 \times € 74 = € 3.848$.

²²¹ Berenschot (in opdracht van Cedris), 'Inspiratietool Werk bespaart bijstand, aan de slag met loonkostensubsidie op het bijstandsbudget 1.0', z.j.

²²² Ambtelijk wederhoor.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari 2019 tot en met juli 2019. Het rapport is gebaseerd op:

- documentstudie;
- analyse van rapportages;
- interviews en e-mailcontact met betrokken ambtenaren van de gemeente;
- interviews en e-mailcontact met andere betrokken of voor het beleid relevante partijen buiten de gemeentelijke organisatie.

documentstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer beleidsstukken, collegebrieven, managementinformatie, verantwoordingsstukken en uitkomsten van eerdere onderzoeken. In bijlage 2 is een overzicht te vinden van de geraadpleegde bronnen.

interviews

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek interviews gehouden en e-mailcontact gehad met ambtenaren van de BAR-organisatie die op beleids- of uitvoerend niveau betrokken zijn bij het beleid om inwoners met een (arbeids)beperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen. Er is onder meer gesproken en e-mailcontact geweest met

- beleidsadviseurs;
- klantmanagers Werk Baanafspraak/Beschut werk;
- accountmanagers van Werkgeversservicepunt BAR;
- wijkteammedewerker;
- Wmo klantmanager;
- leden van de Wmo-raad.

Ook heeft de rekenkamer contact gehad met andere betrokken of voor het beleid relevante partijen buiten de gemeentelijke organisatie, waaronder medewerkers van

- het UWV;
- Werkgeversservicepunt Rijnmond;
- scholen voor praktijkonderwijs (PRO);
- scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (VSO);
- directieleden van sociale- en leerwerkbedrijven;
- medewerkers van woon-zorgvoorzieningen.

Er zijn in totaal zestien interviews gehouden, waarbij is gesproken met twintig verschillende personen.

analyse van rapportages

Om een goed beeld te krijgen van de omvang van de doelgroep en de resultaten van het beleid heeft de rekenkamer CBS-cijfers, registraties van het UWV en de gemeente en bestuursrapportages bestudeerd.

wijzigingen ten opzichte van de onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, zijn er in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in februari 2019 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Onderzoeksvraag 5 luidde in de onderzoeksopzet:

- In hoeverre draagt het beleid eraan bij dat inwoners met een (arbeids)beperking duurzaam aan beschut werk of een garantiebaan komen?

Uit deze vraag is het woord 'duurzaam' geschrapt. Tijdens het onderzoek bleken er niet genoeg gegevens beschikbaar om binnen de beschikbare onderzoeksdagen de duurzaamheid van de gerealiseerde banen vast te stellen.

Verder zijn tijdens het onderzoek de normen ten opzichte van de onderzoeksopzet verder aangescherpt en aangevuld.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 19 februari 2019 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 22 augustus 2019 voor ambtelijk wederhoor aan de directeur Maatschappij voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 16 september 2019 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de Wethouder Financiën en grondbedrijf, sociale zaken (Participatiewet, minima), vluchtelingen en sport. De op 15 oktober 2019 ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 geraadpleegde bronnen

gemeentelijke documenten

- Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.
- Gemeente Barendrecht, 'Verordening loonkostensubsidie Participatiewet Barendrecht 2015', 16 december 2014.
- Gemeente Barendrecht, notitie 'Twee jaar Participatiewet', november 2016.
- Gemeente Barendrecht 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018.
- Gemeente Barendrecht, 'raadsbesluit beschut werk', 30 januari 2018.
- Gemeenteraad Barendrecht, 'Re-integratieverordening Participatiewet Barendrecht 2018', 2018.
- Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.
- Gemeente Barendrecht, 'Tussenrapportage sociaal domein – heel jaar 2018 Barendrecht', 2019.
- Gemeente Barendrecht, 'Maandrapportage sociaal domein Barendrecht, peildatum 31 december 2018', 2019.
- Gemeente Barendrecht, 'maandrapportages 2018 t/m december', 2019. (over sociaal domein)
- Intentieverklaring tot Samenwerking Regionaal Werkbedrijf Rijnmond, 4 december 2014.

overige gebruikte documenten

- Berenschot in opdracht van Cedris, 'Inspiratietool Werk bespaart bijstand, aan de slag met loonkostensubsidie op het bijstandsbudget 1.0', z.j.
- Binnenlands bestuur, 'Wie helpt die arme nutter?', 4 december 2009.
- CBS, 'Jongeren buiten beeld', november 2015.
- CBS, Team Sociale Zekerheid, 'Maatwerktafel niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden', juli 2017.
- CBS, 'Statistische trends – Belemmerd bij het vinden van werk', 2019.
- CentERdata, 'Werk uit zicht? Een verkenning van de dienstverlening aan mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie na invoering van de Participatiewet', Tilburg, 2018.
- Centraal Planbureau, 'Alternatieve financiering van loonkostensubsidies', april 2019.
- Centrum Inclusieve Arbeidsorganisatie (CIAO), 'Een uitgewerkt sturingsmodel, de optimale weg naar participatie', 14 april 2015.
- Landelijke Cliëntenraad, 'Nieuwe doelgroepen onder de Participatiewet', Den Haag, december 2016.
- Landelijke cliëntenraad zeggenschap in werk en inkomen, 'Thermometer Beschut Werk, Wel budget, weinig werkplekken', maart 2019.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', Den Haag, maart 2019.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering. Kennisdocument', februari 2017.

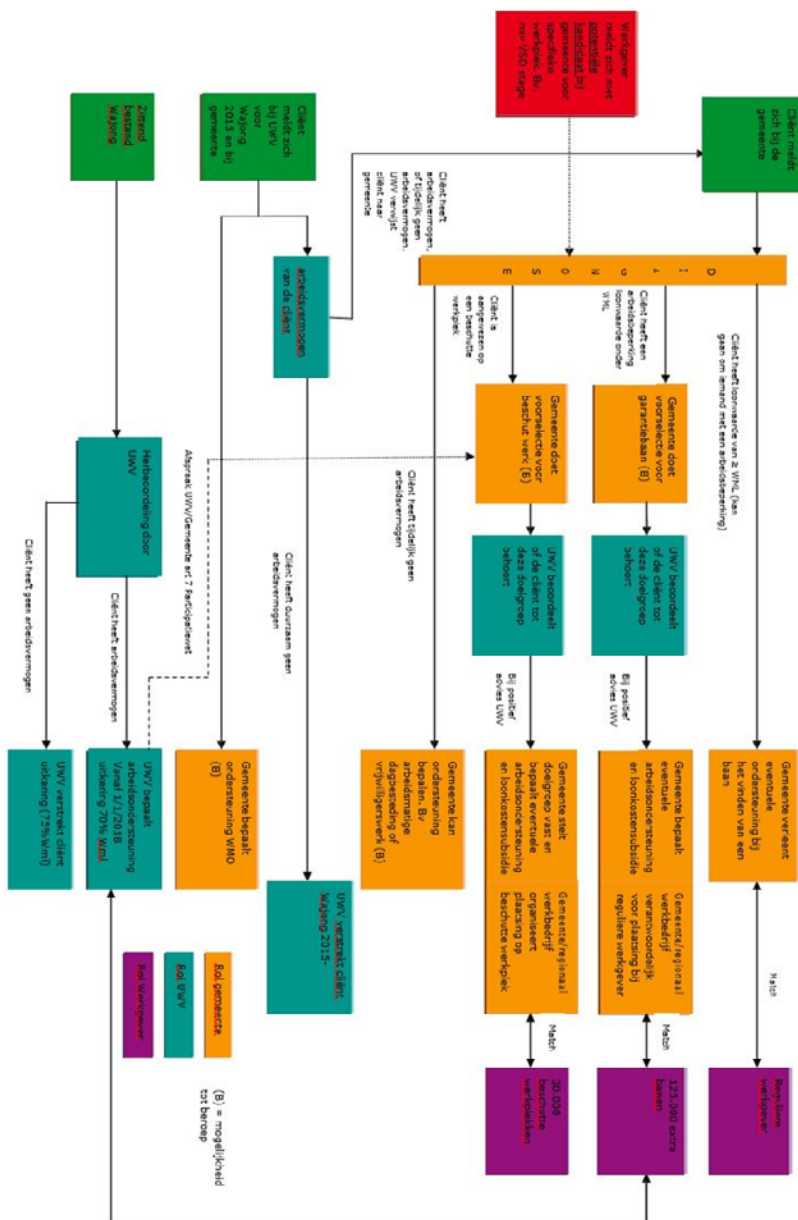
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Kennisdocument', Den Haag, voorjaar 2018.
- Movisie. Werken met behoud van uitkering. Verkregen op 25 juni 2019 van <https://www.movisie.nl/artikel/werken-behoud-uitkering>.
- Programmaraad, 'Aan de slag met jobcoaching', mei 2017.
- Quotumwet.nl. Tips. Verkregen op 16 juli 2019 van <https://quotumwet.nl/quotumwet-tips>.
- Rijksoverheid. Beschut werk voor mensen met een arbeidsbeperking. Verkregen op 1 mei 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/beschut-werk-voor-mensen-met-arbeidsbeperking>.
- Rijksoverheid. Beschut werk: waar kan het? Verkregen op 29 januari 2019 van <https://www.beschutaandebak.nl/over-beschut-werk/beschut-werk-waar-kan-het>.
- Rijksoverheid. 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2016.
- Rijksoverheid. Door banenafpraak weer meer werk voor mensen met beperking. Verkregen op 30 mei 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/02/door-banenafpraak-weer-meer-werk-voor-mensen-met-beperking>.
- Rijksoverheid. Gevolgen Participatiewet. Verkregen op 28 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet>.
- Rijksoverheid. Meer banen voor mensen met en arbeidsbeperking. Verkregen op 29 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking>.
- Rijksoverheid. Participatiewet. Verkregen op 28 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>.
- Rijksoverheid. Participatiewet: informatie voor gemeenten. Verkregen op 6 juni 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten>.
- Rijksoverheid. Quotumregeling voor werkgevers. Verkregen op 30 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking/quotumregeling-voor-overheidswerkgevers>.
- Samen voor de klant. Beschut werk. Verkregen op 8 juli 2019 van <https://www.samenvoordeklant.nl/werkgeversdienstverlening/toolbox/beschut-werken>.
- Samen voor de klant. Nadere informatie werkproces beoordeling arbeidsvermogen. Verkregen op 27 mei 2019 van <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/nadere-informatie-werkproces-beoordeling-arbeidsvermogen>.
- Samen voor de klant. Werkbedrijven. Verkregen op 25 juni 2019 van <https://www.samenvoordeklant.nl/wetten/participatiewet/werkbedrijven>.
- SEO economisch onderzoek, 'Perspectief WSW onder de Participatiewet. Eerste rapportage december 2017', Amsterdam, december 2017.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 'Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties', 2014, 366.
- Staatscourant, 'Beleidsregel UWV Protocol Interne Jobcoach 2015', 23 december 2014.
- Staatscourant, 'Beleidsregel Protocol Jobcoach UWV 2016', 27 januari 2016.
- Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 'Regeling van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 3 december 2018, 2018-0000171280, tot

vaststelling van de aantallen beschut werk voor het jaar 2019 (Regeling vaststelling aantallen beschut werk 2019)', 2018.

- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief 'Breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen', 7 september 2018.
- Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, brief 'Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen', 20 november 2018.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten (Wet werk en bijstand)', Kamerstukken II 2002/03/03 28870, nr 3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wijziging van de Wet financiering sociale verzekeringen in verband met een heffing bij het niet voldoen aan de quotumdoelstelling (Wet banenafspraken en quotum arbeidsbeperkten). Memorie van Toelichting', vergaderjaar 2013-2014.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief 'Uitvoering en evaluatie Participatiewet', Den Haag, 8 december 2017.
- UWV, afdeling strategie, beleid en kennis, 'Regionale verschillen in banengroei - een onderzoek naar de regionale verschillen in ontwikkeling van het aantal banen in het kader van de banenafspraken', 2019.
- UWV. Aanvragen beoordeling arbeidsvermogen. Verkregen op 27 mei 2019 van <https://www.uwv.nl/particulieren/formulieren/aanvragen-beoordeling-arbeitsvermogen.aspx>.
- UWV. Participatiewet. Verkregen op 16 januari 2019 van <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/dossiers/participatiewet>.
- UWV. Stroomschema regelingen. Verkregen op 17 januari 2019 van [https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20\(2\).pdf](https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20(2).pdf).
- UWV-Rijnmond, 'Transparantie van klantprofielen banenafspraken, vierde kwartaal 2018', 2019.
- UWV-Rijnmond, 'Rapportage beschut werk- vierde kwartaal 2018', 2019.
- UWV-Rijnmond, 'Tussenrapportage sociaal domein – heel jaar 2018 Barendrecht', 2019.
- VNG. Factsheet Overzicht Maatregelen Breed Offensief. Verkregen op 28 mei 2019 van https://www.samenvoordeklant.nl/sites/default/files/factsheet_overzicht_maatregel_en_breed_offensief.pdf.
- VNG. Overzicht vergelijk tussen G4 en UWV Jobcoaching. Verkregen op 19 juni 2019 van <https://www.vng.nl/files/vng/20150324-bijlage-2-jobcoaching.docx>.
- Werkgeversservicepunt Rijnmond, 'Informatieblad Garantiebanen voor jongeren', november 2018.

bijlage 3 **stroomschema wettelijke taken
ondersteuning arbeidsgehandicapten**

figuur A: stroomschema ondersteuning arbeidsgehandicapten



opmerkingen bij het stroomschema

- Het stroomschema geeft de meest reguliere routes van ondersteuning naar/bij werk aan. Hierop zijn in specifieke gevallen uitzonderingen mogelijk.
- Gemeenten zijn niet alleen verantwoordelijk voor nieuwe bijstandsgerechtigden, maar ook voor eventuele arbeidsgehandicapten in het zittende bestand die nog niet zijn gesegmenteerd en ook voor niet-uitkeringsgerechtigde arbeidsgehandicapten.
- Het UWV beoordeelt op verzoek van de gemeente of iemand tot de doelgroep voor garantiebannen behoort. Ook kunnen burgers zich rechtstreeks bij het UWV melden via een zogenoemde Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen. In bijlage 4 zijn alle mogelijkheden voor opname in het Doelgroeppregister weergegeven.
- In artikel 10b, lid 4 van de Participatiewet (oud) was bepaald dat de gemeenteraad diende te regelen op welke wijze werd bepaald welke personen in aanmerking kwamen voor de ambtshalve vaststelling of iemand tot de doelgroep behoorde (voorselectie). Met de inwerkingtreding van artikel 10b van de Participatiewet (nieuw) is de verplichting om dat te regelen komen te vervallen, omdat vanaf 1 januari 2017 een persoon die meent tot de doelgroep te behoren, zelf bij het UWV een daartoe strekkend verzoek kan indienen. Tevens is de verplichting vervallen om te regelen op welke wijze het aantal beschutte werkplekken wordt vastgesteld (zie artikel 10b, lid 4, onderdeel c van de Participatiewet (oud)).
- Gemeenten zijn ook verplicht om voor inwoners met een uitkering van het UWV (zoals een Wajong- of een WAO/WIA-uitkering) die een indicatie beschut werk hebben, beschut werk te realiseren.
- Gemeenten zijn sinds 2017 verplicht om inwoners met een positief advies beschut werk een beschutte werkplek te bieden, zolang het aantal plekken zoals neergelegd in de ministeriële regeling nog niet is bereikt.
- Gemeenten moeten voor inwoners met een indicatie beschut werk die op de wachtlijst staan een wachtlijstvoorziening treffen.

bijlage 4 overzicht wetswijzigingen per 2015

tabel A: wetswijzigingen voor doelgroepen arbeidsgehandicapten per 2015

doelgroep	wet en uitvoerder	wet sinds 2015	uitvoerder
jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen	Wajong, uitvoering UWV	Wajong	UWV
jonggehandicapten met arbeidsvermogen	Wajong, uitvoering UWV	jongeren die vóór 2015 een beroep deden op Wajong zijn herkeurd. Kan iemand werken, dan ondersteunt het UWV bij het vinden van werk.	UWV
		jonggehandicapten met arbeidsvermogen vallen ná 2015 onder de Participatiewet, dus de gemeente moet deze groep begeleiden naar beschut werk of een garantiebana.	gemeente (nieuwe taak)
arbeidsgehandicapten met een Wsw-indicatie	Wsw, uitvoering gemeente	bestaande Wsw-ers met een vast dienstverband (vóór 2015) houden hun baan en salaris.	gemeente (oude taak)
		nieuwe instroom (ná 2015) valt onder de Participatiewet, dus de gemeente moet deze groep begeleiden naar beschut werk of een garantiebana.	gemeente (nieuwe taak)
		ook mensen op de wachtlijst voor een Wsw-plek vallen ná 1 januari 2015 onder de Participatiewet.	gemeente (nieuwe taak)

bijlage 5 opname in het doelgroepregister

tabel B: mogelijkheden voor opname in het Doelgroepregister

opname in Doelgroepregister	groep
na beoordeling UWV.	arbeidsgehandicapten die onder de Participatiewet vallen en minder dan 100% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen of waarvan het UWV vaststelt dat zij alleen met de voorziening jobcoaching het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. mensen die alleen met een voorziening (hulp, hulpmiddelen en regelingen) het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
automatisch door het UWV toegevoegd.	jongeren met een Wajong-uitkering die vóór 1 januari 2015 is toegekend, werden automatisch toegevoegd aan het Doelgroepregister. Als na herbeoordeling blijkt dat iemand geen arbeidsvermogen heeft, dan wordt de registratie beëindigd. mensen met een Wsw-indicatie. mensen met een WIW-baan (voormalige Wet inschakeling werkzoekenden) of een ID-baan (voormalig Besluit in- en doorstroombanen).
eenmalig door UWV toegevoegd.	schoolverlaters van het schooljaar 2014-2015 van het praktijkonderwijs (pro) voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en de entreeopleiding in het mbo, die tussen 1 juli 2015 en 1 oktober 2015 door hun school aan UWV zijn doorgegeven. Dit geldt ook voor mensen die in de periode tussen 10 september 2014 en 1 juli 2015 een Wajong-uitkering hebben aangevraagd en hiervoor zijn afgewezen.
op eigen verzoek via een Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen.	leerlingen en schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), die na 1 april 2016 bij UWV met een ABA een verzoek hebben ingediend om opgenomen te worden in het Doelgroepregister. sinds 15 juni 2015 kunnen burgers zich rechtstreeks bij het UWV melden via een zogenoemde Aanvraag Beoordeling arbeidsvermogen (ABA).
zonder beoordeling door het UWV toegevoegd.	leerlingen en schoolverlaters uit het voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs. mensen met een arbeidsbeperking waarvan op de werkplek via een gevalideerde loonwaardemethodiek is vastgesteld dat zij een loonwaarde hebben onder het wettelijk minimumloon (Praktijkroute).

bijlage 6 jobcoaching

Jobcoaching kan op drie manieren worden ingezet:

- Jobcoach is in dienst bij de gemeente (gemeentelijke jobcoach).
- Jobcoach is in dienst bij de werkgever (interne jobcoach).
- Jobcoach is werkzaam bij een extern gespecialiseerd bureau en wordt ingehuurd door de gemeente of de werkgever (externe jobcoach).²²³

Om te zorgen voor eenduidigheid bij de invulling van de banenafspraken hebben de arbeidsmarktregio's met de vier grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht) en het UWV besloten om het instrument jobcoaching te harmoniseren.²²⁴ Er is gekozen om voor alle vormen van jobcoaching (extern, intern of eigen gemeentelijke jobcoaches) aan te sluiten bij het gezamenlijke en maximaal beschikbare subsidiebedrag voor jobcoaching van de begeleidingsregimes 'licht' en 'midden' die het UWV toepast in het kader van de 'regeling Interne Jobcoach'.²²⁵ De gemeente Barendrecht heeft deze bedragen opgenomen in de uitvoeringsregels.²²⁶

De gemeente Barendrecht heeft overeenkomstig de afspraken in de arbeidsmarktregio bepaald dat doelgroepers (garantiebanen en beschut werk) maximaal twee jaar recht hebben op jobcoaching met als maximum een inzet van 52 uur per persoon per jaar. Het uitgangspunt is namelijk dat aan het einde van een geslaagde jobcoaching de werknemer zelfstandig zijn werk kan uitvoeren en/of de werkgever zelf in staat is de werknemer te begeleiden op zijn werkplek. Bij wijze van uitzondering kan jobcoaching na twee jaar met een jaar verlengd worden. Slechts in hele uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken (maatwerk). Wel is het toegestaan om het aantal uren in het eerste jaar op te hogen met uren uit het tweede jaar met als maximum 75% van het totale aantal uren over twee jaar. Mocht dit te weinig zijn, dan wordt er een beroep gedaan op de werkgever om het tekort aan uren zelf op te vangen. Het te vergoeden uurtarief bedraagt maximaal € 74,78. Dit is conform de huidige vergoeding door het UWV. Het betreft een maximum bedrag, waarvan kan worden afgeweken. Het uitgangspunt is namelijk het uurtarief dat wordt vastgesteld op basis van een door de gemeenten uit te voeren inkooptraject. Hierdoor kunnen we toch verschillen ontstaan tussen gemeenten.²²⁷

verschillen in uitvoering tussen gemeenten en UWV

Ondanks harmonisering binnen de arbeidsmarktregio, blijft er een verschil in intensiteit tussen de inzet van het instrument jobcoaching door de gemeenten en het UWV, met name in het aantal uren jobcoaching bij de zogenoemde externe

²²³ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz2004', februari 2018, p. 47.

²²⁴ Programmaraad, 'Aan de slag met jobcoaching', mei 2017, p. 16.

²²⁵ Staatscourant, 'Beleidsregel UWV Protocol Interne Jobcoach 2015', 23 december 2014.

²²⁶ Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz2004', februari 2018, p. 50.

²²⁷ Gemeente Barendrecht, 'Re-integratieverordening Participatiewet Barendrecht 2018, artikel 11; Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz2004', februari 2018, p. 44-47.

jobcoachvoorziening van het UWV.²²⁸ Ook zijn er verschillen voor wat betreft de duur van de inzet. De gemeenten binnen de arbeidsmarktregio zetten maximaal twee jaar jobcoaching in. Bij wijze van uitzonderling kan er met een jaar worden verlengd. Op grond van het 'Protocol Jobcoach' en het 'Protocol Interne Jobcoach' ontvangen cliënten van het UWV maximaal drie jaar jobcoaching en moet de begeleiding afgebouwd worden.²²⁹ In 2017 is bepaald dat het budget en de duur van jobcoaching voor UWV-cliënten beschut werk zal worden verruimd. Momenteel wordt het jobcoach protocol aangepast voor cliënten Beschut Werk naar een langere periode dan 3 jaar.²³⁰

²²⁸ Programmaraad, 'Aan de slag met jobcoaching', mei 2017, p. 16. VNG. Overzicht vergelijk tussen G4 en UWV Jobcoaching. Verkregen op 19 juni 2019 van <http://www.vng.nl/files/vng/20150324-bijlage-2-jobcoaching.docx>.

²²⁹ Staatscourant, 'Beleidsregel UWV Protocol Interne Jobcoach 2015', 23 december 2014; Staatscourant, 'Beleidsregel Protocol Jobcoach UWV 2016', 27 januari 2016.

²³⁰ Interview medewerker UWV.

bijlage 7 afkortingen

ABA	Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIAO	Centrum Inclusieve Arbeidsorganisatie
LIV	lage inkomensvoordeel
LKV	loonkostenvoordeel
Nugger	niet-uitkeringsgerechtigde
PRO	praktijkonderwijs
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
SW	Sociale werkvoorziening
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSO	voortgezet speciaal onderwijs
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten
Wml	wettelijk minimumloon
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSP-BAR	Werkgeversservicepunt BAR
WSPR	Werkgeversservicepunt Rijnmond
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
Wwb	Wet werk en bijstand (Wwb)

de rekenkamer

De gemeenteraad van Barendrecht heeft op 27 oktober 2003 de Rekenkamer Barendrecht ingesteld. Op 2 juni 2009 heeft de raad de heer drs. P. Hofstra RO CIA benoemd als directeur voor een periode van zes jaar. Per 1 juni 2015 is hij benoemd voor een tweede termijn van zes jaar.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Barendrecht. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Barendrecht

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.barendrecht.nl

fotografie
Gert Bunt
Koch Studios
Drechtwerk
Shutterstock

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Barendrecht
oktober 2019