



Van bijstand naar werk

De re-integratieketen nader bekeken

Razia Ghauharali

Ruud Dorenbos

Tamarah Collij

Uitgave

Platform31
Den Haag, november 2020

Auteurs: Razia Ghauharali, Ruud Dorenbos, Tamarah Collij
Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Inleiding	4
1 Re-integratiebeleid Leidschendam-Voorburg	6
1.1 Situatieschets Leidschendam-Voorburg	7
1.2 Beleid 2019 – 2022 op papier	9
1.3 Beleidsplannen vergeleken	13
2 Beleid in de praktijk	15
2.1 Gesprekspartners	15
2.2 Van aanvraag naar instroom traject	16
2.3 Doorstroom	17
2.4 Re-integratie	18
2.5 Controleren zoekactiviteiten en sancties	20
2.6 Zicht op plaatsingen	20
3 Conclusie	22
3.1 Aandachtspunten	23
4 Aanbevelingen	25
5 Nawoord	32

Inleiding

In 2019 heeft de afdeling Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg van de gemeente Leidschendam-Voorburg een nieuw re-integratiebeleid opgesteld en ingevoerd. Reden voor het nieuwe beleid was het aflopen van het vorige beleid en de nieuwe uitdagingen waarmee de gemeente geconfronteerd werd. De doelstelling van het nieuwe beleid is om jaarlijks 30 tot 50 personen uit het klantenbestand en aan het werk te krijgen. Na ontwikkeling en implementatie van het beleid heeft de gemeente de behoefte uitgesproken om een (kwantitatieve) verkenning te doen van de wijze waarop het beleid in de praktijk uitgevoerd en ervaren wordt, als aanvulling op de eigen kwantitatieve evaluatie van het beleid.

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de verkenning die door Platform31 is uitgevoerd. Op basis van de beleids- en implementatiedocumenten is in kaart gebracht hoe het nieuwe beleid op papier eruit ziet, welke stappen er in de re-integratieketen doorlopen worden en wat de grootste veranderingen ten opzichte van het vorige beleid zijn. Vervolgens zijn er gestructureerde (groeps-)interviews gehouden met de gemeentelijke medewerkers die zowel op beleids- als uitvoeringsniveau betrokken zijn bij (de uitvoering van) het re-integratiebeleid. Ook is gesproken met bijstandsccliënten om hun ervaringen mee te kunnen nemen. De gevoerde gesprekken hebben inzicht gegeven in de manier waarop het beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, maar ook hoe het nieuwe beleid ervaren wordt door de verschillende medewerkers. Uit de gesprekken komt naar voren dat er in algemene zin gewerkt wordt volgens het nieuwe beleid en dat de onderscheiden stappen in de re-integratieketen gevolgd worden. Consulenten ervaren daarnaast voldoende vrijheid om ook hun eigen invulling binnen de vastgestelde kaders te kunnen geven. Dit komt ten goede aan het kunnen leveren van individuele aandacht en maatwerk aan de bijstandsccliënten. Over het algemeen is men erg te spreken over het nieuwe re-integratiebeleid van de gemeente. Uit de gesprekken komt ook een aantal aandachtspunten naar voren. Met enkele van deze aandachtspunten is de gemeente Leidschendam-Voorburg inmiddels al aan de slag. Het meest in het oog springende aandachtspunt echter, is de focus op cliënten met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt, die sinds 2019 is aangebracht in het cliëntenbestand. Enerzijds wordt deze focus als positief ervaren, er wordt nu vooral ingezet op personen die (redelijk) goed bemiddelbaar zijn, dit resulteert in een lagere caseload en draagt bij aan de aandacht die consulenten aan de cliënten kunnen geven. Tegelijkertijd is meerdere malen de zorg uitgesproken over de groep cliënten met een lange afstand tot de arbeidsmarkt, zij ontvangen nu minimale ondersteuning.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de achtergrond van het nieuwe re-integratiebeleid geschetst en worden de verschillende stappen van de re-integratieketen toegelicht. Hoofdstuk 2 doet per onderscheiden stap verslag van de beleidspraktijk en de ervaringen daarmee. In hoofdstuk 3 wordt op basis van het beleid op papier en het beleid in de praktijk de belangrijkste conclusies en aandachtspunten uit de gevoerde gesprekken weergegeven. Deze rapportage sluit af met een aantal aanbevelingen op basis van bestaand onderzoek in relatie tot de eerder geformuleerde aandachtspunten. In dit hoofdstuk wordt ook stilgestaan bij de effecten van de coronacrisis (zie ook tekstkader pagina 5).

De coronacrisis

Door de coronacrisis en de crisismaatregelen is een ongekeerde economische crisis teweeg gebracht. Compleet onverwacht en abrupt heeft Nederland afscheid moeten nemen van een topeconomie. Een economie met de laagste werkloosheid sinds 1973, de hoogste arbeidsparticipatie ooit, een extreem krappe arbeidsmarkt, de op één na langste periode van aaneengesloten groei, en een begrotingsoverschot dat hoger was dan ooit.

De effecten op de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid zijn nu al zichtbaar, ondanks de diverse noodfondsen. Het verdere verloop van de crisis is momenteel nog ongewis en daarmee ook de ernst van de economische recessie, de maatschappelijke gevolgen en de snelheid van economisch herstel. Gemeenten zijn echter nu al aan het nadenken over de middellange en lange termijn: Hoe kunnen we versterkt uit de crisis komen? Welke sectoren krimpen en gaan werknemers afstoten en hoe vinden deze werknemers snel weer ergens anders een baan? Hoe voorkomen we langdurige werkloosheid?

Bron: Van Dijken, K., Ghauharali, R. en 't Hooft, S. (2020). *De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*. Den Haag: Platform31.

Deze verkenning is gestart nog voordat Nederland en de rest van de wereld geconfronteerd werd met de coronacrisis. De interviews voor deze verkenning hebben allemaal voor de coronacrisis plaatsgevonden. In deze rapportage doen we dan ook verslag van de uitvoering van het beleid in de praktijk in de periode tot aan de crisis. Vanwege de grote impact van de coronacrisis, staan we in het laatste hoofdstuk echter wel stil op de effecten van de coronacrisis (in tekstkaders), geven we duiding van de effecten van de coronacrisis op het re-integratiebeleid en hopen we enige richting mee te kunnen geven aan de gemeente Leidschendam-Voorburg.

1 Re-integratiebeleid Leidschendam-Voorburg

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de Participatiewet, die tot doel heeft om zo veel mogelijk mensen aan het werk te helpen, per doelgroep verschillend uitpakt. Voor de 'klassieke' bijstandsgerechtigden¹ is met de nieuwe wet nauwelijks een verbetering zichtbaar, de baankansen voor deze groep zijn nauwelijks verhoogd.² Desondanks bleef tot de coronacrisis het aantal bijstandsgerechtigden in Nederland dalen. In november 2019 berichtte het Centraal Bureau voor de Statistiek dat er voor het achtste kwartaal op rij er minder bijstandsontvangers waren dan een jaar eerder.³ Eind 2019 was er ten opzichte van het begin van dat jaar een afname van bijna 20.000 bijstandsgerechtigden.⁴ Naast een afname van bijstandsgerechtigden was er tot aan de coronacrisis ook al enige tijd een daling te zien van het aantal personen dat vanuit de WW instroomt in de bijstand.⁵ Dat het goed ging had als voornaamste reden dat er dankzij de economische groei en krapte op de arbeidsmarkt meer mensen aan het werk konden.

In de gemeente Leidschendam-Voorburg is in de periode 2013-2019, overeenkomstig met de landelijke cijfers, na een stijging tot 2017 een daling in het aantal bijstandsgerechtigden zichtbaar.

Tabel 1: Aantal bijstandsgerechtigden landelijk en gemeente Leidschendam-Voorburg.

Jaartal*	Bijstandsgerechtigden NL**	Bijstandsgerechtigden Leidschendam-Voorburg***
2013	413.030	1.660
2014	433.730	1.759
2015	448.680	1.852
2016	464.500	1.947
2017	456.830	1.939
2018	432.460	1.846
2019	414.620****	1.781

*peilmaand december ** aantal personen tot AOW-leeftijd met een uitkering op grond van WWB (t/m 2014) en de Participatiewet (bron: CBS Statline) ***openstaande uitkeringsdossiers in december, inclusief uitkeringen die verstrekt worden vanuit de IOAW en IOAZ (bron: eigen gegevens gemeente Leidschendam-Voorburg) **** nader voorlopige cijfers

¹ Onder 'klassieke' bijstandsgerechtigden worden verstaan: mensen die bijstand krijgen, voorheen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) en mensen met een uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet (Anw), het Besluit bijstandsverlening zelfstandigen (Bbz), de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (ioaw) of de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (ioaz).

² Echteld, P. van, Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D., Versantvoort, M., m.m.v. L. Putman. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: SCP.

³ CBS, *Vooraf minder personen onder de 45 jaar met bijstand*, 29 november 2019.

⁴ Voorlopige cijfers van het CBS, zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82016ned/table?ts=1584018387698>

⁵ Nos Nieuws, *Minder mensen belanden na WW in de bijstand*, 24 oktober 2019.

1.1 Situatieschets Leidschendam-Voorburg

In de periode 2015 tot en met 2018 is het Plan van Aanpak Arbeidsmarktoffensief in de gemeente Leidschendam-Voorburg tot uitvoering gebracht. Het doel van deze Aanpak was het bevorderen van een versnelde uitstroom van cliënten die onder de Participatiewet vallen. Eén van de redenen hiervoor was om ervoor te zorgen dat er geen overschrijding ontstond van het BUIG budget.⁶ Op basis van de voorgestelde maatregelen in het Plan van Aanpak werd gestreefd naar een afname van 50 cliënten per jaar (200 cliënten in 4 jaar) en een jaarlijkse besparing van € 1.300.000,-.⁷ Het Actieplan Jeugdwerkgelegenheid, dat zich specifiek richtte op het verkleinen van de groep jongeren zonder arbeidsmarktperspectief, was onderdeel van het Plan van Aanpak Arbeidsmarktoffensief. Beide plannen zijn geëvalueerd. Uit de evaluaties blijken dat het gevoerde beleid heeft geleid tot een verhoogd aantal plaatsingen, en dat de doelstellingen op dit punt zijn behaald.⁸

Aanleiding en uitgangspunten van het nieuwe beleid

Sinds 2015 hebben zich de volgende ontwikkelingen voorgedaan, waardoor de gemeente voor andere uitdagingen komt te staan⁹:

- Binnen een groot aantal gemeenten is er sinds 2015 sprake van een tekort op het BUIG-budget. Ook de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft sinds 2016 een negatief saldo, doordat de uitgaven jaarlijks stijgen en het Rijksbudget juist gedaald is. Oorzaken van de stijging van de uitgaven is een toename van het aantal bijstandsgerechtigden, door o.a. de instroom van statushouders, de verhoging van de pensioenleeftijd, de verkorting van de WW-duur en de uitbreiding van de doelgroep met voormalig Wajong en WSW.¹⁰ Door deze stijging lijkt uit de cijfers alsof de eerder gestelde doelen van een jaarlijkse reductie van 50 cliënten niet gehaald zijn. Maar na een initiële stijging in de eerste helft van het jaar, volgde in de tweede helft van het jaar vervolgens een afname;
- Met het aantrekken van de economie is de werkloosheid gedaald en wordt de arbeidsmarkt steeds krappere. Er is veel vraag naar personeel in onder andere zorg en welzijn en de bouw. Echter, niet iedereen kan profiteren van de krapte op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat eerdere werkervaring niet aansluit bij de gevraagde beroepen. Er is sprake van een mismatch tussen arbeidsaanbod en arbeidsvraag die overbrugd moet worden;
- De arbeidsmarktregio Zuid Holland-Centraal werkt sinds 2017 in de praktijk als twee subregio's, waarbij Leidschendam-Voorburg, Wassenaar en Voorschoten één subregio vormen, met een eigen Werkgeversservicepunt (WSP). Dit is gedaan om onder andere een betere connectie te kunnen maken met het WSP Haaglanden en met de werkgevers in de regio Den Haag;
- Voorafgaand aan de nieuwe beleidsperiode en het opstellen van het nieuwe beleidsplan is een aantal onderzoeken gedaan om meer inzicht te krijgen in het cliëntenbestand, effectiviteit van re-integratietrajecten en de eigen prestaties van de gemeenten. Deze onderzoeken hebben

7

⁶ BUIG: Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorzieningen Gemeenten, de gebundelde uitkering die gemeenten ontvangen om de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 te financieren. Kan sinds 2015 ook gebruikt worden ten behoeve van de loonkostensubsidie.

⁷ Zie: Plan van aanpak arbeidsmarktoffensief 2015-2018 'Met volle kracht vooruit'.

⁸ Zie: Re-integratie- en participatiebeleid 2019-2022. Afdeling Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg (WIJZ). Gemeente Leidschendam-Voorburg; Evaluatie plan van aanpak arbeidsmarktoffensief 2015 – 2018. Periode: 2016 – eerste helft 2017. Gemeente Leidschendam-Voorburg.

⁹ Zie: Re-integratie- en participatiebeleid 2019-2022. Afdeling Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg (WIJZ). Gemeente Leidschendam-Voorburg.

¹⁰ Tevens bleek de gemeente Leidschendam-Voorburg te behoren tot de nadeelgemeenten van het objectieve verdeelmodel Wmo (het objectieve verdeelmodel Wmo zorgt voor de herverdeling van de Rijksmiddelen over de Nederlandse gemeenten). Sinds de bijstelling hiervan is het tekort gedaald.

geleid tot een aantal nieuwe inzichten: Bijvoorbeeld dat het cliëntenbestand voor een groot aandeel bestaat uit ouderen en uit een groot aantal cliënten die al 4 jaar of langer een bijstandsuitkering ontvangen. En dat de gemeente in een aantal opzichten minder goed presteert in vergelijking met andere gemeenten (denk hierbij aan het aandeel deeltijdwerk onder bijstandsgerechtigden of het aantal opgelegde maatregelen). Deze inzichten zijn mede richtinggevend geweest voor het nieuw op te stellen beleid.

Nieuwe uitdagingen vragen om een nieuwe aanpak. Een aanpak waarmee zoveel mogelijk inwoners naar werk begeleid worden en het risico op oplopende tekorten verkleind wordt. Voor het nieuwe beleid zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd¹¹:

- Iedereen binnen de gemeente die aangeeft te willen en te kunnen werken, ongeacht in welke doelgroep of categorie men zit, krijgt ondersteuning vanuit de gemeente bij het vinden van (regulier) werk;
- Het nieuwe beleid waarborgt de uitvoering van (wettelijke) taken, geeft het de komende jaren richting en focus om optimale resultaten te behalen en daarmee een zo groot mogelijke tekortreductie op de BUIG te realiseren;
- Het beleid past binnen het financiële kader van het participatiebudget;
- Het nieuwe beleid dient ook in de toekomst als onderbouwing voor een aanvraag vangnetuitkering.¹²

Re-integratie- en participatiebeleid 2019-2022

Op basis van bovenstaande uitdagingen en uitgangspunten heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg een nieuw re-integratie- en participatiebeleid opgesteld voor de afdeling Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg voor de periode 2019 tot en met 2022.¹³ Het nieuwe beleid moet bijdragen aan de gemeentelijke doelstelling: Meer inwoners zijn aan het werk, bij voorkeur op een reguliere plek.

Het beleid richt zich op:

1. Het bevorderen van uitstroom uit de uitkering met persoonsgerichte ondersteuning (bij voorkeur naar regulier werk) en instroom in de uitkering te voorkomen voor alle mensen met arbeidspotentieel;
2. Het benutten van nieuwe inzichten en ontwikkelingen voor een optimale begeleiding van inwoners naar werk;
3. Het stimuleren van werkgevers om mensen (met een afstand tot de arbeidsmarkt) in dienst te nemen;
4. Een passend alternatief te bieden daar waar (betaalde) arbeid op een reguliere werkplek (nog) niet tot de mogelijkheden behoort, zodat meer inwoners actief zijn en zich ontwikkelen.

Met dit nieuwe beleid heeft de gemeente als doelstelling en ambitie een jaarlijkse bestandsreductie van 30 tot 50 cliënten te realiseren (het betreft hier een netto reductie: ongeacht de instroom van het gemeten jaar, dient het cliëntenbestand met 30 tot 50 cliënten gedaald te zijn ten opzichte van de laatste dag van het jaar daarvoor). Deze reductie zal jaarlijks leiden tot een verlaging van de uitgaven van €450.000 tot €750.000.

¹¹ Zoals benoemd in het beleidsplan 'Re-integratie- en participatiebeleid 2019-2022. Afdeling Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg (WIJZ). Gemeente Leidschendam-Voorburg'

¹² Met de vangnetuitkeringen kunnen de BUIG-tekorten deels gecompenseerd worden. om in aanmerking te komen voor een vangnetuitkering moeten gemeenten kunnen aangeven dat zij aantoonbaar werk maken van het terugdringen van het tekort.

¹³ De omschrijving van het beleid in dit hoofdstuk is gebaseerd op het beleidsplan 'Re-integratie- en participatiebeleid 2019-2022. Afdeling Werk, Inkomen, Jeugd en Zorg (WIJZ). Gemeente Leidschendam-Voorburg' en het 'Uitvoerings- en implementatieplan Re-integratie- en Participatiebeleid 2019-2022. Samenwerkingsverband gemeenten Voorschoten, Leidschendam-Voorburg en Wassenaar'.

In de navolgende paragrafen wordt het nieuwe beleid, specifiek het re-integratiebeleid toegelicht op basis van het beleidsplan en het uitvoerings- en implementatieplan.

1.2 Beleid 2019 – 2022 op papier

Doelgroep

Personen die op basis van de Participatiewet een bijstandsuitkering ontvangen (hierna bijstandsccliënten genoemd), worden op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt onderverdeeld in verschillende categorieën. Om deze afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen wordt met een diagnose-instrument een inschatting gemaakt van de tijd (in maanden) die een bijstandsccliënt nodig heeft om deel te kunnen nemen aan (betaalde) arbeid. Tabel 2 geeft de uitsplitsing naar categorieën op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt weer.

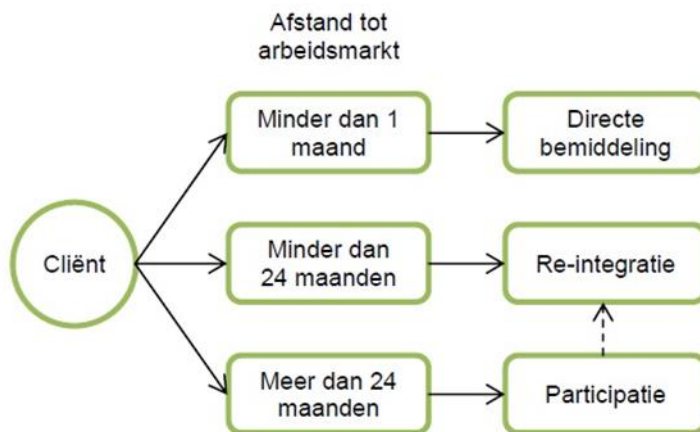
Tabel 2: Categorie bijstandsccliënten op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Categorie	Afstand arbeidsmarkt*
1A	0 – 3 maanden
1B	4 – 12 maanden
1C	12 – 24 maanden
2A	24 – 48 maanden
2B	24 – 48 maanden (beschut werk en doelgroep banenafpraak)
3A	48+ (tegenprestatie en cliënten waarbij op termijn heronderzoek nodig is)
3B	48+ (dienstverlening op maat)

9

*Het aantal maanden die cliënten nodig hebben om deel te kunnen nemen aan (betaalde) arbeid

Om de doelstelling van het tekort op de BUIG-middelen te kunnen verminderen kiest de gemeente Leidschendam-Voorburg ervoor om een focus aan te brengen in hun inzet. Cliënten worden of ingedeeld in een re-integratietraject (waarbij sprake is van een intensieve begeleiding naar werk door Werkconsulenten) of in een participatietraject (waarbij ingezet wordt op maatschappelijke participatie door Inkomensconsulenten en tevens aandacht is voor ondersteuningsvragen). Of een bijstandsccliënt in aanmerking komt voor een re-integratietraject of een participatietraject is afhankelijk van de categorie (en dus de afstand tot de arbeidsmarkt) waarin een cliënt zich bevindt. Wanneer er sprake is van een afstand tot de arbeidsmarkt van minder dan 1 maand, dan wordt de cliënt aangedragen voor directe bemiddeling. Een afstand tot de arbeidsmarkt van meer dan 1 maand maar minder dan 24 maanden leidt tot een re-integratietraject. Cliënten die een afstand tot de arbeidsmarkt van meer dan 24 maanden hebben komen in het participatietraject terecht.



Figuur 1: Te volgen traject cliënt op basis van afstand tot de arbeidsmarkt.

In dit onderzoek richten we ons specifiek op die cliënten die naar werk te bemiddelen zijn. Deze cliënten behoren tot de categorieën 1A, 1B of 1C.¹⁴

Van aanvraag naar traject

Voordat er bepaald wordt in welk traject (directe bemiddeling, re-integratie of participatie) een cliënt instroomt, doorloopt de cliënt een aantal stappen. Deze aanloop naar een traject start op het moment dat een inwoner van de gemeente een aanvraag voor een bijstandsuitkering doet.

10

Voorlichtingsbijeenkomst: Inwoners die een aanvraag voor een bijstandsuitkering indienen, krijgen in de eerste week een groepsvoorlichting. Hierin wordt het verdere proces toegelicht en krijgen zij ook uitleg over hun rechten en plichten binnen de Participatiewet.

Diagnose: Door middel van de inzet van een diagnose-instrument wordt de afstand tot de arbeidsmarkt bepaald. Het invullen van de vragenlijst wordt groepsgewijs gedaan, waarbij ook inwoners die niet-uitkeringsgerechtigd zijn, aan kunnen sluiten. Tevens zijn werkconsulenten aanwezig bij de diagnose. Hiermee leren zij de inwoner kennen en krijgen zij een eerste beeld.

Intake: Ongeacht de resultaten van de diagnose, volgt binnen één week na de diagnose een intake met een inkomensconsulent. Deze bepaalt het recht op een bijstandsuitkering. Hieruit volgt de doorstroom naar re-integratie of participatie. Bij twijfel kan de werkconsulent een leerwerktraject en indien nodig een medische keuring inzetten, waarna alsnog doorstroom naar één van de twee richtingen volgt.

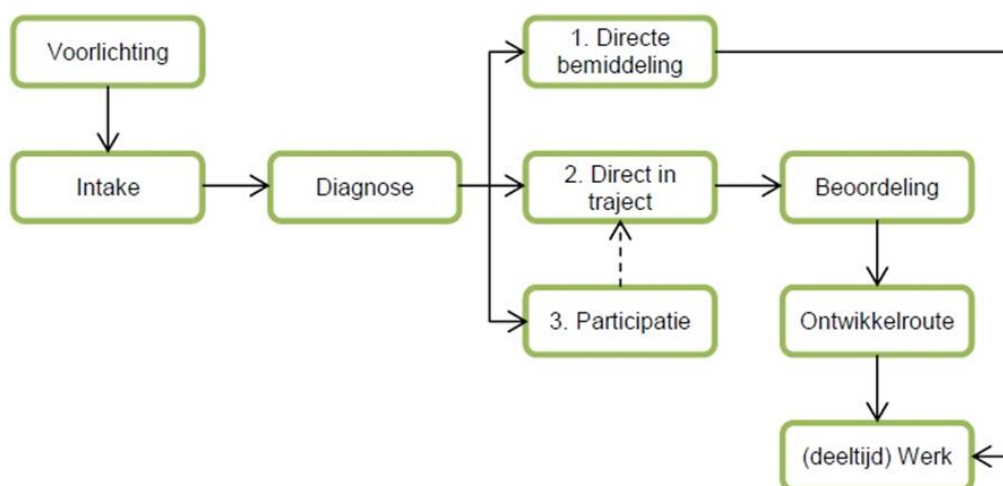
'Droombaan': na de intake krijgt een cliënt 2-3 weken de tijd om zijn of haar 'droombaan' te vinden. Dit is een baan waarop de cliënt bij voorkeur geplaatst wil worden. Lukt dit niet, dan wordt al het werk passend. De cliënt stroomt dan, op basis van de diagnose en intake, in één van de volgende drie trajecten in:

- A. *Directe bemiddeling:* (tot 1 maand) via de accountmanagers van het Werkgeversservicepunt.
- B. *Re-integratie:* Traject met als doel betaald werk. Hierbij wordt ook het 'work first' principe gehanteerd, een cliënt wordt na toekenning van de uitkering zo snel mogelijk begeleid naar een tijdelijke arbeidsplaats, waar onder andere arbeidsritme wordt opgedaan. Afhankelijk van

¹⁴ Categorie 2B (beschut werk en banenafpraak) behoort officieel ook tot de categorie die onder het re-integratietraject valt. Deze categorie wordt echter buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek.

de afstand tot de arbeidsmarkt, kunnen verschillende trajecten gevolgd worden. Er volgt een beoordeling, waarna een cliënt deel kan nemen aan een ontwikkelroute. Hierin worden op basis van de afstand tot de arbeidsmarkt, modules ingezet om een cliënt zo snel en goed mogelijk naar (regulier) werk te begeleiden. Op deze wijze kan ook gewerkt worden aan het wegnemen van een eventuele mismatch tussen vraag en aanbod (door middel van omscholing).

- C. *Participatie*: Binnen dit traject worden cliënten gevraagd om mee te doen in de maatschappij, bijvoorbeeld door vrijwilligerswerk, mantelzorg of andere maatschappelijk nuttige activiteiten. Hierbij is het uitgangspunt dat zij het hoogst haalbare doen dat binnen hun situatie past. Zij worden ondersteund door een consulent inkomen. Voor deze cliënten geldt dat binnen één jaar een eerste gesprek met de consulent plaatsvindt en wordt er vervolgens minimaal 1 keer per jaar met de cliënt gesproken. Bij gewijzigde omstandigheden (bijvoorbeeld een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt of vanuit de eigen motivatie van de cliënt) kan een cliënt weer instromen in een re-integratie-traject.



11

Figuur 2: Schema van voorlichting naar traject.

Re-integratie

Bijstandsccliënten die niet direct bemiddelbaar zijn, maar wel zicht hebben op een baan binnen 24 maanden, stromen een re-integratietraject in. Het re-integratietraject kent verschillende elementen:

Focus op werk: Voorafgaand aan het proces van begeleiding richting werk nemen de cliënten deel aan 'Focus op werk'. Tijdens deze dag krijgen zij een aantal basismodules aangeboden, afhankelijk van hun behoefte. Hierbij kan gedacht worden aan zaken als het opstellen van een C.V. en een sollicitatietraining. Deze dag wordt door alle cliënten gevolgd, ongeacht of zij een korte (minder dan drie maanden) of langere afstand (meer dan drie maanden maar minder dan 24) tot de arbeidsmarkt hebben.

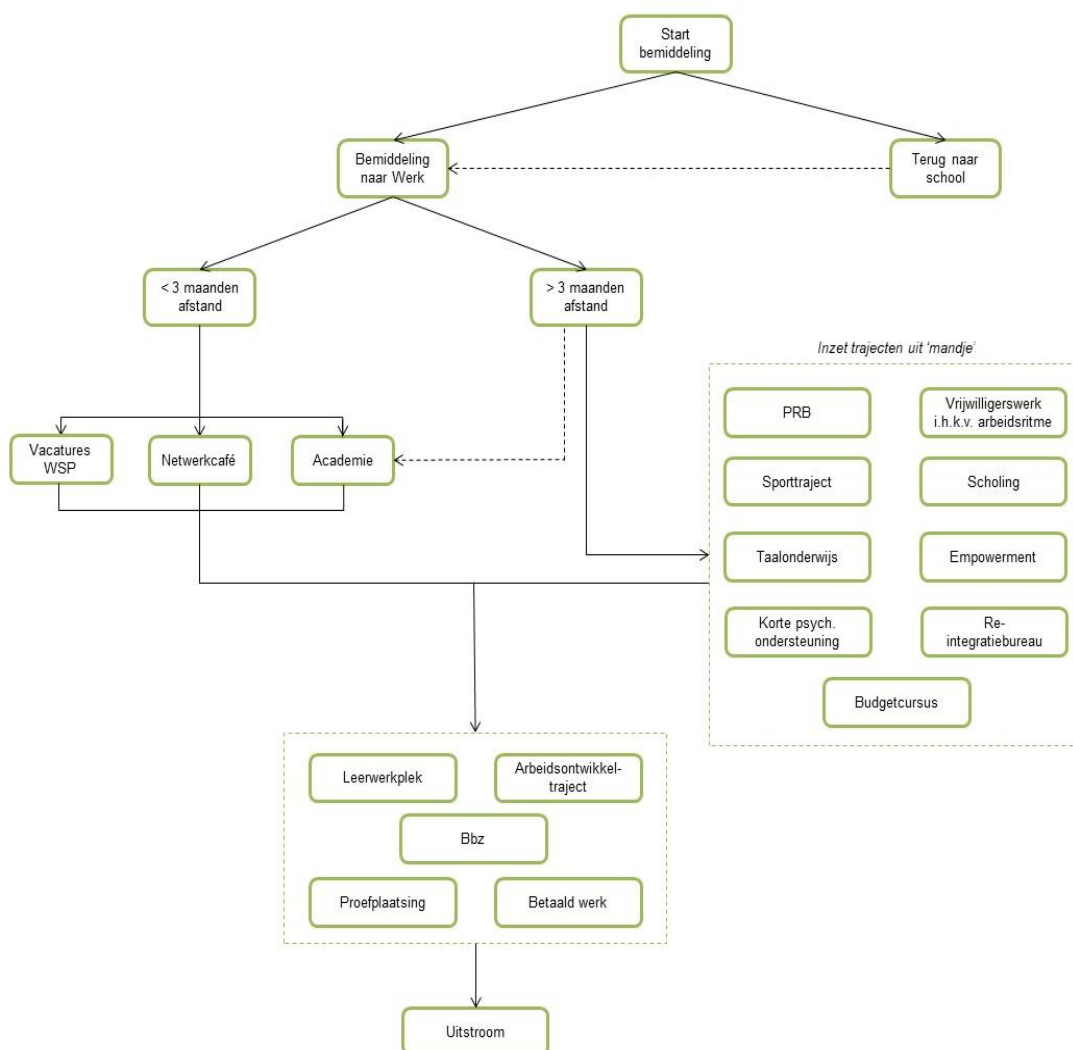
Bemiddeling naar werk - categorie 1a: Na Focus op werk stromen cliënten met een maximale afstand tot de arbeidsmarkt van 3 maanden door naar directe bemiddeling door het Werkgeversservicepunt, de Academie en/of het Netwerkcafé.¹⁵

Ontwikkelroute: cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt van maximaal 24 maanden stromen door naar een ontwikkelroute. Een ontwikkelroute heeft een maximale duur en wordt binnen de re-integratie uitgevoerd. Indien de cliënt na twee jaar nog niet is uitgestroomd naar werk, wordt hij of zij overgedragen aan team inkomen c.q. het onderdeel participatie. Binnen de gemeente zijn diverse ontwikkelroutes ontwikkeld (of nog in ontwikkeling). Cliënten kunnen of naar werk, of naar onderwijs worden bemiddeld. In het geval van onderwijs gaat het met name om jongeren zonder startkwalificatie, voor deze jongeren geldt dat zij in de regel naar een opleiding worden bemiddeld. Voor jongeren wordt gebruik gemaakt van een reeds bestaande ontwikkelroute. Daarnaast zijn ontwikkelroutes voor statushouders en voor categorie 2B (beschut werk, banenafpraak, doelgroepenregister) opgezet, omdat deze een specifiekere aanpak vragen en het proces bij deze doelgroepen afwijkt van de algemene ontwikkelroute. Voor overige cliënten¹⁶ is er een 'algemene' ontwikkelroute en worden één of meerdere trajecten uit het 'mandje' (het inkoopkader van re-integratietrajecten) ingezet, zie figuur 3. Hiermee is er ruimte voor flexibiliteit en maatwerk. Na de inzet van één of meerdere trajecten volgt, indien nodig, een leerwerkplek, arbeidsontwikkeltraject, proefplaatsing, betaald werk (stage) of begeleiding naar zelfstandig ondernemerschap (Bbz). Dit met uiteindelijk doel om uitstroom naar werk te realiseren.

Nazorg: Wanneer een cliënt via directe bemiddeling of via het re-integratietraject geplaatst wordt, dan is er sprake van nazorg vanuit de gemeente, bij zowel de (oud-)cliënt die geplaatst is als bij de werkgever waar hij of zij werk aan het werk is.

¹⁵ In de beleids- en uitvoeringsstukken wordt verder geen toelichting gegeven over de Academie, behalve dat deze een doorlooptijd kent van 6 weken. Het Netwerkcafé is een tweewekelijkse bijeenkomst waarbij werkgevers zich met (leerwerk)vacatures presenteren aan werkzoekenden.

¹⁶ Cliënten die niet tot een doelgroep behoren waarvoor een specifieke ontwikkelroute is/wordt ontwikkeld, of cliënten die wel tot een doelgroep behoren, maar gebruik kunnen maken van de reguliere ontwikkelroute.



Figuur 3: Route re-integratietraject.

1.3 Beleidsplannen vergeleken

Op basis van een vergelijking van de stukken van de opeenvolgende twee beleids- en uitvoeringsplannen (2015-2018 en 2019-2022), zijn een paar opvallende veranderingen te benoemen. De meest in het oog springende beleidsaanpassing is de focus die de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft aangebracht binnen het cliëntenbestand. In de periode voor 2019 was er sprake van een brede focus op alle cliënten, ongeacht de afstand tot de arbeidsmarkt. Vanaf 2019 is een splitsing aangebracht tussen re-integratie en participatie. Cliënten die een afstand van maximaal 24 maanden tot de arbeidsmarkt hebben worden ondergebracht bij re-integratie. Deze personen ontvangen een intensieve begeleiding vanuit het team werk. Personen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt vallen onder participatie. Hierbij worden zij minder intensief begeleid vanuit het team inkomen en ligt de focus op meedoen in de maatschappij. De verwachting is dat 40% van het totale bestand in aanmerking komt voor re-integratie vanuit het team werk. 60% zal een minder intensieve begeleiding binnen het participatietraject krijgen. Ondanks dat de begeleiding in beide groepen niet even intensief is, lijkt dit wel

in overeenstemming te zijn met één van de uitgangspunten waarop het nieuwe beleid is gebaseerd, namelijk dat iedereen ondersteuning krijgt in het vinden van (regulier) werk, ongeacht in welke doelgroep of categorie men zit.¹⁷ Echter de doelgroep met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt en met de meeste ondersteuningsbehoefte, zij die in het participatietraject terecht komen, ontvangt de minste ondersteuning.

De beschikbare re-integratiemiddelen van de gemeente worden voor het grootste gedeelte ingezet voor de re-integratie van personen met een afstand tot de arbeidsmarkt van maximaal 24 maanden (re-integratie vanuit team werk). De werkwijze bij re-integratie wordt meer gestructureerd en tijdgebonden. Mocht na twee jaar nog geen betaalde baan zijn gevonden, dan stopt de begeleiding naar werk en stroomt de client door naar participatie. De achterliggende reden voor het opsplitsen van het cliëntenbestand en de focus op cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt van maximaal 24 maanden is het verminderen van de BUIG tekorten.

Een tweede wijziging ten opzichte van het vorige beleid is de ontwikkeling van ontwikkelroutes voor een aantal specifieke doelgroepen, namelijk voor 50-plussers, statushouders en jongeren¹⁸. Hierbij worden specifieke modules of trajecten voor de desbetreffende doelgroep ingezet. Bijvoorbeeld aparte consultants per doelgroep, maar er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan samenwerking met een re-integratiebureau dat ervaring heeft met een specifieke doelgroep (bijvoorbeeld voor 50 plussers) en bij statushouders aan modules die zich richten op taalonderwijs en arbeidsritme.

Daar waar in het Plan van Aanpak Arbeidsoffensief 2015-2018 ook expliciete aandacht is voor het beperken van instroom in de Participatiewet, door middel van handhaving aan de poort, wordt hier in het nieuwe beleidsplan niets over gemeld. Ook onderwerpen zoals ontzorgen van werkgevers of duurzame uitstroom komen niet aan bod in de nieuwe beleids- en uitvoeringsplannen.¹⁹

Daarnaast worden ook elementen benoemd die effectief gebleken zijn en worden voortgezet in het nieuwe beleid, zoals: voorlichting aan WW-ers, bevordering en uitbreiding van deeltijdwerk, stimuleren van het behalen van startkwalificaties en het Netwerkcafé.

14

¹⁷ Zie ook pagina 8.

¹⁸ Voor jongeren wordt voortgeborduurd op eerdere effectieve instrumenten.

¹⁹ NB. Dat dit niet expliciet genoemd wordt in de stukken hoeft niet perse te betekenen dat hier in de praktijk geen aandacht voor is. Uit navraag bij de gemeente blijkt bijvoorbeeld dat ontzorgen van werkgevers ongewijzigd wordt voortgezet via de regionale toolbox van arbeidsmarktregio ZHC.

2 Beleid in de praktijk

Om na te gaan op welke wijze het nieuwe beleid in de praktijk uitpakt, hebben we gesprekken gevoerd met degenen die vanuit de gemeente betrokken zijn bij (de uitvoering van) de re-integratieketen en met bijstandsccliënten. Op basis van gestructureerde (groeps-)interviews is nagegaan hoe het nieuwe beleid in de praktijk wordt uitgevoerd, wat goed gaat en wat volgens betrokkenen beter kan. Per onderdeel van het re-integratietraject wordt een korte schets gegeven van de werkwijze in de praktijk en vervolgens betrokkenen het beleid in de praktijk ervaren.

2.1 Gesprekspartners

In totaal zijn er 14 gesprekken gevoerd, waarvan 7 individuele gesprekken met klanten²⁰, 2 individuele gesprekken met consultants van team werk, 1 individueel gesprek met een kwaliteitsmedewerker team inkomen, een groepsgesprek met accountmanagers, een groepsgesprek met consultants werk, een groepsgesprek met consultants werk die zich specifiek bezighouden met de doelgroep statushouders en een groepsgesprek met de teammanager en kwaliteitsmedewerkers van team werk.

Funcieomschrijvingen gesprekspartners vanuit de gemeente Leidschendam-Voorburg

- **Teamleider werk** houdt zich bezig met de ontwikkeling van het team (dat wil zeggen de beleids- en kwaliteitsmedewerkers en consultants die onder de afdeling werk vallen).
- **Kwaliteitsmedewerkers werk** zijn de schakel tussen beleid en de consultants werk, zij houden zich bezig met zowel de inhoud (caseloadgesprekken, coaching consultants) als het proces (werkinstructies en -processen, automatisering).
- **Kwaliteitsmedewerker inkomen** is de schakel tussen beleid en de consultants inkomen. Consultants inkomen hebben minimaal te maken met het re-integratietraject, omdat zij zich voornamelijk bezighouden met personen met een afstand tot de arbeidsmarkt van meer dan 24 maanden. Desondanks is het voor dit onderzoek belangrijk om ook de input vanuit de afdeling inkomen mee te nemen, daarom hebben we gesproken met een kwaliteitsmedewerker inkomen.
- **Accountmanagers** zijn de koppeling tussen de klant en de werkgevers. Zij houden zich bezig met de toeleiding van klanten naar werk. Zij onderhouden contacten met werkgevers, houden vacatures in de gaten, bepalen doelgroepen en doen aan jobcarven. Daarnaast sluiten zij convenanten met werkgevers om klanten te kunnen plaatsen, zodat zij werkervaring kunnen opdoen.
- **Consulents werk** zijn verantwoordelijk voor het begeleiden van klanten met een participatieuitkering én een maximale afstand tot de arbeidsmarkt van 24 maanden (categorie 1). Zij voeren het intakegesprek, beoordelen waar de klant staat (qua afstand tot de arbeidsmarkt) en bepalen samen met de klant welk traject de klant ingaat. Daarnaast houden de consultants werk zich ook bezig met personen die in categorie 2b vallen (doelgroepregister, beschut werk).

15

²⁰ In de gemeente Leidschendam-Voorburg wordt in de praktijk niet gesproken over cliënten, maar over klanten. In de beleidsstukken werd eerder wel gesproken over cliënten. Omdat dit hoofdstuk zich richt op het beleid in de praktijk, zullen we vanaf hier ook over klanten spreken.

2.2 Van aanvraag naar instroom traject

Voorlichtingsbijeenkomst

Voor personen die een WW uitkering ontvangen wordt kort voordat hun WW ten einde loopt een informatiebijeenkomst georganiseerd (deze vindt één keer in de twee maanden plaats). Tijdens deze bijeenkomst, die samen met het UWV wordt georganiseerd, wordt voorlichting gegeven over wanneer men in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering en hoe het traject in gang moet worden gezet. Personen vragen vervolgens via werk.nl een uitkering aan en dienen binnen drie dagen na aanvraag contact op te nemen met de gemeente. Zij worden dan uitgenodigd voor een voorlichtingsbijeenkomst die binnen een week plaatsvindt en ontvangen een link waarmee ze een deel van Compentensys, de diagnosetool waarmee onder andere bepaald wordt hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is, alvast kunnen invullen.

Elke dinsdag wordt een gezamenlijke voorlichtingsbijeenkomst gegeven voor 12 personen die in aanmerking kunnen komen voor een bijstandsuitkering. De voorlichtingsbijeenkomst wordt gegeven door één van de consulenten, zij geven per toerbeurt de voorlichting. Tijdens de voorlichting worden de klanten geïnformeerd over de rechten en de plichten behorende bij de uitkering. Aansluitend volgt een individueel gesprek met een consulent.

Tijdens het gesprek met de consulent werk wordt de diagnosetool (verder) ingevuld. Op basis van de relevante informatie die de consulent heeft verzameld en de diagnosetool wordt gekeken in hoeverre de klant bemiddelbaar is. De tool is niet perse leidend. Indien de consulent een andere inschatting van de klant heeft dan de tool, dan is het oordeel van de consulent doorslaggevend.

16

Ervaringen

Uit de gesprekken komt naar voren dat de voorlichtingsbijeenkomst en de daarop aansluitende intakegesprekken soms een 'rommelig' verloop kent. Na de plenaire voorlichting volgen de individuele gesprekken, waarbij plek is voor vier of vijf personen per keer. De overige personen uit de groep van 12 wachten dan op zijn of haar beurt. Het moeten laten wachten wordt als vervelend ervaren. In de tussentijd kan men een deel van de diagnosetool invullen. Echter, de diagnosetool wordt over het algemeen niet voorafgaand aan de intake ingevuld, maar dit wordt samen met de consulent tijdens het intakegesprek zelf gedaan.

Ten tijde van de interviews waren niet alle consulenten even te spreken over het gebruik van de diagnosetool Compentensys.²¹ Voorheen werd er door de gemeente vooronderzoek gedaan en vond er een gezamenlijke intake met een consulent werk en een consulent inkomen plaats. Er werd 'nog echt een gesprek gevoerd' en je wist meer wie je voor je had. Nu wordt een vragenlijst ingevuld over competenties, werk, taal, computervaardigheden ('een afvinklijstje'). Ook de tijdswinst wordt niet als zodanig ervaren, omdat de klanten de tool niet van tevoren invullen, maar samen met de consulent. Er wordt opgemerkt dat de tool in de toekomst wellicht uitgebreid wordt met aanvullende functionaliteiten, waardoor er o.a. een koppeling gemaakt kan worden met het vacaturebestand van de gemeente, zodat er op basis van het profiel van de klant sneller een match met een vacature gemaakt kan worden.²² De consulenten ervaren het echter als zeer positief dat Compentensys wel echt als een hulpmiddel (tool) wordt gezien en dat de uitkomsten niet leidend zijn, 'soms kan je niet alles uit een tool halen' en het is goed dat in die gevallen het oordeel van de consulent uiteindelijk doorslaggevend is.

²¹ Inmiddels is er een evaluatie uitgevoerd, hieruit blijkt dat het beeld bij de consulenten inmiddels wat is bijgesteld (verwijzing?).

²² Het is op dit moment nog onzeker in hoeverre en op welke termijn dit zal plaatsvinden.

2.3 Doorstroom

Na de voorlichting en het intakegesprek volgt een periode van een aantal weken, waarin de aanvrager volgens het beleid de kans krijgt om op zoek te gaan naar zijn of haar 'droombaan'. In de praktijk is deze periode de wachtperiode tussen het aanvragen van een bijstandsuitkering en de eventuele toekenning. Ongeveer een week na de intake volgt een gesprek met de consulent inkomen om het recht op bijstand te bespreken. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat 'het vinden van een dreambaan' niet echt gebeurt, in enkele gevallen vindt iemand in die periode wel een baan die bij zijn of haar eerdere ervaringen past. Er wordt vanuit de consulenten ook niet perse gestuurd op het vinden van een dreambaan. In deze tussenperiode komt het wel eens voor dat er alvast een traject wordt ingezet, voornamelijk voor klanten waarvan verwacht wordt dat zij snel een baan kunnen vinden. Dit zijn trajecten die de gemeente zelf aanbiedt en die dus geen extra kosten met zich meebrengen. Bijvoorbeeld de eigen sollicitatietrainingen die de gemeente organiseert. Trajecten die ingekocht moeten worden, worden niet ingezet, om te voorkomen dat er onnodig kosten worden gemaakt indien blijkt dat een aanvrager toch geen recht heeft op een bijstandsuitkering. Wanneer het recht op bijstand is vastgesteld stroomt een klant door op basis van het intakegesprek en de diagnose vanuit Compentensys. Als blijkt dat de afstand meer dan 24 maanden is, volgt de klant een participatietraject en wordt overgedragen naar de consulent inkomen. Zo niet, dan wordt een re-integratietraject gestart en blijft de klant in de caseload van de consulent met wie hij of zij het eerste intakegesprek heeft gehad.

Participatietraject

Cliënten met een afstand tot de arbeidsmarkt van meer dan 24 maanden worden ondergebracht in het participatietraject en worden begeleid door de consulenten van het team inkomen. De consulenten inkomen voeren sinds het nieuwe beleid minimaal 1 keer per jaar een gesprek met de klant. Tijdens het gesprek wordt besproken of de klant ergens ondersteuning bij nodig heeft en over het doen van eventuele vrijwilligerswerk. Deze werkwijze is nieuw, voorheen werd er één keer per jaar een formulier ingevuld. In het begin was er wat terughoudendheid vanuit zowel de klant als de consulent. Inmiddels wordt door de klant aangegeven dat zij het fijn vinden om contact te hebben. In het beleidsplan wordt aangegeven dat klanten uit categorie 2 overgeplaatst kunnen worden naar categorie 1 (het re-integratietraject) wanneer er veranderde omstandigheden zijn of als de klant zelf gemotiveerd is. In de praktijk blijkt dat het overdragen naar het team werk obstakels kent, het is niet altijd even objectief in te schatten of een persoon inderdaad inmiddels een afstand tot de arbeidsmarkt heeft van minder dan 24 maanden. Een inkomensconsulent kan het idee hebben dat als iemand net iets vaker gesproken of net iets meer begeleid wordt, dat de afstand dan verkleint. Team inkomen beschikt echter niet tot de middelen en mogelijkheden om klanten een traject aan te bieden en richting werk te begeleiden. Overzetten naar team werk zou dan uitkomst bieden, echter de consulent werk zou dan weer kunnen oordelen dat de afstand tot de arbeidsmarkt nog steeds te groot is en niet de klant nog niet geschikt is voor een re-integratietraject. Hierdoor bestaat de kans dat klanten die wel graag willen werken tussen schip en wal geraken. Om dit zo goed mogelijk te ondervangen, hebben consulenten inkomen een 'buddy' uit het team werk. De wens om iemand over te zetten naar team werk wordt samen met de buddy besproken. Mocht men er niet uitkomen, dan wordt de casus besproken met de kwaliteitsmedewerker werk, met als achterliggende gedachte dat de kwaliteitsmedewerker een objectieve inschatting kan maken.

2.4 Re-integratie

Bemiddeling naar werk voor klanten met een afstand tot de arbeidsmarkt van 3 maanden

Voor de groep klanten die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben, is er een direct in te zetten traject. Sommige klanten die tot categorie 1a behoren worden direct overgedragen naar de accountmanagers, zij gaan dan samen aan de slag met het zoeken naar geschikte vacatures. De rest van de klanten worden begeleid door een consulent werk. Afhankelijk van de behoefte van de klant, krijgt de klant sollicitatietraining. Daarnaast wordt regelmatig het Netwerkcafé georganiseerd. Tijdens het Netwerkcafé ontmoeten consulenten, klanten en accountmanagers elkaar en kunnen er snelle koppelingen gemaakt worden tussen vacatures en werkzoekenden. De accountmanagers zien dan soms wel 40 of 50 klanten tegelijk en doen een voorselectie voor de werkgevers, waarbij niet enkel het cv richtinggevend is. De accountmanagers geven aan dat een match niet altijd lukt, omdat een klant te hoge verwachtingen heeft, een werkgever niet op een bepaalde klant zit te wachten of omdat de werkgever niet duidelijk aangeeft wat voor soort persoon (qua competenties) men nodig heeft. Het is van belang dat accountmanagers en consulenten goed met elkaar schakelen, de consulent heeft vaak een beter beeld van de klant. Consulenten vinden soms ook vacatures zonder de accountmanagers en/of maken matches tussen werkgevers en klanten buiten de accountmanagers om. Tijdens de gesprekken zijn de onderdelen 'Focus op werk' en 'Academie' niet ter sprake gekomen.

Ontwikkeltraject voor klanten met een afstand tot de arbeidsmarkt tot 24 maanden

Een groot deel van de klanten hebben een afstand tot de arbeidsmarkt groter dan 3 maanden. De groep klanten die door de consulenten werk wordt begeleid is erg divers qua leeftijd, werkervaring, achtergrond, gezondheid etc. De gemeentelijke gesprekspartners geven aan dat veruit de meeste klanten gemotiveerd zijn om een baan te vinden, voor de meesten geldt echter wel dat er vaak 'meer speelt' (bijvoorbeeld psychische of gezondheidsproblematiek), 'ze zitten niet voor niets in de bijstand'.

18

De klanten geven in de gesprekken aan dat zij graag willen werken vanwege het geld, het opdoen van sociale contacten en het bouwen aan een toekomst. Tevens blijkt dat er inderdaad sprake is van belemmeringen bij het vinden van een baan, bijvoorbeeld taal (bij voormalige statushouders), gezondheidsproblematiek of de zorg voor kinderen.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat er niet één vaste werkwijze is voor wat betreft het begeleiden van de klanten. Het betreft toch vaak maatwerk. Dit geldt zowel voor het aantal contactmomenten met de klant als welk ontwikkeltraject te volgen. De klanten worden sowieso 3 à 4 keer per jaar gesproken. Sommige klanten worden veel vaker gesproken, indien dat nodig is. Bijvoorbeeld als ze praktische hulpvragen hebben ('over kinderopvang bijvoorbeeld') of als ze meer begeleiding nodig hebben. Het ligt ook heel erg aan hoe de klant zich opstelt, soms moeten er motiverende gesprekken gevoerd worden om bijvoorbeeld wat breder naar vacatures te kijken. Over het algemeen geven de consulenten aan dat er geen dwang wordt gebruikt bij de plaatsing in een bepaald ontwikkeltraject, maar dat het in samenspraak met de klant gebeurt. De consulenten zijn ervan overtuigd dat dwang niet zozeer werkt, de klant moet zelf namelijk wel gemotiveerd zijn om een ontwikkeltraject te volgen en af te ronden.

De ontwikkeltrajecten die ingezet kunnen worden, zitten in het zogenoemde 'mandje'. Deze ontwikkeltrajecten worden ingekocht door de gemeente en variëren van coaching- en

empowermenttrajecten, taallessen, activeringstrajecten (bijvoorbeeld sporten) tot (korte) beroepsopleidingen voor o.a. beveiliging, chauffeur of verkoopmedewerker.²³ Consulentes hebben zo hun eigen voorkeuren voor de in te zetten trajecten. Op basis van eerdere ervaringen maken zij de keuze om een traject vaker of minder vaak in te zetten. Ook als zij goede verhalen van andere collega's hebben gehoord, zijn zij eerder geneigd een bepaald traject in te zetten. Over het algemeen geven de consulentes aan dat ze misschien te weinig zicht hebben op welke trajecten er allemaal beschikbaar zijn en ook dat er weinig zicht is op de effectiviteit van bepaalde trajecten ('het mandje is een rommeltje' wordt gezegd). Het inzetten van een traject gebeurt altijd in samenspraak met de klant. De consulente luistert naar de klant: wat wil de klant zelf, wat zijn hun mogelijkheden, ambitie en kansen? Soms wordt een traject ingezet als een eerste opstapje en hoeft het traject niet direct tot een baan te leiden. Er worden ook veel leerwerktrajecten ingezet, hierbij fungeert de accountmanager als belangrijke schakel tussen de werkgever die het leerwerktraject aanbiedt en de klant. Hoewel ook aangegeven wordt dat consulentes ook zelf klanten in leerwerktrajecten kunnen plaatsen, zonder tussenkomst van een accountmanager. Voor de accountmanagers is het echter van belang dat zij hier wel van tevoren in meegenomen worden, zij hebben vaak beter zicht op de behoeften van de werkgever en hechten er belang aan dat de werkgevers met de juiste klanten worden gekoppeld, zodat zij geen werkgevers kwijtraken.

Uit de gesprekken met de klanten blijkt dat zij vaak een bepaalde baan voor ogen hebben, bijvoorbeeld daar waar ze eerder (in hun land van herkomst) ervaring mee hebben opgedaan. Zij geven aan dat het erg aan de consulente ligt én de mogelijkheden die de gemeente kan bieden hoe hiermee wordt omgegaan. Het gebeurt soms dat klanten verplicht een baan moeten accepteren, vaak is dit maar tijdelijk of vallen ze uit. Als voorbeeld wordt genoemd het werken in een magazijn dat fysiek zo zwaar was dat de huisarts gebeld heeft met de consulente. Ook wil men niet altijd alle banen zomaar accepteren, zoals een klant zegt: 'Ik heb een opleiding... vakken vullen kan iedereen'.

19

Ervaringen

Het gebeurt in de praktijk regelmatig dat klanten die in categorie 1a geplaatst zijn, toch een langere afstand tot de arbeidsmarkt hebben (meer dan 3 maanden). Het indelen van een afstand van de arbeidsmarkt die korter of langer is dan drie maanden, is ook erg specifiek en daardoor soms lastig te maken op basis van de intake. Wanneer gaandeweg de eerste periode blijkt dat de afstand tot de arbeidsmarkt toch langer dan drie maanden is, stromen de klanten alsnog door naar een ontwikkeltraject.

Het 'mandje' met daarin de ontwikkeltrajecten is regelmatig ter sprake gekomen tijdens de gesprekken, niet altijd op een positieve manier. Zo is het niet duidelijk wat er allemaal in zit, hoe effectief de verschillende trajecten zijn en wat er nu wel en niet gebruikt wordt. De consulentes geven aan dat zij zelf vrij zijn om trajecten naar eigen inzichten en ervaringen in te zetten, dit wordt door de consulentes erg gewaardeerd. Tegelijkertijd geven de kwaliteitsmedewerkers aan dat er al veel niet-effectieve trajecten uit het mandje gehaald zijn, dit is dus 'work in progress'.²⁴

²³ Er zijn ongeveer 45 verschillende ontwikkeltrajecten, er wordt niet op een eenduidige manier cijfers bijgehouden over de kwaliteit van de trajecten, hoeveel personen een traject volgen en hoe succesvol het is (of het tot een baan leidt).

²⁴ Inmiddels heeft de gemeente Leidschendam-Voorburg een monitoring en contractmanagement opgezet. Er wordt bijgehouden hoeveel trajecten er per partij worden ingezet, wat de resultaten van de trajecten zijn en wat de ervaringen van de consulentes zijn. Dit zal vervolgens als input dienen voor het nieuwe inkooptraject dat in de tweede helft van 2021 start.

De samenwerking tussen de accountmanagers en de consultants wordt over het algemeen als positief ervaren. Wel geven de accountmanagers aan dat er een aantal aandachtspunten te benoemen zijn. Zo ervaren de accountmanagers het niet altijd als even prettig als consultants zelf directe plaatsingen doen bij de werkgevers waarmee de accountmanagers contacten hebben, zonder dat de desbetreffende accountmanager hiervan op de hoogte is. Ook de inzet van de vele jobcoaches bij één en dezelfde werkgever is een aandachtspunt, een werkgever wordt liever niet geconfronteerd met meerdere jobcoaches op de werkvloer, de accountmanagers krijgen hier vervolgens klachten over vanuit de werkgever. Dit aandachtspunt is inmiddels opgepakt: accountmanagers, consultants en werkgevers zijn in gesprek gegaan om hebben hierover gezamenlijk werkafspraken gemaakt (één jobcoach per werkgever).

2.5 Controleren zoekactiviteiten en sancties

In de beleidsplannen en uitvoeringsplannen wordt niet gesproken over de manier waarop klanten gecontroleerd worden of zij voldoen aan hun (sollicitatie-)plichten. De consultants voeren hier geen strikt en uniform beleid op. Over het algemeen is er wel controle, soms 1 keer per maand, soms vaker of minder vaak. Soms wordt er gedreigd met sancties als klanten zich niet aan hun verplichtingen houden²⁵. Maar in de regel wordt er amper een sanctie opgelegd, behalve bij echte nalatigheid zoals herhaaldelijk niet op komen dagen op een afspraak of fraude.

Inmiddels hebben de consultants werk een workshop gevolgd om meer gevoel te krijgen over hoe klanten gecontroleerd kunnen worden en welke maatregelen genomen kunnen worden.

Ervaringen

20

De consultants geven aan dat zij heel terughoudend zijn met het opleggen van sancties. Een sanctie moet namelijk wel zin hebben en de consultants ervaren de sancties niet als zinvol. Ook geven ze aan dat het zelfs averechts kan werken en een klant erger in de problemen kan brengen (minder uitkering, minder geld, kans op schulden nemen toe, etc.).

Ondanks dat de consultants geen voorstander zijn van het opleggen van sancties, hebben een aantal consultants het tijdens de gesprekken wel gehad over het leveren van een tegenprestatie. Het werken met een verplichte tegenprestatie is in de praktijk afgeschaft. Dit in tegenstelling tot wat er in het beleidsplan 2019-2022 vermeld staat. Uit de gesprekken is niet duidelijk geworden waarom de verplichte tegenprestatie niet meer gehanteerd wordt.²⁶ Dat er niet meer gewerkt wordt met de tegenprestatie wordt door een aantal personen die zijn gesproken als een gemis gezien. Het werd juist als waardevol ervaren en er was een heel goed netwerk opgebouwd.

2.6 Zicht op plaatsingen

De kwaliteitsmedewerker werk stuurt wekelijks een plaatsingslijst rond, op deze wijze hebben de consultants zicht op het aantal plaatsingen. Dit is niet competitief, maar is bedoeld als motivatie. Op het moment dat er targets worden gehaald, wordt dit gevierd. Uit de gesprekken komt naar voren dat het goed gaat met het aantal gerealiseerde plaatsingen.²⁷ Wel ziet men dat er meer plaatsingen nodig zijn dan vorig jaar om een afname van het totale bestand te realiseren.²⁸

²⁵ De sancties worden uiteindelijk opgelegd door de consultants inkomen.

²⁶ Uit navraag blijkt dat het afschaffen van de verplichte tegenprestatie een politieke wens was.

²⁷ Zoals eerder aangegeven zijn de gesprekken pre-coronacrisis gevoerd.

²⁸ Meer deeltijdplaatsingen. Het aantal plaatsingen stijgt, maar de (volledige) uitstroom stijgt hierdoor minder snel.

Re-integratie voor statushouders

Binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg zijn een aantal consulenten werkzaam die zich specifiek bezighouden met het begeleiden van bemiddelbare statushouders naar de arbeidsmarkt. Het is pas sinds enkele jaren dat er apart aandacht is voor de groep statushouders en de consulent statushouder is een nieuwe titel, zowel de rol als de werkwijze wordt momenteel nog ingevuld. De meeste statushouders zijn afkomstig van Syrië en Eritrea. Het merendeel komt in de categorie 1c terecht (afstand tot de arbeidsmarkt van 12 tot 24 maanden).

Werkwijze:

De statushouders worden uitgenodigd voor een intakegesprek. Tijdens dit gesprek wordt besproken welke competenties de statushouders hebben, wat de mogelijkheden zijn en welk traject wordt ingezet. Ten tijde van de gesprekken werd er nog geen gebruik gemaakt van de diagnose tool Competensys. Inmiddels heeft er een evaluatie van de tool plaatsgevonden. Op basis van deze evaluatie is besloten om Competensys voor statushouders dit jaar ter aanvulling aan te schaffen.

Ontwikkeltraject:

Voor statushouders tot 27 jaar wordt vaak ingezet op het volgen van een opleiding, zij zijn vaak nog goed leerbaar. Voor oudere statushouders proberen de consulenten leerwerktrajecten te vinden. Deze leerwerktrajecten bestaan vaak uit taalstages, de Nederlandse taal wordt op de werkvloer aangeleerd. Jobcoaches spelen hierbij een belangrijke rol tussen statushouders en werkgevers, de jobcoaches proberen eventuele miscommunicaties weg te nemen. Naast opleiding en leerwerktrajecten is er ook aandacht voor basisdingen, zoals het openen van post, ontwikkelen van een ritme, sporten. Alle statushouders zitten in een re-integratietraject, maar dit zijn dus niet perse trajecten die direct naar een baan toe leiden.

3 Conclusie

Uit de gesprekken komt naar voren dat er in de praktijk over het algemeen gewerkt wordt volgens het nieuwe beleid. Zo houden de consultants werk zich inderdaad enkel bezig met klanten die tot categorie 1 behoren en wordt het traject van aanvraag, doorstroom en ontwikkelroute op hoofdlijnen gevolgd. Ook wordt er gebruik gemaakt van de diagnostool Compentensys. De invulling in de praktijk kan echter wel per consultant verschillen. Dit is ook niet verwonderlijk, vaak is de praktijk toch weerbarstiger dan papier en gaat het bij het zo goed mogelijk kunnen begeleiden van klanten naar werk om maatwerk. Over het algemeen is men echter te spreken over de huidige werkwijze binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg.

Focus in klantenbestand

Zoals uit de analyse van de beleidsstukken naar voren kwam, is het grootste verschil ten opzichte van het vorige beleid dat de klanten nu worden ingedeeld naar hun afstand tot de arbeidsmarkt. Ook de gemeentelijke gesprekspartners ervaren dit als de grootste verandering. Er wordt nu vanuit de afdeling werk vooral ingezet op klanten die goed tot redelijk bemiddelbaar zijn. Een gevolg hiervan is dat de caseload van de consultants werk verlaagd is, deze bedraagt nu tussen de 70 tot 90 klanten.²⁹ De consultants zijn erg positief over de lagere caseload. Ze geven aan dat ze hierdoor meer aandacht aan hun klanten kunnen geven en daarmee het verschil kunnen maken. Dit krijgen zij ook teruggekoppeld vanuit hun klanten. Doordat er een scheiding is gemaakt tussen de klanten, kunnen ze voor hun echt aan de slag gaan met het toeleiden naar werk van de klanten. Eén van de consultants geeft aan dat de huidige situatie beter is dan de vorige. Mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt hebben vaak op meerdere vlakken problemen en hebben toch een andere soort begeleiding nodig (bijvoorbeeld meer richting maatschappelijk werk). Voorheen werd alles op één hoop gegooid en werd je geacht om alles te kunnen doen. Maar om mensen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden heb je als consultant toch ook andere competenties nodig. De focus die nu in het werk is aangebracht, wordt als prettiger ervaren. Echter, er is soms ook opgemerkt dat er eerder meer afwisseling in het werk was, sowieso vanwege de meer diverse caseload, maar ook omdat de taken anders verdeeld waren. Consultants werk moesten bijvoorbeeld eerder ook acquisitie³⁰ doen, dit laatste behoort nu tot het takenpakket van de accountmanagers.

22

Het tot stand komen van het nieuwe beleid

Tijdens het opstellen van het nieuwe beleid zijn diverse werkgroepen vanuit de verschillende lagen van de afdeling gevormd en betrokken geweest. Uit de gevoerde gesprekken komt echter het beeld naar voren dat vooral de uitvoering (de consultants) dit niet als zodanig heeft ervaren. Zij zien het als een gemiste kans dat het nieuwe beleid onvoldoende in samenspraak met de uitvoerders is opgesteld, of dat er onvoldoende naar hun ervaringen is gevraagd. Hierdoor sluit in de ogen van de consultants het beleid niet altijd even goed aan op de praktijk.

Samenwerking

Tijdens de gesprekken is ook gevraagd naar de samenwerking tussen de verschillende afdelingen binnen de gemeente. Hieruit kwam naar voren dat er intern veel verloop en wisselingen zijn geweest,

²⁹ De caseload bestond eerder uit 120 klanten per consultant.

³⁰ Bij werkgevers.

zowel op beleidsniveau als bij consulenten. Dit heeft logischerwijs niet altijd bijgedragen aan een goede samenwerking.

Desondanks wordt de samenwerking nu tussen de teams werk en inkomen als positief ervaren. Ook de samenwerking tussen de consulenten en de kwaliteitsmedewerkers wordt als erg positief ervaren. De consulenten kunnen met (praktische) problemen bij de kwaliteitsmedewerkers terecht en zij geven dan advies. Dat er iemand vanaf de werkvloer kwaliteitsmedewerker is geworden speelt een belangrijke rol, deze kwaliteitsmedewerker weet precies hoe het er op de werkvloer aan toe gaat. Er wordt voortdurend gewerkt aan de verdere verbetering van de samenwerking tussen de verschillende afdelingen. Zo zijn er inmiddels ook consulenten werk toegevoegd aan de multidisciplinaire teams.³¹

Voor wat betreft de samenwerking tussen beleid en de lagen daaronder, wordt aangegeven dat men weinig tot geen samenwerking met het beleid ervaart. Dit wordt vooral door de consulenten aangegeven en in mindere mate door de kwaliteitsmedewerkers. Beleid wordt ervaren als iets dat op afstand staat en waar weinig tot geen contact mee is. Dit beeld is mede versterkt door de wijze waarop men ervaart hoe het nieuwe beleid tot stand is gekomen, zonder input van de werkvloer.

Tot slot, wordt er aangegeven dat het ook vooral aan de persoon ligt hoe de samenwerking is, de ene persoon loopt wat sneller en makkelijker naar een ander. Het blijft mensenwerk. Belangrijk is dat als men hetzelfde doel voor ogen heeft (mensen aan het werk helpen) dat dan ook bijdraagt aan de samenwerking.

De meeste klanten geven aan dat zij momenteel tevreden zijn met de begeleiding vanuit de gemeente. Opvallend is dat de klanten klachten hadden over eerdere consulenten en de vele wisselingen tussen consulenten.

Het is niet helder in hoeverre het nieuwe beleid hier een rol in speelt en of de klanten überhaupt beseffen dat er sprake is van een nieuw beleid.

23

Toekomstperspectief

Over het algemeen wordt aangegeven dat men het nieuwe beleid als een verbetering ziet, er worden meer plaatsingen gerealiseerd. Wel was het algemene beeld ten tijde van de interviews³² dat de bemiddelbare klanten op een gegeven moment 'op' zullen zijn.³³ Door nu als focus te kiezen voor de klanten uit categorie 1, wordt een grote groep mensen aan de kant geschoven. Daar wordt nu minimale tijd en energie in gestoken. Op een gegeven moment zal deze groep klanten toch weer geactiveerd moeten worden en daar zal dan opnieuw en vanaf het allereerste begin in geïnvesteerd moeten worden.

3.1 Aandachtspunten

Ondanks dat het nieuwe beleid over het algemeen als positief wordt ervaren, zijn er tijdens de gesprekken ook een aantal aandachtspunten naar voren gekomen.

Het blijkt dat er in het verleden veel wisselingen in de caseload is geweest. Hierdoor hebben klanten meerdere consulenten gehad en hebben consulenten ook weer nieuwe klanten gekregen. Deze wisselingen dragen niet bij aan het creëren van een band tussen klant en consulent. Tevens heeft het

³¹ Multidisciplinaire teams is een lokale kamer waarin op casusniveau's bijzondere multidisciplinaire probleemgevallen worden besproken, o.a. ex-gedetineerden, uithuisplaatsingen, verwarde personen.

³² Pre-coronacrisis.

³³ Zie verder in hoofdstuk 4 voor de effecten van de coronacrisis.

eraan bijgedragen dat de consultants werk niet altijd hun caseload kennen en het vinden van een match met een vacature daardoor bemoeilijkt wordt. Ook de periode van reactie wordt hierdoor langer, soms krijgen accountmanagers pas na enkele weken reactie op een vacature.

Een wisseling hoeft overigens niet altijd negatief te zijn. Zo zijn de meeste klanten tevreden met hun huidige consultant. Het nieuwe beleid lijkt bij te dragen aan de continuïteit van de caseload, consultants hebben vanaf het eerste intakegesprek contact met dezelfde klant, consultants leren de klant kennen en er kan een onderlinge band opgebouwd worden. Het is van belang om dit zo ook in de toekomst vast te blijven houden.

Het contact, of het gebrek aan contact, tussen beleid en uitvoering is meerdere keren ter sprake gekomen.³⁴ Doordat dit ook tijdens het opstellen van het nieuwe beleid als zodanig ervaren werd, is het voor de uitvoering niet helder waarop het nieuwe beleid gebaseerd is. Dit zou ondermijnend kunnen werken voor wat betreft de uitvoering van het beleid. Implementatie van een nieuw beleid binnen bestaande structuren vraagt namelijk altijd aandacht. Door uitvoerders bij de ontwikkeling te betrekken wordt het nieuwe beleid verweven met de bestaande dienstverlening en sluit daar maximaal op aan. Uitvoerders denken en doen mee en krijgen niet van bovenaf iets nieuws opgelegd. Zodoende wordt eventuele weerstand voor de implementatie al deels weggenomen. Hoewel uit de gesprekken niet blijkt dat het gebrek aan betrokkenheid nu een ondermijnend effect op de uitvoering heeft, is het opvallend dat dit punt zo vaak ter sprake is gekomen.

24

Door verschillende gesprekspartners is aangegeven dat er gestreefd zou moeten worden naar specialisatie binnen de gemeente. Zoals er bijvoorbeeld nu consultants statushouders zijn, zou er ook gedacht kunnen worden aan een accountmanager statushouder en een kwaliteitsmanager statushouders. Verder wordt aangegeven dat er qua instrumentarium of trajecten behoefte is aan specifieke instrumenten/trajecten die voor de doelgroep statushouders geschikt zijn.³⁵ Specialisatie zou vervolgens ook voor andere doelgroepen kunnen gelden. Maar ook inhoudelijke specialisatie anders dan doelgroepen zou een mogelijkheid kunnen zijn, denk bijvoorbeeld aan medewerkers Netwerkcafé.

Extra aandacht voor 'draaideur'-klanten wordt ook als een aandachtspunt gezien. Vaak wordt men voor slechts een tijdelijke periode op een (parttime) functie geplaatst. Na het aflopen van deze tijdelijke contracten komen zij echter weer terecht in de bijstand. Dit ziet men vaak bij seizoensarbeid. Klanten kunnen op deze wijze niet duurzaam uitstromen.

Ondanks dat het op de werkvloer als positief wordt ervaren dat er een onderscheid is gemaakt tussen mensen met een korte en een lange afstand tot de arbeidsmarkt en de consultants werk zich kunnen focussen op het toeleiden naar werk van de klanten die tot categorie 1 behoren, wordt deze indeling toch door bijna iedereen als aandachtspunt benoemd. Het gegeven dat er nu een grote groep klanten in het participatietraject terecht komen en er dus amper energie wordt gestoken in het werkfit maken van personen die een afstand van meer dan 24 maanden hebben, wordt door bijna iedereen als problematisch gezien. Zowel door team werk als door team inkomen (zie tekstkader pagina 17).

³⁴ De gemeente Leidschendam-Voorburg heeft nog voor de afronding van dit rapport op dit punt al actie ondernomen: 'van signaal naar trend'-overleg waarbij kwaliteitsmedewerkers, teamleiders en regisseur elkaar maandelijks bijpraten.

³⁵ Inmiddels zijn er trajecten voor statushouders ingekocht.

4 Aanbevelingen

Deze verkenning naar de wijze waarop het nieuwe re-integratiebeleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg in de praktijk wordt uitgevoerd én ervaren laat zien dat men over het algemeen tevreden is over het nieuwe beleid, dat het in de praktijk op hoofdlijnen ook gevolgd wordt én dat het beleid ten tijde van de gesprekken (pre-coronacrisis) tot meer plaatsingen heeft geleid. Het klantenbestand is in december 2019 ten opzichte van het jaar daarvoor afgenomen met 65 personen. De gemeentelijke doelstelling, een bestandsreductie van 30 tot 50 personen per jaar, is hiermee behaald. Maar er zijn ook een aantal aandachtspunten geformuleerd. Meerdere aandachtspunten krijgen als gevolg van de coronacrisis een nog grotere lading. Reeds bestaande en bekende problemen, bijvoorbeeld rondom de activatie van langdurig werkzoekenden of het toeleiden van statushouders naar werk of jongerenwerkloosheid zal naar verwachting toenemen. In dit hoofdstuk wordt op basis van de bevindingen uit de gesprekken en uit eerder onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan. In aparte tekstkaders gaan we in op de effecten van de coronacrisis.

Hou oog voor de lange termijn consequenties van het indelen naar categorieën

Ondanks dat de Participatiewet voor de 'klassieke' bijstandsgerechtigden nauwelijks tot verbeteringen heeft geleid, bleef pre-corona al enige tijd het aantal bijstandsgerechtigden in Nederland dalen vanwege de economische groei en de krapte op de arbeidsmarkt.³⁶ De intensiteit van de ondersteuning van bijstandsgerechtigden wordt vaak gebaseerd op hun afstand tot de arbeidsmarkt, zo ook in de gemeente Leidschendam-Voorburg. Gemeenten zetten zich (vanwege de schaarse middelen) over het algemeen vooral in op personen die een korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Die zijn immers makkelijker naar werk te begeleiden en daarmee kan op korte termijn de uitkeringslast verminderen. Het gevolg is een 'granieten bestand' met mensen die een (te) lange afstand tot de arbeidsmarkt hebben, die aan hun lot worden overgelaten en jaren, en misschien wel levenslang, in de bijstand blijven. Naast de kosten die het met zich meebrengt, verdwijnt ook het grote onbenutte potentieel uit het oog.³⁷

25

Tijdens de gesprekken is veelvuldig naar voren gekomen dat er onder de verschillende consulenten zorgen bestaan over de klanten die nu in een participatietraject terecht komen. In het licht van de verwachte toenemende werkloosheid als gevolg van de coronacrisis zal de reflex onder gemeenten zijn om zich vooral in te zetten op de *quick wins*: personen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Vaak vinden zij echter (met minimale) aanmoedigingen hun weg wel. De crisis zal echter ook leiden tot een grotere groep personen met een langere afstand tot de arbeidsmarkt (omdat banen in bepaalde sectoren zullen verdwijnen en hun opleiding, werkervaring of competenties minder goed aansluit bij wat er aan arbeidsaanbod is), met als gevolg dat er een toename van categorie 2 klanten zal zijn. Om re-integratie het meest effectief te laten zijn, kan het beste ingezet worden op de activering van de personen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zij zullen het meest profiteren van de activering. Wel zijn de kosten van de intensieve begeleiding, het maatwerk en de zeer kleine stapjes hoog per activeringstraject. Maar hiermee wordt voorkomen dat er over een aantal jaren een nog grotere granieten bestand is, met alle gevolgen van dien.

³⁶ Zie ook hoofdstuk 1.

³⁷ In verschillende sectoren is al jaren een (groot) gebrek aan menskracht. Reeds in eerdere onderzoeken en beleidsplannen wordt gesproken over het inzetten van het 'onbenut potentieel'. De Nederlanders in een WW-, bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering vormen 16 procent van de beroepsbevolking. Daarnaast zijn er meer dan één miljoen Nederlanders, die geen uitkering ontvangen, maar wel willen werken of meer uren willen werken. Het onbenutte arbeidspotentieel kan daarmee op minimaal 20 procent van de beroepsbevolking geschat worden.

Daarnaast zal voldoende om- en bijscholingsmogelijkheden gecreëerd moeten worden. In algemene zin is scholing vooral helpend als die gericht is op werkzoekenden met een grote kans op langdurige werkloosheid. Maar het is pas effectief op langere termijn, dus moet het beleid lang volgehouden worden. Het is belangrijk om hier op korte termijn al mee aan de slag te gaan. Personen die als gevolg van de coronacrisis hun baan verliezen in een sector met weinig toekomstperspectief kunnen dan snel omgeschoold worden en hopelijk weer aan de slag. Hiermee wordt voorkomen dat zij uiteindelijk misschien wel langdurig werkloos raken.³⁸

Heb naast inhoudelijke kennis en vaardigheden ook aandacht voor het ontwikkelen van competenties en vaardigheden (vaardighedenpaspoort), vanwege de grote economische en technologische onzekerheden (digitalisering, robotisering, krimp van sectoren vanwege de coronacrisis) kunnen er in de toekomst banen verdwijnen en weer andere banen ontstaan. Door niet enkel in te zetten op een vakinhoudelijke opleiding, maar ook op brede competenties en vaardigheden, worden de baankansen, ook in de toekomst, vergroot.³⁹

Matchen op competenties

Bij werkplein Twente wordt niet alleen gevraagd naar de opleidings- en werkachtergrond, maar ook naar competenties en wensberoepen van de klanten. In het gesprek wordt voor de werkzoekende een realistisch beeld geschetst van de mogelijkheden. Het kennen van je klant maakt het mogelijk om effectiever matches te maken, ook voor groepen waar weinig aanvullende instrumenten of trajecten voor beschikbaar zijn. In Twente organiseerde het werkplein een evenement genaamd 'Matchen op competenties'. Op dit evenement waren zestig werkzoekenden aanwezig die voorheen in de zorg werkten en twintig werkgevers uit aanverwante beroepen. Deze werkzoekenden konden geen werk meer vinden in de zorg; een creatieve oplossing was nodig om ze weer te matchen aan een werkgever. Bij het evenement kreeg iedereen een elektronische naambadge waarin de competenties waren geladen die de werkzoekende bezat of waar de werkgever behoefte aan had. Als de competenties van werkgever en werkzoekende overeenkwamen, brandde er een lichtje op de badges. Het kennen van de competenties van de klant leidde tot matches die niet direct zichtbaar werden als je alleen keek naar opleidings- en werkachtergrond.

Bron: Dorenbos, R. en Heemskerck, J. (2018). *Meer werkzoekenden naar de techniek en logistiek*. Den Haag: Platform31.

26

³⁸ Zie ook tekstkader 'De effecten van de coronacrisis' op pagina 27.

³⁹ Leidschendam-Voorburg start binnenkort met een pilot onder klanten met een afstand tot de arbeidsmarkt tot 24 maanden, waarbij wordt gekeken naar vaardigheden en een profiel op basis van talenten in plaats van CV en ervaring.

De effecten van de coronacrisis

De coronacrisis heeft allerlei directe en indirecte gevolgen. Het verdere verloop van de crisis is ongewis en de ernst van de economische en maatschappelijke gevolgen zijn moeilijk in te schatten. Afhankelijk van het verloop van de crisis zijn verschillende scenario's denkbaar en tegelijkertijd komen er weer elke dag nieuwe inzichten beschikbaar. In juni is een verkenning en analyse van de effecten van de coronacrisis op de stad gemaakt. Enkele van de vele onderwerpen die hierin aan bod kwamen zijn de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en werkloosheid. De sterk overspannen arbeidsmarkt en het grote aantal openstaande vacatures van voor de coronacrisis is abrupt omgeslagen. Het aantal openstaande vacatures is in april met een kwart gedaald. Dit zal zijn impact hebben op de re-integratie van bijstandsgerechtigden, immers werd eerder al geconcludeerd dat de afname van het aantal bijstandsgerechtigden vooral kwam vanwege de economische groei en de krapte op de arbeidsmarkt.

De impact van de crisis op de werkgelegenheid verschilt sterk per sector en daarmee, afhankelijk van de sectorstructuur, per regio. Een vijfde van de inwoners die in dienstverband werkt maakt zich zorgen om op korte termijn zijn of haar baan te verliezen. Onder werkzoekenden is de angst nog groter. Bijna twee op de drie werkzoekenden is bang om op korte termijn geen baan te kunnen vinden. De dreiging wordt gevoeld door traditioneel kwetsbaren, maar ook door nieuwe groepen, zoals zzp'ers en jongeren. Ruim 1,5 miljoen mensen zonder vast contract in 42 geraakte beroepen, vooral mensen met lage inkomens, vormen de risicogroep. Flexwerkers zijn extra kwetsbaar voor werkloosheid. Zij worden normaal gesproken al harder getroffen bij economische neergang, maar zijn ook nog eens vaker werkzaam in sectoren die door de coronacrisis extra worden geraakt, zoals de horeca en de detailhandel. Jongeren (die vaker flexwerker zijn in genoemde sectoren) raken tijdens financiële crises in de regel ten opzichte van het gemiddelde twee keer zo vaak werkloos. Het probleem voor jongeren wordt vergroot omdat stagemogelijkheden en het opdoen van praktijkervaring, vooral in het mbo, is afgenomen. Ook zijn er zorgen vanwege het soort opleiding dat ze volgen of hebben gevolgd (bijvoorbeeld als die gericht is op een sector die nu extra hard geraakt wordt door de crisis). Een andere groep die de eerste stappen op de arbeidsmarkt nog moeten zetten en kwetsbaar zijn, zijn vergunninghouders. Hun kwetsbaarheid werd bijvoorbeeld ook tijdens de vorige economische crisis duidelijk toen het werkloosheidspercentage onder deze groep sneller opliep.

Het aantal nieuwe WW-aanvragen in Nederland is in maart 2020 ten opzichte van februari 2020 met 42 procent gestegen. Mensen die hun baan door de coronacrisis verliezen, hebben een grotere kans op langdurige werkloosheid, na één jaar werkloosheid dalen hun kansen op een nieuwe baan aanzienlijk. De verwachting is dat er meer beroep op de bijstand, bijzondere bijstand en de WW zal worden gedaan. Voor bijvoorbeeld de WW is dit al in cijfers terug te zien; het aantal nieuwe WW-aanvragen in Nederland steeg tussen februari en maart 2020 met 42 procent.

Maar we staan niet helemaal met lege handen om deze uitdagingen het hoofd te bieden. Zo kan bijvoorbeeld uit de vorige crisis geleerd worden dat om mensen te bemiddelen naar een nieuwe baan snelheid geboden is. Bij de vorige crisis waren de sectorplannen te laat klaar en kwamen als mosterd na de maaltijd. Gemeenten kunnen daaruit lerend het initiatief nemen om de arbeidsmarktsamenwerking en -initiatieven in de regio te intensiveren en te versnellen. Belangrijke regelingen kunnen naar voren gehaald worden en er zijn diverse voorbeelden van goede sectorale arrangementen. Ook kan uit de vorige crisis geleerd worden dat een steviger inzet op re-integratie (jobcoaching, ontzorgen van werkgevers, begeleiden van de werknemers) vooral voor kwetsbare groepen, scholing en training, extra leerwerkplekken, deeltijd-WW en tijdelijke aannamesubsidies voor kleine bedrijven effectief kan zijn.

Tijdens de coronacrisis zijn vele initiatieven ontplooid om vraag en aanbod tijdelijk te matchen. 'De Seizoenarbeiders' is een landelijk initiatief dat jongeren, die zonder werk zitten door afgelaste festivals en evenementen, de kans biedt om bij boeren aan de slag. Boeren die handen tekort komen omdat de toestroom van buitenlandse seizoenarbeiders uitblijft. Met de website 'www.wijhhelpengraag.nu' worden creatieve professionals uit de evenementenbranche gekoppeld aan andere sectoren. Ook zetten gemeenten subsidies en vouchers voor bedrijven in zodat zij kunnen investeren in medewerkers, opleidingen of expertise in kunnen kopen (ook om de organisatie aan te passen). Aan het werk blijven verlaagt de kans op (langdurige) werkloosheid en een bijstandsuitkering.

Bron: Van Dijken, K., Ghauharali, R. en 't Hooft, S. (2020). *De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*. Den Haag: Platform31.

Investeer in de consulenten

Uit de gesprekken blijkt dat consulenten een eigen persoonlijke invulling geven aan de uitvoering van het beleid in de praktijk. Een niet-uniforme uitvoering hoeft niet perse negatief te zijn. In de gesprekken kwam naar voren dat de begeleiding van klanten vaak ook maatwerk is. Dit sluit aan bij eerder onderzoek naar activering van bijstandsgerechtigden. Uit een analyse van honderd wetenschappelijke artikelen worden aandacht en maatwerk als succesfactoren benoemd.⁴⁰ In de gemeente Zoetermeer, al jaren één van de best presterende grote gemeenten als het gaat om het aantal mensen dat uitstroomt uit de bijstand, is hier ruimte voor gemaakt, onder andere door een relatief lage caseload. Hierdoor ontstaat er bijvoorbeeld ruimte om tot creatieve aanpakken te komen. De consulenten van de gemeente Leidschendam-Voorburg hebben aangegeven dat zij door de lagere caseload inderdaad meer tijd en aandacht aan hun klanten kunnen besteden. Dit is dus al een stap in de goede richting.

28

Naast een lagere caseload is het echter ook van belang om aan het vakmanschap van de consulenten te werken. Eerder onderzoek heeft uitgewezen dat consulenten vaak nog te weinig met effectieve instrumenten werken, te weinig gebruik maken van objectieve diagnose-instrumenten en de aanwezige infrastructuur (zoals jongerenloketten of andere voorzieningen binnen gemeenten) beperkt benut worden. Ook de handhaving is vaak te vrijblijvend. Al deze zaken kunnen ervoor zorgen dat er een risico op willekeur binnen de gemeente ontstaat en er sprake kan zijn van ongelijke behandeling. Consulenten dienen te weten wat de mogelijkheden zijn binnen de gemeente, welke instrumenten effectief zijn en welke maatregelen men kan nemen (bijvoorbeeld bij handhaving). Het is daarom van belang om als gemeente te blijven investeren in het kennisniveau van de consulenten, bijvoorbeeld door middel van workshops, cursussen, casusbesprekingen, intervisie, etc.

Eén van de punten die vaak terugkwam tijdens de gesprekken was het 'mandje' met de verschillende re-integratietrajecten. Er lijkt weinig zicht te zijn op wat werkt. Door als gemeente de consulenten te stimuleren om *evidence-based* te werken, nieuwe aanpakken experimenteel toetsen en de effecten van hun aanpakken systematisch monitoren en evalueren, kan de effectiviteit van het beleid vergroot worden. Daarbij is het van belang om ook de dynamiek van in- en uitstroom te monitoren en om de effectiviteit van beleid niet slechts op één moment in de tijd of in één jaar te evalueren.⁴¹

'Dwang en drang' kunnen effectief werken

Alhoewel de meeste consulenten meldden dat zij weinig tot niet overgaan op (het dreigen met) sancties, blijkt uit onderzoek dat controle op verplichtingen voor mensen met een kleine afstand tot de

⁴⁰ Lub, V., (2018) *Participatie in de bijstand: wat leert de wetenschap?*

⁴¹ Centraal Planbureau, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2*, Den Haag, 2016, blz. 21, 22.

arbeidsmarkt wel degelijk werkt. Ook het opwerpen van 'barrières' bij het aanvragen van een bijstandsuitkering werkt over het algemeen effectief. Tijdens één van de gesprekken werd aangegeven dat de consulent het jammer vond dat in het nieuwe beleid de poortwachtersfunctie verdwenen was. Uit de evaluatie van het eerdere beleid van Leidschendam-Voorburg (2015-2018), blijkt dat door de inzet van de poortwachtersfunctie 36% van de meldingen uiteindelijk niet tot een aanvraag hebben geleid. De inzet van de handhavingsconsulent inkomen en de sociale recherche hebben beiden geleid tot (fictieve) besparingen. De conclusie van de tussenevaluatie was dan ook dat hier steviger op ingezet moest worden, het leidde namelijk tot minder instroom en meer uitstroom.⁴²

De Etten-Leurse aanpak

Al in 2012 heeft de gemeente Etten-Leur een aanpak ontwikkeld dat leidde tot minder instroom in de bijstand én een snellere uitstroom: Iedereen die een uitkering aanvraagt moet direct deelnemen aan een twaalftal workshops, nog voordat de uitkering is toegekend. En wie niet meedoet, krijgt sowieso geen uitkering. 25% van de mensen die een uitkering aanvroeg, haakte direct al af, omdat ze het teveel gedoe vonden of zelf een baan hadden gevonden. Van de mensen die wel deelnamen stroomde een deel gedurende de workshops uit naar werk. Een ander deel zag alsnog af van de uitkering. Uiteindelijk bleef van de melders ongeveer de helft van de personen over, zij kregen een intakegesprek. Na zo'n zes maanden bleek dat van deze personen een kwart alweer uit de bijstand was en werk had gevonden. Volgens de gemeente zit het succes hem in de werkcoaches. Omdat de werkcoaches zelf de workshops geven, leren ze de klanten goed kennen en kunnen daarom sneller een goede match maken tussen klant en werkgever.

En goed om te melden: De nieuwe, intensieve, manier van werken is nauwelijks duurder dan de 'oude' manier.

Bron: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/etten-leur-met-workshops-wwb-te-lijf.3781516.lynkx>

⁴² Evaluatie plan van aanpak arbeidsmarktoffensief 2015 – 2018. Periode: 2016 – eerste helft 2017. Gemeente Leidschendam-Voorburg.

Coronacrisis en participatiebeleid

Als het gaat om de langetermijneffecten van de coronacrisis (in dit geval: de economische crisis) op het participatiedomein is de verwachting van een afname van arbeidsparticipatiemogelijkheden voor kwetsbare groepen van belang. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om beschut werk voor mensen met een verstandelijke beperking. Bedrijven zullen in tijden van schaarste minder geneigd zijn om dit soort minder productieve arbeidsplekken te behouden of te creëren.

Gemeenten kunnen verkennen welke alternatieve participatiemogelijkheden er zijn voor mensen die nu hun dagbesteding, beschut werk of vrijwilligerswerk niet kunnen uitvoeren. Daarbij hoeven zij niet opnieuw het wiel uit te vinden, maar kunnen ze ook putten uit wat er al gebeurt of reeds bestaande initiatieven. Movisie, het kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken, verzamelt op haar website alternatieven voor fysieke dagbesteding. De gemeente Groningen heeft bijvoorbeeld extra ingezet op persoonlijk contact (minimaal een keer per week, vaker als nodig blijkt) met mensen die hun beschutte werkplek door de lockdown kwijt zijn geraakt. Ook kan de koppeling worden gezocht met de tijdens de crisis ontstane maatschappelijke initiatieven, zoals boodschappen halen voor anderen of andere steun aan mensen die nu niet naar buiten kunnen of durven.

Blijf inzetten op activering van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, waaronder mensen met een verstandelijke beperking (ongeveer 25 procent van de laagopgeleiden). Effectieve instrumenten om dat te doen zijn loonkostensubsidies, beschut werk, dagbesteding, face-to-face klantcontact, het verlangen van tegenprestaties en het opleggen van sancties.

Bron: Van Dijken, K., Ghauharali, R. en 't Hooft, S. (2020). *De coronacrisis en de stad. Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten*. Den Haag: Platform31.

30

Extra aandacht voor specifieke doelgroepen - statushouders

In de gemeente Leidschendam-Voorburg is reeds eerder ingezet op specifiek doelgroepenbeleid, bijvoorbeeld met het Actieplan Jeugdwerkgelegenheid, dat zich richtte op het verkleinen van de groep jongeren zonder arbeidsmarktperspectief. Sinds enige tijd richt de gemeente zich ook op de doelgroep statushouders. Dit wordt o.a. vormgegeven door het starten met de functie consulent statushouders. De functie zelf, maar ook de re-integratietrajecten zijn nog in ontwikkeling. De gemeente lijkt hiermee al voor te sorteren op de nieuwe Wet Inburgering die vanaf juli 2021 in werking treedt. Met deze wet krijgen gemeenten de regie om nieuwkomers zo snel mogelijk mee te laten doen, het liefst via betaald werk. Diverse gemeenten zijn nu al aan het experimenteren met hoe zij het beste invulling kunnen geven aan deze nieuwe regierol. Een van de onderdelen van de Wet Inburgering is de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP). Het doel van de MAP is het in kaart brengen van de competenties en arbeidskansen van de inburgeringsplichtige op de (lokale) arbeidsmarkt, en het daarbij aanleren van bepaalde vaardigheden. De MAP kent een praktische invulling, waarbij wordt samengewerkt met (onder andere) werkgevers en voortdurend de verbinding met de lokale arbeidsmarkt wordt gezocht. In diverse gemeenten lopen al initiatieven die zich richten op de re-integratie van statushouders. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar succesfactoren. Om tot een succesvolle match te komen is het volgende van belang: er moet ingezet worden op duurzame zelfredzaamheid door 1. Bij de loopbaanplanning aan te sluiten bij de inburgeraar en de lokale arbeidsmarkt en 2. De inburgeraar in actie te laten komen. De consulent heeft hier een hele belangrijke rol in en ondersteunt o.a. in beroepenoriëntatie, het krijgen van een realistisch beroepsbeeld, het verwerven van beroepscompetenties (door het inzetten van trajecten) en het leren kennen van de werkcultuur.

'Brugklas' voor statushouders

Elwine Halewijn (directeur volwasseneducatie en senior adviseur bij het ITTAA) geeft gemeenten als tip om een 'brugklas' voor statushouders op te zetten: een langer voortraject van enkele weken/maanden waarin vergunninghouders al taalles krijgen en zich kunnen oriënteren op enkele onderdelen van de Module Arbeidsmarkt en Participatie. Door in een iets langer voortraject te participeren, kunnen statushouders beter verkennen wat hun mogelijkheden en competenties zijn, anders dan alleen uitgaan van hun eerdere diploma of werkervaring, en welke leerroute daarbij het beste past (de leerroute wordt uiteindelijk ook vastgelegd in een persoonlijk inburgeringsplan, de PIP). Het komende jaar worden in enkele gemeenten pilots rondom zo een brugklas uitgevoerd.

In Leiden is al sinds 2016 een soortgelijk initiatief aan de gang: het project JAS (JA Statushouders). Het doel van het project is optimale integratie. JAS bestaat uit een vrij uitgebreid participatietraject en aansluitend op het programma wordt een training arbeids- en beroeporiëntatie gegeven. De training, die 3 maanden duurt, is gericht op praktijkervaring (er worden stages georganiseerd), het zelf plannen maken, verwachtingen managen (statushouders hebben vaak te hoge verwachtingen). Er wordt informatie gegeven over waar kansen liggen en er worden excursies georganiseerd. Ook is er aandacht voor het begrip 'doorgroeien' (veel mensen denken: als ik dit nu doe, zal ik dit blijven doen, dat maakt het lastiger om te kiezen), aandacht voor werkcultuur, relatie met de leidinggevende, etc.

Bron: Verslag Verdiepings sessies Platform31 & ambtelijke G40-themagroep Vergunninghouders & Asiel: Module Arbeidsmarkt en Participatie

5 Nawoord

Wethouder Werk en Inkomen Nadine Stemerink kijkt als volgt terug op de verkenning van het re-integratiebeleid van de gemeente Leidschendam-Voorburg:



Op verzoek van de gemeente Leidschendam-Voorburg heeft Platform31 een onderzoek uitgevoerd naar het re-integratiebeleid van de gemeente. Dit beleid is in 2019 vastgesteld door de gemeenteraad en daarna in uitvoering gebracht. Kenmerkend voor het beleid is de duidelijke focus op verschillende doelgroepen, zoals statushouders, jongeren, mensen met een korte- of lange afstand tot de arbeidsmarkt. Het is goed het effect van nieuw beleid te toetsen, zodat je weet wat goed gaat, wat beter kan en waar eventueel kant worden bijgestuurd.

Platform31 heeft voor het onderzoek gesproken met zowel medewerkers van de gemeente, als klanten van de gemeente. Door deze aanpak hebben zij een goed beeld kunnen schetsen van de werking van het beleid. De gemeente omarmt de aanbevelingen en conclusies van het onderzoek. Met een aantal aanbevelingen is de gemeente al aan de slag gegaan.

Zo wordt op dit moment bekeken hoe de voorlichting digitaal kan worden vormgegeven, met als gevolg dat de structuur rondom de voorlichting duidelijk is.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de consulenten soms geen goed beeld hebben van (het effect van de) trajecten die beschikbaar zijn vanuit het 'mandje'. Om hen daarin meer mee te nemen en om de trajecten eenduidig en overzichtelijk te maken is een nieuw inkoopproces ontwikkeld. Dit inkoopproces is al in geïmplementeerd.

Verder is de relatie tussen beleid en uitvoering een aandachtspunt. Om de samenwerking tussen beleidsmedewerkers en consulenten te bevorderen wordt vanuit beleid deelgenomen aan team overleggen van zowel Werk als Inkomen.

Hier wordt vanuit beleid aangegeven wat er speelt en kunnen consulenten signalen weergeven en vragen stellen.

Platform31 benoemt verder dat het belangrijk is aandacht te houden voor de doelgroep met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. Bij het opstellen van het beleidsplan re-integratie en participatie 2019-2023 is ervoor gekozen om te focussen op de mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Dit om ervoor te zorgen dat de gemeente Leidschendam-Voorburg zo snel mogelijk van het BUIG-tekort af zou zijn. De verwachting was dat het BUIG-tekort eind 2020 helemaal zou zijn teruggedrongen. Dit zou ruimte geven om aan de slag te gaan met de doelgroep Participatie. Als gevolg van de coronacrisis is deze ruimte niet ontstaan.



Het is juist in deze tijden van belang om de meest kwetsbare personen mee te laten doen in de maatschappij. Door extra inzet op de doelgroep participatie kunnen mensen in deze doelgroep participeren en uiteindelijk mogelijk werk vinden. Het effect van het meedoen in de samenleving is dat mensen gelukkiger worden en minder bijkomende problemen hebben of ontwikkelen. Daarom wordt voorgesteld om de komende twee jaar extra middelen in te zetten vanuit de reservebestemming Corona om een deel van deze doelgroep intensiever te begeleiden. Na deze twee jaar wordt de werkwijze geëvalueerd en zo nodig opgenomen in het re-integratie en participatiebeleid.

Hoewel het beleid het gewenste effect lijkt te hebben, namelijk meer uitstroom naar regulier werk en minder mensen in de bijstand, heeft een nieuwe realiteit ons ingehaald.

De komst van corona maakt dat dat we als gemeente voor een nieuwe uitdaging staan. De eerste tekenen van het effect van deze pandemie op de arbeidsmarkt worden zichtbaar. Ondanks de steunmaatregelen vanuit het Rijk, zal het niet lukken iedereen aan het werk te houden. De instroom in de bijstand loopt op en vraagt van gemeenten veel inzet, maar ook creativiteit. De nieuwe situatie vraagt ook om aanscherpingen in de keuzes die we maken. Bijvoorbeeld door meer trajecten in te richten voor ZZP'ers en meer inzet op omscholing. Zo verwachten we bijvoorbeeld dat meer mensen met ervaring in de horeca of reisbranche zullen instromen in de bijstand. In hun eigen branche is het lastig werk te vinden, maar in sommige beroepsgroepen, zoals bijvoorbeeld in de zorg, staan werkgevers te springen om enthousiaste en gemotiveerde medewerkers.

Het re-integratiebeleid zal dus opnieuw worden bekeken en waar nodig aangescherpt. En dat is precies de bedoeling. Beleid is er als handvat, als leidraad en kader. Waarbinnen altijd ruimte is voor nieuwe accenten en inspelen op de huidige situatie. Daarbij nemen we de aanbevelingen en aandachtspunten van dit onderzoek ter harte.

Wethouder Werk & Inkomen
Nadine Stemerding