

**Onderzoek naar de effectiviteit van
de re-integratietrajecten in de
gemeente Berkelland**

21 april 2021

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	4
Samenvatting bevindingen	4
Algemene analyse van de bevindingen: succesfactoren en verbetermogelijkheden	12
Conclusies	14
Aanbevelingen	17
Beoordeling aan de hand van het Normenkader	19
Bestuurlijke reactie	26
Nawoord rekenkamercommissie	29
Nota van bevindingen	30
1 Inleiding	30
1.1 Doel	30
1.2 Onderzoeksvragen	30
1.3 Normenkader	31
1.4 Onderzoeksaanpak	31
1.5 Afbakening	32
1.6 Leeswijzer	32
2. Landelijke kaders	33
2.1 Sociale zekerheid	33
2.2 De Participatiewet	33
2.3 Evaluatie Participatiewet door SCP: belangrijkste bevindingen	35
3 Het Re-integratiebeleid in Berkelland	36
3.1 Beleidskaders en beleidsdoelen	36
3.2 Duiding en Analyse: Berkellands re-integratiebeleid	38
4. Kenmerken bestand	40
4.1 Kenmerken en ontwikkelingen	40
4.2 Duiding en Analyse: Kenmerken bestand	48
5. Re-integratie-instrumenten en organisatie	49
5.1 Betrokken partijen	49
5.2 Re-integratie-instrumenten	50
5.3 Re-integratieproces in de praktijk	55
5.4 Keuze voor instrumentarium	55
5.5 Re-integratie-instrumenten in de praktijk	56
6. Doelmatigheid en doeltreffendheid Re-integratie-instrumenten	60
6.1 Beschrijving cijfers	60
6.2 Duiding en Analyse: effecten re-integratieinstrumenten	66
6.3 Perspectieven cliënten	68
6.4 Financiën	72
6.5 Duiding en Analyse: Financiën	74
6.6 Toekomstbestendigheid uitvoering	74
6.7 Duiding en Analyse: gevolgen Corona-uitbraak	76
6.8 Informatievoorziening aan college	76
7. Informatievoorziening en rol van de gemeenteraad	78
7.1 Informatievoorziening aan en sturing van de raad	78
7.2 Raadsvragen en betrokkenheid	79

Bijlage 1: Kenmerken bestand	81
Bijlage 2: Persona's	82
Bijlage 3: Klantreis	84
Bijlage 4: Doelen in beleidsdocumenten	85
Bijlage 5: Normenkader	88
Bijlage 6: Geraadpleegde documenten	91
Bijlage 7: Geïnterviewde personen	92

Bestuurlijke nota

Samenvatting bevindingen

Aanleiding, doel en vraagstelling

Re-integratie van inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen is een belangrijk onderdeel van de uitvoering van de Participatiewet, en daarmee een belangrijk thema in het sociaal domein. Daarnaast is dit onderwerp door de gevolgen van de Corona-uitbraak en de effecten op de arbeidsmarkt ook zeer relevant. Bij de verkenningsronde – waarbij de Rekenkamercommissie bij Raadsfracties langsgaat om te informeren over mogelijke onderzoeksonderwerpen – is het thema re-integratie dan ook veelvuldig naar voren gedragen als onderzoeksonderwerp.

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de effectiviteit van de re-integratietrajecten om bijstandsgerechtigden aan betaald werk te helpen, zodat de gemeente kan sturen op een betere kwaliteit.

Specifiek wordt met dit onderzoek inzicht verkregen in:

- de wijze waarop de gemeente Berkelland uitvoering geeft aan de re-integratietrajecten voor de bijstandsgerechtigden (specifiek de Wwb-doelgroep);
- de mate waarin de re-integratietrajecten voor de bijstandsgerechtigden effectief zijn;
- de mate waarin de juiste instrumenten en middelen worden ingezet;
- de werkzame elementen van de ingezette re-integratietrajecten;
- de wijze waarop de gemeenteraad over de uitvoering en resultaten van de re-integratietrajecten wordt geïnformeerd.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

"Wat is de effectiviteit van de re-integratietrajecten van de bijstand die worden uitgevoerd door de gemeente Berkelland?"

Deze hoofdvraag valt uiteen in de deelvragen omtrent landelijke kaders, lokaal beleid, kenmerken van het bestand, (doelmatigheid en doeltreffendheid van) re-integratieinstrumenten, organisatie en rol van de gemeenteraad. De onderzoeksperiode is 2016-2019. Daarbij hebben we aandacht besteed aan de ontwikkelingen omtrent de Corona-uitbraak in 2020 en bekijken we de onderzoeksresultaten in het licht van de meest recente ontwikkelingen. In deze bestuurlijke nota wordt op de volgende onderwerpen ingegaan:

Samenvatting bevindingen

- Landelijke context
- Lokaal beleid
- Kenmerken van het bestand
- Beschrijving re-integratieinstrumenten en organisatie
- Doeltreffendheid en doelmatigheid re-integratieinstrumenten
- Perspectief van de cliënten
- Toekomstbestendigheid (in het kader van de Corona-uitbraak)
- Informatievoorziening van en aan het college
- Algemene analyse
- De rol van de Raad

Conclusies en Aanbevelingen

Beoordeling aan de hand van het normenkader

Naast de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen, is er een uitgebreid bijlagenboek met infographics. Hierin wordt ingegaan op:

- De **kenmerken van het bestand in één oogopslag** (bijlage 1)

- Een weergave van klanten aan de hand van **persona's** (bijlage 2)
- Een beschrijving van de **klantreis** (bijlage 3)

De invoering van de Participatiewet

In 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Hierin zijn verschillende wetten en regelingen met betrekking tot werk en inkomen samengevoegd (zoals de voormalig Wajong en Wet op de sociale werkvoorzieningen (Wsw)). Met de Participatiewet zijn er meer verantwoordelijkheden gekomen voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties, die verschillende doelgroepen moeten bedienen. In de gemeente Berkelland wordt de Participatiewet grotendeels door de SDOA (Sociale Dienst Oost Achterhoek) uitgevoerd.

Beleidsdoelstellingen

Het re-integratiebeleid van de gemeente Berkelland, onderdeel van de Participatiewet, is in verschillende documenten beschreven, zoals het beleidskader Sociaal Domein 'Samen Denken, Samen Doen' (2018) en het bijbehorende uitvoeringsprogramma van de SDOA, het visiedocument Sociaal Domein 'Samenwerken om elkaar te versterken' (2017), de programmabegroting van de gemeente Berkelland en de programmabegroting van de SDOA. Het productenboek van de SDOA geeft inzicht in de doelgroep en doelstellingen per re-integratieinstrument.

De doelstellingen geven gezamenlijk richting aan het re-integratiebeleid. Samenvattend is dit re-integratiebeleid als volgt te kenmerken:

- Iedere inwoner moet in staat gesteld worden om zoveel mogelijk actief te participeren in de samenleving;
- Wanneer werk niet mogelijk is, is het doel om arbeidsritme op te doen in de vorm van vrijwilligerswerk of andere vormen van dagbesteding (meedoen);
- Cliënten krijgen actieve ondersteuning vanuit de SDOA en andere betrokken partijen;
- Werken vanuit de bedoeling; vertrouwen en ruimte geven aan de professional om maatwerk uit te kunnen voeren;
- Rechtmatigheid is van belang, maar er ligt geen nadruk op 'repressieve' maatregelen als tegenprestatie en strenge handhaving.

We zien dat er vanaf 2019 een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende doelgroepen:

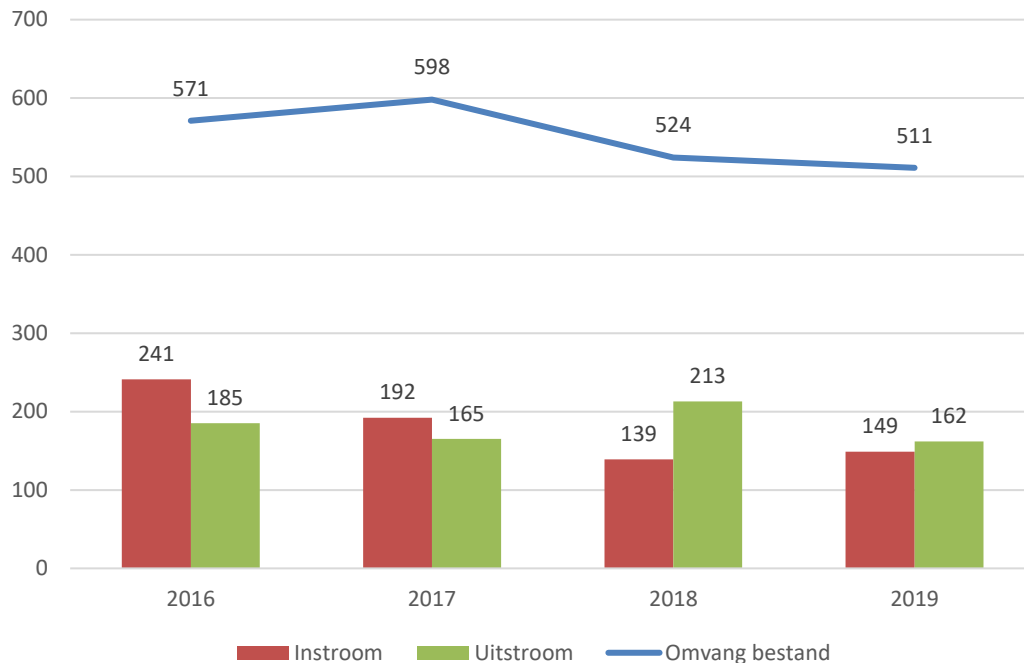
- Werk: deze groep is arbeidsgeschikt en kan zo snel mogelijk aan het werk;
- Perspectief: deze groep heeft ondersteuning nodig bij het vinden van het baan;
- Meedoen: deze groep is moeilijk te bemiddelen naar werk. Klanten in deze groep krijgen een arbeidsontheffing (en hoeven niet te solliciteren). Klanten krijgen wel ondersteuning en kunnen bijvoorbeeld geplaatst worden als vrijwilliger (participatieplaats).

Kenmerken bestand

De SDOA beschikt over een uitgebreid inzicht in de kenmerken van het klantenbestand. Hoofdstuk 4 geeft een uitgebreid inzicht in de kenmerken van het bestand. In bijlage 1 worden de kenmerken bondig weergegeven. We zien in Berkelland een samenstelling van het bestand en een trend die in overeenstemming is met de landelijke situatie. De combinatie van de economische crisis van 2008-2009, waarvan de effecten op de arbeidsmarkt tot en met 2017 merkbaar waren, de instroom vanuit voormalig WSW-ers en Wajongers door invoering van de Participatiewet en de instroom van statushouders in de

periode 2014-2017 hebben (zowel landelijk als in Berkelland) voor een grote instroom in de bijstand gezorgd.

Vanaf 2017 zien we dat de uitstroom weer groter is dan de instroom: de economie is aangetrokken; er zijn meer arbeidsplaatsen beschikbaar, waardoor klanten uit de bijstand uitstromen. De omvang van het



bijstandsbestand is daarmee tussen 2017 en 2019 met circa een zesde afgenomen.

Gevolg van deze uitstroom is dat de kenmerken van het bestand in de onderzoeksperiode (2016-2019) zijn veranderd: klanten die zelf of met geringe ondersteuning kunnen uitstromen hebben dit voor een groot deel gedaan. Klanten die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben (bijvoorbeeld klanten met een lichamelijke of fysieke beperking, klanten zonder diploma of een laag opleidingsniveau, oudere klanten en klanten die langdurig in de bijstand zitten) zijn moeilijker te bemiddelen naar een baan en ontvangen nog een bijstandsuitkering. Ter illustratie:

- 40% van de klanten in het bijstandsbestand van Berkelland in 2019 is ingedeeld in de groep meedoen en is niet direct bemiddelbaar naar werk;
- 50% van de klanten waarvan het opleidingsniveau in beeld is, heeft geen startkwalificatie. Dit betekent dat ze geen opleiding hebben afgerond, over een basisschooldiploma beschikken of een diploma op ten hoogste Mbo1 niveau beschikken. Een startkwalificatie (een diploma van minimaal havo/vwo/mbo2 niveau is een belangrijke voorwaarde voor het vinden van werk¹. Mensen zonder startkwalificatie hebben vaak veel moeite om een vaste baan te vinden.
- 40% van de klanten in 2019 heeft langer dan 5 jaar een uitkering. Tweederde heeft langer dan 2 jaar een uitkering.

De cijfers laten zien dat het voor een groot deel van het bestand moeilijk is om direct uit te stromen naar werk. Voor deze groep verzorgt SDOA trainingen en vrijwilligersplekken. Uit de gesprekken met SDOA blijkt dat de instrumenten met name op de groep 'perspectief' gericht zijn, wat circa 17% van de klanten is. Dit is

¹ Zie de resultaten van [dit](#) onderzoek voor meer achtergrondinformatie over de participatie van inwoners zonder startkwalificatie.

groep die – in potentie – het meest baat heeft bij ondersteuning; de groep 'werk' kan veelal zelfstandig werk vinden, de groep 'meedoen' heeft een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Re-integratieinstrumenten en organisatie

De SDOA zet een breed palet van re-integratieinstrumenten in. Deze instrumenten staan beschreven in het Productenboek. Voorbeelden van re-integratieinstrumenten zijn (deze lijst is niet uitputtend, zie hoofdstuk 5 voor meer informatie en een beschrijving van de instrumenten en doelgroepen):

Instrument	Toelichting
Loonkostensubsidie	De werkgever krijgt een vergoeding bij het aannemen van iemand met een arbeidsbeperking. De hoogte van de Loonkostensubsidie aan de werkgever wordt bepaald door de mate van arbeidsongeschiktheid van de klant.
Jobcoaching	Een jobcoach ondersteunt klanten die aan het werk zijn. Dit is een brede vorm van ondersteuning (zoals persoonlijke aspecten als concentratieproblemen, omgaan met stress, ontwikkelen van vaardigheden).
Werkervaringsplekken	Hierbij kunnen klanten werkervaring opdoen bij een werkgever. De SDOA zorgt samen met de werkgever voor een plaatsing.
Trainingen	De SDOA biedt verschillende trainingen aan, die op maat ingezet worden voor verschillende groepen. Onderwerpen die aan bod komen, zijn assertiviteit, opbouwen van zelfvertrouwen, sollicitatie- en werknemersvaardigheden.
Scholing	Klanten kunnen opleidingen volgen voor diploma's en certificaten. Ook zijn er mogelijkheden om BOL / BBL trajecten te volgen.
Proefplaatsingen	Bij een proefplaatsing werkt een klant enkele maanden bij een werkgever met behoud van uitkering. Hierbij wordt nagegaan of een klant op zijn plek is bij een werkgever en kan de loonwaarde van een werknemer worden bepaald (voor mogelijke Loonkostensubsidie)

Naast de SDOA zijn er verschillende organisaties betrokken bij de uitvoering van re-integratie. De volgende tabel geeft een (niet uitputtend) overzicht van de belangrijkste betrokken partijen en hun rol.

Organisatie	Rol
Sociale Dienst Oost Achterhoek (SDOA)	Stelt operationeel beleid op, verstrekt bijstand en voert re-integratietrajecten uit
Werkgeversservicepunt Achterhoek (WSPA)	Serviceverlening aan werkgevers/ondernemers en zorgt voor een betere afstemming van vraag en aanbod van arbeidskrachten. Het WSPA geeft advies en biedt ondersteuning met betrekking tot de mogelijkheden voor het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt
Werkbaan Oost	Een leerwerkbedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (ontwikkel) trajecten aanbiedt.
UWV	Voert loonwaardemetingen uit
Voormekaar-teams	Lokale wijkteams binnen de dorpskernen van de gemeente voor de toegang tot de Wmo en jeugdhulp. De professionals van de Voormekaar teams geven informatie en advies aan inwoners op het gebied van de Jeugdwet en

	de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De teams hebben een nauwe samenwerking met de SDOA op het terrein van de Participatiewet.
Werkgevers	Verschaffen arbeidsplaatsen, werkervaringsplaatsen en begeleiden mensen die ondersteuning nodig hebben op de werkvloer
Interbeek	Eerste aanspreekpunt voor statushouders in de gemeente Berkelland. Organisatie verzorgt de eerste ondersteuning voor statushouders bij het vinden van een woning en het verkrijgen van een inkomen en het aanvragen van een lening voor inburgering.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Met de aangeleverde gegevens zijn de kenmerken van het bestand goed in beeld te brengen. Echter is niet op te maken wat de effectiviteit van de re-integratieinstrumenten zijn. Er is zicht op de hoeveelheid klanten die uitstroomt naar werk, maar het is niet inzichtelijk of het doorlopen van re-integratietrajecten bijdragen aan uitstroom. Wanneer een klant meerdere trajecten heeft gevolgd (wat in de onderzoeksperiode steeds vaker het geval is), is het niet duidelijk of uitstroom gerealiseerd wordt door het volgen van het ene of het andere traject.

Daarnaast is ook niet te zeggen of de inzet van instrumenten klanten 'dichter bij de arbeidsmarkt' brengt; cijfers over het 'stijgen op de participatieladder' of de hoeveelheid klanten die bijvoorbeeld van de groep 'perspectief' naar de groep 'werk' gaat zijn niet voorhanden. Dergelijke gegevens worden niet geregistreerd. De SDOA stuurt bij op basis van inzichten en expertise van de klantmanagers en medewerkers.

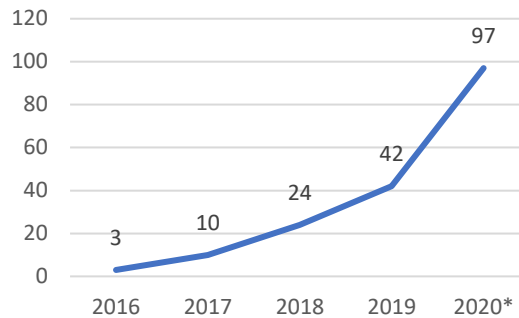
De SDOA heeft aangegeven op verschillende manieren meer inzicht te willen krijgen in het effect van re-integratiecijfers. In het traject Samen Aan het Stuur wordt getracht prestatie-indicatoren te ontwikkelen die inzicht geven, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsparticipatie, arbeidsfitheid en samenwerking met werkgevers. Hier zijn nog geen concrete resultaten en prestatie-indicatoren uit voort gekomen, maar wordt wel op ingezet. Daarnaast overweegt (per februari 2021) de SDOA mee te doen aan een landelijke pilot, waarin wordt gewerkt aan het ontwikkelen en monitoren van prestatie-indicatoren. Omdat deelname hieraan extra (financiële en personele) inzet van de organisatie vraagt, is het nog niet duidelijk of de SDOA hier aan mee kan doen.

De inzet van instrumenten wordt aangepast aan de verschuivende kenmerken van het bestand (zoals hierboven beschreven). We zien het volgende:

1. Er worden in de jaren van 2017 t/m 2019 steeds meer re-integratietrajecten uitgevoerd;
2. Per klant worden er steeds meer trajecten uitgevoerd;
3. Er worden steeds intensievere trajecten ingezet.

Uit de cijfers (beschreven in hoofdstuk 4) is op te maken dat de instrumenten 'coaching naar werkplekken of participatie', 'training/ cursus/ opleiding', vrijwilligerswerk en Loonkostensubsidie steeds vaker worden ingezet. Dit betreft (met uitzondering van training/ cursus/ opleiding) op maat gemaakte en intensieve trajecten die direct gericht zijn op plaatsing.

In het geval van Loonkostensubsidie is dat met subsidiering voor de werkgever, in het geval van vrijwilligerswerk is dit voor de groep die (nog) geen volwaardige arbeid kan vervullen. Uit de gesprekken met SDOA blijkt dat er steeds vaker actief wordt ingezet op dit type instrumenten. De figuur hier rechts toont het aantal klanten dat met Loonkostensubsidie aan het werk is gezet.



Uit landelijke onderzoeken blijkt dat instrumenten die gericht zijn op directe plaatsing over het algemeen de meest effectieve instrumenten zijn². Dit geldt met name voor de Loonkostensubsidie.

De kosten van re-integratieinstrumenten zijn op hoofdlijnen, maar niet op productniveau of klantgroep bekend. Dit betekent dat de kosten niet volledig uit te splitsen zijn naar instrumenten of klantgroepen. De SDOA heeft wel aangegeven momenteel bezig te zijn met een verdere specificering van de kosten, zodat er een beter beeld kan worden gevormd van de uitgaven per re-integratieinstrumenten.

De budgetten zijn (grotendeels) toereikend. Het BUIG budget³ (waar de uitkeringen en de Loonkostensubsidie uit betaald worden) kent een licht tekort, van €176.000 op een totaal BUIG budget van €7.863.000 (omgerekend 2,2%⁴). Dit wordt deels veroorzaakt door de inzet van Loonkostensubsidie, waarvan de kosten in de periode 2017-2019 stijgen van €108.000 naar €536.000. De gemeente Berckelland vangt het tekort zelf op.

Uit de gegevens en gesprekken met SDOA blijkt dat de re-integratiekosten in de periode 2017-2019 toenemen. Dit wordt grotendeels verklaard doordat er steeds meer instrumenten worden ingezet, met name voor de groep klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Om deze klanten arbeidsfit te maken worden er ook vaker meerdere trajecten per klant ingezet.

Perspectieven cliënten

Om een breed beeld te krijgen van de ervaringen van de cliënten in de bijstand zijn er telefonische interviews gehouden met 25 cliënten. De volgende respondenten zijn gesproken: jongeren die met Loonkostensubsidie zijn geplaatst bij een werkgever, cliënten die een cursus en/of opleiding gevolgd hebben, cliënten die geplaatst zijn met jobcoaching, alleenstaande ouders en statushouders⁵.

Over het algemeen zijn de cliënten tevreden over de manier waarop zij door SDOA worden ondersteund bij hun route naar werk of participatie. De cliënten hebben een duidelijk beeld van de rechten en plichten die vallen onder de Participatiewet. Bij een groot deel van de respondenten sprake is van 'multiproblematiek' (er is sprake van langdurig complexe problemen op meerdere leefgebieden). Dit belemmert sommige

² Zie NICIS. [Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten](#). 2009. en APE. [Effectiviteit Loonkostensubsidie en Loondispensatie](#). 2018.

³ Formeel heet het BUIG-budget de 'gebundelde uitkering'. Omdat verwarring over het begrip 'uitkering' te voorkomen, noemen we het in dit rapport het BUIG-budget.

⁴ Wanneer er sprake is van grote tekorten (van 7,5% van het toegekende BUIG budget) kan een gemeente beroep doen op een vangnetregeling. Het lichte tekort dat Berckelland kent is niet ongebruikelijk of disproportioneel hoog. Landelijk zijn er (in 2019) 127 gemeenten die een tekort kennen op het BUIG budget.

⁵ Deze groepen zijn gebaseerd op basis van een bestandsanalyse. Er is voor gekozen om met verschillende typen klanten een telefonisch interview af te nemen, om zo een breed beeld van het klantenbestand te krijgen.

respondenten om terug te keren op de arbeidsmarkt. Deze cliënten ervaren dat er soms te veel gestuurd wordt op werk, terwijl zij hier nog niet aan toe zijn.

Het overgrote gedeelte van de respondenten is positief over de begeleiding vanuit de klantmanagers. Respondenten vinden de persoonlijke benadering van de klantmanagers prettig. Zij geven aan dat de klantmanagers goed bereikbaar zijn en dat ze op verschillende manieren contact kunnen opnemen met de klantmanager. Daarnaast wordt aangegeven dat de klantmanagers goed meedenken over de mogelijke opties voor participatie. De meeste respondenten hebben vrijwilligerswerk gedaan of werken momenteel een aantal uren per week als vrijwilliger.

Een aantal respondenten hebben verbeterpunten aangedragen t.a.v. de dienstverlening vanuit SDOA. Zo wordt aangegeven dat de wisseling van klantmanagers niet bijdraagt aan de dienstverlening. Daarnaast geeft een aantal cliënten aan behoefte te hebben aan intensievere begeleiding.

Recente ontwikkelingen

In de laatste fase van het onderzoek is er een gesprek georganiseerd met medewerkers van de gemeente en SDOA. Hierin zijn recente ontwikkelingen besproken⁶. De SDOA geeft aan dat er in verschillende trajecten wordt gewerkt aan het ontwikkelen van operationele prestatie-indicatoren. Binnen het traject Samen aan het Stuur wordt er gewerkt aan het ontwikkelen van KPI's en de SDOA overweegt om mee te doen aan een landelijke pilot (genaamd Dennis en Eva⁷), waarmee prestaties beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Daarnaast heeft de gemeente in het kader van vroegsignalering schulden een project uitgevoerd, waarbij schulden van inwoners beter en sneller in kaart kunnen worden gebracht. Gegevens omtrent schulden zijn (o.a. vanwege AVG en ICT) nog niet volledig beschikbaar voor SDOA, en worden nog niet opgenomen in klantdossierinformatie en managementinformatie. Daarnaast voert Berenschot momenteel een onderzoek uit naar de formatie van SDOA, waarvan de resultaten snel beschikbaar worden gemaakt.

Toekomstbestendigheid

Op het gebied van toekomstbestendigheid (hoe gaat de uitvoeringsorganisatie om met ontwikkelingen op het gebied van de Corona-uitbraak?) zien we dat SDOA voorslagnog voldoende flexibiliteit bezit, maar dat er wel risico's zijn.

De (voorlopige) gevolgen van de Corona-uitbraak

De impact van de Corona-uitbraak op de arbeidsmarkt, WW-uitkeringen en bijstandsuitkeringen is (per januari 2021) in relatie tot de verwachtingen in het begin van de Corona-uitbraak (voorslagnog) relatief meegevallen. Aangenomen wordt dat de economische effecten van de Corona-uitbraak nog kunnen doorwerken. Het kan tijd kosten voordat bedrijven omvallen (eerst interen op spaargeld), waarna werknemers een WW-uitkering krijgen en wanneer deze afloopt in de bijstand geraken.

Tegen de verwachtingen in, is de landelijke werkloosheid ten tijde van de Corona-uitbraak slechts licht toegenomen en in de laatste maanden (het laatste kwartaal van 2020) zelfs afgenomen⁸. Het aantal bijstandsuitkeringen is landelijk zeer licht gestegen, van 415.000 in januari 2020 naar 425.000 in november

⁶ Dit betreffen recente ontwikkelingen die na 2019 hebben plaatsgevonden, en dus net na de onderzoeksperiode van 2016-2019 plaats hebben gevonden. Hiermee hebben we beter inzicht gekregen in lopende zaken, zodat wij een goed inzicht hebben gekregen in de ontwikkelingen rondom de Corona-uitbraak (zie ook de volgende subparagraaf 'toekomstbestendigheid') en de conclusies een aanbevelingen goed aansluiten op de huidige situatie.

⁷ Zie [deze](#) link voor meer informatie. De SDOA geeft aan dat er nog besloten wordt of er aan deze pilot wordt meegedaan, en dat dit afhankelijk is van de financiële en personele ruimte die hiervoor is.

⁸ Zie de [website](#) van CBS voor meer gegevens en duiding.

2020. In Berkelland is eenzelfde trend waarneembaar: het aantal huishoudens met een uitkering is maar zeer licht gestegen: van 548 inwoners per 1 januari 2020 naar 561 inwoners per 1 januari 2020.

De landelijke en Berkellandse trends zijn opvallend. Aan het begin van de Corona-uitbraak werd door economen en de overheid een hoge werkloosheid en instroom in WW en bijstand gevreesd. Deze instroom is vooralsnog uitgebleven. Definitieve verklaringen zijn hier nog niet voor. Er zijn aanwijzingen dat de economische steunpakketten van het Rijk een positief effect hebben: ondanks economische stilstand, zijn werkgevers in staat lonen door te betalen. Ook kan het zijn dat mensen ander werk vinden. Tegelijkertijd betekent dit dat er mogelijk sprake is van 'verborgen' werkloosheid: inwoners zullen op papier nog aan het werk zijn en loon krijgen van hun werkgever, maar wel bij bedrijven die drijven op de steunpakketten nog in een later stadium kunnen omvallen. Ook kan er sprake zijn van 'latente' werkloosheid: mensen gaan werken bij een nieuwe werkgever waar ze onder hun niveau werken en minder loon krijgen dan bij hun vorige baan. Wel zien we duidelijke ontwikkelingen bij jongeren: in 2020 werken er landelijk gemiddeld bijna 10% minder jongeren dan in 2019. Jongeren hebben veel moeite om een baan te vinden en in te stromen op de arbeidsmarkt.

Mogelijke gevolgen voor de uitvoering

We zien dat er flexibiliteit bij de SDOA is. Bij een mogelijke hogere instroom is het brede palet van instrumenten blijvend inzetbaar. Klantmanagers kunnen flexibel zijn in de keuzes die ze maken en de doelgroepen die ze gaan bedienen. De ontwikkelingen rondom Corona worden ook goed gemonitord door het management van SDOA, dat doorlopend contact heeft met het UWV. Uit de gesprekken maken we wel op dat wanneer de instroom in de bijstand alsnog door de Corona-uitbraak toe gaat nemen, de caseload van de klantmanagers onder druk komt te staan. Ook moet de toereikendheid van de budgetten dan goed in de gaten gehouden worden.

Informatievoorziening van en aan college

Het college wordt geïnformeerd middels de P&C cyclus van de SDOA (begroting, jaarstukken en bestuursrapportages). Daarnaast zijn er de monitorings- en tussenrapportages. De rapportages geven inzicht in de budgetten (BUIG en werkbudget) en de bestandsontwikkeling. Het college wordt regelmatig, toegankelijk en proactief geïnformeerd door de SDOA. De kwaliteit van de rapportages is over het algemeen goed.

Wel zien we dat de rapportages beperkt inzicht bieden in het effect van instrumenten. Er wordt aangegeven wat de uitstroom uit de bijstand is, maar of deze uitstroom het gevolg is van inzet van re-integratieinstrumenten (of dat deze klant zelfstandig werk heeft gevonden) is niet duidelijk.

De rol van de raad

De raad wordt middels de P&C cyclus en bestuursrapportages op hoofdlijnen geïnformeerd over ontwikkelingen van het bestand en de budgetten. Ook in deze rapportages missen we indicatoren over de effectiviteit van de inzet van instrumenten.

Een deel van de raad heeft een grotere informatiebehoefte dan wat de huidige P&C cyclus levert. Ook is er behoefte aan meer kwalitatieve inzichten. Er is behoefte aan informatie achter de uitstroomcijfers. Enkele raadsleden geven aan dat cliëntervaringsonderzoeken aangevuld met kwalitatieve ervaringen van cliënten zou helpen om meer zicht te krijgen op de kenmerken van het bestand, maar ook de ervaringen van de bijstandsgerechtigden.

Raadsleden geven aan ze het gevoel hebben dat er voldoende instrumenten zijn, maar niet kunnen bepalen in hoeverre er (door gemeente en SDOA) duidelijke keuzes worden gemaakt ten aanzien van de inzet van de instrumenten. De raad heeft toegang tot de verschillende rapportages, maar ervaart enige afstand doordat veel regelingen en re-integratieinstrumenten technisch van aard zijn en de materie complex is. Dit maakt het voor raadsleden ook lastig om te sturen op effectiviteit van de instrumenten. De raad wenst meer betrokken te worden.

Algemene analyse van de bevindingen: succesfactoren en verbetermogelijkheden

Als aanloop naar de conclusies, aanbevelingen en beoordeling aan de hand van het normenkader geven we een algemene analyse, waarin we succesfactoren en verbetermogelijkheden identificeren. Dit doen we aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

23. In hoeverre is er sprake van een doeltreffende benadering en aanpak door de gemeente?
24. Wat zijn succes- en faalfactoren?
25. Welke verbeteringen zijn er mogelijk t.a.v. de resultaten en effecten?

De doeltreffendheid van de aanpak is op basis van de aangeleverde gegevens niet volledig vast te stellen. Belangrijk punt is dat er geen concrete doelstellingen zijn en de informatie over de effecten van instrumenten beperkt is. Er zijn geen prestatie-indicatoren die aangeven of doelen behaald worden of niet.

Daarbij merken we ook op dat doelstellingen en verwachtingen realistisch dienen te zijn. Het aantal beschikbare arbeidsplaatsen is sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. Gemeenten hebben daarmee een beperkte invloed op (ontwikkelingen en kenmerken van) het klantenbestand.

In algemene zin hebben wij een positieve indruk gekregen van de SDOA. Het betreft een (zeer) professionele uitvoeringsorganisatie waar veel kennis is en die de gemeente (op het niveau van ambtenarij en college) doorlopend informeert en betreft bij de laatste ontwikkelingen. De klantmanagers vervullen een cruciale rol en hebben veel vrijheid om op basis van professionele inschatting instrumenten aan te bieden. Er is sprake van een breed palet van instrumenten, die verschillende doelgroepen kunnen bedienen. Repressieve maatregelen (zoals tegenprestatie) worden vrijwel niet ingezet. Handhaving vindt plaats bij grove overtredingen van verplichtingen.

Ook zien we dat de SDOA 'meebeweegt' met de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt. Door het aantrekken van de crisis is het bestand 'zwaarder' geworden. Omdat onder de Participatiewet verschillende regelingen zijn weggevallen (voor Wajongers en Wsw'ers) wordt er gekeken naar andere oplossingen. Het inzetten van intensievere instrumenten, waarvan de Loonkostensubsidie één van is, is de wijze waarop de SDOA hiermee omgaat. Dit is ook in overeenstemming met de grote lijnen van het beleid: iedereen komt in principe in aanmerking voor arbeidsmarktondersteuning.

De instrumenten die de voorkeur genieten van klantmanagers en (zo blijkt uit de cijfers) steeds vaker ingezet worden zijn de typen instrumenten die in de literatuur bekend staan als in potentie effectieve maatregelen⁹. Het betreft koppelingen met vacatures en directe plaatsingen bij werkgevers (met of zonder

⁹ Zie bijvoorbeeld NICIS. [Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten](#). 2009. en APE. [Effectiviteit Loonkostensubsidie en Loondispensatie](#). 2018.

Loonkostensubsidie). Ook worden er steeds vaker meerdere instrumenten gecombineerd ingezet, wat volgens dezelfde literatuur ook voor (in theorie) meer uitstroom en participatie kan zorgen.

Wij merken wel dat door het 'zwaardere' bestand en de intensievere begeleiding de klantmanagers onder druk te komen staan. In de gesprekken is aangegeven dat er sprake is van een hoge caseload, die in combinatie met administratieve en managementtaken een hoge werkdruk oplevert. Dit blijkt ook uit de gesprekken met de klanten zelf. Zij merken dat de klantmanagers druk zijn en niet op elk leefgebied de gewenste ondersteuning kunnen bieden. Het WSPA meldt bijvoorbeeld dat dossiers niet altijd volledig en accuraat zijn. Dit kan zorgen voor mismatches tussen klanten en vacatures, wat vervolgens weer tijd kost. Uit de gesprekken met klantmanagers blijkt dat niet volledige dossiers weer het resultaat zijn van de werkdruk.

Ook de werkgevers geven dit aan. Zij voelen een verantwoordelijkheid naar de geplaatste klant en ontfermen zich hierover. Wanneer er issues zijn (klanten komen niet opdagen of er is iets vervelends gebeurd op de werkplek) lossen werkgevers dit in eerste instantie zelf op. De bereikbaarheid van klantmanagers is niet altijd goed. Klantmanagers zelf geven aan dat dit veroorzaakt wordt door de werkdruk.

Daarbij merken we op dat de SDOA aangeeft dat het plaatsen van mensen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt (in de vorm van vrijwilligerswerk) lastig is. Er is een groep betrokken werkgevers die plaatsen beschikbaar hebben, maar het aantal plaatsen hiervoor is beperkt. Dit belemmert de participatiekansen van deze doelgroep.

De instroom in de bijstand n.a.v. de Corona-uitbraak is tot zover beperkt gebleven. We voorzien wel dat – indien de instroom toeneemt – dit een nog hogere belasting voor klantmanagers oplevert. Het is dan de vraag of het uitgangspunt 'iedere klant komt in principe in aanmerking voor ondersteuning' nog realistisch is.

Samengevat identificeren wij de volgende succesfactoren en verbetermogelijkheden:

Succesfactoren	Verbetermogelijkheden
Professionaliteit uitvoeringsorganisatie	Sterkere koppeling tussen beleidsdoelen, inzet instrumenten en inzicht in budgetten op instrumentniveau maken
Betrokkenheid verschillende organisaties	Verbeteren inzicht in effect instrumenten op uitstroom en verhogen arbeidsparticipatie
Vrijheid voor klantmanagers om naar eigen inschatting bijpassende instrumenten te kunnen kiezen	Goed monitoren en eventueel bijsturen op werkdruk klantmanagers (wat leidt tot beperkte toegankelijkheid en druk zet op de kwaliteit van informatie in dossiers)
Breed palet aan instrumenten	Inzetten op versterken van het aantal werkplekken voor klanten met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt
Er wordt over het algemeen ingezet op instrumenten die in theorie effectief zijn (directe plaatsingen, matching met vacatures, Loonkostensubsidie)	Blijvend monitoren en eventueel bijsturen op de mogelijke instroom door Corona-uitbraak en effecten op de arbeidsmarkt
Goede kwaliteit / volledigheid informatie omtrent kenmerken bestand	

Conclusies

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

"Wat is de effectiviteit van de re-integratietrajecten van de bijstand die worden uitgevoerd door de gemeente Berkelland?"

Op basis van de bevindingen, beantwoorden we de hoofdvraag als volgt:

De gemeente Berkelland heeft sociaal-domein breed beleid opgesteld, waarin de uitvoering van de re-integratietrajecten zijn ondergebracht. Doelstellingen op het gebied van re-integratie zijn niet specifiek (en meetbaar). Het is daarmee niet te achterhalen of doelstellingen behaald worden. De gegevens omtrent re-integratietrajecten en uitstroom zijn niet toereikend om de effectiviteit in kaart te brengen. Het is daarmee niet na te gaan wat de effectiviteit van de re-integratieinstrumenten zijn.

We zien dat de SDOA binnen de kaders uitvoering geeft aan re-integratie. Hierbij wordt met name ingezet op re-integratieinstrumenten die aansluiten bij de kenmerken van de verschillende doelgroepen. Het beleid is te kenmerken als ondersteunend en de instrumenten die worden ingezet bestaan uit die instrumenten die - zo blijkt uit vakliteratuur - effectief zijn om mensen uit een uitkering te krijgen en aan het werk te houden.

De SDOA heeft goed (cijfermatig) zicht op het klantenbestand en communiceert dit actief met raad en college. Wel kan de kaderstellende en controlerende rol en de positie van de raad versterkt worden: deze wenst actief betrokken te worden, beter zicht te krijgen op de problematiek van klanten en werking van verschillende instrumenten geïnformeerd te worden. We concluderen het volgende:

Beleid

1. Beleidsdoelen zijn niet SMART geformuleerd; het is daarmee niet te achterhalen of en wanneer doelen behaald zijn.

De beleidsdoelstellingen van de gemeente Berkelland, geformuleerd in het kader 'Samen Denken Samen Doen', zijn niet dusdanig specifiek dat duidelijk is wanneer deze doelstellingen behaald worden. Ook de beleidsdoelstellingen in andere documenten geven op hoofdlijnen richting aan het beleid door uitgangspunten te formuleren, maar zijn niet specifiek.

Kenmerken bestand

2. De SDOA heeft een goed zicht op de ontwikkelingen en kenmerken van het bestand, wel is doorlopend aandacht voor de groep 'meedoen' nodig.

De SDOA beschikt over veel informatie omtrent de ontwikkelingen (in- en uitstroom, omvang) en kenmerken (duur van bijstand, type huishouden, geslacht, afstand tot de arbeidsmarkt et cetera) van het bestand. Deze worden ook helder en toegankelijk weergegeven in verschillende rapportages. De SDOA heeft afgelopen jaar inzet gepleegd om het bestand beter in kaart te brengen en is daar doorlopen mee bezig. De drie-indeling van het bestand in werk, perspectief en meedoen is daar een resultaat van. Uit de bestudeerde gegevens blijkt wel dat de groep 'meedoen' (die de grootste afstand tot de arbeidsmarkt heeft) niet altijd even goed in beeld is. Voor de groep 'meedoen' is de hoeveelheid schulden niet inzichtelijk.

Keuze voor en inzet van re-integratieinstrumenten

3. De SDOA beschikt over een breed palet aan instrumenten en klantmanagers krijgen veel handelingsvrijheid om re-integratieinstrumenten in te zetten die passen bij de kenmerken van de klanten.

De re-integratieinstrumenten die klantmanagers kunnen inzetten strekken van trainingen, cursussen en opleiding tot plaatsingen bij werkgevers. De instrumenten zijn passend bij de uitgangspunten van het beleid en klantmanagers hebben voldoende handelingsruimte om maatwerk te bieden en instrumenten in te zetten die aansluiten op de kenmerken van het bestand. De klantmanagers van de SDOA zetten gedurende de onderzoeksperiode steeds intensievere trajecten in (plaatsingen bij werkgevers, Loonkostensubsidie, Jobcoaching). Wel dient hier speciale aandacht uit te gaan naar de groep 'meedoen'; het aantal participatieplaatsen voor deze groep is beperkt.

Perspectief Cliënten

4. Cliënten die voor het onderzoek gesproken zijn, zijn over het algemeen positief over de dienstverlening van SDOA en de bijdrage van de re-integratieinstrumenten. Cliënten hebben niet altijd een volledig beeld van de verschillende re-integratiemogelijkheden. Zware (multi)problematiek is niet ongebruikelijk bij de gesproken cliënten.

De 25 cliënten die we gesproken hebben voor het onderzoek zijn over het algemeen positief over de dienstverlening. De rol van de klantmanager wordt over het algemeen zeer gewaardeerd en de bijdrage van de instrumenten – met name Loonkostensubsidie en Jobcoaching – worden als zeer positief ervaren. Tegelijkertijd geven cliënten aan niet altijd op de hoogte te zijn van de verschillende re-integratiemogelijkheden – hun beeld is beperkt tot bijvoorbeeld het re-integratieinstrumenten wat ze gestart zijn. Ook merken we in de gesprekken de aanwezige (multi)problematiek, zoals langdurige werkloosheid, lichamelijke beperkingen, familieomstandigheden en preciaire financiële situatie.

Doeltreffendheid van re-integratieinstrumenten

5. De doeltreffendheid van re-integratieinstrumenten wordt niet structureel gemonitord en is op basis van de bestudeerde gegevens niet in te schatten. Uit de gegevens blijkt wel dat er steeds vaker instrumenten worden ingezet die in theorie effectief zijn.

De doeltreffendheid (of effectiviteit) van re-integratieinstrumenten is op basis van de bestudeerde gegevens niet in te schatten. Aan de ene kant beschikt SDOA over uitstroomcijfers, waarin we kunnen zien hoeveel klanten uitstromen naar werk. Aan de andere kant zijn er gegevens die inzicht bieden in de hoeveelheid trajecten die zijn uitgevoerd. Er mist echter een koppeling van deze twee gegevens: hebben de uitgevoerde re-integratieinstrumenten geleid tot deze uitstroom? Het effect van instrumenten die niet (direct) 'uitstroom naar werk' als doel hebben, maar 'het verkorten van de afstand tot de arbeidsmarkt' (zoals trainingen en cursussen) zijn ook niet voorhanden.

Als het gaat om de instrumenten die uitstroom als doel hebben, dan zien we wel dat de klantmanagers van SDOA steeds vaker kiezen voor de instrumenten die in theorie effectief zijn: directe plaatsing bij een werkgever, begeleiding door Jobcoach na plaatsing en de steeds vaker ingezette Loonkostensubsidie.

De SDOA is in verschillende trajecten bezig prestatie-indicatoren te ontwikkelen en te monitoren. In het traject Samen aan het Stuur wordt gewerkt aan de ontwikkeling van prestatie-indicatoren. Daarnaast overweegt SDOA mee te doen aan een landelijke pilot omtrent de monitoring van prestaties, maar keuze voor deelname is nog niet definitief gemaakt.

Doelmatigheid van re-integratieinstrumenten

6. Het beleid is in de periode 2016-2019 binnen de beschikbare middelen uitgevoerd. Kosten per klantgroep en instrument zijn beperkt inzichtelijk.

Het beleid wordt in de periode 2016-2019 binnen het BUIG- budget en re-integratiebudget uitgevoerd. Overschrijdingen van het BUIG-budget zijn in de onderzoeksperiode marginaal en niet problematisch. De kosten voor de verschillende klantgroepen en instrumenten zijn niet volledig inzichtelijk. Op hoofdlijnen is te volgen waar budgetten heen gaan, maar de doelmatigheid van individuele instrumenten is niet inzichtelijk: budgetten zijn niet op instrumentniveau inzichtelijk en uitstroombcijfers veroorzaakt door instrumenten ook niet.

Toekomstbestendigheid

7. De uitvoering van re-integratieinstrumenten is in principe toekomstbestendig. De instroom van nieuwe klanten in de bijstand als gevolg van de Corona-uitbraak is vooralsnog uitgebleven. SDOA kan met het re-integratie instrumentarium een eventuele groei van instroom aan, maar de caseloads zullen bij extra instroom onder druk komen te staan.

Vooralsnog is de instroom van nieuwe klanten in de bijstand door de Corona-uitbraak beperkt gebleven. De SDOA en gemeente monitort de situatie continu. Door het brede palet aan instrumenten kan de SDOA flexibel omgaan met nieuwe (type) klanten. Mocht de instroom door de Corona-uitbraak toenemen, dan zien we dat de caseloads van de klantmanagers verder onder druk komt te staan. In dat geval moeten er keuzes gemaakt worden welke klanten wel en niet geholpen kunnen worden en is het de vraag of het mogelijk is om iedere klant voldoende ondersteuning te bieden.

Informatievoorziening aan het college

8. Het college wordt regelmatig, toegankelijk en kwalitatief goed geïnformeerd over de re-integratie van klanten. De effecten van het beleid en kosten op trajectniveau zijn niet inzichtelijk voor het college.

Het college heeft op basis van de verschillende bestuursrapportages en P&C documenten van de SDOA inzicht in de ontwikkelingen op hoofdlijnen. De doelmatigheid en doeltreffendheid van de verschillende instrumenten zijn niet inzichtelijk, omdat gegevens over effecten van instrumenten en kosten per instrument niet volledig inzichtelijk zijn.

Rol van de raad

9. De gemeenteraad wordt conform afspraken tijdig, proactief en overzichtelijk geïnformeerd. De raad wenst wel meer betrokken te worden en inzicht te krijgen in de werking van verschillende instrumenten.

De raad kan (middels de informatie uit de bestuursrapportage) de ontwikkelingen met betrekking tot de in- en uitstroom op hoofdlijnen volgen. Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de raad en het college (SDOA) met betrekking tot vorm en inhoud van de informatie.

Qua ontwikkelingen en cijfers omtrent bestand en budgetten wordt de raad goed geïnformeerd. Echter merken we bij de raad een meer algemene informatieachterstand op: de invoering van de Participatiewet, de vele verschillende instrumenten en complexiteit in regelgeving voortvloeiend uit landelijke kaders zorgt ervoor dat de raad qua informatieniveau op achterstand raakt. Een goede informatievoorziening over de werking en mogelijkheden van het re-integratiebeleid en -instrumenten zal de kaderstellende rol kunnen versterken.

Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doen we de volgende aanbevelingen.

Aan het college

1. Operationaliseer de beleidsdoelstellingen en formuleer deze zo concreet mogelijk (conclusie 1)

We bevelen aan de doelstellingen op het gebied van re-integratiebeleid te operationaliseren, waarbij deze zo concreet mogelijk worden geformuleerd en inzicht geven in de groepen die ondersteuning krijgen. We bevelen aan hierbij dat deze doelstellingen in een 'bottom-up' traject te operationaliseren, waarbij college en SDOA een eerste aanzet geven van doelstellingen, die voorgelegd en vastgesteld worden aan de raad. De raad dient hierbij goed geïnformeerd te zijn over de werking van instrumenten (zie aanbeveling 7). Met een 'bottom-up' traject kunnen doelstellingen geformuleerd worden die realistisch zijn en aansluiten bij de re-integratieinstrumenten in de praktijk.

We adviseren daarbij prestatie-indicatoren te ontwikkelen die de voortgang van de doelstellingen kunnen monitoren en het beleid toetsbaar maken (zie aanbeveling 2).

2. Ontwikkel prestatie-indicatoren en normen op basis waarvan de voortgang van het beleid te monitoren is (conclusie 5 en 6)

We bevelen aan enkele prestatie-indicatoren te ontwikkelen, op basis waarvan de voortgang van het beleid te monitoren is. Deze prestatie-indicatoren dienen niet ter afrekening, maar ter lering van het uitgevoerde beleid.

Deze prestatie-indicatoren dienen in ieder geval inzicht te bieden in de effectiviteit van de re-integratieinstrumenten, door bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde instrumenten te koppelen aan gerealiseerde uitstroom of verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. De verschillende doelgroepen (werk, perspectief en meedoen) kunnen hier dienen als basis. Ook bevelen we de klanttevredenheid te monitoren, waarbij de bijdrage van de trajecten aan het vinden van werk of verkleinen van afstand tot de arbeidsmarkt uitgedrukt wordt. Intensiveer lopende activiteiten en trajecten op het gebied van ontwikkelen van prestatie-indicatoren en bekijk of het mogelijk is mee te doen aan landelijke programma's en pilots.

Zorg dat - wanneer het werken met prestatie-indicatoren ingevoerd is en duidelijk is welke goed inzicht bieden in de prestaties - er normen aan de prestatie-indicatoren worden gekoppeld, die aangeven of de prestaties worden gehaald of niet.

Daarbij bevelen we aan strategische prestatie-indicatoren te ontwikkelen die periodiek aan de raad gerapporteerd worden, en de raad inzicht geven in prestaties en daarmee de voortgang van het beleid. De raad dient betrokken te worden en zicht uit te spreken over de keuze van de type strategische prestatie-indicatoren die gerapporteerd worden.

3. Blijf voldoende aandacht houden voor de groep 'meedoen' (conclusie 2 en 3)

De groep 'meedoen', die een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft en een ontheffing heeft van de sollicitatieplicht, is niet altijd even goed in beeld. Dit terwijl deze groep veelal kwetsbaar is. Zorg ervoor dat

dat problematiek (met name rondom schulden) goed in beeld is en gekoppeld wordt aan klantmanager en managementinformatie van de SDOA, zodat gericht en tijdig actie ondernomen kan worden. Zorg ook voor voldoende vrijwilligersplaatsen (participatieplaatsen) waar deze groep werkervaring kan opdoen.

4. Licht de klanten goed in over de verschillende re-integratieinstrumenten en -mogelijkheden (conclusie 4)

Uit de cliëntgesprekken blijkt dat klanten niet altijd op de hoogte zijn van de verschillende re-integratiemogelijkheden en ontstaat het beeld dat klanten terughoudend kunnen zijn met het volledig toegeven van problemen en ondersteuningsbehoefte. Licht de klanten daarom meer proactief (bijvoorbeeld bij de brede intake of andere stappen in de klantreis) in over de re-integratiemogelijkheden en ondersteuning die de gemeente kan bieden. Zorg hierbij dat er voldoende ruimte is voor klanten zodat deze zich vrij voelen om problemen aan te kaarten, zodat effectieve middelen ingezet kunnen worden.

5. Monitor de werkdruk van klantmanagers en de gevolgen hiervan op de kwaliteit van dienstverlening (conclusie 7)

Wanneer de druk op klantmanagers toeneemt door een nieuwe instroom (bijvoorbeeld ten gevolge van de Corona-uitbraak) dient er actie ondernomen te worden. Bepaal bij een toename van instroom of er meer aandacht wordt gegeven aan specifieke klantgroepen waar re-integratieinstrumenten effectief zijn, bekijk welke taken klantmanagers zich primair op dienen te richten en ga in overleg met de gemeente over de omvang van de formatie.

6. Geef opdracht aan de SDOA om informatie aan te leveren over de effectiviteit en kosten van re-integratieinstrumenten (conclusie 8)

Momenteel zijn de effecten en kosten van re-integratieinstrumenten niet op instrumentniveau inzichtelijk. Geef als college daarom opdracht aan SDOA om effecten en kosten per instrumentniveau zo goed mogelijk in beeld te brengen en hier structureel in de bestuursrapportages over te rapporteren. Ook hier geldt dat de raad ook betrokken dient te worden in de keuze voor de soort informatie die aan de raad gerapporteerd wordt.

Voor de raad en het college

7. Versterk de positie van de raad (conclusie 9)

Wij adviseren de kaderstellende positie van de raad te versterken middels informatieavonden en werkbezoeken. De raad heeft over het algemeen moeite om de (ingewikkelde) regelgeving en uitvoering omtrent de re-integratieinstrumenten te volgen. Wij bevelen het college aan de raad te informeren over de verschillende instrumenten, regelingen en problematiek waarmee klanten te maken hebben. Betrek de raad ook actief bij het opstellen van het beleid en de prestatie-indicatoren waarop de raad wil sturen. We bevelen de raad aan zicht pro-actief op te stellen: vraag bij onduidelijkheden het college om informatie en duiding (in rapporten, bij bestuursrapportages en informatieavonden) aan te leveren.

Beoordeling aan de hand van het Normenkader.

Hieronder worden de verschillende onderzochte aspecten beoordeeld aan de hand van het normenkader. Deze is gezamenlijk opgesteld door KplusV en de Rekenkamercommissie. Per deelonderwerp geven we een onderbouwing, waarna de beoordeling aan de hand van een kleur wordt gegeven. Hierbij worden drie kleuren gehanteerd:

- **Groen** betekent dat er wordt voldaan aan de norm;
- **Oranje** betekent dat er beperkt wordt voldaan aan de norm;
- **Rood** betekent dat er niet wordt voldaan aan de norm.

Beleid

De gemeente heeft het re-integratiebeleid vastgelegd in het kader 'Samen Denken, Samen Doen' (inclusief uitvoeringsprogramma) en doelen gesteld in de begroting. Meer specifiek beleid is vastgelegd in de programmabegroting van de SDOA. 'Spelregels' zijn vastgelegd in de recentelijk vastgestelde verordening.

De gemeente heeft haar re-integratiebeleid vastgelegd	
---	--

We zien dat er veel verschillende ambities, doelen en uitgangspunten zijn geformuleerd. Hoewel deze qua karakteristiek op grote lijnen dezelfde richting op wijzen en elkaar niet tegenspreken, maken ze wel een versnipperde indruk. Het is moeilijk de verschillende doelstellingen uit de verschillende stukken aan elkaar te koppelen (bijvoorbeeld: wordt er in het ene document hetzelfde beoogd als in het andere document?)

De doelstellingen in 'Samen Denken, Samen Doen' zijn niet SMART geformuleerd. De doelstellingen in de programmabegroting van de SDOA zijn concreter, maar ook hier zijn doelstellingen nog dusdanig algemeen dat niet duidelijk is welke activiteiten worden ingezet, hoe middelen ingezet worden, wat precieze resultaten van het re-integratiebeleid (voor verschillende doelgroepen) moeten zijn en wanneer de doelen behaald worden. Er is sprake van één cijfermatige doelstelling (het Berkellandse uitkeringsbestand dient 2% te dalen), maar bij dit doel is het de vraag of dit realistisch is, aangezien de omvang en uitstroom van het bestand juist sterk afhankelijk is van de economische conjunctuur.

De doelstellingen van het re-integratiebeleid zijn in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd.	
--	--

In het productenboek van de SDOA worden de verschillende re-integratieinstrumenten beschreven. Ook worden hierin de doelen en doelgroep beschreven. Echter worden er in het productenboek en in de andere documenten geen prestatie-indicatoren beschreven die inzicht bieden in het behalen van doelen.

Per doelgroep zijn beoogde effecten beschreven. De gemeente Berkelland hanteert prestatie-indicatoren die inzicht bieden in het behalen van de doelen.	
--	--

Kenmerken bestand

De SDOA heeft een goed beeld van het bestand (instroom, uitstroom en omvang) en kenmerken van verschillende klanten. Ook deelt de SDOA het bestand vanaf 2019 in naar verschillende categorieën (werk, meedoen, perspectief).

De gemeente Berkelland heeft kennis van de instroom, doorstroom en samenstelling van de doelgroep.	
De gemeente deelt het bestand in op basis van doorlooptijd; afstand tot de arbeidsmarkt/slagingskans re-integratie en samenhangende problematiek	

Ondanks het feit dat dit er een goed beeld van het bestand is, plaatsen we hier wel twee kanttekeningen. Ten eerste zien we in de aangeleverde gegevens dat de SDOA niet altijd een volledig beeld heeft van de groep 'meedoen'. Wanneer er sprake is van ontbrekende gegevens, is dat met name het geval bij deze groep. De SDOA geeft aan afgelopen jaren extra heeft ingezet om deze groep beter in beeld te krijgen en dat dit komende periode verder het geval zal zijn. Ten tweede is er beperkt beeld van de hoeveelheid schulden binnen de groep bijstandsgerechtigden. Van meer dan 70% van het bestand is het niet bekend of er sprake is van problematische schulden en of klanten in een schuldhulpverlening- of saneringstraject verkeren.

Keuze voor en inzet van re-integratieinstrumenten

De gemeente Berkelland heeft in samenwerking met de SDOA een duidelijke keuze gemaakt om een breed palet van instrumenten in te zetten, die aansluiten bij de verschillende doelgroepen in het bestand. Binnen dit palet vinden echter wel accentverschuiving plaats. Dit vindt op operationeel niveau plaats – zoals aansluit bij het 'werken vanuit de bedoeling'.

De keuze voor instrumenten sluit aan bij het beleid en bij de onderscheiden doelgroepen. Er ligt een duidelijke visie/analyse en afweging ten grondslag aan de gekozen instrumenten door de gemeente Berkelland	
---	--

Er zijn geen gegevens beschikbaar dat de klantmanagers in staat stelt om te sturen op effectiviteit of het stellen van prioriteiten. De klantmanagers kiezen op basis van hun professionele inschatting, die ook voor een groot deel gebaseerd is op de intake met de klant, welke cliënten baat hebben bij welk type instrument. Klantmanagers benoemen dat er wel processen zijn, maar er lijkt geen sprake te zijn van een uniform kader. Criteria voor monitoring van de effectiviteit zijn belangrijk om te laveren tussen voldoende handelingsvrijheid voor de klantmanagers en bewuste keuzes ten aanzien van effectiviteit en kosten/baten van de trajecten. Wij beoordelen de onderstaande norm daarom als gedeeltelijk voldaan.

De gekozen prioritering heeft plaatsgevonden op basis van een analyse/vaste systematiek die inzichtelijk is en door iedereen wordt gehanteerd	
---	--

Klantmanagers hebben voldoende handelingsvrijheid om het beleid uit te voeren en gericht trajecten in te zetten die aansluiten bij de behoefte van de client. Het beeld is ontstaan dat er voldoende aanbod is van instrumenten voor de verschillende doelgroepen. Wel wordt aangegeven dat er te weinig aanbod is van vrijwilligerswerk voor de groep 'meedoen' en statushouders.

Klantmanagers hebben voldoende handelingsruimte om het beleid uit te voeren en trajecten af te stemmen op de behoefte van bijstandsgerechtigden	
---	--

Het beleid voorziet geen specifieke caseload voor klantmanagers. In de praktijk lijkt deze caseload (te) hoog te zijn in relatie tot de andere werkzaamheden die ook bij het klantmanagement komen kijken, zoals administratieve en managementtaken. Er zijn veel verschillende systemen om informatie te verzamelen en te genereren voor het in beeld brengen van de klant en de ontwikkelingen van het traject. De druk op

klantmanagers verdient daarom aandacht: klantmanagers geven aan niet toe te komen aan het 'vullen' van de systemen. We beoordelen deze norm daarom als gedeeltelijk voldaan.

Er is voldoende ambtelijke capaciteit (in uitvoering/bij klantmanagers) om trajecten uit te voeren	
--	--

De klantmanagers beoordelen de hulpvraag van de klanten en beoordelen welke trajecten bijpassend zijn. Duur van de zoekperiode naar werk is daarbij één van de factoren die wordt meegewogen in de beslissing. Hoewel we geen individuele gevallen hebben kunnen onderzoeken, is onze indruk dat de klantmanagers de beoordeling weloverwogen maken. Hierbij kunnen ze (binnen de kaders van de AVG) informatie opvragen van andere afdelingen (Jeugd en Wmo) en worden ze ondersteund door de digitale systemen als CompetenSYS. De SDOA ziet toe op een veilige en goede informatie-uitwisseling.

Trajecten worden aangeboden op basis van de duur van de zoekperiode naar werk, en zijn bijpassend bij de kenmerken van de cliënten.	
---	--

Op het gebied van samenwerking beoordelen we de norm als voldaan. In de gesprekken is aangegeven dat er een goede afstemming is tussen SDOA en gemeente en tussen SDOA en haar partners. Gemeente en SDOA hebben doorlopend contact over ontwikkelingen in arbeidsmarkt, bestand en beleid. SDOA heeft daarbij veel contact met partners als WSPA, waarmee plaatsingen worden georganiseerd door kenmerken van klanten en openstaande werkplekken te matchen.

Er is regelmatig afstemming tussen de gemeente Berkelland en de betrokken uitvoeringsorganisaties bij de uitvoering van het beleid en dus ook indien van toepassing voor de inzet van instrumenten	
--	--

Perspectief van cliënten

In dit onderzoek is ook gekeken naar de ervaring van de cliënten. We hebben in totaal met 25 bijstandsgerechtigden gesproken.

De gesproken respondenten zijn over het algemeen goed op de hoogte van de rechten en plichten vanuit de Participatiewet. De informatievoorziening vanuit de SDOA is voor de respondenten duidelijk. Uit de gesprekken met de cliënten blijkt dat de respondenten niet precies op de hoogte zijn van de verschillende re-integratietrajecten die worden aangeboden vanuit SDOA. We beoordelen de norm daarom als gedeeltelijk voldaan.

Bijstandsgerechtigden zijn bekend met de mogelijkheden van re-integratie	
--	--

We beoordelen de onderstaande norm als voldaan. Er zijn veel instrumenten beschikbaar voor de doelgroep. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat er vaak diverse trajecten zijn ingezet. De respondenten zijn tevreden over de cursussen en trainingen die vanuit de SDOA worden aangeboden. De geboden trajecten sluiten over het algemeen goed aan bij de behoefte van de doelgroep. De gesproken oudere werkzoekenden/bijstandsgerechtigden geven echter aan dat trajecten/trainingen specifiek gericht op oudere werklozen ontbreekt.

Het instrumentarium sluit aan op de behoeften van de doelgroep	
--	--

Bij veel van de gesproken cliënten is er sprake van uitdagingen op verschillende leefgebieden. Om de kansen op de arbeidsmarkt van cliënten te vergroten is het van belang dat er voldoende aandacht is voor de uitdagingen in de persoonlijke levenssituatie. De meeste respondenten geven aan dat er veel begrip is vanuit de klantmanager voor zijn/haar situatie. Voor sommige respondenten is er meer nodig dan alleen intensieve begeleiding. Zij zijn gebaat bij additionele ondersteuning. Alle gesproken respondenten hebben vrijwilligerswerk gedaan of doen dit momenteel. Hieruit blijkt ook dat de SDOA inzet op participatie om zo ook de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. De meeste cliënten hopen in de toekomst ook werk te vinden. We beoordelen deze norm als voldaan.

Bijstandsgerechtigden ervaren dat hun trajecten hebben bijgedragen aan de toeleiding richting de arbeidsmarkt	
---	--

De meeste respondenten zijn tevreden over de begeleiding vanuit de klantmanagers. Over de ervaring van trajecten ontstaat een wisselend beeld bij de verschillende doelgroepen. De gesproken jongeren die bij een werkgever zijn geplaatst met LKS zijn erg positief over de begeleiding vanuit de klantmanager en de jobcoach. Zij zijn over het algemeen tevreden over de plaatsing bij de werkgever en het hebben van werk. Oudere bijstandsgerechtigden geven vaak aan dat de trajecten niet even goed aansluiten bij de behoefte.

Bijstandsgerechtigden zijn tevreden over het geboden traject	
--	--

Doeltreffendheid van re-integratieinstrumenten

Ondanks de kenmerken van het bestand (waar een groot deel van de klanten moeilijk bemiddelbaar is), zien we dat de SDOA steeds meer en intensievere trajecten aanbiedt. Echter, de exacte effectiviteit van de instrumenten is op basis van de beschikbare gegevens, niet aan te geven. Hoewel de voortgang van traject en ontwikkelingen op hoofdlijnen regelmatig gemonitord worden, zijn de opbrengsten van trajecten niet volledig inzichtelijk: zo is niet te achterhalen of uitstroom naar werk het resultaat is van gevolgde trajecten. Ook is niet te achterhalen of het volgen van trajecten leidt tot het verkorten van de afstand tot de arbeidsmarkt.

De gemeente Berkelland/SDOA zet in op instrumenten die naar verwachting het grootste effect hebben.	
De opbrengsten en de effecten van de trajecten worden nauwkeurig en regelmatig gemonitord.	
De beoogde effecten van de trajecten zijn gerealiseerd	?

Doelmatigheid van re-integratieinstrumenten

Het BUIG budget is grotendeels toereikend, er is geen sprake van uitzonderlijk grote tekorten. Het tekort in 2019 wordt deels veroorzaakt door de inzet van Loonkostensubsidie, waarvan de kosten in de periode 2017-2019 stijgen van €108.000 naar €536.000. De gemeente Berkelland vangt het tekort zelf op. De SDOA geeft aan dat de BUIG en Participatiebudgetten en bijdrage van de gemeente vooralsnog toereikend zijn.

Het beleid wordt uitgevoerd binnen de beschikbare middelen	
--	--

De kosten van re-integratieinstrumenten zijn op hoofdlijnen, maar niet op product of klantgroep bekend. Dit betekent dat de kosten niet volledig uit te splitsen zijn naar instrumenten of cliëntgroepen. De SDOA heeft

wel aangegeven momenteel bezig te zijn met een verdere specificering van de kosten, zodat er een beter beeld kan worden gevormd van de uitgaven per re-integratieinstrumenten. Daarmee wordt deels voldaan aan de bijbehorende norm.

Kosten zijn per instrument/ klantgroep inzichtelijk	
De investeringen die kunnen worden toegerekend aan een trajecten (denk hierbij aan tijdsduur, kosten etc.) worden nauwkeurig en regelmatig gemonitord.	

Toekomstbestendigheid

Vooralsnog is de instroom van nieuwe klanten in de bijstand door de Corona-uitbraak beperkt gebleven. De SDOA en gemeente monitort de situatie continu. Door het brede palet aan instrumenten kan de SDOA flexibel omgaan met nieuwe (type) klanten. Mocht de instroom door de Corona-uitbraak toenemen, dan zien we dat de caseloads van de klantmanagers verder onder druk komt te staan. In dat geval moeten er keuzes gemaakt worden welke klanten wel en niet geholpen kunnen worden en is het de vraag of het mogelijk is om iedere klant voldoende ondersteuning te bieden. De caseload is op dit gebied een punt van aandacht dat (zeer) goed in de gaten gehouden moet worden.

De organisatie is flexibel en wendbaar en kan zich aanpassen n.a.v. maatschappelijke ontwikkelingen en omstandigheden ten aanzien instroom, budget en instrumentarium.	
--	--

Informatievoorziening aan het college

Het college wordt geïnformeerd middels de P&C cyclus van de SDOA (begroting, jaarstukken en bestuursrapportages). Daarnaast zijn er de monitorings- en tussenrapportages. Rapportages en P&C documenten worden regelmatig en tijdig aangeleverd. De rapportages geven inzicht in de budgetten (BUIG en werkbudget) en de bestandsontwikkeling.

Het college wordt door de uitvoeringsorganisatie met enige regelmaat, toegankelijk en kwalitatief goed geïnformeerd over de voortgang van doelen met betrekking tot de re-integratie van bijstandsgerechtigden.	
---	--

Wel bieden de rapportages beperkt inzicht in het effect van instrumenten. Er wordt aangegeven wat de uitstroom uit de bijstand is, maar of deze uitstroom het gevolg is van inzet van re-integratieinstrumenten is niet duidelijk. Er worden hier geen prestatie-indicatoren over vermeld (alleen over het aantal uitgevoerde trajecten). Ook worden er geen prestatie-indicatoren op het gebied van participatie beschreven (wanneer uitstroom niet mogelijk is, maar het participeren aan de samenleving een doel van het instrument is).

Het college kan de voortgang en de uitkomsten van het re-integratiebeleid volgen met indicatoren op het gebied van: - budgetten en totale kosten BUIG budget en werkbudget; - bestandsontwikkeling (instroom, uitstroom, omvang, doorlooptijd, kenmerken doelgroep); - inzet van instrumenten.	
---	--

Het college wordt regelmatig en toegankelijk wordt geïnformeerd. De informatie wordt tijdig, proactief en op overzichtelijke wijze aangeboden door SDOA. De kwaliteit is over het algemeen goed. Budgetten en bestandsontwikkeling zijn te volgen.

De voortgangsinformatie wordt door de uitvoeringsorganisatie tijdig, proactief en op een overzichtelijke en inzichtelijke wijze aangeleverd	
---	--

Rol van de Raad

De raad kan (middels de informatie uit de bestuursrapportage) de ontwikkelingen met betrekking tot de in- en uitstroom op hoofdlijnen volgen. Informatie over de effectiviteit (aantal ingezette instrumenten, uitstroom per instrument) en budgetten en kosten per klantgroep of geslaagd traject is niet inzichtelijk voor de raad.

De gemeenteraad wordt met enige regelmaat, toegankelijk en kwalitatief goed geïnformeerd over de voortgang van doelen met betrekking tot de re-integratie van bijstandsgerechtigden.	
--	--

Er zijn duidelijke afspraken gemaakt tussen de raad en het college (SDOA) met betrekking tot vorm en inhoud van de informatie. Recentelijk heeft de raad aangegeven meer sturingsinformatie te willen. Het college heeft hiermee ingestemd.

Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening (m.b.t. momenten, vorm, en inhoud) aan de gemeenteraad.	
---	--

De informatie wordt tijdig, proactief en op een overzichtelijke manier aangeleverd aan de raad.

De voortgangsinformatie wordt tijdig, proactief en op een overzichtelijke en inzichtelijke wijze aangeleverd.	
---	--

De raad wordt op hoofdlijnen geïnformeerd over de uitkomsten van het re-integratiebeleid. De rapportages geven inzicht in de budgetten (BUIG en werkbudget) en de bestandsontwikkeling. De rapportages bieden beperkt inzicht in het effect van instrumenten. Er wordt aangegeven wat de uitstroom uit de bijstand is, maar of deze uitstroom het gevolg is van inzet van re-integratieinstrumenten is niet duidelijk. Er worden hier geen prestatie-indicatoren over vermeld (alleen over het aantal uitgevoerde trajecten). Ook worden er geen prestatie-indicatoren op het gebied van participatie beschreven (wanneer uitstroom niet mogelijk is, maar het participeren aan de samenleving een doel van het instrument is).

De gemeenteraad kan de voortgang en de uitkomsten van het re-integratiebeleid volgen met indicatoren op het gebied van: - budgetten en totale kosten BUIG budget en werkbudget; - bestandsontwikkeling (instroom, uitstroom, omvang, doorlooptijd, kenmerken doelgroep); - inzet van instrumenten.	
---	--

De raad heeft aangegeven beperkt in de gelegenheid te zijn geweest om kaders te stellen. Ze zijn betrokken geweest in het voortraject, maar hadden te weinig (gedetailleerde) informatie om kaders te kunnen stellen. Ook ten tijde van dit onderzoek merken we een algemene informatieachterstand bij de raad op. De landelijke kaders en werking van verschillende instrumenten worden als complex ervaren. Dit zorgt er voor dat de kaderstellende rol van de raad minder sterk dan door de raad gewenst is. De raad wenst goed op de hoogte gehouden worden van ontwikkelingen. We beoordelen daarom deze norm als 'beperkt voldaan'.

De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld kaders voor beleid aan te passen naar ontwikkelingen in regelgeving, doelgroepen, problematiek, resultaten van de uitvoering en andere signalen.	
--	--

De raad heeft gedurende onderzoeksperiode niet of weinig bijgestuurd. De raad heeft aangegeven dat het meer betrokken wil worden zodat ze ook in de gelegenheid wordt gesteld om te kunnen bijsturen. Aan deze norm is gedeeltelijk voldaan.

De gemeenteraad stuurt op basis van deze informatie actief bij (indien nodig).	
--	--

Bestuurlijke reactie

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Wij hebben op 16 maart jl. van u de rapportage 'Onderzoek naar de effectiviteit van de re-integratietrajecten in de gemeente Berkelland' ontvangen. Met deze brief informeren wij u over onze bestuurlijk reactie.

Dankzegging

Allereerst danken wij uw rekenkamercommissie voor deze rapportage en spreken onze waardering uit voor het verrichtte onderzoek. Wij zien dat u zorgvuldig onderzoek heeft gedaan.

Bestuurlijke reactie

Wij hebben samen met de gemeenten Oost Gelre en Winterswijk in 2010 de gemeenschappelijke regeling Sociale Dienst Oost Achterhoek (SDOA) opgericht. In de tijdsperiode waar uw onderzoek betrekking op heeft, zijn aan het Algemeen Bestuur (AB) van SDOA de bevoegdheden betreffende de uitvoering van de Participatiewet en diverse andere wetten overgedragen.

Het opstellen van bijvoorbeeld concrete (smart geformuleerde) doelstellingen vindt plaats in afstemming tussen drie gemeenten. Dat zorgt soms tot meer algemene of minder scherpe doelstellingen. Wij lezen dat ook terug in uw rapportage. Wij als college geven op hoofdlijnen koers en richting mee aan de portefeuillehouder Participatiewet, die dit als lid van het Dagelijks Bestuur (DB) van SDOA als input inbrengt tijdens de vergaderingen van het DB SDOA. Bij de vergaderingen van het AB geven wij ook ons AB lid input mee.

Wij zijn ingenomen met de constatering dat uit de beantwoording van de hoofdvraag van uw onderzoek blijkt dat de "instrumenten die worden ingezet bestaan uit die instrumenten die (...) effectief zijn om mensen uit een uitkering te krijgen en aan het werk te houden".

Hier focussen wij graag op, omdat wij veel waarde hechten aan de outcome van het werk van de medewerkers van onze gemeente en SDOA. Kort gezegd, dat wat er toe doet voor de inwoner. Dit past ook goed bij de rol van SDOA in de samenleving, geeft ons inziens ruimte aan de professional en biedt ruimte voor inventiviteit. Wij lezen dit ook terug in uw conclusies. Ook zien we dat de SDOA 'meebeweegt' met de ontwikkelingen van de arbeidsmarkt.

Aanbevelingen

In uw onderzoek geeft u een aantal aanbevelingen om de effectiviteit van integratietrajecten te verbeteren. Hieronder geven wij per aanbeveling een korte reactie.

1. Operationaliseer de beleidsdoelstellingen en formuleer deze zo concreet mogelijk (conclusie 1)

Wij nemen deze aanbeveling over. Goed gespecificeerde en meetbare doelstellingen dragen bij aan het inzicht in de resultaten. Het vaststellen van de doelstellingen wordt als taak van het DB gezien. Vanzelfsprekend worden de doelstellingen in nauwe samenspraak tussen SDOA en de deelnemende gemeenten opgesteld en afgestemd.

Het attentiepunt om doelstellingen bottom-up te operationaliseren geven wij mee aan onze portefeuillehouder Participatiewet, zodat dit wordt geagendeerd in het DB van SDOA.

2. Ontwikkel prestatie-indicatoren en normen op basis waarvan de voortgang van het beleid te monitoren is (conclusie 5 en 6)

Wij nemen deze aanbeveling over. Het ontwikkelen van prestatie indicatoren is opgenomen in het project 'samen aan het stuur', waar u ook in uw conclusies naar verwijst. De prestatie indicatoren staan opgenomen in het inrichtingsplan van samen aan het stuur dat aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

U geeft de suggestie om een specifieke prestatie indicator gericht op het bieden van inzicht in de effectiviteit van de re-integratie instrumenten op te nemen door bijvoorbeeld het aantal uitgevoerde instrumenten te koppelen aan gerealiseerde uitstroom of verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Wij laten onze portefeuillehouder Participatiewet dit agenderen bij de vergadering van het DB van SDOA.

3. Blijf voldoende aandacht houden voor de groep 'meedoen' (conclusie 2 en 3)

Wij nemen deze aanbeveling over. Wij onderschrijven het belang van aandacht voor de meedoen groep en hebben hier, vanuit onze optiek en in onze beleving, goed invulling aan gegeven. Wij vertrouwen erop dat SDOA binnen de beschikbare budgetten en kaders hier invulling aan blijft geven.

Voor het aspect schulden hadden we ten tijde van de onderzoeksperiode nog geen medewerker vroegsignalering in dienst. Het is goed om er kennis van te hebben dat wij dat inmiddels wel hebben. Daarmee proberen wij, ook voor de doelgroep 'meedoen' specifiek problematiek rondom schulden goed in beeld te krijgen en optimale dienstverlening te bieden aan onze inwoners.

4. Licht de klanten goed in over de verschillende re-integratie instrumenten en -mogelijkheden (conclusie 4)

Wij nemen deze aanbeveling over. In het kader van samen aan het stuur wordt één integrale toegang georganiseerd voor inwoners met een hulpvraag. Dit zou er toe moeten leiden dat er duidelijkheid komt over de hulpvraag en ondersteuningsbehoefte van de betreffende inwoner. Zowel bij de gemeente als bij SDOA wordt door de medewerkers gewerkt middels het principe van 'werken vanuit de bedoeling'. Wij hebben er alle vertrouwen in dat met veel ruimte voor de deskundigheid van deze professionals de juiste instrumenten op het juiste moment worden ingezet.

5. Monitor de werkdruk van klantmanagers en de gevolgen hiervan op de kwaliteit van dienstverlening (conclusie 7)

Deze aanbeveling richt zich op de bedrijfsvoering van de SDOA. Er bestaat een goed inzicht in het klantenbestand via diverse rapportages, zoals de maandelijkse bestandscijfers en de gebruikelijke P&C documenten. De werkdruk van de klantmanagers betreft een aangelegenheid van de gemeenschappelijke regeling zelf. Dergelijke bedrijfsvoeringzaken zijn niet aan ons. In het algemeen merken wij wel op dat de kwaliteit van dienstverlening een voor ons belangrijk element is. Vanzelfsprekend zijn en blijven wij goed geïnformeerd door onze portefeuillehouder Participatiewet en houden wij een vinger aan de pols op het moment dat beschikbare cijfers daartoe aanleiding geven.

6. Geef opdracht aan de SDOA om informatie aan te leveren over de effectiviteit en kosten van re-integratie instrumenten (conclusie 8)

Wij nemen deze aanbeveling over. Het verder inzichtelijk maken van effecten en kosten per instrument onderschrijven wij als een mooi streven. In het proces van 'Samen aan het stuur' gaan we aan de slag met prestatie-indicatoren, die ons helpen om te sturen in die effectiviteit en kosten. Wij zijn mede-opdrachtgevers van SDOA en daarmee geven wij gezamenlijk met de andere deelnemers in de GR de opdrachten. Wij vragen onze portefeuillehouder Participatiewet dit te agenderen binnen het DB van SDOA met als gewenst effect het zo goed mogelijk in beeld brengen van deze gegevens in de bestuursrapportages.

7. Versterk de positie van de raad (conclusie 9)

Wij nemen deze aanbeveling over. De aanbeveling komt goed overeen met recente ontwikkelingen. Door SDOA worden kwartaalrapportages opgesteld om de gemeenteraad te informeren. Hierin is meer gedetailleerde informatie opgenomen om de gemeenteraad te informeren en inzicht te geven in de (bestands)ontwikkelingen in de dienstverlening van de SDOA. Het betreft dan informatie over bijvoorbeeld de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen, de opbouw van het klantenbestand, het aantal plaatsingen met behulp van langdurige loonkostensubsidie en het aantal ingediende aanvragen voor bijzondere bijstand en minimaregelingen.

Wij bieden naar aanleiding van deze aanbeveling de gemeenteraad graag aan om naar behoefte extra informatieavonden of werkbezoeken te organiseren, zodat de gemeenteraad nog beter geïnformeerd wordt om hun taken uit te voeren. Wij denken daarbij aan een toelichting op de invoering van de Participatiewet en de verschillende instrumenten op het gebied van re-integratie.

Tot slot

Wij geven er tot slot graag nog notie van dat in de gemeenschappelijke regeling SDOA op dezelfde wijze vorm wordt gegeven aan de P&C cyclus als bij andere samenwerkingen in een gemeenschappelijke regeling, zoals de Stadsbank Oost Nederland, de GGD NOG en de VNOG. Uw rapportage geeft ons goede input om, met oog voor de andere deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling, een verbeterslag te maken. Daarvoor zijn wij u dank verschuldigd.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Berkelland,
de secretaris, de burgemeester,

M.N.J. Broers. drs. J.H.A. van Oostrum.

Nawoord rekenkamercommissie

In dit nawoord wil de rekenkamercommissie kort ingaan op de bestuurlijke reactie.

Wij danken het college voor haar zienswijze en wij stellen vast dat het college zich herkent in zeer veel onderdelen van het rapport. Daarnaast geeft het college aan dat het rapport veel nuttige input biedt om een vervolg te geven aan het verder optimaliseren van de huidige en toekomstige re-integratietrajecten in Berkelland waardoor de effectiviteit van deze trajecten nog verder wordt vergroot. Dit zoals het college in haar bestuurlijke reactie aangeeft al dan niet in samenwerking met de verschillende stakeholders waaronder de Sociale Dienst Oost Achterhoek (SDOA).

De rekenkamercommissie ziet verder uit naar de behandeling van het rapport in de gemeenteraad.

Tot slot willen wij alle betrokken medewerkers van de ambtelijke organisatie en van SDOA bedanken voor de medewerking aan het rekenkameronderzoek.

Nota van bevindingen

1 Inleiding

1.1 Doel

Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de effectiviteit van de re-integratietrajecten om bijstandsgerechtigden aan betaald werk te helpen, zodat de gemeente kan sturen op een betere kwaliteit.

Specifiek wordt met dit onderzoek inzicht verkregen in:

- de wijze waarop de gemeente Berkelland uitvoering geeft aan de re-integratietrajecten voor de bijstandsgerechtigden (specifiek de Wwb-doelgroep);
- de mate waarin de re-integratietrajecten voor de bijstandsgerechtigden effectief zijn;
- de mate waarin de juiste instrumenten en middelen worden ingezet;
- de werkzame elementen van de ingezette re-integratietrajecten;
- de wijze waarop de gemeenteraad over de uitvoering en resultaten van de re-integratietrajecten wordt geïnformeerd.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

"Wat is de effectiviteit van de re-integratietrajecten van de bijstand die worden uitgevoerd door de gemeente Berkelland?"

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

Landelijke kaders

1. Wat zijn de landelijke kaders?

Beleid

2. In welke kaders staat het beleid beschreven?
3. Wat zijn de doelen van het re-integratiebeleid?

Kenmerken bestand

4. Wat zijn de kenmerken van het bestand?
5. Hoe ontwikkelt het bestand zich?
6. Wat zijn verklarende factoren voor de ontwikkelingen?

Re-integratie-instrumenten en organisatie

7. Welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering van de re-integratietrajecten?
8. Welke re-integratie-instrumenten worden ingezet?
9. Wat is het beoogde effect van de re-integratie-instrumenten?
10. Waarom is gekozen voor de inzet van deze re-integratie-instrumenten?
11. Op basis van welke overwegingen wordt bepaald welke instrumenten worden ingezet?
12. Welke doelgroepen volgen re-integratietrajecten?
13. Hoe ziet het re-integratieproces er voor verschillende doelgroepen in de praktijk uit?
14. Hoe verloopt de samenwerking tussen verschillende partijen bij de uitvoering van re-integratie-instrumenten?

Doelmatigheid en doeltreffendheid re-integratie-instrumenten

15. Over welke informatie beschikt de SDOA en gemeente met betrekking tot kenmerken van het bestand, prestaties en effecten?
16. Wat is de positie van klanten binnen 3 maanden, 6 maanden een jaar en langer nadat zij re-integratieactiviteiten hebben gevolgd?
17. Wat is volgens bijstandsgerechtigden zelf het effect van re-integratietrajecten?
18. Welke financiële middelen worden voor re-integratie ingezet?
19. Is de inzet van financiële middelen doelmatig?
20. Kan de organisatie zich aanpassen op maatschappelijke ontwikkelingen t.a.v. instroom, budget en instrumentarium.
21. Op welke wijze wordt het college geïnformeerd over de voortgang?
22. Wordt het college op een toegankelijke manier geïnformeerd over de effecten van het beleid?
23. In hoeverre is er sprake van een doeltreffende benadering en aanpak door de gemeente?*
24. Wat zijn succes- en faalfactoren?*
25. Welke verbeteringen zijn er mogelijk t.a.v. de resultaten en effecten?*

Rol van de gemeenteraad

26. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd?
27. Wordt de gemeenteraad op toegankelijke wijze geïnformeerd over prestaties en effecten?
28. Vindt tussentijdse bijsturing op het gebied van beleid / instrumentarium plaats?

Vraag 23 t/m 25 betreffen overkoepelende vragen, die op basis van een algehele analyse in de samenvatting worden beantwoord.

1.3 Normenkader

Het re-integratiebeleid wordt getoetst aan de hand van een normenkader. Deze is gezamenlijk opgesteld door KplusV en de Rkc. De (onderbouwing van) de normering wordt per deelonderwerp weergegeven.

Hierbij worden drie kleuren gehanteerd:

- **Groen** betekent dat er wordt voldaan aan de norm;
- **Oranje** betekent dat er beperkt wordt voldaan aan de norm;
- **Rood** betekent dat er niet wordt voldaan aan de norm.

De beoordeling van de normen vindt plaats in de overall analyse. Bijlage 5 geeft een overzicht van het volledige normenkader.

1.4 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- documentenanalyse¹⁰;
- diepte-interviews en groepsgesprekken¹¹;
- cijfermatige analyse bestand en re-integratie-instrumenten;
- telefonische diepte-interviews met uitkeringsgerechtigden;
- groepsgesprek met de gemeenteraad.

Het onderzoek is uitgevoerd van september 2020 tot en met februari 2021.

¹⁰ Voor deze analyse zijn onder meer beleidsplannen, programmabegrotingen, bestuursrapportages verordeningen, beleidsregels en documentatie over gemeenschappelijke regeling SDOA geanalyseerd. Bijlage 5 geeft een overzicht van de bestudeerde documenten.

¹¹ Bijlage 6 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen.

1.5 Afbakening

Het onderzoek beperkt zich tot de analyse van de re-integratie-instrumenten die uitgevoerd worden voor de gemeente Berkelland. De voorzieningen voor de voormalig doelgroep Wsw vallen buiten de onderzoeksscope¹². De periode 2016-2019 is onderzocht, waarbij we in het kader van Corona een kleine doorkijk geven in de laatste cijfers en toekomstbestendigheid.

1.6 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Hoofdstuk 2 gaat in op de landelijke kaders;
- Hoofdstuk 3 gaat in op het lokale beleid en doelstellingen;
- Hoofdstuk 4 geeft een cijfermatig inzicht in de kenmerken van het bestand
- Hoofdstuk 5 gaat in op de re-integratie-instrumenten en organisatie
- Hoofdstuk 6 gaat in op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de re-integratie-instrumenten
- Hoofdstuk 7 beschrijft de informatievoorziening aan en de rol van de raad

Een samenvatting, beoordeling aan de hand van het normenkader en overall analyse wordt gegeven in de bestuurlijke nota. Ook worden hier de conclusies en aanbevelingen beschreven.

Daarnaast is er een uitgebreid bijlagenboek. Hierin wordt ingegaan op:

- De **kenmerken van het bestand in één oogopslag** (bijlage 1)
- Een weergave van klanten aan de hand van **persona's** (bijlage 2)
- Een beschrijving van de **klantreis** (bijlage 3)

In de verdere bijlagen wordt een overzicht gegeven van de beleidsdoelen, het normenkader, geraadpleegde documenten en geïnterviewde personen.

¹² Daarnaast zijn gemeente en SDOA aan het werk met de opgave 'Samen aan het stuur'. Het onderzoek geeft hier geen input voor. Wel worden de re-integratietrajecten en de werkwijze daaromtrent in ogenschouw genomen.

2. Landelijke kaders

In dit hoofdstuk worden de landelijke kaders geschetst. Het hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag. Paragraaf 2.1 gaat in op sociale zekerheid, paragraaf 2.2. gaat in op de inrichting van de Participatiewet en paragraaf 2.3 op de eindevaluatie van de Participatiewet die in 2019 is uitgevoerd door het SCP.

1. Wat zijn de landelijke kaders?

2.1 Sociale zekerheid

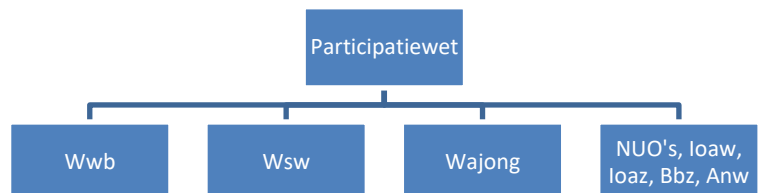
Om inkomensverlies op te vangen kennen we in Nederland verschillende verzekeringen en regelingen, waaronder de bijstand voor mensen zonder (voldoende) inkomen en verzekeringen bij werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid. Het socialezekerheidsstelsel kent regels en prikkels met als doel om mensen na uitval uit het arbeidsproces weer terug te laten keren op de arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktbeleid is daarmee gericht op activering. Sinds de Wet werk en bijstand (Wwb) uit 2004 zijn gemeenten verantwoordelijk voor het verstrekken van bijstand en activering.

2.2 De Participatiewet

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. De Participatiewet is het landelijke kader waarbinnen gemeenten hun re-integratiebeleid kunnen inrichten en uitvoeren. In de Participatiewet zijn de Wwb, Wet sociale werkvoorzieningen (Wsw) en Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) grotendeels samengevoegd. Deze verschillende wetten waren gericht op verschillende doelgroepen¹³:

- Wwb: bijstand voor inwoners die geen inkomen (meer) hebben;
- Wsw: voor inwoners met een fysieke of psychische arbeidsbeperking die uitsluitend onder aangepaste omstandigheden arbeid kunnen verrichten;
- Wajong: jonggehandicapten die deels of volledig arbeidsongeschikt zijn.

Naast deze belangrijkste wetten, vallen ook de regelingen voor NUO's (niet uitkering ontvangers), Algemene Nabestaandenwet (Anw), het Besluit Bijstandsverlening Zelfstandigen (Bbz), en loaw en laoz¹⁴ nu onder de participatiewet.



Naast het samenvoegen van deze wetten, heeft de Participatiewet een aantal andere beleidsdoelen voor ogen: meer arbeidsdeelname van inwoners, een meer activerend beleid, het reduceren van kosten en het reduceren van complexiteit en regeldruk¹⁵.

¹³ Voor Wsw'ers en Wajongers die volledig arbeidsongeschikt zijn, zijn er aparte regelingen. Voor Wsw'ers die in een beschutte werkplaats werken is een aparte regeling in de Participatiewet. Beschut werk is bedoeld voor mensen die alleen kunnen werken in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden. Volledig arbeidsongeschikte Wajongers vallen onder de nieuwe Wajong. Deze regelingen vallen buiten de scope van het onderzoek.

¹⁴ loaw: Inkomensvoorziening oudere werklozen. laoz: Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen.

¹⁵ [Eindevaluatie van de Participatiewet](#) (2019). P. 42.

Gevolgen invoering Participatiewet voor gemeenten en uitvoering re-integratietrajecten

De invoering van de Participatiewet heeft verschillende gevolgen voor gemeenten en uitvoeringsorganisaties die re-integratietrajecten uitvoeren. Deze hebben betrekking op het inkomensdeel (voorwaarden bij het verkrijgen en behouden van een bijstandsuitkering), het samenvoegen van de doelgroepen en de re-integratie-instrumenten.

Op het gebied van inkomen hebben gemeenten relatief weinig beleidsvrijheid. Op het gebied van voorzieningen en re-integratie-instrumenten hebben gemeenten relatief veel beleidsvrijheid. Dit betekent dat gemeenten bijvoorbeeld kunnen kiezen voor een 'repressief' beleid (met inzet van tegenprestatie en strenge handhaving bij overtredingen van verplichtingen) en een 'ondersteunend' beleid (waarin veel instrumenten worden ingezet als coaching, trainingen, plaatsingen bij werkgevers e.d.).

Inkomensdeel

Samenvattend kan gesteld worden dat de Participatiewet strengere voorwaarden kent voor het inkomensdeel dan de voormalige WWB¹⁶. De Participatiewet schrijft voor dat de gemeente een aantal arbeidsverplichtingen oplegt aan de bijstandsontvanger. Die verplichtingen moeten ertoe bijdragen dat hij of zij zo snel mogelijk (blijvend) uit de bijstand komt. Deze verplichtingen behelzen onder andere de sollicitatieplicht, het aanvaarden en behouden van werk, ook wanneer dit werk niet aansluit bij werkervaring, en het verhuizen voor werk indien dat nodig is¹⁷. Tevens wordt van de bijstandsontvanger geëist dat hij of zij de Nederlandse taal voldoende beheerst of zich voldoende inspanst om deze te leren. Daarnaast dient de gemeente de bijstandsontvanger te verplichten om mee te werken aan zijn of haar re-integratie. Dit kan bijvoorbeeld door het aanleren van nieuwe vaardigheden (de re-integratieplicht). Indien de bijstandsontvanger niet aan de verplichtingen voldoet, kan de gemeente besluiten om de bijstandsuitkering te verlagen of stop te zetten. Wel kunnen gemeenten arbeidsontheffingen bieden: in dit geval zijn klanten niet verplicht om te solliciteren.

Doelgroepen

Het samenvoegen van verschillende wetten in de Participatiewet zorgen ervoor dat de re-integratie-instrumenten voor voormalig Wajongers en Wsw'ers zijn veranderd. Wajongers komen in aanmerking voor de re-integratie-instrumenten die van toepassing zijn op het reguliere bestand (de instrumenten die voor alle klanten met een bijstandsuitkering van toepassing zijn). De sociale werkvoorzieningen worden afgebouwd, wat betekent dat Wsw'ers alleen met zwaardere beperkingen alleen in een nieuwe beschutte werkplek kunnen werken¹⁸. Veel gemeenten hebben in de afgelopen jaren stappen gezet om nieuwe constructen omtrent werkbedrijven en detacheringen voor voormalig Wsw'ers in te zetten.

Re-integratie-instrumenten

Op het gebied van re-integratie-instrumenten kunnen gemeenten kiezen welke instrumenten ze willen inzetten. Daarbij kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties zelf een 'menukaart' samenstellen van instrumenten die kunnen worden aangeboden voor klanten.

Ook kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties het bijstandsbestand zelf indelen naar doelgroepen (bijvoorbeeld: korte afstand tot de arbeidsmarkt, middelgrote afstand tot de arbeidsmarkt en grote afstand tot de arbeidsmarkt) op basis van klantkenmerken die zelf bepaald kunnen worden.

¹⁶ Zie: SCP. [Eindevaluatie van de Participatiewet](#). 2019, p. 29.

¹⁷ [Wat zijn mijn rechten en plichten in de bijstand](#). (2020).

¹⁸ De groep die hier nog in aanmerking voor komt wordt 'Nieuw Beschut' genoemd.

Gevolg van de invoering van de Participatiewet is dat veel gemeenten en uitvoeringsorganisaties hun eigen instrumentarium in de periode 2015-nu onder de loep hebben genomen en hebben aangepast. Wij zien dat dit een grote druk heeft gelegd op uitvoeringsorganisaties, die hun eigen organisatie en werkprocessen hebben moeten veranderen en aanscherpen. Deze veranderprocessen duren over het algemeen enkele jaren en zijn bij veel gemeenten nog niet volledig doorgevoerd. De periode die we voor dit onderzoeken is dan ook een periode waarin veel veranderd is voor de uitvoering.

2.3 Evaluatie Participatiewet door SCP: belangrijkste bevindingen

Eind 2019 verscheen de eindevaluatie Participatiewet van het Sociaal en Cultureel Planbureau¹⁹. Het SCP heeft onderzocht in hoeverre de Participatiewet 'geslaagd' is. We gaan hier kort in op de belangrijkste bevindingen van deze evaluatie.

De hoofdconclusie van het onderzoek: voor veel mensen met afstand tot de arbeidsmarkt is het eerder moeilijker dan makkelijker geworden om betaald werk te vinden. Voor een klein deel van de doelgroep heeft de Participatiewet het gewenste effect teweeggebracht, dit zijn de jonggehandicapten met arbeidsvermogen (Wajongers). Voor de Wsw- doelgroep is de kans om aan het werk te komen gedaald. Dit gaat gepaard met een grotere kans op tijdelijk werk in plaats van vast werk. Als mensen uit deze doelgroep aan het werk komen, is het vaker voor reguliere werkgevers (in plaats van sociale werkvoorzieningen). Ze zijn daarbij ook vaker afhankelijk van een uitkering om in hun levensonderhoud te voorzien.

Voor de klassieke bijstandsgerechtigden zijn de baankansen nauwelijks verhoogd sinds de invoering van de Participatiewet. De kwaliteit van de gevonden banen van deze groep is lager: minder banen voor ten minste een jaar, minder vaste contracten, meer kleine banen tot 20 uur per week en minder voltijdbanen.

¹⁹ Zie: SCP. [Eindevaluatie van de Participatiewet](#). 2019.

3 Het Re-integratiebeleid in Berkelland

In dit hoofdstuk beschrijven we de lokale kaders en doelstellingen van het Berkellandse beleid. In paragraaf 3.1 wordt een overzicht gegeven van de beleidskaders en beleidsdoelstellingen. In paragraaf 3.2 wordt een analyse van de bestudeerde kaders en doelstellingen gegeven.

3.1 Beleidskaders en beleidsdoelen

In deze paragraaf worden de volgende deelvragen beantwoord.

2. In welke kaders staat het beleid beschreven?
3. Wat zijn de doelen van het re-integratiebeleid?

In de volgende documenten worden doelen omtrent het re-integratiebeleid beschreven:

- Het beleidskader Sociaal Domein 'Samen Denken, Samen Doen' (2018);
- Het uitvoeringsprogramma Sociaal Domein 2018-2020 bijbehorende bij het beleidskader 'Samen Denken, Samen Doen' (2018);
- Het visiedocument Sociaal Domein 'Samenwerken om elkaar te versterken' (2017);
- Programmabegroting Gemeente Berkelland (jaarlijks);
- Programmabegroting SDOA (jaarlijks);
- Productenboek SDOA (per instrument en doelgroep).

Regels omtrent het beleid zijn vastgesteld in de 'Verordening Sociaal Domein'. Hierin wordt (onder andere) het proces, verplichtingen, mogelijkheden tot re-integratie en voorwaarden beschreven²⁰.

Bijlage 4 geeft een overzicht van de verschillende doelen en ambities die betrekking hebben op re-integratie. In de volgende paragraaf behandelen we doelstellingen die het meest kenmerkend zijn voor het Berkellandse re-integratiebeleid²¹.

De ambities en doelen in de verschillende stukken kennen een hiërarchie (van abstract naar concreet).

- Het beleidskader sociaal domein 'Samen Denken, Samen Doen' beschrijft het sociaal domein brede beleid en omvat verschillende beleidsthema's (Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet). Dit beleidskader is samen met verschillende organisaties en inwoners in 2018 opgesteld. Doelen en ambities zijn van algemene aard. Uit de interviews blijkt dat dit document leidend is voor het re-integratiebeleid. Het bijbehorende uitvoeringsprogramma is met input van de SDOA opgesteld.
- De doelen en ambities in de programmabegroting van de SDOA zijn specifiek gericht op re-integratie-instrumenten en het ondersteunen van klanten met een uitkering richting arbeidsmarkt.
- Het productenboek beschrijft de meest specifieke doelstellingen, namelijk per instrument en doelgroep.

De programmabegroting van de SDOA deelt de doelstellingen in op basis van 4 programma's²². In deze programma's worden met betrekking tot re-integratie de volgende doelstellingen beschreven. Uit de interviews maken we op dat deze beleidsdoelen het beste aansluiten bij het beleid zoals dat bij medewerkers van de gemeente Berkelland en SDOA beleefd worden.

²⁰ In de onderzoeksperiode was nog sprake van meerdere onderliggende verordeningen. Per 1-1-2021 zijn de verordening loonkostensubsidie 2017, de re-integratieverordening 2017, de verordening tegenprestatie 2018, de afstemmingsverordening 2018, de verordening individuele inkomenstoeslag 2015, de verordening individuele studietoelage 2015 en voerdening verrekening bestuurlijke boete bij recidive 2015 ingetrokken.

²¹ We behandelen hierbij de beleidsdoelen die het meest overeenkomen met de doelen zoals deze in de gesprekken zijn genoemd.

²² Werk en Activering, Inkomen, Ondersteuning en Overhead en Algemene Kosten.

In het programma 'Werk en Activering', wordt de volgende doelstelling genoemd²³:

"Iedere uitkeringsgerechtigde in de Participatiewet, met grote voorkeur te bemiddelen naar regulier werk, waardoor de financiële zelfredzaamheid toeneemt. Indien dit nog niet mogelijk is, dan wordt de uitkeringsgerechtigde geactiveerd om een maatschappelijke bijdrage te leveren."

Deze doelstelling wordt vervolgens gespecificeerd voor verschillende doelgroepen²⁴:

"De SDOA legt zich de opdracht op om arrangementen te ontwikkelen voor alle doelgroepen en branches. De klanten zijn verdeeld in drie categorieën: Werk, Perspectief en Meedoen. Elke categorie heeft een eigen doel. Zo wordt een werkzoekende "Werk" bemiddeld naar werk. Voor een werkzoekende met "Perspectief" op werk wordt een traject ingezet zodat hij daarna kan uitstromen naar werk. Een uitkeringsgerechtigde die ingedeeld is in de groep "Meedoen" wordt begeleid om deel te nemen aan georganiseerde activiteiten om er zo voor te zorgen dat iedereen mee kan doen."

Naast deze doelstellingen, wordt in het kader 'Samen Denken, Samen Doen' en de programmabegroting van de SDOA ingegaan op het 'werken vanuit de bedoeling'. Met 'werken vanuit de bedoeling' wordt bedoeld dat de hulpvraag van de inwoner centraal staat, deze hulpvraag integraal aangevlogen wordt en de regelgeving die geldt begrijpelijk en toegankelijk is voor de inwoner. De activiteiten van de dienstverlener sluiten zoveel mogelijk aan bij de leefwereld van de inwoners. Vertrouwen en ruimte voor het handelen van professionals staat centraal (in tegenstelling tot procedures en processen). Dit moet leiden tot minder regels, standaardprocedures en meer eigenaarschap bij professionals. In de programmabegroting wordt hier het volgende over gezegd:

"De individuele dienstverlening verandert. SDOA denkt vanuit de klant. Het intakeproces is integraal (werk en inkomen) vormgegeven. De besluitvorming verloopt oplossingsgericht en snel. Wet- en regelgeving wordt gezien als hulpmiddel om te werken volgens de bedoeling. SDOA werkt sociaal domein breed vanuit een afwegingskader voor het leveren van maatwerk."

Kijken we naar cijfermatige doelstellingen, dan wordt in de programmabegroting van de SDOA de volgende doelstelling genoemd:

"Het aantal uitkeringsgerechtigden per ultimo 2020 ligt 2% lager dan de eindstand 2019"

²³ Programmabegroting SDOA 2020, p. 6

²⁴ Idem

3.2 Duiding en Analyse: Berkellands re-integratiebeleid

Hoewel de doelstellingen in concreetheid verschillen, geven ze wel een gezamenlijk richting aan het re-integratiebeleid. Samenvattend is dit re-integratiebeleid als volgt te kenmerken:

- Iedere inwoner moet in staat gesteld worden om zoveel mogelijk actief te participeren in de samenleving;
- Wanneer werk niet mogelijk is, is het doel om arbeidsritme op te doen in de vorm van vrijwilligerswerk of andere vormen van dagbesteding (meedoen);
- Cliënten krijgen actieve ondersteuning vanuit de SDOA en andere betrokken partijen;
- Werken vanuit de bedoeling; hulpvraag van de inwoner staat centraal en wordt integraal aangevlogen. Er wordt vertrouwen en ruimte geven aan de professional om maatwerk uit te kunnen voeren;
- Rechtmatigheid is van belang, maar er ligt geen nadruk op 'repressieve' maatregelen als tegenprestatie. Bij onrechtmatige gedragingen wordt opgetreden. Activering van de meedoen-groep is niet vrijblijvend.

We zien dat vanaf 2019 er een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende doelgroepen: Werk, Perspectief en Meedoen. Bij elk van deze doelgroepen is sprake van bijbehorende doelstellingen. De doelgroep werk kan (in theorie) zo snel mogelijk aan het werk of is al maximaal aan het werk, de doelgroep perspectief krijgt ondersteuning, en de groep meedoen een tijdelijke ontheffing van de arbeidsverplichting en ondersteuning bij activering (participatie)²⁵. Bij de laatste groep is de verwachting dat het lastig is deze op korte termijn aan het werk te krijgen.

In het beleidskader 'Samen Denken Samen Doen' worden er 17 verschillende ambities genoemd die een relatie hebben met het re-integratiebeleid. Vervolgens worden er in de programmabegroting van de gemeente Berkelland nog twee andere doelstellingen genoemd, worden er in de programmabegroting van de SDOA nog doelstellingen benoemd én in het productenboek per doelgroep nog doelstellingen genoemd. Dit leidt ertoe dat het niet altijd duidelijk is wat nu de precieze doelstellingen van het Berkellandse re-integratiebeleid zijn en dat het moeilijk is om na te gaan of de doelstelling wordt behaald.

Hoewel er veel verschillende ambities, doelstellingen en uitgangspunten geformuleerd worden, zijn de doelstellingen niet SMART geformuleerd: wat beoogt de gemeente precies als het gaat om re-integratie? Uitgangspunten als 'werken vanuit de bedoeling', 'zoveel mogelijk meedoen' en 'oorzaken van armoede aanpakken, zoals analfabetisme en laaggeletterdheid' geven op hoofdlijnen richting aan. Echter zijn vragen als Welke doelgroepen krijgen prioriteit? Hoe worden middelen efficiënt ingezet? en Wanneer zijn de doelstellingen gehaald? niet te beantwoorden met de informatie uit de beleidsdocumenten²⁶.

We hebben in de inventarisatie één doelstelling gevonden die een cijfermatige indicatie geeft: "Het aantal uitkeringsgerechtigden per ultimo 2020 ligt 2% lager dan de eindstand 2019"²⁷. Uit de gesprekken blijkt dat bij deze doelstelling wordt afgevraagd of deze realistisch is: de hoeveelheid bijstandsgerechtigden is sterk afhankelijk van conjunctuur en externe factoren (bijvoorbeeld de Corona-uitbraak).

We merken op dat de in de beleidsstukken geformuleerde ambities en doelstellingen veelal losstaan van de beschikbare financiële middelen en de re-integratie-instrumenten die worden ingezet. Zo blijkt uit de gesprekken en documenten dat het niet duidelijk is of op basis van de doelstellingen financiële middelen worden ingezet (bijvoorbeeld voor een specifieke doelgroep of specifieke re-integratie-instrumenten). In de

²⁵ Dit betekent dat deze groep niet verplicht hoeft te solliciteren of aangeboden werk hoeft te accepteren.

²⁶ In de praktijk maakt SDOA wel een prioriteit: het grootste deel van de instrumenten en budgetten worden ingezet voor de groep 'perspectief'. Hier komen we in paragraaf 5.4 op terug.

²⁷ Deze doelstelling komt uit de programmabegroting van de SDOA 2020.

documenten staat niet vermeld hoe de verschillende re-integratie-instrumenten (waar in hoofdstuk 6 verder op wordt ingegaan) bijdragen aan het behalen van de doelstellingen.

In de gesprekken met de gemeente en SDOA is aangegeven dat de gemeente het beleid op hoofdlijnen formuleert. Dit geeft de kaders aan waarbinnen de SDOA het operationele beleid vormgeeft. Op papier betekent dit dat 'Samen Denken Samen Doen' het kader is waarbinnen het operationele beleid (het uitvoeringsprogramma van SDOA, de doelen zoals beschreven in de programmabegroting van SDOA en productenboek) vormgegeven wordt.

De door de gemeente opgestelde kaders en doelstellingen zijn algemeen verwoord. Uit de gesprekken en documenten blijkt dat er geen logische relatie wordt gemaakt tussen de kenmerken van de arbeidsmarkt en het bijstandsbestand, de inzet van financiële middelen en de re-integratie-instrumenten die de SDOA kan inzetten.

In de praktijk zien we (zo blijkt uit de volgende hoofdstukken) dat het accent in de uitvoering steeds meer gelegd wordt op intensievere ondersteuning. De kenmerken van het klantenbestand zijn na de economische crisis van 2009²⁸ veranderd: na de economische crisis konden mensen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt makkelijk (zelf) werk vinden. Dit betekent dat mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt een bijstandsuitkering blijven houden. Als reactie hierop intensificeert de SDOA de inzet van instrumenten. Relatief dure (en in theorie effectieve instrumenten) als Loonkostensubsidie worden steeds vaker ingezet. Een dergelijke accentverschuiving is niet te zien in het beleid en doelstellingen die geformuleerd zijn.

²⁸ De gevolgen van deze economische crisis waren tot en met 2016 merkbaar op de arbeidsmarkt. Pas vanaf 2017 is de arbeidsmarkt weer aangetrokken en is (landelijk) het aantal inwoners met een uitkering afgenomen.

4. Kenmerken bestand

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kenmerken van het bestand. Oftewel: wat voor kenmerken hebben de cliënten en hoe ontwikkelt het bestand zich over de tijd? In 4.1 geven we de kenmerken van het bestand weer. In 4.2 geven we een analyse van het bestand. In bijlage 1 worden de kenmerken van het bestand verkort en overzichtelijk weergegeven, waarmee enkele belangrijke kengetallen in één oogopslag te vinden zijn. Daarnaast kenmerken we in bijlage 2 het bestand aan de hand van een aantal persona's. De volgende onderzoeksvragen zijn leidend voor dit hoofdstuk:

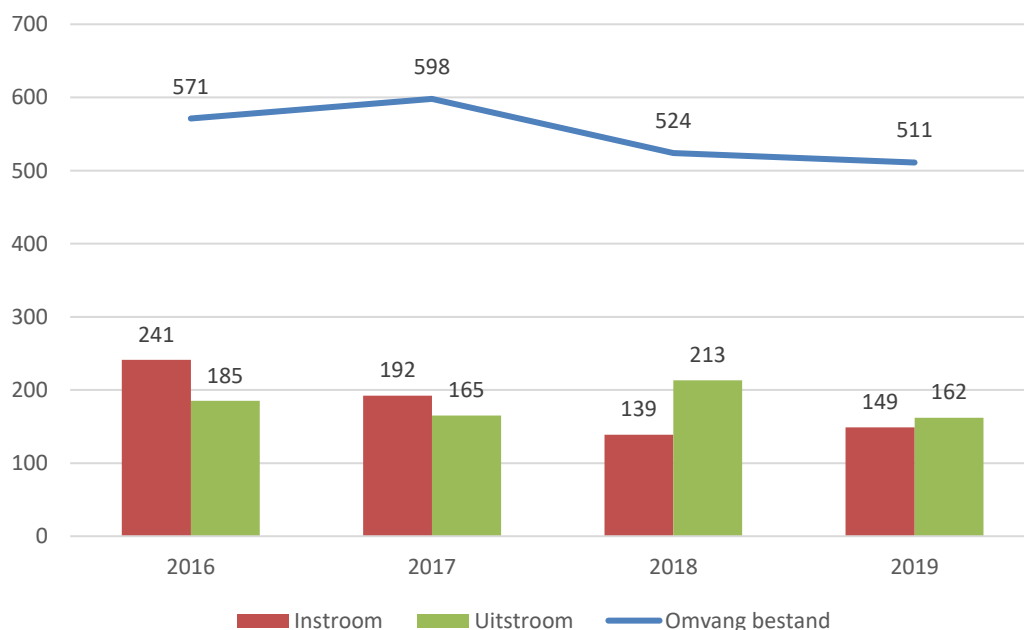
4. Wat zijn de kenmerken van het bestand?
5. Hoe ontwikkelt het bestand zich?
6. Wat zijn verklarende factoren voor de ontwikkelingen?

4.1 Kenmerken en ontwikkelingen

Omvang van het bestand

In 2019 zijn er in Berkelland 511 huishoudens die een bijstandsuitkering ontvangen. Er zijn 594 inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen. Het aantal huishoudens dat een bijstandsuitkering ontvangt is in 2018 en 2019 gedaald ten opzichte van de eerdere jaren. Deze daling kent twee belangrijke oorzaken:

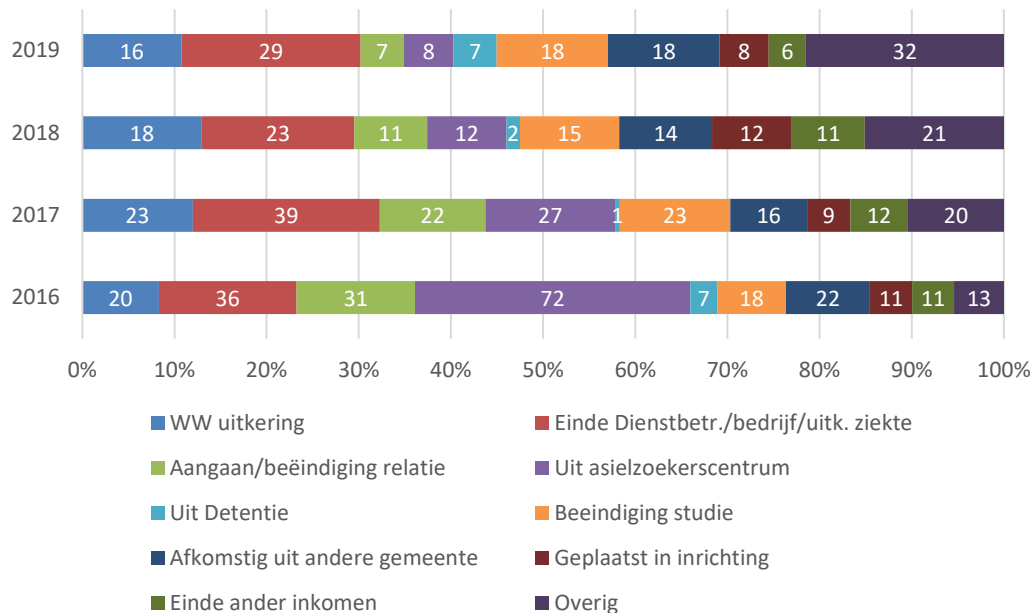
- Tot 2017 zijn de naweeën van de economische crisis voelbaar geweest op de (landelijke) arbeidsmarkt. Een definitieve daling van mensen met een uitkering heeft zich ook [landelijk](#) vanaf 2017 ingezet.
- In de periode 2016-2017 hebben zich statushouders gevestigd. Wanneer asielzoekers vanuit het asielzoekerscentrum zich gaan vestigen, krijgen ze een bijstandsuitkering.



Vanaf 2017 is de economie en arbeidsmarkt aangetrokken en is de instroom van statushouders verminderd. Dit heeft een positief effect op het aantal huishoudens dat een uitkering ontvangt. In de figuur is te zien dat in 2018 en 2019 de uitstroom hoger is dan de instroom. Dit is vergelijkbaar met [landelijke](#) cijfers.

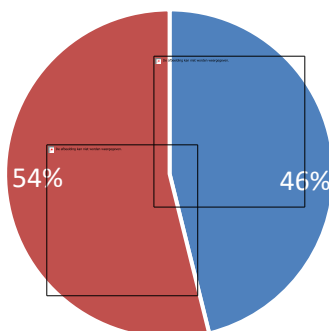
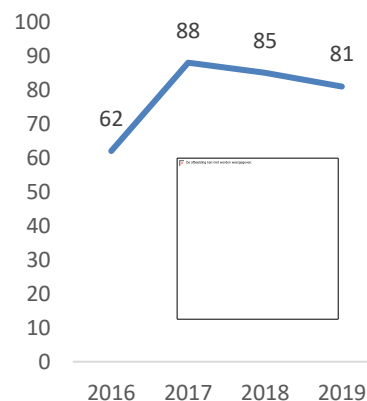
De instroomredenen zijn in de volgende figuur weergegeven. Te zien is dat in 2016 het grootste deel van de instroom veroorzaakt is door statushouders. Voor de jaren 2017 t/m 2019 zijn de belangrijkste instroomredenen:

- het eindigen van de WW-uitkering;
- einde van het dienstverband of ziekte-uitkering;
- het beëindigen van de studie;
- en verhuizingen naar de gemeente.



Statushouders

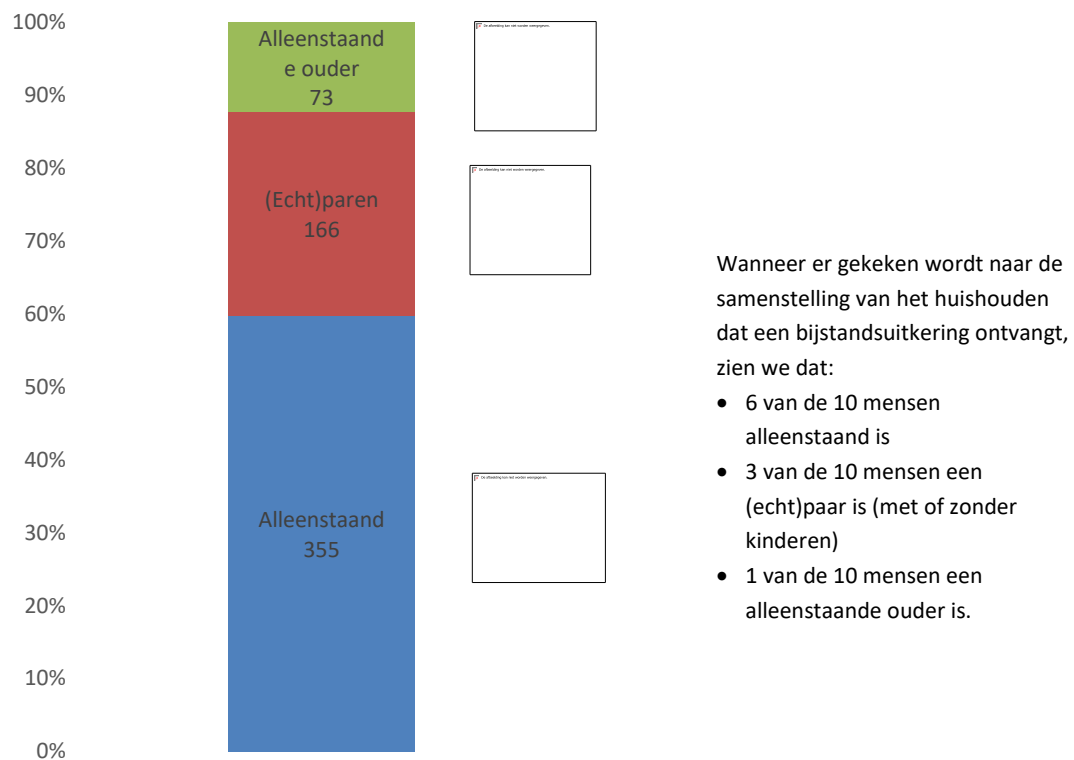
Het aantal statushouders dat een bijstandsuitkering krijgt, stijgt van 2016 t/m 2017, waarna deze langzaam daalt. Voor statushouders geldt dat deze eerst moeten inburgeren (het leren van de taal, inburgeringsexamen e.d.) voordat ze zich kunnen focussen op werk.



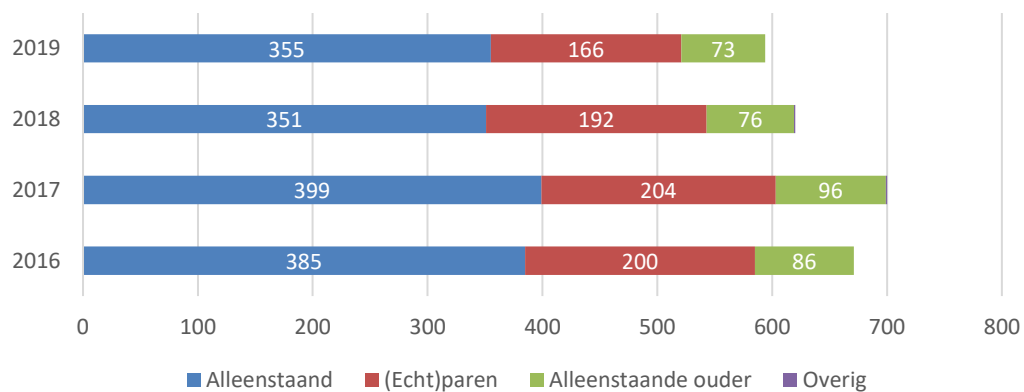
Geslacht

Een meerderheid van de inwoners die een bijstandsuitkering krijgt is **vrouw**. De man-vrouw verhouding is in de onderzochte jaren vrijwel gelijk. Deze verhouding komt overeen met [landelijke](#) cijfers: over het algemeen zijn er meer vrouwen die een bijstandsuitkering krijgen dan mannen.

Type Huishoudens



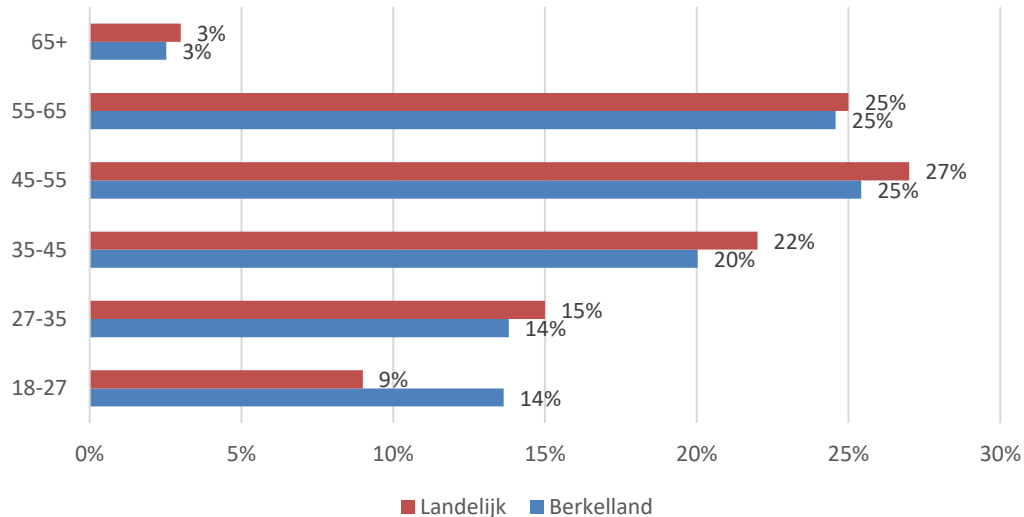
Kijken we naar de trends (figuur hieronder), zien we dat tussen 2017 en 2018 in alle typen huishouden er mensen zijn uitgestroomd uit de bijstand. Kijken we naar de jaren 2018 en 2019, dan valt het op dat het aantal (echt)paren afneemt.



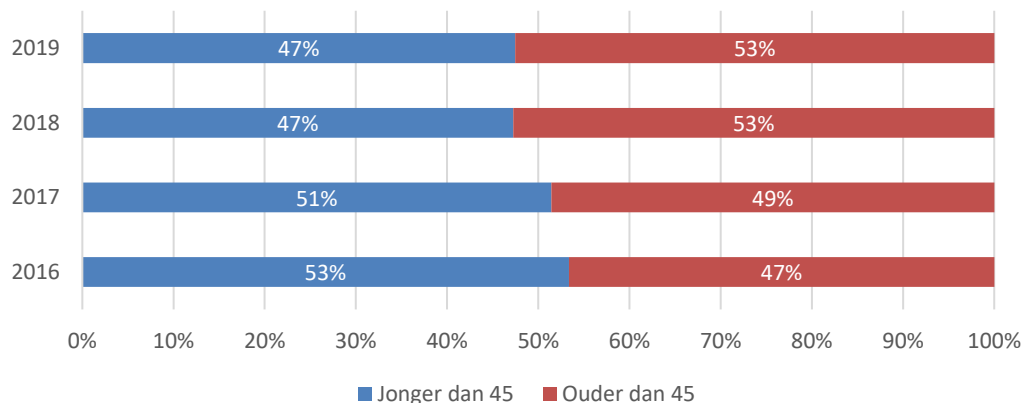
Leeftijd

De leeftijdsopbouw is op grote lijnen vergelijkbaar met landelijke cijfers. Uit het bestand zijn:

- 1 van de 4 klanten tussen de 55 en 65 jaar;
- 1 van de 4 klanten tussen de 45 en 55;
- 1 van de 5 klanten tussen de 35 en 45 jaar.



Wat opvalt is dat 14% van de bijstandsontvangers jonger is dan 27 jaar, wat een groter aandeel is in vergelijking met landelijke cijfers. Daarnaast zien we dat het bestand ouder wordt. Het zijn over het algemeen jongere bijstandsontvangers die uitstromen in de jaren 2018 en 2019. Dit betekent dat het aandeel oudere bijstandsontvangers verhoudingsgewijs toeneemt.

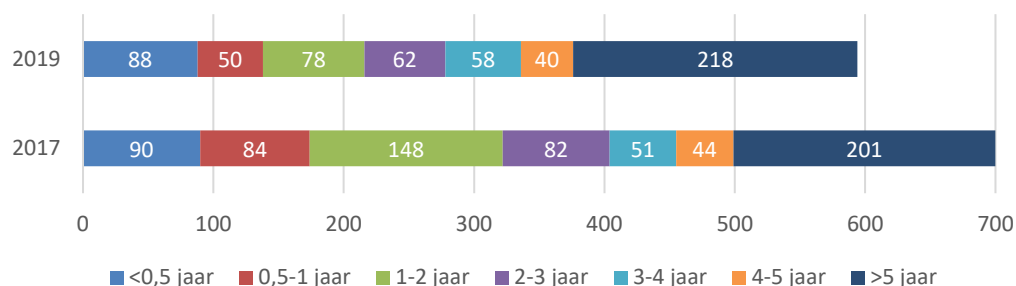


Over het algemeen geldt dat het moeilijker is om oude(re) mensen weer aan het werk te krijgen. Werkgevers zijn vooral op zoek naar jongere arbeidskrachten.

Duur van de bijstand

Hoe lang heeft iemand eigenlijk een bijstandsuitkering? Is dit kort of langdurend? En wat zijn hier de gevolgen van? Over het algemeen geldt dat hoe langer iemand een uitkering heeft, hoe moeilijker het is om deze persoon weer aan het werk te krijgen. Wanneer mensen 'gaten in hun CV' hebben, zijn werkgevers over het algemeen terughoudender met het aannemen van deze mensen. Voor deze mensen kan de gemeente ondersteuning bieden in de vorm van vrijwilligerswerk, sociale activering of andere vormen van het creëren van 'arbeidsritme' zodat deze groep actief meedoet in de samenleving.

Om de ontwikkelingen van het bestand te illustreren, is een vergelijking gemaakt tussen 2017 (toen het bestand het grootst was) en 2019. Wat we zien is dat het aantal mensen die een bijstandsuitkering tussen de 0,5 – 1 jaar, 1 - 2 jaar en 2 – 3 jaar afnemen. Dit betekent dat deze 'middengroep' (mede door het aantrekken van de economie in deze periode) weer aan het werk kan.



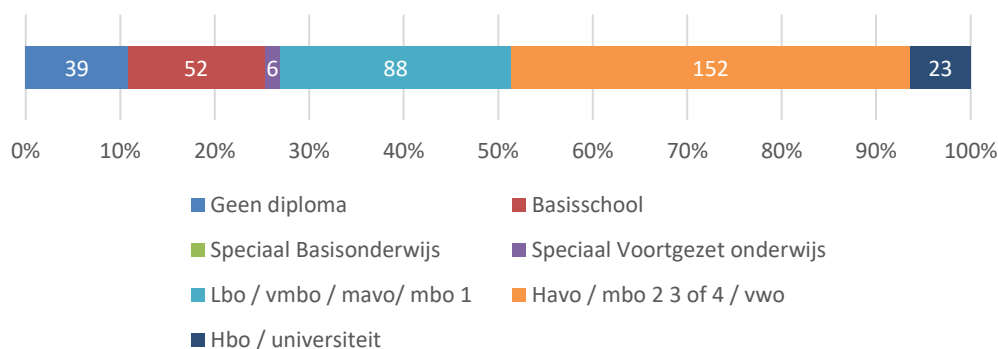
Gevolg is dat het aandeel van mensen dat langer dan 5 jaar een bijstandsuitkering ontvangt verhoudingsgewijs flink toeneemt. In 2019 heeft bijna 2 op de 5 mensen met een bijstandsuitkering deze al langer dan 5 jaar.

	2017	2019
<0,5 jaar	13%	15%
0,5-1 jaar	12%	8%
1-2 jaar	21%	13%
2-3 jaar	12%	10%
3-4 jaar	7%	10%
4-5 jaar	6%	7%
>5 jaar	29%	37%

Opleidingsniveau

Van 360 klanten is (per 26 november 2020) het opleidingsniveau bekend²⁹. Wanneer we naar de klanten kijken waarvan het opleidingsniveau bekend is, zien we het volgende:

- 1 van de 4 klanten heeft geen opleiding of een basisschoolopleiding;
- 1 van de 4 klanten heeft een opleiding op het niveau Lbo/Vmbo/Mavo/Mbo1;
- 4 van de 10 klanten hebben een opleiding op het niveau Havo/ Mbo 2-3-4/ Vwo;
- 1 op de 20 klanten heeft een Hbo of universitair diploma.



²⁹ De ontvangen gegevens met betrekking tot onderwijsniveau zijn van november 2020. Van de dan 619 klanten is het opleidingsniveau van 360 bekend (58%) en 259 onbekend (42%).

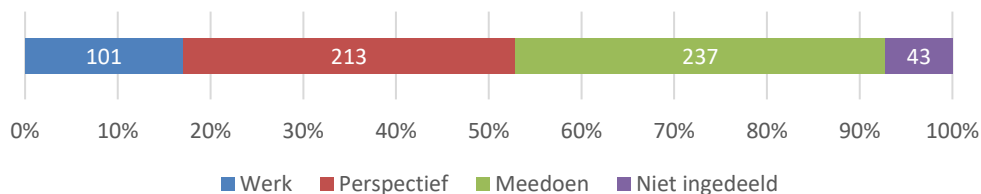
Dit betekent dat ongeveer de helft van de klanten (die in beeld zijn) geen startkwalificatie hebben. Een startkwalificatie (een diploma van minimaal havo/vwo/mbo2 niveau is een belangrijke voorwaarde voor het vinden van werk³⁰. Mensen zonder startkwalificatie hebben vaak veel moeite om een vaste baan te vinden.

Mogelijkheden tot werk

De SDOA deelt het klantenbestand vanaf 2019 in drie groepen in:

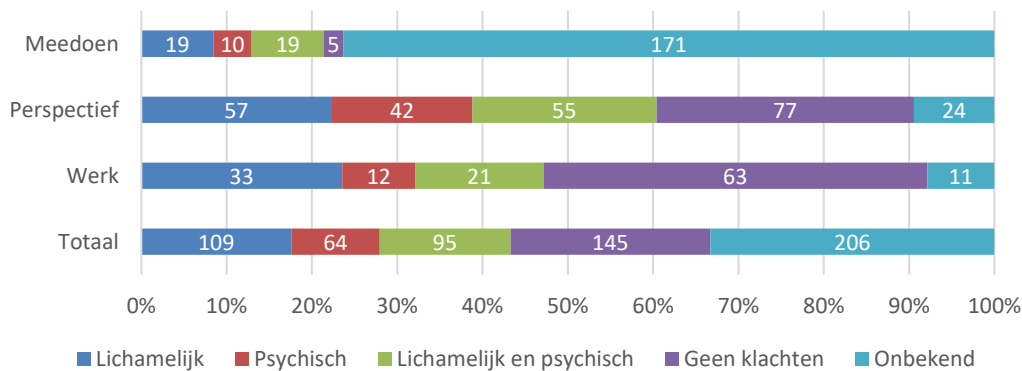
- **Werk:** deze groep heeft een korte afstand tot de arbeidsmarkt en kan (veelal zelfstandig) werk vinden of heeft werk onder het minimuminkomen, waarbij deze wordt aangevuld met een bijstandsuitkering.
- **Perspectief:** deze groep heeft een middelgrote afstand tot de arbeidsmarkt. De ondersteuning vanuit de SDOA richt zich met name op deze groep.
- **Meedoen:** deze groep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt en kan niet direct bemiddeld worden naar werk. Deze groep krijgt een tijdelijke arbeidsontheffing (oftewel: geen sollicitatieplicht). Voor het deel van deze groep waarvan blijkt dat eventuele ondersteuning kan helpen, kunnen re-integratie-instrumenten ingezet worden.

Deze indeling vindt plaats aan de hand van een inschatting van de klantmanager, die hiervoor digitale hulpmiddelen kan inzetten.



Uit de cijfers blijkt dat 40% van de klanten is ingedeeld in de groep 'meedoen'. 36% is ingedeeld in de groep 'perspectief' en 17% in de groep 'werk'. 7% is nog niet ingedeeld in één van deze groepen. Hoewel andere gemeenten andere instrumenten en type beoordelingen inzetten (en een één op één vergelijking niet mogelijk is), is het beeld op hoofdlijnen gelijk met andere gemeenten. Bij vrijwel alle gemeenten geldt dat een aanzienlijk deel (tussen de 30% en 50%) van het bijstandsbestand niet meteen te plaatsen is voor werk. Dit kent veel verschillende oorzaken: fysieke of mentale beperkingen, zeer langdurige werkloosheid, het niet beschikken over diploma's en afhankelijkheid van andere (zorg)voorzieningen van gemeenten of andere organisaties.

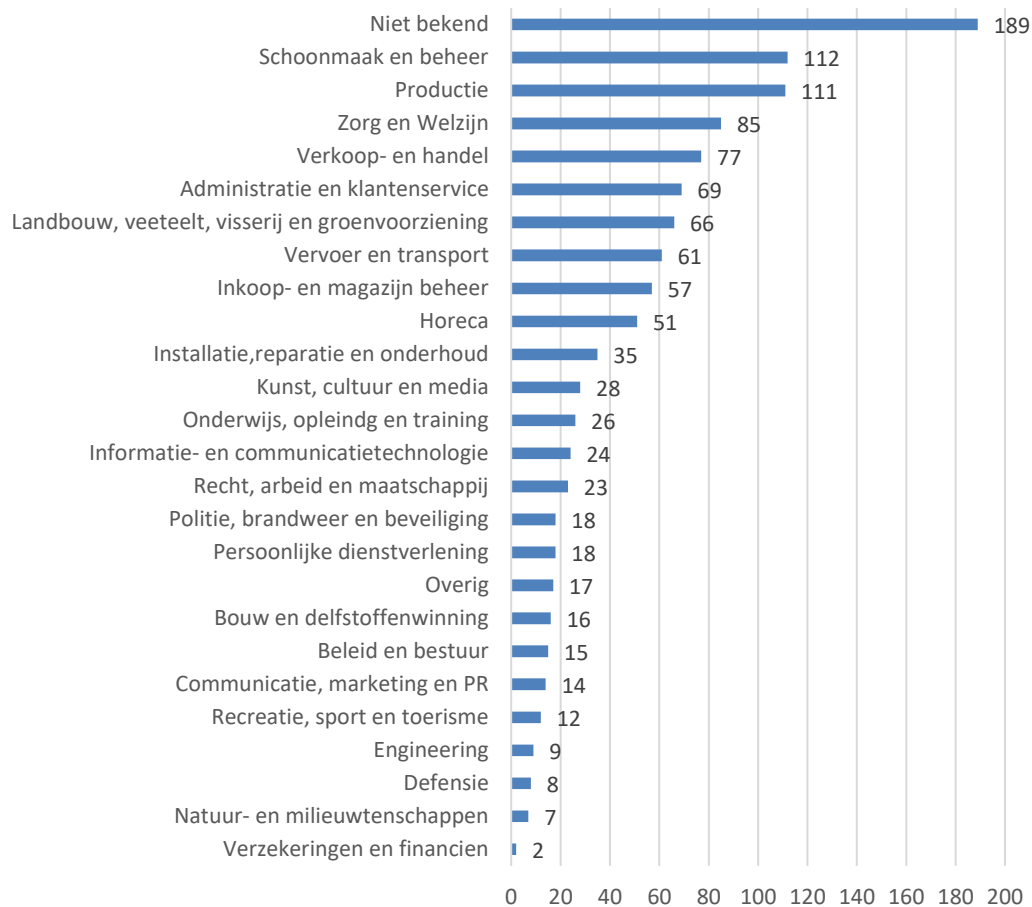
³⁰ Zie de resultaten van [dit](#) onderzoek voor meer achtergrondinformatie over de participatie van inwoners zonder startkwalificatie.



Voor elk van deze groepen is ook weer in kaart gebracht of klanten een fysieke of lichamelijke beperking hebben. Bovenstaande figuur geeft de verhouding van de verschillende groepen weer. Te zien is dat de beperkingen toenemen bij de groep perspectief. Ook valt het op dat voor het overgrote deel van de groep 'meedoen' fysieke of psychische beperkingen (nog) niet in beeld zijn. Sinds 2019 is er door de SDOA geïnvesteerd in het beter in beeld krijgen van deze doelgroep, die ten tijde van dit onderzoek voortduurt.

Opleidingsrichting (doorstroomprofiel)

Vanaf 2019 werkt de SDOA met doorstroomprofielen. Bij de intake wordt per klant bekeken in welke sectoren zij willen werken en welke sectoren haalbaar zijn³¹.



³¹ Voor de doelgroep werk betekent dit dat de klant hiervoor de juiste diploma's en certificaten moet bezitten. Binnen de doelgroep perspectief kan het betekenen dat er nog een opleiding of cursus moet worden afgerond. De doorstroomprofielen zijn dus niet direct gelinkt aan opleiding.

Een klant kan een profiel hebben in meerdere sectoren. Het grootste deel van de klanten heeft een doorstroomprofiel in de sectoren:

- Schoonmaak en beheer
- Productie
- Zorg en welzijn
- Verkoop en handel
- Administratie en klantenservice
- Landbouw
- Vervoer en transport

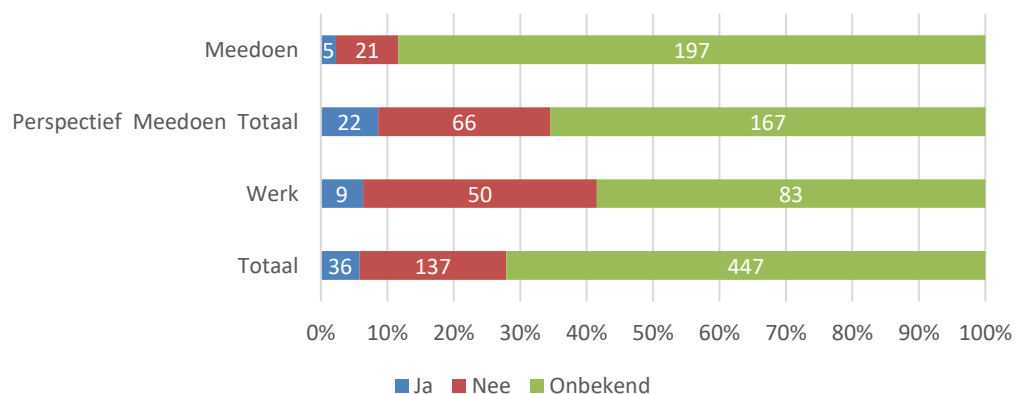
Uit de regionale arbeidsmarktanalyse³² blijkt dat de meeste openstaande vacatures in de regio Achterhoek bestaan uit functies in de volgende sectoren:

- Technische beroepen
- Zorg en welzijn
- Bedrijfseconomische en administratieve beroepen
- Commerciële beroepen
- Transport en logistieke beroepen

De grootste groep vacatures die openstaat zijn functies met de volgende omschrijvingen: Verzorgenden, Machinemonteurs, Laders, lossers en vakkenvullers, Verkoopmedewerkers detailhandel, Transportplanners en logistiek medewerkers, Schoonmakers, Metaalbewerkers en constructiewerkers. Wanneer we het aanbod van vacatures vergelijken met kenmerken van het bestand zien we dat deze op het gebied van zorg, commerciële functies en schoonmaak matchen. Er is in de regio wel sprake van veel vraag naar werknemers met een technische achtergrond, die in het bestand in mindere mate vertegenwoordigd zijn.

Schulden en inkomsten uit arbeid

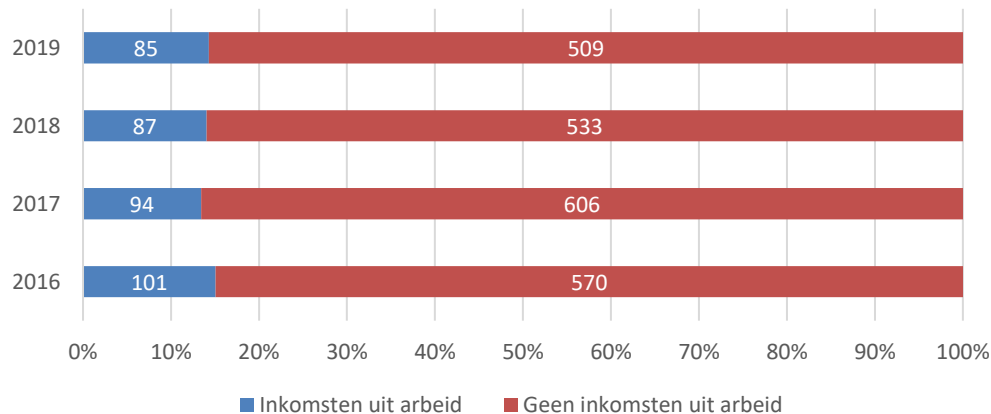
De volgende figuur geeft per subgroep (werk, perspectief en meedoen) weer hoeveel klanten er schulden hebben.



Voor het gehele bestand zijn er 36 klanten bekend die schulden hebben. Wat hier opvalt is dat voor het overgrote deel van het bestand er niet in beeld is of er schulden zijn. Middels de 'vroegsignalering schulden' heeft de gemeentelijke organisatie inzicht in de hoeveelheid schulden in de gemeente. Echter zijn deze gegevens nog niet inzichtelijk en vertaald naar klantmanagerinformatie en managementinformatie voor de SDOA.

³² Zie UWV. [Regionale Maandcijfers arbeidsmarktinformatie Achterhoek Q3 2020](#).

In de volgende figuur is weergegeven hoeveel klanten (per jaar) inkomsten uit arbeid hebben. Dit zijn klanten die een parttimebaan hebben, maar dat dit inkomen dusdanig laag is dat deze wordt aangevuld met een bijstandsuitkering. Te zien is dat het aantal personen dat (naast de uitkering) een inkomen heeft gestaag afneemt. Gemiddeld heeft zo'n 14% van de klanten inkomsten uit arbeid.



4.2 Duiding en Analyse: Kenmerken bestand

Landelijk is het aantal bijstandsgerechtigden in de economische crisis (in de jaren 2010-2017) toegenomen. Naast deze economische crisis is de instroom van statushouders een belangrijke verklaring hiervoor. Vanaf 2017 neemt het aantal bijstandsgerechtigden af: door het aantrekken van de economie zijn er meer arbeidsplaatsen en stromen meer klanten uit naar werk.

In Berkelland is éénzelfde trend vanaf 2016 waarneembaar. Het aantal huishoudens met een bijstandsuitkering neemt van 598 in 2017 af naar 511 naar 2019, een afname van 15%.

Het gevolg van deze uitstroom is dat het bestand zich anders laat kenmerken. Klanten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt zullen reeds zijn uitgestroomd. Het 'overgebleven' deel van de klanten zal moeilijker bemiddelbaar zijn. Met andere woorden: de problematiek van de klanten met een uitkering zijn zwaarder. Dit zien we ook terug in de kenmerken:

- Het aantal klanten dat langer dan 5 jaar een bijstandsuitkering heeft neemt toe. In 2017 had 29% van de klanten langer dan 5 jaar een uitkering, in 2019 is dit 37% van het bestand.
- Het bestand wordt in dezelfde periode ook gemiddeld ouder. In 2019 is een kwart van de klanten tussen de 45 en 55 en een kwart van de klanten boven de 55.
- Ongeveer de helft van de klanten heeft in 2019 geen startkwalificatie. Dit betekent dat ze geen opleiding hebben, de basisschool hebben afgerond of een diploma op maximaal mbo1 niveau hebben.

5. Re-integratie-instrumenten en organisatie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de re-integratie-instrumenten: over welke instrumenten beschikt de SDOA? Op basis van welke overwegingen kiezen klantmanagers voor de inzet van instrumenten? Hoe vindt de samenwerking plaats? Paragraaf 5.1 geeft een overzicht van de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de re-integratie-instrumenten. In paragraaf 5.2 worden de re-integratie-instrumenten beschreven. In paragraaf 5.3 wordt beschreven hoe het re-integratieproces er in de praktijk uit ziet. In 5.4 wordt ingegaan op de keuze voor het algehele instrumentarium. In 5.5 wordt beschreven hoe de keuze voor het toeleiden van klanten naar een instrument plaatsvindt en wordt ingegaan op aspecten als caseload en samenwerking.

5.1 Betrokken partijen

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering van de re-integratietrajecten voor de inwoners van de gemeenten Berkelland. De volgende deelvraag wordt hiermee beantwoord.

7. Welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering van de re-integratietrajecten?

De re-integratietrajecten voor inwoners uit de gemeente Berkelland worden uitgevoerd door SDOA. De klantmanagers houden regie over het traject en werken hierbij samen met diverse netwerkpartners. In de volgende tabel worden de partijen betrokken bij de uitvoering van de re-integratietrajecten en hun rol beschreven.

Organisatie	Rol
De gemeente Berkelland	Stelt de kaders en geeft de opdracht aan SDOA
Sociale Dienst Oost Achterhoek (SDOA)	Stelt operationeel beleid op, verstrekt bijstand en voert re-integratietrajecten uit
Werkgeversservicepunt Achterhoek (WSPA)	Serviceverlening aan werkgevers/ondernemers en zorgt voor een betere afstemming van vraag en aanbod van arbeidskrachten. Het WSPA geeft advies en biedt ondersteuning met betrekking tot de mogelijkheden voor het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt
Werkbaan Oost	Een leerwerkbedrijf dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (ontwikkel) trajecten aanbiedt.
UWV	Voert loonwaardemetingen uit
Leerwerkloket Achterhoek (Doetinchem en Winterswijk)	Adviseurs van het Leerwerkloket geven aan werkzoekenden, werkgevers, werknemers, zzp'ers en scholieren loopbaan- en scholingsadvies. Adviseurs vanuit het leerwerkloket zijn expert op het gebied van Leven Lang Ontwikkelen
Voormekaar-teams	Lokale wijkteams binnen de dorpskernen van de gemeente voor de toegang tot de Wmo en jeugdhulp. De professionals van de Voormekaar teams geven informatie en advies aan inwoners op het gebied van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De teams hebben een nauwe samenwerking met de SDOA op het terrein van de Participatiewet.
Regionale Cliëntenraad Participatiewet	Vertegenwoordigd cliënten en geeft (gevraagd en ongevraagd) advies o.a. op het gebied van participatie
Werkgevers	Verschaffen arbeidsplaatsen, werkervaringsplaatsen en begeleiden mensen die ondersteuning nodig hebben op de werkvloer

Interbeek	Eerste aanspreekpunt voor statushouders in de gemeente Berkelland. Organisatie verzorgt de eerste ondersteuning voor statushouders bij het vinden van een woning en het verkrijgen van een inkomen en het aanvragen van een lening voor inburgering.
PRO/VSO	Voor jongeren die op afzienbare termijn uitstromen vanuit PRO/VSO en praktijkonderwijs zijn er initiatieven ontwikkeld om te voorkomen dat deze jongeren vanuit school uiteindelijk instromen in de bijstand. De VSO en praktijkonderwijs scholen hebben direct contact met de klantmanagers van Jouw-unit van SDOA.
MBO- scholen	Aanbieden van routes voor een diploma-gerichte mbo-opleiding voor schoolverlaters. Mbo-studenten combineren school met stages in de praktijk, via de beroeps opleidende leerweg (bol) of de beroepsbegeleidende leerweg (bbl).

5.2 Re-integratie-instrumenten

In deze paragraaf worden de re-integratie-instrumenten beschreven. Per instrument wordt een beschrijving van het instrument, het beoogde effect en de doelgroep beschreven. De re-integratie-instrumenten worden beschreven in het 'Productenboek Re-integratie SDOA 2021'. Hierin worden de instrumenten omschreven en doelen, doelgroepen en voorwaarden per regeling uiteengezet. Onderstaande beschrijving van de instrumenten is gebaseerd op basis van dit productenboek en de gesprekken met medewerkers van SDOA. De volgende deelvragen worden hiermee beantwoord.

- | |
|---|
| <p>8. Welke re-integratie-instrumenten worden ingezet?</p> <p>9. Wat is het beoogde effect van de re-integratie-instrumenten?</p> <p>10. Welke doelgroepen volgen re-integratietrajecten?</p> |
|---|

Jobcoaching

Jobcoaching is een individuele voorziening die eraan bijdraagt dat (kandidaat)werknemers met een arbeidsbeperking werkzaamheden in een reguliere functie kunnen uitvoeren. Een jobcoach ondersteunt een cliënt op allerlei manieren die nodig zijn om arbeidsparticipatie optimaal en duurzaam te maken. Het gaat daarbij om activiteiten die overstijgend zijn aan het gebruikelijke inwerktraject van de werkgever en die na het inwerken (nog) nodig zijn om de opgedragen taken te kunnen blijven uitvoeren. SDOA voert jobcoaching in eigen beheer uit en is beschikbaar voor alle cliënten.

Doel en doelgroep

Doel van jobcoaching is de realisatie van duurzame plaatsing of/en om de loonwaarde mensen op de werkplek te verhogen. Veelal is het doel dat jobcoaching op den duur niet meer nodig is (vanwege duurzame uitstroom), soms is jobcoaching blijvend nodig. Jobcoaching is beschikbaar voor WSW-detacheringen, proefplaatsingen, reguliere plaatsingen bij werkgevers (inclusief of exclusief Loonkostensubsidie). Of jobcoaching een meerwaarde is hangt af van de behoefte van de: werkgever, werknemer en het advies van de klantmanager.

Werkervaringsplek

De werkervaringsplek wordt ingezet voor een werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De duur van een werkervaringsplek is maximaal zes maanden en kan verlengd worden met nog zes maanden³³. Leerdoelen worden in een werkervaringsovereenkomst vastgesteld.

Doel en doelgroep

Het doel van een werkervaringsplek is het opdoen van werkervaring, het leren functioneren in een arbeidsrelatie en het behouden of opdoen van een arbeidsritme. Gedurende de werkervaringsperiode worden de voortgang van de ontwikkeling en het behalen van de doelen gevolgd en geëvalueerd door de klantmanager en accountmanager. Doelgroep zijn werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die niet direct in staat zijn tot duurzaam betaald werk bij een werkgever.

Trainingen

SDOA biedt verschillende trainingen aan. Deze zijn beschikbaar voor alle cliënten van SDOA (waarbij enkele trainingen op specifieke leeftijdsgroepen gericht zijn). De volgende tabel geeft een overzicht.

Training	Beschrijving
Motustraining	Bij deze methodiek wordt de deelnemer gezien als informatiebron. Door positieve feedback van de trainers krijgen deelnemers een bredere kijk op zichzelf en de mogelijkheden naar werk krijgen. Het streven is door actief te leren en met ondersteuning en positieve feedback zelfvertrouwen en eigenwaarde te ontwikkelen. De training duurt vijf ochtenden verspreidt over twee weken.
(H)eerlijk assertief	Doel van deze training is het vergroten van de assertiviteit van de werkzoekende of de werkende. De training bestaat uit 10 bijeenkomsten van 3 uur.
Groepstraining	Alle klantmanagers kunnen een groepstraining geven. Hierin staat centraal: begeleiding en informatie bij het vinden van werk. Twee klantmanagers geven deze training aan maximaal twaalf werkzoekenden. Er wordt ingegaan op het aanleren van sollicitatie- en werknemersvaardigheden om de afstand tot betaald werk kleiner te maken. Het betreft maatwerk. De frequentie is wekelijks een dagdeel, de duur is wisselend.
Start bijeenkomst <27 jaar	Alle werkzoekenden jonger dan 27 jaar die recentelijk een uitkering toegekend hebben gekregen worden uitgenodigd voor de startbijeenkomst. Deze bijeenkomst heeft een verplichtend karakter. Tijdens de training wordt aandacht besteed aan informatie over de uitkering, de SDOA, rechten en plichten etc.
Sterk merk < 27 jaar	De training Sterk Merk richt zich op het vergroten van het zelfvertrouwen en het leren van de eigen competenties. De training duurt acht bijeenkomsten van een ochtend per week. Naast de eigen competenties wordt er aandacht besteed aan presentatie, solliciteren, je cv, sollicitatiegesprek etc. Na de training Sterk Merk kunnen werkzoekende < 27 jaar instromen in een sollicitatiegroep. Gezamenlijk wordt er gezocht naar werk en scholing en kan er gebruik gemaakt worden van de voorzieningen van het Loopbaanplein. De sollicitatiegroep komt wekelijks bij elkaar.

³³ In de praktijk wordt hier soepel mee omgegaan. Wanneer het alternatief thuis zitten is, en er is een mogelijkheid tot verlening, dan wordt de werkervaringsplaats langer ingezet.

Jij Doet (Transferiumtraject)	Het “Jij Doet” traject is voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar die op het moment geen baan hebben of opleiding volgen. Dit traject zorgt voor begeleiding naar scholing of werk. De jongeren worden ondersteund om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten of om een goede keuze te maken voor een opleiding. Voorwaarde tot deelname is dat de jongeren leerbaar is. Dit traject is maatwerk. Er is geen vaststaande duur en er kunnen 10 personen deelnemen. Het traject wordt uitgevoerd door het Graafschap College.
----------------------------------	---

Proefplaatsing

Voor werknemers met een uitkering en een arbeidsbeperking is het mogelijk om een proefplaatsing te krijgen. Een werknemer werkt dan een paar maanden bij een werkgever met behoud van uitkering. De werkgever hoeft geen loon te betalen. De periode van de proefplaatsing vervangt de proeftijd aan het begin van een dienstverband.

Doel en doelgroep

Het doel van de proefplaatsing is na te gaan of de medewerker het werk aan kan en op zijn plaats is binnen de organisatie. Daarnaast kan tijdens de proefplaatsing de productiviteit of de zogeheten loonwaarde van de potentiële werknemer op de werkplek worden onderzocht. Dit met het oog op het verstrekken van loonkostensubsidie. De werknemer behoudt gedurende de proefplaatsing zijn uitkering. Bij een proefplaatsing is de werkgever geen loonkosten aan de werknemer verschuldigd. Het instrument proefplaatsing is in ieder geval voor potentiële werknemers met een arbeidsbeperking die onder de doelgroep van de banenafpraak³⁴ vallen.

Individuele trajectbegeleiding (ITB)

Het doel van ITB is om jongeren in staat te stellen hun eigen leven te reguleren en te sturen. Het is een intensief traject waarin in een netwerksamenwerking de jongere op alle relevante leefgebieden in samenhang wordt ondersteund. Als het nodig is neemt de klantmanager van de SDOA de rol van netwerkregisseur op.

Doel en doelgroep

Het doel is dat de jongere terugkeert naar opleiding of werk. ITB richt zich op jongeren in multi-probleemsituaties met problemen om meerdere leefgebieden.

Loonkostensubsidie

Bij loonkostensubsidie (LKS) krijgt de werkgever bij het aannemen van een persoon met een arbeidsbeperking een deel van de loonkosten vergoed. De hoogte van de vergoeding is afhankelijk van de arbeidsmogelijkheden van de cliënt, en wordt (eventueel herhaaldelijk) bepaald middels een loonwaardemeting. De SDOA voert loonwaardemetingen uit in eigen beheer aan de hand van de Competensys-methode. Er bestaan verschillende vormen van loonkostensubsidie:

- Kortdurende Loonkostensubsidie
- Langdurige Loonkostensubsidie
- '€1 per uur' Loonkostensubsidie

³⁴ De Banenafpraak is een afspraak tussen de Rijksoverheid en vertegenwoordigers van werkgevers. Hierin is afgesproken dat er 100.000 arbeidsplaatsen bij bedrijven worden vrijgemaakt voor mensen met een arbeidsbeperking. Klanten die hiervoor in aanmerking komen, staan in het doelgroep register Banenafpraak, dat wordt beheerd door het UWV. Zie [deze](#) link voor meer informatie.

De hoogte, duur en doelgroep van de loonkostensubsidie verschilt per vorm. Kortdurende LKS kan niet hoger zijn dan 50% van het minimumloon, tot maximaal €500 per maand. Langdurige LKS kan nooit hoger zijn dan 70% van het minimumloon.

De loonkostensubsidie van 1 € per uur wordt verstrekt aan uitzendorganisaties die een werkzoekende aannemen vanuit de Participatiewet. De regeling is beschikbaar voor als zij een werkzoekende geen baan kunnen aanbieden van tenminste 6 maanden of maar tegen een beperkt aantal uren per week. De subsidie moet hierbij het verschil maken dat dit wel mogelijk is. De subsidie is vooral voor uitzendorganisaties bedoeld, maar ook andere werkgevers kunnen er gebruik van maken. Voorwaarde is dat de werkzoekende door het WSPA is voorgedragen.

Doel en doelgroep

Doel van de inzet van de (verschillende vormen van) LKS is het zo snel mogelijk aan het werk helpen van cliënten. De LKS werkt hierbij drempelverlagend voor werkgevers: zij zullen met een vergoeding eerder geneigd zijn cliënten met een arbeidsbeperking aan te nemen.

Uit de interviews en aangeleverde gegevens blijkt dat de SDOA de LKS veel inzet. De LKS is met name een instrument dat veel wordt ingezet voor jongeren die na hun opleiding – zonder interventie van SDOA – meteen een uitkering zouden krijgen. Door deze groep direct arbeidsperspectief te bieden wordt gepoogd verdere afhankelijkheid van een uitkering te voorkomen.

Doelgroep van de Kortdurende LKS zijn cliënten die vallen onder de Participatiewet met uitzondering van de doelgroep van de banenafpraak en beschut werk nieuw (zij komen in aanmerking voor langdurige LKS). Doelgroep van de Langdurende LKS zijn de doelgroep uit de banenafpraak en Nieuw Beschut werk. Doelgroep van de €1 per uur LKS zijn cliënten die vallen onder de Participatiewet, maar niet in aanmerking komen voor de Langdurige LKS.

Expertise, (arbeidsmedische) onderzoeken en voorlichting

Naast bovengenoemde instrumenten, kan de SDOA ook eigen arbeidsdeskundige expertise inzetten. Met deze expertise kan de belastbaarheid van de klant worden onderzocht. In een arbeidsdeskundig onderzoek wordt een feitelijke werksituatie afgewogen tegenover de individuele mogelijkheden van de klant. Hierin kijkt de arbeidsdeskundige naar fysieke, mentale en psychosociale kenmerken van klant en ook naar omgevingsfactoren.

SDOA biedt verschillende onderzoeken aan, waarmee cliënten en klantmanagers inzicht kunnen krijgen in eigenschappen, vaardigheden en competenties aan de hand van vragenlijsten en tests.

Er zijn verschillende onderzoeksmethodes die ingezet kunnen worden³⁵. Ook kan SDOA (arbeids)medische onderzoeken inzetten van de arbeidsmedische adviseurs van de organisatie 'Ausems en Kerkvliet'.

Daarnaast biedt de SDOA voorlichting aan werkgevers die een tegemoetkoming (willen) ontvangen onder de Wet tegemoetkomingen loondomein (Wtl) en de No-Riskpolis³⁶ van het UWV.

³⁵ Zoals de ABC-meting, de Noa-online meting, Talenlens Re-integratie en Icares.

³⁶ De No-riskpolis biedt dekking tegen het risico bij de werkgever van loondoorbetaling bij ziekte voor iedereen die onder het doelgroep register valt. Deze kan worden ingezet wanneer een werkgever een werknemer heeft aangenomen middels een LKS.

Inzet NUO's

Doel van deze inzet op het gebied van NUO's (Niet-uitkeringsontvangers) is dat de overgang van school naar werk soepel en succesvol verloopt. Hiermee wordt voorkomen dat deze groep een beroep moet doen op een uitkering binnen de Participatiewet. Doelgroep zijn leerlingen in het laatste jaar van het Pro/VSO onderwijs die nog geen uitkering ontvangen.

De Praktijkroute

Opname in het doelgroepenregister kan naast de Beoordeling arbeidsvermogen door het UWV via de praktijkroute. Tijdens de Praktijkroute wordt door een loonwaardemeting tijdens een proefplaatsing vastgesteld dat een persoon niet zelfstandig het minimumloon kan verdienen. Zij worden zonder beoordeling arbeidsvermogen door het UWV toegelaten tot het doelgroepenregister en komen daarmee in aanmerking voor loonkostensubsidie en de No-riskpolis.

Als een werkgever ervoor open staat om een proefplaatsing te bieden, kan tijdens de proefplaatsing een loonwaardemeting worden uitgevoerd. Als er sprake is van een verlaagde loonwaarde kan er bij aangaan van de arbeidsovereenkomst direct conform de loonwaarde langdurige loonkostensubsidie worden ingezet. Bij de verwerking van de loonkostensubsidie merkt het UWV via het Inlichtingenbureau op dat er loonkostensubsidie wordt verstrekt door SDOA. Hierop neemt het UWV de werknemer op in het Doelgroep register. Vervolgens heeft deze ook recht op de No-riskpolis. Met inzet van deze instrumenten en eventueel jobcoaching is duurzaam werk mogelijk wel haalbaar.

Leerwerkloket

Het leerwerkloket beantwoordt vragen op het gebied van scholing, loopbaan, kansberoepen en -sectoren. Het biedt advies over scholing en de combinatie van werken en leren (BOL/BBL). Het Leerwerkloket Achterhoek is een regionaal samenwerkingsverband van onderwijs, arbeidsmarkt en UWV. Er wordt gewerkt vanuit drie locaties, in het SDOA werkgebied is het Leerwerkloket gevestigd binnen het Loopbaanplein in Winterswijk. Bemensing vindt plaats door medewerkers van de samenwerkingspartners.

Het doel is om te bevorderen dat vooral jongeren deelnemen aan onderwijs en werken aan een betere startkwalificatie. Ook wordt ondersteuning geboden bij her-, bij- of omscholing en werkgevers kunnen informatie krijgen over de scholingsmogelijkheden voor het personeel. Ook ontwikkelt het Leerwerkloket activiteiten, loopbaanarrangementen, testen en diensten die de aansluiting tussen opleiding en arbeidsmarkt verbeteren.

Statushouders

Voor statushouders geldt een apart traject. Statushouders kunnen bij toekenning van een woning in een gemeente (in de meeste gevallen) niet meteen aan het werk.

Er volgt eerst een traject van maatschappelijke begeleiding (dat door bureau Interbeek wordt uitgevoerd voor Berkelland). Hierin schrijven statushouders zich in voor verschillende regelingen (huursubsidie, zorgtoeslag et cetera) en wordt er in eerste instantie gericht op inburgering (taalonderwijs). De rol van de SDOA is in eerste instantie beperkt tot het toetsen en verstrekken van een uitkering. De SDOA werkt wel nauw samen met Interbeek en kan – indien gewenst – zelf trainingen aanbieden voor groepen statushouders.

5.3 Re-integratieproces in de praktijk

13. Hoe ziet het re-integratieproces er voor verschillende doelgroepen in de praktijk uit?

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is, zijn er veel verschillende re-integratietrajecten. De klantreis en uitvoering van het traject verschilt per doelgroep en het type re-integratietraject dat deze doorlopen. Statushouders, jongeren die net van school komen, mensen die uit de WW instromen in de bijstand – voor elk van deze groepen verschilt het proces en de aanpak. De re-integratietrajecten verschillen in intensiteit, duur en doel. De klantmanagers van de SDOA zijn over het algemeen gekoppeld aan één type doelgroep.

Bijlage 3 geeft een overzicht van de klantreis. Samengevat: Inwoners melden zich voor een aanvraag voor een uitkering. Hierbij wordt de eerste intake gedaan (waarbij de persoonlijke situatie in kaart wordt gebracht) en de uitkering verstrekt. Indien uit dit eerste gesprek blijkt dat de inwoner mogelijk in aanmerking komt voor een re-integratietraject, wordt een tweede gesprek gehouden. Hierin worden de mogelijkheden met de inwoner besproken. Indien mogelijk, wordt de inwoner geselecteerd voor een bijpassen re-integratietraject.

In de praktijk kan er natuurlijk van alles gebeuren: uitval, klanten die niet komen opdagen, klanten die qua capaciteiten op de verkeerde plek zijn terecht gekomen et cetera. De paragraaf 'perspectief van cliënten' geeft meer inzicht in de praktijk. Bij uitvoering van het re-integratietraject blijft de klantmanager aanspreekpunt voor de klant. De klantmanager monitort de voortgang aan de hand van het plan dat voorafgaand aan het starten van het traject is opgesteld.

Uit de gesprekken met WSPA en werkgevers blijkt dat niet alleen klantmanagers, maar ook de werkgever of partij waar de klant het traject uitvoeren een grote rol hebben. Met name in de gesprekken met werkgevers blijkt dat de leidinggevendenden die zich ontfemen over de klanten zich verantwoordelijk voelen voor diens welzijn en voortgang. Dit levert ook druk op voor de werkgevers. Een goede beschikbaarheid en doorlopende afstemming met klantmanagers is daarom van belang.

5.4 Keuze voor instrumentarium

10. Waarom is gekozen voor de inzet van deze re-integratie-instrumenten?

De gemeente Berkelland heeft als doel om middels het re-integratiebeleid mensen zoveel mogelijk aan het werk te krijgen en te laten meedoen in de samenleving. In het beleid is niet specifiek aandacht voor bepaalde groepen die vallen onder de Participatiewet. De gemeente wil wel de instrumenten vanuit de Participatiewet zo goed mogelijk inzetten. Uit de gesprekken met medewerkers van SDOA en de medewerkers van de gemeente blijkt dat re-integratie van de doelgroep in de breedte steeds meer vraagt om maatwerk. Het verkrijgen van een goed klantbeeld, met inzicht in de competenties, vaardigheden en wensen van de cliënten is hierbij essentieel. SDOA zet daarom verschillende methodes in om de klanten goed in beeld te brengen. Daarnaast wordt als uitgangspunt benoemd dat het instrumentarium ook aan moet sluiten op de behoefte van de cliënten.

In de interviews met medewerkers van de gemeente is aangegeven dat Berkelland er bewust voor heeft gekozen om aandacht te schenken aan de doelgroep met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente heeft in samenwerking met SDOA ervoor gekozen om een driedeling aan te brengen in het

klantenbestand. De categorie 'Meedoen' krijgt extra aandacht. Hiervoor is een aparte casemanager binnen de SDOA aangesteld.

Om de brede doelgroep te bedienen en in te kunnen spelen op de specifieke behoefte van de cliënt is gekozen om een breed palet van in te zetten instrumenten (zie paragraaf 6.2.). Er moeten dus instrumenten voorhanden zijn voor elke doelgroep, dus ook de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Met de komst van de Participatiewet zijn twee nieuwe re-integratie-instrumenten opgenomen: loonkostensubsidie en Nieuw Beschut werk. Binnen de SDOA is ervoor gekozen om de loonkostensubsidie stevig in te zetten. Met name bij de doelgroep jongeren. In gesprek met medewerkers van SDOA wordt aangegeven dat het voor jongeren, na hun opleiding, van belang is om ervoor te zorgen dat de ontwikkeling en het ritme niet stakt. Door deze groep jongeren direct arbeidsperspectief te bieden wordt gepoogd om langdurige werkloosheid te voorkomen.

Een groot gedeelte van de bijstandsgerechtigden in Berkelland heeft geen startkwalificatie. Er is daarom bewust gekozen om diverse scholingsmogelijkheden aan te bieden om de kans op werk voor deze doelgroep te vergroten.

5.5 Re-integratie-instrumenten in de praktijk

11. Op basis van welke overwegingen wordt bepaald welke instrumenten worden ingezet?
--

Overwegingen bij inzet instrumenten

Uit de voorgaande hoofdstukken en paragrafen blijkt dat er sprake is van een breed palet aan instrumenten die klantmanagers kunnen inzetten voor de doelgroep. Een belangrijk uitgangspunt hierbij is dat klantmanagers kijken naar de behoefte van de client.

De medewerkers van SDOA geven aan dat de klantmanagers de volgende leidende principes t.a.v. dienstverlening moeten omarmen: kijken met een integrale blik en werken vanuit de bedoeling. Daarnaast benoemen de medewerkers van SDOA dat de belangrijke aspecten van de dienstverlening van klantmanagers zijn: de omgang met kennis (gebruiken, verwerven en delen), cliëntgericht handelen, werkgevergericht handelen, methodisch werken; samenwerken; afwegen en verantwoorden. In de praktijk is er vaak sprake van maatwerk, waarbij voor de keuze en timing van een instrument zowel de situatie van de cliënt als de persoonlijke kennis en aanpak van de klantmanager meespeelt.

Werkprocessen en caseload

Op basis van een professionele inschatting en de 'brede intake' wordt de keuze voor instrumenten die worden ingezet gemaakt. Dit gaat in gezamenlijkheid met het team waarbinnen de klantmanager werkzaam is. Vaak is er sprake van een werkelijk overlegmoment waarin verschillende casussen en de bijbehorende keuzes (o.a. t.a.v. in te zetten instrumenten) worden besproken. Een klantmanager geeft aan:

"In principe is het iedere keer uniek. We houden ervan om maatwerk te verrichten. Er zijn in grote lijnen wel processen. Klanten moeten in beeld worden gebracht. Mensen die kansrijk zijn op de arbeidsmarkt stromen in, in trainingen. Maar het doel is om de diagnose nog scherper te stellen."

De klantmanagers ervaren veel vrijheid om te kunnen bepalen welk traject voor welke klant dient te worden ingezet. Hierdoor is het ook mogelijk om maatwerk te bieden. Dit doen de klantmanagers ook vaak in samenspraak met andere betrokken organisaties. De klantmanager die aan de slag is met de doelgroep jongeren geeft aan dat er samen met scholen wordt gekeken naar jongeren die een groot risico kennen. Deze worden al voordat zij zich melden voor een uitkering in kaart gebracht. Door deze middelen Loonkostensubsidie aan het werk te krijgen, wordt voorkomen dat zij (volledig) in de bijstand geraken.

Uit het gesprek met medewerkers van SDOA komt naar voren dat een betere interne evaluatie (op basis van de cijfers en uitstroom) inzichtelijk zou kunnen maken welke instrumenten effect hebben en welke instrumenten niet. Op deze wijze kunnen dan weloverwogen keuzes gemaakt worden welke instrumenten ingezet blijven en welke niet.

De sociale dienst hanteert een caseload voor klantmanagers. De caseload verschilt per type klantmanager. De klantgroep die bediend wordt en de inzet van instrumenten bepaald de omvang van de caseload.

- De caseload voor klantmanagers die klanten boven de 27 ondersteunen is gemiddeld 85
- De caseload voor klantmanagers die oud WSW-ers begeleiden is gemiddeld 85
- De caseload voor klantmanagers die de groep meedoen ondersteunen is circa 200
- De caseload van de klantmanagers van Jouw Unit is gemiddeld 70.

In het gesprek met de medewerkers van SDOA wordt aangegeven dat de klantmanagers te maken hebben met een hoge caseload. De klantmanagers in het groepsgeprek geven aan dat de hoge caseload in principe geen probleem vormt om de trajecten met klanten goed uit te kunnen voeren. De klantmanagers geven aan dat naast het directe werk met de client, er ook veel tijd wordt besteed aan additionele werkzaamheden. Deze aanvullende werkzaamheden kunnen wel ten koste gaan van de intensiteit van de begeleiding aan de cliënten. Zo zijn de klantmanagers betrokken bij diverse interne projecten. Daarnaast zijn ze ook vaak het aanspreekpunt voor diverse instellingen. De klantmanagers benoemen in het gesprek ook specifiek de vele administratieve werkzaamheden. Dit is soms extra uitdagend omdat er verschillende systemen zijn. Eén klantmanager geeft aan:

"We hebben drie of vier verschillende systemen. Dat maakt het heel lastig. Het systeem van Suite moeten we vullen. Dan hebben we ook nog CompetenSYS, Kompas en bij Jouw Unit hebben wij ook nog een systeem waarin we de voortgang bijhouden, dat maakt het complex. Bij mij schiet het er wel eens bij in om het allemaal bij te houden. Waar haal je de tijd vandaan?"

Daarnaast is er aangegeven dat het moeilijk is om de doelgroep 'meedoen' te kunnen plaatsen als vrijwilliger. Er is een beperkt aantal werkgevers waar mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt geplaatst kunnen worden als vrijwilliger. Zowel klantmanagers als werkgevers geven aan dat het moeilijk is om voldoende plekken te creëren. Dit zorgt er voor dat niet iedereen binnen deze doelgroep die mogelijkwerwijs vrijwilligerswerk kan doen daadwerkelijk geplaatst kan worden.

Samenwerking

Deze paragraaf gaat in op de samenwerking die de SDOA heeft op verschillende niveaus. Allereerst wordt ingegaan op de samenwerking met de gemeente Berkelland. Vervolgens wordt benoemd op welke wijze SDOA samenwerkt met verschillende organisaties in de uitvoeringspraktijk van de re-integratietrajecten. De volgende deelvraag is leidend in deze paragraaf.

14. Hoe verloopt de samenwerking tussen verschillende partijen bij de uitvoering van re-integratie-instrumenten?
--

Samenwerking tussen gemeente Berkelland en SDOA

De samenwerking tussen de gemeente Berkelland en SDOA wordt als zeer prettig ervaren. De medewerkers van de gemeente zijn positief over onder andere betrokkenheid van de medewerkers van SDOA.

"SDOA kun je zien als "een afdeling van onze gemeentelijke organisatie", als directe collega's op afstand in Groenlo."

De medewerkers van SDOA geven ook aan dat de samenwerking met de gemeente Berkelland goed verloopt. Wel wordt aangegeven dat er de afgelopen jaren veel wisselingen van functies zijn geweest bij de gemeenten. In een korte periode hebben ze met veel verschillende mensen moeten schakelen.

Er is regelmatig afstemming tussen SDOA en de gemeente. Er is ambtelijk opdrachtgeversoverleg. Hier stemmen de drie gemeenten af met SDOA. Bij dit overleg zijn verschillende personen aanwezig: vanuit de gemeenten zijn aanwezig de opdrachtgevers (beleidsmatig) en de financieel consultants, vanuit SDOA bestaat de vertegenwoordiging uit directeur, strategisch beleidsmedewerker, innovatiemanager, en de controller. Daarnaast vindt er periodiek overleg plaats met de gemeente Berkelland.

Samenwerking met WSPA en werkgevers

In de gemeente Berkelland zijn er veel werkgevers die invulling willen geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een baan te bieden. Het Werkgeversservicepunt Oost-Achterhoek (WSPA) is aanspreekpunt voor de werkgevers. De klantmanagers zijn het aanspreekpunt voor de werkzoekenden.

In het interview met de accountmanager van het WSPA wordt aangegeven dat de samenwerking met de klantmanagers goed verloopt. Klantmanagers zijn toegewezen aan één persoon van de binnendienst van het WSPA. Zij trekken samen op. De klantmanagers betrekken het contactpersoon vanuit het WSPA al bij het eerste intakegesprek met de client. Op deze manier krijgt het WSPA ook een duidelijk beeld van de client. Daarnaast zijn er structurele afspraken tussen de klantmanagers en de binnendienst om de caseload door te spreken. Uit het gesprek met de accountmanager van het WSPA wordt aangegeven dat het goed in beeld hebben van de client erg belangrijk is:

"Het begint bij ken je klant, en die moet je echt goed kennen wil je die kunnen matchen met een ondernemer/werkgever. Je voelt vaak wel waar de ondernemer behoefte aan heeft. Dus die ondernemer kun je overtuigen om de klant te leren kennen als wij ze zelf ook goed kennen."

Als knelpunt wordt benoemd dat het beeld van de klant niet altijd compleet is. Momenteel loopt het project Eigen Kracht om de kandidaten beter in beeld te krijgen. Een goede diagnose is erg belangrijk om ook te zorgen dat er een goede match gemaakt kan worden met de werkgevers. Dit komt ook naar voren in de gesprekken met werkgevers. Over het algemeen zijn de werkgevers tevreden over de dienstverlening van het WSPA. Zij geven echter wel aan dat volledige informatie over de kandidaat van groot belang is voor het realiseren van een goede match. De informatievoorziening kan nog worden verbeterd.

Daarnaast ervaren werkgevers het als een grote verantwoordelijkheid om de doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. De begeleiding van de kandidaten op de werkvloer is vaak intensief.

"Het in dienst nemen van de doelgroep doe je als werkgever niet vanuit een financieel oogpunt, je bent maatschappelijk gedreven om de doelgroep ook een kans te bieden. De inzet van werkgevers is groot en bestaat uit meer dan alleen begeleiding op werkplek. Bijvoorbeeld het bespreken van de privésituatie is ook aspect wat langs komt. De ondersteuning is heel breed."

In het groepsgesprek met werkgevers wordt benoemd dat het hebben van een vast contactpersoon zowel bij het WSPA als een vaste klantmanager vanuit SDOA helpt om snel te kunnen schakelen wanneer er problemen voordoen op de werkvloer.

6. Doelmatigheid en doeltreffendheid Re-integratie-instrumenten

In dit hoofdstuk kijken we naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de re-integratie-instrumenten. In 6.1 worden de cijfers beschreven. In paragraaf 6.2 worden deze cijfers geduid en wordt een analyse gegeven. In 6.3 wordt ingegaan op het perspectief van de klanten. Paragraaf 6.4 geeft een overzicht van de financiën, waarna er in 6.5 wordt ingegaan op de toekomstbestendigheid van de uitvoering (gezien de ontwikkelingen rondom Corona en de doorwerking daarvan op de arbeidsmarkt) die verder geduid worden in paragraaf 6.6. Paragraaf 6.7 geeft inzicht in de type informatie die wordt aangeleverd aan het college.

6.1 Beschrijving cijfers

We beginnen met de beschrijving van de aangeleverde cijfers³⁷. De volgende deelvragen zijn hierbij leidend.

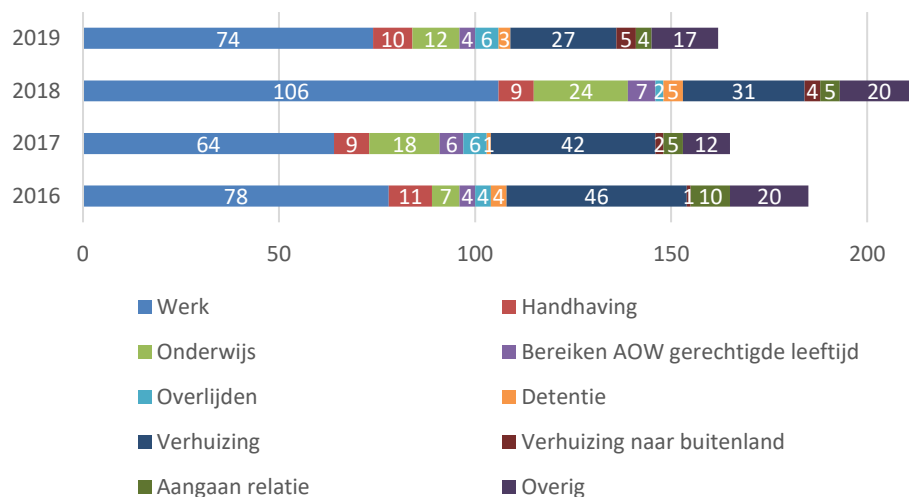
15. Over welke informatie beschikt de SDOA en gemeente met betrekking tot kenmerken van het bestand, prestaties en effecten?
16. Wat is de positie van klanten binnen 3 maanden, 6 maanden een jaar en langer nadat zij re-integratieactiviteiten hebben gevolgd?

We kijken in deze paragraaf achtereenvolgens naar de uitstroomredenen, de inzet van re-integratie-instrumenten en de hoeveelheid succesvol afgeronde trajecten. We sluiten af met een beschouwing op deze cijfers en een beoordeling.

Uitstroomredenen

Als eerste kijken we naar de uitstroomredenen, zoals weergegeven in onderstaande figuur. De belangrijkste redenen voor uitstroom zijn:

- het vinden van werk (tussen de 40% en 50% in de onderzochte jaren);³⁸
- verhuizen (tussen de 15% en 25% in de onderzochte jaren);
- het vinden van een opleiding (tussen de 4% en 11% in de onderzochte jaren).



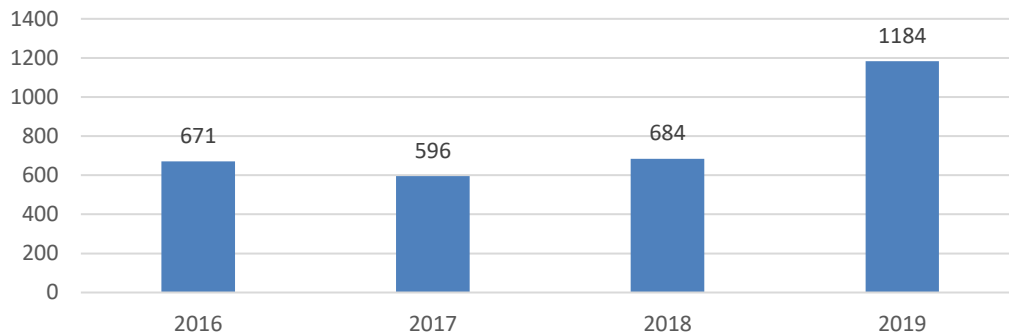
³⁷ Deze gegevens zijn aangeleverd door de SDOA. De figuren zijn op basis van deze gegevens gemaakt door KplusV.

³⁸ Uitstroom naar werk kan worden veroorzaakt door het zelfstandig vinden van werk of het vinden van werk na het volgen van een re-integratieinstrumenten.

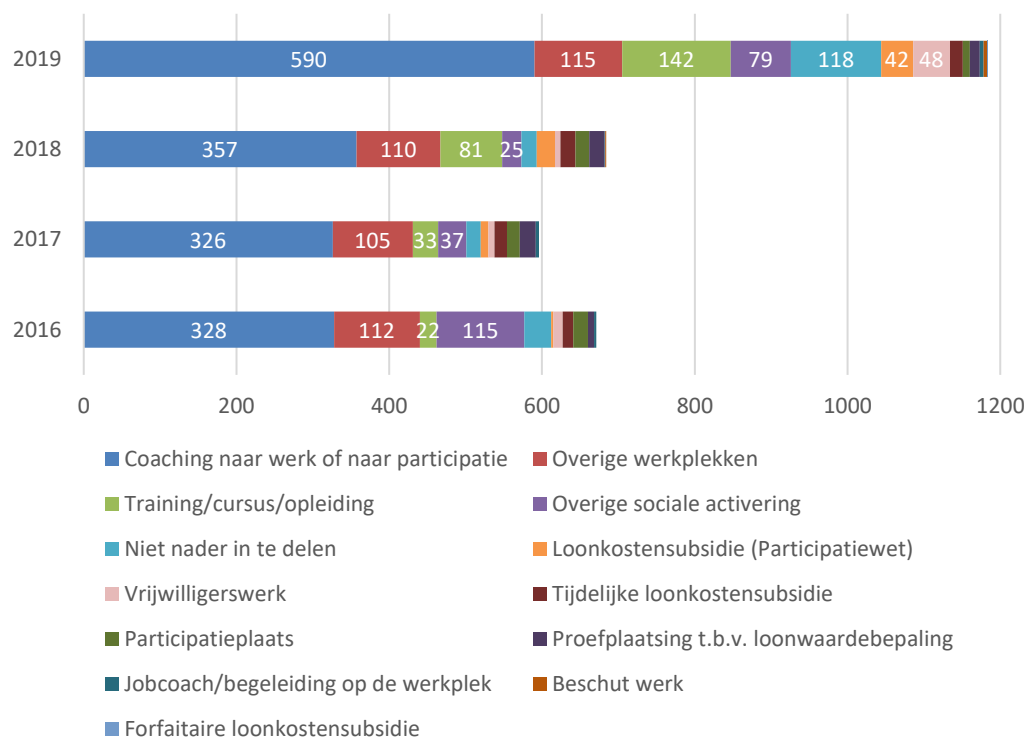
Inzet instrumenten

In de periode 2017-2019 zijn er door de SDOA steeds meer re-integratietrajecten ingezet. In de interviews is aangegeven dat het instrumentarium voor een bredere doelgroep wordt ingezet (meerdere mensen lopen een re-integratietraject door) en per klant worden er ook meer instrumenten³⁹ ingezet.

De meest ingezette instrumenten zijn:



- Coaching naar werk of participatie;
- Overige werkplekken;
- Training/cursus/opleiding;
- Overige sociale activering.

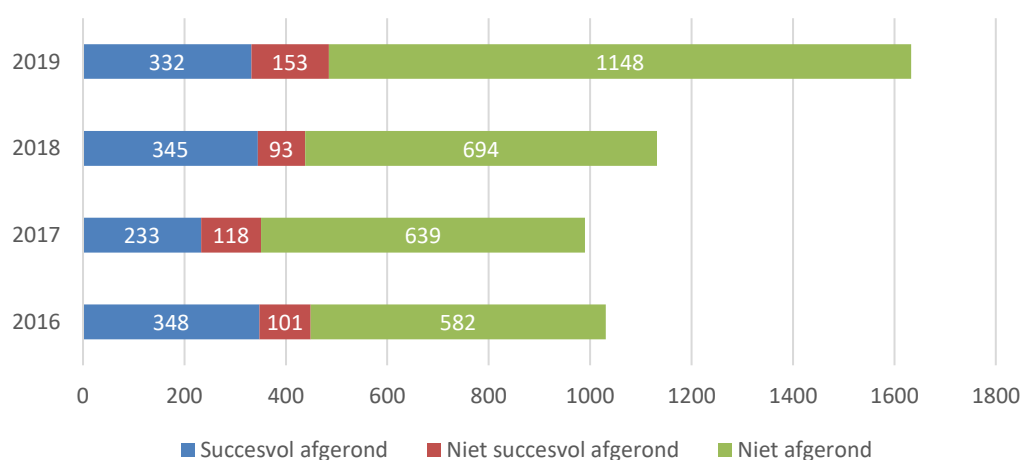


³⁹ Dit is exclusief 'faciliterende voorzieningen', zoals reiskostenvergoeding, inzet kinderopvang e.d.

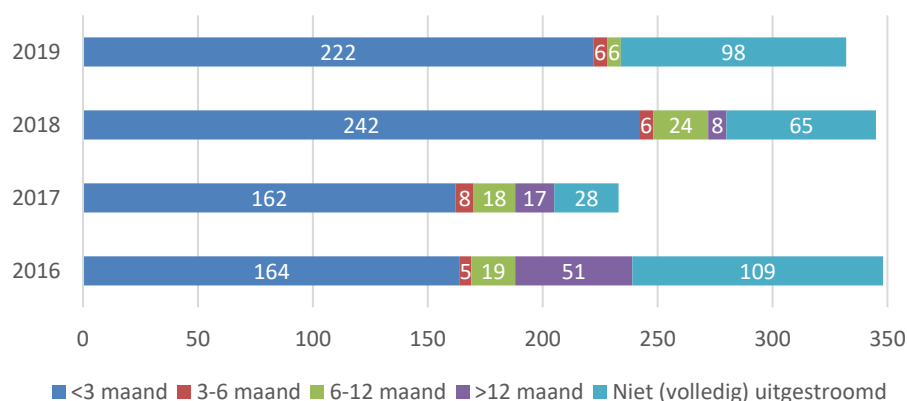
Het aantal activiteiten onder 'coaching naar werk en participatie' neemt aanzienlijk toe. Deze categorie bestaat uit diverse activiteiten die individueel met een klant plaatsvinden, zoals een gesprek, het doorverwijzen naar de WSPA voor een plaatsing, het in kaart brengen van competenties et cetera. Dit betreffen altijd één-op-één contactmomenten met klanten. Daarnaast zien we ook dat het aantal trainingen/cursussen/opleidingen en de hoeveelheid vrijwilligerswerk van 2017 t/m 2019 toeneemt.

Afgeronde trajecten en gerealiseerde uitstroom

Onderstaande figuur geeft inzicht in het aantal succesvol afgeronde, niet succesvol afgeronde en nog niet afgeronde trajecten (die over de jaargrens heen lopen). De redenen dat activiteiten niet succesvol werden afgerond lopen uiteen van verhuizing, het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd of het niet participeren tot het voortijdig ophouden van een traject. Bij niet afgeronde trajecten neemt de klant nog deel aan een traject.



We zoomen hierbij verder in op de succesvol afgeronde trajecten. Van de klanten die een traject gevolgd hebben, is aangegeven wanneer zijn uitstromen⁴⁰. We zien hierbij dat circa 70% tot 80% uitstroomt. Het overgrote deel van de klanten stroomt binnen 3 maanden na het volgen van een traject bijstand uit.

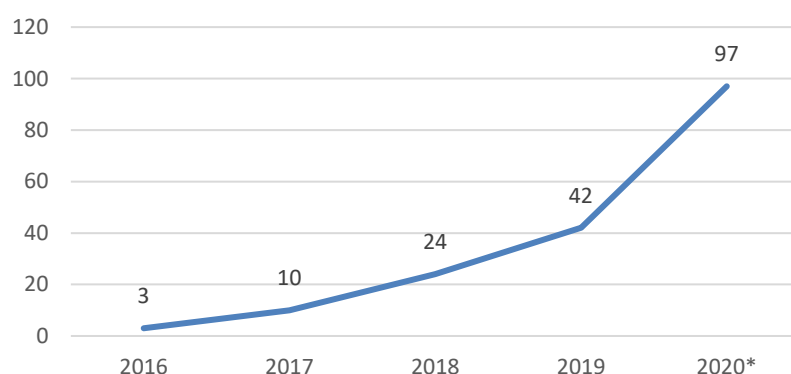


⁴⁰ In deze figuur is de uitstroom in 2019 222 klanten. Kijken we echter naar de overall uitstroom (de figuur in de subparagraaf 'uitstroomredenen', dan zien we dat de daadwerkelijk gerealiseerd uitstroom lager is (namelijk 74). Dit wordt veroorzaakt door dubbelstellingen. Wanneer een klant meerdere trajecten volgt (bijvoorbeeld 2 coachingstrajecten en 1 training) en vervolgens uitstroomt, dan wordt er voor 3 activiteiten dit aangemerkt als 'uitstroom', terwijl er in werkelijkheid 1 klant is uitgestroomd.

Kijken we naar de specifieke instrumenten, dan zien we dat het overgrote deel van de klanten die een afgerond coachingstraject heeft gevolgd uitstroomt. De uitstroom bij klanten die 'overige sociale activering', overige werkplekken of een training/ cursus/ opleiding heeft gevolgd is de uitstroom lager. Dit wil niet zeggen dat er geen maatschappelijk effect plaatsvindt; immers kunnen klanten door het volgen van een traject baat hebben bij het (later) vinden van een baan.

		2016	2017	2018	2019
Coaching	Uitgestroomd	83	68	89	72
	Niet volledig uitgestroomd	9	4	5	9
Overige sociale activering	Uitgestroomd	21	4	2	3
	Niet volledig uitgestroomd	45	3	2	3
Overige werkplekken	Uitgestroomd	28	25	27	21
	Niet volledig uitgestroomd	20	10	13	22
Training/ cursus/ opleiding	Uitgestroomd	3	18	19	28
	Niet volledig uitgestroomd	0	2	7	15

Een ander instrument dat steeds vaker gebruikt wordt is de Loonkostensubsidie. Uit de cijfers blijkt dat deze steeds vaker wordt ingezet. Onderstaande figuur geeft het aantal inwoners dat met een Loonkostensubsidie aan het werk is weer, waarbij ook de gegevens van 2020 zijn weergegeven.

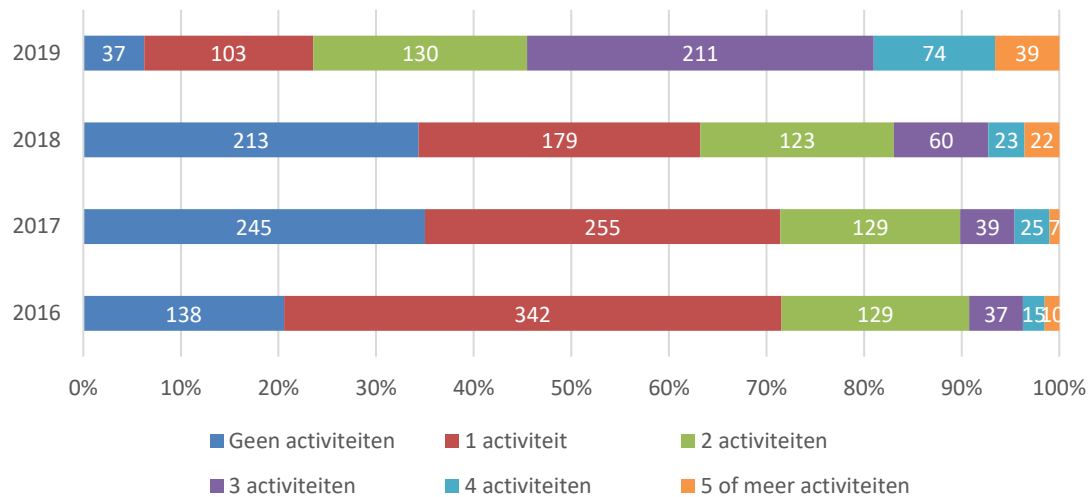


Doordat mensen die met loonkostensubsidie aan het werk gaan, krijgen deze geen (volledige) bijstandsuitkering, maar een regulier inkomen. Inwoners die geen volledige uitkering krijgen, komen niet in het bijstandsbestand terecht. Loonkostensubsidie is gericht op een zo laag mogelijke bijstandsafhankelijkheid. De SDOA geeft aan dat de Loonkostensubsidie een belangrijk instrument is, met name om jongeren in het kader van de Banenafpraak of Nieuw Beschut werk zo snel mogelijk aan het werk te krijgen. Hierbij wordt intensief samengewerkt met scholen, om (voortijdig) uitstromende leerlingen zo vroeg mogelijk in beeld te krijgen. De Loonkostensubsidie wordt gezien als een effectief instrument⁴¹, maar is ook relatief kostbaar.

⁴¹ Zie '[Effectiviteit en werking Loonkostensubsidie en Loondispensatie](#)'. 2018.

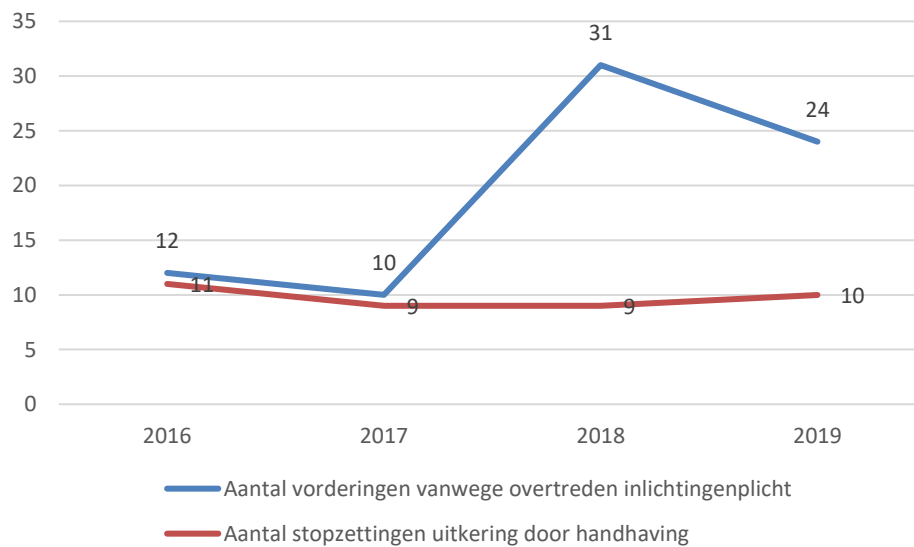
Aantal trajecten per klant

De volgende figuur geeft inzicht in het aantal trajecten per klant per jaar. We zien dat er steeds meer klanten zijn die meerdere re-integratietrajecten hebben gevolgd. Dit is het meest duidelijk te zien in 2019: driekwart van de klanten heeft twee of meer re-integratietrajecten gevolgd.



Handhaving en vorderingen

Jaarlijks worden er circa 10 uitkeringen stopgezet door handhaving. Uit de gesprekken blijkt dat dit het geval is bij grove overtredingen. Wanneer er onrechtmatig uitkeringen (of te hoge bedragen) worden verstrekt worden deze teruggevorderd. We zien dat het aantal terugvorderingen piekt in 2018 en weer daalt in 2019.



Het aantal vorderingen is vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde (circa 4%).

6.2 Duiding en Analyse: effecten re-integratieinstrumenten

Het blijkt bijzonder moeilijk om de inzet van de re-integratie-instrumenten te kunnen koppelen aan de uitstroomcijfers. Met de aangeleverde gegevens van SDOA is het niet te zeggen in hoeverre de inzet van instrumenten bijdragen aan de uitstroom van klanten. Wanneer een klant meerdere trajecten heeft gevolgd (wat in de onderzoeksperiode steeds vaker het geval is), is het niet duidelijk of uitstroom gerealiseerd wordt door het volgen van het ene of het andere traject.

Daarnaast is ook niet te zeggen of de inzet van instrumenten klanten 'dichter bij de arbeidsmarkt' brengt; cijfers over het 'stijgen op de participatieladder' of de hoeveelheid klanten die bijvoorbeeld van de groep 'perspectief' naar de groep 'werk' gaat zijn niet voorhanden.

De SDOA heeft aangegeven op verschillende manieren meer inzicht te willen krijgen in het effect van re-integratiecijfers. In het traject Samen Aan het Stuur wordt getracht prestatie-indicatoren te ontwikkelen die inzicht geven, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsparticipatie, arbeidsfitheid en samenwerking met werkgevers. Hier zijn nog geen concrete resultaten en prestatie-indicatoren uit voort gekomen, maar wordt wel op ingezet. Daarnaast overweegt (per februari 2021) de SDOA mee te doen aan een landelijke pilot, waarin wordt gewerkt aan het ontwikkelen en monitoren van prestatie-indicatoren. Omdat deelname hieraan extra (financiële en personele) inzet van de organisatie vraagt, is het nog niet duidelijk of de SDOA hier aan mee kan doen.

Op basis van de bestaande cijfers zien we het volgende:

1. Er worden in de jaren van 2017 t/m 2019 steeds meer re-integratietrajecten uitgevoerd.

In 2017 werden er 596 trajecten uitgevoerd. In 2019 was dit 1184, wat bijna een verdubbeling is. De SDOA heeft aangegeven dat in de jaren 2016 t/m 2018 trajecten voor de meest kansrijke groepen zijn aangeboden. Dit is in 2019 verbreed naar de groepen die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

2. Per klant worden er steeds meer trajecten uitgevoerd.

In 2016 had het overgrote deel van de klanten één traject gevolgd. In 2019 is de groep die 3 trajecten heeft gevolgd het grootst. Dit is deels te verklaren door een natuurlijk verloop in de tijd. Wanneer een klant meerdere jaren in de bijstand zit en elk jaar 1 traject volgt, zal deze klant in verloop van de tijd steeds meer trajecten verzamelen en wordt deze groep automatisch groter. Tegelijkertijd geeft de SDOA aan dat het wel zo is dat er actief wordt ingezet om meerdere trajecten (gecombineerd) per klant aan te bieden.

3. Van de afgeronde trajecten stroomt het grootste deel uit (tussen de 70% en 80%). Echter staan er veel trajecten nog op 'niet afgerond'.

Het netto-effect van de uitgevoerde instrumenten is hiermee niet volledig inzichtelijk.

4. Er worden steeds intensievere trajecten ingezet.

Uit de cijfers valt op te maken dat de instrumenten 'coaching naar werkplekken of participatie', 'training/ cursus/ opleiding', vrijwilligerswerk en Loonkostensubsidie steeds vaker worden ingezet. Dit betreft (met uitzondering van training/ cursus/ opleiding) op maat gemaakte en intensieve trajecten die direct gericht

zijn op plaatsing. In het geval van Loonkostensubsidie is dat met subsidiering voor de werkgever, in het geval van vrijwilligerswerk is dit voor de groep die (nog) geen volwaardige arbeid kan vervullen.

Uit de gesprekken met SDOA blijkt dat er steeds vaker actief wordt ingezet op dit type instrumenten. Uit landelijke onderzoeken blijkt dat instrumenten die gericht zijn op directe plaatsing over het algemeen de meest effectieve instrumenten zijn⁴². Dit geldt met name voor de Loonkostensubsidie.

⁴² Zie NICIS. [Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten](#), 2009. en APE. [Effectiviteit Loonkostensubsidie en Loondispensatie](#), 2018.

6.3 Perspectieven cliënten

In deze paragraaf worden de bevindingen beschreven van de gesprekken die zijn gevoerd met bijstandsgerechtigden. De bevindingen zijn gebaseerd op 25 (telefonische) interviews⁴³. Aan de hand van deze interviews zijn ook een aantal persona's gemaakt, die worden weergegeven in bijlage 2. De onderstaande deelvraag wordt beantwoord.

17. Wat is volgens cliënten zelf het effect van re-integratietrajecten?

Over het algemeen zijn de cliënten tevreden over de manier waarop zij door SDOA worden ondersteund bij hun route naar werk of participatie.

"Toen ik in de bijstand kwam, vroeg ik mijzelf ook echt af van hoe is het zo gekomen. Ik ben ook echt gewend om voor mijzelf te zorgen. Nu moet je je toch afhankelijk opstellen. Maar ik heb heel erg geluk gehad met mijn klantmanager. Ik heb alles ook goed kunnen bespreken. Dus ik ben ook heel erg dankbaar."

"Toen ik bij SDOA kwam had ik echt helemaal niets meer [...] Maar die mensen helpen mij wel. Die hebben mij ook echt overal doorheen gesleept."

Ervaringen van bijstandsgerechtigden

Uit de gesprekken die we gevoerd hebben, blijkt het volgende:

- Duidelijk beeld bij cliënten van plichten maar niet van re-integratieinstrumenten en mogelijkheden;
- Multi-problematiek bij cliënten maakt het verkrijgen en behouden van werk uitdagend;
- Betrokkenheid en persoonlijke aandacht van klantmanagers;
- Gering perspectief op werk bij oudere bijstandsgerechtigden;
- Sturing op participatie;
- Meerwaarde van jobcoaching.

Duidelijk beeld van plichten maar niet van re-integratieinstrumenten

Klanten zijn zich er duidelijk van bewust dat er plichten zijn. Er lijkt geen sprake te zijn van dwang voor het leveren van een tegenprestatie. Een aantal respondenten benoemd wel de sollicitatieplicht. De meeste respondenten (met een grote(re)) afstand tot de arbeidsmarkt geven aan dat sociale dienst hier realistisch mee omgaat. Er is veel aandacht voor de thuis- en persoonlijke situatie van de cliënt. De meeste gesproken cliënten, die momenteel niet bij een werkgever aan de slag zijn, doen vrijwilligerswerk.

"Aangezien ik ook een fysieke ongemakken heb en kleine kinderen, ben ik vrijgesteld van de tegenprestatie, maar ik ben het zelf gaan doen omdat ik dat ook wilde."

"Ze verplichten je wel om te solliciteren. Zoveel sollicitaties per week. Ik had [naam klantmanager]. Zij was heel goed en oefende ook gesprekken met mij. Maar ik had ook thuisproblemen met mijn kinderen. Hier hadden ze alle begrip voor."

Het valt op dat sommige respondenten ook een schaamtegevoel ervaren omdat ze gebruik moeten maken van een bijstandsuitkering. Zij benoemen ook het negatieve beeld dat bestaat over bijstandsgerechtigden.

⁴³ Zie bijlage 7 voor een overzicht van de verschillende groepen en aantal klanten per groep die we hebben geïnterviewd.

Een aantal respondenten geeft aan dat ze niet het beeld willen achter laten dat ze profiteren van de samenleving. De meeste respondenten geven aan dat het niet gemakkelijke opgave is om rond te komen van een bijstandsuitkering, maar dat de bijstand een goed vangnet is. De gesproken cliënten hebben hoop dat ze uiteindelijk een vaste baan zullen vinden.

Verder geven klanten aan dat ze een beperkt beeld hebben van alle re-integratieinstrumenten die de SDOA aanbiedt en de mogelijkheden die deze bieden. Ze zijn hierbij sterk afhankelijk van de informatie die de klantmanager aanbiedt. Een breed overzicht van verschillende instrumenten ontbreekt hier bij het overgrote deel van de respondenten.

Multiproblematiek maakt het verkrijgen en behouden van werk uitdagend

Uit de gesprekken met bijstandsgerechtigden wordt duidelijk dat 'multi-problematiek' in aanzienlijke mate voorkomt onder de cliënten. Het is de onderzoekers opgevallen dat enkele respondenten te maken heeft met zowel fysieke- als mentale problemen, waardoor het verkrijgen en het behouden van werk een grote uitdaging is.

"Ik heb PTSS. Ik kan niet met veel mensen. Dus ik kan ook niet werken op een sociale werkplaats. Daar moet je mij niet neerzitten."

Een aantal geïnterviewde bijstandsgerechtigden geeft aan dat er soms gestuurd wordt op werk, waar zij omwille van de mentale/fysieke problemen nog niet aan toe zijn.

"Men wil mij dan aanmelden als schoonmaker. Maar ik krijg het zelf nauwelijks op de rit. Het moet geestelijk wel haalbaar zijn."

"Ik ervaar wel veel druk en stress vanuit SDOA. Ik zit momenteel ook met een psycholoog en psychiater. Maar ik voel heel veel druk."

Dat cliënten problemen hebben op verschillende leefgebieden heeft als gevolg dat klantmanagers maatwerk moeten leveren. In een ideale situatie is het voor bijstandsgerechtigden mogelijk om naast ondersteuning op het gebied van zorg ook te werken of te participeren. In de praktijk blijkt echter dat dit voor een aantal respondenten niet mogelijk is.

Tevredenheid over ondersteuning klantmanagers

Over het algemeen ervaren de bijstandsgerechtigden veel persoonlijke aandacht vanuit de klantmanagers. Volgens de respondenten draagt het hebben van een vast contactpersoon bij aan een meer persoonlijke aanpak. Respondenten geven aan zich dan ook meer op hun gemak te voelen. Eén van de respondenten geeft aan dat de persoonlijke band die ze heeft opgebouwd met haar klantmanager erg waardevol is voor haar re-integratieproces:

"Ik kwam meteen bij [naam klantmanager]. Ze is ook heel vaak bij mij thuis geweest. Ze kent mij ook echt. Dat vind ik heel erg fijn. Het gaat ook niet altijd over de uitkering, maar ook bijvoorbeeld over haar gezin. Dus niet alleen maar je hebt een uitkering van ons en wij helpen jou, en wij van de sociale dienst."

Respondenten geven aan dat klantmanagers over het algemeen goed meedenken over welk type werk goed bij de persoonlijke situatie past. Een respondent heeft aan dat de klantmanager heeft meegedacht wanneer het werk niet goed leek aan te sluiten bij de behoefte van de client.

"Ik heb bij Andriessenhuis vrijwilligerswerk gedaan. Koffie en thee schenken. Afwasjes doen en kletsen met bewoners. Maar dat paste mij niet goed. Dan ben ik de hele tijd met de mensen. Ik moest ook hun jassen aan doen en ik vond het niet prettig om de mensen aan te raken. Ik heb steeds met mijn klantmanager gekeken wat passend was."

De meeste respondenten zijn ook tevreden over de kwaliteit van de klantmanager. Respondenten geven aan dat ze bij vragen en/of onduidelijkheden kunnen aankloppen bij de klantmanagers. Eén respondent zegt hierover:

"Ja echt heel goed. Echt perfecte vrouw. Als ik iets vraag dan krijg ik gelijk antwoord. Als ik iets vraag over kinderen, of over de laptop of huis krijg ik meteen hulp."

Sturing op participatie

Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat de SDOA stuurt op participatie. Hiermee bedoelen we meedoen naar vermogen. Een groot deel van de respondenten doet vrijwilligerswerk of heeft vrijwilligerswerk gedaan. De meeste respondenten zien ook het belang in van het doen vrijwilligerswerk. Dankzij het vrijwilligers komen de respondenten ook in contact met anderen. Specifiek bij de groep statushouders wordt als uitdaging benoemt dat het participeren in de vorm van een opleiding, werk of vrijwilligerswerk vaak lastig te combineren is met de zorg van de kinderen. Een statushouder geeft aan:

"Ik wil graag een betaalde baan of naar school, maar ik ben alleen met de kinderen. Als ik vijf dagen naar school ga is dat lastig. Je moet bijvoorbeeld om half acht op stage zijn. Dan moet ik nadenken over hoe dat allemaal kan. Ik kan wel werken, drie uur per dag. Mijn moeder kan wel bij mij oppassen als ik dichterbij haar zou wonen."

Gering perspectief op werk bij oudere bijstandsgerechtigden

Uit de gesprekken met deze specifieke groep bijstandsgerechtigden komt naar voren dat het perspectief op werk gering is. Zij benoemen dat het lastig is om goed in beeld te komen bij de werkgever. Veroordelen over oudere bijstandsgerechtigden spelen vaak een rol. De gesproken oudere bijstandsgerechtigden, die vaak ook al langer dan vijf jaar in de bijstand zitten, geven aan dat de trainingen niet altijd aansluiten op de behoeften. Eén respondent die gedurende zijn carrière verschillende banen heeft gehad en ook veel heeft gesolliciteerd geeft aan:

"Dus toen heb ik vier ochtenden de training gevolgd. Hier leer je onder andere sollicitatiebrieven schrijven. Zelf heb ik daar niet echt iets van opgestoken. Dan moet je terug voor evaluatie, daar zat de klantmanager bij en de cursusleider. Ik zei: 'ik heb er niet echt iets van opgestoken'. De cursusleider schoot in de lach. Ik heb wel veel andere klanten geholpen. Dat was wel erg leuk."

De oudere bijstandsgerechtigden geven aan dat gedurende de periode in de bijstand ze te maken hebben gehad met veel verschillende klantmanagers. Dat is soms lastig omdat de persoonlijke klik er wel met de ene

klantmanager is en niet met de andere. Ook hebben de verschillende klantmanagers een andere benadering, waardoor de intensiteit van de begeleiding als wisselend wordt ervaren.

Meerwaarde van inzet jobcoach

SDOA plaats veel jongeren met LKS bij een werkgever. Er is gesproken met 5 jongeren die met LKS aan de slag zijn bij een werkgever. Deze jongeren zijn erg positief over de begeleiding vanuit de jobcoach. Eén respondent zegt hierover:

"Het helpt heel erg dat ik een jobcoach heb en dat ik alles kan opschrijven dat ik alles dat ik het niet vergeet. Ik moet nu heel veel dingen opschrijven zodat ik het die dag niet allemaal ga vergeten."

De jobcoach helpt de jongeren onder andere met zaken zoals communicatie op de werkvloer en het overzicht houden op de werkzaamheden. De jongeren geven aan dat het prettig is om met enige regelmaat contact te hebben met jobcoach en te bespreken waar hij/zij tegenaan loopt. Over het algemeen geven jongeren aan dat ze voornamelijk ondersteuning kunnen gebruiken bij het ordenen van werkzaamheden. Daarnaast benoemt één jongere specifiek dat hij met de jobcoach kunnen overleggen toen hij wilde wisselen van baan.

Diverse contactpersonen vanuit SDOA

Een aantal personen geeft aan dat zij te maken hebben gehad met verschillende contactpersonen vanuit SDOA. Volgens de respondenten heeft dit ertoe geleid dat sommige respondenten een tijd geen begeleiding hebben gekregen.

"Je krijgt ook heel veel verschillende personen in de loop der jaren. Soms hoor je in een keer dat je een nieuwe hebt."

"Ik ben bij Jouw Unit terecht gekomen. Hier heb ik alle tijd gekregen om fysiek en mentaal aan te sterken. Ik had ook prima begeleiding. Als je 28 wordt, dan wordt je in een andere groep gezet. Toen ging het fout. Ik kreeg toen iemand anders. Zij werd destijds ziek. Ik kwam op een afspraak maar er was niemand. Begeleiding stond even op nul."

Behoefte aan intensieve begeleiding

Aan alle respondenten is gevraagd welke verbeterpunten zij zien t.a.v. het re-integratietraject dat zij hebben doorlopen.

"Ik vind die gesprekken en de wachttijd die daar tussen zit, vind ik best lang. Voordat je daadwerkelijk gaat beginnen."

"Ze hadden mij echt beter kunnen helpen. Van hoe ik het moet aanpakken. Ik had wel een keer de tip gekregen om op inderdaad vacatures te zoeken. Verder geen begeleiding. Ik kreeg alleen maar tips. Het heeft ook veel tijd gekost. [Naam klantmanager] was gewoon te druk. Dat vond ik gewoon niet prettig."

Ook merken we in de gesprekken dat er wisselend wordt gereageerd op de beschikbaarheid van klantmanagers. Een deel van de gesproken klanten geeft aan te merken dat klantmanagers druk zijn en niet altijd tijdig bereikbaar zijn.

6.4 Financiën

In deze paragraaf wordt ingegaan op de financiën. Hierbij zijn de volgende deelvragen leidend. Deze worden beantwoord in de subparagraaf analyse en beoordeling.

18. Welke financiële middelen worden voor re-integratie ingezet?
19. Is de inzet van financiële middelen doelmatig?

Gemeenten ontvangen via drie kanalen geld van de Rijksoverheid voor de financiering van de Participatiewet:

- het BUIG-budget (ook wel bijstandsbudget of inkomensdeel genoemd);
- het Participatiebudget;
- en de algemene uitkering in de het gemeentefonds⁴⁴.

De volgende tabel geeft aan welke gemeentelijke uitgaven met welk budget bekostigd worden.

Beschikbare budgetten	Gemeentelijke uitgaven
<i>BUIG-budget</i>	• Bijstandsuitkeringen • Loonkostensubsidies
<i>Participatiebudget</i>	• Kosten Re-integratie-instrumenten • Loonkosten en overige kosten Wsw • Plaatsing en begeleiding nieuwe doelgroep
<i>Algemene uitkering GF</i>	• Uitvoeringskosten sociale dienst

BUIG-budget

Met het BUIG-budget worden de bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidie bekostigd. Het Rijk stelt jaarlijks een macrobudget vast dat volgens een vaste verdeelsystematiek onder de gemeenten wordt verdeeld⁴⁵. Dat budget is niet geoormerkt: een gemeente mag een overschot vrij besteden, maar moet een tekort in beginsel ook zelf opvangen. Hiermee is een prikkel ingebakken voor gemeenten: wanneer gemeenten klanten uit de uitkering weten te krijgen, kunnen ze het BUIG-budget vrij besteden. Gemeenten met grote tekorten (boven de 7,5%) kunnen een beroep doen op gedeeltelijke compensatie: de vangnetuitkering.

<i>(in €1.000)</i>	2016	2017	2018	2019
Baten BUIG-budget	€ 7.673	€ 8.290	€ 8.633	€ 7.836
Lasten BUIG-budget	€ 7.565	€ 8.456	€ 8.258	€ 8.012
Saldo	€ 108	€ -166	€ 375	€ -176

⁴⁴ Vanaf 2019 is het budget Wwb- klassiek overgeheveld naar de Algemene uitkering in het gemeentefonds. Omdat het gaat om middelen voor Participatie, zijn deze in dit overzicht onder het kopje 'Participatiebudget' geplaatst.

⁴⁵ Het BUIG-budget wordt voor gemeenten vanaf 40.000 inwoners berekend volgens een objectief verdeelmodel, waarbij onder meer wordt gekeken naar kenmerken van huishoudens en de lokale arbeidsmarktsituatie. Het budget voor kleinere gemeenten wordt (deels) bepaald op basis van de historische uitgaven in die gemeenten. Landelijk zijn er (in 2019) 127 gemeenten die niet uitkomen met het toebedeelde BUIG-budget. 37 daarvan komen in aanmerking voor een vangnetuitkering. Op [deze](#) en [deze](#) locatie wordt meer informatie verstrekt over het BUIG-budget. De verdeelsystematiek staat [hier](#) beschreven.

In Berkelland is er sprake van een overschot op het budget in 2016 en 2018. In 2017 en 2019 waren er tekorten van 2%⁴⁶. Er is in deze jaren geen aanvraag voor een vangnetuitkering gedaan (dit kan pas vanaf een tekort van 7,5%). Het tekort van het BUIG budget in 2019 wordt grotendeels veroorzaakt door de uitgaven aan de Loonkostensubsidie, die steeds vaker wordt ingezet en vanuit het BUIG budget gefinancierd wordt. Uit landelijke onderzoeken blijkt dat de Loonkostensubsidie een relatief duur en tegelijkertijd een effectief instrument is voor baancreatie en baanbehoud voor klanten⁴⁷. De volgende tabel toont de stijging van de uitgaven aan de Loonkostensubsidie.

(in €1.000)	2016	2017	2018	2019
Loonkostensubsidie	€ 3	€ 108	€ 338	€ 536

Participatiebudget

De SDOA heeft geen begroting op productniveau. Dat betekent dat de uitgaven niet één-op-één te koppelen zijn aan de re-instrumenten of aan de groepen 'werk', 'perspectief' of 'meedoen'. De SDOA heeft wel gegevens aangeleverd waar op hoofdlijnen uit blijkt waarvoor middelen worden ingezet en geeft aan de uitgaven in de toekomst verder te specificeren.

Uit de volgende tabel blijkt een stijging van de bijdrage vanuit de gemeente Berkelland aan de SDOA (vanaf 2017 t/m 2019) en een stijging van de uitgaven van de SDOA in dezelfde periode. Deze stijging komt voort uit de hogere kosten uit de post 're-integratie-instrumenten'.

(in €1.000)	2016	2017	2018	2019
Bijdrage re-integratie gemeente Berkelland	€ 661	€ 549	€ 578	€ 754
Uitgaven SDOA (totaal)	€ 661	€ 549	€ 577	€ 753
- Waarvan Eigen inzet t.b.v. re-integratie	€ 402	€ 240	€ 240	€ 240
- Waarvan Re-integratie-instrumenten	€ 304	€ 313	€ 391	€ 461
- Waarvan Nieuw Beschut werk				€ 64

De kostenpost 're-integratie-instrumenten' is door SDOA als volgt gespecificeerd. We zien een stijging in de kosten van 'scholing en training' en 'overige Re-integratie inclusief Doe-team'.

(in €1.000)	2016	2017	2018	2019
Tijdelijke loonkostensubsidie	€ 30	€ 8	€ 19	€ 17
Scholing en training	€ 43	€ 26	€ 25	€ 47
Overige Re-integratie inclusief Doe-team	€ 223	€ 261	€ 335	€ 374
Klant in beeld	€ 8	€ 5		€ 19
Competentietesten		€ 9	€ 5	€ 4
No-risk Polis		€ 4	€ 7	€ -

⁴⁶ Het tekort in 2020 zal rond de €490.000 zijn. Dit is een forse verhoging. Uit gegevens en gesprekken met SDOA blijkt dat de inzet van de Loonkostensubsidie hier deels voor verantwoordelijk is. Vanaf 2022 wordt de Loonkostensubsidie op een andere manier (apart) vergoed vanuit het Rijk.

⁴⁷ Zie '[Effectiviteit en werking Loonkostensubsidie en Loondispensatie](#)'. 2018.

6.5 Duiding en Analyse: Financiën

Samenvattend stellen we het volgende: het BUIG budget is grotendeels toereikend, er is geen sprake van uitzonderlijk grote tekorten. Het tekort in 2019 wordt deels veroorzaakt door de inzet van Loonkostensubsidie, waarvan de kosten in de periode 2017-2019 stijgen van €108.000 naar €536.000. De gemeente Berkelland vangt het tekort zelf op. De SDOA geeft aan dat de BUIG en Participatiebudgetten en bijdrage van de gemeente vooralsnog toereikend zijn.

Uit de gegevens en gesprekken met SDOA blijkt dat de kosten in de periode 2017-2019 toenemen. Dit wordt grotendeels verklaard doordat er steeds meer instrumenten worden ingezet, met name voor de groep klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Om deze arbeidsfit te maken worden er ook vaker meerdere trajecten per klant ingezet.

De kosten van re-integratie-instrumenten zijn op hoofdlijnen, maar niet op product of klantgroep bekend. Dit betekent dat de kosten niet volledig uit te splitsen zijn naar instrumenten of cliëntgroepen. De SDOA heeft wel aangegeven momenteel bezig te zijn met een verdere specificering van de kosten, zodat er een beter beeld kan worden gevormd van de uitgaven per re-integratie-instrumenten.

6.6 Toekomstbestendigheid uitvoering

In deze paragraaf gaan we in op de toekomstbestendigheid. De volgende deelvraag is hierbij leidend.

20. Kan de organisatie zich aanpassen op maatschappelijke ontwikkelingen t.a.v. instroom, budget en instrumentarium.

In het kader van de ontwikkelingen omtrent het Coronavirus, is ook bekeken in hoeverre de uitvoering van de re-integratie-instrumenten toekomstbestendig is.

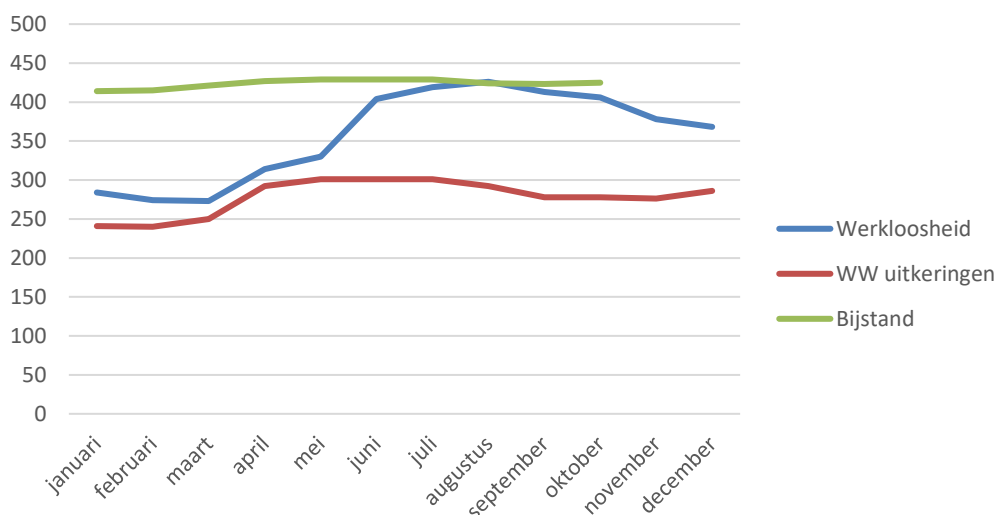
Landelijke ontwikkelingen

Aan het begin van de Corona-uitbraak in Nederland, was de verwachting dat deze grote invloed zou hebben op de Nederlandse economie en werkgelegenheid.

Landelijk is de werkloosheid toegenomen, het aantal WW-uitkeringen iets gestegen en het aantal bijstandsuitkeringen vrijwel gelijk gebleven⁴⁸. De groep die het hardst geraakt wordt door de economische gevolgen van de Corona-uitbraak zijn jongeren tussen 15 en 25 jaar, die veelal werkzaam zijn in sectoren met uitzendwerk en kortdurende contracten.

⁴⁸ Zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/cbs-cijfers-coronacrisis/wat-zijn-de-gevolgen-van-corona-voor-arbeid-en-inkomen> voor de broncijfers en meer indicatoren die betrekking hebben op de Nederlandse Arbeidsmarkt.

De effecten van de uitbraak op de arbeidsmarkt, WW-uitkeringen en bijstandsuitkeringen is (per februari 2021) in relatie tot de verwachtingen in het begin van de Corona-uitbraak (vooralsnog) relatief meegevallen. Aangenomen wordt dat de economische effecten van de Corona-uitbraak nog kunnen doorwerken. Het kan tijd kosten voordat bedrijven omvallen (eerst interen op spaargeld), waarna werknemers een WW-uitkering krijgen en wanneer deze afloopt in de bijstand geraken. In hoeverre dit daadwerkelijk gaat plaatsvinden, is niet met zekerheid te zeggen. Onderstaande grafiek geeft een overzicht van het aantal inwoners met een bijstandsuitkering, het aantal WW uitkeringen en de werkloosheid in Nederland.



Ontwikkelingen in Berkelland

Uit de interviews met de medewerkers van SDOA komt een gelijksoortig beeld naar voren. De groei van het bijstandbestand is vooralsnog meegevallen. Op basis van aangeleverde gegevens van de SDOA zien we het volgende. Per 1 januari 2020 waren er 548 inwoners die een uitkering ontvangen. Het aantal uitkeringen piekt vervolgens in mei 2020, waarbij er 568 inwoners een uitkering ontvangen. Dit neemt vervolgens weer iets af: aan het einde van het jaar waren er 561 inwoners met een bijstandsuitkering. Het aantal bijstandsuitkering is dus iets gestegen in 2020, maar niet veel hoger dan in de periode 2016-2019. Vanuit de SDOA bestaat het beeld dat Berkelland conjunctuurgevoelig is, dus kan uitslaan bij (on)gunstige economische omstandigheden.

We zien dat er flexibiliteit bij de SDOA is. Bij een mogelijke hogere instroom is het brede palet van instrumenten blijvend inzetbaar. Klantmanagers kunnen flexibel zijn in de keuzes die ze maken en de doelgroepen die ze gaan bedienen. De ontwikkelingen rondom Corona worden ook goed gemonitord door het management van SDOA, dat doorlopend contact heeft met het UWV. Uit de gesprekken maken we wel op dat wanneer de instroom in de bijstand alsnog door de Corona-uitbraak toe gaat nemen, de caseload van de klantmanagers onder druk komt te staan. Ook moet de toereikendheid van de budgetten dan goed in de gaten gehouden worden.

Recente ontwikkelingen

In de laatste fase van het onderzoek is er een gesprek georganiseerd met medewerkers van de gemeente en SDOA. Hierin zijn recente ontwikkelingen besproken⁴⁹. De SDOA geeft aan dat er in verschillende trajecten wordt gewerkt aan het ontwikkelen van prestatie-indicatoren. Binnen het traject Samen aan het Stuur

⁴⁹ Dit betreffen recente ontwikkelingen die na 2019 hebben plaatsgevonden, en dus net na de onderzoeksperiode van 2016-2019 plaats hebben gevonden. Hiermee hebben we beter inzicht gekregen in lopende zaken, zodat wij een goed inzicht hebben gekregen in de ontwikkelingen rondom de Corona-uitbraak (zie ook de volgende subparagraaf 'toekomstbestendigheid') en de conclusies een aanbeveling goed aansluiten op de huidige situatie.

wordt er gewerkt aan het ontwikkelen van KPI's en de SDOA overweegt om mee te doen aan een landelijke pilot (Dennis en Eva), waarmee prestaties beter inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Daarnaast heeft de gemeente in het kader van vroegsignalering schulden een project uitgevoerd, waarbij schulden van inwoners beter en sneller in kaart kunnen worden gebracht. Gegevens omtrent schulden zijn (o.a. vanwege AVG en ICT) nog niet volledig beschikbaar voor SDOA, en worden nog niet opgenomen in klantdossierinformatie en managementinformatie. Daarnaast voert Berenschot momenteel een onderzoek uit naar de formatie van SDOA, waarvan de resultaten snel beschikbaar worden gemaakt.

6.7 Duiding en Analyse: gevolgen Corona-uitbraak

De impact van de Corona-uitbraak op de arbeidsmarkt, WW-uitkeringen en bijstandsuitkeringen is (per januari 2021) in relatie tot de verwachtingen in het begin van de Corona-uitbraak (vooralsnog) relatief meegevallen. Aangenomen wordt dat de economische effecten van de Corona-uitbraak nog kunnen doorwerken. Het kan tijd kosten voordat bedrijven omvallen (eerst interen op spaargeld), waarna werknemers een WW-uitkering krijgen en wanneer deze afloopt in de bijstand geraken.

De landelijke en Berkellandse trends zijn opvallend. Aan het begin van de Corona-uitbraak werd door economen en de overheid een hoge werkloosheid en instroom in WW en bijstand gevreesd. Deze instroom is vooralsnog uitgebleven. Definitieve verklaringen zijn hier nog niet voor. Er zijn aanwijzingen dat de economische steunpakketten van het Rijk een positief effect hebben: ondanks economische stilstand, zijn werkgevers in staat lonen door te betalen. Ook kan het zijn dat mensen ander werk vinden. Tegelijkertijd betekent dit dat er mogelijk sprake is van 'verborgen' werkloosheid: inwoners zullen op papier nog aan het werk zijn en loon krijgen van hun werkgever, maar wel bij bedrijven die drijven op de steunpakketten nog in een later stadium kunnen omvallen. Ook kan er sprake zijn van 'latente' werkloosheid: mensen gaan werken bij een nieuwe werkgever waar ze onder hun niveau werken en minder loon krijgen dan bij hun vorige baan. Wel zien we duidelijke ontwikkelingen bij jongeren: in 2020 werken er landelijk gemiddeld bijna 10% minder jongeren dan in 2019. Jongeren hebben veel moeite om een baan te vinden en in te stromen op de arbeidsmarkt.

Er is gekeken in hoeverre de uitvoeringsorganisatie flexibel kan omgaan met maatschappelijke ontwikkelingen, zoals de huidige Corona-pandemie. Bij een mogelijke hogere instroom is het brede palet van instrumenten blijvend inzetbaar. Klantmanagers kunnen flexibel zijn in de keuzes die ze maken en de doelgroepen die ze gaan bedienen. De ontwikkelingen rondom Corona worden ook goed gemonitord door het management van SDOA, dat doorlopend contact heeft met het UWV, om te bekijken wat de eventuele verwachte instroom vanuit de WW naar de bijstand is.

Er zijn wel enkele knelpunten. Uit de gesprekken maken we wel op dat wanneer de instroom in de bijstand alsnog door de Corona-uitbraak toe gaat nemen, de caseload van de klantmanagers onder druk komt te staan. Daarbij moet goed opgelet worden dat de groep 'meedoen' niet in de verdrukking komt, wanneer er door nieuwe instroom meer aandacht wordt gegeven aan groepen die een kortere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Ook moet de toereikendheid van de budgetten dan goed in de gaten gehouden worden.

6.8 Informatievoorziening aan college

In deze paragraaf reflecteren we op bovenstaande informatie en de toegankelijkheid van deze informatie voor het college. De volgende deelvragen zijn hierbij leidend:

21. Op welke wijze wordt het college geïnformeerd over de voortgang?

22. Wordt het college op een toegankelijke manier geïnformeerd over de effecten van het beleid?

Het college wordt geïnformeerd middels de P&C cyclus van de SDOA (begroting, jaarstukken en bestuursrapportages). Daarnaast zijn er de monitorings- en tussenrapportages. Rapportages en P&C documenten worden regelmatig en tijdig aangeleverd. De rapportages geven inzicht in de budgetten (BUIG en werkbudget) en de bestandsontwikkeling. Er wordt aangegeven wat de uitstroom uit de bijstand is, maar of deze uitstroom het gevolg is van inzet van re-integratie-instrumenten is niet duidelijk. Er worden hier geen prestatie-indicatoren over vermeld (alleen over het aantal uitgevoerde trajecten). Ook worden er geen prestatie-indicatoren op het gebied van participatie beschreven (wanneer uitstroom niet mogelijk is, maar het participeren aan de samenleving een doel van het instrument is). De rapportages bieden beperkt inzicht in het effect van de instrumenten. We merken op dat het college regelmatig en toegankelijk wordt geïnformeerd. De informatie wordt tijdig, proactief en op overzichtelijke wijze aangeboden door SDOA. De kwaliteit is over het algemeen goed. Budgetten en bestandsontwikkeling zijn te volgen. Echter wordt er geen koppeling gemaakt tussen de inzet van instrumenten en de (beoogde en gerealiseerde) effecten en de ingezette middelen per (type) instrument.

7. Informatievoorziening en rol van de gemeenteraad

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de informatievoorziening aan de raad en de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad. Paragraaf 7.1 gaat in op de informatievoorziening aan en sturing van de gemeenteraad. In 7.2 worden de raadsvragen en betrokkenheid van de raad in de onderzoeksperiode beschreven. De volgende deelvragen zijn leidend in dit hoofdstuk.

- 26. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd?
- 27. Wordt de gemeenteraad op toegankelijke wijze geïnformeerd over prestaties en effecten?
- 28. Vindt tussentijdse bijsturing op het gebied van beleid/ instrumentarium plaats?

7.1 Informatievoorziening aan en sturing van de raad

Informatievoorziening

De gemeenteraad wordt op verschillende manieren geïnformeerd over re-integratie: middels de planning en control cyclus van de gemeenschappelijke regeling SDOA, en via de raadsinformatie- /collegebrieven. In de P&C documenten van 2016 t/m 2020 wordt de volgende informatie gegeven:

- Meerjarenbegroting;
- Jaarrekening;
- Bestuursrapportages.

In de begroting en de jaarrekening wordt de raad geïnformeerd over de budgetten. In de bestuursrapportages van SDOA worden de in- en uitstroomcijfers gepresenteerd. Hiermee wordt de raad op hoofdlijnen geïnformeerd over de ontwikkelingen van het bestand. De raad wordt niet geïnformeerd over de effectiviteit van de inzet van de diverse re-integratie-instrumenten.

Raadsleden hebben aangegeven dat de bestuursrapportages over de jaren zijn verbeterd. Desondanks hebben een aantal raadsleden een grotere informatiebehoefte dan de huidige planning en control cyclus van de SDOA. De raad heeft als suggestie meegegeven graag geïnformeerd te willen worden aan de hand van een kwartaalrapportage. Het college heeft hiermee ingestemd. In de toekomst zal hiermee geëxperimenteerd worden en zal de raad ook middels kwartaalrapportages worden geïnformeerd.

In het groepsgesprek met diverse raadsleden is tevens de wens uitgesproken om meer kwalitatieve gegevens te ontvangen. Er is behoefte aan informatie achter de uitstroomcijfers. Enkele raadsleden geven aan dat cliëntervaringsonderzoeken aangevuld met kwalitatieve ervaringen van cliënten zou helpen om meer zicht te krijgen op de kenmerken van het bestand, maar ook de ervaringen van de bijstandsgerechtigden.

Kennis raadsleden van re-integratie-instrumenten

De raad kent op hoofdlijnen de instrumenten voor re-integratie. In het gesprek met de medewerkers van de gemeente is aangegeven dat de instrumenten ook vrij technisch zijn en dat ze raadsleden niet willen belasten met deze informatie. Raadsleden geven aan dat ze het gevoel hebben dat er voldoende instrumenten zijn, maar niet kunnen bepalen in hoeverre er ook duidelijke keuzes worden gemaakt t.a.v. de inzet van de instrumenten. We merken in het gesprek met de raad dat de materie (landelijke kaders en regelgeving omtrent instrumenten et cetera) als complex worden ervaren. Dit maakt het voor raadsleden ook lastig om te sturen op effectiviteit van de instrumenten.

Toelichting bestuursrapportage SDOA en meeloopdagen

Verschillende raadsleden hebben aangegeven het prettig te vinden dat de directeur van SDOA een inhoudelijke toelichting geeft op de stukken uit de P&C cyclus. Een aantal raadsleden geeft aan dat dit vaker mag dan één keer per jaar. Eerder heeft de raad heeft het college verzocht om een informatieavond te organiseren. Hier zijn zij door SDOA geïnformeerd over de belangrijks ontwikkelingen en vraagstukken uit de jaarrekening en begroting.

De raadsleden geven aan dat er verschillende mogelijkheden zijn geweest om mee te lopen en op deze wijze meer inzicht te krijgen hoe het er in de praktijk aan toe gaat. Uit de gesprekken met de medewerkers van SDOA blijkt ook dat raadsleden welkom zijn om mee te lopen bijvoorbeeld in de spreekkamer om op deze wijze een goed beeld te kunnen vormen van de uitvoeringspraktijk. Zowel de raadsleden als de medewerkers van SDOA hebben geconstateerd dat van deze mogelijkheid tot op heden nog weinig gebruik van is gemaakt mede als gevolg van de werkdruk van de raad.

7.2 Raadsvragen en betrokkenheid

Raadsvragen

Tussen 2016 en 2020 heeft de raad op een aantal punten raadsvragen gesteld. Onderstaand wordt een overzicht gegeven van de raadsvragen (en antwoorden hierop) die zijn gesteld.

- In augustus 2020 zijn er naar aanleiding van de verordening Sociaal Domein 2021 een aantal technische vragen gesteld. Een aantal vragen gingen over de inhoud van de re-integratie-instrumenten en de werkervaringsplaats. Er werd aangegeven dat er onduidelijkheden bestaan omtrent de rechten en plichten die hierbij gehanteerd worden, zoals maximaal aantal uren per dag/week dat een bijstandsgerechtigde mag werken. De vraag werd gesteld op welke wijze hier naar cliënten beter over gecommuniceerd kan worden. Antwoord: betreft voornamelijk uitvoeringsafspraken gemaakt tussen SDOA en betrokken inwoner. Hierbij wordt vastgelegd wat werktijden zijn, het aantal uren per week en welke werkzaamheden er verricht moeten worden.
- In januari 2019 zijn naar aanleiding van de tweede bestuursrapportage van SDOA technische vragen gesteld over de status van het meedoenarrangement/ -applicatie⁵⁰ van SDOA. Het meedoenarrangement is volgens een fractie nog niet inhoudelijk ter besluitvorming aan de raad voorgelegd. De fractie vraagt zich af of een webapplicatie een geschikt middel is voor mensen met een minimum inkomen. Antwoord: de besluitvorming rondom de aanschaf van de meedoenapplicatie gaat over de bedrijfsvoering van SDOA en is daarom voorbehouden aan het DB en AB van SDOA. Uit onderzoek blijkt dat 97,1 procent van de Nederlandse huishoudens toegang heeft tot internet. Daarnaast zijn er openbare voorzieningen, zoals bibliotheek. De applicatie moet het eenvoudiger maken om gebruik te maken van minimaregelingen.
- In september 2018 zijn een aantal schriftelijke vragen gesteld over het raadsvoorstel 'Wijziging Gemeenschappelijke Regeling Sociale Dienst Oost-Achterhoek'. Gevraagd werd o.a. om de cliëntenraad als onderdeel van de organisatie van SDOA op te nemen. Antwoord: de suggestie om de cliëntenraad in de GR vast te leggen kan om wettelijke redenen niet worden overgenomen.
- Daarnaast werd de schriftelijke vraag gesteld in hoeverre de verbreding van de taken van SDOA, voortaan brede sociale domein en niet langer meer uitsluitend werk en inkomen, strookt met de uitkomsten van de informatiedag waar de raad aanwezig is geweest. Antwoord: vanuit de

⁵⁰ De meedoenapplicatie is een digitaal instrument voor inwoners waarmee zij op een eenvoudige en snellere manier gebruik kunnen maken van de meedoenregeling. De meedoenregeling betreffen regelingen voor minima, uitgevoerd door SDOA (bijvoorbeeld kindregelingen).

Participatiewet vloeien nieuwe taken voort. De uitvoering van de Participatiewet is overgedragen aan SDOA. Zij blijven zich richten op de in artikel 4 vastgelegde primaire taken. Daar waar sprake is van overdracht richting jeugdzorg of richting begeleiding in het kader van de Wmo zal dat onverkort plaatsvinden.

Betrokkenheid

De uitvoering van de Participatiewet is volledig belegd bij de SDOA. Zowel de beleidsmedewerkers van de gemeente alsook de beleidsmedewerkers van de sociale dienst geven aan dat de raad hierdoor bijna automatisch wat meer op afstand staat.

De gemeenteraad is betrokken geweest bij het opstellen van de lokale beleidskaders voor het sociaal domein. Uit het groepsgesprek met de gemeenteraad blijkt dat enkele raadsleden aangeven onvoldoende betrokken te zijn geweest bij het voortraject van de kaderstelling. Daarnaast wordt aangegeven dat meer gedetailleerde informatie van belang is om hier ook gedegen beslissingen over te kunnen nemen.

In de gesprekken met de beleidsmedewerkers van SDOA wordt aangegeven dat de raad de wens heeft geuit om nauwer betrokken te zijn bij SDOA. Er wordt aangegeven dat het ook van belang is om de raad goed te betrekken en te informeren omdat de dienstverlening van de SDOA en de problematiek van de doelgroep anders niet goed wordt begrepen.

Bijlage 1: Kenmerken bestand

Op basis van de kenmerken van het bestand, hebben we onderstaande persona's gemaakt. Deze geven een overzichtelijk beeld in de kenmerken van de klanten die een uitkering ontvangen.



Er zijn in 2019 **511 huishoudens** die een bijstandsuitkering ontvangen. **594 inwoners** ontvangen een bijstandsuitkering. De trend van 2017 t/m 2019 is **dalend**, het aantal huishoudens en mensen met een uitkering neemt in deze periode af.



54% is een **vrouw**



1 op de 6 van de klanten is een **statushouder**.



6 op de 10 klanten is **alleenstaand**



1 op de 10 van de klanten is een **alleenstaande ouder**



Bijna 4 op de 10 van de klanten ontvangt **langer dan 5 jaar een uitkering**



1 op de 7 klanten is **jonger dan 27**



1 op de 4 klanten is **ouder dan 55 jaar**



2 op de 10 klanten kan **direct bemiddeld worden naar werk**



4 op de 10 klanten is **niet in staat om te werken door beperkingen of de persoonlijke situatie**.



De helft van de klanten (waarvan het opleidingsniveau in beeld is) heeft **geen startkwalificatie**. Dit betekent dat zij een mbo1 diploma of lager hebben.

Bijlage 2: Persona's

Voor het onderzoek hebben we telefonische interviews gehouden met 6 groepen klanten. Per groep hebben we 5 klanten gesproken. De informatie uit deze gesprekken hebben we geabstraheerd, waarmee we een aantal persona's hebben gecreëerd. Deze zijn niet terug te herleiden naar individuen. Met deze persona's schetsen we een beeld van de persoonlijke situatie van de verschillende klanten, de mogelijkheden die ze hebben en de uitdagingen waar ze voor staan.

Alleenstaande ouder zoekend naar werk

Lieke is 34 jaar, heeft twee kinderen en is gescheiden. Ze ontvangt sinds 2015 een bijstandsuitkering.

Voordat ze in de bijstand kwam, zat Lieke in de ziektewet wegens fysieke gezondheidsklachten.

Ondanks dat Lieke is vrijgesteld van een sollicitatieplicht, is ze vrijwilligerswerk gaan doen.



- Lieke heeft het traject 'In je eigen kracht' gevolgd. Via het traject heeft Lieke meer inzicht gekregen in wat ze in de toekomst zou willen
- Lieke heeft veel steun aan gehad haar klantmanager
- Lieke haalt veel voldoening uit haar vrijwilligerswerk. Toch wil ze in de toekomst graag weer een betaalde baan. Wegens haar gezondheidsklachten is het een uitdaging om een passende baan te vinden

"Met mijn klantmanager heb ik hele diepe en persoonlijke gesprekken gevoerd. Ook over mijn medische toestand. Zij was echt een goed luisterend oor. Ze heeft mij ook geholpen bij het zoeken naar mijn huidige vrijwilligerswerk"

Oudere werkzoekende

Frans is 59 jaar. Hij heeft in zijn loopbaan verschillende functies bekleed bij verschillende bedrijven. Ook heeft hij internationaal veel werkervaring opgedaan.

In 2012 raakte Frans zijn baan kwijt. Nadat Frans eerst een tijd een WW-uitkering heeft ontvangen, zit hij inmiddels al een paar jaar in de bijstand. Momenteel werkt hij als vrijwilliger bij een stichting.



- Frans heeft de Motus-training gevolgd waarin onder andere aandacht werd gegeven aan het schrijven van sollicitatiebrieven
- Frans geeft aan dat de Motus-training een specifiekere invulling zou moeten krijgen voor 45 plussers die in een vergelijkbare situatie zitten als Frans
- Frans is benieuwd naar de mogelijkheden m.b.t. de inzet van Loonkostensubsidie voor bijstandsgerechtigden boven de 45

"Ik kan werkgevers niet duidelijk maken dat ik interessant ben, ondanks mijn leeftijd. Ik heb natuurlijk wel heel veel ervaring. Ik ben er dan wel een poosje tussenuit maar die ervaring ben ik niet kwijt."

Jongere met ondersteuning van Jobcoach

Lars is 25 jaar, woont op zichzelf en werkt 28 uur in de logistiek.

Lars heeft last van concentratieproblemen en heeft in zijn relatief korte loopbaan verschillende tijdelijke contracten gehad.

Lars heeft nu een jobcoach met wie hij elke twee weken contact heeft.



- Lars heeft veel vrijwilligerswerk gedaan. Het ene werk paste hem beter als het andere
- Lars wilde graag zijn vrachtwagenrijbewijs halen. Echter wegens de drukte in zijn hoofd is besloten om hier nog mee te wachten
- Lars is erg positief over de begeleiding van de jobcoach. De jobcoach helpt Lars bij het structureren van zijn werkzaamheden en het opstellen van takenlijsten

"Elke keer ontslagen worden is niet leuk. Ik doe wel gewoon mijn best. Ik heb concentratieproblemen. Ik hoop dat ik als ik mijn werk goed blijf doen, dat ik op 1 april een vast contract krijg. Dat is echt mijn belangrijkste doel"

Jongere aan het werk met LKS

Tim is 21 jaar, woont bij zijn ouders en heeft op de praktijkschool gezeten.

De SDOA is in de tijd dat Tim nog op school zat, regelmatig langs gekomen om contact te leggen en Tim te informeren over ondersteuning.

Hiermee is onder andere geprobeerd om te voorkomen dat Tim uit beeld raak. Tim werkt inmiddels 32 uur in de week met Loonkostensubsidie in een magazijn.



- Tim heeft direct begeleiding gekregen vanuit de klantmanager van de SDOA die zich specifiek op jongeren richt
- Tim heeft een lichte verstandelijke beperking. Zijn jobcoach helpt Tim om overzicht te houden bij zijn uit te voeren werkzaamheden.
- Toen Tim van baan wilde switchen heeft zijn jobcoach en klantmanager hem hierbij ondersteund

"Vier jaar geleden was ik gelijk in contact met de sociale dienst. Ik heb drie verschillende personen gehad. Ik ben meteen bij een stageplek aan de slag gegaan. Zonder vergoeding voor mijn baas kon ik niet verder komen, maar hier heeft de sociale dienst voor kunnen zorgen"

Statushouder

Maryam is 28 jaar en komt uit Syrië. Ze woont sinds 2016 in Nederland samen met haar drie dochters.

Ze is in Nederland gescheiden van haar man.

Maryam heeft in Syrië alleen de basisschool gevolgd. Ze heeft verder geen diploma's.

Ze heeft de inburgering succesvol doorgelopen en spreekt Nederlands.



- Maryam heeft de cursus 'Op weg naar Werk' gevolgd. Ze heeft hier geleerd hoe ze werk kan zoeken, op welke wijze ze contact kan opnemen met werkgevers en hoe ze een CV opstelt
- Via Interbeek heeft ze een taalmaatje. Haar taalmaatje helpt haar naast het leren van de Nederlandse taal ook op andere gebieden, bijvoorbeeld bij het ontcijferen van brieven en het verbeteren van haar digitale vaardigheden
- Maryam heeft nog geen concreet en helder beeld van wat ze zou willen en kunnen in Nederland en wat hiervoor nodig is. Hier zou ze graag hulp bij willen

"Ik wil graag een betaalde baan of naar school, maar ik ben alleen met de kinderen. Je moet bijvoorbeeld om half acht op stage zijn, dan moet ik nadenken over hoe ik dat allemaal moet gaan regelen. Mijn moeder zou kunnen oppassen, maar die woont ver weg"

Bijlage 3: Klantreis



Op deze pagina wordt de klantreis schematisch weergegeven. In de praktijk verschilt de klantreis per klant afhankelijk van de hulpvraag en persoonlijke situatie. Elke situatie is uniek, dus ervaringen zullen per klant verschillen. Ook heeft de samenwerking tussen de verschillende partijen (Voormekaarteams, SDOA, WSPA en hulpverlening op het gebied van WMO of Jeugdzorg invloed op het verloop van het proces.



4a. Ontheffing



STAP

1. Melding



2. Brede intake



3. Beoordeling



4b. Intake re-integratietraject



5. Uitvoering re-integratietraject



PROCES

- De inwoner doet een melding voor een aanvraag van een uitkering.
- Dit kan bij het gemeentehuis of de Voormekaarteams.
- Voor de aanvraag van een bijstandsuitkering dient de inwoner zich in te schrijven op werk.nl, waarmee de inwoner als werkzoekend wordt geregistreerd.
- De aanvraag wordt in behandeling genomen, waarna de inwoner zich voor een brede intake moet aanmelden.

- Na de melding wordt een brede intake uitgevoerd.
- De inwoner verstrekt informatie over de inkomenssituatie, op basis waarvan een besluit kan worden genomen voor het verstrekken van een uitkering.
- Daarnaast wordt in de brede intake een gesprek gevoerd en de competenties en arbeidsniveau van de inwoner in beeld gebracht.
- De brede intake vindt plaats bij de SDOA door de klantmanager die in het vervolg het eerste aanspreekpunt is voor de inwoner.

- Na de intake vindt de beoordeling plaats.
- Op basis van de aangeleverde gegevens wordt getoetst of de inwoner in aanmerking komt voor een bijstandsuitkering en deze bij goedkeuring verstrekt.
- Ook wordt in deze fase door de klantmanager (op basis van het arbeidsniveau en competenties) beoordeeld of de inwoner in aanmerking komt voor een re-integratietraject. Er wordt gekeken welke van de trajecten mogelijk nuttig kunnen zijn voor de inwoner.

- Wanneer de klant niet voldoende arbeidsfit is, krijgt deze een ontheffing. Er is dan geen sollicitatieplicht.
- Wanneer de klant wel arbeidsfit is, wordt deze uitgenodigd voor een intakegesprek voor het re-integratietraject. Hierin worden opties voor re-integratietrajecten voorgelegd aan de klant en een keuze gemaakt voor een re-integratietraject.
- Er wordt hierbij een plan opgesteld waarin wordt aangegeven wat de doelen van het doorlopen van het re-integratietraject zijn.

- De inwoner neemt deel aan het re-integratietraject.
- De klantmanager blijft aanspreekpunt en monitort de voortgang aan de hand van het persoonlijke plan en biedt (waar nodig) ondersteuning.
- In de praktijk kunnen meerdere trajecten tegelijkertijd ingezet worden. Zo kan een klant geplaatst worden met Loonkostensubsidie, en tegelijkertijd een Jobcoach aangewezen krijgen die ondersteuning biedt.

TOELICHTING

Het proces omtrent de melding verschilt per type doelgroep. Voor statushouders geeft het COA een melding af bij SDOA dat er iemand in de gemeente geplaatst wordt. De SDOA onderhoudt actief contact met scholen om kwetsbare jongeren in beeld te krijgen, die in aanmerking kunnen komen voor loonkostensubsidie.

De brede intake is een belangrijke stap om een beeld te krijgen van het arbeidsniveau en de competenties. Aan de hand hiervan wordt het dossier van de klant opgesteld. Er wordt hier een eerste inschatting gemaakt door de klantmanager.

De klantmanager van SDOA is verantwoordelijk voor de beoordeling en de intake voor het re-integratietraject. Op basis van de brede intake wordt beoordeeld in welke doelgroep de klant valt (perspectief, meedoen, werk) en wordt bekeken of de klant in aanmerking komt voor een traject of juist voor een ontheffing.

Wanneer de klant in aanmerking komt voor een traject, wordt deze stap verder uitgewerkt in samenwerking met WSPA en werkgevers. Er wordt bij deze partijen nagegaan of de competenties van de klant aansluiten bij de vraag van de werkgever.

Veel ingezette instrumenten zijn: coaching, trainingen of directe plaatsingen bij werkgevers.

Afhankelijk van het arbeidsniveau van de klant en het type instrument is het doel van het traject uitstromen naar werk, versterken van competenties of het deelnemen aan de samenleving (bijvoorbeeld in de vorm van vrijwilligerswerk).

Bijlage 4: Doelen in beleidsdocumenten

Hieronder worden de beleidsdoelen geïnventariseerd uit de verschillende documenten beschreven.

Samen Denken, Samen Doen

In het beleidskader 'Samen Denken, Samen Doen' worden verschillende thema's geïdentificeerd waar de gemeente op wil inzetten. Met betrekking tot re-integratie worden de thema's 'Werken vanuit de bedoeling', 'Meedoen' en 'Armoede' beschreven.

Met 'werken vanuit de bedoeling' wordt bedoeld dat de activiteiten van de gemeente zoveel mogelijk aansluiten bij de leefwereld van inwoners. Vertrouwen en ruimte voor het handelen van professionals staat centraal (in tegenstelling tot procedures en processen). Dit moet leiden tot minder regels, standaardprocedures en meer eigenaarschap bij professionals.

Hierbij worden enkele ambities genoemd⁵¹:

- Bewustwording creëren bij alle partijen: wat betekent werken vanuit de bedoeling?
- Verankeren van deze werkwijze. Nog meer werken volgens het principe 'één gezien, één plan, één regisseur'.

Op de thema's 'meedoen' en 'armoede' worden veel verschillende ambities beschreven, zoals⁵²:

- "nieuwe, aanvullende vormen van werk of dagbesteding ontwikkelen voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- nieuwe tussenvormen van werk creëren die voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt de stap van school naar werk mogelijk maakt;
- betere mogelijkheden voor verenigingen, vrijwilligers en belangenorganisaties om inwoners die dat willen te helpen participeren;
- innovatieve samenwerkingsvormen creëren met ondernemers (Social Return On Investment, MVO en Sociaal Ondernemen).
- snel, slim en verantwoord signalen van (dreigende) armoede delen met elkaar;
- oorzaken van armoede aanpakken, zoals analfabetisme en laaggeletterdheid,
- opleidingsniveau, psychiatrische problematiek, onverantwoord uitgavenpatroon, stapeling van zorgkosten, langdurige werkloosheid en generatiearmoede;
- we versterken de keten die begeleiding biedt bij armoede en schulden;
- we willen mensen die in armoede leven en geen werk hebben, indien mogelijk, toeleiden naar een betaalde baan";

Daarnaast wordt er in het kader enkele doelen omtrent monitoring beschreven⁵³:

- "We vinden het belangrijk om te weten of we onze doelstellingen halen, wat gaat er goed en waar kan het beter? [...] Daarvoor gebruiken we onder andere data, die we scherp analyseren en verwerken tot een integrale monitor sociaal domein. Dit resulteert vervolgens weer in relevante actiepunten."

In de 'Verantwoordingsrapportage Sociaal Domein', die vanaf 2019 wordt opgesteld, wordt per thema kwalitatief aangegeven wat de voortgang is van de verschillende acties die ondernomen worden.

⁵¹ Geparafraseerd vanuit 'Samen Denken, Samen Doen', p. 18.

⁵² Dit betreft een niet uitputtende lijst van ambities. In totaal worden er op de thema's meedoen en armoede 17 verschillende ambities genoemd.

⁵³ Samen Denken, Samen Doen, p. 40.

Uitvoeringsprogramma Samen Denken Samen Doen

In het uitvoeringsprogramma bijbehorend bij het kader 'Samen Denken, Samen Doen', worden acties geformuleerd die bij de ambities horen. Dit betreffen acties van de gemeente en/of SDOA. Aangegeven wordt wat de stappen zijn, wanneer deze gestart worden en wat de status is (met het gekleurde ruitje). Ter illustratie worden hier enkele acties bijbehorend bij de ambities getoond.

PLANNEN	STAPPEN	START
Definitie, missie en visie bepalen voor werken vanuit de bedoeling.	- Kantelteam samenstellen met stakeholders - Definitie vaststellen - Draagvlak onderzoeken - PvA	2018
Definitie, missie en visie van werken vanuit de bedoeling delen met de stakeholders	- Boekje maken met praktijkvoorbeelden - Bijeenkomsten organiseren op verschillende niveaus - Draagvlak creëren 'Businesscase' ontwikkelen	2018 / 2019

Programmabegroting Gemeente Berkelland

In de programmabegroting van de gemeente Berkelland wordt re-integratie (en Participatiewet) een aantal keer genoemd. In de programmabegroting van 2020 wordt genoemd⁵⁴:

- "We maken duurzame verbindingen met ondernemers en organisaties gericht op de inzet van kwetsbare medewerkers onder de Participatiewet"
- "Voor de doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt zorgen we voor een doorgaande ontwikkellijn, waarin zij integraal ondersteund worden"

Programmabegroting SDOA

De programmabegroting van de SDOA deelt de doelstellingen in op basis van 4 programma's⁵⁵. In deze programma's worden met betrekking tot re-integratie de volgende doelstellingen beschreven.

Programma Werk en activering

In het programma 'Werk en Activering', wordt de volgende doelstelling genoemd⁵⁶:

- "Iedere uitkeringsgerechtigde in de Participatiewet, met grote voorkeur te bemiddelen naar regulier werk, waardoor de financiële zelfredzaamheid toeneemt. Indien dit nog niet mogelijk is, dan wordt de uitkeringsgerechtigde geactiveerd om een maatschappelijke bijdrage te leveren."

Deze doelstelling wordt vervolgens gespecificeerd voor verschillende doelgroepen⁵⁷:

- "De SDOA legt zich de opdracht op om arrangementen te ontwikkelen voor alle doelgroepen en branches. De klanten zijn verdeeld in drie categorieën: Werk, Perspectief en Meedoen. Elke categorie heeft een eigen doel. Zo wordt een werkzoekende "Werk" bemiddeld naar werk. Voor een werkzoekende met "Perspectief" op werk wordt een traject ingezet zodat hij daarna kan uitstromen naar werk. Een uitkeringsgerechtigde die ingedeeld is in de groep "Meedoen" wordt begeleid om deel te nemen aan georganiseerde activiteiten om er zo voor te zorgen dat iedereen mee kan doen."

Vervolgens wordt deze doelstelling verder uitgesplitst naar doelstellingen én operationele doelstellingen voor verschillende subgroepen en -onderwerpen. Hieraan zijn risico's en kansen, en verschillende acties gekoppeld.

Programma Inkomen

in het programma 'Inkomen' wordt de volgende doelstelling geformuleerd.

- "Het bieden van een tijdelijke inkomensvoorziening aan inwoners die dit nodig hebben heeft als doel de inwoners meer te laten participeren binnen de maatschappij. Hierdoor wordt de zelfredzaamheid vergroot en de afhankelijkheid van een uitkering of aanvullende inkomensondersteuning verkleind."

Hierbij worden de volgende operationele doelstellingen genoemd:

- "Het aantal uitkeringsgerechtigden per ultimo 2020 ligt 2% lager dan de eindstand 2019"
- "De aanvragen levensonderhoud worden tijdig en binnen de wettelijke termijnen afgehandeld."

⁵⁴ Programmabegroting Gemeente Berkelland, p. 36.

⁵⁵ Werk en Activering, Inkomen, Ondersteuning en Overhead en Algemene Kosten

⁵⁶ Programmabegroting SDOA 2020, p. 6

⁵⁷ Idem.

Ook hier worden per deelonderwerp verdere subdoelstellingen en operationele doelstellingen geformuleerd. Op het gebied van handhaving worden de volgende doelstellingen geformuleerd.

- "Inzetten op preventieve handhaving om daarmee het rechtmatig gebruik op voorzieningen te vergroten en de spontane nalevingsbereidheid onder uitkeringsgerechtigden te vergroten.
- Een juiste en volledige informatievoorziening over de na te leven plichten richting inwoners, zodat inwoners weten wat er van hen verwacht wordt;
- Signalen over schending van de inlichtingenplicht en het niet voldoen aan de re-integratieverplichtingen bespreken met de inwoner en hierop vervolgacties nemen."

Op het gebied van 'werken vanuit de bedoeling' worden de volgende doelstellingen geformuleerd.

- "De individuele dienstverlening verandert. SDOA denkt vanuit de klant. Het intakeproces is integraal (werk en inkomen) vormgegeven. De besluitvorming verloopt oplossingsgericht en snel. Wet- en regelgeving wordt gezien als hulpmiddel om te werken volgens de bedoeling.
- SDOA werkt sociaal domein breed vanuit een afwegingskader voor het leveren van maatwerk."

Bijlage 5: Normenkader

Hieronder wordt het normenkader weergegeven. Per deelvraag wordt de bijbehorende norm aangegeven. Wanneer het om een beschrijvende vraag gaat, is er geen bijbehorende norm opgenomen.

Landelijke kaders

1. Wat zijn de landelijke kaders?

Beleid

2. In welke kaders staat het beleid beschreven?
 - De gemeente Berkelland/SDOA heeft haar re-integratiebeleid vastgelegd.
3. Wat zijn de doelen van het re-integratiebeleid?
 - De doelstellingen van het re-integratiebeleid zijn in specifieke en meetbare activiteiten en resultaten beschreven en de relatie tussen doelstellingen, activiteiten en resultaten is expliciet, logisch onderbouwd en vastgelegd.

Kenmerken bestand

4. Wat zijn de kenmerken van het bestand?
5. Hoe ontwikkelt het bestand zich?
6. Wat zijn verklarende factoren voor de ontwikkelingen?
 - De gemeente Berkelland heeft kennis van de instroom, doorstroom en samenstelling van de doelgroep.
 - De gemeente Berkelland/SDOA deelt het bestand in op basis van:
 - doorlooptijd;
 - afstand tot de arbeidsmarkt / slagingskans re-integratie;
 - samenhangende problematiek en andere relevante dossiers op aanpalende beleidsterreinen die van invloed zijn op de doelgroepen.

Re-integratie-instrumenten en organisatie

7. Welke partijen zijn betrokken bij de uitvoering van de re-integratietrajecten?
8. Welke re-integratie-instrumenten worden ingezet?
9. Wat is het beoogde effect van de re-integratie-instrumenten?
 - Per doelgroep zijn beoogde effecten beschreven. De gemeente Berkelland hanteert dus prestatie-indicatoren die inzicht bieden in het behalen van de doelen.
10. Waarom is gekozen voor de inzet van deze re-integratie-instrumenten?
 - De keuze voor instrumenten sluit aan bij het beleid en bij de onderscheiden doelgroepen. Er ligt een duidelijke visie/analyse en afweging ten grondslag aan de gekozen instrumenten door de gemeente Berkelland.
11. Op basis van welke overwegingen wordt bepaald welke instrumenten worden ingezet?
 - De gekozen prioritering heeft plaatsgevonden op basis van een analyse /vaste systematiek die inzichtelijk is en door iedereen wordt gehanteerd.
 - Uitvoerenden (klantmanagers) hebben voldoende handelingsruimte om het beleid uit te voeren en trajecten af te stemmen op de behoefte van de bijstandsgerechtigden.
 - Trajecten worden aangeboden op basis van de duur van de zoekperiode naar werk, en zijn bijpassend bij de kenmerken van de cliënten.
12. Welke doelgroepen volgen re-integratietrajecten?
13. Hoe ziet het re-integratieproces er voor verschillende doelgroepen in de praktijk uit?
14. Hoe verloopt de samenwerking tussen verschillende partijen bij de uitvoering van re-integratie-instrumenten?
 - Er is voldoende ambtelijke capaciteit (in uitvoering / bij klantmanagers) om trajecten uit te voeren.
 - Er is regelmatig afstemming tussen de gemeente Berkelland en de betrokken uitvoeringsorganisaties bij de uitvoering van het beleid en dus ook indien van toepassing voor de inzet van de instrumenten.

Doelmatigheid en doeltreffendheid re-integratie-instrumenten

15. Over welke informatie beschikt de SDOA en gemeente met betrekking tot kenmerken van het bestand, prestaties en effecten?
16. Wat is de positie van klanten binnen 3 maanden, 6 maanden een jaar en langer nadat zij re-integratieactiviteiten hebben gevolgd?
 - De gemeente Berkelland/SDOA zet in op instrumenten die naar verwachting het grootste effect hebben.
17. Wat is volgens bijstandsgerechtigden zelf het effect van re-integratietrajecten?
 - Bijstandsgerechtigden zijn bekend met de mogelijkheden van re-integratie.
 - Het instrumentarium sluit aan op de behoeften van de doelgroep.
 - Bijstandsgerechtigden ervaren dat hun trajecten hebben bijgedragen aan de toeleiding richting de arbeidsmarkt.
 - Bijstandsgerechtigden zijn tevreden over het geboden traject.
18. Welke financiële middelen worden voor re-integratie ingezet?
19. Is de inzet van financiële middelen doelmatig?
 - Het beleid wordt uitgevoerd binnen de beschikbare middelen
 - Kosten zijn per instrument / clientgroep inzichtelijk.
 - De investeringen die kunnen worden toegerekend aan een trajecten (denk hierbij aan tijdsduur, kosten etc.) worden nauwkeurig en regelmatig gemonitord.
20. Kan de organisatie zich aanpassen op maatschappelijke ontwikkelingen t.a.v. instroom, budget en instrumentarium.
 - De organisatie is flexibel en wendbaar en kan zich aanpassen n.a.v. maatschappelijke ontwikkelingen en omstandigheden ten aanzien instroom, budget en instrumentarium.
21. Op welke wijze wordt het college geïnformeerd over de voortgang?
22. Wordt het college op een toegankelijke manier geïnformeerd over de effecten van het beleid?
 - Het college wordt door de uitvoeringsorganisatie met enige regelmaat, toegankelijk en kwalitatief goed geïnformeerd over de voortgang van doelen met betrekking tot de re-integratie van bijstandsgerechtigden.
 - Het college kan de voortgang en de uitkomsten van het re-integratiebeleid volgen met indicatoren op het gebied van:
 - budgetten en totale kosten BUIG budget en werkbudget;
 - bestandsontwikkeling (instroom, uitstroom, omvang, doorlooptijd, kenmerken doelgroep);
 - inzet van instrumenten.
 - De voortgangsinformatie wordt door de uitvoeringsorganisatie tijdig, proactief en op een overzichtelijke en inzichtelijke wijze aangeleverd.
23. In hoeverre is er sprake van een doeltreffende benadering en aanpak door de gemeente?
24. Wat zijn succes- en faalfactoren?
25. Welke verbeteringen zijn er mogelijk t.a.v. de resultaten en effecten?

Rol van de gemeenteraad

26. Op welke wijze wordt de gemeenteraad geïnformeerd?
27. Wordt de gemeenteraad op toegankelijke wijze geïnformeerd over prestaties en effecten?
28. Vindt tussentijdse bijsturing op het gebied van beleid / instrumentarium plaats?
 - De gemeenteraad is actief en tijdig betrokken geweest bij de totstandkoming van het beleid en de regelingen (zoals verordeningen).

- De gemeenteraad heeft initiatief getoond in zijn kaderstellende rol aangaande het re-integratiebeleid.
- De gemeenteraad wordt met enige regelmaat, toegankelijk en kwalitatief goed geïnformeerd over de voortgang van doelen met betrekking tot de re-integratie van bijstandsgerechtigden.
- Er zijn afspraken gemaakt over de informatievoorziening (m.b.t. momenten, vorm, en inhoud) aan de gemeenteraad.
- De gemeenteraad kan de voortgang en de uitkomsten van het re-integratiebeleid volgen met indicatoren op het gebied van:
 - budgetten en totale kosten BUIG budget en werkbudget;
 - bestandsontwikkeling (instroom, uitstroom, omvang, doorlooptijd, kenmerken doelgroep);
 - inzet van instrumenten.
- De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld kaders voor beleid aan te passen naar ontwikkelingen in regelgeving, doelgroepen, problematiek, resultaten van de uitvoering en andere signalen.
- De gemeenteraad stuurt op basis van deze informatie actief bij (indien nodig).
- De voortgangsinformatie wordt tijdig, proactief en op een overzichtelijke en inzichtelijke wijze aangeleverd.

Bijlage 6: Geraadpleegde documenten

Beleid- en overige documenten gemeente Berkelland

- Gewijzigde verordeningen en beleidsregels Participatiewet
- Re-integratieverordening Participatiewet Berkelland 2017
- Verordening LKS P-wet Berkelland 2017
- Beleidsregels Doelgroep langdurige LKS P-wet SDOA
- Beleidskader Sociaal Domein Samen denken, samen doen
- Uitvoeringsprogramma behorende bij beleidskader samen denken, samen doen
- Visie Sociaal Domein Achterhoek – samenwerken om elkaar te versterken
- Instellingsbesluit SDOA van Colleges van B&W Berkelland, Oost Gelre en Winterswijk
- Verantwoordingsrapportage beleidskader Sociaal Domein 2019
- Brief aan college over verantwoordingsrapportage Sociaal Domein
- Implementatieopdracht Samen aan het Stuur
- Adviesrapport Radar
- 3D monitoringsplan gemeente Berkelland - Voortgangsrapportages
- Jaarverslag en jaarrekening gemeente Berkelland
- Voorjaarsnota gemeente Berkelland (2016)
- Najaarsnota gemeente Berkelland (2016)
- Voorjaarsnota gemeente Berkelland (2017)
- Najaarsnota gemeente Berkelland (2017)
- Voorjaarsnota gemeente Berkelland (2018)
- Programmabegroting gemeente Berkelland (2016-2020)

Beleid- en overige documenten SDOA

- Jaarstukken 2017 Sociale Dienst Oost Achterhoek (2017 – 2018)
- Programmabegroting Sociale Dienst Oost Achterhoek (2016-2021)
- Accountantsverklaring Sociale Dienst Oost Achterhoek
- Bestuursrapportage 2016-1 / 2
- Bestuursrapportage 2017-1 / 2
- Bestuursrapportage 2018-1 / 2
- Bestuursrapportage 2019-1 / 2

College- en raadstukken

- Raadsbrief (2020). Gewijzigde planning Samen aan het stuur (2020)
- Antwoord raadsvraag (2020). Antwoord op technische vraag – sturen in Sociaal Domein
- Raadsvraag (2020). Technische vraag over verantwoording beleidskader Sociaal Domein
- Raadsbrief (2020). Memo doorpakken in Sociaal Domein
- Raadsbrief (2020). Overzicht projecten en acties
- Raadsbrief (2020). Doorpakken Sturen in Sociaal Domein
- Raadsbrief (2020). Gewijzigde planning Samen aan het stuur

Websites:

- [Wat zijn mijn rechten en plichten in de bijstand? | Rijksoverheid.nl](#)
- [Uitkomsten+TSD+onderzoek+Participatie+zonder+startkwalificatie+jongvolwassenen+toegankelijk.pdf](#)
- <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/cbs-cijfers-Coronacrisis/wat-zijn-de-gevolgen-van-Corona-voor-arbeid-en-inkomen->

Bijlage 7: Geïnterviewde personen

Interviews

- Wethouder gemeente Berkelland
- Beleidsmedewerker gemeente Berkelland
- Beleidsmedewerker gemeente Berkelland
- Beleidsmedewerker SDOA
- Beleidsmedewerker SDOA
- Controller SDOA
- Accountmanager WSPA
- Cliëntenraad

Groepsgesprekken

- Groepsgesprek met vier klantmanagers
- Groepsgesprek met de gemeenteraad Berkelland
- Groepsgesprek met vier werkgevers

Telefonische interviews bijstandsgerechtigden

Subgroep	Geslacht	In de bijstand sinds
<i>Klanten geplaatst bij werkgever en gebruik maken van jobcoaching</i>	Vrouw	2016
	Vrouw	2018
	Vrouw	2018
	Man	2018
<i>Klanten die een opleiding/cursus hebben gevolgd</i>	Man	2017
	Man	2002
	Man	2015
	Vrouw	2017
<i>Alleenstaande ouders</i>	Vrouw	2016
	Vrouw	2016
	Vrouw	2018
	Vrouw	2012
	Vrouw	2006
<i>Jongeren onder de 23 met Loonkostensubsidie</i>	Man	2017
	Vrouw	2017
	Man	2018
	Man	2018
<i>Klanten in de categorie 'Meedoen'</i>	Man	2011
	Man	2015
	Man	2009
	Man	2010
<i>Statushouders</i>	Man	2017
	Vrouw	2016
	Vrouw	2016
	Man	2017