

Evaluatie Participatiewet

1 Inleiding

De evaluatie van ons beleid is een continu proces van leren en verbeteren. Beleid en uitvoering worden waar nodig bijgesteld. De bijstelling van beleid gebeurt met goedkeuring van college en indien nodig gemeenteraad. De Participatiewet is in 2015 ingevoerd en verdient een aparte evaluatie. Er is sinds 2015 veel veranderd en daarom staan wij stil bij de ontwikkelingen en uitkomsten van de wet in de afgelopen tijd.

2 Terugblik lokaal beleid en uitvoering

In dit hoofdstuk kijken wij terug naar de lokale uitvoering van de Participatiewet in de afgelopen jaren. Wij richten ons daarbij op de doelstellingen zoals die opgenomen zijn in het deelplan Participatiewet 2015. Wij geven een overzicht van de activiteiten die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en laten zien hoe het bestand zich in deze jaren heeft ontwikkeld. We geven in dit hoofdstuk een terugblik op de drie doelen die in 2015 zijn benoemd. We sluiten dit hoofdstuk af met een overzicht van het bestand vanaf 2015.

2.1 Doelstellingen uit 2015

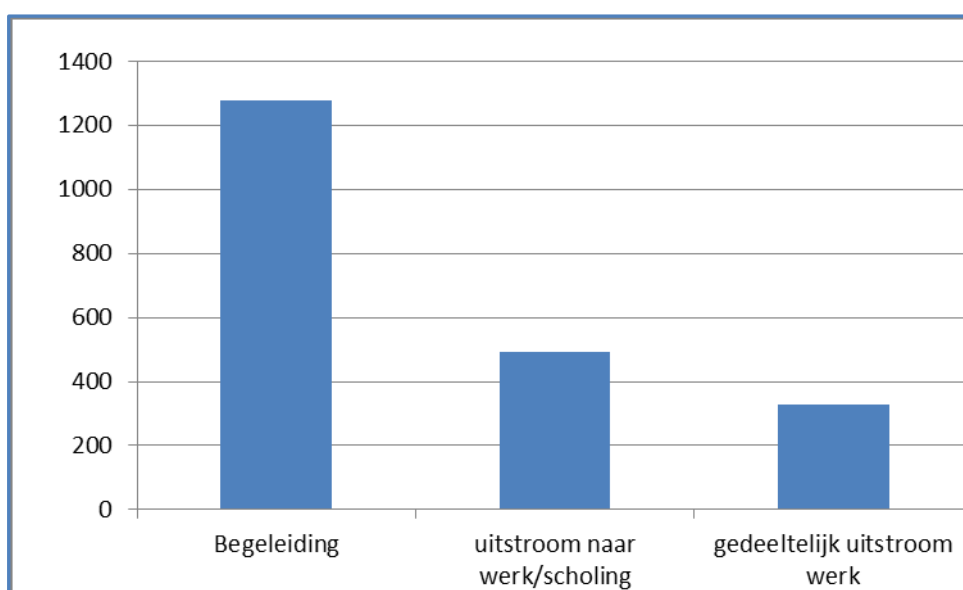
Aansluitend bij de kaders van het sociaal domein zijn in het deelplan Participatiewet drie doelen benoemd:

- Iedereen is naar vermogen aan het werk.
- Inwoners stijgen op de Participatieladder.
- De bijstand wordt activerender gemaakt.

Hieronder geven wij per onderdeel kort aan wat er in de afgelopen jaren is gedaan.

2.1.1 Iedereen is naar vermogen aan het werk

In 2015 hadden we te maken met de laatste effecten van de economische crisis. In de jaren daarna kregen we een periode van hoogconjunctuur. De effecten daarvan zagen we ook bij de inwoners die een beroep doen op de Participatiewet. Hoe meer vraag naar personeel, hoe groter de problematiek van inwoners die er niet in slagen om werk te vinden. Tegelijkertijd neemt de bereidheid van werkgevers om inwoners een kans te geven toe. De WerkCorporatie heeft in samenwerking met Concern voor Werk, UWV, Buitengewone Werkgevers en het onderwijs een grote groep inwoners begeleid bij het vinden en houden van werk. Soms parttime, soms fulltime, maar altijd gericht op dat wat maximaal mogelijk is.

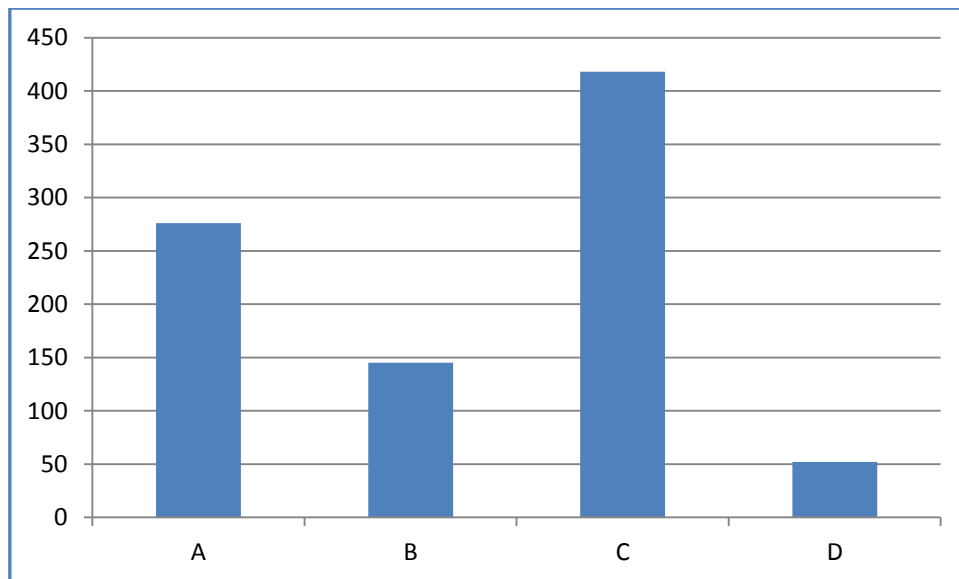


Tabel 1: Resultaten WerkCorporatie

Wij blijven er naar streven om zoveel mogelijk mensen te begeleiden naar werk. Iedereen die binnen 2 jaar aan het werk wordt begeleid door de WerkCorporatie. Dat geldt voor mensen met en zonder een arbeidsbeperking.

Toch is werk niet voor iedereen mogelijk. In 2019 is een screening uitgevoerd op dat deel van het bestand dat (nog) niet naar de WerkCorporatie kan. Die groep is ingedeeld in 4 categorieën.

- A. Inwoners die binnen 2 jaar naar de Werkcorporatie kunnen.
- B. Inwoners die niet aan het werk kunnen en meer kunnen doen aan participatie in de samenleving
- C. Inwoners die niet (meer) aan het werk kunnen en maximaal mee doen in de samenleving.
- D. Inwoners die behoefte hebben aan zorg maar die zorg is niet op orde.



Tabel 2: Verdeling in groepen A t/m D

Om te zorgen dat inwoners, ook met de beperkte middelen die er zijn, in beeld blijven, is een werkwijze gekozen waarbij een deel van de A-groep (jongeren, statushouders en inwoners met de kleinste afstand) wordt begeleid vanuit de WerkCorporatie. Een deel van de formatie (max 2 fte) van USD werkt nu bij de WerkCorporatie. Dit zijn geen kandidaten van de WerkCorporatie en zijn ook niet terug te vinden in de cijfers van de WerkCorporatie. We onderzoeken of de tijd dat iemand klaar is voor een traject van de WerkCorporatie kunnen verkorten door gebruik te maken van de locatie en (deels) het trainingsaanbod van de WerkCorporatie. De eerste signalen zijn positief. Van de 120 kandidaten waarmee in het voorjaar is gestart zijn er inmiddels 4 doorgestroomd naar de WerkCorporatie. Voor de B en D groep wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van Concern voor Werk en het Sociaal Team. We stimuleren deze inwoners om vrijwilligerswerk te gaan doen op een andere manier actief te zijn in de samenleving. Alle inwoners in de C groep worden minimaal 1 maal per jaar persoonlijk gesproken.

2.1.2 Inwoners stijgen op de Participatieladder

De Participatieladder is in 2010 landelijk ingevoerd als instrument voor gemeenten om het eigen participatiebeleid stelselmatig te volgen, er genuanceerd en onderbouwd over te oordelen en om keuzes te maken bij de inzet van de middelen. De Participatieladder meet dus niet alleen hoeveel inwoners er in slagen betaald werk te vinden, maar bijvoorbeeld ook welke inwoners werken met behoud van uitkering, vrijwilligerswerk verrichten of deelnemen aan een cursus. De Participatieladder is daarom een geschikt instrument om helder in beeld te brengen hoe de doelgroep het doet. Van elke inwoner wordt bij aanvang van de uitkering en bij heronderzoeken vastgesteld op welke trede van de Participatieladder hij staat. Dat levert voor het totale bestand een beeld op. De ladder geeft geen beeld van individuele veranderingen. Dat is systeemtechnisch helaas niet mogelijk



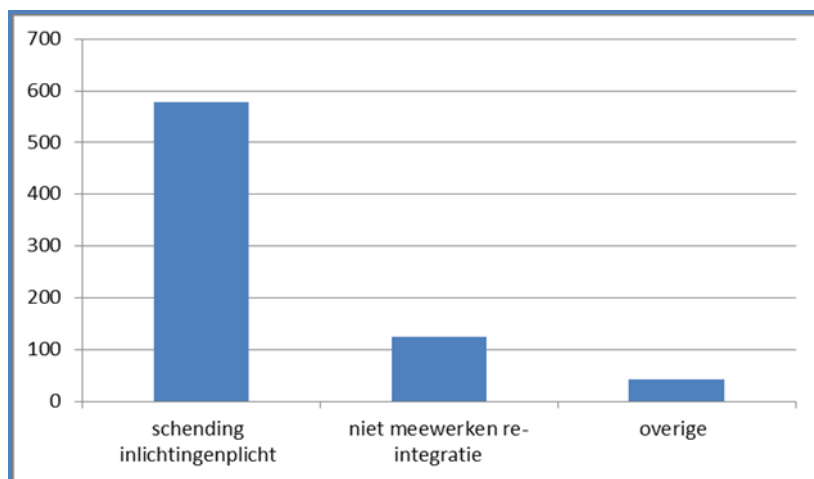
Afbeelding 1: Indeling Participatieladder 2015 en 2020

In bovenstaande afbeelding zien we de verdeling van het bestand over de ladder op 1 januari 2015 en 1 januari 2020. Daarbij valt op dat vooral de groep op trede 2 (sociale contacten buitenshuis) de afgelopen jaren is gegroeid. Dat past ook bij het beeld dat inwoners die een beroep doen op de Participatiewet nu een grotere afstand hebben tot de arbeidsmarkt dan in 2015. De lage score op trede 6 komt omdat deze groep geen recht meer heeft op een uitkering. Inwoners die parttime werken en daarnaast nog een uitkering ontvangen staan op trede 5.

2.1.3 De bijstand wordt activerender gemaakt

De Participatiewet is een tijdelijke voorziening. Het streven is dat inwoners zo snel mogelijk weer in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien. We verstrekken alleen een uitkering als dat echt nodig is en zetten ons in om misbruik en oneigenlijk gebruik te voorkomen of te beperken. De regelgeving rondom handhaving is de laatste jaren regelmatig gewijzigd. De gemeentelijke beleidsvrijheid is steeds meer beperkt door landelijke regelgeving. Jurisprudentie zorgde vervolgens weer voor een nuancering. Gemeenten hebben nog steeds de opdracht om handhavend op te treden maar ook altijd te kijken naar de individuele situatie van de inwoner.

Het schenden van de informatieplicht leidt tot een boete. Het niet meewerken aan re-integratie en overige gedragingen leidt tot een maatregel. In onderstaand overzicht is het aantal opgelegde boetes en maatregelen verwerkt.



Tabel 3: overzicht boeten en maatregelen

De insteek van dit doel was destijds de focus op rechtmatigheid. Alleen een uitkering verstrekken als dat echt nodig is en handhaven waar dat nodig is.

Een activerende bijstand is meer dan dat. Het gaat ook over doelmatigheid. Een uitkering zien als een tijdelijke voorziening, vraagt om een aanpak die inwoners stimuleert om stappen te zetten op weg naar een zo zelfstandig mogelijk bestaan. Voorbeelden daarvan zijn:

- De sluitende aanpak jongeren die wij samen met het onderwijs hebben ontwikkeld. Daarmee hebben de overgang van school naar werk verbeterd. Wij hebben methodieken geleerd om jongeren met een uitkering beter te begeleiden. En de samenwerking tussen onderwijs, WerkCorporatie en gemeente is verbeterd. Zie ook bijlage 3 voor een uitgebreidere beschrijving.
- Het manifest “integreren doe je met zijn allen”¹ dat het startsein was voor een meer integrale aanpak voor statushouders. Vluchtelingenwerk, ROC, Mercatus, Carrefour en gemeenten hebben afspraken over de Brede intake en begeleiding op maat. Daarmee is een voorzet gegeven voor de voorbereiding op de nieuwe Wet Inburgering.
- Het experiment om 40 inwoners versneld te laten begeleiden door de WerkCorporatie. In 2018 toen de arbeidsmarkt krap werd ontstond het beeld dat de aanpak van de WerkCorporatie ook van meerwaarde zou kunnen zijn voor inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Er zijn 36 inwoners geselecteerd die een uitkering ontvangen en niet geheel behoren tot de doelgroep van de WerkCorporatie. Doel was om hiervan na 2 jaar minimaal 20% te laten uitstromen naar werk of scholing. De WerkCorporatie heeft hiervoor een nieuw programma ontwikkeld en kandidaten zeer intensief begeleid. Het experiment is nog niet helemaal afgesloten. Op 1 juli 2020 waren 15 kandidaten geheel of gedeeltelijk uitgestroomd naar werk of scholing.

2.1.4 Overige acties

In de afgelopen jaren zijn er verder diverse onderzoeken geweest die niet direct terug te leiden zijn naar de 2015 geformuleerde doelstellingen. Denk daarbij aan:

- Het onderzoek van Bureau Louter naar de arbeidsmarkt in Noordoostpolder;²
- Het eenmalig aanvragen van een vangnetuitkering;
- Het opzetten van een sluitende aanpak voor jongeren;

Al deze acties hebben input opgeleverd voor de toekomst van ons beleid.

¹ Het manifest is opgenomen in bijlage 2.

² Uitgebreidere beschrijving hiervan is opgenomen in bijlage 3.

2.2 Wat hebben we geleerd van 5 jaar Participatiewet?

Het doel van deze deelparagraaf is om de bevindingen over de uitvoering van de Participatiewet van de afgelopen jaren uiteen te zetten en af te wegen. De conclusies die we trekken, hebben we mede gebruikt als input voor het nieuwe deelplan.

We hebben voortdurend te maken met de sociaal economische ontwikkelingen in de wereld. Daar hebben we zelf geen invloed op maar we zien het wel terug in onze bestanden.

De arbeidsmarkt is continu onderhevig aan veranderingen. De ontwikkelingen op korte en lange termijn hebben invloed op hoe het landschap er voor de kwetsbare burger uit ziet. De contractvormen veranderen en er is minder baanzekerheid. Dit vraagt ons om de arbeidsmarkt anders te benaderen. In ons maatwerk moeten we dan ook kijken naar een opstap naar betaald werk, zoals een deeltijdbaan of flexwerk.

- In 2015 kwamen we uit de crisis en groeiden door naar hoogconjunctuur. Er waren minder aanvragen maar de problematiek van de aanvragers steeg.
- In 2020 is door Corona de hoogconjunctuur verdampt, zien we weer aanvragen van inwoners met een beperkte afstand maar zijn er bijna geen banen.
- De oorlog in het Midden-Oosten zorgde voor een enorm toestroom van vluchtelingen. Wat resulteerde in een hogere taakstelling voor statushouders en meer statushouders met een uitkering.
- Wetswijzigingen als verhoging van de AOW leeftijd, beperking van de WW-duur en aanpassing van de Wajong zorgen voor veel meer aanvragen dan voor 2015.

De beoogde en gewenste samenwerking met het wijkteam is nog niet optimaal.

Bij de start van de sociale teams maakten klantmanagers participatie deel uit van de teams. In de praktijk was de samenwerking moeizaam. Het inrichten en opstarten van de uitvoering van de Jeugdwet en de WMO vroegen zoveel aandacht dat de Participatie wet niet goed in beeld was. Eén gezin en één plan ging meestal niet over het inkomen en werk. Met de invoering van de Nieuwe Route zijn hierin wel belangrijke stappen gezet

Een inclusieve arbeidsmarkt waarbij er kansen zijn voor iedereen is nog lang niet bereikt.

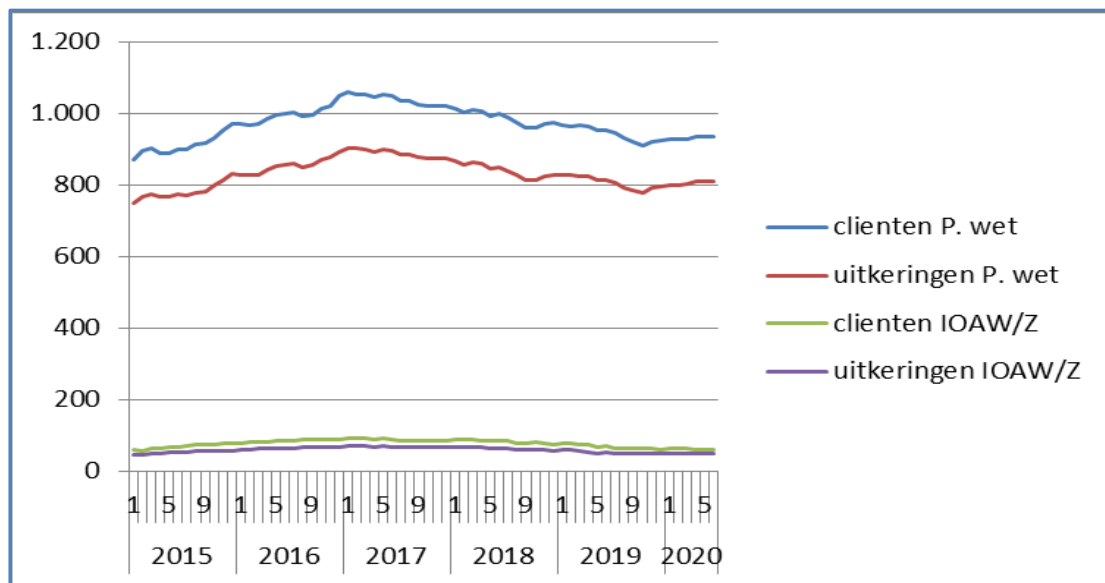
We streven naar "Iedereen doet mee," maar in de praktijk is dat nog lastig in te vullen. We proberen zo veel mogelijk inwoners te begeleiden naar werk en zijn daarbij afhankelijk van ondernemers. Er is een zeer betrokken groep Buitengewone Werkgevers die hun bijdrage hierin leveren. Er is echter ook een grote groep werkgevers die nog niet open staan voor onze doelgroepen. Het is nodig om hiervoor blijvend aandacht te vragen. Overigens is dit geen lokale kwestie. Landelijk werkt 50% van de mensen met een arbeidsbeperking en heeft 10% van alle werkgevers iemand met een arbeidsbeperking in dienst. Het wetsvoorstel Breed Offensief is geschreven om hier verandering in te brengen.

Samenwerking met onderwijs, bedrijfsleven en maatschappelijke partners is verbeterd en nodig.

De lijnen met het speciaal onderwijs en het ROC zijn de afgelopen jaren veel korter geworden. We weten elkaar op allerlei niveaus te vinden. De contacten tussen Werkcorporatie en buitengewone werkgevers zijn goed. Het platform nieuwe Nederlanders is een mooi middel om partijen met elkaar te verbinden.

2.3 Bestandsontwikkeling 2015-2020

In onderstaande afbeelding is de ontwikkeling van het bestand weergegeven van 1 januari 2015 tot 1 juli 2020. Er is onderscheid gemaakt tussen uitkeringen en cliënten. Samenwonende partners krijgen 1 uitkering maar er zijn 2 inwoners die ondersteuning krijgen bij re-integratie.



Tabel 4: bestandsontwikkeling 2015-2020

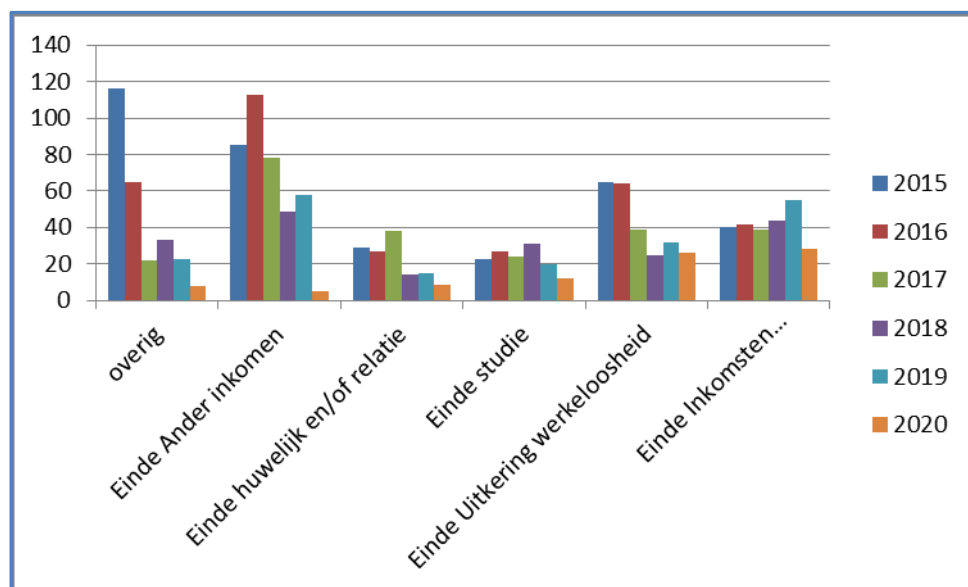
In dit overzicht zien we een piek in 2016- 2017 die daarna weer afvlakt en in 2020 weer iets omhoog gaat. De verwachte stijging van aanvragen als gevolg van de Coronacrisis blijft tot nu toe (november 2020) uit.

De stijging in 2016 en 2017 was landelijk en de belangrijkste oorzaken waren:

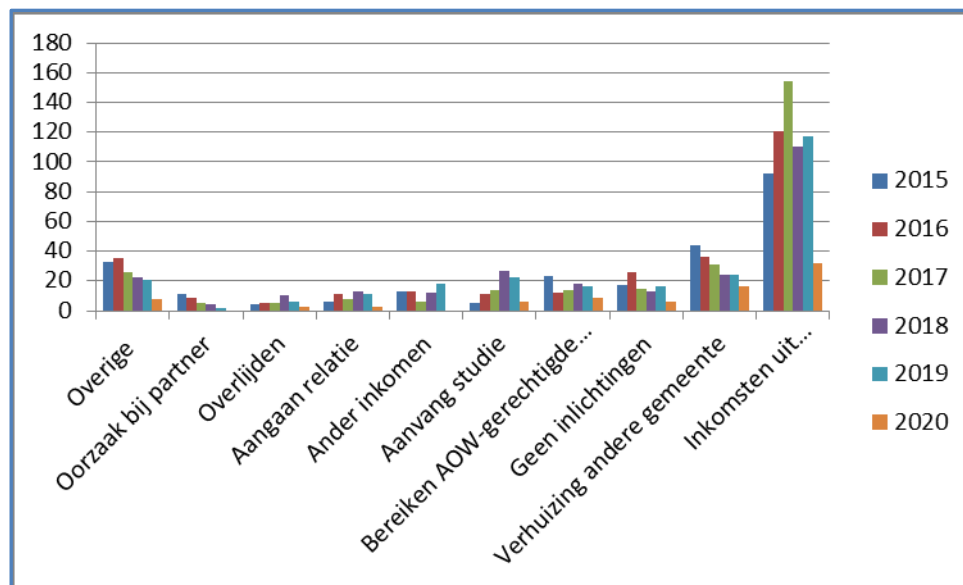
- De groei van het aantal statushouders;
- Nieuwe groepen in de bijstand als gevolg van de invoering van de Participatiewet;
- Na-ijlende crisis;
- Flexibilisering van de arbeidsmarkt;
- De verkorting van de WW-duur.

Reden in- en uitstroom

In onderstaande grafieken geven we een overzicht van de belangrijkste redenen van de in- en uitstroom in de afgelopen jaren.



Tabel 5: Reden instroom



Tabel 6: Reden uitstroom

3 Aanpassing van de wet

In de afgelopen jaren is de Participatiewet een aantal keren aangepast. Daarbij ging het om:

- Invoering van de wet taaleis per 1 januari 2016. Iedere inwoner die een beroep doet op de Participatiewet moet de Nederlandse taal beheersen op het niveau van groep 8 basisschool.
- Invoering van de praktijkroute per 1 januari 2017: De mogelijkheid om inwoners van wie op de werkplek is vastgesteld dat zij een verlaagde loonwaarde hebben, dus niet het wettelijke minimumloon kunnen verdienen, zonder beoordeling door het UWV op te nemen in het doelgroepregister.
- Per 1 januari 2018 de mogelijkheid om een forfaitaire loonkostensubsidie te geven van 50% gedurende de eerste zes maanden van een dienstverband. De loonwaardemeting wordt later gehouden en geeft dan een beter beeld van de productiviteit van de werknemer;
- Aanpassing van boeten en maatregelen;
- Per 1 januari 2021 aanpassing van de Wet Suwi. Gemeenten worden verplicht om meer regionaal samen te werken. De regie hierop ligt bij de centrumgemeente. Er komen minimale eisen voor de dienstverlening aan werkgevers. In een uitvoeringsplan moeten regionale afspraken gemaakt worden over de inzet van re-integratie-instrumenten en voorzieningen.

4 Landelijke evaluaties en onderzoeken

De afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken gedaan naar de doelstellingen en uitvoering van de Participatiewet. We noemen deze niet allemaal, maar beperken ons tot 3 onderzoeken die de nodige publiciteit hebben gehad. We kijken naar de Eindevaluatie Participatie van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) in 2019. Als reactie op dat onderzoek kwam de VU Amsterdam met een onderzoek naar de kansen van de Participatiewet. Omdat er een direct verband tussen twee onderzoeken, noemen we ze allebei. Verder staan we stil bij de evaluatie van de experimenten die landelijk gedaan zijn met de regels van de Participatiewet. Wij hebben daar als gemeente niet aan meegedaan maar hebben dit, mede op verzoek van de gemeenteraad, wel op de voet gevolgd.

4.1 Eindevaluatie Participatiewet SCP 2019.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft in 2019 op verzoek van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de werking van de Participatiewet geëvalueerd ³. Hieronder zijn de belangrijkste resultaten samengevat.

De Participatiewet heeft als doel om meer inwoners te laten deelnemen aan het arbeidsproces en hen minder afhankelijk te maken van een uitkering. Ook is het de bedoeling dat de Participatiewet

³ Het gehele rapport is te lezen op www.scp.nl

duidelijkheid en uniformiteit biedt in het begeleiden van arbeidsbeperkten naar werk. Deze doelstellingen blijken de afgelopen jaren niet te zijn behaald.

- Voor jonge arbeidsgehandicapten is de kans om werk te vinden sinds de invoering van de Participatiewet wel toegenomen. De banen waarin zij terecht komen, zijn echter vaker van tijdelijke aard. Hun inkomen is gedaald.
- Voor inwoners met een Wsw-indicatie is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet afgenomen, hun uitkeringsafhankelijkheid nam toe. Voor hen blijkt de nieuwe regeling ongunstig uit te pakken.
- Voor inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen heeft de Participatiewet nauwelijks effect. Hun kansen op een baan waren laag vóór de invoering van de Participatiewet en zijn dat sinds 2015 nog steeds.
- De instrumenten die de Participatiewet biedt om inwoners uit de doelgroep naar werk te begeleiden, helpen werkgevers nauwelijks over de drempel om arbeidsgehandicapten een baan te bieden.
- Gemeenten benutten de instrumenten wel, maar kunnen uit kostenoverwegingen geneigd zijn vooral te focussen op de groepen met de meeste kans op een baan en uitstroom uit de uitkering.

4.2 Onderzoek VU – De Participatiewet biedt kansen

Het onderzoek van het SCP leidde tot commotie. Deze ontstond doordat de SCP-onderzoekers constateerden dat sinds de invoering van de wet in 2015 de financiële en arbeidsmarktsituatie van mensen zonder betaald werk nauwelijks veranderd is. Het is er voor de meesten niet of niet veel beter op geworden en dat was wel de ambitie van de wet. Kortom, zo luidde het landelijke publieke en politieke oordeel: we (of beter 'ze') hebben met z'n allen vijf kostbare jaren verspild in de overgang naar een inclusieve samenleving.

Volgens de onderzoekers van de VU⁴ is deze conclusie is veel te snel getrokken. Met de invoering van de Participatiewet werd een heel stelsel van regels en instanties op de schop genomen. Organisaties kregen andere rollen, uitkeringsgerechtigden andere voorzieningen en prikkels, en professionals andere doelen en taken. En dat gebeurde niet alleen op het terrein van werk en inkomen, maar ook op flankerende terreinen als de Wmo en de jeugdzorg.

Zo'n veelomvattende omslag kan niet anders dan veel tijd kosten, omdat die diep ingrijpt in de perspectieven en routines van alle betrokkenen en in de culturen van de betreffende organisaties en netwerken. In dit licht is een periode van vijf jaar om de beoogde resultaten te behalen heel kort en is het wel erg voorbarig om van een eindevaluatie te spreken. In het boek *Met andere ogen* geven diverse onderzoekers inzicht in de inspanningen die lokale beleidsmakers, professionals en hun partners hebben gepleegd om de wet tot een succes te maken. En dat nuanceert het beeld van vijf jaar lanterfant en tijdverspilling aanzienlijk.

Het onderzoek van het SCP is gebaseerd op de beleidstheorie van de Participatiewet zoals die oorspronkelijk is opgesteld. In *'Met andere ogen'* pleiten auteurs voor het hanteren van de beleidstheorie 2.0, waarbij beleidsmakers en uitvoerders niet alleen naar hun eigen doelen en middelen kijken, maar vooral ook naar die van hun samenwerkingspartners. Het bouwen en uitvoeren van een beleidstheorie is dan niet langer een statisch proces, na een jaar of vier culminerend in een klinkende eindevaluatie, maar een voortdurend, gezamenlijk zoekend proces vanuit de gedachte dat de betrokkenen voor zichzelf wel weten waar ze heen willen, maar nooit waar ze uit zullen komen.

⁴ Deze alinea is gebaseerd op het boek *Met andere ogen* van Hans Bosselaar e.a. en een artikel in een rubriek van sociale vraagstukken.

4.3 Evaluatie experimenten Participatiewet

In de periode van 1 oktober 2017 tot 31 december 2019 hebben zes gemeenten experimenten uitgevoerd om te bepalen wat werkt om meer inwoners vanuit de bijstand aan het werk te krijgen. De uitkomsten zijn hieronder samengevat. Algemene conclusie was dat er geen methode is die aantoonbaar voor iedereen werkt. Daarvoor is verder onderzoek nodig⁵.



Type experimenten + effecten

 Ontheffing Arbeids- en re-integratie-verplichtingen vervallen ----- Gevonden effect Geen. Verschil met uitgangssituatie vermoedelijk niet groot	 Extra begeleiding Deelnemer krijgt intensievere begeleiding ----- Gevonden effect Soms positief. Utrecht: 20% deelnemers werkt in deeltijd, tegen 12% in de controlegroep	 Hogere bijverdiensten Deelnemer mag extra bijverdienen met behoud van uitkering ----- Gevonden effect Soms positief. Utrecht: 19% deelnemers werkt in deeltijd, tegen 12% in de controlegroep
--	--	---

Afbeelding 2: overzicht experimenten en effecten

5 Samenvatting en vooruitblik

1. **Een inclusieve arbeidsmarkt is nog niet bereikt.** We helpen het liefst (en het gemakkelijkst) de A-groep. Dit is de meest kansrijke groep en we hoeven niet veel van werkgevers te vragen om ze naar werk te begeleiden. Deze groep heeft de meeste potentie om uit te stromen naar regulier werk en kunnen zich dan ook het meest makkelijk schikken in de wensen van een werkgever. Bij deze groep hebben alle partijen profijt.

De andere groepen daarentegen zijn lastiger te begeleiden naar werk. Deze groep heeft veel meer aandacht nodig en vaak niet zelfstandig in staat tot participatiemogelijkheden te komen. Waar anderen een duwtje in de rug nodig hebben, geldt dat hier niet.

2. Het is belangrijk dat er **voldoende werkgevers** zijn die mogelijkheden zien. Binnen de Participatiewet zijn zij de belangrijkste schakel in de uitvoering. Er zal geïnvesteerd moeten worden in een **duurzame relatie** die ook tijdens mindere economische tijden in stand gehouden blijft. Tijdens deze tijden is de doelgroep namelijk het meest kwetsbaar en zullen ze naar verwachting als eerst hun baan verliezen. De afgelopen jaren was er sprake van hoogconjunctuur: er was veel werk en mogelijkheid tot werk voor de doelgroep. Hoe het er voor de komende jaren uit ziet, blijft onzeker.
3. Een **leven lang ontwikkelen** staat regionaal hoog op de agenda. Hierin is de samenhang van onderwijs, scholing en arbeidsmarkt belangrijk. Inwoners moeten niet alleen werk vinden, maar ook behouden. In sommige sectoren verandert het werk en daarmee ook de vraag naar personeel. Werkgevers moeten hun werknemers in dat geval blijven scholen.

⁵ Het evaluatierapport is in zijn geheel terug te lezen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/05/28/evaluatie-experimenten-participatiewet>

Bijlage 1: Evaluatie Participatiewet SCP

De Participatiewet heeft als doel om meer inwoners te laten deelnemen aan het arbeidsproces en hen minder afhankelijk te maken van een uitkering. Ook is het de bedoeling dat de Participatiewet duidelijkheid en uniformiteit biedt in het begeleiden van arbeidsbeperkten naar werk. Deze doelstellingen blijken de afgelopen jaren niet te zijn behaald.

Voor jonge arbeidsgehandicapten is de kans om werk te vinden sinds de invoering van de Participatiewet wel toegenomen. De banen waarin zij terecht komen, zijn echter vaker van tijdelijke aard. Hun inkomen is gedaald.

Voor inwoners met een Wsw indicatie is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet afgenomen, hun uitkeringsafhankelijkheid nam toe. Voor hen blijkt de nieuwe regeling ongunstig uit te pakken. Voor inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen heeft de Participatiewet nauwelijks effect. Hun kansen op een baan waren laag vóór de invoering van de Participatiewet en zijn dat sinds 2015 nog steeds.

De instrumenten die de Participatiewet biedt om inwoners uit de doelgroep naar werk te begeleiden, helpen werkgevers nauwelijks over de drempel om arbeidsgehandicapten een baan te bieden. Vaak zijn zij niet op de hoogte van het bestaan van de instrumenten. Zij hebben vooral behoefte aan ondersteuning bij het aanpassen van de werkplekken aan arbeidsbeperkten. De vraag is in hoeverre de instrumenten hierin voorzien. Gemeenten benutten de instrumenten wel, maar kunnen uit kostenoverwegingen geneigd zijn vooral te focussen op de groepen met de meeste kans op een baan en uitstroom uit de uitkering. Daarnaast blijkt vooral de invulling van het matchingsproces cruciaal voor een succesvolle plaatsing.

Ook de duidelijkheid en uniformiteit van de Participatiewet blijken in de praktijk tegen te vallen. Er zijn nog steeds ver schillende regelingen voor verschillende doelgroepen. Gemeenten hebben daarnaast de vrijheid om het beleid zelf vorm te geven en maatwerk te leveren. Hierdoor ontstaan er grote verschillen in de uitvoering. Dit is in strijd met het idee dat er een duidelijke regeling bestaat die iedereen gelijke kansen en mogelijkheden biedt.

Deels zijn de resultaten te wijten aan opstartproblemen. Zo kwamen beschut werk en loonkostensubsidie pas langzaam op gang. Gemeenten moesten wennen aan hun nieuwe taak en een nieuwe doelgroep. Maar niet alles is hierdoor te verklaren. De verschillen tussen verondersteld gedrag en daadwerkelijk gedrag zijn te groot; de genoemde aandachtspunten zijn structureel van aard.

Op basis van dit onderzoek zijn een aantal duidelijke verbeter-punten te noemen. Zo zouden signaleringsmechanismen ook de meest kwetsbare groepen in beeld moeten brengen. Er zou een financieringsstructuur moeten komen die motiveert om ook inwoners met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden. Verder is heroverweging van de verwachtingen aan te bevelen. Ook de vermindering van complexiteit en inbedding van een effectief matchingsproces vragen om aandacht. De afgelopen jaren werd onze economie gekenmerkt door hoogconjunctuur. Wanneer inwoners uit de doelgroep een baan vonden, betrof dit veelal een kleine, tijdelijke baan. In economisch mindere tijden zijn zij naar verwachting de eersten die hun baan zullen verliezen, zo laten ervaringen uit het verleden zien.

Kijken we naar de toekomst dan zien we enkele lichtpuntjes. De trends in gerealiseerde plekken beschut werk, de aanpak van jonggehandicapte nuggers en aantallen banen in de banenafpraak vormen een reden tot enig optimisme. Deze lichtpuntjes worden echter overschaduwd door de structurele problemen bij de Participatiewet en de onzekere positie van de doelgroep.

Ondanks enkele positieve resultaten moeten we concluderen dat de Participatiewet de komende jaren nog flink wat werk behoeft om succesvol te kunnen zijn.

Bijlage 2: Intentieverklaring Integreren doe je met zijn allen

Integreren doe je met zijn allen

gesprekken met en over nieuwkomers

Wij, bestuurders van de Gemeente Noord-oostpolder, Zorggroep Oude en Nieuwe Land, GGD Flevoland, Politie Flevoland, Carrefour en Mercatus willen nieuwkomers een eigen plek in onze samenleving bieden. Ons uitgangspunt is dat iedereen meedoet: nieuwkomers, bewoners en organisaties. Meedoet, door verantwoordelijkheid te nemen en zich te verbinden met elkaar. Iedereen telt mee; door wederzijds respect en door oog te hebben voor wat er nodig is. Integratie doe je met z'n allen! Dit is onze bijdrage om iedereen mee te laten doen en mee te laten tellen.

IEDEREEN DOET MEE:

- Wij willen de ontvangst en de inburgering van alle nieuwkomers in de Noordoostpolder laten slagen.
- Wij doen daarvoor wat nodig is, ook als het afwijkt van wat we gewend zijn om te doen.
- Wij helpen nieuwkomers meteen met praktische zaken op weg, om te kunnen starten met hun integratie.
- Wij koppelen nieuwkomers aan mensen en organisaties die hen ondersteunen en helpen.
- Wij vinden het essentieel dat nieuwkomers (snel) onze taal leren, om een zelfstandige positie in onze samenleving te verwerven.
- Wij stimuleren nieuwkomers om mee te doen in onze samenleving, zodat ze wennen aan het leven hier.

- Wij betrekken de omgeving actief bij de ontvangst en het wegwijs maken bij alledaagse zaken, vanuit de gedachte: bekend maakt bemind.

IEDEREEN TELT MEE:

- Wij informeren en betrekken de directe omgeving van de nieuwkomer bij hun inburgering.
- Wij vinden dat iedereen, nieuwkomers, bewoners en organisaties, verantwoordelijk is voor zijn eigen bijdrage om de ontvangst en inburgering te laten slagen.
- Wij hebben respect, begrip en geduld voor de specifieke situatie van de nieuwkomer en de omgeving.
- Wij laten het wederzijdse begrip voor de diversiteit van culturen en onze Nederlandse gewoontes groeien door daar aandacht aan te geven.
- Wij leveren maatwerk door in te spelen op de (on)mogelijkheden en de situatie van de nieuwkomer en de omgeving.
- Wij stimuleren ontmoetingen en zorgen voor een professioneel vangnet.

Dit is onze bijdrage om nieuwkomers een eigen plek in onze samenleving te bieden. Daar zetten wij ons maximaal voor in.

Emmeloord, 28 juni 2017

Bijlage 3: Uitgevoerde acties vanaf 2015

Rapport Louter (2016)

Bureau Louter heeft in 2016 een analyse gemaakt van de arbeidsmarkt in Noordoostpolder. De belangrijkste aanbevelingen uit deze analyse waren:

- Zet in op het stimuleren van de eigen economie: gemiddeld leveren elke tien banen bij bedrijven in Noordoostpolder werk aan zeven inwoners van de gemeente.
- Besteed aandacht aan werkgelegenheid voor laag opgeleiden. Hoewel dat niet 'bewezen' kan worden, lijkt het er sterk op dat zij zijn 'verdrongen' van de arbeidsmarkt door MOE-landers. Hier zouden ook maatregelen als meer mogelijkheden voor kinderopvang een rol kunnen spelen. Momenteel is het aanbod van kindcentra relatief beperkt in Noordoostpolder.
- Specifiek aandacht besteden aan de arbeidsmarkt voor hoog opgeleiden lijkt overbodig. De arbeidsmarktprestaties' (werkloosheid en participatie) voor HBO'ers en universitair opgeleiden zijn in Noordoostpolder gunstiger dan het nationaal gemiddelde en veel meer dan middelbaar en vooral laag opgeleiden vinden hoog opgeleiden hun weg wel op de arbeidsmarkt.
- MBO'ers vormen een zeer grote groep op de arbeidsmarkt van Noordoostpolder. Vooralsnog lijkt de claim dat vooral zij last zullen ondervinden van de robotisering (die overigens pas op wat langere termijn een belangrijke rol gaat spelen) niet goed onderbouwd te zijn: uit het oorspronkelijke onderzoek waar deze bewering op is gebaseerd, komt naar voren dat de effecten ook zeer groot kunnen zijn voor laag opgeleiden. De arbeidsmarktprestaties van middelbaar opgeleiden zijn in Noordoostpolder *op dit moment* zeker niet slecht.

Vangnetuitkering 2016 (2016-2017)

In 2016 werd de gemeente geconfronteerd met een tekort op het PW budget, het budget waarmee de uitkeringen betaald worden. Er is een beroep gedaan op de Vangnetregeling.

Uit de analyse die daarbij gemaakt is waren de belangrijkste conclusies

- Het tekort op het Participatiewetbudget 2016 is in belangrijke mate toe te wijzen aan het overgangsregime in het verdeelmodel. Op grond van de bijstandskansen in de gemeente Noordoostpolder is een veel hoger aantal bijstandsuitkeringen te verwachten in Noordoostpolder. Het objectief verdeelmodel komt daar beter aan tegemoet. Dat model gaat in de komende jaren verder ingevoerd worden.
- De bijstandsdichtheid ligt in Noordoostpolder veel lager dan in de rest van Flevoland en in Nederland. Op het gebied van uitstroom naar werk en opleiding laat de gemeente Noordoostpolder goede resultaten zien. De uitstroom naar een opleiding is zelfs hoger dan landelijk. En er is binnen het bestand een stevige stijging zichtbaar van het aantal inwoners dat parttime werkt.
- Zorgen bestaan met name aan de instroomkant. De verdeling van de taakstelling voor huisvesting van statushouders betekent een stijging van het bijstandsvolume die hoger is dan normaal. Onder die groep zitten relatief veel jonge inwoners.
- Een aandachtspunt is de groep inwoners in de leeftijd tussen 23 en 30 jaar. De arbeidsmarkt is nog steeds zeer ruim aan de onderkant. Er zijn in Noordoostpolder en de regio vooral veel banen op MBO-3 en MBO-4 niveau, terwijl een groot deel van de bijstandsgerechtigden geen startkwalificatie heeft. Zij moeten concurreren met een ruim aanbod aan arbeidskrachten met een hoger opleidingsniveau en met veel recentere werkervaring. Zij profiteren daardoor nog niet (of moeizaam) van de groei van het aantal banen en de afname van de werkloosheid.

In de jaren daarna is er geen sprake meer geweest van een tekort.

Sluitende aanpak jongeren (2017-2018)

In 2017 is door de raad € 300.000 beschikbaar gesteld voor de sluitende aanpak jongeren. Een aanpak die zich richt op jongeren die niet in het doelgroepregister staan maar wel extra ondersteuning nodig hebben. In samenwerking met ROC Friese Poort, Aeres, WerkCorporatie en gemeente is ingezet op 3 groepen jongeren:

1. De schoolverlaters van het ROC waarvan duidelijk is dat zij het op eigen kracht niet redden;
2. De jongeren die op 1 juli 2017 een bijstandsuitkering hadden;
3. De jongeren die na 1 juli 2017 een bijstandsuitkering hebben aangevraagd.

Voor de eerste groep zijn werkafspraken gemaakt. De school signaleert dat een leerling wel een diploma gaat halen maar daarna nog begeleiding nodig heeft. Samen met de leerling, zijn ouders en eventuele hulpverlening wordt een plan gemaakt om de begeleiding te borgen. De WerkCorporatie zorgt samen met ROC voor de uitvoering. Deze werkwijze is opgenomen in de reguliere dienstverlening.