

Betreft: Advies Evaluatie Re-integratiebeleid Participatiewet

Datum : 27 juni 2018

1. Inleiding en historie

Begin van het afgelopen jaar is namens de PAR een werkgroep van start gegaan, met als taak het voorbereiden van een ongevraagd PAR-advies aan de Gemeente¹ voor evaluatie van het re-integratiebeleid, de kern van de Participatiewet. Het volgende is hieraan vooraf gegaan.

Eind 2014 zijn de WMO-raad en het Platform Sociaal Waddinxveen door de Gemeente om een advies gevraagd m.b.t. de re-integratie verordening en regeling. In het voorjaar van 2015 hebben zij een gezamenlijk advies uitgebracht aan de Gemeente.

In 2016 is tijdens meerdere besprekingen tussen het Platform Sociaal Waddinxveen en de Gemeente gesproken over evaluatie van de Participatiewet. Bij die gelegenheden heeft het Platform Sociaal Waddinxveen de gedachte naar voren gebracht om het re-integratiebeleid tot inzet van evaluatie te maken, aangezien dit beleid de kern van de Participatiewet vormt.

Begin 2017 is een werkgroep van enkele personen uit het Platform Sociaal Waddinxveen aan de slag gegaan met als doel ideeën te formuleren over de opzet van de evaluatie.

Uiteindelijk heeft de kamer Werk en Inkomen van de PAR, met daarin vertegenwoordigers van het Platform Sociaal Waddinxveen, in de loop van 2017 deze lijn verder opgepakt door een werkgroep te formeren die als opdracht mee heeft gekregen om namens de PAR te komen tot een ongevraagd advies aan de gemeente voor evaluatie van het re-integratiebeleid.

Voor alle duidelijkheid, in het formuleren van het kader voor de evaluatie van het re-integratiebeleid heeft de werkgroep zich gericht op specifieke doelgroepen en wel mensen met een functiebeperking en statushouders.

¹ In dit gehele document wordt met 'Gemeente' de gemeente Waddinxveen bedoeld

2. Uitgangspunten en deeladviezen

De werkgroep heeft zich in eerste instantie beziggehouden met het bespreken en vastleggen van een aantal uitgangspunten, elf in totaal, welke leidend zouden moeten zijn bij de formulering van het evaluatiekader. Zij kunnen gezien worden als de gebieden of onderwerpen waarop de evaluatie zich dient te richten. Nadat voor ieder van deze gebieden/onderwerpen eerst hun achtergrond en hun belang voor de evaluatie in het kort is aangegeven wordt deze gevolgd door een concreet advies t.b.v. de evaluatie. Aldus monden de elf uitgangspunten uit in elf deeladviezen.

Deze uitgangspunten en de daaruit voortvloeiende deeladviezen kunnen als volgt worden gerubriceerd:

Zij die betrekking hebben op interacties tussen de Gemeente en belanghebbenden, zes in totaal, zijnde:

1. Bejegening van cliënten.
2. Bijzondere aandacht voor specifieke doelgroepen
3. De maatwerkkwestie
4. Bijzondere aandacht voor het tegenprestatiebeleid
5. Relatie van Gemeente tot werkgevers
6. Uitbesteding door de Gemeente van (delen van) de re-integratieactiviteiten aan derden

Zij die interacties ondersteunen of daaraan ten goede komen, drie in totaal, zijnde:

7. Nadrukkelijke aandacht voor aspecten van communicatie en informatieverstopping
8. Mogelijkheden tot ontschotting
9. De mate waarin sprake is van een effectieve regionale aanpak van de re-integratie

Zij die van meer algemene aard zijn en het gehele re-integratieproces aangaan, twee in totaal, zijnde:

10. Regelmatige verslaglegging van de resultaten van de regelingen uit de participatiewet
11. Verankering/borging van veranderingen en van de daardoor bereikte resultaten in de organisatiecultuur

Hieronder worden de elf uitgangspunten gepresenteerd, tezamen met de daarop gebaseerde deeladviezen.

2.1 Bejegening van cliënten

Cliënten van de Gemeente zijn burgers van Waddinxveen die op de één of andere manier een beroep moeten doen op inkomensondersteuning of anderszins. Dat vraagt om daar met empathie en met respect mee om te gaan. Ook hier geldt maatwerk. Als we cliënten die om hulp vragen niet meer als volwaardige burgers zien, zijn we op de verkeerde weg.

De bejegening van de cliënten vraagt enorm veel van de medewerkers van de verschillende diensten. En dan hebben we het nog niet eens over de bejegening van cliënten naar medewerkers van de Gemeente.

De verbreding van de doelgroep vraagt van de medewerkers ook kennis van de doelgroepen. Die kennis zal versterkt en getraind moeten worden. En het vraagt de erkenning dat je niet alles kunt en daar waar nodig expertise inkoop dan wel vanuit kostenooptpunt keuzes maakt. Zeker wanneer maatwerk het uitgangspunt is.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 1. Een correcte bejegening van cliënten wordt van groot belang geacht voor een succesvol re-integratietraject. Om na te gaan hoe cliënten door de Gemeente en andere instanties tijdens dit traject bejegend worden (zijn), dienen in ieder geval de volgende punten vastgesteld en beoordeeld te worden:

- 1. de mening van cliënten m.b.t. hun beleving van de hen ten deel gevallen bejegening door Gemeente en andere instanties;*
- 2. de opvatting van Gemeente en van andere instanties m.b.t. de wijze waarop cliënten bejegend worden;*
- 3. de mate waarin gemeentelijke functionarissen en staf van andere betrokken instanties meer gedetailleerde kennis hebben van (de verschillen tussen) de diverse subgroepen en hun achtergronden waar ze mee van doen hebben tijdens het re-integratietraject;*
- 4. de zo nodig te nemen maatregelen ter verbetering van bejegeningsgedrag en –beleid.*

2.2 De maatwerkkwestie

Dit is een veelvuldig genoemd probleem in allerlei rapportages. Maatwerk is enerzijds het sleutelwoord en anderzijds kan het een leeg begrip worden. De Gemeente moet zich realiseren dat de bestaande diensten binnen het gemeentelijk apparaat op het gebied van uitkeringen en arbeidstoeleiding hun beperkingen kunnen hebben.

De verbreding van de doelgroepen stelt de gemeente en de medewerkers voor een enorme uitdaging. Maatwerk is kijken naar de individuele behoefte en kwaliteiten (denken of doen!) van de cliënten die om de één of andere manier ondersteuning vragen in de participatie op de arbeidsmarkt of binnen vrijwilligerswerk. Een op de cliënt toegespitst persoonlijk participatieplan (PPP) is een voorbeeld van maatwerk.

De Gemeente doet er goed aan om de bestaande kwaliteiten binnen de organisatie te versterken en aan te vullen met expertise waar nodig. Het is een verkeerde inschatting te verwachten dat, als werkgevers maar banen creëren voor cliënten met een beperking of voor statushouders, wel of niet met loonkostensubsidie of andere instrumenten het wel goed zal komen. Zelfs in een aantrekkelijke economie. Willen werken en ook kunnen werken (fysiek) is nog geen garantie voor een succesvol traject. Maatwerk in deze is het leren luisteren naar de werkgever en de cliënten die begeleid kunnen en willen worden naar werk. Het stellen dat als er werk is cliënten dit ook maar moeten accepteren is een weg die tot teleurstellingen leidt voor zowel de werkgever als de cliënten. Het vraagt een sterke afstemming tussen de verschillende disciplines. Weten wat de arbeidsmarkt vraagt en de matching tussen werkgever en cliënt.

Anderzijds is niet alles mogelijk met de bestaande capaciteit en kennis/kunde. In die gevallen is het moeten maken van verantwoorde keuzes onvermijdelijk. Ook is participatie meer dan alleen betaald werk. Participatie kan ook inzet binnen vrijwilligerswerk zijn, zodat de cliënt weer participeert in de samenleving en indien mogelijk daaruit de stap kan zetten naar betaalde arbeid.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 2. *Het leveren van maatwerk wordt van cruciale betekenis geacht voor een succesvol re-integratietraject. Teneinde te bepalen in hoeverre er sprake is van het leveren van maatwerk bij het verstrekken van ondersteuning door de Gemeente aan cliënten, dient in ieder geval het volgende vastgesteld en beoordeeld te worden:*

- 1. in hoeverre er sprake is van het opstellen van en werken met een persoonlijk participatieplan (PPP);*
- 2. in hoeverre cliënten de hun geboden begeleiding/steun ervaren (hebben) als zijnde maatwerk;*
- 3. in welke mate de binnen de gemeentelijke organisatie aanwezige expertise toereikend is voor het leveren van maatwerk;*
- 4. in welke mate vrijwilligerswerk wordt benut voor participatie en opstap naar betaalde arbeid;*
- 5. in geval van het niet toereikend zijn van de binnen de organisatie aanwezige expertise, hoe de tekorten via dienstverlening van derden worden opgevuld;*
- 6. in hoeverre in contacten van de Gemeente met werkgevers het belang van de maatwerkkwestie wordt onderstreept.*
- 7. de zo nodig de nemen maatregelen ter verbetering van het maatwerkbeleid.*

2.3 Bijzondere aandacht voor specifieke doelgroepen

Twee groepen van cliënten zijn in dit verband met name genoemd:

1. mensen met een arbeidsbeperking, gelet op de relatief grote kwetsbaarheid van deze cliënten;
2. statushouders, gelet op de vaak complexe problematiek waarvan sprake is bij deze groep cliënten.

De groep cliënten met een arbeidsbeperking is relatief nieuw voor de Gemeente als het gaat om de voorzieningen op het gebied van arbeid en arbeidsbemiddeling. Deze groep (tot aan de Participatiewet kreeg een deel van deze cliënten met een duurzame arbeidsbeperking de zogenaamde WAJONG status) is minder bekend bij de uitvoerende dienst van de Gemeente. De vraag is in hoeverre ervaring van de Gemeente in de uitvoering van de sociale werkvoorziening en kennisoverdracht vanuit UWV aan elkaar zijn gekoppeld.

De uitvoering van deze regeling lag bij UWV. Daar vond de beoordeling en toekenning plaats en in geval cliënten arbeidsmogelijkheden hadden, werd er door UWV een traject ingezet op weg naar werk of er werd in bijzondere gevallen een re-integratie traject ingekocht bij expertisecentra. Voor de coaching (begeleiding tijdens de eerste periode dat cliënten aan het werk gingen) kocht UWV jobcoaching in bij jobcoachorganisatie. Er kan gesteld worden dat bij UWV veel kennis en expertise aanwezig is en dat ditzelfde geldt voor de re-integratiebedrijven en jobcoachorganisaties. De specialistische kennis van de verschillende doelgroepen en coaching technieken maakten dat veel van deze trajecten tot succes geleid hebben. Een verantwoorde bemiddeling van cliënten met een beperking vraagt een zorgvuldige benadering van deze cliënten en een andere benadering ten aanzien van de arbeidsmarkt.

Bovenstaande geldt in een andere vorm ook voor statushouders. Na een lang proces zijn deze cliënten onderdeel geworden van de Waddinxveense samenleving en hebben behoefte aan bemiddeling en begeleiding op de arbeidsmarkt. Ook zij vragen een zorgvuldige en respectvolle aandacht. En ook hier geldt dat de arbeidsmarkt een specifieke benadering vraagt en een Gemeente die hiervoor afdoende is toegerust.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

***Advies 3.** Bij de evaluatie van het re-integratiebeleid dient in het bijzonder gekeken te worden naar de gevolgde aanpak bij cliënten die deel uitmaken van de volgende twee groepen.*

- 1. mensen met een arbeidsbeperking, gelet op de relatief grote kwetsbaarheid van deze cliënten;*
- 2. statushouders, gelet op de vaak complexe problematiek waarvan sprake is bij deze groep cliënten.*

Hun bijzondere positie vraagt in het algemeen speciale aandacht en een zorgvuldige inzet van de Gemeente en daarmee samenwerkende instanties bij de hulpverlening.

Om die reden is het gewenst dat vertegenwoordigers van deze deelgroepen in voldoende mate deel uitmaken van de te onderzoeken groep cliënten.

2.4 Bijzondere aandacht voor het tegenprestatiebeleid

De tegenprestatieregeling is één van de instrumenten die ingezet kunnen worden ter bevordering van re-integratie en welke idealiter het arbeidsmarktpotentieel verhoogt.

Het inzetten van de regeling wordt van uit meerdere overwegingen gerechtvaardigd.

Enerzijds kan het verrichten van onbeloonde arbeid door bijstandsgerechtigden gezien worden als tegenprestatie voor hun beroep op de solidariteit van de samenleving. Anderzijds zou de maatregel ook ten goede komen aan betrokkenen. Dit beleid zou er namelijk voor zorgen dat WWB-gerechtigden actief blijven op het vlak van maatschappelijke arbeid, waardoor wordt voorkomen dat zij verder van de arbeidsmarkt en samenleving af komen te staan.

De regeling zou hierdoor bijdragen aan *empowerment* (positiever zelfbeeld en activering) en *employability* (het behouden of vergroten van de inzetbaarheid op de arbeidsmarkt).

Diverse gemeenten hebben de effectiviteit van hun tegenprestatieregeling onderzocht door middel van een pilot, waaronder ook de Gemeente. De uitkomsten en bevindingen van deze pilot zouden zeer wel relevant materiaal kunnen vormen voor nader onderzoek naar de effectiviteit in zowel de absolute als relatieve (d.w.z. in vergelijking met andere maatregelen) zin van de regeling, zoals die in de Waddinxveense context wordt/is ingevuld.

Van belang hierbij is onder andere het rendement van deze regeling. In het bijzonder betreft het hier de vraag wat de baten zijn voor de Gemeente, voor de cliënt en voor de samenleving, en wat mogelijke ondervonden problemen zijn geweest. Bij dit laatste valt onder meer te denken aan verdringing in geval van vrijwilligerswerk of imago van vrijwilligerswerk. Ook ligt er hier een koppeling met de maatwerkkwestie (zie 2.2).

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

***Advies 4.** De tegenprestatieregeling is één van de instrumenten die ingezet kunnen worden ter bevordering van re-integratie en welke idealiter het arbeidsmarktpotentieel verhoogt.*

Het inzetten van deze regeling wordt op basis van verschillende overwegingen bepleit.

Bij de evaluatie van het re-integratiebeleid dient te worden vastgesteld in hoeverre de inzet van dit instrument tot op heden aan de verwachtingen heeft voldaan.

Meer specifiek dient het volgende te worden nagegaan:

- 1. welke de baten voor de cliënt, voor de Gemeente en voor de samenleving zijn geweest;*
- 2. welke problemen het inzetten van de regeling met zich heeft meegebracht;*
- 3. de zo nodig de nemen maatregelen ter verbetering van het beleid betreffende de tegenprestatieregeling en de uitvoering van dat beleid.*

NB: Het bekijken van de uitkomsten van een pilot welke door de Gemeente in 2015 is verricht naar de ervaringen met de tegenprestatieregeling, kan bij het bovenstaande zijn nut bewijzen.

2.5 Relatie van Gemeente tot werkgevers

Het hogere doel van de decentralisatie die is ingezet in het sociaal domein omvat de hele participatiesamenleving: een samenleving waarin cliënten meedoen naar vermogen, omkijken naar elkaar en waarin zorg en ondersteuning beschikbaar is voor cliënten die dat nodig hebben. De samenleving waar we het binnen het sociaal domein specifiek over hebben, zijn de burgers van Waddinxveen, de Gemeente en de lokale werkgevers. Juist omdat de lokale werkgevers onderdeel zijn van die samenleving kunnen zij in principe een zeer belangrijke rol spelen bij arbeidsmarkt-participatie op lokaal niveau. Niet alleen bij het creëren van werkplekken, maar ook als vaste gesprekspartner als het gaat om arbeidsmarktvragestukken.

Dat betekent dat vanuit de Gemeente er een rechtstreekse verbinding is met werkgevers die om voortdurend onderhoud vraagt en waarin vraag en aanbod op de arbeidsmarkt bij elkaar komen. De Gemeente stimuleert en faciliteert om daadwerkelijke inzet te realiseren. Zowel door middel van financiële regelingen als begeleiding. Het doel is duurzame re-integratie en dat maakt dat realisatie van inzet altijd samen gaat met onderhoud en zorg om terugval te voorkomen. Overigens is een dergelijke verbinding en relatie vanuit de Gemeente ook wenselijk met betrekking tot het vrijwilligerswerk, al dan niet onder gebracht bij een werkgever.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 5. Bij het re-integratieproces is de relatie tussen Gemeente en de lokale werkgevers van het grootste belang. Ter bepaling van de aard en omvang van die relatie, dienen in ieder geval de volgende punten vastgesteld en beoordeeld te worden:

- 1. de wijze(n) waarop de Gemeente contact onderhoudt met de lokale werkgevers en de intensiteit van deze contacten;*
- 2. de inspanningen die de Gemeente zich getroost om deze contacten verder uit te bouwen;*
- 3. de omvang van financiële regelingen en van begeleiding van werkgevers ter facilitering van het tot elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt;*
- 4. de ervaringen van werkgevers met de contacten met de Gemeente, en met de geboden faciliteiten;*
- 5. de zo nodig te nemen maatregelen ter verbetering van genoemde contacten en relaties.*

2.6 Uitbesteding van (delen van) de re-integratieactiviteiten aan derden

Uitbesteding speelt een belangrijke rol bij het re-integratieproces, waarbij kwaliteit en kwantiteit van de uitbestede activiteiten aan bepaalde eisen dienen te voldoen. Deze betreffen onder meer de volgende aspecten van de uitbesteding.

De keuze voor inzet van derden voor re-integratieactiviteiten vindt plaats conform de inkoopvoorwaarden die van toepassing zijn voor en binnen de Gemeente.

De aangeboden ondersteuning door derden is passend en effectief, en maakt integraal onderdeel uit van ondersteuning door de gemeente of andere derden die door de gemeente worden ingezet.

De monitoring van inzet van derden vindt periodiek plaats in samenhang met andere beleidsterreinen, zodat niet alleen afzonderlijk maar ook integraal de toegevoegde waarde kan

worden beoordeeld. De periodieke monitoring is kwalitatief (o.a. cliëntervaring, klachten, versterking integrale ondersteuning binnen het sociaal domein) en kwantitatief (o.a. kosten/baten, duurzame re-integratie).

Voor controle van gemaakte afspraken en een actieve samenwerkingsrelatie met derden worden periodiek de contractafspraken met en de uitvoering door derden geanalyseerd en geëvalueerd om daarmee het 'weglekken' van waarde uit het contract te voorkomen. Er worden daarnaast voortdurend activiteiten ontplooid om de samenwerkingsrelatie met derden verder te ontwikkelen met als doel dat derden een voortdurende bijdrage blijven leveren aan de prestaties van de Gemeente in het sociaal domein.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 6. Om vast te stellen in hoeverre in geval van uitbesteding de kwaliteit en kwantiteit van de geleverde diensten aan bepaalde eisen voldoet, dient in ieder geval het volgende vastgesteld en beoordeeld te worden:

- 1. de criteria welke zijn toegepast bij de selectie van contractanten;*
- 2. de mate waarin de diensten van derden passend en effectief zijn, en integraal onderdeel van de re-integratie activiteiten uitmaken;*
- 3. in hoeverre er sprake is van periodieke monitoring van de dienstverlening in kwalitatieve en kwantitatieve termen, alsook van het periodiek analyseren van de contracten;*
- 4. in hoeverre er sprake is van de verdere ontwikkeling van samenwerkingsactiviteiten met derden.*
- 5. de zo nodig de nemen maatregelen ter verbetering van het uitbestedingsbeleid en de uitvoering van dat beleid.*

2.7 Nadrukkelijke aandacht voor aspecten van communicatie en informatieverstopping

Met de komst van de Participatiewet is de behoefte aan goede communicatie tussen en heldere informatieverstopping aan belanghebbenden meer dan ooit noodzakelijk geworden.

In meer algemene zin moet hier gedacht worden aan de institutionele en organisatorische veranderingen welke de invoering van de wet met zich meegebracht heeft en nog steeds brengt, als ook aan de daarmee gepaard gaande wijzigingen en veranderingen in procedures en regels bij de Gemeente t.a.v. de betrekkingen tussen de Gemeente en de cliënt. Gezien de omvang en de complexiteit van dit geheel aan veranderingen lag, en ligt hier, een majeure taak op het vlak van communicatie en informatieverstopping. Bovendien moet er oog zijn bij de communicatie of dit op het individu moet worden toegespitst of meer algemeen moet zijn.

Meer specifiek moet gewezen worden op twee belangrijke terreinen welke beide deel uit maken van de kern van de Participatiewet:

1. re-integratie in het arbeidsproces;
2. participatie van de minima in het maatschappelijk verkeer door middel van ondersteunende regelingen.

Wat het re-integratiebeleid betreft is goede, op de individuele cliënt gerichte communicatie en informatie een absoluut noodzakelijke voorwaarde om deze succesvol te (be)geleiden binnen een traject, en hierbij maatwerk te kunnen leveren, met name ook gezien het verschil in achtergrond van cliënten.

Voor de minimaregelingen geldt in hoge mate hetzelfde. De doelgroepen van deze regelingen worden gekenmerkt door een verscheidenheid aan achtergronden, onder meer t.a.v. taalbeheersing, cultuur, het (niet) gebruikmaken van bepaalde communicatiemiddelen (of media) etc. Ook hier zijn effectieve, doelgroep specifieke communicatie en zeer duidelijke informatie van groot belang om (ernstige) onderbenutting van, en misverstanden over, de diverse minimaregeling te voorkomen. Onlangs nog heeft de Waddinxveense gemeenteraad om die reden het College opgeroepen maatregelen te treffen om kennis bij de doelgroepen van de minimaregelingen te vergroten, om aldus het gebruik ervan te verhogen.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 7: Ter evaluering van het re-integratiebeleid is het van groot belang om te kijken naar de kwaliteit en reikwijdte van de communicatie en informatieverschaffing welke bij dit beleid wordt ingezet. Met name dient gekeken te worden naar de wijze waarop deze middelen worden ingezet op de twee navolgende terreinen van maatschappelijk beleid:

- 1. re-integratie in het arbeidsproces. Hierbij ligt vooral het accent op communicatie en voorlichting gericht op de individuele cliënt*
- 2. participatie van de minima in het maatschappelijk verkeer door middel van ondersteunende regelingen. In dit geval dient het accent met name te liggen op doelgroep specifieke communicatie en informatie*

2.8 Mogelijkheden tot ontschotting

De decentralisatie die is ingezet in het sociaal domein is erop gericht dat:

- cliënten sneller worden geholpen bij zorg- en ondersteuningsvragen;
- cliënten zorg en ondersteuning krijgen die zoveel mogelijk aansluit op hun persoonlijke (thuis)situatie, mogelijkheden en sociaal netwerk;
- cliënten die anderen zorg of hulp (willen) bieden, daarvoor alle ruimte en steun krijgen;
- de omvang en de kosten van de verzorgingsstaat beperkt worden;
- een duurzame re-integratie gerealiseerd wordt.

Dit vraagt onder andere om ontschotting zowel binnen de kaders van de uitvoering van de Participatiewet als ontschotting met betrekking tot de andere beleidsterreinen van de Gemeente. Uiteindelijk vraagt dit om integraal denken van zowel de medewerkers werkzaam voor de Gemeente en de zorg- en welzijnsorganisaties als de cliënten die zorg en ondersteuning nodig hebben.

Duidelijk is wel dat de cliënt geen verschillende loketten wil. Dit regel je als gemeente niet alleen aan de voorkant maar ook aan de achterkant (backoffice). Er worden verbindingen gelegd binnen de Gemeente, met derden en met de mensen die zorg en ondersteuning ontvangen. Men kent elkaars aanbod en maakt daar gebruik van. En waar mogelijk worden scheidingen in budgetten opgeheven. De Gemeente dient hierbij stimulerend en katalyserend op te treden.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 8. Ontschotting kan een wezenlijke bijdrage leveren aan een soepel en efficiënt verlopend re-integratietraject. Teneinde te bepalen in hoeverre er sprake is van het op gang brengen door de

Gemeente van een ontschottingsproces ter bevordering van de totstandkoming van dit doel, dient in ieder geval het volgende vastgesteld en beoordeeld te worden:

- 1. In hoeverre tot dusverre veranderingen van werkwijzen en in organisatie binnen de Gemeente zijn aangebracht met het oogmerk een ontschottingsproces in gang te zetten;*
- 2. In hoeverre eventuele veranderingen van werkwijzen en in organisatie binnen de Gemeente vergezeld gaan (gingen) met een (gedeeltelijke) opheffing van budgettaire scheidingen tussen afdelingen;*
- 3. de zo nodig te nemen maatregelen ter verbetering van het ontschottingsproces.*

2.9 De mate waarin sprake is van een effectieve regionale aanpak van de re-integratie

De gedachte om ook op regionaal niveau het re-integratie proces gestalte te geven lijkt logisch vanuit de opvatting dat daarmee de kansen voor werkzoekenden en werkgevers vergroot kunnen worden. Tegelijkertijd vraagt de door de rijksoverheid ingezette regionale aanpak in 35 arbeidsmarkt regio's en de samenwerking met ook het UWV in de werkgeversservicepunten (WSP) in veel regio's om aandacht.

Dit vloeit onder meer voort uit het bestaan van een spanningsveld tussen enerzijds de lokale invulling van de re-integratie verordening en –regeling door de Gemeente en anderzijds de samenwerking in de regio. Hierbij speelt een rol dat gemeenten in een bepaalde arbeidsregio soms op verschillende manieren de verordeningen en regelingen nader invulling hebben gegeven. Daarnaast is het van groot belang dat lokale werkgevers uit de voeten kunnen met het regionale WSP.

De Gemeente heeft dan ook een lokaal sterk en gemotiveerd team nodig, dat de taal spreekt van de cliënt maar ook die van de werkgever, en voortdurend zoekt naar afstemming van mogelijkheden met andere gemeenten en de overige betrokken partijen, lokaal en regionaal.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

***Advies 9.** Een regionale aanpak van het re-integratiebeleid is nastrevenswaardig gelet op de extra kansen die deze aanpak kan bieden. Teneinde na te gaan wat het perspectief voor Waddinxveen in dit opzicht is, dient in ieder geval het volgende vastgesteld en beoordeeld te worden:*

- 1. welke de activiteiten zijn die de Gemeente ontplooit ter bevordering van een dergelijk beleid;*
- 2. welke de obstakels zijn waardoor een succesvolle regionale aanpak in de weg wordt gestaan;*
- 3. de te nemen maatregelen ter verbetering van het resultaat.*

2.10 Regelmatige verslaglegging van de resultaten van de regelingen uit de participatiewet

Het is belangrijk dat sprake is van tijdige bijsturing van de uitvoering van de verschillende regelingen welke worden ingezet in het kader van het re-integratiebeleid. Verder is het noodzakelijk over een aantal korte termijn indicatoren te beschikken m.b.t. de behaalde resultaten van de regelingen en de afwijking van de resultaten van prognoses, aangevuld met indicatoren welke inzicht geven in de mogelijke oorzaken van afwijkingen.

Zo is het mogelijk niet alleen tijdig bij te sturen, maar ook de aard en omvang ervan te bepalen. Dit brengt met zich mee dat de gemeente de beschikking heeft over een goed functionerend, efficiënt systeem van monitoren, waarmee de noodzakelijke indicatoren met daaraan gekoppelde normen kunnen worden gegenereerd.

Hierbij kan zo mogelijk gebruik worden gemaakt van informatie afkomstig uit andere gemeentelijke datasystemen.

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 10. Een goed functionerend, efficiënt monitoring systeem is een vereiste voor het vaststellen van de resultaten van de regelingen uit de P-wet, en voor tijdige bijstelling van de uitvoering van die regelingen.

Om te bepalen welke de stand van zaken in dit opzicht bij de Gemeente is, dient in ieder geval het volgende vastgesteld en beoordeeld te worden:

- 1. van welk systeem de Gemeente zich momenteel bedient voor de monitoring van de resultaten van de regelingen uit de P-wet;*
- 2. welke maatregelen zo nodig genomen dienen te worden ter verbetering van het huidige systeem.*

2.11 Verankering/borging van veranderingen en van de daardoor bereikte resultaten in de organisatiecultuur

De implementatie van het re-integratiebeleid leidt tot diverse veranderingen binnen de Gemeentelijke organisatie. Hierbij valt te denken aan veranderingen van werkwijzen, het rekening houden met nieuwe inzichten, en het toepassen van nieuwe benaderingen richting cliënten, werkgevers en andere partijen welke een rol spelen in het re-integratieproces.

Het is uit de managementliteratuur bekend dat voor het succesvol tot stand brengen van veranderingsprocessen aan meerdere voorwaarden dient te worden voldaan, zoals het creëren van een positief klimaat voor succes, het creëren van een breed draagvlak (goede communicatie speelt ook hier een belangrijke rol), en de verankering of borging van de veranderingen en van de daardoor bereikte resultaten in de organisatiecultuur, waardoor een terugkeer naar oude praktijken en systemen vermeden wordt.

Dit laatste houdt in dat de (nieuwe) processen en activiteiten die voortkomen uit een verbeterings- of veranderingstraject op een vanzelfsprekende manier worden geïntegreerd in:

1. het professionele gedrag van de medewerkers;
2. de werkprocessen (routines), de methodieken, de protocollen en het overall beleid van de organisatie.

Te vaak wordt er verwacht dat de resultaten van een veranderingsproject vanzelf doorwerken en vastgehouden worden in de organisatie. Maar de overgang van verandering naar borging is niet eenvoudig. Door stappen over te slaan ontstaat er vaak vertraging, worden de resultaten negatief beïnvloed of is er de illusie van vooruitgang, terwijl dat in werkelijkheid niet zo is.

Pas als de verandering onderdeel is van het dagelijkse werk, is de verandering geborgd. Dit vraagt onder andere om continue bijsturing in wat beter kan, herhalen van afspraken, reminders blijven geven, het netwerk inrichten voor het uitwisselen van ervaringen en nieuwe medewerkers opleiden in de bestaande werkwijze. (Het is overigens de kunst om veranderingen enerzijds niet te weinig te borgen, maar anderzijds ook weer niet teveel, zodat bij een volgende beleidsverandering de organisatie eenvoudiger los kan worden gemaakt en flexibel veranderd).

Op basis van bovenstaande overwegingen adviseert de PAR het volgende.

Advies 11. De verankering/borging van de veranderingen die voortvloeien uit het implementeren van de nieuwe re-integratieaanpak in de organisatiecultuur is een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam succes van het nieuwe beleid.

Om vast te stellen in hoeverre bij de implementatie van het nieuwe re-integratiebeleid rekening is gehouden met deze succesvoorwaarde dient het volgende vastgesteld en beoordeeld te worden:

- 1. Welke concrete maatregelen zijn tot op heden genomen om de veranderingen van werkwijzen en het toepassen van nieuwe benaderingen en processen te laten beklijven;*
- 2. Wat is de effectiviteit tot dusverre van de in dit verband genomen maatregelen;*
- 3. Welke aanvullende maatregelen zouden eventueel genomen dienen te worden ter verbetering van het resultaat*

3. Voorstel voor een evaluatiekader

Wij vragen de Gemeente zich in de evaluatie te richten op aspecten die in bepalende zin deel uitmaken van het re-integratieproces. Het betreft hier aspecten welke voorafgaand aan, bij aanvang van, tijdens, bij het eind van, en na het proces van re-integratie een rol (kunnen) spelen. Het geheel is weergegeven in tabel 1. Deze aspecten omvatten onder meer een aantal van de onder 2 genoemde punten, zoals tegenprestatiebeleid, uitbestedingskwesaties, maatwerk, enz. Het ligt in de bedoeling om over alle ter zake doende aspecten informatie te verkrijgen om een goede evaluatie te realiseren. Deze informatie dient via diverse bronnen aangeleverd te worden. Van deze bronnen maken met name deel uit de meest betrokken partijen bij het re-integratieproces. Deze zijn:

1. De Gemeente;
2. De doelgroep(en) van het re-integratiebeleid;
3. Werkgevers in de lokale context;
4. Overige externe instanties (zoals bijvoorbeeld UWV en Promen).

Ten aanzien van sommige aspecten is het noodzakelijk dat informatie afkomstig is van meer dan één bron/partij, aangezien tussen partijen in een aantal gevallen verschillen kunnen bestaan in beleving en ervaring. Dit is met name het geval bij die aspecten waarbij kwalitatieve dimensies om de hoek komen kijken, zoals bijvoorbeeld 'bejegening' en 'maatwerk'. Maar ook bij andere aspecten kan informatie uit meerdere bronnen wenselijk dan wel noodzakelijk zijn.

Tabel 1 geeft een totaaloverzicht van de samenhang tussen enerzijds de belangrijkste aspecten welke een rol dienen te spelen bij de evaluatie van het re-integratiebeleid en anderzijds de partijen van wie informatie over de onderscheiden aspecten verkregen zou dienen te worden.

Voor alle duidelijkheid, wanneer gesproken wordt over cliënten moet in de eerste plaats gedacht worden aan mensen die vallen in de categorie personen met een arbeidsbeperking en mensen die vallen in de categorie vluchtelingen/statushouders. Dit zijn de cliëntengroepen die eerder aangemerkt zijn als speciale doelgroepen. Het is overigens denkbaar, dat ook cliënten die niet tot deze speciale doelgroepen gerekend worden, om informatie wordt gevraagd. Zo kan meer nuancering in de beeldvorming van de verschillende (sub)groepen verkregen worden.

Wat betreft de verschillende aspecten die in de tabel onderscheiden zijn, de opsomming hiervan is een aanzet en dus niet volledig.

Voor dit moment vragen wij de gemeente om ten behoeve van de evaluatie van het re-integratiebeleid zich te richten op hetgeen in het huidige advies is weergegeven.

Verder vragen wij om onafhankelijkheid en deskundigheid in de uitvoering van de evaluatie.

Tenslotte verzoeken wij om opzet en aanpak van de evaluatie verder af te stemmen met de PAR.

Wij vertrouwen u met het bovenstaande van advies te hebben voorzien en zijn gaarne bereid tot nader overleg.

Hoogachtend,

Aad van Holsteijn

Voorzitter PAR

Tabel 1 Samenhang tussen evaluatieaspecten t.a.v. van het re-integratiebeleid en de te raadplegen partijen voor de verkrijging van de benodigde informatie

Te onderzoeken aspecten van re-integratiebeleid m.b.t. verschillende fasen van het re-integratietraject	Te raadplegen partijen ter verkrijging van info over de verschillende aspecten			
	Gemeente	Cliënten	Werkgevers	Overige externe instanties
PRE-TRAJECT FASE				
- Info en communicatie door de Gemeente	V	V	V	V
- Wachtijd		V		
AANVANG TRAJECT				
- Info en communicatie door de Gemeente	V	V	V	
- Bejegening		V	V	
- Wachtijd		V		
TIJDENS TRAJECT				
- Info en communicatie door de Gemeente	V	V	V	
- Bejegening		V	V	
- Maatwerk	V	V	V	
- Flexibiliteit/ontschotting	V	V	V	
- Proces continuïteit	V	V	V	
- Tegenprestatiebeleid	V	V		V
- Benadering van werkgevers	V		V	
- Inzet van faciliteiten richting werkgever	V		V	
- Controle over uitbestede activiteiten	V			V
EINDE TRAJECT				
- Exit positie cliënten	V			
- Effectiviteit van beleid kwantiteit totaal	V			
- Effectiviteit van beleid kwaliteit totaal	V		V	
- Effectiviteit van uitbestede activiteiten kwant.	V			V
- Effectiviteit van uitbestede activiteiten Kwaliteit	V			V
- Verwachting van cliënten versus uitkomst		V		
- Verwachting van werkgevers versus uitkomst			V	
POST- TRAJECT FASE				
- Nazorg van cliënten	V	V	V	