



Re-integratie

Rekenkamerbrief opvolgonderzoek



rekenkamer
Haarlemmermeer

Colofon

Tekst, vormgeving en drukwerk

Rekenkamer Haarlemmermeer
Postbus 250
2130 AG Hoofddorp
Telefoon 023 567 6015
E-mail rekenkamer@haarlemmermeer.nl
Internet www.haarlemmermeer.nl/rekenkamer

Fotografie

Lumen Photo

september 2024

Inhoudsopgave

1.	Waarom deze rekenkamerbrief?.....	4
2.	Wat onderzocht de rekenkamer in 2020?.....	4
3.	Welke aanbevelingen deed de rekenkamer en zijn die opgevolgd?	4
3.1	Aanbeveling 1	4
3.2	Aanbeveling 2	5
3.3	Aanbeveling 3	5
3.4	Aanbeveling 4	6
4.	Wat is de situatie sinds het onderzoek?	7
4.1	Lokaal.....	7
4.2	Aankomende wijzigingen in de Participatiewet.....	7
5.	Beschouwing.....	8
5.1	Wat gaat goed?	8
5.2	Wat kan beter?	9
5.3	Nieuwe aanbevelingen	9

1. Waarom deze rekenkamerbrief?

De rekenkamer doet onderzoek voor goed bestuur voor de samenleving van Haarlemmermeer. In een opvolgonderzoek toetst de rekenkamer of het college en de raad de aanbevelingen uit eerder rekenkameronderzoek hebben opgevolgd. De rekenkamer kiest na overleg met de klankbordgroep van raadsleden naar welke onderzoeken zij een opvolgonderzoek doet. In deze rekenkamernotitie wordt de opvolging van de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek *Werk boven uitkering?* uit juli 2020 getoetst.

2. Wat onderzocht de rekenkamer in 2020?

De komst van de Participatiewet in 2015 gaf de gemeente Haarlemmermeer een grotendeels nieuwe taak: het bieden van re-integratieondersteuning aan inwoners met een bijstandsuitkering. De rekenkamer wilde vijf jaar na de invoering van de Participatiewet inzicht krijgen in de effectiviteit van deze ondersteuning vanuit het perspectief van de bijstandsgerechtigden.

Het onderzoek liet zien dat bijna de helft van de inwoners met een bijstandsuitkering volgens de gemeente een dermate grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat betaald werk op de lange termijn waarschijnlijk niet mogelijk is. Toch was het beleid van de gemeente vooral gericht op de relatief kleine groep inwoners met perspectief op werk. Ook bleek uit het onderzoek dat een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden het gevoel had niet mee te kunnen beslissen over hun re-integratietraject. Tegelijkertijd liet het onderzoek zien dat bijstandsgerechtigden die het gevoel hadden mee te kunnen beslissen over hun ondersteuning, deze beter waarden. Een ander resultaat was dat bijstandsgerechtigden die een training of traject gericht op werk volgden, een grotere kans hebben om naar werk uit te stromen dan degenen die geen training volgen. Ten slotte concludeerde de rekenkamer dat de kwaliteit van de registraties over de inzet van re-integratie instrumenten door de gemeente te wensen over liet.

Een uitgebreide beschrijving van de resultaten, conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke toezeggingen bij het oorspronkelijke onderzoek *Werk boven uitkering?* leest u [hier](#).

3. Welke aanbevelingen deed de rekenkamer en zijn die opgevolgd?

Op basis van het onderzoek uit 2020 deed de rekenkamer vier aanbevelingen; één aan de raad en drie aan het college. De raad heeft alle aanbevelingen overgenomen. Hieronder wordt per aanbeveling beschreven of de aanbeveling is opgevolgd.

3.1 Aanbeveling 1

We deden de aanbeveling aan de raad om een debat te voeren over de ambitie voor inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en het college opdracht te geven deze ambitie te expliciteren.

De rekenkamer constateert dat de raad niet zelf een debat heeft geïnitieerd over dit onderwerp. Wel hebben verschillende fracties in het debat op 1 oktober 2020 over het rekenkameronderzoek *Werk boven uitkering* hun ambities voor de groep inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt uitgesproken.

Verder besteedt het college in een actualisatie van het re-integratiebeleid¹ in juni 2021 specifiek aandacht aan inwoners voor wie betaald werk geen realistisch doel is. Het standpunt 'werk boven uitkering' is in deze nota voor deze groep inwoners losgelaten. In de nota staat dat het college voor deze groep activeringstrajecten gaat inzetten

¹ Nota van B&W *Begeleiding naar werk en re-integratie in Haarlemmermeer* 2021.0000848

gericht op zelfredzaamheid en meedoen in de samenleving (zie ook de toetsing van aanbeveling 2). **Omdat het college in het beleid aandacht besteedt aan inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt maar de raad zelf geen debat heeft geïnitieerd stellen we vast dat deze aanbeveling deels is opgevolgd.**

3.2 Aanbeveling 2

Omdat de focus van het beleid ten tijde van het onderzoek sterk lag op toeleiding naar betaald werk en de aandacht voor inwoners voor wie betaald werk (voorlopig) niet tot de mogelijkheden behoorde beperkt was, deden we de aanbeveling om beleid te maken voor bijstandsgerechtigden met weinig perspectief op betaald werk.

De rekenkamer stelt vast dat het college het re-integratiebeleid in het voorjaar van 2021 heeft bijgesteld. Hoewel de aanleiding van de bijstelling niet de rekenkameraanbeveling was², gaat het college in de nota van B&W *Begeleiding naar werk en re-integratie in Haarlemmermeer* wel in op zijn intenties voor de groep inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. In deze nota geeft het college aan de aanpak 'Werk boven uitkering' voort te zetten voor de groep bijstandsgerechtigden met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt. Voor personen met de grootste belemmeringen, die (nog) niet aan het werk kunnen, zal het college waar mogelijk (en vaker dan voorheen) activeringstrajecten inzetten gericht op zelfredzaamheid en meedoen in de samenleving. In de Programmabegroting is het beleidsdoel C aangepast om recht te doen aan het ingezette beleid. Dit beleidsdoel luidde in 2023: 'Onze inwoners zijn economisch zelfstandig; werk boven uitkering' en in 2024: 'Onze inwoners zijn economisch zo zelfstandig mogelijk'. Ook is de bij het beleidsdoel horende activiteitenindeling aangepast.

In het Team Werk, dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het re-integratiebeleid, zijn naar aanleiding van de sterkere focus op mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt wijzigingen aangebracht. Binnen het team zijn vijf casemanagers 'activering en participatie' aangesteld. Deze professionals richten zich uitsluitend op ondersteuning van inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Doel is niet per se uitstroom naar betaald werk, maar empowerment (activering) van de klant en zoeken naar een haalbare en passende vorm van deelname aan de samenleving (participatie).

Omdat in het nieuwe beleid en in de uitvoering meer aandacht is gekomen voor bijstandsgerechtigden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt, **beschouwen we deze aanbeveling als opgevolgd.**

3.3 Aanbeveling 3

Omdat uit de enquête onder bijstandsgerechtigden bleek dat zij lang niet altijd het gevoel hebben dat zij zelf mee kunnen bepalen hoe hun ondersteuning eruit ziet, deden we de aanbeveling hen meer te betrekken bij de invulling van hun re-integratietraject.

Professionals van het Team Werk vertellen dat er in vergelijking met voorheen meer aandacht is voor de persoonlijke behoeften en belemmeringen van personen. Dat is ook een gevolg van de keuze om professionals meer *dedicated* op doelgroepen in te zetten. Hierdoor kunnen casemanagers zich specialiseren in inwoners met overeenkomstige behoeften. De professionals geven aan dat het voor hen vanzelfsprekend is om samen met de klant te bepalen wat mogelijk en wenselijk is. Ze geven aan dat de persoonlijke benadering vruchten afwerpt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat er 30 inwoners in de periode tussen 1 januari en 31 december 2023 met een grote afstand tot de arbeidsmarkt toch zijn uitgestroomd naar betaald werk.

De professionals stellen aan de andere kant ook dat het voor inwoners soms lastig is een goed beeld te hebben van hun talenten, mogelijkheden en wensen. De professional moet daardoor soms toch zelf de regie nemen. Daarnaast zijn er inwoners die een beperkte bereidheid tonen om werk te zoeken en daarom een andere, meer directe benadering vereisen. De professionals stellen bovendien een te grote caseload te hebben. Deze caseload is volgens

² De aanleiding voor de bijstelling was de bijkomende taak voor de gemeente om inwoners die door de coronacrisis zonder werk kwamen te zitten van werk naar werk te begeleiden. Deze nota is in juni 2021 in de raad besproken.

hen soms bijna twee keer zo groot als realistisch is bij de gewenste persoonlijke benadering. Het gevolg is dat een deel van de inwoners niet de begeleiding krijgt waar zij recht op heeft. De rekenkamer ziet de caseload van de professionals als een risico voor het duurzaam bieden van op de persoon afgestemde ondersteuning aan de inwoners.

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat er in het re-integratiebeleid formeel is vastgelegd dat inwoners inspraak krijgen bij hun traject. Omdat er geen aanwijzingen zijn dat in het beleid is vastgelegd dat bijstandsgerechtigden zelf invloed hebben op hun ondersteuning en professionals hebben en professionals aangeven dat de persoonlijke aandacht voor bijstandsgerechtigden is toegenomen **stellen we vast dat deze aanbeveling deels is opgevolgd**.

3.4 Aanbeveling 4

Omdat tijdens het vorige onderzoek bleek dat het zeer veel moeite kostte om hier zicht op te krijgen, deden we de aanbeveling om het gebruik, de ervaringen en de effecten van re-integratieondersteuning beter te registreren.

Sinds enkele jaren is er binnen het hele sociale domein van de gemeente steeds meer aandacht voor datagestuurd werken: het registreren, beheren en gebruiken van gegevens voor bijsturing van het beleid en informatievoorziening aan het bestuur³.

Voor het sociaal domein zijn data-analisten aangesteld om hieraan uitvoering te geven. Het proces is nog in volle gang. Bij het herindelen van de caseloads in 2022 heeft het Team Werk naar eigen zeggen de data opgeschoond:

- De categorisering van alle uitkeringsgerechtigden is kloppend gemaakt.
- Het aanbod aan beschikbare trajecten en voorzieningen is opgeschoond.
- De dossiers van inwoners die niet meer in begeleiding zijn bij de gemeente, zijn afgesloten.

De casemanagers leggen de contactmomenten met inwoners vast, zodat collega's weten wat er afgesproken is. De casemanagers evalueren de gekozen begeleiding met de inwoner en nemen deze informatie op in het dossier van de inwoner. In de periodieke caseloadgesprekken die de teammanager voert met de casemanagers worden deze registraties standaard doorgenomen. Sinds 2022 houdt de manager die de contracten met samenwerkingspartners beheert, kwartaalgesprekken met de partners over de behaalde resultaten. Dit kan leiden tot aanpassingen in het aanbod. Bij de registratie van de uitstroom naar werk wordt geregistreerd welke re-integratiepartner hiertoe heeft bijgedragen.

Het college betreft de raad bij de vraag welke cijfers in de Programmabegroting 2025-2028 worden verwerkt. Dat gebeurt bij de toepassing van de methode Duisenberg⁴ op het programma Zorg en Werk. De raads werkgroep heeft naar beleidsdoel C gekeken ('Onze inwoners zijn zo zelfstandig mogelijk'). Hieronder valt ook het re-integratie beleid en de begeleiding naar werk. Op basis van deze doorlichting komen in de programmabegroting 2025-2028 indicatoren over lopende re-integratievoorzieningen, de gemiddelde doorlooptijd van re-integratietrajecten en de uitstroom uit uitkeringen voor levensonderhoud per jaar.

Hoewel de implementatie van datagestuurd werken nog in volle gang is, constateren we dat de gemeente werk heeft gemaakt van het verbeteren van de registratie van de ingezette re-integratieondersteuning. **Daarom stellen we vast dat deze aanbeveling is opgevolgd.**

³ Zie raadsvoorstel algemeen beleidskader sociaal domein, april 2023, nummer 753252.

⁴ Een wisselende werkgroep uit de gemeenteraad neemt aan de hand van de Methode Duisenberg een programma uit de programmabegroting onder de loep.

4. Wat is de situatie sinds het onderzoek?

Zowel de politieke als de maatschappelijke situatie rond de re-integratie van bijstandsgerechtigden is sinds het onderzoek van de rekenkamer veranderd, lokaal én landelijk. Hieronder gaan we op de belangrijkste veranderingen in.

4.1 Lokaal

Het aantal bijstandsgerechtigden (ongeacht hun afstand tot de arbeidsmarkt) in Haarlemmermeer is sinds het onderzoek van de rekenkamer gedaald (zie tabel 1). In totaal daalde het aantal bijstandsgerechtigden tussen 2019 en 2023 met 17 procent tot 1939 uitkeringen. Deze trend komt overeen met de ontwikkeling in andere, vergelijkbare gemeenten.

Categorieën Bijstandsbestand	Aantal en % op 1 oktober 2019	Aantal en % op 1 oktober 2021	Aantal en % op 1 oktober 2022	Aantal en % op 1 oktober 2023
A - Kansrijk zonder ondersteuning	5 (<1%)	4 (<1%)	2 (<1%)	3 (<1%)
B- Kansrijk met beperkte ondersteuning	249 (11%)	187 (10%)	151 (8%)	123 (6%)
C- Kansrijk met intensieve ondersteuning	714 (31%)	567 (30%)	536 (29%)	527 (27%)
D - Grote afstand tot de arbeidsmarkt	1065 (46%)	1022 (54%)	1018 (55%)	980 (51%)
Onbekend	310 (16%)	117 (6%)	149 (8%)	306 (16%)
Totaal	2343 (100%)	1897 (100%)	1856 (100%)	1939 (100%)

Tabel 1 - Aantal en percentage inwoners in de verschillende categorieën van het bijstandsbestand

4.2 Aankomende wijzigingen in de Participatiewet

Een van de belangrijkste aannames bij de komst van de Participatiewet in 2015 was dat veel van de mensen die tot dat moment afhankelijk waren van een bijstandsuitkering, betaald aan het werk zouden moeten kunnen. Mede door de evaluatie van de Participatiewet door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), is deze aanname in een ander daglicht komen te staan. Dit is voor het ministerie van SZW aanleiding geweest om wijzigingen in de Participatiewet voor te bereiden. Zo wordt in het huidige wetsvoorstel *Participatiewet in balans* voorgesteld om bijstandsgerechtigden die te maken hebben met wisselende inkomsten een bufferbudget te geven. Het doel van de voorgestelde wet is onder andere de Participatiewet beter te laten aansluiten op de mogelijkheden van mensen en professionals meer ruimte te geven om hen te ondersteunen. De nadruk ligt dus minder op 'iedereen betaald aan het werk' en meer op 'iedereen op de best passende plek'.

5. Beschouwing

De rekenkamer doet opvolgonderzoeken om na te gaan of haar aanbevelingen uit eerdere onderzoeken zijn opgevolgd. In dit opvolgonderzoek hebben we onderzocht of de raad en het college de aanbevelingen uit het onderzoek 'Werk boven uitkering?' uit 2020 hebben uitgevoerd. Dit opvolgonderzoek laat zien dat aanbeveling 2 en 4 zijn opgevolgd. Aanbevelingen 1 en 3 zijn deels opgevolgd (tabel 2).

Aanbeveling	Aan	Toelichting	Beoordeling
1 Voer een debat over de ambities voor inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en geef het college opdracht deze ambitie te expliciteren.	Raad	<ul style="list-style-type: none">De raad heeft geen debat geïnitieerd.Het college heeft in beleid aandacht besteed aan de ambities voor inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.	Deels opgevolgd
2 Maak beleid voor bijstandsgerechtigden met weinig perspectief op betaald werk.	College	<ul style="list-style-type: none">In beleid en in de uitvoering is meer aandacht gekomen voor bijstandsgerechtigden met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt.	Opgevolgd
3 Betrek bijstandsgerechtigden bij de invulling van hun re-integratietraject, sluit aan op hun behoefte en neem beslissingen niet voor, maar met hen.	College	<ul style="list-style-type: none">Professionals geven aan dat de persoonlijke aandacht voor bijstandsgerechtigden is toegenomen.Er zijn geen aanwijzingen dat in het beleid is vastgelegd dat bijstandsgerechtigden zelf meer invloed hebben op hun ondersteuning dan voorheen.	Deels opgevolgd
4 Registreer gebruik, ervaringen en effecten van re-integratieondersteuning beter.	College	<ul style="list-style-type: none">De gemeente heeft werk gemaakt van het verbeteren van de registratie van de ingezette re-integratieondersteuning.De implementatie van datagestuurde werken is nog in volle gang.	Opgevolgd

Tabel 2 - Beoordeling van de rekenkamer over de opvolging van aanbevelingen uit het onderzoek Werk boven uitkering

5.1 Wat gaat goed?

De raad en het college besteden in het beleid 'op papier' summier, maar expliciet aandacht aan de groep inwoners voor wie betaald werk (nog) niet haalbaar is. Het beleid voor de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is gericht op sociale activering en participatie in de samenleving en is niet per se op begeleiding naar betaald werk.

Team Werk van de gemeente is sterk in ontwikkeling en neemt diverse maatregelen om de inwoner beter en persoonlijker te begeleiden. Om in de individuele behoefte van de inwoner te voldoen, zijn een interne trainer en een breed aanbod aan trajecten beschikbaar. De groep inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft eigen casemanagers gekregen. Zo kunnen de casemanagers inzetten op een passende aanpak die in afstemming met de inwoner wordt bepaald.

Het valt de rekenkamer op dat de casemanagers die zij sprak voor dit opvolgonderzoek bevlogen zijn in hun streven om mensen (weer) deel te laten nemen aan de samenleving en uitstekend in staat zijn om de leefwereld van inwoners leidend te laten zijn. Ook hebben zij veel ideeën om de dienstverlening te verbeteren. Dit is een belangrijke basis voor effectief re-integratiebeleid.

Ook vindt de rekenkamer het positief dat binnen het sociaal domein als geheel het college heeft ingezet op een betere registratie van het gebruik, de ervaringen en de effecten van ondersteuning.

5.2 Wat kan beter?

Sinds het rekenkameronderzoek is er in de uitvoering van het beleid veel veranderd. Meer dan het beleid 'op papier' doet vermoeden. Zo is er sinds 2020 maar één nota naar de raad gegaan die ingaat op ontwikkelingen in het re-integratiebeleid. Hierin komt de groep inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt expliciet, maar summier aan de orde. Daarnaast is in de Programmabegroting het beleidsdoel C inclusief de bijbehorende activiteitenindeling aangepast om recht te doen aan het ingezette beleid. Verder heeft de rekenkamer de door professionals genoemde 'nieuwe werkwijze' niet teruggevonden in beleidstukken of uitvoeringsrichtlijnen. Keuzes in de uitvoering zouden beter vastgelegd moeten worden, vindt de rekenkamer. Dit kan bijdragen aan het borgen van de ingeslagen weg en aan het voorbereiden van de lokale invulling van landelijke beleidswijzigingen.

Daarnaast ziet de rekenkamer de hoge caseload van de casemanagers als een risico voor het doorzetten van de ontwikkeling naar een meer afgestemde begeleiding van inwoners met een bijstandsuitkering. Ook valt het de rekenkamer op dat de verbeteringen in de registratie van re-integratie inspanningen nog niet tot meer inzicht voor raadsleden hebben geleid.

De Participatiewet is sterk in beweging en staat op het punt aangepast te worden. De rekenkamer vindt dat de raad goed geïnformeerd moet zijn zodat hij zich kan uitspreken over onderwerpen en ontwikkelingen die hij belangrijk vindt. De rekenkamer vindt dat het college de raad actiever mag informeren over:

- de in de uitvoering gemaakte keuzes, en
- de lokale invulling van de landelijke wijzigingen in de Participatiewet.

5.3 Nieuwe aanbevelingen

De rekenkamer doet daarom de volgende aanbevelingen aan het college:

1. Leg wijzigingen in de uitvoering van de Participatiewet sinds 2020 vast in het beleid en in uitvoeringsrichtlijnen.
2. Informeer de raad over de toekomstige wijzigingen in de Participatiewet en welke invloed die wijzigingen hebben op het re-integratiebeleid van de gemeente Haarlemmermeer.

Bijlage

Bronnen

Interview met beleidsambtenaar en teammanager Werk

Interview met de Participatieraad

Groepsgesprek met case- en accountmanagers Intake, Jong, Banenafpraak, Participatie, Re-integratie en WSP, Statushouders

Documenten

Nota van B&W *Begeleiding naar werk en re-integratie in Haarlemmermeer* (2021.0000848, april 2021)

Interne Memo *Herzieningen participatiewet* (december 2022)

Interne Memo *Begeleiding inwoners met een migratieachtergrond* (oktober 2023)

Interne Memo *Toelichting wijzigingen in verordening Sociaal Domein Haarlemmermeer* hoofdstuk 4 Bijzondere bepalingen Participatiewet (december 2023)

Memo voor de rekenkamer van teammanager Werk *'Sturen op de uitvoering'* (april 2024)

Raadsvoorstel algemeen beleidskader sociaal domein (2023.7532520, april 2023)

Programmabegroting Haarlemmermeer 2023-2026 en 2024-2027

