



RAPPORT

Evaluatie uitvoering Participatiewet

Onderzoek in opdracht van de
Rekenkamer van De Fryske Marren

66639 - 2 november 2022

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1.	3
Inleiding	3
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	3
1.2 Vraagstelling	3
1.3 Onderzoeksaanpak	4
1.4 Leeswijzer	4
HOOFDSTUK 2.	5
Context Participatiewet	5
2.1 Landelijke ontwikkelingen rondom de Participatiewet	5
2.2 Uitgangspunten beleid De Fryske Marren	6
2.3 Organisatie van de uitvoering van de Participatiewet	7
HOOFDSTUK 3.	8
Beantwoording onderzoeksvragen	8
3.1 Hoe wordt de Participatiewet lokaal vertaald?	8
3.2 Hoe houdt de gemeente grip op de uitvoering?	10
3.3 Wat waren de resultaten in de afgelopen jaren?	12
HOOFDSTUK 4.	19
Conclusies	19
4.1 Conclusies ten aanzien van het beleid	19
4.2 Conclusies ten aanzien van zicht en grip	19
4.3 Conclusies ten aanzien van de uitvoering	19
4.4 Beantwoording hoofdvraag	20
HOOFDSTUK 5.	21
Aanbevelingen	21
HOOFDSTUK 6.	21
Bestuurlijke reactie	24
Bijlage 1. Lijst geïnterviewde personen	27
Bijlage 2. Referentiegemeenten	28

HOOFDSTUK 1.

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

De Rekenkamer van De Fryske Marren heeft, mede op verzoek van een aantal raadsfracties, onderzoek laten doen naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet. Dit onderzoek is uitgevoerd door Berenschot.

In dit onderzoek ligt de focus op de ruimte die gemeenten hebben binnen de wettelijke kaders van de Participatiewet, en of deze ruimte in de gemeente De Fryske Marren doeltreffend wordt benut. We besteden daarbij aandacht aan zowel de beleidsinhoudelijke keuzes als de inrichtingskeuzes.

Het doel van dit onderzoek is om zicht te krijgen in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid ten aanzien van de Participatiewet en daar lessen uit te trekken voor de toekomst. Die lessen kunnen gericht zijn aan de raad, het college of de ambtelijke organisatie / uitvoering.

1.2 Vraagstelling

De hoofdvraag voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer als volgt geformuleerd:

In hoeverre is het beleid en de toepassing van de Participatiewet binnen de gemeente De Fryske Marren doelmatig en doeltreffend waar het gaat om de begeleiding naar zo regulier mogelijk werk?

Om de hoofdvraag te beantwoorden heeft de Rekenkamer bij de uitvraag al een aantal deelvragen opgesteld. Door Berenschot is daar één vraag aan toegevoegd (deelvraag 9). De deelvragen die in dit onderzoek beantwoord worden, luiden als volgt:

1. Wat is (naast het algemeen geldend wettelijk kader van de Participatiewet) de beleidsvrije ruimte die de gemeente DFM toepast bij de begeleiding naar regulier werk?
2. Vult de gemeente die wettelijke mogelijkheden en de beleidsvrije ruimte daarbij optimaal in?
3. Leiden eventuele andere keuzes in die beleidsvrije ruimte mogelijk tot een grotere efficiency en effectiviteit?
4. In hoeverre is er sprake van een voldoende 'in control' zijn ten aanzien van de uitvoering van de participatie/ re-integratie? Hoe wordt dit gemeten en hoe wordt inzicht verkregen en gehouden?
5. Wordt de raad periodiek tijdig en voldoende geïnformeerd om zicht te hebben en houden op de effectieve, efficiënte en rechtmatige uitvoering van de activiteiten die plaatsvinden op het terrein van participatie/ re-integratie? Is de juiste en complete informatie daarover ook opgenomen in de P&C cyclus?
6. Hoe verhoudt het beleid en de uitvoering zich ten opzichte van andere soortgelijke gemeenten. Kan De Fryske Marren lering trekken uit de wijze van uitvoering van het participatiebeleid / de re-integratie bij soortgelijke gemeenten?
7. Zijn er landelijke gegevens voorhanden waaruit blijkt hoe de gemeente DFM opereert (effectief en efficiënt)? Welk oordeel is hieraan te ontlelen?
8. Zijn er gegevens voorhanden die zicht geven op de behaalde resultaten van de uitvoering van de Participatiewet binnen de gemeente en is hierover een oordeel te geven. Zo ja, hoe luidt dat oordeel?
9. Hoe wordt de kwaliteit van (werkgevers)dienstverlening ervaren door werkgevers die werk bieden aan de doelgroep vanuit de Participatiewet?

1.3 Onderzoeksaanpak

Onze aanpak bestond op hoofdlijnen uit de volgende stappen:



De documentstudie was bedoeld om een goed beeld te krijgen bij de beleidsuitgangspunten van de gemeente De Fryske Marren, als ook een eerste beeld te vormen bij de beleidsrealisaties. Daarna hebben we op basis van data-analyse De Fryske Marren op een aantal belangrijke indicatoren vergeleken met een groep referentiegemeenten.

Om een goed beeld te krijgen van de uitvoering van de Participatiewet, de daarin gemaakte (beleids)keuzes en de manier waarop dit in de praktijk gestalte krijgt, voerden we interviews uit met betrokkenen binnen de gemeente en uitvoeringsorganisaties, als ook een aantal belangrijke stakeholders. Een overzicht van gesproken functionarissen is opgenomen in Bijlage 1.

Op basis van voorgaande onderzoeksactiviteiten hebben we de deelvragen beantwoord en beschreven in een conceptrapportage. Deze is voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor wederhoor, op basis waarvan een aantal aanscherpingen en toevoegingen is doorgevoerd.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk twee schetsen we de landelijke en lokale context van de Participatiewet. In hoofdstuk drie geven we antwoord op de deelvragen van het onderzoek. In hoofdstuk vier sommen we de conclusies op.

HOOFDSTUK 2.

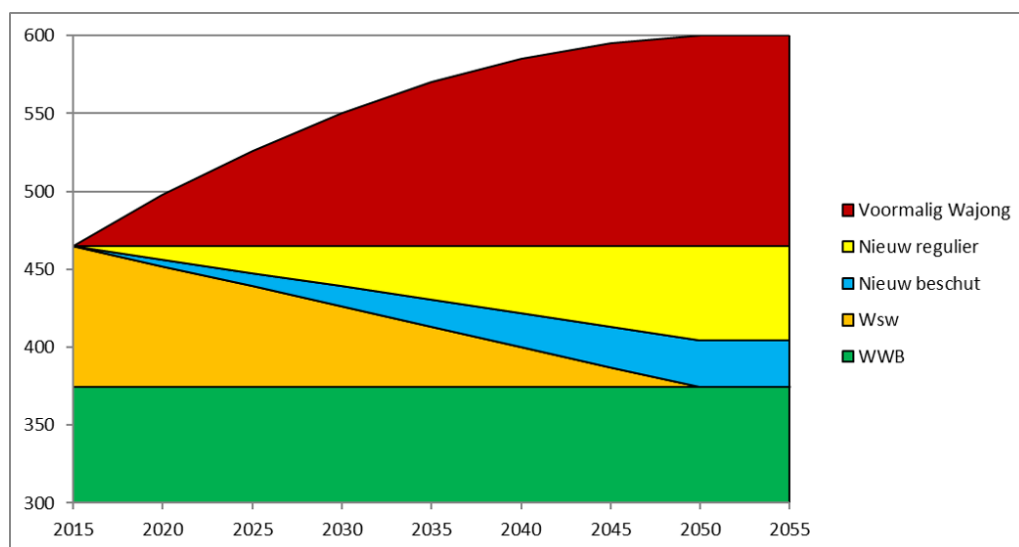
Context Participatiewet

2.1 Landelijke ontwikkelingen rondom de Participatiewet

De invoering van de Participatiewet betekende het samenvloeien van drie regelingen gericht op mensen die niet zelfstandig aan de slag kunnen komen: de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong. Hiermee werd gepoogd één regeling te creëren voor de onderkant van de arbeidsmarkt.

Mensen in de bestaande regelingen behielden grotendeels hun oude rechten en vallen dus niet onder de Participatiewet. De 'nieuwe doelgroep' Participatiewet wordt dus vooral gevormd door mensen die nieuw instromen binnen deze wet, bijvoorbeeld omdat ze na 2015 in de bijstand terecht kwamen of vanuit het praktijkonderwijs de arbeidsmarkt op stroomden.

Met het in werking treden van de Participatiewet werden gemeenten verantwoordelijk voor vijf subdoelgroepen, zoals weergegeven in onderstaande figuur. Het gaat zowel om groepen waar gemeenten al



Figuur 1. Landelijke ontwikkeling van de doelgroep Participatiewet volgens ramingen van het Ministerie van SZW uit 2014 (bron: Ministerie van SZW)

verantwoordelijk voor waren, als om nieuwe doelgroepen. We lichten de verschillende groepen kort toe.

- Gemeenten waren en blijven verantwoordelijk voor de groep voormalig bijstand (WWB). Om het effect van de Participatiewet duidelijk te maken is die groep gelijk gehouden; in werkelijkheid is in deze groep ook sprake van stijgingen en dalingen, bijvoorbeeld als gevolg van economische ontwikkelingen of zoals in de afgelopen jaren door de Coronamaatregelen.
- Daarnaast blijft de gemeente verantwoordelijk voor de doelgroep met een oude Wsw-indicatie. Deze groep wordt geleidelijk aan kleiner en zal naar verwachting pas rond 2050 volledig op nul eindigen.
- De Wsw wordt deels vervangen door de nieuwe doelgroep 'beschermt'. Het gaat om mensen met een arbeidsbeperking die wel kunnen werken, maar niet aan de slag kunnen bij reguliere werkgevers. De verwachting is dat deze groep ongeveer een derde van de voormalige Wsw-populatie vervangt.

- Daarnaast wordt de bestaande groep Wsw vervangen door de zogenoemde groep 'nieuw regulier'. Deze mensen kunnen met ondersteuning zoals een loonkostensubsidie of jobcoaching aan de slag bij reguliere werkgevers. Naar verwachting vervangt deze groep ongeveer twee derde van de voormalige Wsw-populatie.
- De beperking van de Wajong tot mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn, leidt er tot slot toe dat nieuwe groepen die voorheen een uitkering zouden ontvangen op grond van de Wajong, nu tot de doelgroep van de Participatiewet behoren. Dat aantal neemt elk jaar verder toe. Deze groep is qua kenmerken vergelijkbaar met de groep 'nieuw regulier', en kan dus naar verwachting met ondersteuning aan de slag bij reguliere werkgevers.

Kortom: gemeenten krijgen de komende jaren te maken met een steeds grotere doelgroep die ondersteuning nodig heeft bij het vinden van werk op de reguliere arbeidsmarkt of die aangepaste arbeid nodig heeft. Dat heeft impact op de gemeentelijke organisatie. Tot ongeveer 2050 zal rekening gehouden moeten worden met een groei van het aantal mensen met een arbeidsbeperking die gebruik maken van gemeentelijke dienstverlening bij het vinden en behouden van werk. Tegelijkertijd staan daar minder financiële middelen vanuit het Rijk tegenover dan gemeenten kregen voor de uitvoering van de Wsw. Daarmee worden gemeenten gedwongen om verstandig te investeren in de uitvoering van de Participatiewet en ernaar te streven de bijstandsuitgaven zo laag mogelijk te houden.

2.2 Uitgangspunten beleid De Fryske Marren

In dit onderzoek richten we ons op de voorliggende beleidsperiode, vanaf 2016. Het beleid voor deze jaren stond beschreven in de beleidsnota *OAN 'E SLACH; Integraliteit in participatie instrumenten*. Deze beleidsnota bestrijkt de periode 2016-2020 (daarbij merken we wel op dat de beschreven doelen tot aan 2018 gespecificeerd zijn). Het huidige beleidsplan is in 2021 opgesteld.

Het beoogde resultaat is 'zoveel mogelijk mensen aan de slag en daarmee een hogere uitstroom dan instroom, dus een daling van de uitkeringsbestanden.' Het achterliggende doel voor de gemeente was om op die manier uit te komen met het (krimpende) budget dat vanuit de Rijksoverheid voor deze taken beschikbaar wordt gesteld.

Een belangrijk uitgangspunt in het beleidsplan was integraliteit – zoals ook terugkomt in de ondertitel van het beleidsplan – en dan met name een goede samenhang in de keten rondom werk & inkomen. Daar zijn verschillende uitvoeringsorganisaties voor verantwoordelijk (zie ook navolgende paragraaf). Het uitgangspunt is dat deze goed moeten samenwerken ten behoeve van de inwoner.

Daarnaast worden als uitgangspunten benoemd dat de vraag van de werkgever leidend is bij matching, dat er beweging wordt gecreëerd in het uitkeringsbestand (mensen oproepen en activeren), dat er intensieve begeleiding wordt geboden om de slagingskansen van uitstroom te bevorderen en dat er een sluitende aanpak moet zijn met de verschillende stadia van activering naar uitstroom. Dat laatste betekent dat er aanbod is voor mensen die (voorlopig) niet in staat zijn betaald werk te verrichten, voor mensen die op termijn aan het werk kunnen maar daar intensieve begeleiding voor nodig hebben, en voor mensen die op korte termijn aan het werk kunnen.

In de visie staat beschreven dat de gemeente wil dat de inwoners die onder de Participatiewet vallen in beweging komen, zichzelf ontwikkelen en meedoen in de samenleving.

Wat betreft doelgroepen wordt in het beleidsplan expliciet aandacht besteed aan mensen met een arbeidsbeperking (nieuw beschut werk, de baanafpraak en de inzet van loonkostensubsidie), jongeren (in het bijzonder jongeren uit het speciaal- en praktijkonderwijs) en statushouders.

Vanuit de gevoerde gesprekken viel daarnaast op dat De Fryske Marren bovengemiddeld veel waarde hecht aan integraliteit en de menselijke maat. Er wordt ook veel aandacht besteed aan bejegening ('handel zoals je zelf behandeld wilt worden'), waarbij expliciet is benoemd dat men probeert om het vertrouwen van cliënten te winnen, dat naar aanleiding van de Toeslagenaffaire een grote deuk heeft opgelopen.

2.3 Organisatie van de uitvoering van de Participatiewet

De Participatiewet wordt in De Fryske Marren deels door de gemeente zelf, en deels extern uitgevoerd. De uitvoering van de inkomenstaken (inclusief bijzondere bijstand en handhaving) zijn binnen de gemeente zelf belegd. Daarnaast wordt de zwakste doelgroep binnen de Participatiewet begeleid vanuit het sociaal wijkteam (Zorg & Participatie) van de gemeente.

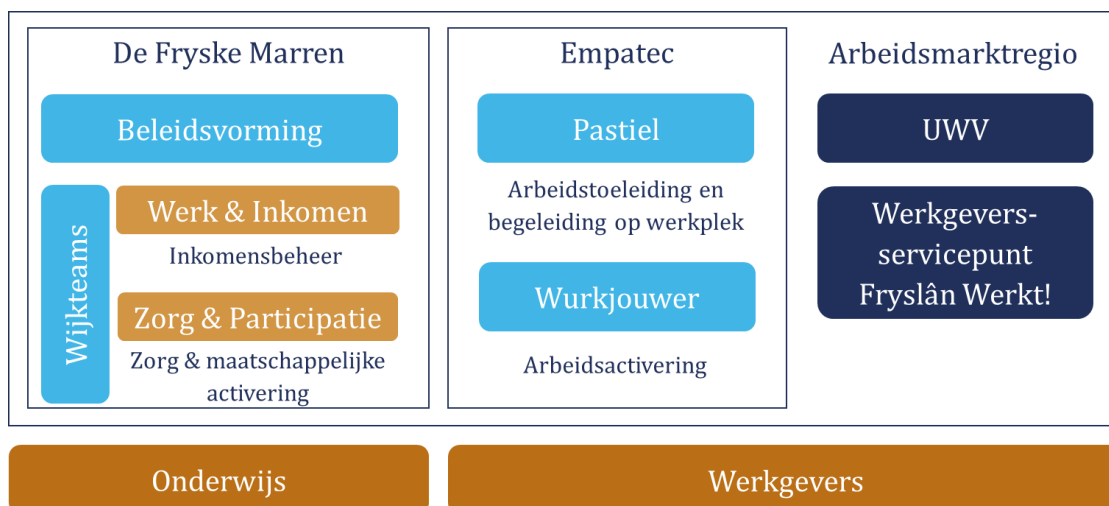
Samen met de gemeenten Harlingen, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke vormt de gemeente De Fryske Marren de Gemeenschappelijke Regeling Fryslân-West. De uitvoering van de Wsw en in toenemende mate re-integratietaken van de Participatiewet zijn binnen deze samenwerking belegd bij NV Empatec. Onder deze NV hangen twee organisatieonderdelen die een belangrijke spil vormen in de uitvoering van de Participatiewet: Pastiel en de Wurkjouwer.

De werkintake van de Participatiewet is belegd bij Pastiel. Zodra iemand een uitkering toegekend heeft gekregen, wordt diegene doorgestuurd naar Pastiel. Daar wordt beoordeeld of iemand in aanmerking komt voor een traject bij Pastiel, een traject bij Wurkjouwer of begeleiding door het sociaal wijkteam (SWT-Participatie).

Vanuit Pastiel worden mensen begeleid naar regulier werk (al dan niet met begeleiding en loonkostensubsidie) of nieuw beschut werk. Alleen mensen waarvan verwacht wordt dat ze binnen een jaar kunnen uitstromen naar werk, worden door Pastiel in traject genomen. Onderdeel van de dienstverlening van Pastiel kan een traject binnen Empatec of de arbeidsmarktregio zijn (trajecten die in gezamenlijkheid met ander regiogemeenten worden ingericht en uitgevoerd).

De Wurkjouwer richt zich op de doelgroep met een grotere afstand tot werk. Trajecten daar zijn gericht op het ontwikkelen van het werkvermogen van mensen. Na een traject bij de Wurkjouwer stromen mensen idealiter door naar Pastiel, om de volgende stap richting betaald werk te zetten. Het wijkteam pakt de mensen op waar (tijdelijk) geen kans op ontwikkeling naar werk is, en zet vooral in op sociale activering, waarbij ook gekeken wordt naar de mogelijkheid richting werk.

Naast de direct uitvoerende partners zijn ook de Arbeidsmarktregio Friesland (waaronder het WerkgeversServicepunt Fryslân Werkt!), het UWV, het onderwijs en de uiteraard werkgevers belangrijke stakeholders op het gebied van participatie.



Figuur 2. Schematische weergave speelveld uitvoering Participatiewet

HOOFDSTUK 3.

Beantwoording onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. We hebben de deelvragen onderverdeeld naar drie overkoepelende thema's. Achtereenvolgens gaan we in op de lokale vertaling van de Participatiewet, de mate waarin de gemeente grip op de uitvoering heeft, en de daadwerkelijke prestaties in de afgelopen jaren. We sluiten elk thema af met een deelconclusie.

3.1 Hoe wordt de Participatiewet lokaal vertaald?

In deze paragraaf geven we antwoord op de volgende deelvragen:

1. Wat is (naast het algemeen geldend wettelijk kader van de Participatiewet) de beleidsvrije ruimte die de gemeente DFM toepast bij de begeleiding naar regulier werk?
2. Vult de gemeente die wettelijke mogelijkheden en de beleidsvrije ruimte daarbij optimaal in?
3. Leiden eventuele andere keuzes in die beleidsvrije ruimte mogelijk tot een grote efficiency en effectiviteit?

Vertaling inkomensbeleid

Allereerst merken we op dat de beleidsvrijheid op het gebied van de Participatiewet beperkt is voor gemeenten. Zeker wat betreft de inkomensregelingen zijn de wettelijke kaders strak en kunnen gemeenten weinig anders dan hun wettelijke taken uitvoeren. In De Fryske Marren wordt de ruimte die gemeenten op dit punt hebben, volledig benut. Het gaat daarbij met name om de inkomensvrijlating bij (deeltijd)werk en het mogen ontvangen van giften en vrijwilligersvergoeding tot de toegestane drempel. Dit is enerzijds vanuit het oogpunt van menselijke maat en anderzijds om (deeltijd)werk aantrekkelijker te maken. Ook in het handhavingsbeleid is de menselijke maat een belangrijk uitgangspunt.

Het benutten van de beleidsruimte binnen de Participatiewet beschouwen we in algemene zin als een verstandige keuze. Landelijk zoeken gemeenten hierin naar de grenzen van de wet. Allereerst vanuit het oogpunt dat werk en participatie (ook vrijwilligerswerk) lonend moeten zijn en de afstand naar volledige uitstroom uit de bijstand verkleinen. Daarnaast vanuit het oogpunt van menselijke maat. Daarbij geldt overigens ook dat stress rondom financiën of rondom regelgeving en verplichtingen een negatieve impact hebben op de uitstroomkansen naar werk. Ook wat betreft handhaving geldt dat een stringent handhavingsbeleid geen aantoonbaar positief effect heeft op de uitstroom naar werk, en in sommige gevallen wel leidt tot escalatie van financiële problematiek bij inwoners en daarmee tot instroom in de schuldhulpverlening.¹ Daarmee wordt in De Fryske Marren een goede balans aangebracht tussen rechtmatigheid en doelmatigheid bij uitvoering van de Participatiewet.

¹ CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2* (2016); CPB/SCP, *Kansrijk armoedebeleid* (2020).

Vertaling re-integratiebeleid

Wat betreft re-integratie hebben gemeenten meer speelruimte. Daarbij geldt wel dat formeel iedereen die onder de Participatiewet valt aanspraak moet kunnen maken op dienstverlening gericht op re-integratie. Daarbij was de trend in de afgelopen jaren dat gemeenten zich kort na de invoering van de Participatiewet vooral richtten op de doelgroep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Pas de laatste jaren (ingegeven door de gunstige arbeidsmarkt en een grotere maatschappelijke urgentie) is meer aandacht gekomen voor de doelgroep met een grotere afstand tot werk, en daarmee ook het zogenaamd 'zittend bestand' – mensen die al langdurig in de uitkering zitten en vaak een zeer kleine baankans hebben.

In De Fryske Marren valt positief op dat al in het beleidsplan uit 2016 aandacht is voor de volledige doelgroep van de Participatiewet en dat bewust wordt gekozen voor een 'sluitende aanpak'. Daarbij is bovendien bewust onderscheid gemaakt naar verschillende verantwoordelijke organisatieonderdelen en instrumenten (sociaal wijkteam, Werkjouwer en Pastiel). Daarmee is voorkomen dat een deel van de doelgroep buiten beeld is geraakt. Dat werd bijvoorbeeld ook onderschreven door de vertegenwoordigers uit het onderwijs die voor dit onderzoek gesproken werden. Zij gaven aan dat de gemeente de jongeren zeer goed in beeld houdt en plaatsten dit tegenover negatieve ervaringen in andere gemeenten. Dit bevordert de kansen op uitstroom naar werk. Uit onder andere de evaluatie van de Participatiewet door het SCP blijkt dat het in beeld hebben en houden van de jongeren die het Voortgezet Speciaal Onderwijs en Praktijkonderwijs (VSO/PRO) verlaten landelijk een aandachtspunt is bij de uitvoering van de Participatiewet.² In De Fryske Marren is dit goed op orde.

Daarnaast is al vanaf het begin van de invoering van de Participatiewet aandacht voor de specifieke doelgroepen van mensen met een arbeidsbeperking, jongeren en statushouders. De gemeente onderkent daarmee dat deze groepen speciale aandacht nodig hebben. Bovendien is deze beleidsmatige aandacht vertaald naar de uitvoeringspraktijk, wat zich onder andere uit in goede contacten met het onderwijs (in het bijzonder speciaal- en praktijkonderwijs), inzet van instrumenten voor mensen met een arbeidsbeperking en specifieke trajecten en pilots gericht op statushouders. Daarmee zet de gemeente voor al deze doelgroepen in op het mogelijk maken van (de stappen naar) betaald werk.

Conclusie

In De Fryske Marren wordt de (beperkte) beleidsvrijheid die de Participatiewet biedt goed benut. Dat betekent dat aan de inkomenskant blokkades om te werken worden weggenomen en aan de re-integratiekant dat er oog is voor een sluitende aanpak van activering naar plaatsing op werk; daarbij is ook specifieke aandacht voor doelgroepen die dat nodig hebben.

Daarmee is voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor een efficiënte en effectieve uitvoering. De daadwerkelijke efficiëntie en effectiviteit staat of valt echter met de uitvoering. Daar gaan we in paragraaf 3.3 uitgebreider op in.

² SCP, *Eindevaluatie van de Participatiewet* (2019).

3.2 Hoe houdt de gemeente grip op de uitvoering?

In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvragen:

4. In hoeverre is er sprake van een voldoende 'in control' zijn ten aanzien van de uitvoering van de participatie/ re-integratie? Hoe wordt dit gemeten en hoe wordt inzicht verkregen en gehouden?
5. Wordt de raad periodiek tijdig en voldoende geïnformeerd om zicht te hebben en houden op de effectieve, efficiënte en rechtmatige uitvoering van de activiteiten die plaatsvinden op het terrein van participatie/ re-integratie? Is de juiste en complete informatie daarover ook opgenomen in de P&C cyclus?

Inzicht in uitvoeringspraktijk en behaalde resultaten

Wanneer de uitvoering van een wettelijke taak (deels) belegd is bij externe uitvoeringspartijen, ontstaat het risico dat de gemeente minder zicht en grip heeft op de uitvoering van deze taken. Een goede samenwerking is in die gevallen belangrijk om dat risico te beheersen. In De Fryske Marren is de belangrijkste schakel op dat vlak die tussen gemeente en Pastiel/De Wurkjouwer. De gemeente behoudt op verschillende manieren zicht en grip op de uitvoering van de Participatiewet, en re-integratie in het bijzonder:

- Intern wordt maandelijks een analyse Participatie opgesteld die zicht geeft op de in- en uitstroom uit de bijstand, de gemiddelde en totale uitkeringslasten, stand- en stroomcijfers van de verschillende soorten trajecten en een aantal kenmerken van het bestand. De rapportage geeft zicht op de realisaties tot en met de voorgaande maand, als ook de drie voorgaande jaren. Daardoor zijn ontwikkelingen ook goed te identificeren.
- Met Pastiel en De Wurkjouwer worden jaarlijks prestatieafspraken gemaakt, welke worden vastgelegd in een dienstverleningsovereenkomst.
- Er wordt maandelijks een rapportage aangeleverd vanuit Pastiel, die zicht biedt op de aanmeldingen en instroom in trajecten, als ook de uitstroom en plaatsingen op werk. Waar aan de orde worden de resultaten afgezet tegen de begroting/doelstelling. De maandrapportage biedt inzicht in de resultaten van het lopende jaar, tot en met de afgelopen maand. Er is ook een maandelijks rapportage vanuit De Wurkjouwer beschikbaar. Deze is minder uitgebreid en bevat cijfers over instroom, uitstroom en uitstroomrichting.
- Per kwartaal vindt een overleg plaats tussen gemeente en Pastiel/De Wurkjouwer waarin de voortgang besproken wordt.
- Daarnaast weten gemeente en Pastiel/De Wurkjouwer elkaar goed te vinden als er tussentijds relevante ontwikkelingen zijn, zo wordt van beide kanten aangegeven. Ook in bredere zin werd in de gesprekken opgemerkt dat de verbinding tussen beleid en uitvoering sterk is. Bij actuele ontwikkelingen kan er waar nodig snel geschakeld worden.

Met het naar binnen halen van de sociale wijkteams (werkzaamheden die eerst uitbesteed waren) heeft de gemeente beter zicht gekregen op de participatiebevordering van cliënten die langdurig in de bijstand zitten. Ook de integraliteit met het bredere sociale domein is hierdoor verbeterd, omdat zorg (jeugd/Wmo), schuldhulpverlening en inkomen en participatie binnen dezelfde organisatie is belegd, wat afstemming en informatie-uitwisseling makkelijker maakt.

Een aspect waar de gemeente minder zicht op heeft, zijn de ontwikkelstappen die cliënten zetten. De reden hiervoor is dat er geen methodiek wordt gehanteerd die de ontwikkelstappen vastlegt (zoals Competensis of de Participatieladder), en er dus geen mogelijkheid is om objectief en gestructureerd het bestand in beeld te brengen. Dit geldt in mindere mate ook voor re-integratie via Pastiel en De Wurkjouwer: er wordt veel gewerkt met maatwerkbegeleiding en minder met vaststaande trajectvormen.

Bovendien wordt de (kosten)efficiëntie van de verschillende re-integratie-instrumenten die worden ingezet niet onderzocht. Daarmee heeft de gemeente dus wel zicht op de input en output, maar beperkt zicht op de doorstroom (de in- en uitstroom bij de verschillende organisatieonderdelen uitgesplitst naar subdoelgroep, en de bijdrage van de ingezette activiteiten aan deze doorstroom).

Daarbij merken we direct op dat dit deels de keerzijde is van het bieden van maatwerk. Uit wetenschappelijk onderzoek weten we wel dat de persoonlijke begeleiding van een werkzoekende uiteindelijk de meest doorslaggevende factor is in de effectiviteit van de re-integratie.³ In De Fryske Marren is veel ruimte voor deze persoonlijke begeleiding, en daarbinnen het afstemmen van de ingezette dienstverlening op de behoeften van de inwoner.

Communicatie richting gemeenteraad

De raad wordt per kwartaal geïnformeerd over de cijfers van Empatec (waaronder ook Pastiel en Wurkjouwer vallen). Deze frequente informatievoorziening is geïmplementeerd in 2019 toen bleek dat er een eenmalige liquiditeitsbijdrage nodig was vanwege een financiële omissie in de begroting van de GR Fryslân-West/Empatec. Daarop heeft de raad verzocht om een meer frequente informatievoorziening. Wel merken we op dat deze stukken met name financieel zijn en bovendien vaak het gezamenlijke resultaat tonen en niet het resultaat voor De Fryske Marren. Qua nieuwe plaatsingen op werk worden wel per gemeente de resultaten van Pastiel getoond. Met deze informatie heeft de gemeenteraad van De Fryske Marren echter geen zicht op de gehele uitvoering van de Participatiewet (zowel de taken die de gemeente in eigen beheer uitvoert als de taken die zijn uitbesteed aan de verschillende onderdelen van Empatec).

Daarnaast wordt de raad in de gangbare P&C-cyclus van de gemeente meegenomen in de doelstellingen en de daarbij behorende budgetten op het gebied van de uitvoering van de Participatiewet. Daarbij valt wel op dat de beoogde doelen niet concreet worden gemaakt. Daarmee is voor de raad achteraf lastig te bepalen in welke mate het beleid goed of succesvol is uitgevoerd. Wat betreft de rechtmatigheid merken we op dat het niet gebruikelijk is hierop te rapporteren aan de raad. De rechtmatigheid staat of valt met de inhoud van het beleid (reeds besproken in paragraaf 3.1) en de vertaling hiervan naar de praktijk. De rechtmatigheid van de uitkeringsverstrekking (waar in dit onderzoek minder de focus op ligt) is in De Fryske Marren geborgd in de processen van interne controle.

Conclusie

De gemeente heeft op verschillende manieren zicht en grip op de uitvoering van de Participatiewet. De informatievoorziening rondom resultaten is op orde en er is een frequente uitwisseling en bovendien goede verstandhouding tussen gemeente en Pastiel/De Wurkjouwer. Ook de gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (financiële) prestaties. Deze informatievoorziening zou nog wel specifiekere kunnen op het vlak van aantallen en het zichtbaar maken van de doorstroom, zodat de raad beter zicht houdt op de volledige uitvoering van de Participatiewet.

Inzicht in de ontwikkeling van het bestand en de effectiviteit van ingezette instrumenten vormt een aandachtspunt. Tegelijkertijd is dit deels ook de keerzijde van het bieden van maatwerk.

³ CPB, *Kansrijk arbeidsmarktbeleid deel 2* (2016).

3.3 Wat waren de resultaten in de afgelopen jaren?

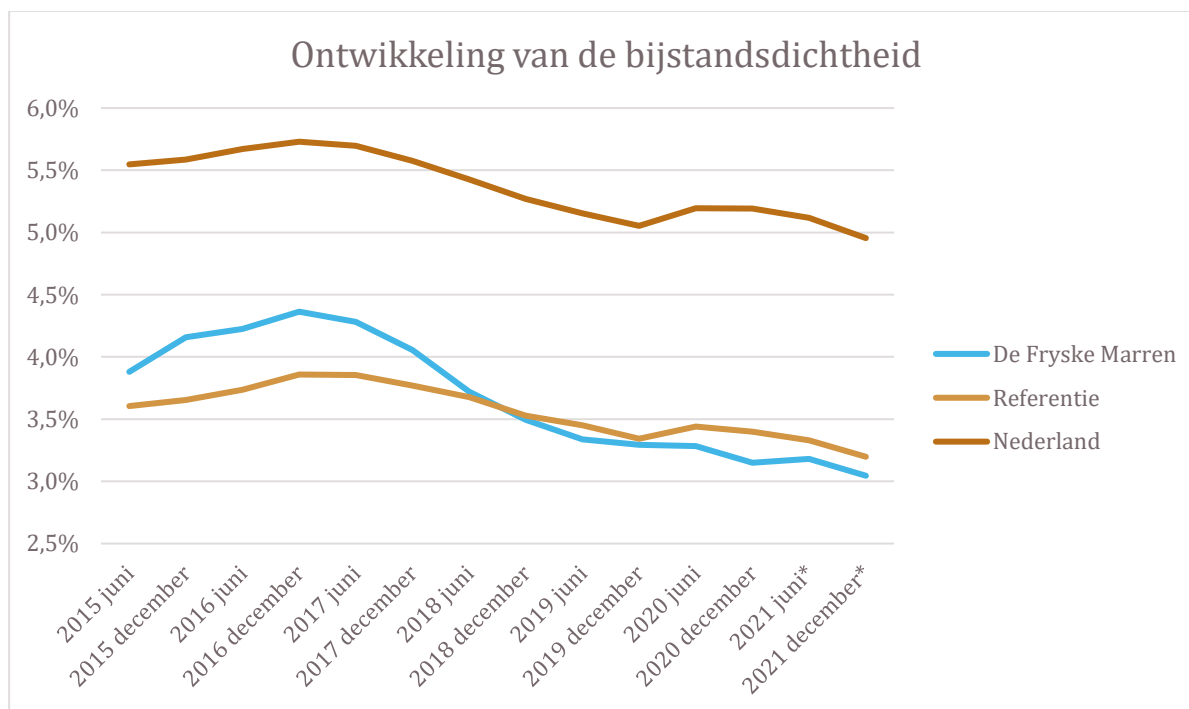
In deze paragraaf beantwoorden we de volgende deelvragen:

6. Hoe verhoudt het beleid en de uitvoering zich ten opzichte van andere soortgelijke gemeenten. Kan De Fryske Marren lering trekken uit de wijze van uitvoering van het participatiebeleid / de re-integratie bij soortgelijke gemeenten?
7. Zijn er landelijke gegevens voorhanden waaruit blijkt hoe de gemeente DFM opereert (effectief en efficiënt)? Welk oordeel is hieraan te ontlelen?
8. Zijn er gegevens voorhanden die zicht geven op de behaalde resultaten van de uitvoering van de participatiewet binnen de gemeente en is hierover een oordeel te geven. Zo ja, hoe luidt dat oordeel?
9. Hoe wordt de kwaliteit van (werkgevers)dienstverlening ervaren door werkgevers die werk bieden aan de doelgroep vanuit de Participatiewet?

Ontwikkeling van de bijstandsdichtheid

Een belangrijke indicator om de prestaties van een gemeente op het vlak van de Participatiewet in beeld te brengen, is de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid. De bijstandsdichtheid betreft het aantal huishoudens met een uitkering in relatie tot het totale aantal huishoudens van de gemeente. De groep referentiegemeenten wordt door Berenschot met zorg samengesteld op grond van de belangrijkste sociaaleconomische kenmerken (zie bijlage 2). Op deze manier worden verschillen in niet beïnvloedbare factoren – namelijk de sociaaleconomische structuur – zoveel als mogelijk buiten beeld gehouden. De uiteindelijke verschillen in resultaten, dus de bijstandsdichtheid, worden daarom in belangrijke mate verklaard door de wél beïnvloedbare factoren – namelijk beleid, sturing en uitvoering.

Van 2015 tot 2016 was sprake van een stijging van de bijstandsdichtheid in De Fryske Marren. Dit gold in de referentiegroep en landelijk ook, maar daar was de stijging minder sterk. In deze periode lag de bijstandsdichtheid in De Fryske Marren ook boven het gemiddelde van de referentiegroep. Vanaf 2017 daalde de bijstandsdichtheid aanzienlijk; vanaf 2019 is deze lager dan in de referentiegroep. Dat toont aan dat de inspanningen van De Fryske Marren in de afgelopen jaren effect hebben gehad.



Figuur 3. Ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in Nederland, De Fryske Marren en de referentiegroep. *2021 betreffen nader voorlopige cijfers (bron: CBS).

Figuur 3 geeft een beeld hoe het aantal bijstandsuitkeringen zich verhoudt tot het totaal aantal huishoudens in de gemeente, en hoe dat zich tot andere gemeenten en het Nederlands gemiddelde verhoudt. Maar om hoeveel mensen gaat dat eigenlijk in De Fryske Marren? Tabel 1 geeft daar een beeld van. We tonen het totaal aantal unieke cliënten Participatiewet, als ook een uitsplitsing van de tredes waarop deze mensen geplaatst zijn. De trede zegt iets over de afstand tot de arbeidsmarkt: wie in de trede zorg of maatschappelijke participatie valt kan naar verwachting (voorlopig nog) geen betaald werk verrichten, en zal dus ook niet snel uitstromen uit de bijstand. Als deze groep groter wordt, heeft dat dus impact op de toekomstige bijstandsdichtheid. Zie verder ook pagina 16 onder het kopje 'Doorstroom'.

Tabel 1. Aantal unieke cliënten Participatiewet in De Fryske Marren, inclusief indeling naar trede (bron: gemeente De Fryske Marren)

	2019	2020	2021	2022*
Totaal aantal cliënten Participatiewet	901	880	853	696
waarvan IOAW	70	66	59	44
<i>Indeling op trede (één cliënt kan per jaar op meerdere treden ingedeeld zijn geweest)</i>				
Zorg	333	409	399	335
Maatschappelijke activering	80	69	50	42
Arbeidsactivering	288	224	141	109
Arbeidstoeleiding	261	275	249	168

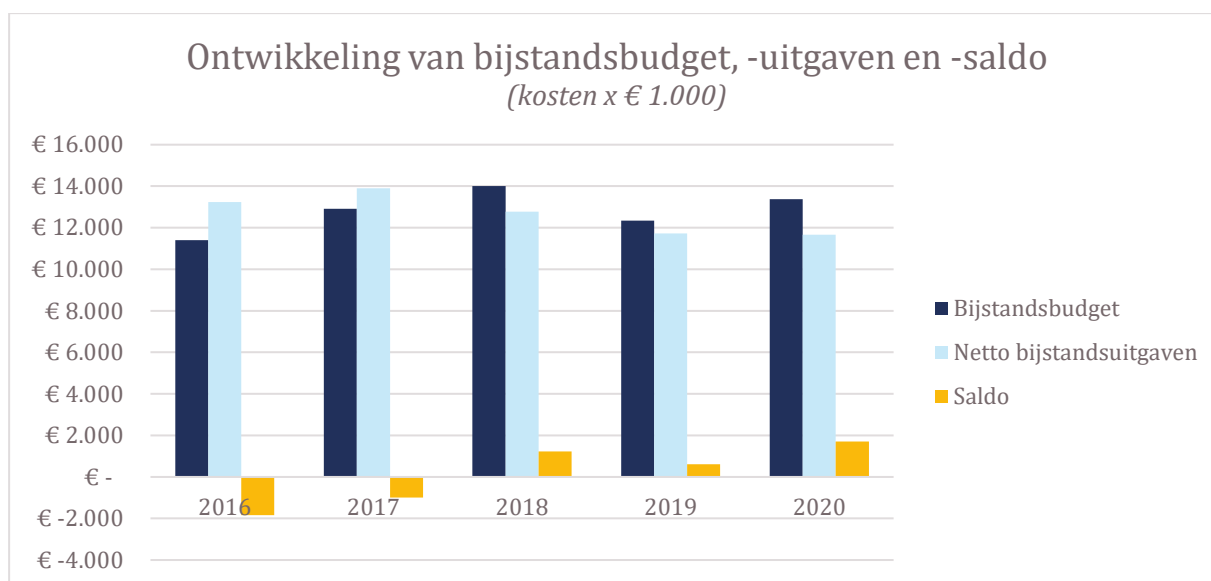
* voor 2022 zijn de aantallen tot en met maart.

In de eerste helft van 2021 liep de bijstandsdichtheid weer iets op, vooral als gevolg van de coronamaatregelen. Deze stijging had bij veel andere gemeenten (ook te zien in de landelijke ontwikkeling en bij de referentiegroep) het jaar daarvoor al plaatsgevonden. In de tweede helft van 2021 is echter weer sprake van een daling, die doorzet tot onder het niveau van eind 2020. De dalende bijstandsdichtheid is, zeker gezien de context in de afgelopen twee jaar, een goed resultaat.

Ontwikkeling van het bijstandsbudget, -uitgaven en -saldo

Een tweede belangrijke indicator is of er sprake is van een positief of negatief saldo op het bijstands- ofwel BUIG-budget⁴. Het BUIG-budget is het budget dat gemeenten van de Rijksoverheid ontvangen voor de financiering van de bijstandsuitkeringen, bijstandsgelateerde uitkeringen en Loonkostensubsidies (LKS). Daarvoor wordt eerst het totaal beschikbare budget vastgesteld (macrobudget). Vervolgens wordt de verdeling over de gemeenten vastgesteld aan de hand van een objectief verdeelmodel, op basis van tal van externe factoren (o.a. huishoudenssamenstelling, migratieachtergrond en zorggebruik).

⁴ De BUIG was in 2009 een invoeringswet waarmee gerealiseerd werd dat verschillende geldstromen (toen nog de WWB, IOAW, IOAZ en de WWIK) werden gebundeld tot één geldstroom, vastgelegd in artikel 69 van de WWB, thans de Participatiewet. Inmiddels heeft de BUIG geen zelfstandige betekenis meer, maar in de gemeentepraktijk wordt de term nog steeds gebruikt als verwijzing naar de gebundelde uitkering voor inkomensregelingen.



Figuur 4. Ontwikkeling van het bijstandsbudget, -uitgaven en -saldo in De Fryske Marren (bron: Ministerie van SZW)

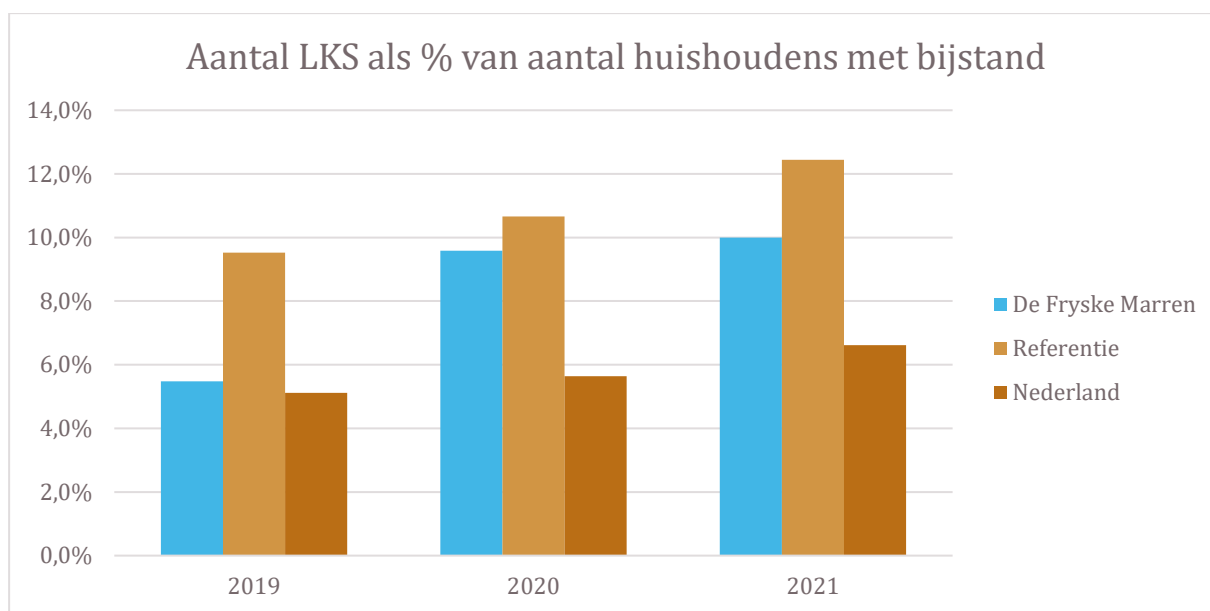
Tot 2017 had De Fryske Marren te maken met een negatief saldo op het BUIG-budget. Vanaf 2018 is juist sprake van een positief saldo. Dit wordt deels verklaard door een stijging van het budget, maar in belangrijkere mate door een daling van de uitgaven (in 2019 was immers met een lager budget dan in 2017 nog steeds sprake van een positief saldo). De daling van de uitgaven hangt samen met een daling van de bijstandsdichtheid in deze periode. Het positieve saldo is teruggevloeid naar de algemene middelen van de gemeente.

Overigens geldt ook landelijk dat over 2015 tot 2017 jaarlijks sprake was van een cumulatief tekort (het macrobudget lag lager dan de totale bijstandsuitgaven van alle gemeenten samen) en sinds 2018 sprake is van een cumulatief overschot. In 2018 en 2019 werd een deel van dat overschot verklaard door een wijziging van de wijze waarop de instroom van statushouders wordt meegerekend in het model. In 2020 was sprake van een verruiming van het macrobudget als gevolg van corona.⁵

Inzet Loonkostensubsidie en nieuw beschut werk

Twee andere belangrijke indicatoren zijn de inzet van de loonkostensubsidie (LKS) en de realisatie van Nieuw Beschutte werkplekken. Daaruit is namelijk af te leiden in hoeverre een gemeente erin slaagt om mensen met een arbeidsbeperking of grotere afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden. In Figuur 5 tonen we het aantal LKS als percentage van het aantal huishoudens met bijstand. Daardoor zetten we het aantal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dat aan de slag is af tegen het aantal uitkeringen. Meer mensen aan de slag met LKS betekent minder uitkeringen. Hoe hoger het percentage, des te hoger de inspanningen van de gemeenten om de doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden.

⁵ Zie ook: Divosa, *Factsheet Bijstandsbudget 2020* (februari 2022).



Figuur 5. Ontwikkeling van het aantal LKS (lopend en gestart per kalenderjaar) als percentage van het aantal huishoudens met bijstand (bron: CBS).

In De Fryske Marren is van 2019 op 2020 een sterke stijging te zien in het gebruik van het instrument LKS. Daarmee is een verschil ontstaan met het landelijk gemiddelde en het grootste verschil met de referentiegroep ingelopen. In het jaar daarop stagneert de groei in De Fryske Marren, terwijl zeker de referentiegroep de groei doorzette. Uit de rapportage over het eerste kwartaal van 2022 van de gemeente zelf blijkt dat in 2022 de inzet van LKS terugloopt te het niveau van eind 2020. In het ambtelijke wederhoor is aangegeven dat in het tweede kwartaal het aantal LKS wel weer is gestegen ten opzichte van 2021, en dat de aantallen vertraagd doorwerken in de maandanalyses.

Nieuw beschut werk is bedoeld voor de groep mensen binnen de Participatiewet waarbij de benodigde mate van begeleiding en/of werkplekaanpassing zodanig hoog is dat niet van een reguliere werkgever verwacht kan worden dat die personen met behoefte aan deze ondersteuning in dienst neemt. In de meeste gemeenten worden deze werkplekken gerealiseerd binnen het voormalig Wsw-bedrijf. Dat is in De Fryske Marren ook het geval, waar de nieuw beschutte werkplekken bij Empatec worden gerealiseerd.

Het Ministerie van SZW stelt jaarlijks per gemeente een taakstelling vast voor het aantal te realiseren nieuw beschutte werkplekken. Dit aantal loopt per gemeente jaarlijks op. Voor De Fryske Marren ging dat in 2021 om 10 werkplekken. Daarbij valt op dat De Fryske Marren de taakstelling realiseert en recent zelfs heeft besloten het aantal werkplekken voor deze doelgroep te verdubbelen, zodat geen sprake meer is van een wachttijd. De gemeente loopt daarmee vooruit op de oplopende taakstelling. Dit heeft geen financiële voordelen voor de gemeente (beschut werk is in het beste geval kostenneutraal ten opzichte van een bijstandsuitkering) maar is wel van grote meerwaarde voor de doelgroep (mensen zitten namelijk niet onnodig lang op de bank). Dit is in zeer weinig andere gemeenten het geval. Landelijk is sprake van een forse achterstand in de realisatie van Nieuw Beschut werk (de landelijke taakstelling was in 2021 8.597 nieuw beschutte werkplekken, de realisatie was 5.180 ofwel 60%).⁶

Tot slot: uit onderzoek blijkt dat de doelgroep die net niet in aanmerking komt voor nieuw beschut en ook niet bij een reguliere werkgever kan werken tussen de wal en het schip belandt.⁷ Er is een pilot in De

⁶ Bron: Ministerie van SZW/CBS. Omdat het lokaal in absolute zin om kleine aantallen gaat en het CBS afrondt op tientallen, is voor De Fryske Marren geen betrouwbare vergelijking te maken met de referentiegroep.

⁷ SCP, *Evaluatie van de Participatiewet* (2019).

Fryske Marren (Empaconnect⁸) om dit op te lossen. In andere gemeenten wordt aan vergelijkbare oplossingen gewerkt. Op sommige plekken (bijvoorbeeld in Woerden) worden deze jongeren in dienst genomen van het sociaal werkbedrijf met inzet van loonkostensubsidie. Daarnaast wordt in steeds meer gemeenten gewerkt met een detachingsconstructie voor de doelgroep Participatiewet, vergelijkbaar met hoe mensen vanuit de Wsw gedetacheerd worden. Daarmee wordt het risico voor werkgevers gereduceerd en wordt het voor de doelgroep makkelijker om van werk te wisselen. Dat biedt mogelijkheden voor een groep die minder makkelijk 'regulier' te plaatsen is. Op dit moment is die mogelijkheid er in De Fryske Marren nog niet. In de businesscase voor het Werkleerbedrijf Fryslân-West is dit instrument wel als nader te onderzoeken mogelijkheid opgenomen, en daarmee in de toekomst mogelijk dus ook beschikbaar in De Fryske Marren.

Doorstroom in het bestand

Tot slot hebben we gekeken naar de doorstroom in het bestand. Omdat daarvan geen vergelijkingsdata beschikbaar is, kijken we alleen naar de situatie in De Fryske Marren. Daarbij valt op dat in de afgelopen paar jaar het aandeel bijstandsgerechtigden dat actief naar werk werd begeleid is afgenomen ten opzichte van de groep die door het SWT-Participatie wordt begeleid. In 2019 werd 41% van de cliënten met uitkering (op enig moment) begeleid door het SWT-Participatie, in 2021 was dit aandeel toegenomen tot 60%. Ook in absolute zin is de groep die door het SWT-Participatie wordt begeleid gegroeid van 365 inwoners in 2019 naar 515 in 2021. De absolute aantallen van mensen in traject bij Pastiel of de Werkjouwder zijn daarentegen afgenomen.⁹ De instroom bij Pastiel was in 2021 ook lager dan begroot, blijkt uit de laatste maandrapportage van 2021. Dat kan samenhangen met een lagere nieuwe instroom in de bijstand, maar juist dan zou de situatie benut kunnen worden om te achterhalen of mensen vanuit het wijkteam kunnen doorstromen naar een volgende stap richting werk.

Dat wijst erop dat de doorstroom van het wijkteam naar De Werkjouwder en Pastiel stagneert. Dit beeld werd bevestigd in het groeps gesprek dat we bij Pastiel voerden. De indruk bestaat dat vanuit het wijkteam meer mensen doorgestuurd zouden kunnen worden voor een traject bij Pastiel of De Werkjouwder. Dit raakt ook aan het eerder gesignaleerde beperkte inzicht in de ontwikkeling van het bestand (paragraaf 3.2). in het nieuwe beleidsplan (2021-2025) vormt dit een expliciet aandachtspunt. In het ambtelijke wederhoor gaf de gemeente aan dat hier vanaf eind 2021 al actie op wordt ondernomen, en dat er verbetering zichtbaar is.

Zijdelings daaraan gerelateerd is de nazorg na uitstroom, en daarmee het bevorderen van de duurzaamheid van uitstroom. Goede nazorg van werkgever en werkzoekende kan de herinstroom/terugval reduceren. In De Fryske Marren wordt onderzocht hoe dit verder vormgegeven kan worden. Het is bovendien een nadrukkelijke wens vanuit Pastiel als ook een aantal werkgevers om hier meer op in te kunnen zetten. Dit vergt echter ook extra capaciteit van de uitvoering bij Pastiel.

Tevredenheid van stakeholders

De belangrijkste stakeholders op het gebied van re-integratie zijn de werkgevers. Die zijn immers nodig om mensen te plaatsen. Vanuit landelijk onderzoek hebben we zicht op een aantal belangrijke factoren die

⁸ In de pilot Empaconnect wordt een intensieve begeleiding aan inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt geboden, waarvan men arbeidspotentieel mogelijk acht in de toekomst via bijvoorbeeld loonkostensubsidie, extra begeleiding of beschut werk.

⁹ De daling is met name bij de Werkjouwder zichtbaar; in 2022 blijven de aantallen bij Pastiel ook nog achter. Het aandeel bijstandsgerechtigden in een traject arbeidsactivering of arbeidstoeleiding wordt daarmee kleiner ten opzichte van het aandeel bijstandsgerechtigden bij het wijkteam. De daling van aantal trajecten bij de Werkjouwder zal op termijn ook invloed hebben op de trajecten bij Pastiel (aangezien de Werkjouwder een opstap is naar arbeidstoeleiding), met name voor de doelgroep met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

van invloed zijn op de bereidheid en tevredenheid van werkgevers: goede communicatie, de kwaliteit van de match, de kwaliteit van de begeleiding en de administratieve ontlasting.¹⁰

In het kader van dit onderzoek hebben we telefonische interviews gehouden met een aantal werkgevers. Zij zijn zonder uitzondering zeer tevreden over de dienstverlening vanuit Pastiel. Ze benoemen (vaak zonder dat we daar specifiek naar vroegen) de prettige en snelle communicatie vanuit Pastiel, als ook het meedenken met de werkgever. Ook de begeleiding wordt als goed ervaren. Wat betreft de matching zijn werkgevers over het algemeen ook tevreden. Soms sluiten kandidaten niet goed aan op hun wensen en eisen, maar men gaf aan dat er altijd wel tenminste één geschikte kandidaat werd aangedragen. Voor zover werkgevers te maken hadden met LKS of andere financiële regelingen, waren ze tevreden over de ondersteuning bij het goed regelen hiervan. De werkgevers wisten de positieve ervaringen concreet en met voorbeelden te omschrijven, en uit de gesprekken kwamen – buiten de suggestie om (langer) nazorg te leveren na uitstroom naar werk – geen aandachtspunten naar voren.

De werkgeversbenadering is in sterke mate lokaal georganiseerd (met dien verstande dat Pastiel voor meerdere gemeenten werkt). Dit beeld werd bevestigd in een interview met het UWV. De regionale samenwerking rondom de Participatiewet is conform de wettelijke vereisten georganiseerd, maar de daadwerkelijke vertaling naar de praktijk vindt vooral op sub-regionaal niveau plaats. Een aandachtspunt daarbij vormt het inzicht in vacatures en aanbod van werkzoekenden op het niveau van de arbeidsmarktregio. Bij beperkte samenwerking op dit vlak ontstaat het risico dat gemeenten met elkaar concurreren of kansen missen.

Daarnaast hebben we gesproken met de Adviesraad Sociaal Domein en een vertegenwoordiging vanuit het onderwijs. Zowel de adviesraad als de scholen zijn ronduit positief over de samenwerking met de gemeente en weten weinig knelpunten te noemen (enkele kritische punten betroffen individuele casuïstiek), terwijl ze de positieve punten goed kunnen onderbouwen. Specifiek voor de adviesraad geldt dat ze proactief worden meegenomen bij belangrijke beleidsontwikkelingen en daarin de samenwerking met de gemeente (zowel ambtelijk als bestuurlijk) als zeer prettig ervaren. Als enig aandachtspunt vanuit het onderwijs kwam de behoefte aan stage- en uitstroomplekken bij grotere werkgevers.

De directe beleving van inwoners zelf (mensen met een bijstandsuitkering of mensen die met begeleiding aan het werk zijn) hebben we niet kunnen meenemen in dit onderzoek. Ook de Adviesraad gaf aan beperkt contact te hebben met cliënten, ondanks herhaalde pogingen. Klanttevredenheidsonderzoek van de gemeente leidde tot weinig respons, zo werd vanuit de gemeente aangegeven. Tegelijkertijd wijst alles erop dat de gemeente voldoende oog heeft voor de belangen van inwoners en bewust de aandacht vestigt op de bejegening van inwoners door medewerkers van de gemeente.

Hoe verhoudt de uitvoeringspraktijk zich tot andere gemeenten?

In het voorgaande deel van deze paragraaf zijn we ingegaan op de resultaten op het gebied van de Participatiewet in vergelijking tot andere gemeenten. Daaruit blijkt dat de resultaten in De Fryske Marren goed zijn. Daarmee hebben we echter nog weinig gezegd over de wijze waarop deze resultaten worden behaald, ofwel de inrichting van de uitvoering.

In algemene zin geldt dat de inrichtingskeuze in De Fryske Marren een veelvoorkomende is, zeker voor gemeenten van een vergelijkbare omvang. Veel middelgrote gemeenten kiezen ervoor om de uitvoering van de inkomenstaken als ook de meer op participatie gerichte activiteiten in eigen beheer uit te voeren, en de ontwikkeling en begeleiding naar werk te beleggen bij een regionale uitvoeringsorganisatie. Daarmee worden de krachten op het gebied van werkgeversbenadering gebundeld en kan efficiënt

¹⁰ Berenschot, *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet. Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet* (2019).

gebruik gemaakt worden van de infrastructuur van de Wsw. Bovendien is de arbeidsmarkt ook niet gebonden aan gemeentegrenzen. De huidige regionale samenwerking binnen Empatec (en Pastiel in het bijzonder) leidt tot een hogere mate van efficiency bij werkgeversbenadering (samenwerken in plaats van onderling concurreren als gemeenten bij het plaatsen van mensen uit de doelgroep).

Daarbij geldt dat, gegeven de constructie, een hoge mate van lokale invulling mogelijk is in De Fryske Marren. Prestatieafspraken worden één op één tussen gemeente en Pastiel vastgelegd, en er wordt gewerkt vanuit een lokale vestiging. Deze lokale invulling leidt volgens de uitvoerend medewerkers niet tot knelpunten binnen de regionale organisatie.

De keuze om de regie op re-integratie volledig bij Pastiel te beleggen, beoordelen we ook als een verstandige keuze. We zien bij gemeenten die daarnaast op eigen initiatief nog met andere re-integratiepartijen samenwerken vaak knelpunten ontstaan in de doorstroming van activering/participatie naar re-integratie. Bovendien bestaat dan ook het risico dat de grip op de uitvoering verwaterd, omdat onduidelijk wordt wie op welk moment verantwoordelijk is voor een inwoner.

Tot slot is ook de samenwerking tussen de domeinen werk en inkomen in De Fryske Marren goed georganiseerd. Elke inwoner die een bijstandsuitkering toegewezen krijgt, wordt direct doorgestuurd voor een intake bij Pastiel. Daarbij merken we op dat er ook veel gemeenten zijn waar dit proces parallel loopt, soms zelfs met de expliciete doelstelling om waar mogelijk iemand weer naar werk te begeleiden voordat de uitkering is toegekend. In De Fryske Marren is bewust gekozen dit niet te doen en daarmee de druk op de uitvoering van re-integratie te verminderen. Gezien de korte doorlooptijd tussen aanvraag en beschikking van een uitkering in De Fryske Marren (gemiddeld 4 weken, ofwel de helft van de wettelijke termijn), zien we hierin geen heel groot aandachtspunt.

Conclusie

Op basis van de hierna te noemen indicatoren concluderen we dat de prestaties in De Fryske Marren over de afgelopen jaren goed zijn geweest. De bijstandsdichtheid is gedaald tot onder het niveau van de referentiegroep, sinds 2018 is structureel sprake van een positief saldo op het BUIG-budget en er wordt stevig ingezet op LKS en beschut werk. Daarnaast zijn belangrijke stakeholders tevreden over de samenwerking met en de dienstverlening vanuit de gemeente ofwel de uitvoeringsorganisatie.

De inrichting van de uitvoering is passend bij de omvang van de gemeente. Daarbij valt op dat zowel het schaalvoordeel van regionale samenwerking als de mogelijkheid tot lokale dienstverlening optimaal benut worden. Ook de aansluiting tussen werk en inkomen is goed op orde.

Als aandachtspunten signaleren we de stagnatie van de inzet van LKS (hoewel in het tweede kwartaal van 2022 weer een inhaalslag is gemaakt), en de afnemende doorstroom vanuit het SWT-participatie naar de Werkjouw en Pastiel. Dit is reeds opgenomen in het nieuwe beleidsplan. Ook in de samenwerking op het niveau van de arbeidsmarktregio worden niet alle kansen volledig benut. Hier is De Fryske Marren echter ook afhankelijk van de inzet van andere gemeenten binnen de regio.

HOOFDSTUK 4.

Conclusies

4.1 Conclusies ten aanzien van het beleid

In De Fryske Marren wordt de (beperkte) beleidsvrijheid die de Participatiewet biedt goed benut. Dat betekent dat aan de inkomenskant blokkades om te werken worden weggenomen, en aan de re-integratiekant dat er oog is voor een sluitende aanpak van activering naar plaatsing op werk; daarbij is ook specifieke aandacht voor doelgroepen die dat nodig hebben.

Daarmee is voldaan aan een belangrijke randvoorwaarde voor een efficiënte en effectieve uitvoering. De daadwerkelijke efficiëntie en effectiviteit staat of valt echter met de uitvoering.

4.2 Conclusies ten aanzien van zicht en grip

De gemeente heeft op verschillende manieren zicht en grip op de uitvoering van de Participatiewet. De informatievoorziening rondom resultaten is op orde en er is een frequente uitwisseling en bovendien goede verstandhouding tussen gemeente en Pastiel/De Werkjouwer. Ook de gemeenteraad wordt periodiek geïnformeerd over de (financiële) prestaties. Deze informatievoorziening zou nog wel specifiekere kunnen op het vlak van aantallen en het zichtbaar maken van de doorstroom, zodat de raad beter zicht houdt op de volledige uitvoering van de Participatiewet.

Inzicht in de ontwikkeling van het bestand en de effectiviteit van ingezette instrumenten vormt een aandachtspunt. Tegelijkertijd is dit deels ook de keerzijde van het bieden van maatwerk.

4.3 Conclusies ten aanzien van de uitvoering

Op basis van de verschillende indicatoren concluderen we dat de prestaties in De Fryske Marren over de afgelopen jaren goed zijn geweest. De bijstandsdichtheid is gedaald tot onder het niveau van de referentiegroep, sinds 2018 is structureel sprake van een positief saldo op het BUIG-budget en er wordt stevig ingezet op LKS en beschut werk. Daarnaast zijn belangrijke stakeholders tevreden over de samenwerking met en de dienstverlening vanuit de gemeente ofwel de uitvoeringsorganisatie.

De inrichting van de uitvoering is passend bij de omvang van de gemeente. Daarbij valt op dat zowel het schaalvoordeel van regionale samenwerking als de mogelijkheid tot lokale dienstverlening optimaal benut worden. Ook de aansluiting tussen werk en inkomen is goed op orde.

Als aandachtspunt signaleren we de stagnatie van de inzet van LKS (hoewel in het tweede kwartaal van 2022 weer een inhaalslag is gemaakt), en de afnemende doorstroom vanuit het SWT-participatie naar de Werkjouwer en Pastiel. Dit is reeds opgenomen in het nieuwe beleidsplan. Ook in de samenwerking op het niveau van de arbeidsmarktregio worden niet alle kansen volledig benut. Hier is De Fryske Marren echter ook afhankelijk van de inzet van andere gemeenten binnen de regio.

4.4 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag in deze evaluatie luidde: *In hoeverre is het beleid en de toepassing van de Participatiewet binnen de gemeente De Fryske Marren doelmatig en doeltreffend waar het gaat om de begeleiding naar zo regulier mogelijk werk?*

Op basis van de beantwoording van de deelvragen komen we tot de conclusie dat het beleid en de toepassing daarvan in De Fryske Marren in sterke mate is gericht op het naar werk begeleiden van mensen met een uitkering. Daarbij is in het bijzonder aandacht voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Er is sprake van een sluitende aanpak, startend bij zorg en sociale activering en (waar mogelijk) eindigend bij regulier of aangepast werk, al dan niet met de benodigde begeleiding.

De bijstandsdichtheid is in de afgelopen jaren fors gedaald, en de gemeente is erin geslaagd om van een tekort in de eerste jaren toe te werken naar een positief saldo op het bijstandsbudget. Dat wijst op een doelmatige en doeltreffende uitvoering. De realisaties op het gebied van plaatsingen met LKS en nieuw beschut werk laten daarbij zien dat de gemeente er ook in slaagt om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden.

Winst kan nog behaald worden in het verkrijgen van meer inzicht in de effectiviteit van het ingezette aanbod. Dat kan de doelmatigheid bevorderen. Hetzelfde geldt voor een (hernieuwde) focus op de inzet van LKS. Beter inzicht in de doelgroep bij het wijkteam Zorg & Participatie kan tot slot de doelmatigheid bevorderen. Dit laatste is al een speerpunt in het nieuwe beleidsplan.

HOOFDSTUK 5.

Aanbevelingen

De uitvoering van de Participatiewet in en door de gemeente De Fryske Marren is doelmatig en doeltreffend. Dat blijkt uit het door Berenschot uitgevoerde onderzoek in opdracht van de Rekenkamer van De Fryske Marren. De bijstandsdichtheid is in de afgelopen jaren fors gedaald. De realisaties op het gebied van plaatsingen met LKS en nieuw beschut werk laten daarbij zien dat de gemeente er ook in slaagt om mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt naar werk te begeleiden. Belangrijke stakeholders (werkgevers, onderwijs en de Adviesraad Sociaal Domein) zijn tevreden over de samenwerking met gemeente en uitvoeringsorganisaties. Tot slot is de gemeente erin geslaagd om van een tekort in de eerste jaren na invoering van de Participatiewet toe te werken naar een positief saldo op het bijstandsbudget.

De inrichting van de uitvoering is passend bij de omvang van de gemeente. Daarbij valt op dat zowel het schaalvoordeel van regionale samenwerking als de mogelijkheid tot lokale dienstverlening optimaal benut worden. Ook de aansluiting tussen de processen van werk en inkomen is goed op orde.

Ondanks deze positieve conclusies is er ruimte voor verbetering. In samenspraak met Berenschot geeft de Rekenkamer vijf adviezen mee aan de gemeente.

1. Formuleer concrete beleidsdoelstellingen, en rapporteer hierop aan de raad

De beleidsambities van De Fryske Marren op het vlak van de Participatiewet zijn breed gedefinieerd. Dat maakt het lastig om te bepalen wanneer het beleid succesvol is. We adviseren daarom om de beleidsambities naar concretere doelstellingen te vertalen en daarop te rapporteren. Zo wordt voor de raad beter inzichtelijk hoe gemeente en verbonden uitvoeringsorganisaties presteren, waarmee de raad beter in positie wordt gebracht om daarop te controleren. Ambities kunnen bijvoorbeeld vertaald worden naar aantallen (uitkeringen, doorstroom, plaatsingen op werk, etc.) of financiën (bijvoorbeeld daling bijstandsuitgaven of gemiddelde kosten per uitkering). Rapportage daarop kan via de reguliere P&C-cyclus.

2. Genereer meer inzicht in de effectiviteit van losse trajecten

Hoewel onder de streep blijkt dat De Fryske Marren goed presteert op het gebied van de Participatiewet (de bijstandsdichtheid is relatief laag, en de gemeente heeft een positief saldo op het BUIG-budget), is er geen of beperkt inzicht aan wat daar precies aan heeft bijgedragen. Er wordt veel maatwerk geboden, maar er wordt niet structureel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de verschillende ingezette trajecten en instrumenten.

We begrijpen dat het in beeld brengen van de effectiviteit lastig is als veel maatwerk wordt geboden. De gedachte daarbij is immers juist dat een traject dat succesvol door persoon x is doorlopen niet per definitie tot een goed resultaat leidt voor persoon y, omdat die nu eenmaal andere kansen en behoeften heeft. Niettemin is het zinvol (en pleiten we ervoor) om voor de vaakst ingezette instrumenten in kaart te brengen voor welke doelgroep die succesvol en geschikt zijn, zodat consultants op basis van een beredeneerde inschatting maatwerk kunnen bieden (in plaats van volledig op eigen ervaring en inschatting te varen).

3. Focus op doorstroom van de meer kwetsbare doelgroep

Met de huidige arbeidsmarkt zijn de mensen die kunnen en willen werken vrijwel allemaal al aan de slag. Dat is in De Fryske Marren ook het geval. Dat betekent dat de groep die nu nog een uitkering heeft, vaak een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft. De gemeente heeft deze mensen in beeld bij het sociaal wijkteam, met een aanbod dat vooral gericht is op sociale activering. Dat is al een belangrijke eerste stap. In de komende jaren wil de gemeente zich ook meer op de ontwikkeling naar (betaald) werk van deze groep gaan richten. Daarvoor geven we het volgende aandachtspunt mee.

Het is belangrijk om cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt intensief te ondersteunen. Mogelijk heeft de gemeente niet het budget om aan alle cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt intensieve ondersteuning te bieden. Het is belangrijk om in dat geval niet te volstaan met één of enkele gesprekken per cliënt per jaar. Experts zeggen namelijk onomwonden: “Eén gesprek is geen gesprek”.

Bij beperkte middelen kan het beleid effectiever worden gemaakt door de keuze te maken om in een bepaald jaar een deel van de cliënten, bijvoorbeeld een derde of de helft, frequent en intensief te ondersteunen¹¹. Er is wetenschappelijke onderbouwing dat frequente en intensieve ondersteuning zorgt voor meer zelfvertrouwen bij deze cliënten, meer vertrouwen in de overheid, wat bijdraagt aan een hogere uitstroom.

De aanbeveling vanuit de wetenschap is om de frequente en intensieve ondersteuning ongeveer 18 maanden vol te houden¹².

4. Zet (opnieuw) stevig in op de inzet van LKS

Loonkostensubsidies kunnen de drempel naar werk lager maken, zeker voor een doelgroep die minder makkelijk aan de slag komt. Denk daarbij niet alleen aan de LKS naar loonwaarde, maar juist ook aan de forfaitaire LKS, waarbij zonder loonwaardemeting tijdelijk 50% van de loonkosten aan de werkgever wordt vergoed. Zeker nu gemeenten de uitgaven aan LKS op basis van realisatie vergoed krijgen van het Rijk, ligt hier een kans om de inzet daarop te intensiveren.

5. Houd een vinger aan de pols na uitstroom naar werk

Als iemand vanuit de bijstand aan het werk gaat, is dat een mooi resultaat. Tegelijkertijd is het geen garantie dat iemand daarmee duurzaam uit de uitkering is. Met name na afloop van een contractduur of het maximaal aantal tijdelijke contracten is de kans groot dat iemand weer terugstroomt in de uitkering.

Om het aandeel duurzame uitstroom te vergroten, is een ‘vinger aan de pols’ na uitstroom nodig. Het meest effectief is dat wanneer de consulent vanuit Pastiel proactief contact onderhoudt na uitstroom, door bijvoorbeeld eens per kwartaal of halfjaar te bellen. Ook zou dat kunnen inhouden dat iemand die vanuit een baan terugvalt of terug dreigt te vallen in de uitkering, weer direct bij Pastiel kan aankloppen voor hulp of advies, en niet weer van voor af aan een uitkeringsaanvraag hoeft te doorlopen. Mogelijk kan op

¹¹ Experts hanteren een concrete bandbreedte van een caseload die een consulent in staat stelt om frequent en intensief contact te onderhouden met cliënten, namelijk een caseload van zo’n 35 tot 70 cliënten.

¹² Als de intensieve ondersteuning na 18 maanden niet tot uitstroom leidt, dan is het zinvol om de intensieve ondersteuning in te zetten op een volgende cliëntgroep, en na 18 maanden op nog weer een volgende cliëntgroep. Op deze manier kan in één collegeperiode op een effectieve manier het hele cliëntenbestand worden bereikt.

die manier middels snelle herplaatsing of bemiddeling worden voorkomen dat iemand terugvalt in de uitkering.

Zowel in het groepsgesprek bij Pastiel als in gesprekken met werkgevers kwam naar voren dat hier behoefte aan is. Op dit moment is daar echter geen capaciteit voor. Het is een politieke keuze of er ruimte wordt gecreëerd voor deze vorm van dienstverlening. We adviseren de raad hier een visie op te vormen.

HOOFDSTUK 6.

Bestuurlijke reactie

Rekenkamer De Fryske Marren
mevrouw J. Hofman, secretaris
Postbus 101
8500 AC JOURE

Joure, 13 oktober 2022 Zaaknummer : Z.712958

Verz.: Uw kenmerk :
Beh. door : Team M.O. Bijlage(n)

Onderwerp: Rekenkameronderzoek evaluatie uitvoering Participatiewet

Geachte leden van de Rekenkamer,

We hebben kennis genomen van het rekenkamerrapport Evaluatie uitvoering Participatiewet, uitgevoerd door onderzoeksbureau Berenschot. Met genoegen hebben we geconstateerd dat uit het rapport naar voren komt dat de uitvoering van de Participatiewet in en door gemeente De Fryske Marren doelmatig en doeltreffend is. Kort samengevat betekent dit dat de basis goed is. Uiteraard is er ruimte voor verbetering. De conclusies uit het rapport zijn verwerkt in vijf aanbevelingen. Hieronder vindt u de bestuurlijke reactie op deze vijf aanbevelingen en de wijze waarop wij die aanbevelingen kunnen inpassen in onze bedrijfsvoering.

Aanbeveling 1-formuleer concrete beleidsdoelstellingen en rapporteer hierop aan de raad

Het vertalen van de ambities in concrete doelstellingen vindt plaats bij de jaarlijks af te sluiten dienstverleningsovereenkomst met Pastiel/De Werkjouwer. Hierin formuleren we de doelen en taakstelling per jaar. Daarbij hebben we aandacht voor onder andere hoeveel instroom we verwachten en het aantal plaatsingen naar werk. Maandelijks rapporteert Pastiel/De Werkjouwer hierover richting gemeente. In de gemeentelijke P&C cyclus rapporteren we op de begin- en tussenstand van het aantal uitkeringen. En de taakstelling versus het aantal plaatsingen naar werk. Hierin nemen we de gemeenteraad al mee. Ook wordt de raad geïnformeerd over het toegekende BUIG-budget vanuit het Rijk, waar we de bijstandsuitkeringen van betalen.

De aanbeveling betreft het specifieker maken van de informatievoorziening aan de raad op het vlak van aantallen en het zichtbaar maken van de doorstroom. Door het delen van de kwartaalrapportages van Pastiel/De Werkjouwer met de raad maken we dit inzichtelijk. Daarnaast zullen we de raad zoals gebruikelijk via de P&C cyclus informeren op hoofdlijnen en afwijkingen.

Aanbeveling 2: Genereer meer inzicht in de effectiviteit van losse trajecten

Het is inderdaad lastig om de effectiviteit te meten als maatwerk wordt geboden. Er wordt echter reeds gewerkt aan deze aanbeveling. Momenteel werken we namelijk als GR-gemeenten met Pastiel de werkwijze uit van het werkleerbedrijf. Hierin worden de stappen beschreven en de verschillende instrumenten die we hanteren binnen het werkleerbedrijf. Daarbij is ook aandacht voor de rapportages en de monitoring van trajecten. Dat betekent dat we het werkleerbedrijf expliciet de opdracht mee willen geven in kaart te brengen bij welke doelgroepen, de vaakst ingezette instrumenten succesvol zijn.

Ook binnen het sociaal wijkteam zorg en participatie gaan we aan de slag met het bijhouden van de ingezette instrumenten. Deze informatie willen we vastleggen om effectief te kunnen toepassen en te borgen, maar ook om bij te stellen en te verbeteren.

Aanbeveling 3: Focus op doorstroom van de meer kwetsbare doelgroep

De kwetsbare doelgroep heeft extra aandacht nodig om doorstroom te kunnen bewerkstelligen. Deze aanbeveling sluit aan op de pilot Empaconnect. De pilot Empaconnect is opgestart in samenwerking met Empatec en het sociaal wijkteam. Het betreft hier inwoners die al gedurende een langere tijd een bijstandsuitkering ontvangen. Er is extra inspanning opgezet met deze pilot, omdat een intensievere en langdurige begeleiding nodig is om het arbeidsvermogen aan te spreken en/of te benutten. Deze pilot zouden we kunnen verlengen door weer een

kleine groep inwoners hiervoor te benaderen. Op deze manier geven we vorm aan de aanbeveling door in te zetten op een kleinere groep, maar met meer frequentie en intensiviteit. Daarnaast kan het sociaal wijkteam het bijstandsbestand screenen, zodat we in beeld houden welke inwoners we hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Er is onvoldoende budget om alle inwoners met een uitkering deze pilot aan te bieden.

Aanbeveling 4: Zet (opnieuw) stevig in op de inzet van loonkostensubsidies

Het aantal inwoners met loonkostensubsidie blijft nog steeds gestaag stijgen. Er wordt aanbevolen om extra in te zetten op de forfaitaire loonkostensubsidie, een vast percentage van 50% van het wettelijk minimumloon (WML). Deze vorm wordt alleen toegepast in situaties waarbij de loonwaarde vooraf lastig is in te schatten. Het nadeel bij forfaitaire loonkostensubsidie ten opzichte van de reguliere loonkostensubsidie is dat de werkgever het eerste halfjaar niet gebruik kan maken van de no-risk polis bij ziekte, als de inwoner niet in het doelgroepenregister staat opgenomen. Als de loonwaarde meteen wordt vastgesteld bij de start van aanvang van de loonkostensubsidie, wordt de inwoner wel automatisch opgenomen in het doelgroepenregister.

We brengen bij Pastiel de (forfaitaire) loonkostensubsidie extra onder de aandacht, met de vraag hierop te blijven inzetten en oog te hebben voor de kanttekeningen bij forfaitaire loonkostensubsidie.

Naar aanleiding van de businesscase werkleerbedrijf zal in de toekomst in pilotvorm ook worden onderzocht of het mogelijk is, tijdelijk inwoners in dienst te nemen bij het sociaal werkbedrijf met inzet van loonkostensubsidie.

Aanbeveling 5: Houd een vinger aan de pols na uitstroom naar werk

Zowel de werkgevers als Pastiel geven aan dat er behoefte is aan meer nazorg, nadat de inwoner geplaatst is richting werk. Op dit moment verzorgt Pastiel de nazorg van twee à drie maanden. We gaan in overleg met Pastiel en het sociaal wijkteam om te onderzoeken of de dienstverleningsovereenkomst Pastiel ruimte biedt binnen de huidige kaders om dit in te kunnen vullen.

We gaan ervan uit u voldoende te hebben geïnformeerd.

Vragen

Heeft u nog vragen, dan kunt u contact opnemen met Jolanda Russchen via telefoonnummer 14 05 14 of via e-mail: info@defryskemarren.nl. Wilt u in uw contact met de gemeente het zaaknummer vermelden?

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van De Fryske Marren

Reactie Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van de Bestuurlijke reactie van het college op het rapport Evaluatie Uitvoering Participatiewet en de aanbevelingen. De Rekenkamer stelt vast dat het college met genoegen de conclusies uit het Berenschot rapport onderschrijft waaruit blijkt dat de uitvoering van de Participatiewet in en door de gemeente De Fryske Marren doelmatig en doeltreffend is. Daarnaast geeft het college aan dat de door de Rekenkamer opgestelde aanbevelingen in de bedrijfsvoering kunnen worden ingepast.

Voor wat betreft deze inpassing wil de Rekenkamer het volgende - aan Raad en college - meegeven:

1. Op zichzelf is het natuurlijk prima dat in een Dienstverleningsovereenkomst (in dit geval met Pastiel) 'doelen en taakstellingen' worden vastgelegd. Wat de Rekenkamer betreft past daarbij de kanttekening dat de 'doelen en taakstellingen' die met Pastiel worden overeengekomen slechts invulling geven aan één onderdeel (het re-integratiedeel) van de uitvoering van de Participatiewet. Om een compleet beeld te krijgen moeten er ook 'doelen en taakstellingen' voor wat betreft de zwakste doelgroep (met de grootste afstand tot de reguliere arbeidsmarkt) zijn / worden geformuleerd. Aangevuld met financiële doelstellingen voor wat betreft het BUIG-budget. De Raad moet zich bewust zijn van deze eventueel gefragmenteerde informatievoorziening aan de Raad.

2. Voor wat betreft aanbeveling 4 doet de Rekenkamer de aanvullende suggestie om als eerste stap voor wat betreft de implementatie, eventueel samen met Pastiel, een businesscase 'Extra inzet LKS' op te stellen.
3. De Rekenkamer adviseert (aan de Raad) om aan het college op te dragen om uiterlijk december 2023 aan de Raad te rapporteren over de daadwerkelijke implementatie van de aanbevelingen in de bedrijfsvoering en indien aan de orde tevens te rapporteren over de resultaten verbonden aan toepassing van de aanbevelingen.

Bijlage 1. Lijst geïnterviewde personen

We hebben met de volgende functionarissen gesproken ten behoeve van dit onderzoek:

- Portefeuillehouder werk & Inkomen gemeente De Fryske Marren (in bijzijn van de beleidsadviseur)
- Beleidsadviseur werk & Inkomen gemeente De Fryske Marren
- Teamleider Werk & Inkomen gemeente De Fryske Marren
- Teamleider, accountmanager en jobcoach van Pastiel (groepsgesprek)
- Accounthouder regiobureau UWV
- Voorzitter en portefeuillehouder Participatiewet van de Adviesraad Sociaal Domein De Fryske Marren (groepsgesprek)
- Drie vertegenwoordigers vanuit het (speciaal- en praktijk)onderwijs (groepsgesprek)
- Werkgevers die te maken hebben/hadden met Pastiel (telefonische interviews)

Bijlage 2. Referentiegemeenten

Gemeente	Sociale structuur ¹³	Centrumfunctie	Inwoners	Provincie
Berkelland	Redelijk	Redelijk	43.747	Gelderland
Harderwijk	Matig	Sterk	48.414	Gelderland
Huizen	Redelijk	Redelijk	41.273	Noord-Holland
Geldrop-Mierlo	Redelijk	Redelijk	39.726	Noord-Brabant
Schagen	Redelijk	Weinig	46.483	Noord-Holland
Westerkwartier	Redelijk	Weinig	63.329	Groningen
Noordenveld	Redelijk	Weinig	31.253	Drenthe
Tytsjerksteradiel	Redelijk	Weinig	32.052	Friesland
Waalwijk	Redelijk	Redelijk	48.637	Noord-Brabant
Hardenberg	Redelijk	Redelijk	60.948	Overijssel
De Fryske Marren	Redelijk	Redelijk	51.564	Friesland

¹³ Sociale structuur is een verzamelindicator die in het Gemeentefonds wordt gebruikt. Op basis van de indicatoren 'uitkeringsontvangers', 'huishoudens met een laag inkomen', 'minderheden' en 'bijstandsontvangers' worden gemeenten middels een clusteranalyse in vier klassen ingedeeld: zwak, matig, redelijk en goed.