

Mogelijke onderzoeksrichtingen Participatiewet

Verslag van een verkenning

Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2020 gaven wij aan een onderzoek te doen naar de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Zaanstad. Voorafgaand aan dat onderzoek hebben wij eerst het onderwerp verkend om de focus en afbakening van dit onderzoek te bepalen. Dit memo geeft het resultaat van de verkenning.

Vijf mogelijke onderzoeksrichtingen

Voor de verkenning hebben we landelijke en gemeentelijke stukken bestudeerd, zoals wet- en regelgeving, beleidsstukken, raadsstukken en onderzoeken. Daarnaast voerden we oriënterende gesprekken met vertegenwoordigers van de gemeente Zaanstad, Werkom en andere rekenkamers. Op basis van de verkenning zagen we vijf mogelijke onderzoeksrichtingen:

1. *Project Werk of meedoen*

Dit project voert de gemeente sinds 2017 uit. De gemeente wil hiermee mensen die al langere tijd een uitkering ontvangen in beeld krijgen en weer actief laten participeren in de samenleving. Het lukt de gemeente om mensen meer toe te leiden naar participatie, maar minder vaak naar werk.ⁱ Een onderzoek zou zich kunnen richten op de vraag of een intensievere aanpak effectief en efficiënt is.

2. *Ondersteuning aan bijstandsgerechtigden zonder afstand tot de arbeidsmarkt*

De focus van de gemeente Zaanstad ligt bij de lang zittende doelgroep en gaat ervan uit dat demensen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt zelf de weg naar werk weten te vinden.ⁱⁱ De laatste jaren was de instroom van deze groep beperkt vanwege de situatie op de arbeidsmarkt. Gezien de coronacrisis is de verwachting dat deze groep weer toeneemt. Een mogelijke onderzoeksrichting is om te kijken in hoeverre de gemeente erin slaagt om deze doelgroep snel weer aan een baan te helpen.

3. *Mobiliseren van werkgevers*

Uit onderzoek van SCP blijkt dat het lastig is om werkgevers te mobiliseren om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Het SCP geeft aan dat er een actieve benadering van werkgevers nodig is om meer werkplekken te realiseren.ⁱⁱⁱ Bij de gemeente Zaanstad is er samen met de regio het *Actieplan perspectief op werk* opgesteld. Bij het mobiliseren van de werkgevers speelt ook het Werkgevers Servicepunt een belangrijke rol. Dit onderzoek zou gericht kunnen zijn op de vraag in hoeverre de gemeente erin slaagt om werkgevers te mobiliseren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen.

4. *Social Return on Investment*

Een van de maatregelen die de gemeente zelf neemt om werkgevers te stimuleren om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen is door in te zetten op Social Return on Investment (SROI) bij diverse inkooptrajecten. De gemeente heeft de afgelopen jaren ingezet op veranderingen in beleidsuitgangspunten en

organisatie om dit proces te optimaliseren. Een onderzoek kan zich richten op de vraag in hoeverre de gemeente erin slaagt om met social return banen en of kansen voor verschillende doelgroepen van de Participatiewet te creëren.

5. *Aansturing door gemeente*

De uitvoering van de Participatiewet laat de gemeente Zaanstad grotendeels door andere organisaties uitvoeren. Betrokken organisaties zijn de sociale wijkteams, Werkom en het Werkgevers Servicepunt. Een onderzoek naar de aansturing zou zich richten op de wijze waarop de gemeente in control is bij de uitvoering van de Participatiewet.

Bespreking gemeenteraad

Deze mogelijke onderzoeksrichtingen hebben wij in juli 2020 gepresenteerd en besproken in een online-bijeenkomst met meerdere raadsleden. Per onderzoeksrichting hebben we de voor- en nadelen van een onderzoek afgewogen.

Een rode draad die tijdens dit gesprek naar voren kwam was dat de leden van de gemeenteraad behoefte hebben aan meer informatie over de effectiviteit van de uitvoering van de Participatiewet. Gedurende onze verkenning signaleerden wij echter beperkingen aan de kwaliteit van de registratiesystemen. Onze verwachting is dat het bieden van een eenduidig antwoord op die vraag niet mogelijk zal zijn.

Keuze Social Return on Investment

De bespreking met de raadsleden leidde ertoe dat we de keuze hebben gemaakt het onderzoek te richten op Social Return on Investment. Met dit onderzoek kijken we naar een specifieke aanpak van de gemeente zelf om werkgevers te mobiliseren en gaan we op zoek naar de resultaten die daarmee worden behaald om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Wat betreft SROI gaven raadsleden aan te willen weten of er sprake is van voldoende maatwerk en of SROI wordt ingezet op plekken waar de meeste winst te behalen valt. Deze elementen nemen wij mee bij de uitvoering van ons onderzoek. Ook bij deze onderzoeksrichting is de wens geuit om meer inzicht te krijgen in de effecten van SROI, zoals de doelgroepen die bereikt worden en of er sprake is van duurzame plaatsen. We zullen proberen ook op deze vragen een antwoord te geven. Maar ook bij de beantwoording van deze vragen bestaat de kans dat we tegen problemen aan lopen wat betreft de registratie. We zien namelijk signalen dat de kwaliteit van de registratiesystemen een hardnekkig probleem is binnen de gemeente Zaanstad.

Kwaliteit van de registratiesystemen

In eerdere onderzoeken van de Rekenkamer Zaanstad uit 2006, 2010 en 2011 is gewezen op de problemen bij de registraties. In ons onderzoek naar het Zaanse re-integratiebeleid uit 2011 was een van de aanbevelingen om beter onderscheid te maken in de uitstroom naar werk of gesubsidieerde arbeid om vervuiling van de cijfers te voorkomen.^{iv} Daarnaast zagen wij dat de gemeente in 2016 zelf een onderzoek had uitgevoerd waarbij de vraag centraal stond of de registratiesystemen voldoende inzicht boden om te kunnen sturen op de effectiviteit van het re-integratiebeleid. Vrij snel na de start van het onderzoek bleek dat dit niet mogelijk was, omdat de kosten en baten van een instrument niet tegen elkaar konden worden afgewogen. Dit onderzoek mondde uit in verschillende adviezen om het inzicht in de effectiviteit van de instrumenten te vergroten.^v Dat deze problemen met de registraties ook nu nog actueel zijn, blijkt uit een maatschappelijke kosten-baten analyse die vorig jaar in opdracht van Werkom is uitgevoerd. Uit dit

onderzoek bleek wederom dat een deel van de benodigde gegevens niet of lastig beschikbaar was. Werkom beschikte niet over een klantvolgsysteem en het aantal cliënten (op een gegeven moment of over een bepaalde periode) was niet inzichtelijk. Deze beperkingen in de registratie maken het lastig om iets te zeggen over de prestaties en resultaten die door Werkom worden bereikt.^{vi} De problemen met de registraties spelen bovendien ook op andere sociale beleidsterreinen. In ons recente onderzoek naar de Jeugdhulp (maart 2020) concludeerden we dat de ontwikkeling van het gebruik en de kosten voor specialistische jeugdhulp niet goed in beeld zijn. De wethouder laat de gemeenteraad in juni 2020 weten hoe het college de aanbevelingen van de rekenkamer gaat opvolgen. De aanbevelingen om de basis van de sturingsinformatie op orde brengen krijgen prioriteit. Specifieker gaat het om de aanbevelingen 1) het verbeteren van de registraties en het bewaken van de continuïteit; 2) het verbeteren van het zicht op de kosten van de jeugdhulp en 3) het uitvoeren van verdiepende analyses. Het college geeft aan dat vanwege de samenhang met andere ketens in het sociaal domein de bevindingen van de rekenkamer ook worden meegenomen in de doorontwikkeling van de uitvoering van alle gedecentraliseerde opgaven (Wmo, Participatiewet).^{vii}

Plan van aanpak

Voor de opvolging van de aanbeveling van het onderzoek naar de jeugdhulp zou er in het najaar een concreet plan van aanpak komen hoe dit verbeterd zou worden. Wij vinden het belangrijk dat ook voor de beoogde verbeteringen bij de registratiesystemen van de Participatiewet concreet gemaakt wordt wat er wanneer wordt aangepast. Zodat de voortgang van de verbeteringen beter gemonitord kan worden.

-
- ⁱ Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief, *Voortgang Participatieopgave*, 2 juli 2019.
- ⁱⁱ Gemeente Zaanstad, *Beleidsplan Participatiewet*, 15 oktober 2014, p. 11.
- ⁱⁱⁱ SCP, *Eindevaluatie van de Participatiewet – Samenvatting*, 2019, p. 25.
- ^{iv} Rekenkamer Zaanstad. *Wees scherp op werk. Onderzoek naar het re-integratiebeleid in Zaanstad*, september 2011, p. 4, 23.
- ^v Gemeente Zaanstad, *Rapportage 'Sturen op re-integratie'. Art. 213a collegeonderzoek naar de effectiviteit en efficiëntie van de informatievoorziening van re-integratie*, oktober 2016, p. 3-10.
- ^{vi} LPBL (in opdracht van Werkom). MKBA en Businesscase Werkom. *Kosten en baten van werk & re-integratie voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt*, december 2019, p. 3, 16, 18-19.
- ^{vii} Rekenkamer Zaanstad. *Jeugdhulp in Zaanstad*, 19 maart 2020; Gemeente Zaanstad, Raadsinformatiebrief Jeugdhulp in Zaanstad, de volgende stap, 2020/12997.