



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Een stap in de goede richting?

Evaluatie Wet Participatieplaatsen

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid

Suzanne Bouma, Mickey Folkeringa,
Lennart de Ruig, Sjaak Vendrig

Projectnummer: B3966

Zoetermeer, 16 april 2012

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Vanaf januari 2009 hebben gemeenten en UWV de mogelijkheid om het re-integratie-instrument participatieplaatsen in te zetten. Dit is geregeld in de Wet Participatieplaatsen en de Wet stimulering arbeidsparticipatie (STAP). Participatieplaatsen zijn bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces tengevolge van persoonlijke werkbelemmeringen en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt.

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben Research voor Beleid en EIM de Wet Participatieplaatsen en het onderdeel participatieplaatsen uit de Wet STAP geëvalueerd. Het rapport dat nu voor u ligt geeft inzicht in de effecten in de praktijk, de doeltreffendheid en de toegevoegde waarde voor gemeenten en het UWV.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Suzanne Bouma onder begeleiding van Lennart de Ruig (Research voor Beleid) en Mickey Folkeringa en Sjaak Vendrik onder begeleiding van Wim Verhoeven (EIM). Extern is het onderzoek begeleid door een begeleidingscommissie bestaande uit Hakan Colakoglu, Carlo van Riel en Jan van Eck.

Wij danken de begeleidingscommissie voor de nuttige input en begeleiding. Ook willen wij alle respondenten bedanken voor hun bijdrage aan het onderzoek.

Lennart de Ruig (Research voor Beleid)
Wim Verhoeven(EIM)

Inhoudsopgave

1	Inleiding	15
1.1	Achtergrond van het onderzoek	15
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	15
1.3	Onderzoeksopzet	17
1.4	Leeswijzer	19
2	Aantal en Kenmerken	21
2.1	Definitie participatieplaatsen	21
2.2	Aantal participatieplaatsen	21
2.3	Kenmerken van participatieplaatsen	23
2.4	Kenmerken van personen	25
3	Wijze van uitvoering	31
3.1	Selectie en toeleiding	31
3.2	Begeleiding en ondersteuning	37
3.3	Scholing en premie	39
3.4	Nazorg	42
4	Doeltreffendheid en toegevoegde waarde	45
4.1	Doeltreffendheid: afstand tot de arbeidsmarkt	45
4.2	Doeltreffendheid: doorstroom naar regulier werk	48
4.3	Doeltreffendheid: scholing en premie	51
4.4	Beoordeling van wettelijke kaders door gemeenten	53
4.5	Toegevoegde waarde voor gemeenten	54
4.6	Toekomstplannen van gemeenten	58
5	Conclusies	61
5.1	Effecten in de praktijk	61
5.2	Doeltreffendheid	62
5.3	Toegevoegde waarde voor gemeenten	63
Bijlage 1	Criteria participatieplaatsen	65

Samenvatting

Aanleiding van het evaluatieonderzoek

Vanaf januari 2009 hebben gemeenten en UWV de mogelijkheid om het re-integratie-instrument participatieplaatsen in te zetten. Dit is geregeld in de Wet Participatieplaatsen en de Wet stimulering arbeidsparticipatie (STAP). Participatieplaatsen zijn bedoeld voor uitkeringsgerechtigden met een kleine kans op inschakeling in het arbeidsproces tengevolge van persoonlijke werkbelemmeringen en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt. Op een participatieplaats verrichtten cliënten gedurende maximaal twee jaar onbeloofde additionele werkzaamheden. Het doel is de cliënt dichter bij de arbeidsmarkt te brengen.

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) hebben Research voor Beleid en EIM de Wet Participatieplaatsen en het onderdeel participatieplaatsen uit de Wet STAP geëvalueerd. De evaluatie is gericht op:

- effecten in de praktijk;
- doeltreffendheid;
- toegevoegde waarde voor gemeenten.

Toegevoegde waarde voor gemeenten

In de enquête onder gemeenten is gevraagd of het instrument participatieplaatsen van toegevoegde waarde is voor het instrumentarium van gemeenten. Een meerderheid van de gemeenten vindt het instrument van toegevoegde waarde. Dit uit zich vooral in het activerende karakter. Cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt doen iets terug voor hun uitkering en doen werkervaring op. Door cliënten een participatieplaats aan te bieden ontstaat onverwacht ook een beter inzicht in de re-integreerbaarheid van het bijstandsbestand en de competentiegroei van cliënten. Participatieplaatsen functioneren daarmee als een diagnose- en ontwikkelingsinstrument.

Effectiviteitsonderzoek is geen gemeengoed onder gemeenten. De meeste gemeenten kunnen niet vertellen in hoeverre hun cliënten stijgen op de participatieladder of doorstromen naar regulier werk. Bovendien zijn participatieplaatsen in de meeste gemeenten recent ingevoerd, waardoor het te vroeg is om effecten te meten. Gemeenten observeren wel in kwalitatieve zin dat cliënten zich ontwikkelen. Dit effect lijkt af te nemen als cliënten gedurende lang tijd werken op een participatieplaats. De groeimogelijkheden raken dan uitgeput.

De Wet participatieplaatsen is ingevoerd om gemeenten een 'extra instrument' te bieden voor het moeilijkste deel van hun bijstandsbestand. Een derde van de geënquêteerde gemeenten is van mening dat het instrument participatieplaatsen het beste instrument is voor deze doelgroep. Enkelen zien het instrument participatieplaatsen ook als *enige* instrument dat ze voor deze groep cliënten kunnen inzetten. Veel gemeenten zien echter voldoende al-

ternatieven voor de doelgroep, zoals vrijwilligerswerk, leerwerkbanen en het vragen van een 'tegenprestatie naar vermogen'. Het voordeel van deze alternatieve instrumenten is volgens gemeenten het ontbreken van eisen met betrekking tot additionaliteit, scholing en premies. Deze elementen maken participatieplaatsen tot een betrekkelijk duur re-integratieinstrument. De meerderheid van de gemeenten is van plan het instrument even vaak of vaker in te zetten. Opvallend is echter dat ook een behoorlijk aantal gemeenten (nog) geen toekomstplannen heeft voor het inzetten van het instrument participatieplaatsen. Onzekerheden over aankomende bezuinigingen en de nieuwe wet Werken naar Vermogen zijn daar onder andere oorzaak van.

Effecten in de praktijk: aantallen en kenmerken

Participatieplaatsen¹

UWV zet relatief weinig participatieplaatsen in, waardoor in dit rapport de nadruk op gemeenten ligt. De Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) laat zien dat er bij gemeenten vanaf 2009 tot medio 2011 in totaal 14.000 nieuwe participatieplaatsen zijn gerealiseerd. Het aantal gemeenten dat gebruik maakt van het instrument participatieplaatsen is tussen 2009 en het eerste halfjaar van 2011 gegroeid van bijna achttien procent naar ruim dertig procent. Aan het einde van de verslagperiode (medio 2011) zetten gemeenten gezamenlijk bijna 6.000 participatieplaatsen in. De meeste participatieplaatsen worden aangeboden in de grote gemeenten. Dit geldt voor ongeveer vier op de vijf participatieplaatsen.

Er is een zeer divers aanbod in type participatieplaatsen, wat gerelateerd is aan het type bedrijf waarin de participatieplaats zich bevindt. Volgens gemeenten bevinden participatieplaatsen zich vaker in de non-profit sector dan in de profit sector. Genoemd zijn werkzaamheden bij maatschappelijke organisaties, zoals een sportclub, ziekenhuis, verzorgingshuis, dierenasiel. In de profit sector noemen gemeenten werkzaamheden op een callcenter, in een kledingwinkel, bij een fietsenmaker en in de horeca.

Het overgrote deel van de participatieplaatsen kent een duur van minder dan twee jaar. Wel is er een lichte tendens zichtbaar dat de gemiddelde duur van een participatieplaats toeneemt vanaf begin 2010. De meeste cliënten werken in deeltijd op een participatieplaats. Ruim zestig procent werkt 24 uur of minder per week en bijna veertig procent werkt meer dan 24 uur per week.

Personen

Door het SRG te koppelen aan de Bevolkingsstatistiek (BS) en Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) zijn de kenmerken van de personen op een participatieplaats inzichtelijk gemaakt. Hieruit blijkt dat de kenmerken grotendeels vergelijkbaar zijn met die van personen

¹ Tijdens het evaluatie-onderzoek viel het op dat sommige gemeenten bij de halfjaarlijkse aanlevering van gegevens voor de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) van het CBS fouten maken. Sommige gemeenten hebben andere vormen van werken met behoud van uitkering geregistreerd als participatieplaatsen. Het omgekeerde komt ook voor: gemeenten die wel participatieplaatsen inzetten, maar dat niet registreren. Het is onbekend welk effect deze onder- of overregistratie heeft op de kwaliteit van de data van het CBS die in het evaluatie-onderzoek is gebruikt. Mede door deze constatering, zijn de bevindingen in dit rapport, naast de gegevens uit de SRG, gebaseerd op een internetenquête onder sociale diensten (respons van 47%) en verdiepende casestudy's.

op een ander re-integratietraject. Globaal genomen is de verhouding tussen man/vrouw op participatieplaatsen gelijk. Onder de personen met een participatieplaats bevinden zich relatief veel personen van middelbare leeftijd. Bijna twee derde van de totale groep valt onder de leeftijdsklasse 35 tot en met 54 jaar. Verder is iets meer dan de helft van de cliënten van allochtone afkomst. Dit aandeel ligt iets hoger dan bij andere re-integratietrajecten en is vanaf 2010 gestegen.

Het grootste deel van de groep personen op een participatieplaats heeft enkele jaren een (bijstands)uitkering. Ongeveer 50 à 60 procent heeft vier jaar een uitkering. Een deel van de groep heeft een langlopende uitkering. Rond 15-20 procent van de personen op een participatieplaats maakt tien jaar of langer gebruik van een uitkering. Tussen 2009 en de eerste helft van 2011 zijn verder geen duidelijke trends waar te nemen.

Aan de gemeenten die geselecteerd zijn als casestudy, is in interviews gevraagd naar de belemmeringen van cliënten op een participatieplaats. Gemeenten meldden dat ze vaak sociale, psychische of fysieke belemmeringen hebben of een combinatie van deze. De grootste groep die in aanmerking komt voor een participatieplaats zijn de cliënten die op de participatieladder ingedeeld zijn op trede 3 (deelname georganiseerde activiteiten) en trede 4 (verrichten onbetaald werk)..

Effecten in de praktijk: wijze van uitvoering

Gemeenten hebben meestal een werkproces ontwikkeld rondom de inzet van het instrument participatieplaatsen. Ruwweg bestaat dat proces uit de volgende stappen:

- 1) Selecteren van cliënten.
- 2) Werven van participatieplaatsen en het vaststellen van de additionaliteit.
- 3) Matchen van cliënten met werkgevers.
- 4) Begeleiden en scholen van cliënten en het bijhouden van de ontwikkeling.
- 5) Vertrekken van premies.
- 6) Bieden van nazorg.

Een deel van de gemeenten maakt de keuze om de uitvoering in eigen hand te houden, een deel besteedt taken uit aan een re-integratiebedrijf of een SW-bedrijf. In het laatste geval werft het re-integratie- of SW-bedrijf vaak de participatieplaatsen bij werkgevers. Daarnaast neemt het bedrijf vaak administratieve- en begeleidingstaken van de gemeente over.

Selectie

Vaak is de klantmanager verantwoordelijk voor de selectie van cliënten. Sommige gemeenten gebruiken daarbij ook diagnose-instrumenten om te selectie te objectiveren. De belangrijkste drie criteria in het selecteren van de cliënten zijn de afstand tot de arbeidsmarkt, de positie op de participatieladder en de motivatie van cliënten.

Werving en additionaliteit

Het werven van participatieplaatsen doen gemeenten zelf of besteden ze uit aan een re-integratie- of SW-bedrijf. In de grote steden en in regio's met een florerende economie kost het gemeenten relatief weinig moeite om werkgevers uit de profit-sector geschikte plekken te laten creëren. Het vaststellen van de additionaliteit vindt dan meestal plaats volgens

strikte criteria aan de hand van een formulier dat de werkgever moet invullen. Sommige gemeenten leggen ook regelmatig werkbezoeken af bij werkgevers om ondermeer de additionaliteit van de functie te toetsen.

In regio's waar de economie minder floreert kiezen gemeenten er vaak voor om participatieplaatsen in de non-profit sector te creëren of zelf buurtprojecten op te zetten waar de doelgroep aan de slag kan. In deze gevallen is de participatieplaats vanuit zijn aard additioneel en is de noodzaak tot toetsing door de gemeente minder groot.

Matchen

Bij het matchen van cliënten met werkgevers zijn ruwweg twee uitvoeringsvarianten aangekomen. Er zijn gemeenten die een reguliere match nabootsen. In deze gevallen creëren werkgevers nieuwe functies en plaatsen ze daarvoor 'vacatures' die de gemeente verspreidt onder cliënten. Cliënten moeten solliciteren op vacatures die aansluiten op hun wensen en vaardigheden. Werkgevers kiezen vervolgens cliënten uit. Het idee hierachter is dat de match beter is omdat cliënt en werkgever naar elkaar op zoek zijn. Daarnaast doen cliënten ervaring op met afwijzingen.

Andere gemeenten laten de match plaatsvinden in een meer beschermde setting. In deze gevallen mogen cliënten een keuze maken uit verschillende werkgevers, maar kunnen werkgevers de cliënten niet afwijzen. Het demotiverende effect van afwijzing wordt aldus voorkomen, zo redeneren deze gemeenten.

Begeleiding en scholing

De meeste gemeenten kiezen voor een gedeelde verantwoordelijkheid in de begeleiding van de cliënten, waarbij de werkgever verantwoordelijk is voor de werkgerelateerde begeleiding en de gemeente verantwoordelijk voor de niet-werkgerelateerde begeleiding, zoals de aanpak van achterliggende problematiek en het bijhouden van de groei van de cliënt in termen van competenties en afstand tot de arbeidsmarkt. Sommige gemeenten kiezen er voor de werkgever tegemoet te komen in deze gedeelde verantwoordelijkheid door een vergoeding te geven voor de werkgerelateerde begeleiding.

Gemeenten hebben betrekkelijk weinig zicht op het aantal cliënten dat scholing ontvangt (49 procent van de gemeenten die deelnamen aan de enquête weet dit niet). Van de gemeenten die hier wel zicht op hebben, zetten vooral grote gemeenten veel scholing in. Het type scholing dat wordt aangeboden betreft vaak beroepsgerichte cursussen, waarbij (deel)certificaten gehaald kunnen worden, taalcursussen of AKA-opleidingen. Het aanbieden van volledige beroepsopleidingen die leiden tot een startkwalificatie komt minder vaak voor. Daarnaast zien we dat enkele gemeenten vanwege aankomende bezuinigingen het aanbod van scholing afbouwen of al helemaal stopgezet.

Premie

Gemeenten stellen beleidsregels op over de verstrekking van premie, maar laten het vaststellen van het recht op premie en de administratieve afhandeling vaak plaatsvinden door uitvoerders, bijvoorbeeld het re-integratie- of SW-bedrijf. Een behoorlijk groot percentage (dertig procent) gemeenten heeft daardoor geen zicht op het aantal cliënten dat premie ontvangt. Van de gemeenten die hierover wel informatie hebben, blijken grote en middel-

grote gemeenten aan meer cliënten premie te verstrekken dan kleine gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten.

Relatief veel gemeenten (37 procent) verstrekken premie bij uitstroom naar een betaalde baan. Dat is opvallend, omdat uitstroom naar regulier werk geen doel is van de Wet participatieplaatsen. Vooral in kleine gemeenten komt dit veel voor. Daarnaast verstrekken gemeenten premie na elke zes maanden goed functioneren (dertig procent) of na elke zes maanden werkzaam op een participatieplaats (23 procent). Tussen gemeenten bestaat een groot onderscheid in de maximale hoogte van de premie per jaar. Van het totaal aantal deelnemende gemeenten keert ongeveer een derde minder dan 500 euro uit, een derde tussen de 500 en 1000 euro en een derde 1000 euro of meer.

Nazorg

Gemeenten hebben weinig ervaring met beëindiging van participatieplaatsen en kunnen daardoor weinig informatie verschaffen over de nazorg die ze geven. Het beeld bij gemeenten die hier wel informatie over kunnen verschaffen, is als volgt. Bij cliënten die niet uitstromen naar werk, zetten gemeenten vaak zorgtrajecten of sociale activering in, zoals vrijwilligerswerk. Ook komt het voor dat cliënten direct bemiddeld worden naar regulier werk of een aanbod krijgen voor een nieuwe participatieplaats. Cliënten die wel uitstromen naar werk, gaan vaak aan de slag met een loonkostensubsidie of met een jobcoach.

Doeltreffendheid

Verkleining afstand arbeidsmarkt

Cliënten maken gedurende de participatieplaats vorderingen wat betreft hun re-integratiepositie (zie tabel 1.1). Met andere woorden: ze komen dichterbij de arbeidsmarkt te staan. Dit geldt vooral voor cliënten die een traject beginnen vanuit de laagste treden, zorg en maatschappelijke activering. Voor de groepen die zich bij aanvang bevinden op de hogere treden is de dynamiek van de re-integratiepositie minder fors. Dat is logisch, omdat deze cliënten al dichterbij de arbeidsmarkt staan en een participatieplaats dus minder toegevoegde waarde heeft. Een deel van de cliënten valt terug in een lagere trede. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk een foutieve inschatting van de re-integratiepositie van cliënten bij aanvang van de participatieplaats.

Tabel 1.1 Re-integratiepositie begin (rijen) en einde traject participatieplaats (kolommen), personen met afgesloten trajecten in 2010 en 2011-I, in % van het aantal participatieplaatsen op beginpositie

		Naar re-integratiepositie						Totaal
		Zorg	Maatschappelijke activering	Arbeidsactivering	Arbeids-toeleiding	Regulier werk met ondersteuning	Regulier werk zonder ondersteuning	Aantal personen met afgesloten trajecten
Van re-integratiepositie	Zorg	39%	30%	22%	5%	.	.	265
	Maatschappelijke activering	6%	62%	19%	10%	2%	1%	1.053
	Arbeidsactivering	1%	8%	83%	5%	2%	1%	4.064
	Arbeids-toeleiding	2%	9%	16%	67%	4%	2%	1.065
	Regulier werk met ondersteuning	0%	5%	32%	23%	34%	5%	228

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM. Door afronding tellen de percentages van de rijen niet altijd op tot 100%.

Het is niet mogelijk om een eenduidig oordeel te vellen over de doeltreffendheid in termen van verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt. De indruk ontstaat dat vooral cliënten op grote afstand tot de arbeidsmarkt door een participatieplaats dicht bij de arbeidsmarkt worden gebracht. Gemeenten benadrukken ook dat cliënten op een participatieplaats beter zijn toegerust voor reguliere betaalde arbeid omdat ze basale maar relevante werknemersvaardigheden opdoen en hun talenten ontdekken, wat zelfredzaamheid stimuleert.

Doorstroom naar regulier werk

Doorstroom naar regulier werk is te beschouwen als een welkom neveneffect van het werken op een participatieplaats. Doorstroom naar regulier werk komt bij 15 tot 22 procent van de cliënten voor in de periode 2009-2011. Ongeveer zes op de tien cliënten is na anderhalf jaar nog steeds werkzaam. Gemeenten vinden dat de doorstroom naar regulier werk moeizaam verloopt. Dat komt ten eerste doordat de overgang van de beschermde omgeving van de participatieplaats (additioneel werk onder begeleiding) naar een reguliere baan voor veel cliënten te groot is. Ten tweede is er een discrepantie tussen de hoge eisen van werkgevers en de beperkte kwaliteiten van sommige cliënten. Ten derde zullen volgens sommige gemeenten de financiële middelen door de aankomende bezuinigingen onvoldoende zijn om de overgang naar regulier werk met flankerende instrumenten te verzachten (zoals een no-risk polis voor werkgevers en loonkostensubsidie).

Premie

De gepercipieerde doeltreffendheid van premies wordt door gemeenten verschillend opgevat. Gemeenten die premies doeltreffend vinden, merken dat cliënten blij zijn met de premie en zijn van mening dat cliënten het werken met behoud van uitkering daardoor langer vol kunnen houden. De gemeenten die de premies niet of nauwelijks doeltreffend vinden, kijken vooral naar de onbedoelde effecten. Onbedoeld fungeert de premie als een rem om door te stromen naar regelingen waarin financiële prikkels ontbreken of naar een reguliere baan. Als de premie substantieel is, is er zelfs het risico van de armoedeval als de premie na afronding van de participatieplaats wegvalt.

Scholing

Op basis van de gesprekken met gemeenten valt te concluderen dat de aangeboden scholing de inzetbaarheid van cliënten op de participatieplaats waarschijnlijk vergroot en de personen stijgen op de participatieladder. Doordat er weinig beroepsgerichte opleidingen of EVC-achtige trajecten worden ingezet, is de ingezette scholing waarschijnlijk te beperkt om de kansen op de reguliere arbeidsmarkt te vergroten.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond van het onderzoek

In 2005 constateerde de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) in het advies *'Omdat iedereen nodig is'* dat gemeenten een extra instrument nodig hebben voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Aan de hand van het advies is er door het kabinet Balkenende II met de Wet participatieplaatsen ingezet op zogenoemde participatieplaatsen. Deze 'participatieplaatsen' zijn bedoeld om mensen op grote afstand tot de arbeidsmarkt additionele arbeid te laten verrichten in tijdelijke werkplekken, als opstap naar regulier werk. Vanaf januari 2009 is de Wet stimulering arbeidsparticipatie (STAP) in werking getreden. Met de invoering van deze wet hebben gemeenten en UWV de mogelijkheid gekregen om het instrument onder bepaalde voorwaarden in te zetten.

In de Wet Participatieplaatsen is de evaluatiebepaling opgenomen de wet binnen vier jaar na inwerkingtreding te evalueren. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voerde Research voor Beleid samen met EIM de evaluatie uit.

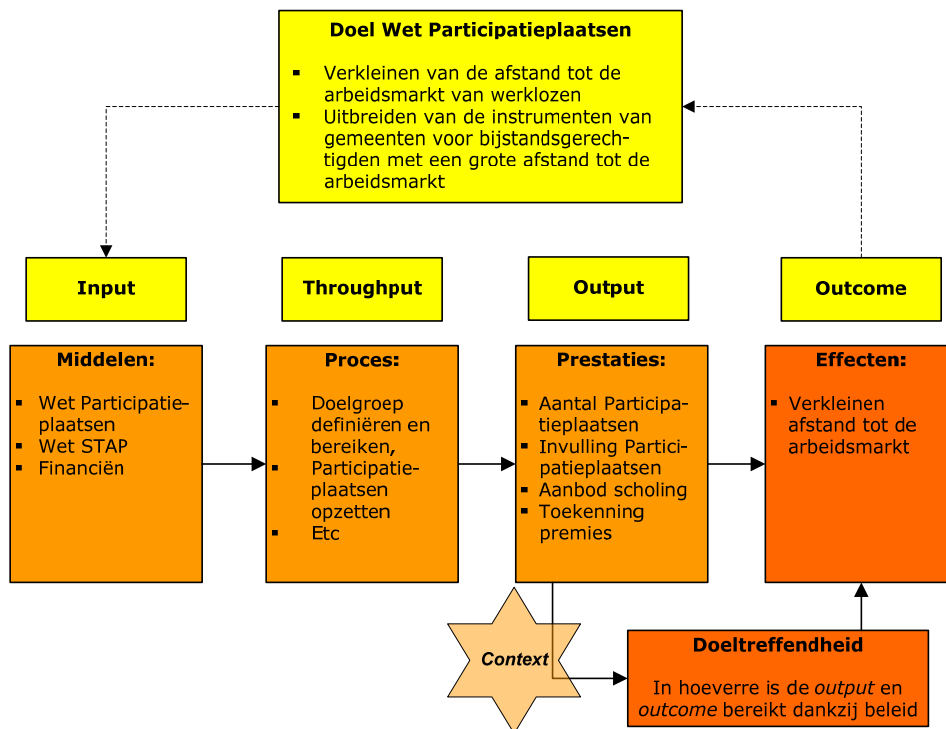
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van de evaluatie is drieledig:

- In kaart brengen van de effecten in de praktijk.
- In kaart brengen van de doeltreffendheid van de Wet Participatieplaatsen.
- Inzicht geven in hoeverre het instrument participatieplaatsen een toegevoegde waarde heeft voor de gereedheidskist van gemeenten.

Om tot een goede evaluatie te komen, is het noodzakelijk om een evaluatiekader te hantieren. In het evaluatiekader dat Research voor Beleid hanteerde beschouwen we beleid – zoals de Wet Participatieplaatsen – als een productieproces. In dat proces zijn vier aspecten te onderscheiden: middelen, uitvoeringsproces, prestaties en effecten (input, throughput, output en outcome). In Figuur 1.1 is schematisch weergegeven hoe dit evaluatiemodel is toegepast op de evaluatie van de Wet Participatieplaatsen.

Figuur 1.1 Model effectevaluatie toegepast op Evaluatie Participatieplaatsen



De onderzoeksvragen waren gestructureerd naar de verschillende onderdelen van het evaluatiekader:

Proces (throughput)

- 1 Wat zijn de kenmerken van personen op een participatieplaats (uitkeringsduur, leeftijd, etniciteit, etc.)?
 - a. In vergelijking met de hele populatie?
- 2 Hoe geschiedt de selectie van personen voor een participatieplaats?
 - a. Op basis van welke kenmerken worden personen geselecteerd?
 - b. Welke afstand tot de arbeidsmarkt hebben zij? Hoe wordt dat gemeten?
- 3 Wat is de aard van het werk dat personen op een participatieplaats verrichten?
 - a. Welke voorwaarden formuleert een gemeente aan werk om het als participatieplaats aan te merken?
 - c. Hoe is de verhouding met regulier werk?

Prestaties (output)

- 4 Hoeveel gemeenten zetten het instrument in? Zet UWV het instrument in?
- 5 Hoe vaak zetten gemeenten en UWV het instrument in?
 - a. In vergelijking met andere instrumenten (zoals loonkostensubsidies, re-integratietrajecten, scholing en Work First)?
- 6 Welke duur heeft plaatsing op een participatieplaats (binnen twee jaar of verlenging)?
- 7 Hoe wordt omgegaan met scholing?
 - a. Hoe vaak wordt scholing aangeboden na 6 maanden werken op een arbeidsplaats?
 - b. In welke gevallen wordt hiervan afgezien?

- 8 Hoe wordt omgegaan met premie?
 - a. Welk bedrag wordt toegekend?
 - b. Hoe wordt beoordeeld of iemand voldoende heeft meegewerkt?
- 9 Hoeveel tijd besteden personen op een participatieplaats?

Effecten (outcome)

- 10 In hoeverre is de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind bij mensen die zijn ingezet op een participatieplaats?
- 11 Is hoeverre is er doorstroom naar (regulier) werk?
- 12 Voor welke groep(en) is de inzet van het instrument effectief en voor welke niet?

Doeltreffendheid (effectiviteit)

- 13 Leidt de inzet van participatieplaatsen tot het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt?
- 14 Wat is de doeltreffendheid van het inzetten van premies?
- 15 Wat is de doeltreffendheid van het inzetten van scholing?
- 16 Vinden gemeenten het instrument nuttig (heeft het toegevoegde waarde) en waarom?
- 17 Wat vinden de gemeenten van de wettelijke kaders rondom het instrument?

1.3 Onderzoeksopzet

Om bovenstaande onderzoeksvragen te beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten verricht.

Analyses CBS

Om de kwantitatieve vragen te beantwoorden is CBS-data geanalyseerd. Uitgangspunt daarbij was de Statistiek Re-integratie van Gemeenten (SRG). Om daarnaast zicht te krijgen op achtergrondkenmerken van cliënten op een participatieplaats en de (duurzame) uitstroom, is de informatie uit het SRG gekoppeld aan informatie uit de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS), Bevolkingstatistiek (BS) en Statistiek Werkgelegenheid en Lonen (SWL).

De SRG is de statistiek van het CBS waarin gegevens over re-integratietrajecten zijn opgenomen. Halfjaarlijks leveren gemeenten informatie over ingezette re-integratietrajecten, waaronder participatieplaatsen. Gemeenten dienen onder andere de begin- en einddatum van het traject door te geven, de re-integratiepositie van de klant voor en na beëindiging van het traject en de reden van het beëindigen van het traject. Tijdens het onderzoek is echter gebleken dat de aanlevering niet altijd correct of compleet is. Zo zijn er gemeenten die volgens het SRG geen gebruik maken van het instrument participatieplaatsen, maar in de praktijk wel doen. Het omgekeerde komt ook voor: gemeenten die volgens het SRG relatief veel gebruik maken van het instrument, maar in de praktijk gebruik maken van andere re-integratieinstrumenten. Met andere woorden: er is sprake van zowel een over- als ondervertegenwoordiging van het aantal ingezette participatieplaatsen. Daarnaast is het veld 're-integratiepositie' voor de jaren 2009 en 2010 beperkt door gemeenten ingevuld.

Enquête onder gemeenten

Om een breed kwantitatief overzicht te verkrijgen van de uitvoering, waardering en gepercipieerde doeltreffendheid van het instrument participatieplaatsen, is er een enquête uitgezet onder gemeenten. Het verzoek deel te nemen aan de enquête is aan alle sociale dien-

sten van Nederland verzonden (N=336). De respons is hoog te noemen: 47% van de totale populatie heeft aan de internetenquête deelgenomen.

Casestudy's

Een aantal van de onderzoeksvragen heeft betrekking op de wijze waarop gemeenten het instrument participatieplaatsen inzetten, welke toegevoegde waarde het instrument volgens hen heeft en waarom. Deze vragen lieten zich het best beantwoorden door casestudy's. In totaal zijn er tien casestudy's uitgevoerd, waarvan zeven gemeenten die participatieplaatsen vaak inzetten, twee gemeenten die het instrument weinig tot niet inzetten en één gemeente die dat alleen in het verleden deed. De deelnemende gemeenten zijn op alfabetische volgorde: Amsterdam, Dordrecht, Enschede, Hengelo, Houten, Nijmegen, Rotterdam, Rucphen, Utrecht en Vlissingen. Afhankelijk van de mate van inzet van het instrument participatieplaatsen werden er naast een interview met een beleidsmedewerker ook interviews afgenomen op bestuurlijk- en uitvoeringsniveau. Daarnaast zijn per casus beschikbare (beleids)documenten bestudeerd.

Interviews UWV

Naast gemeenten kunnen ook UWV-vestigingen het instrument inzetten. Voor de start van het evaluatie-onderzoek was bekend dat het UWV het instrument marginaal inzet. Middels interviews met beleidsmedewerkers zijn de redenen hiervoor onderzocht (zie tekstbox).

Inzet van participatieplaatsen door het UWV

De Wet STAP vergroot de mogelijkheden voor zowel gemeenten als het UWV om participatieplaatsen in te zetten: "Ook UWV-cliënten, bijvoorbeeld werklozen met een WW-uitkering, kunnen een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, dat de inzet van een participatieplaats nodig is."¹ De inzet van het instrument participatieplaatsen door het UWV is in de praktijk marginaal: tot en met augustus 2011 zijn er 38 participatieplaatsen gecreëerd.² Hiervoor zijn verschillende redenen te onderscheiden:

- **Doelgroep:** Van de hierboven beschreven UWV-cliënten, werklozen met een WW-uitkering, wordt geacht dat ze een kortere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan de doelgroep van de participatieplaats doordat ze recente werkervaring hebben. De doelgroep die voor het instrument in aanmerking kan komen zijn met name cliënten met een wajong uitkering.
- **Beschikking over parallel instrument:** Het UWV kan, naast trajecten gericht op de reguliere arbeidsmarkt en plaatsing in commerciële re-integratietrajecten, zogenaamde 'voortrajecten' inkopen voor klanten die op een grotere afstand van de arbeidsmarkt staan. De trajecten zijn te vergelijken met het instrument participatieplaatsen, ze hebben een maximale duur van 2 jaar en de cliënten ontvangen begeleiding. Ze zijn bedoeld om klanten geschikt te maken voor arbeidstoeleiding (al dan niet via inzet van re-integratietrajecten), hetgeen praktisch gezien eenzelfde gedachte is als die welke geldt bij het instrument participatieplaatsen.

De uitvoering van het instrument participatieplaatsen wordt binnen de wettelijke kaders bij de gemeente neergelegd. Het UWV heeft in zijn beleid met betrekking tot de samenwerking met gemeenten op het onderdeel participatieplaatsen een vast bedrag vastgesteld voor het inzetten van het instrument participatieplaatsen. Dit ter voorkoming dat vestigingen bij verschillende gemeenten diverse bedragen hanteren. Bij het gehanteerde bedrag is aangesloten bij het denken van SZW hieromtrent (€ 3.000 voor de gehele periode). Verder is besloten om, parallel aan de mogelijkheid om rechtstreeks met gemeenten zaken te doen, een re-integratiebureau de opdracht te geven participatieplaatsen voor de doelgroep in te zetten.

¹ Kamerstukken II 2007-2008, 31 577, Wet stimulering arbeidsparticipatie. Regels met betrekking tot participatieplaatsen en loonkostensubsidies.

² UWV, Kwantitatieve informatie. Eerste acht maanden 2011, 62.

In het vervolg van het rapport ligt de nadruk op de inzet van participatieplaatsen door gemeenten.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk geeft een overzicht van participatieplaatsen en personen op participatieplaatsen in termen van aantallen en kenmerken. Hoofdstuk 3 gaat in op de uitvoeringspraktijk bij gemeenten. In hoofdstuk 4 komt aan bod in hoeverre participatieplaatsen doeltreffend zijn en welke toegevoegde waarde ze hebben voor het instrumentarium van gemeenten. Het laatste hoofdstuk bevat de overkoepelende conclusies.

2 Aantal en Kenmerken

Op basis van CBS-gegevens over ingezette participatieplaatsen is te zien dat het aantal ingezette participatieplaatsen vanaf 2009 is gestegen en dat de grotere gemeenten hier het grootste aandeel in hebben. In de tweede helft van 2011 zette dertig procent van de gemeenten dit re-integratieinstrument in. UWV zet het instrument nauwelijks in. Als we kijken naar de kenmerken van participatieplaatsen, valt op dat het overgrote deel van de participatieplaatsen een duur kent van minder dan twee jaar. De achtergrondkenmerken van personen op een participatieplaats zijn over het algemeen vergelijkbaar met personen op een ander re-integratietraject. Ruim zestig procent van de cliënten werkt 24 uur of minder per week en bijna veertig procent meer dan 24 uur per week.

2.1 Definitie participatieplaatsen

De Wet STAP en de Wet Participatieplaatsen bevatten criteria waarin participatieplaatsen dienen te voldoen (zie bijlage 1). Uit een belronde onder gemeenten blijkt dat sommige gemeenten die zeggen gebruik te maken van het instrument participatieplaatsen niet altijd aan deze criteria voldoen. Er wordt bijvoorbeeld geen premie uitgekeerd, geen scholing aangeboden of de doelgroep staat hoger op de participatieladder. De diversiteit in het toepassen van bovenstaande criteria is gelegen in de besluitvorming op beleids- en uitvoeringsniveau en wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

2.2 Aantal participatieplaatsen

De Wet Participatieplaatsen biedt een extra instrument aan gemeenten en het UWV om uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te helpen de afstand te verminderen. Er is geen doelstelling geformuleerd over een totaal aantal te realiseren participatieplaatsen. Wel is het voor het bepalen van de effectiviteit van het instrument van belang of gemeenten het instrument inzetten.

Ontwikkeling in aantal participatieplaatsen

Aan het eind van de meest recente verslagperiode van de SRG, het eerste halfjaar van 2011, waren er 297.000 lopende re-integratietrajecten in Nederland. Bij 2,5% van de re-integratietrajecten werd het instrument participatieplaatsen ingezet. In Tabel 2.1 is het aantal participatieplaatsen en het percentage participatieplaatsen ten opzichte van het totaal aan ingezette re-integratietrajecten weergegeven.

Tabel 2.1 Aantal participatieplaatsen, begin- en eindstand en in- en uitstroom en in % van het totaal aantal re-integratietrajecten, 2009-I t/m 2011-I¹

verslagperiode	begin verslagperiode		instroom		uitstroom		eind verslagperiode	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%	aantal	%
1 ^e halfjaar 2009	2.043	0,9	2.155	4,1	1.401	4,1	2.797	1,2
2 ^e halfjaar 2009	3.085	1,4	3.150	5,4	1.988	4,6	4.246	1,8
1 ^e halfjaar 2010	4.640	2,1	4.051	6,1	3.178	7,3	5.513	2,3
2 ^e halfjaar 2010	5.156	2,2	2.839	4,3	2.775	5,3	5.219	2,1
1 ^e halfjaar 2011	5.263	2,3	3.019	5,3	2.320	4,4	5.962	2,5

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM

In totaal zijn er vanaf 2009 tot medio 2011 14.000 nieuwe participatieplaatsen gerealiseerd. Het aantal participatieplaatsen is sinds 2009 zowel absoluut als procentueel toegenomen, met een kleine terugval in het tweede halfjaar van 2010. Aan het einde van de verslagperiode (medio 2011) zetten gemeenten gezamenlijk bijna 6.000 participatieplaatsen in.

Participatieplaatsen naar gemeente

Bovenstaande tabel laat zien dat vanaf 2009 steeds meer participatieplaatsen aangeboden worden als onderdeel van een re-integratietraject. De onderstaande tabel toont de inzet van het instrument door gemeenten naar grootteklasse.

Tabel 2.2 Gemeenten die participatieplaatsen aanbieden als % van totaal aantal gemeenten, 2009-I t/m 2011-I

Gemeentegrootte	2009-I	2009-II	2010-I	2010-II	2011-I
	%	%	%	%	%
< 50.000 inwoners	15	25	25	24	28
50.000-100.000 inwoners	23	26	35	37	37
> 100.000 inwoners	46	58	54	50	52
totaal	18	27	28	27	31

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM

In het eerste halfjaar van 2009 maakte 18% van alle gemeenten gebruik van het instrument participatieplaatsen. In het eerste halfjaar van 2011 is dit aandeel toegenomen tot bijna een derde. Vooral grotere gemeenten bieden participatieplaatsen aan. Zo bood in de eerste helft van 2011 meer dan de helft van de grote gemeenten participatieplaatsen aan,

¹ Het aantal participatieplaatsen aan het eind van een verslagperiode komt niet overeen met het aantal aan het begin van de daaropvolgende verslagperiode. Dit komt doordat een aantal trajecten precies op de einddatum van de verslagperiode eindigt, of precies op de begindatum van de verslagperiode begint.

tegenover 28% van de kleinere gemeenten. In totaal maakte 31% van alle gemeenten gebruik van het instrument participatieplaatsen.¹

De gegevens uit Tabel 2.1 en Tabel 2.2 worden in de volgende tabel gecombineerd, waardoor inzichtelijk wordt hoe het aantal participatieplaatsen naar grootteklasse van gemeenten verdeeld is.

Tabel 2.3 Verdeling aantal participatieplaatsen (%) van de lopende participatieplaatsen aan het eind van verslagperiode 2009-I t/m 2011-I

Gemeentegrootte	2009-I	2009-II	2010-I	2010-II	2011-I
	%	%	%	%	%
< 50.000 inwoners	13	14	15	14	15
50.000-100.000 inwoners	5	4	3	9	5
> 100.000 inwoners	82	82	82	77	80
Totaal	100	100	100	100	100
aantal participatieplaatsen	2.797	4.246	5.513	5.219	5.962

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM

De meeste participatieplaatsen worden aangeboden in de grote gemeenten. Dit geldt voor ongeveer vier op de vijf participatieplaatsen. Tussen 2009 en het eerste halfjaar van 2011 is het aandeel participatieplaatsen in de grote gemeenten iets afgenomen en in de middel-grote gemeenten toegenomen.

2.3 Kenmerken van participatieplaatsen

In deze paragraaf laten we zien hoe de participatieplaats in de praktijk is vormgegeven: welk type participatieplaatsen er te onderscheiden zijn, welke type werkzaamheden op een participatieplaats worden verricht en wat de gemiddelde tijdsbesteding op en de maximale duur van een participatieplaats is.

Type participatieplaatsen en werkzaamheden

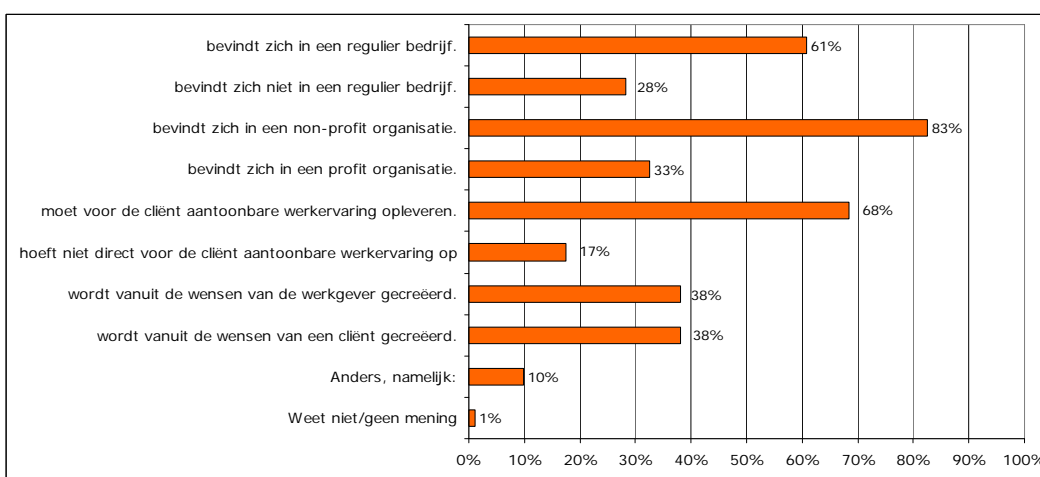
In de Wet participatieplaatsen staat het volgende beschreven over het type werkzaamheden dat op participatieplaatsen worden uitgevoerd:

¹ In de internetenquête onder gemeenten is aan alle deelnemende gemeenten de vraag gesteld of ze gebruik maken van het instrument participatieplaatsen. In totaal antwoordt 52% er gebruik van te maken. Dit percentage is hoger dan het berekende percentage in tabel 2.2. Hoewel de respons van de enquête hoog was (47%), is het mogelijk dat gemeenten die het instrument wél inzetten eerder geneigd waren deel te nemen aan de enquête. Omdat tijdens het onderzoek is gebleken dat de aanlevering van het SRG niet altijd correct of compleet is, is er geen definitief antwoord te geven op de vraag of tabel 2.2 een ondervertegenwoordiging of de enquête een oververtegenwoordiging geeft van de werkelijke inzet van het instrument.

*"Omdat participatieplaatsen zijn bedoeld voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt ligt het voor de hand dat wordt gezocht naar werkzaamheden die passen bij de vaardigheden van deze mensen. Deze werkzaamheden kunnen van velerlei aard zijn en dienen nuttig te zijn voor de ontwikkeling van betrokkene richting de reguliere arbeidsmarkt. Daarbij kunnen deze activiteiten tevens van nut zijn voor de samenleving."*¹

Aan de 158 gemeenten die deelnamen aan de enquête zijn enkele stellingen voorgelegd over de vormgeving van een participatieplaats. In onderstaand figuur zijn de antwoorden weergegeven.

Figuur 2.1 Een participatieplaats...(N=92)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Participatieplaatsen bevinden zich vooral in reguliere, non-profit organisaties en de werkzaamheden voor de cliënt moeten aantoonbare werkervaring opleveren. Daarnaast wordt bij het creëren van een participatieplaats zowel naar de wensen van de werkgever als de cliënt gekeken.

Gemeenten is gevraagd een aantal voorbeelden te geven van het type bedrijven en type werkzaamheden dat op een participatieplaats verricht wordt. Er blijkt een groot scala aan bedrijven en bijbehorende werkzaamheden te onderscheiden. Reguliere werkgevers als een callcenter, een kledingwinkel, een fietsenmaker en horecagelegenheden bieden vaak schoonmaakwerk tot licht administratieve werkzaamheden. Daarnaast zijn er maatschappelijke organisaties, zoals een sportclub, ziekenhuis, verzorgingstehuis en een dierenasiel waar ondersteunende werkzaamheden worden verricht in een nieuw gecreëerde assistentfuncties. Ook zijn er gemeentelijke organisaties, zoals een reinigingsbedrijf of re-integratiebedrijven, waar nieuwe functies worden gecreëerd.

¹ <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/Re-integratie/2010-09/Wet-STAP.pdf>

Tijdsbesteding en duur van participatieplaatsen

In de enquête is gevraagd naar de gemiddelde tijdsbesteding op een participatieplaats. Bijna de helft (42%) van de cliënten in een participatieplaats werkt 16 tot 24 uur per week op een participatieplaats. Voor een bijna net zo'n grote groep (37%) is dit 24 tot 32 uur per week en voor een kleinere groep (21%) is dit tussen de 8 en de 16 uur per week.

De duur van een participatieplaats is volgens de wettelijke regels maximaal 2 jaar, met een mogelijke verlenging van maximaal een jaar wanneer daardoor de kans op de arbeidsmarkt aanzienlijk verbetert. Tabel 2.4 laat de duur van de participatieplaatsen van afgesloten trajecten zien, zoals geregistreerd in het SRG.

Tabel 2.4 Duur van participatieplaats afgesloten trajecten, in % van het totaal aantal afgesloten trajecten, 2009 I t/m 2011 I

verslagperiode	aantal afgesloten participatieplaatsen	<2 jaar (%)	2 jaar (%)	> 2 jaar (%)
1 ^e halfjaar 2009	1.401	100	-	-
2 ^e halfjaar 2009	1.988	100	-	-
1e halfjaar 2010	3.174	98,8	0,3	0,8
2 ^e halfjaar 2010	2.775	94,7	1,4	3,5
1e halfjaar 2011	2.320	94,6	0,4	5,1

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM

Het overgrote deel van de participatieplaatsen kent een duur van minder dan twee jaar. Wel is er een lichte tendens zichtbaar dat de gemiddelde duur van een participatieplaats toeneemt vanaf begin 2010. Het aandeel participatieplaatsen dat 2 jaar of langer duurt, is licht toegenomen tot 5% in het eerste halfjaar van 2011. Bij een klein aantal participatieplaatsen is dus sprake van een verlenging van het traject. In het eerste halfjaar van 2011 ging het absoluut gezien om 117 participatieplaatsen.

In de enquête onder gemeenten is tevens naar de gemiddelde duur van de participatieplaats gevraagd. De antwoorden (N=97) komen overeen met de registratie in het SRG: 97% van de cliënten is minder dan 2 jaar op een participatieplaats werkzaam, waarvan de meerderheid (43%) 6 maanden tot een jaar in een traject zitten. Op de vraag of er verlenging wordt aangeboden antwoordt bijna de helft (45%) van de gemeenten (N=97) 'weet ik niet/geen mening'. Een mogelijke reden voor dit antwoord is dat gemeenten korter dan twee jaar ervaring hebben met het instrument.

2.4 Kenmerken van personen

Deze paragraaf gaat in op de kenmerken van de personen die op een participatieplaats werkzaamheden verrichten. Allereerst bespreken we de achtergrondkenmerken, zoals geslacht, leeftijd en herkomst. Hierbij wordt de groep personen met een participatieplaats vergeleken met de totale groep personen met andere re-integratietrajecten. Tot slot worden gegevens getoond van het type uitkering waar de cliënten gebruik van maken en de duur hiervan.

Achtergrondkenmerken

Tabel 2.5 maakt inzichtelijk of de verhouding man/vrouw bij het instrument participatieplaats overeenkomt met de verhouding bij andere re-integratietrajecten.

Tabel 2.5 Personen met participatieplaatsen en andere re-integratietrajecten, naar geslacht, 2009, 2010 en 2011-I

	participatie- plaatsen ¹	re-integratie trajecten	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten
geslacht	2009		2010		2011-I	
man (%)	50	46	54	49	53	48
vrouw (%)	50	54	46	51	47	52
Totaal	100	100	100	100	100	100
N	6.208	313.546	11.131	344.296	8.204	278.046

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM

Globaal genomen is de verhouding tussen man/vrouw op zowel participatieplaatsen als andere re-integratietrajecten gelijk. Onder de personen met een participatieplaats zijn mannen iets oververtegenwoordigd ten opzichte van de groep personen met een ander re-integratietraject. Dit verschil is groter geworden vanaf 2009 tot en met het eerste halfjaar van 2011. In 2009 was de verhouding man/vrouw nog gelijk voor alle personen die dat jaar op een participatieplaats werkten. In de eerste helft van 2011 is het aandeel mannen toegenomen tot 53%.

Tabel 2.6 laat de verdeling in leeftijdsklasse van personen op een participatieplaats en andere re-integratietrajecten zien.

Tabel 2.6 Personen met een participatieplaats en ander re-integratietraject, naar leeftijdsklasse, 2009, 2010, 2011-I

	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten
leeftijdsklasse	2009		2010		2011-I	
<24 jaar (%)	9	9	0	12	0	11
25-34 jaar (%)	18	23	24	24	20	26
35-44 jaar (%)	28	28	33	25	33	25
45-54 jaar (%)	31	25	30	23	32	23
<55 jaar (%)	14	15	13	15	15	15
Totaal	100	100	100	100	100	100
N	6.208	313.546	11.131	344.296	8.204	278.046

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM. Door afronding tellen de percentages niet altijd op tot 100%.

Onder de personen met een participatieplaats bevinden zich relatief veel personen van middelbare leeftijd. Bijna twee derde van de totale groep valt onder de leeftijdsklasse 35

¹ Het aantal participatieplaatsen verschilt van het aantal personen dat op een participatieplaats heeft gewerkt omdat een persoon op meerdere participatieplaatsen kan hebben gewerkt.

tot en met 54 jaar. Voor de groep personen met een re-integratietraject zonder het instrument van de participatieplaats is dit aandeel minder dan de helft, en daardoor in verhouding kleiner. Opvallend is dat vanaf 2010 geen jongeren (tot 24 jaar) werkzaam waren op een participatieplaats. Een mogelijke reden is de invoering van de Wet investeren in jongeren (WIJ) op 1 oktober 2009, waarbij gemeenten in beginsel een werkleeraanbod moeten leveren aan de jongeren.¹

In de tabel op de volgende pagina wordt het land van herkomst getoond van de cliënten werkzaam op een participatieplaats en andere re-integratietrajecten.

Tabel 2.7 Personen met participatieplaatsen en andere re-integratietrajecten, naar herkomst, 2009, 2010, 2011-I

	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten	participatie- plaatsen	re-integratie trajecten
herkomst	2009		2010		2011-1	
autochtoon (%)	46	43	35	44	36	44
Marokko (%)	9	9	8	9	8	8
Turkije (%)	7	8	8	7	9	7
Suriname (%)	7	6	10	7	10	6
Ned. Antillen + Aruba (%)	3	4	6	4	5	4
overige niet-Westerse allochtonen (%)	18	20	22	19	22	20
westerse allochtonen (%)	11	11	11	11	11	11
	100	100	100	100	100	100
aantal personen ²	6.125	311.602	10.910	342.083	8.127	277.362

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), CBS, bewerking EIM. Door afronding tellen de percentages niet altijd op tot 100%.

Bovenstaande tabel laat zien dat er tussen de personen op een participatieplaats en personen op andere re-integratietrajecten in 2009 geen noemenswaardige verschillen zijn naar land van herkomst. Vanaf 2010 is het aandeel autochtonen onder de groep met een participatieplaats met 10 %-punt afgenomen. Het aandeel niet-westerse allochtonen is met een vergelijkbaar aandeel gestegen, terwijl het aandeel westerse allochtonen constant is gebleven. Met name het aandeel Surinamers is toegenomen, en in mindere mate het aandeel Turken en Antillianen.

Type en duur uitkering

Door koppeling van de SRG met de Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS) kan een beeld worden geschetst van het type uitkering waarvan een persoon op een participatieplaats gebruik maakt, en de duur van deze uitkering. Tabel 2.8 toont het type uitkering.

¹ <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/bestanden/wij/2010/Handreiking-WIJ>

² In 2009, 2010 en 2011-I was van respectievelijk 83, 221 en 77 personen de herkomst niet geregistreerd.

Tabel 2.8 Personen op een participatieplaats, naar type uitkering, 2009, 2010 en 2011-I

type uitkering ¹	2009	2010	2011-1
WWB (%)	93,8	90,5	92,9
IOAW (%)	1,9	2,2	2,4
IOAZ (%)	x ²	x	x
WWIK (%)	x	0,1	x
BBZ (%)	0,4	0,6	0,3
onbekend (%)	4,3	7,1	4,6
N	6.208	11.131	8.204

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS), CBS, bewerking EIM

Het overgrote deel van de personen op een participatieplaats ontvangt bijstand op basis van de Wet Werk en Bijstand (WWB). Een klein deel (rond de 2%) maakt gebruik van de inkomensregeling voor gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW). Onder de personen met een participatieplaats zijn er maar weinig met een uitkering op basis van de IOAZ (inkomensregeling voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen), de WWIK (inkomensvoorziening voor kunstenaars) en de BBZ (financiële bijstand voor zelfstandigen). In Tabel 2.9 worden de aanvangsdata van de uitkeringen en het percentage personen in de participatieplaats gekoppeld, zodat de gemiddelde uitkeringsduur inzichtelijk wordt.

Tabel 2.9 Duur van de uitkering voor personen op een participatieplaats, 2009, 2010 en 2011-I

aanvang uitkering ³	2009	2010	2011-1
2011 (%)	-	-	6
2010 (%)	-	16	23
2009 (%)	14	23	17
2008 (%)	18	13	11
2007 (%)	12	8	7
2006 (%)	8	6	6
2005 (%)	7	5	4
2000-2004 (%)	22	15	14
1995-1999 (%)	11	7	7
eerder dan 1995 (%)	9	6	6
Totaal	100	100	100
N	5.940	8.683	5.540

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), Bijstandsuitkeringen Statistiek (BUS), CBS, bewerking EIM. Door afronding tellen de percentages niet altijd op tot 100 procent.

¹ Een persoon kan gebruikmaken van meerdere typen uitkeringen. De percentages tellen daarom niet op tot 100%. De overlap betreft waarschijnlijk een aanvulling op de WWB.

² Is gebaseerd op aantal waarnemingen < 10.

³ In 2009, 2010 en 2011-I was van respectievelijk 268, 2.448 en 2.664 personen de aanvangsdatum van de uitkering niet geregistreerd.

Het grootste deel van de groep personen op een participatieplaats heeft sinds enkele jaren een (bijstands)uitkering. Afhankelijk van het cohort heeft ongeveer 50 à 60% sinds vier jaar een uitkering. Een deel van de groep heeft een langlopende uitkering. Rond 15-20% van de personen op een participatieplaats maakt tien jaar of langer gebruik van een uitkering. Tussen 2009 en de eerste helft van 2011 zijn verder geen duidelijke trends waar te nemen.

3 Wijze van uitvoering

Gemeenten geven op verschillende wijze uitvoering aan de Wet Participatieplaatsen. Meestal selecteert de klantmanager geschikte personen, al dan niet ondersteunt door een diagnose-instrument. Selectiecriteria zijn afstand tot de arbeidsmarkt, trede op de participatieladder en motivatie. In de meeste gevallen komen cliënten op trede 4 of lager in aanmerking voor een participatieplaats.

Bij participatieplaatsen in de non-profit sector is het vaak niet nodig om speciale voorwaarden vast te stellen, omdat de functie additioneel gecreëerd wordt. Voor participatieplaatsen in de profit sector houden gemeenten meestal nauwkeurig bij of er sprake is van additionaliteit, ondermeer door werkgevers een formulier te laten invullen en werkbezoeken af te leggen.

Het type scholing dat wordt aangeboden, betreft vaak beroepsgerichte cursussen of taalcursussen. Het aanbieden van beroepsopleidingen komt minder vaak voor. Daarnaast zien we dat enkele gemeenten vanwege aankomende bezuinigingen het aanbod van scholing afbouwen of al helemaal stopzetten.

Grote en middelgrote gemeenten verstrekken aan meer cliënten premie dan kleine gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten. Of cliënten recht hebben op premie, wordt vaak bepaald door de werkgever of in overleg tussen werkgever en klantmanager. Ongeveer een derde van de gemeenten verstrekt maximaal 500 euro per jaar aan premie, een derde tussen de 500 en 1000 euro per jaar en een derde 1000 euro of meer.

3.1 Selectie en toeleiding

3.1.1 Participatieplaatsen creëren

Het creëren van de participatieplaatsen kunnen gemeenten intern uitvoeren of uitbesteden. Intern is het veelal een accountmanager of een medewerker binnen het Werkgeversservicepunt waarvoor tijd vrijgemaakt is om participatieplaatsen te creëren. Extern wordt de werving uitbesteed aan re-integratiebureaus of sw-bedrijven.

Participatieplaatsen kunnen geworven worden vanuit de wens van de klant (aanbodgestuurd) of vanuit de wens van de werkgever (vraaggestuurd). Een combinatie van beide komt in beleidsstukken ook voor. In de uitvoering blijkt dit echter lastig en wordt er eerder gekeken naar de wens van de werkgever. Gemeenten kunnen de keuze maken om participatieplaatsen onder te brengen in 'non-profit' organisaties, die veelal (mede)gesubsidieerd zijn door de gemeente. De reden voor de keuze voor dit type werkgevers ligt enerzijds in de definitie van additioneel werk (zie tekstbox 'invulling criteria 'additioneel werk') en anderzijds in het moeilijk kunnen bereiken van de 'profit' organisaties.

Invulling criteria 'additioneel werk'

Eén van de criteria voor een participatieplaats is dat het additioneel werk betreft. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid onderscheidt twee vormen:

- Functie die binnen een organisatie *niet* regulier voorkomt en met ondersteuning vanuit de gemeente en organisatie als additioneel gecreëerd wordt;
- Functie die binnen een organisatie *wel* regulier voorkomt, mits bovenformatief en alleen met speciale begeleiding te verrichten.¹

Gemeenten die kiezen voor de eerste, meer strikte definitie van additioneel werk houden er toezicht op dat het geen reguliere functie betreft. Om te voorkomen dat betwijfeld wordt of de functie additioneel is, kiezen gemeenten er ook voor de functies onder te brengen in gemeentelijke organisaties. Deze functies zouden niet bestaan als de gemeente ze niet speciaal voor de cliënten creëerden.

De gemeenten die participatieplaatsen creëren bij 'profit' organisaties hebben meer moeite de term additioneel te definiëren. Enkele voorwaarden die zijn opgesteld om de additionaliteit van de werkplek te waarborgen zijn bijvoorbeeld:

- De functieomschrijving betreft een functie die nog niet bestaat, vaak 'assistent.....';
- De werkzaamheden mogen niet gericht zijn op het maken van winst of de winst moet weer teruggeloopt worden in de kosten voor de begeleiding van de cliënt.
- De werkgever dient erop toe te zien dat de cliënt op de werkvloer wordt begeleid.
- De werkgever dient erop toe te zien dat er niet meer van de cliënt gevraagd wordt, dan mogelijk in een participatieplaats.

Door driemaandelijke bezoeken aan de organisatie af te leggen, controleren gemeenten of aan de voorwaarden gehouden wordt. Zoals een projectleider Uitvoering toelicht: *"In de praktijk is er vaak sprake van een grijs gebied. Controle is daarom noodzakelijk. Enerzijds omdat de werkgever geen misbruik mag maken van de klant. Aan de andere kant om te voorkomen dat participanten geen 'nee' kunnen zeggen. (...) De participant mag bijvoorbeeld niet alleen in de voetbalkantine staan. Dat is regulier werk. Wel mag hij daar samen met iemand staan, om te helpen."*

Een gemeente die met succes participatieplaatsen creëert bij 'profit'-organisaties, zet participatiecoaches in die elk belast zijn met een bepaalde branche. Succesfactor hierbij is dat de participatiecoaches de werkzaamheden in de branche goed kennen en hierdoor bij de bedrijven met een concreet aanbod komen.

"Ik heb nu bijvoorbeeld een target om dit jaar 100 mensen bij sportverenigingen te plaatsen. Dan kijk ik welke werkzaamheden onze mensen allemaal doen bij andere verenigingen, en daarmee stap ik dan op een vereniging af: 'heb je bijvoorbeeld al wel eens gedacht aan een gastvrouw? Dat hebben ze bij sportclub X ook.' Dat werkt echt, en dan komen ze zelf ook met dingen."

Het komt ook voor dat organisaties zich zelf melden bij de gemeente. Bij de gemeenten die het instrument al een tijd inzetten, komt dit door mond-tot-mondreclame tussen organisaties. Met name kleinere gemeenten merken dat organisaties elkaar goed kunnen vinden en succesverhalen aan elkaar doorgeven. Ook gemeenten die sinds kort zijn gestart met de inzet van het instrument kunnen aanmeldingen van organisaties ontvangen. Als voorbeeld de gemeente die het instrument sinds 2011 inzet onder het instrument 'Werkcorporatie'.

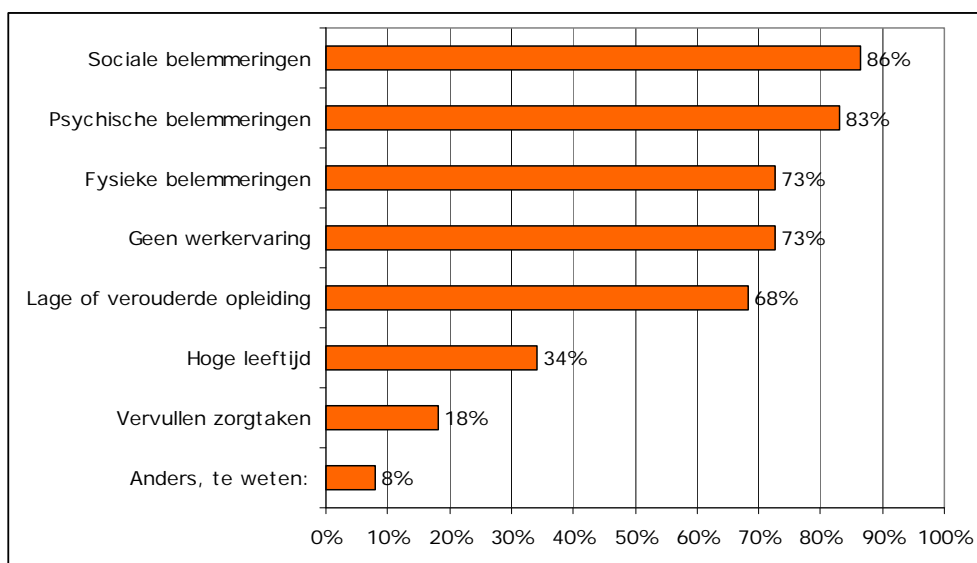
¹ <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/Re-integratie/2010-09/Wet-STAP.pdf>

"Een werkcorporatie is een nieuwe organisatiestructuur waarin werkzaamheden uitgevoerd worden door participanten en de eventuele winst teruggestopt moet worden in de werkcorporatie, om op deze wijze de kosten met betrekking tot begeleiding en scholing te drukken. De functies binnen de werkcorporaties bestaan geheel uit participatieplaatsen. De opstartsubsidie, en hiermee de mogelijkheid voor de organisatie in roerige tijden anders te organiseren, is een motivatie voor organisaties zich zelf te melden."

3.1.2 Selectie doelgroep

Aan gemeenten is gevraagd met welke specifieke belemmeringen de groep cliënten, die in aanmerking komen voor een participatieplaats, te maken heeft.

Figuur 3.1 Specifieke belemmeringen doelgroep participatieplaatsen



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

De groep cliënten die onder de doelgroep van de participatieplaats valt, heeft veelal te maken met sociale, psychische of fysieke belemmeringen. Ook het gebrek aan werkervaring of (actuele) opleiding vormen belemmeringen voor deze groep. Bij de antwoordcategorie 'anders' geven gemeenten aan dat er veelal sprake is van een combinatie van belemmeringen of multiproblematiek.¹ In vergelijking met de totale groep bijstandgerechtigden, zien we dat participatieplaatsen vooral worden ingezet voor mensen met (persoonlijke en maatschappelijke) belemmeringen.²

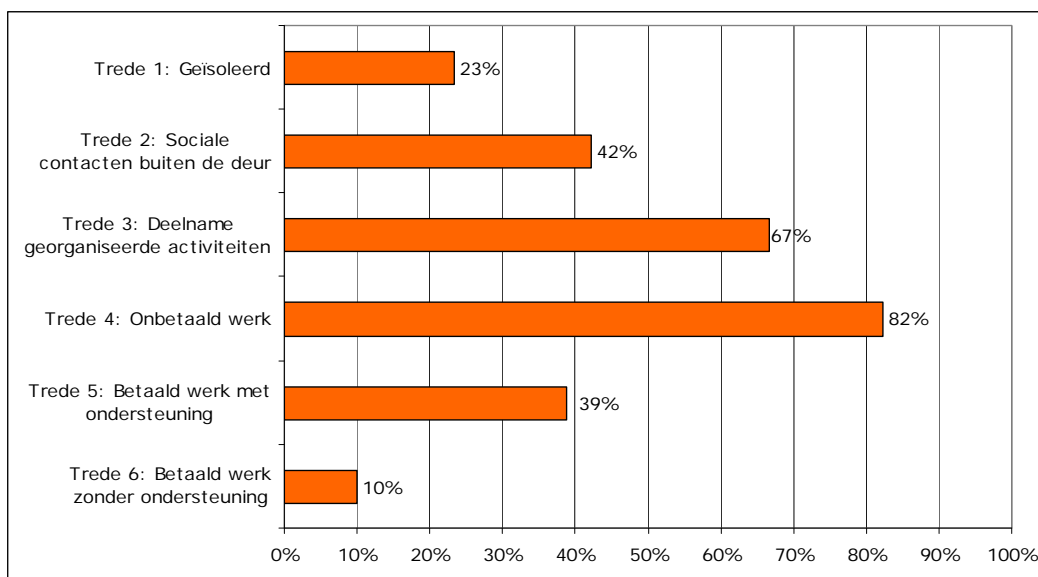
¹ Er is sprake van multiproblematiek wanneer een persoon langdurig te maken heeft met twee of meer samenhangende en elkaar mogelijk versterkende problemen (op het economische, psychologische, culturele en normatieve probleemveld) en de betrokkene niet in staat is tot het ontwikkelen en voeren van een adequate regie de problemen aan te pakken.

² Zie: Divosa-monitor, *Grenzen verleggen* (2011), tabel 17. Van het totaal aantal bijstandgerechtigden had bijvoorbeeld 26% sociale belemmeringen, 26% psychische belemmeringen, 30% fysieke belemmeringen, 24% geen werkervaring en 33% een lage of verouderde opleiding.

Daarnaast is gevraagd welke selectiecriteria gemeenten hanteren voor cliënten die in aanmerking komen voor een participatieplaats. De belangrijkste drie redenen die gemeenten aangeven (N=91) zijn de afstand tot de arbeidsmarkt (87%), de positie op de participatieladder (68%) en de motivatie van cliënten (58%). Minder van belang bij de selectie is leeftijd (15%), opleidingsniveau (11%) of een wsw-indicatie (8%).

Bij het bepalen van de afstand tot de arbeidsmarkt hanteren veel gemeenten (98%) de positie van de cliënt op de participatieladder. Aan gemeenten is gevraagd een inschatting te geven van de groepen die binnen hun gemeente in aanmerking komen voor het instrument. Figuur 3.2 laat de antwoorden zien.

Figuur 3.2 Groep(en) in die volgens gemeenten in aanmerking komen voor een participatieplaats (N=90)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Op het moment dat een cliënt op een participatieplaats werkt, bevindt de cliënt zich op trede 4 van de participatieladder ('verrichten onbetaald werk'). Interessant is dat de grootste groep die in aanmerking komt voor een participatieplaats, de cliënten zijn die ingedeeld zijn op trede 4.¹ Het werken op een participatieplaats draagt dan niet bij aan een opwaartse ontwikkeling. Wel is het mogelijk dat de cliënt na afronding van het traject naar trede 5 (betaald werk met ondersteuning) of trede 6 (betaald werk zonder ondersteuning) doorstroomt. Ook cliënten op trede 5 komen nog relatief vaak in aanmerking voor een participatieplaats.² Voor 10% van de gemeenten is het daarnaast mogelijk om op trede 6, wanneer een cliënt al een betaalde baan heeft, nog in aanmerking te komen voor het instrument.³

¹ Hoewel in de enquête de vraag voorafgegaan is of de gemeenten gebruik maken van de participatieladder, is het mogelijk dat gemeenten de SRG-indeling bedoelen waar trede 4 'arbeidstoeileiding' betekent.

² Een mogelijke verklaring is dat gemeenten hun gesubsidieerde plekken moeten afbouwen en deze cliënten een participatieplaats krijgen aangeboden.

³ De gemeenten die trede 6 aankruisten, deden dit veelal in combinatie met trede 4 en 5.

De diversiteit in de afstand tot de arbeidsmarkt is ondermeer te verklaren door de individuele invulling van enkele onderscheidende kenmerken van een participatieplaats (zie tekstbox hieronder).

Invulling criteria 'afstand tot de arbeidsmarkt'

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteert de volgende doelgroepbepaling:

"Participatieplaatsen zijn bedoeld voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt die wel het perspectief hebben dat zij met langere begeleiding weer inzetbaar zijn in reguliere arbeid."¹

De 'grotere afstand tot de arbeidsmarkt' is mede afhankelijk van de invulling van het begrip 'langere begeleiding' en het doel dat een gemeente stelt aan de participatieplaats.

Invulling criteria 'duur van de participatieplaats'

Hoewel er richtlijnen zijn voor de lengte van een participatieplaats (maximaal 2 jaar, met eventuele verlenging van 1 jaar), zijn er gemeenten die de maximale duur van de participatieplaats inkorten. Ze zijn bijvoorbeeld van mening dat een cliënt binnen maximaal 1 jaar moet kunnen doorstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Ook zijn er gemeenten die het 'werken met behoud van uitkering' van maximaal drie maanden een 'participatieplaats' noemen. De groep cliënten die deze gemeenten selecteren zijn cliënten die een kortere afstand tot de arbeidsmarkt hebben, dan de cliënten die binnen 2 à 3 jaar kunnen uitstromen.

Invulling criteria 'doel van de participatieplaats'

Ook het doel van de participatieplaats is van invloed op de doelgroepselectie. Het doel zoals gedefinieerd in de wet is "de afstand van de werkloze tot de arbeidsmarkt verminderen en kansen op de arbeidsmarkt vergroten."² Hoewel dit niet per definitie betekent dat uitstroom naar reguliere arbeid een einddoel is, zijn er gemeenten die dit als doel stellen. Om aan dit doel te voldoen, dient de afstand tot de arbeidsmarkt dusdanig te zijn dat de cliënt binnen de duur van de participatieplaats (van 3 maanden tot 3 jaar) moet kunnen uitstromen. Ook het andere uiterste is mogelijk. Dit zijn gemeenten die de ontwikkeling van de cliënt als doel van de participatieplaats hebben gesteld en waarbij een participatieplaats pas wordt gestopt wanneer er geen ontwikkeling meer is. Dit kan in de praktijk leiden tot de maximale duur van een participatieplaats.

Daarnaast zijn er binnen gemeenten verschuivingen in de definiëring van het doel van de participatieplaats, en hierdoor ook de doelgroep. Enkele gemeenten geven aan dat ze door (aankomende) bezuinigingen gedwongen zijn de selectie van de doelgroep in het licht te plaatsen van striktere doelen met betrekking tot uitstroom naar de (reguliere) arbeidsmarkt. De keuze valt hierdoor vaker op cliënten die hoger op de participatieladder staan. Ook verschuivingen naar de andere kant, cliënten die lager op de participatieladder staan, komen voor. Reden van deze verschuiving is het brede aanbod van type participatieplaatsen, zoals onderstaand citaat toelicht.

¹ <http://www.gemeenteloket.minszw.nl/binaries/content/assets/Re-integratie/2010-09/Wet-STAP.pdf>

² Idem.

"Bij ons zijn de werkcorporaties [onderdeel van organisaties, gericht op participatie] zelf verantwoordelijk voor de selectie van de doelgroep. De doelgroep is hierdoor afhankelijk van het type werkcorporatie. De werkcorporaties zijn globaal in te delen in 'traditionele werkcorporaties', waarbij de cliënten voldoende vaardigheden moet hebben om binnen 2 jaar uit te stromen naar regulier arbeid, en 'activerende werkcorporaties,' waarbij de cliënten onder aan de participatieladder staat en eerst nog geactiveerd moet worden. We krijgen steeds meer aanmeldingen van organisaties die een activerende of gecombineerde [begeleiding van onderaan de participatieladder tot en met regulier arbeid] begeleiding kunnen bieden."

Selectieprocedure

Gemeenten maken allereerst een voorselectie van cliënten voor wie een participatieplaats een geschikt instrument kan zijn. De voorselectie wordt in alle onderzochte gemeenten intern uitgevoerd door de klantmanagers van de cliënten. Vervolgens worden deze geselecteerde cliënten naar een interne participatiecoach/klantmanager of een externe re-integratiebureau/sw-bedrijf begeleid, die de definitieve selectie bepalen. Voor deze selectie worden diagnose-instrumenten gebruikt, die in vele gradaties voorkomen: van een officiële toegangstoets tot een proefplaatsing binnen het eigen re-integratiebedrijf of sw-bedrijf.

Gemeenten mogen zelf de keuze maken of werken op een participatieplaats voor een cliënt verplicht wordt gesteld of de cliënt zich vrijwillig mag aanmelden. Gemeenten die kiezen voor de vrijwillige aanmelding doen dit vanuit het idee dat de effectiviteit van het instrument mede afhankelijk is van de motivatie van de cliënt. Ook zijn er gemeenten die motivatie vanuit de cliënt als succesfactor benoemen, maar de plaatsing op een participatieplaats toch verplicht stellen. Door de cliënten een motivatietraining aan te bieden of ze de keuze te geven tussen enkele plaatsen, proberen deze gemeenten de motivatie te stimuleren.

3.1.3 Match creëren

Het matchen van de cliënt en werkgever wordt vrijwel altijd uitgevoerd door de persoon en/of organisatie die ook de participatieplaatsen werft en de definitieve selectie van cliënten maakt: de interne participatiecoach/klantmanager of het externe re-integratiebureau/sw-bedrijf. Van de onderzochte gemeenten legt één gemeente de verantwoordelijkheid geheel bij de werkgever. De werkgevers creëren een nieuwe functie en plaatsen vacatures, die de gemeenten vervolgens verspreidt onder cliënten.

In dit voorbeeld gaat de gemeente uit van het initiatief van de cliënt om te solliciteren op de functie. Het effect van de participatieplaats is volgens deze gemeente groter wanneer de cliënt en de werkgever naar elkaar op zoek zijn. Hierbij is er bij de totstandkoming van de match sprake van een combinatie van zowel een vraag- als een aanbodgeoriënteerde werkwijze. Gemeenten die met name de ontwikkeling van de cliënten tot doel hebben van de inzet van een participatieplaats kiezen eerder voor een match waarbij de focus ligt op de cliënt.

"Het is van belang dat de participatieplaats aansluit bij de wensen en vaardigheden, maar vooral bij de ontwikkelingsmogelijkheden van de klant. Het uitgangspunt is niet dat werkgevers er beter van worden: de klant moet zich kunnen ontwikkelen."

Daarbij kiezen sommige gemeenten ervoor de klant te laten kiezen uit verschillende werkgevers. De argumentatie is dat de cliënt gemotiveerder is deel te nemen aan de participatieplaats wanneer deze zelf mag kiezen. Deze gemeenten stellen de deelname aan een participatieplaats verplicht en proberen op deze wijze eventuele demotivatieweg te nemen. Het overlaten van de keuze aan de werkgever zou volgens deze gemeenten sterk demotiverend werken: *“De werkgever is geneigd ‘de beste’ te kiezen, waardoor iemand continu afgewezen kan worden.”* Er is ook een gemeente die juist de werkgever laat kiezen uit verschillende cliënten. Zij beargumenteren dat de cliënten juist ervaring moeten opdoen met afwijzingen omdat ze dit bij de stap naar de reguliere arbeidsmarkt ook zullen meemaken.

Deze cliënten worden begeleid door bijvoorbeeld deel te nemen aan sollicitatie- of presentatietrainingen, als onderdeel van een voorbereidend traject. Andere gemeenten geven aan geen specifiek voortraject te hebben voor de participatieplaats. Wel worden motivatietrainingen ingezet wanneer cliënten (‘niet-willers’) door het verplichtende karakter eerst gemotiveerd moeten worden voor plaatsing op een participatieplaats. Ook komt het voor dat de selectie en voorbereiding uitbesteed is aan een re-integratiebedrijf waarbij cliënten tijdens een soort proefplaatsing in een ‘praktijkcarrousel’ ontdekken wat ze willen en kunnen. Een andere gemeente, die een soortgelijke ‘voorfase’ hanteert door zogenaamde activeringstrajecten in te zetten, zorgt er daarnaast voor dat de cliënten het aantal werkzame uren op een participatieplaats geleidelijk opbouwen. Hierdoor worden de werkzaamheden geleidelijk afgestemd op de capaciteiten van cliënten.

Bij de daadwerkelijke plaatsing van de cliënten op de participatieplaats zijn er gemeenten die groepen cliënten gelijktijdig bij een werkgever te plaatsen. De meerderheid geeft echter de voorkeur aan een individuele plaatsing.

3.2 Begeleiding en ondersteuning

In de Wet STAP is beschreven dat de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met langere begeleiding weer inzetbaar zullen zijn in reguliere arbeid. In alle onderzochte gemeenten wordt er vóór en tijdens het werken op een participatieplaats begeleiding en ondersteuning geboden. Welke begeleiding en ondersteuning dit is en door wie dit wordt uitgevoerd, verschilt (zie tekstbox hieronder).

Invulling ‘begeleiding en ondersteuning’

- De **begeleiding** kan werkgerelateerd en niet-werkgerelateerd zijn. Werkgerelateerd betekent vaak dat er zowel vakinhoudelijke begeleiding is, als begeleiding in het opdoen van werknemersvaardigheden. Voorbeelden van niet-werkgerelateerde begeleiding zijn hulp bij schulden, het regelen van kinderopvang en kosten woon-werkverkeer.
- De **ondersteuning** wordt in de praktijk losgetrokken van begeleiding en gedefinieerd als de ondersteuning die een gemeente (kan) bieden bij de begeleiding. Te denken valt aan een vast contactpersoon waarbij werkgevers en cliënten op terug kunnen vallen, een (driemaandelijke) controle van de participatieplaats op additionaliteit en ontwikkeling van de cliënt of een vergoeding vanuit de gemeente aan de werkgever voor de gegeven begeleiding.

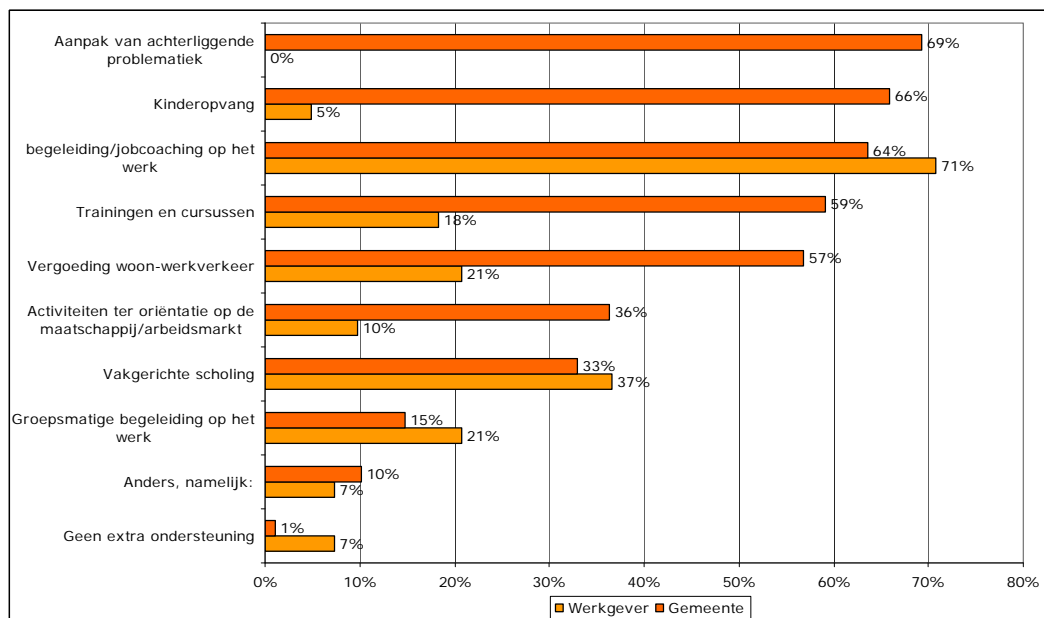
De meeste gemeenten kiezen voor een gedeelde verantwoordelijkheid voor de begeleiding van cliënten, waarbij de werkgever verantwoordelijk is voor de werkgerelateerde begeleiding en de gemeente verantwoordelijk voor de niet-werkgerelateerde begeleiding. We zijn

geen voorbeelden tegengekomen waarbij de gemeente de complete begeleiding op zich nam (bijvoorbeeld door inzet van een jobcoach). Wel zijn er gemeenten die de totale begeleiding aan de kant van de werkgever neerleggen en gemeenten die niet-werkgerelateerde begeleiding alleen in de voorfase aanbieden, en niet tijdens de werkzaamheden op een participatieplaats:

"Wanneer de cliënten op een participatieplaats kunnen werken, betekent dit dat de achterliggende belemmeringen al zijn opgelost. Denk aan schuldhulpverlening, het verzorgen van de kinderopvang, et cetera."

In de enquête onder gemeenten is de vraag gesteld voor welk type ondersteuning de gemeente c.q. werkgever verantwoordelijk is. Onderstaande figuur geeft de antwoorden weer.

Figuur 3.3 Verdeling van verantwoordelijkheid voor (extra) ondersteuning tussen gemeente en werkgever, volgens gemeenten (N=82)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Figuur 3.3 laat nogmaals zien dat werkgerelateerde ondersteuning, zoals (individuele en groeps-)begeleiding en (vakgerichte) scholing met name bij de verantwoordelijkheid van de werkgever hoort. Niet-werkgerelateerde ondersteuning zoals de aanpak van achterliggende problematiek wordt door alleen als taak van de gemeente omschreven.

De mate waarin werkgevers cliënten begeleiden, is afhankelijk van het type werkgever. Organisaties die ervaring hebben met personen die veel begeleiding nodig hebben, kunnen automatisch meer en specifiekere begeleiding bieden dan organisaties waarbij deze ervaring ontbreekt. De intensiteit hangt daarnaast samen met de motivatie van de werkgever. Wanneer er sprake is van een maatschappelijke intentie, is de werkgever eerder bereid intensiever te begeleiden:

"Er is bijvoorbeeld een verslaafde klant geplaatst bij een lijstenmakerij. Die man moet echt alles aanleren, ook bijvoorbeeld het op tijd komen opdagen. Dat is best een opgave voor die werkgever, maar die vindt dat leuk en die wil dat ook graag. Zo kunnen we dus ook een feitelijk onplaatsbaar iemand plaatsen."

Gemeenten kiezen er soms voor de werkgever een vergoeding te geven voor de begeleiding die deze op zich neemt. Sommige gemeenten geven een vast bedrag per jaar, anderen bouwen de vergoeding langzaam af. Ook is er gemeente die, naast de vergoeding voor de begeleiding, een extra premie aan de werkgever uitkeert wanneer de cliënt na beëindiging van de participatieplaats is geklommen op de participatieladder.

De ondersteuning die de gemeente (of het re-integratiebureau/sw-bedrijf) biedt, bestaat uit het beschikbaar stellen van een vast contactpersoon en een (driemaandelijks) bezoek aan de participatieplaats. Er zijn twee redenen waarom gemeenten geen bezoek brengen aan de werkgever. Ten eerste is het een middel om te controleren of er nog steeds sprake is van een additionele functie. Ten tweede wordt er een driegesprek gehouden met de werkgever en de cliënt, waarbij de ontwikkeling van de cliënt in kaart wordt gebracht.

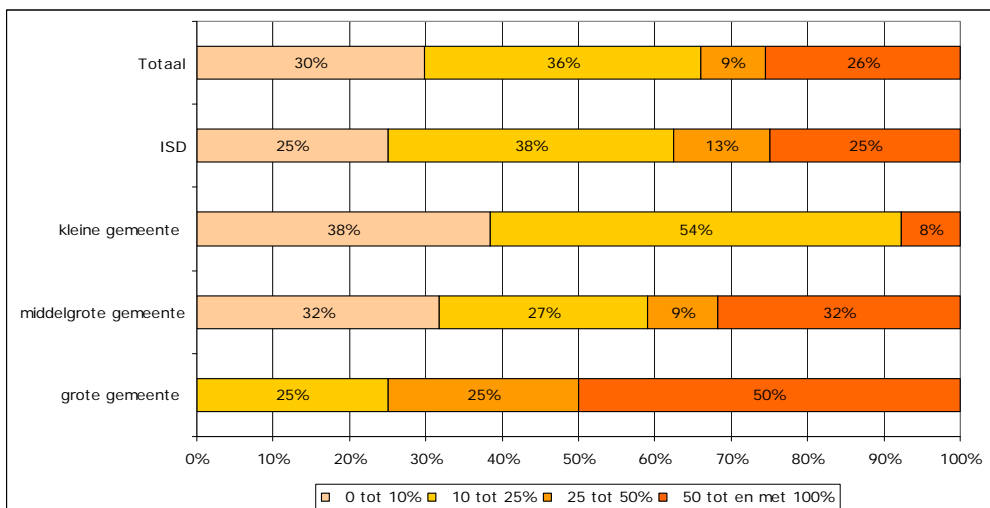
3.3 Scholing en premie

De laatste twee onderscheidende criteria van een participatieplaats is de halfjaarlijkse inzet van scholing en premie. Ook hier valt op dat de criteria in de praktijk verschillend ingevuld worden.

3.3.1 Scholing

Aan gemeenten is gevraagd voor welk percentage cliënten ze scholing inzetten. Bijna de helft (49%) antwoordt 'weet ik niet/geen mening'. Dit kan verschillende redenen hebben. In de wet staat beschreven dat het college de beslissing maakt of er afgezien wordt van scholing. Veel gemeente leggen echter de verantwoordelijkheid extern neer. Het re-integratiebedrijf, sw-bedrijf of de werkgever dient de keuze te of het aanbieden van scholing relevant is voor cliënten. De interviews met beleidsmedewerkers bevestigen dat gemeenten hierdoor weinig zicht hebben op het percentage cliënten dat scholing ontvangt. Een tweede reden voor het hoge percentage 'weet niet' is dat gemeenten de scholing pas na zes maanden hoeven in te zetten en er gemeenten zijn die nog onvoldoende ervaring hebben het instrument. Figuur 3.4 laat de antwoorden van de gemeenten zien die wel weten voor welk percentage cliënten ze scholing inzetten.

Figuur 3.4 Percentage cliënten op een participatieplaats dat scholing ontvangt (N=47)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

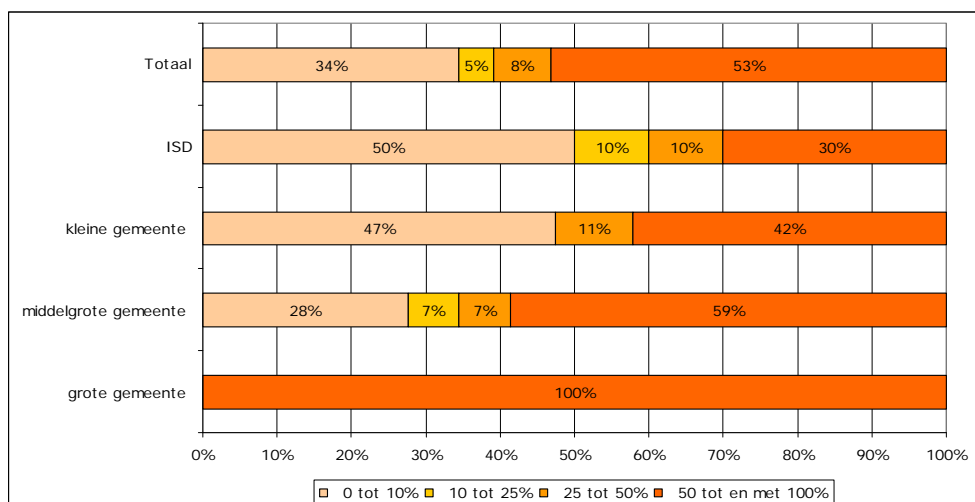
Grote gemeenten zetten scholing beduidend vaker in dan kleine gemeenten. In totaal zet een derde van de kleine en middelgrote gemeenten scholing in voor minder dan 10% van de cliënten.

Het type scholing dat wordt aangeboden betreft vaak beroepsgerichte cursussen, waarbij (deel)certificaten gehaald kunnen worden. Te denken valt aan een opleiding tot heftruckchauffeur of fietsenmaker, het behalen van verschillende horecacertificaten of het volgen van taalcursussen en BHV- en AKA-opleidingen. Het type scholing dat een cliënt ontvangt is daarnaast afhankelijk van het aanbod van de werkgever waar deze cliënt werkzaam is. Ook zijn er werkgevers die een volledige mbo-opleiding aanbieden. Als voorbeeld de zogenaamde 'formulieren-brigade' waar een groep mensen langs huishoudens gaat om daar, via enquêtes en gesprekken, te vragen in hoeverre ze gebruik maken van gemeentelijke subsidies en wanneer gewenst informatie verstrekken over deze subsidies. De 'formulieren-brigade' biedt een 2-jarige mbo-3 opleiding juridische dienstverlening aan. Dat betekent wel direct dat de duur van de participatieplaats minimaal 2 jaar is en de opleiding direct bij aanvang van de participatieplaats van start gaat. Dit soort opleidingen die resulteren in een startkwalificatie zijn echter zeldzaam.

3.3.2 Premie

In de enquête is aan gemeenten gevraagd aan welk percentage cliënten ze premie verstrekken. Ook hier geldt dat een relatief grote groep (30%) het antwoord 'weet ik niet/geen mening' geeft. De reden ligt in dezelfde lijn als bij de beantwoording van de vraag over scholing: het besluit om premie uit te keren ligt soms buiten de gemeente en gemeenten kunnen laat van start zijn gegaan met het inzetten van het instrument. De andere gemeenten beantwoorden de vraag als volgt.

Figuur 3.5 Percentage cliënten op een participatieplaats dat premie ontvangt (N=64)

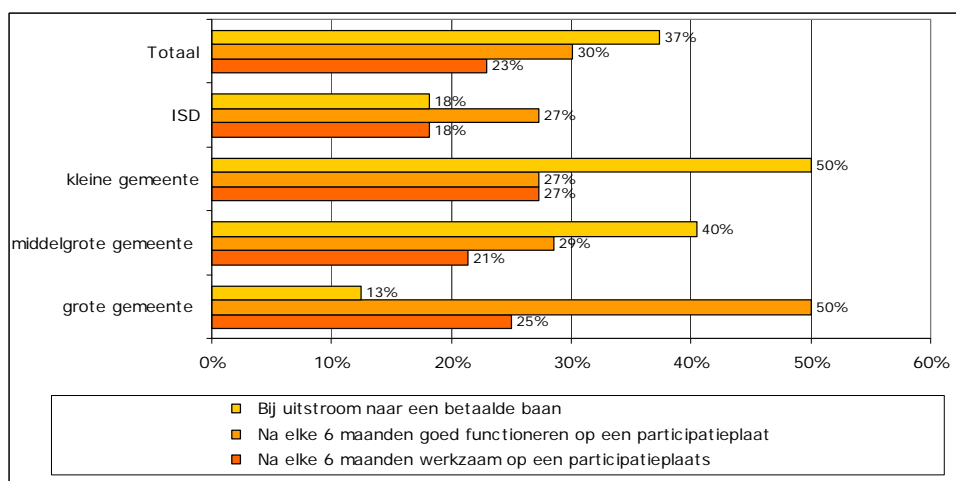


Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Alle grote gemeenten (N=6) verstrekken aan 50 tot en met 100% van de cliënten een premie. Naarmate de gemeente kleiner is, keren ze minder vaak premie uit. Voor ongeveer de helft van de kleine en ISD-gemeenten geldt dat ze aan minder dan 10% van de participanten premie geven.

De gemeenten die premie aanbieden, hanteren daarbij bepaalde criteria. Wanneer gemeenten het vaststellen van het recht op premie overlaten aan werkgevers wordt de premie veelal aan alle cliënten uitgekeerd. Andere gemeenten houden liever zelf toezicht en bepalen in overleg met de werkgever of ze premie uitkeren. Aan de gemeenten die deelnamen aan de enquête is naar het beleid rondom het moment van premie-uitkering gevraagd. Figuur 3.6 laat de antwoorden zien.

Figuur 3.6 Gemeentelijk beleid over het moment de premie aan te bieden (N=83)

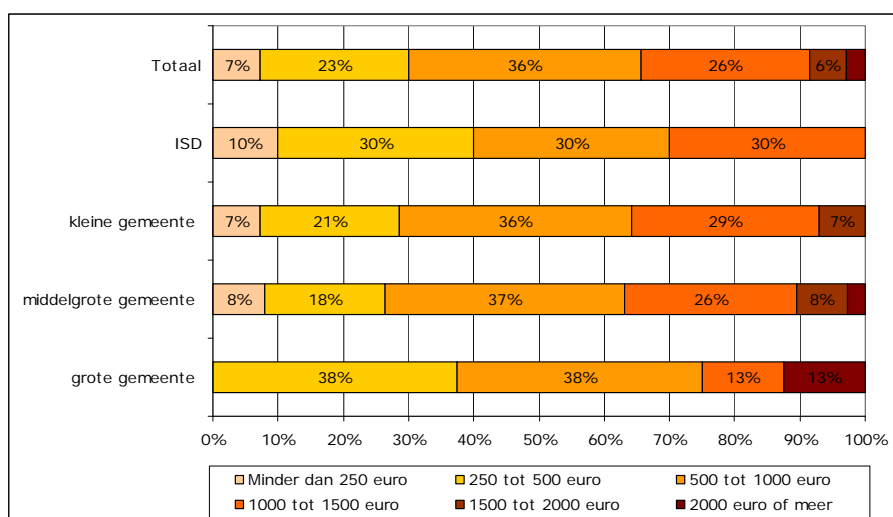


Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Bijna een kwart (21%) van de gemeenten vindt zes maanden participeren op een participatieplaats voldoende en 30% van de gemeenten heeft als aanvullend criterium dat de cliënt goed moet functioneren. Hoewel het geen wettelijke verplichting is, komt het verstrekken van een premie bij uitstroom naar een betaalde baan ook voor. Dit komt bij kleinere gemeenten relatief vaker voor dan bij grotere gemeenten.

Bij de opbouw van de premie wordt veelal rekening gehouden met het aantal onafgebroken maanden dat een cliënt op een participatieplaats werkzaam is. De premie wordt berekend naar rato van het aantal uren dat een cliënt per week participeert. Tussen gemeenten is een groot onderscheid in de hoogte van de premie, zoals Figuur 3.7 laat zien.

Figuur 3.7 Gemeentelijk beleid over de hoogte van de premie (N=70)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

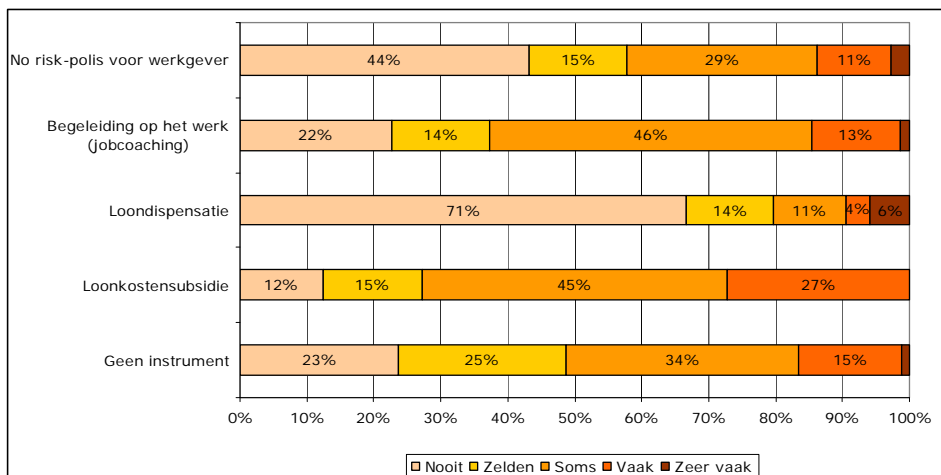
Van het totaal aantal deelnemende gemeenten keert ongeveer een derde minder dan 500 euro uit, een derde tussen de 500 en 1000 euro en een derde 1000 euro of meer. Grote gemeenten keren geen bedragen uit die lager zijn dan 250 euro en keren vaker bedragen uit van 2000 euro of meer. Dat betekent echter niet dat grotere gemeenten gemiddeld hogere premies uitkeren: 76% keert een bedrag uit onder de 1000 euro, tegenover 63% en 64% van de middelgrote en kleine gemeenten.

3.4 Nazorg

Gemeenten is gevraagd welke instrumenten ze inzetten na afloop van een participatieplaats. Ook hier is een grote groep die 'weet niet/geen mening' aangeven. In de interviews met gemeenten werd deze vraag ook niet eenduidig beantwoord. Deze signalen wijzen erop dat gemeenten onvoldoende ervaring hebben met beëindiging van participatieplaatsen en/of dat ze nog geen visie hebben ontwikkeld op nazorg.

Figuur 3.8 toont aan welke instrumenten gemeenten inzetten als de cliënten uitstromen naar werk.

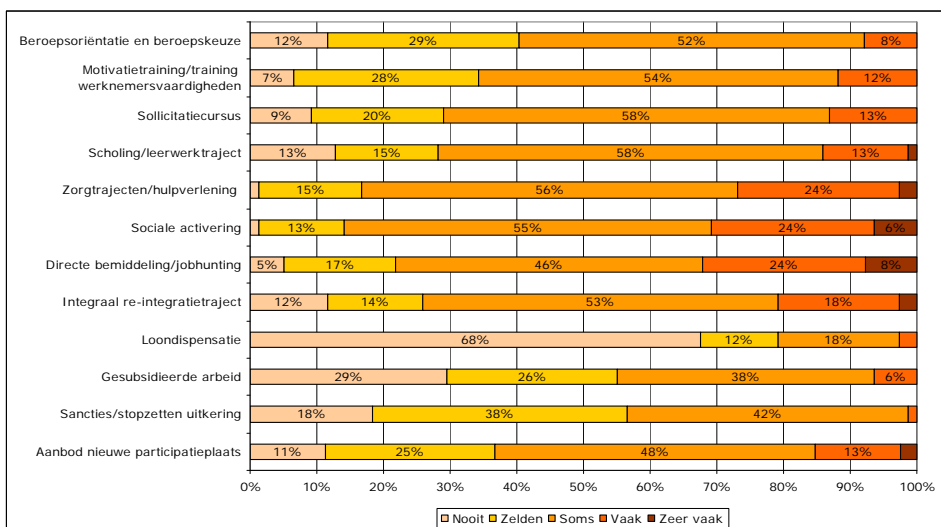
Figuur 3.8 Instrumenten die gemeenten inzetten na een participatieplaats, bij uitstroom naar werk (N=92)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Na het beëindigen van de participatieplaats en doorstroom naar werk wordt het instrument loonkostensubsidie het meest ingezet. Loondispensatie wordt het minst toegepast. Dit is een logische uitkomst, omdat het instrument op dit moment alleen beschikbaar is voor 30 pilot-gemeenten. Ook een no-risk polis voor de werkgever wordt niet vaak ingezet, maar nog wel vaker dan begeleiding of jobcoaching op het werk. Tevens is het interessant om te bekijken welke instrumenten gemeenten inzetten wanneer de cliënt na beëindiging van de participatieplaats niet zijn uitgestroomd naar werk.

Figuur 3.9 Instrumenten die gemeenten inzetten na een participatieplaats, bij *geen* uitstroom naar werk (N=92)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

De instrumenten die vaak worden ingezet zijn zorgtrajecten of sociale activering, zoals vrijwilligerswerk. Andere veelvoorkomende trajecten zijn leerwerktrajecten, sollicitatiecursussen of integrale re-integratietrajecten. Wederom wordt van het instrument loondispensatie het minste gebruik gemaakt. Ook gesubsidieerde arbeid en stopzetting van de uitkering komt minder voor, hoewel het laatste door 35% van de gemeenten toch soms wordt ingezet.

4 Doeltreffendheid en toegevoegde waarde

De inzet van het instrument participatieplaatsen laat twee positieve effecten zien wat betreft de arbeidsparticipatie. Ten eerste komen cliënten die op grote afstand tot de arbeidsmarkt staan door de inzet van participatieplaatsen dichterbij de arbeidsmarkt. Ten tweede stroomt 15 tot 22 procent van de cliënten door naar regulier werk.

De gepercipieerde doeltreffendheid van premies is omstreden. Volgens sommige gemeenten prikkelt de premie cliënten om het werken met behoud van uitkering vol te houden. Volgens andere gemeenten fungeert de premie als een rem om door te stromen naar regelingen waarin financiële prikkels ontbreken of naar een reguliere baan.

De aangeboden scholing vergroot de inzetbaarheid van cliënten op de participatieplaats, maar lijkt voor de meeste cliënten te beperkt op de kansen op de reguliere arbeidsmarkt te vergroten.

In de praktijk gaan veel gemeenten betrekkelijk soepel om met de wettelijke kaders. Sommige gemeenten vinden de wettelijke kaders rigide. Vooral de onderdelen scholing en premies vinden gemeenten beperkend nu ze te maken hebben met krimpende budgetten.

De toegevoegde waarde van het instrument uit zich vooral in het activerende karakter. Cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt doen iets terug voor hun uitkering en doen werkervaring op.

4.1 Doeltreffendheid: afstand tot de arbeidsmarkt

4.1.1 Ontwikkeling re-integratiepositie

De doeltreffendheid van de inzet van participatieplaatsen is te beoordelen door de re-integratiepositie van individuele deelnemers aan het begin en eind van de duur van de participatieplaats met elkaar te vergelijken. Het instrument participatieplaats is meestal onderdeel van een re-integratietraject als geheel. Het is daarom mogelijk dat wanneer een participatieplaats eindigt, het re-integratietraject nog continueert, en andersom dat bij aanvang van een participatieplaats de betreffende cliënt reeds langer een re-integratietraject heeft lopen.

Voor een compleet beeld is in de onderstaande tabel voor de groep personen met een afgesloten traject in 2010 of de eerste helft van 2011 de re-integratiepositie aan het begin en

het einde van de participatieplaats tegen elkaar afgezet.¹ Op de diagonaal van de matrix is te zien welk deel van de groep niet van re-integratiepositie verandert gedurende de activiteiten op een participatieplaats. Groen gekleurde vakken wijzen op een stijging van de re-integratiepositie, oranje gekleurde vakken op een daling.

Tabel 4.1 Re-integratiepositie begin (rijen) en einde traject participatieplaats (kolommen), personen met afgesloten trajecten in 2010 en 2011-I, in % van het aantal participatieplaatsen op beginpositie

		Naar re-integratiepositie						Totaal
		Zorg	Maatschappelijke activering	Arbeidsactivering	Arbeids-toeleiding	Regulier werk met ondersteuning	Regulier werk zonder ondersteuning	Aantal personen met afgesloten trajecten
Van re-integratiepositie	Zorg	39%	30%	22%	5%	.	.	265
	Maatschappelijke activering	6%	62%	19%	10%	2%	1%	1.053
	Arbeidsactivering	1%	8%	83%	5%	2%	1%	4.064
	Arbeids-toeleiding	2%	9%	16%	67%	4%	2%	1.065
	Regulier werk met ondersteuning	0%	5%	32%	23%	34%	5%	228

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM. Door afrondingen tellen de percentages van de rijen niet altijd op tot 100%.

Drie op de vijf personen die een traject beginnen vanuit de laagste trede (zorg) maken vorderingen qua re-integratiepositie gedurende de participatieplaats. Bijna een derde houdt zich gaandeweg meer bezig met maatschappelijke activering, terwijl voor 22% de begeleiding zich meer kan richten op arbeidsactivering. Voor de groepen die zich bij aanvang bevinden op de hogere treden maatschappelijke activering en arbeidsactivering of -toeleiding is de dynamiek van de re-integratiepositie minder hoog. Voor de groep met beperkingen op het niveau van arbeidsactivering verandert nog geen 20% van re-integratiepositie.

¹ Er is hier methodisch voor gekozen om data over afgesloten trajecten van verschillende verslagperioden te combineren vanwege twee redenen. In de eerste plaats is niet voor elk afgesloten traject de re-integratiepositie geregistreerd aan zowel het begin als eind van het traject. Hierdoor ontstaat uitval van waarnemingen. Ten tweede zijn de aantallen waarnemingen voor sommige cellen gering. Cellen gebaseerd op minder dan 10 waarnemingen worden door het CBS niet vrijgegeven vanwege statistische betrouwbaarheidseisen en het risico op onthulling van individuele gegevens. Door data van verschillende verslagperioden samen te voegen kan een volledige mobiliteitsmatrix worden geconstrueerd. Van ongeveer 80% van de personen met afgesloten participatieplaatsen is de re-integratiepositie aan zowel begin als eind van het traject bekend.

Logischerwijs gaan personen die beginnen op de laagste treden er op vooruit in re-integratiepositie gedurende het traject. Andersom kunnen personen die starten op een hogere re-integratiepositie terugvallen naar lagere treden. Van de groep met regulier werk met ondersteuning aan het begin van de participatieplaats valt bijna een kwart terug naar het niveau van arbeidstoeleiding en een groter aandeel (bijna een derde) naar een nóg lagere trede (arbeidsactivering). Het beeld van de ontwikkeling van de re-integratiepositie van personen op een participatieplaats is dus gemengd. Mogelijk heeft dit te maken met het feit dat sommige gemeenten een verkeerde (te hoge) inschatting maken van de re-integratiepositie van cliënten.

4.1.2 Beoordeling door gemeenten

Een deel van de gemeenten (43%) heeft doelen gesteld omtrent het instrument participatieladder. Die doelen hebben vaak betrekking op stijging op de participatieladder (64%), doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt (47%) of aantal plaatsingen (42%). Effectiviteitsonderzoek is geen gemeengoed onder gemeenten. De meeste gemeenten kunnen niet kwantificeren in hoeverre hun cliënten stijgen op de participatieladder of doorstromen naar regulier werk. Bovendien zijn participatieplaatsen in de meeste gemeenten recent ingevoerd (tussen 2009 en 2011), waardoor het te vroeg is om effecten te meten. Wel zijn veel gemeenten in staat om in kwalitatieve zin vast te stellen of hun doelen zijn behaald.

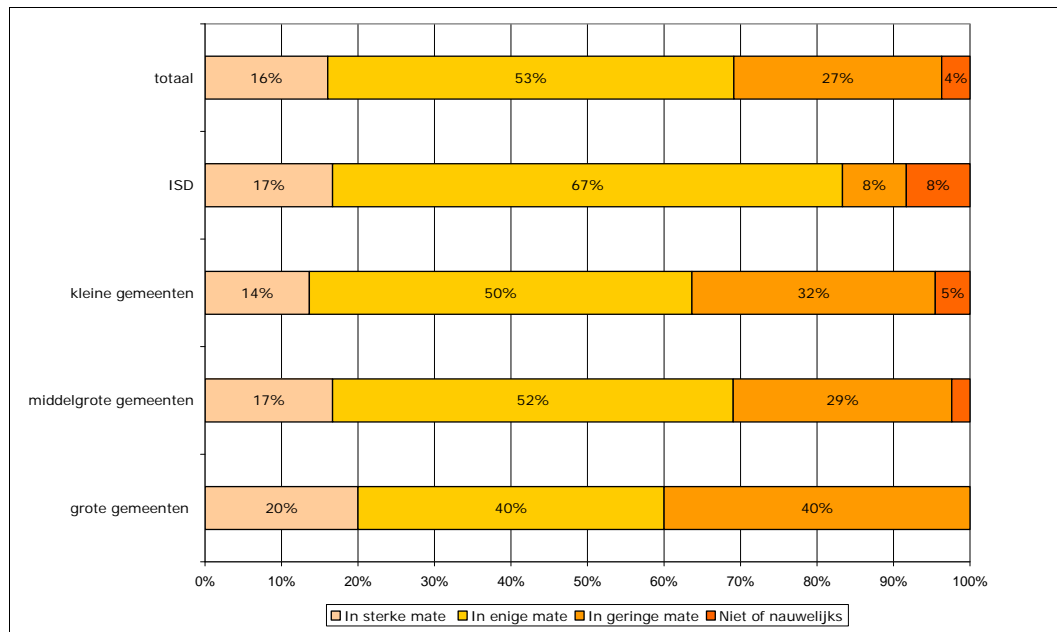
Gemeenten observeren in kwalitatieve zin bijvoorbeeld dat cliënten zich ontwikkelen. Een gemeente zegt hierover:

"Door begeleiding ontdekken mensen hun talenten, dit stimuleert activiteit en zelfredzaamheid."

Dit effect lijkt af te nemen als cliënten gedurende lange tijd werken op een participatieplaats. De groeimogelijkheden raken dan uitgeput. Dit is anders voor cliënten met ernstige psychische of medische problemen. Die groep heeft veel moeite met veranderingen. Op korte termijn valt daarom niet te verwachten dat deze mensen dichterbij de arbeidsmarkt komen te staan.

Een ander effect dat gemeenten signaleren, is dat een succesvolle plaatsing op een participatieplaats op zichzelf al leidt tot een stap op de participatieladder. De cliënt staat letterlijk en figuurlijk dichterbij de arbeidsmarkt. De volgende figuur laat zien in hoeverre participatieplaatsen de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen volgens gemeenten.

Figuur 4.1 Mate waarin participatieplaatsen volgens gemeenten de afstand tot de arbeidsmarkt verkleinen (N=81)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Een meerderheid van de gemeenten vindt dat participatieplaatsen de afstand tot de arbeidsmarkt in enige of sterke mate verkleinen (samen 69%). Gemeenten vertellen dat cliënten op een participatieplaats beter zijn toegerust voor reguliere betaalde arbeid. Ze ontwikkelen werknemersvaardigheden, verantwoordelijkheidszin, leren samenwerken, doen sociale contacten op, et cetera. Maar weinig gemeenten (4%) zijn van mening dat de afstand tot de arbeidsmarkt niet of nauwelijks wordt verkleind.

Een interessante observatie van gemeenten is dat participatieplaatsen vooral doeltreffend zijn voor cliënten die 'willen en kunnen': gemotiveerde cliënten met zelfkennis die desalniettemin niet gewend zijn aan een werkritme. 'Motivatie is een belangrijke voorspeller voor succes', zegt een gemeente. Participatieplaatsen zijn volgens gemeenten niet geschikt om cliënten te disciplineren of hen te laten proeven aan werk in verschillende sectoren. Voor de 'niet-willers' of de 'niet-weters' liggen andere instrumenten daarom eerder in de rede, zoals proefplaatsingen of work first.

4.2 Doeltreffendheid: doorstroom naar regulier werk

Doorstroom naar regulier werk is geen doel van een participatieplaats. Wel is het te beschouwen als een welkom neveneffect. Hieronder komt aan bod in hoeverre cliënten doorstromen naar regulier werk en welke rol het instrument participatieplaatsen daarbij speelt. Maar eerst kijken we naar de redenen van beëindiging van een participatieplaats.

4.2.1 Reden beëindiging traject na afloop participatieplaats

Na afloop van een door de gemeente begeleid traject wordt in de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) de reden/oorzaak vastgelegd van beëindiging. Een participatieplaats is in deze statistiek altijd onderdeel van een re-integratietraject. Beëindiging van een participatieplaats hoeft niet gepaard te gaan met beëindiging van het traject. De volgende tabel laat zien wat de achtergrond is van de afgesloten participatieplaatsen.

Tabel 4.2 Reden einde participatieplaats, als % van aantal afgesloten participatieplaatsen 2009-I tot en met 2011-I

	2009-I	2009-II	2010-I	2010-II	2011-I
Uitstroom naar niet door gemeenten gesubsidieerd werk	13%	7%	8%	11%	5%
Clïënt ziet af van verdere deelname om andere reden dan uitstroom naar werk	3%	3%	1%	4%	2%
Inzet van voorziening volgens gemeente niet langer zinvol	15%	18%	14%	8%	14%
Uitstroom naar zelfstandig ondernemerschap	-	-	-	1%	0%
Overig (uitstroom uit uitkering niet naar werk, uitstroom WSW, verhuizen, overlijden etc.)	17%	25%	19%	26%	32%
Traject nog niet beëindigd	53%	47%	57%	51%	47%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%
Aantal afgesloten participatieplaatsen	1.401	1.988	3.178	2.775	2.320

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), CBS, bewerking EIM. Door afrondingen tellen de percentages niet altijd op tot 100%.

In de periode 2009 tot en met de eerste helft van 2011 loopt bij ongeveer de helft van de afgeronde participatieplaatsen het re-integratietraject nog door. Van de resterende afgeronde participatieplaatsen is van het grootste deel de achtergrond divers: het aandeel van de categorie 'overig' is het hoogst. Het aandeel cliënten dat aan het einde van de participatieplaats uitstroomt naar regulier werk varieert van 5 tot 13% in de periode 2009 tot en met de eerste helft van 2011. Voor 8 tot 18% van alle afgeronde participatieplaatsen achtte de gemeente de voortzetting van de voorziening niet zinvol.

4.2.2 Doorstroom naar regulier werk

Gemeenten leggen aan het einde van het traject van hun cliënten vast of zij uitstromen naar regulier werk. Of deze uitstromers hun baan vasthouden of dat zij na een half jaar of een jaar nog werkzaam zijn is bij de gemeenten niet bekend. Door de SRG te koppelen met

de polisadministratie kan worden nagegaan of uitstromende cliënten na hun traject werkzaam blijven in een reguliere baan.

Baangegevens uit de polisadministratie zijn beschikbaar voor de jaren 2009 en 2010. Van alle personen met een participatieplaats die is beëindigd in het eerste halfjaar van 2009 is nagegaan of deze aan het eind van deze verslagperiode een baan hadden. Vervolgens is voor opeenvolgende halve jaren opnieuw gepeild of deze personen een baan hadden, tot en met eind 2010. Hetzelfde is gedaan voor de cohorten met beëindigde participatieplaatsen in het tweede halfjaar van 2009, en het eerste en tweede halfjaar van 2010. De onderstaande tabel toont de resultaten van deze analyse.

Tabel 4.3 Deelnemers afgesloten participatieplaatsen 2009-I tot en met 2010-II, % met baan op 30-06-09, 31-12-09, 30-06-10 en 31-12-10

% met baan op	30 juni 2009	31 dec 2009	30 juni 2010	31 dec 2010
Deelnemers afgesloten participatieplaats in 2009-I met baan (n=1.277)	20	22	21	24
w.v. % met baan op 30 juni 2009	100	80	61	60
Deelnemers afgesloten participatieplaats in 2009-II met baan (n=1.790)	-	15	15	17
w.v. % met baan op 31 dec 2009	-	100	65	64
Deelnemers afgesloten participatieplaats in 2010-I met baan (n=3.161)	-	-	15	23
w.v. % met baan op 30 juni 2010	-	-	100	80
Deelnemers afgesloten participatieplaats in 2010-II met baan (n=2.761)	-	-	-	22

Bron: Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG), Polisadministratie, CBS, bewerking Panteia/EIM

Van de personen met een beëindigde participatieplaats in een bepaalde verslagperiode had aan het eind van die verslagperiode ongeveer 15 tot 22% een baan, afhankelijk van het cohort. Voor de periode 2010-II lag het aandeel met 22% het hoogst.

Het cohort 2009-I kan het langst worden gevolgd, waardoor een indicatie voor de duurzaamheid van de baan kan worden verkregen. Aan het eind van de verslagperiode waarin de participatieplaats was beëindigd, had 20% van de deelnemers een baan. Dit aandeel is iets hoger dan de door gemeenten geregistreerde uitstroom naar regulier werk bij het einde van het traject. Anderhalf jaar later is het aandeel toegenomen tot bijna een kwart. Niet iedereen die op peildatum 30 juni 2009 een baan had, had op 31 december 2010 nog steeds een baan. Zes op de tien personen had op beide peildata een baan. Het aandeel uitstromers met regulier werk lag voor het cohort 2009-II over het algemeen lager voor de verschillende peildata.

4.2.3 Beoordeling door gemeenten

Gemeenten zijn van mening dat participatieplaatsen activerend werken, maar dat de doorstroom naar regulier werk moeizaam verloopt. Voor sommige cliënten is een participatieplaats een opstap naar een reguliere baan, maar vaker nog treden er belemmeringen op. Die hebben te maken met de grote afstand tot de arbeidsmarkt van de doelgroep, maar ook met de aard van het instrument participatieplaatsen en contextuele factoren. De Wet STAP spreekt over additioneel werk. Hierdoor is de opstap richting regulier werk, zowel voor de cliënt als de werkgever, vaak te groot.

Voor de cliënt is de belangrijkste belemmering de grote overgang tussen een participatieplaats en een reguliere baan. Cliënten voeren op participatieplaatsen relatief eenvoudig, additioneel werk uit onder begeleiding van de werkgever. In een regulier dienstverband is het werk vaak een stuk complexer en ontbreekt de intensieve begeleiding. Zonder extra ondersteuning is de stap van een participatieplaats naar een reguliere baan voor de meeste cliënten te groot. Ook de additionaliteitseis speelt daarbij een belemmerende rol. Additioneel werk op een participatieplaats is niet zondermeer om te zetten in een regulier dienstverband.

Vanuit het perspectief van werkgever is er een discrepantie tussen de eisen die de werkgever stelt en de kwaliteiten van cliënten. Gemeenten vertellen dat veel werkgevers meestal geen regulier werk in het vooruitzicht stellen. Werkgevers willen niet investeren in cliënten omdat ze vaak 'niet goed genoeg' zijn. Als er een grote vraag naar overzichtelijke, eenvoudige en/of laaggeschoolde arbeid zou zijn, hoefde dit geen probleem te zijn, maar het ontbreekt in veel gemeenten aan relevante banen voor de doelgroep. Sommige gemeenten beschouwen uitstroom van cliënten naar de SW-sector dan ook als een succes.

Deze belemmeringen zijn volgens sommige gemeenten te verhelpen met de inzet van flankerende instrumenten, zoals een no-risk polis voor werkgevers, loonkostensubsidie of (in de toekomst) loondispensatie. Enkele gemeenten zouden graag de oude gesubsidieerde WIW- en ID-banen tijdelijk willen inzetten als stap tussen participatieplaats en regulier dienstverband. Door besparingen is het inzetten van flankerende instrumenten volgens veel gemeenten financieel echter niet haalbaar. Gemeenten die deelnemen aan de pilots Werken naar Vermogen bedenken vaak innovatieve oplossingen om participatieplaatsen om te zetten naar reguliere dienstverbanden.

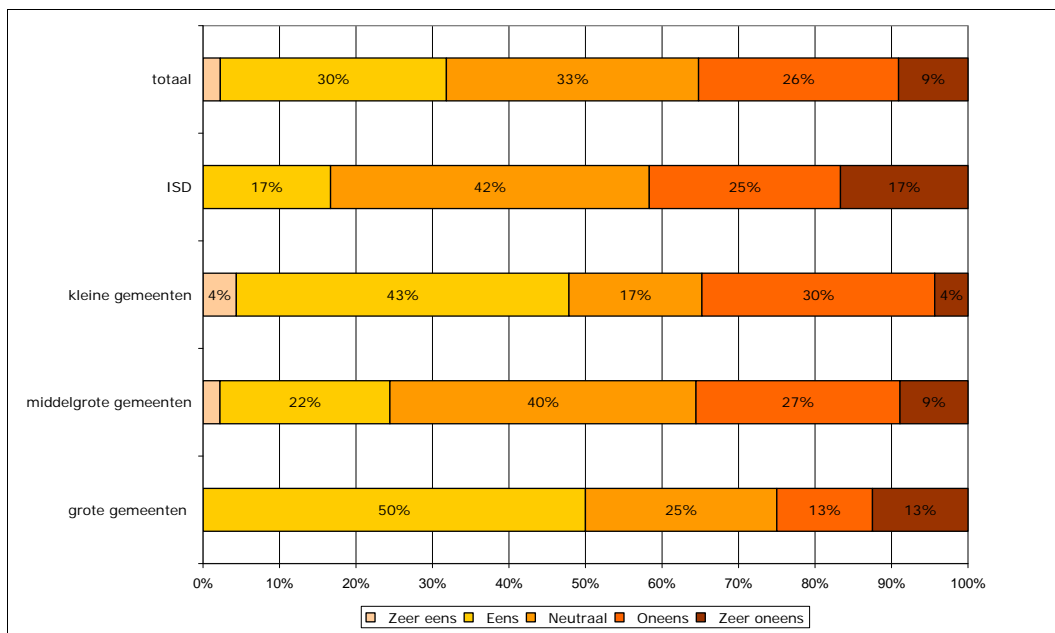
4.3 Doeltreffendheid: scholing en premie

De Wet participatieplaatsen en de Wet STAP voegen scholing en premies toe als stimuleringssimpulsen het instrument participatieplaatsen. Scholing is bedoeld als een investering voor cliënten om aan het werk te komen, premies zijn bedoeld als prikkel om actief te blijven. De Statistiek Re-integratie Gemeenten bevat geen gegevens over de inzet van prikkels en scholing en het effect daarvan. Een precieze kwantitatieve meting van de doeltreffendheid is daarom niet mogelijk. De onderstaande paragrafen zijn daarom gebaseerd op de perceptie van gemeenten.

4.3.1 Premies

Gemeenten verstrekken aan veel cliënten een premie, zo bleek uit hoofdstuk 3. Om de doeltreffendheid van premies te meten, is aan gemeenten de volgende stelling voorgelegd: "De inzet van premies prikkelt cliënten tot het vergroten van hun inspanningen op de participatieplaats." De volgende figuur geeft weer in hoeverre gemeenten het met deze stelling eens zijn.

Figuur 4.2 "De inzet van premies prikkelt cliënten tot het vergroten van hun inspanningen op de participatieplaats." (N=88)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Ongeveer een derde van de gemeenten is het (zeer) eens met de stelling, een derde is neutraal en nog een derde is het (zeer) oneens met de stelling. De doeltreffendheid van premies is dus omstreden. Vooral ISD'en en middelgrote gemeenten zijn het relatief weinig (zeer) eens met de stelling. Grote gemeenten zijn het betrekkelijk vaak eens met de stelling.

Gemeenten die premies doeltreffend vinden, gaan daarbij vooral uit van de reacties die zij van cliënten krijgen. Deze gemeenten merken dat cliënten blij zijn met de premie. De premie fungeert als een extraatje om naar uit te kijken. Dit leidt er volgens deze gemeenten toe dat cliënten het werken met behoud van uitkering langer vol houden.

De gemeenten die de premies niet of nauwelijks doeltreffend vinden, kijken vooral naar de onbedoelde effecten. Onbedoeld fungeert de premie als een rem om door te stromen naar regelingen waarin financiële prikkels ontbreken of naar een reguliere baan. Als de premie substantieel is, is er zelfs het risico van de armoedeval als de premie na afronding van de participatieplaats wegvault. Sommige gemeenten besluiten dan ook om de premies sterk

omlaag te brengen. De prikkelwerking vermindert dan echter ook. Bovendien betalen veel cliënten de reiskosten van huis naar participatieplaats uit de premie, waardoor er weinig van de premie overblijft. Eén gemeente verwoordt de onbedoelde werking van premies volgt.

De wet geeft ons nu niet de mogelijkheid de premie eruit te halen. Als het niet in de wet had gestaan, had ik denk ik voorgesteld de premie af te schaffen omdat doorstroom nu niet gestimuleerd wordt. Dat kan nu niet, en dat is toch lastig uit te leggen aan mensen, dat ze nu opeens minder inkomen krijgen. Je wilt ze juist de boodschap geven dat het goed is dat ze doorstromen, maar nu wordt dat in de portemonnee afgestraft."

4.3.2 Scholing

In hoofdstuk 3 was te lezen dat het aanbod van scholing relatief beperkt is. De meeste cliënten leren vooral 'on the job': de begeleiding op de werkplek en het opdoen van werker-ervaring en werknemersvaardigheden moeten ervoor zorgen dat competenties groeien. Uit de competentiemetingen die sommige gemeenten regelmatig bij cliënten uitvoeren, is dat effect ook te zien. Voorzichtig valt dus te concluderen dat het impliciete 'learning by doing' op een participatieplaats een investering vormt in cliënten.

Gemeenten lijken minder te investeren in beroepsgerichte (mbo) opleidingen of EVC-achtige trajecten. Enkele gemeenten geven aan dat ze het risico te groot vinden dat een investering in scholing zichzelf niet terugbetaald, omdat de cliënt ongeschikt is voor de reguliere arbeidsmarkt en dus in de uitkering blijft.

4.4 Beoordeling van wettelijke kaders door gemeenten

De Wet participatieplaatsen en de Wet STAP verbinden een aantal regels aan de inzet van participatieplaatsen. In de praktijk gaan veel gemeenten betrekkelijk soepel om met de wettelijke kaders. Gemeenten zien de wettelijke kaders meer als richtlijnen dan als regels die strikt geïnterpreteerd dienen te worden. Eén gemeente verwoordt dit als volgt: *"Als je flexibel kijkt, valt er goed mee te werken."* Een voorbeeld van deze flexibiliteit is een gemeente die al enkele jaren een re-integratieinstrument inzet dat kenmerken vertoont van een participatieplaats, maar het instrument nooit formeel conform de wet op lokaal niveau ingevoerd heeft. Een ander voorbeeld is een gemeente die participatieplaatsen wel conform de wet op lokaal niveau heeft ingevoerd, maar op dit moment geen scholing meer aanbiedt omdat het budget daarvoor ontoereikend is.

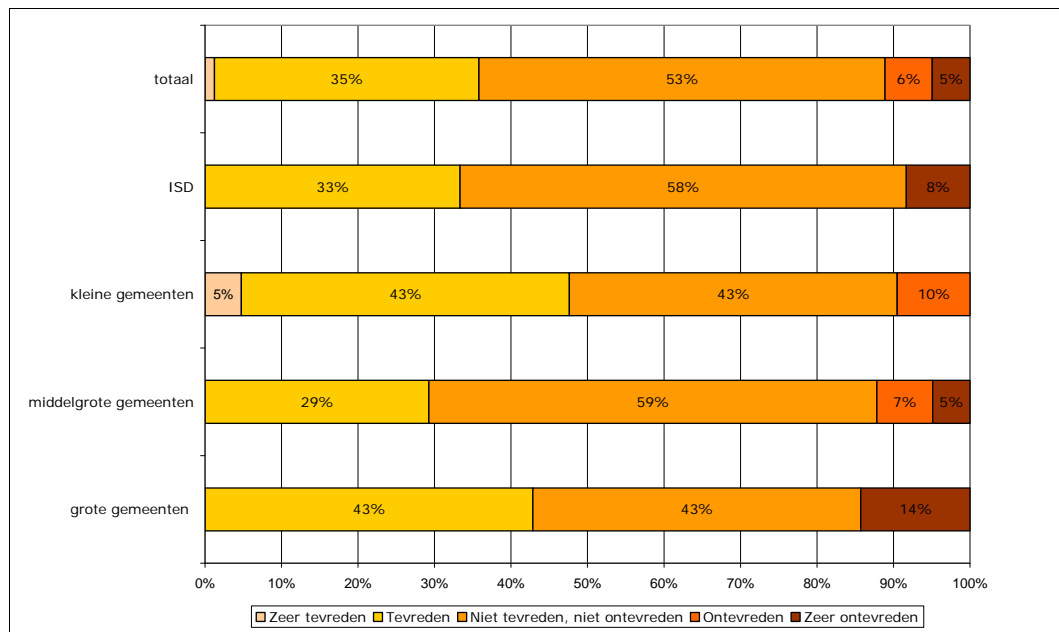
Sommige gemeenten vinden de wettelijke kaders rigide. Eén gemeente verwoordt dit als volgt:

"Het is vreemd dat een bepaald re-integratieinstrument gedetailleerd omschreven staat in een wet. De wetgever gaat voorbij aan de rolverdeling die de WWB van het Rijk en gemeenten vraagt. Het Rijk stelt de verplichting (art. 7 en 8 WWB), de gemeente vult in."

Vooral de verplichting tot scholing en de bepalingen over verlenging vindt men beperkend. Nu gemeenten te maken hebben met krimpende budgetten, willen ze creatief omgaan met de schaarse middelen. Eén gemeente zou graag participatieplaatsen willen blijven inzetten zonder recht op scholing, maar heeft uiteindelijk besloten om het instrument niet meer aan te bieden omdat ze de wet dan niet meer zouden naleven. Een andere gemeente is van mening dat de doelgroep slecht tegen verandering kan en daarom gebaat is bij een langduriger plaatsing dan de wet mogelijk maakt.

Ondanks de kritiek zijn gemeenten over het algemeen redelijk tevreden met de wettelijke kaders. De volgende figuur laat zien hoe tevreden gemeenten zijn die het instrument participatieplaatsen inzetten.

Figuur 4.3 Tevredenheid met wettelijke kaders voor participatieplaatsen (N=81)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Het grootste deel (53%) is 'niet tevreden, niet ontevreden' met de wettelijke kaders voor participatieplaatsen. Een behoorlijk deel van de gemeenten (35%) is tevreden. De verschillen tussen grote, middelgrote, kleine en intergemeentelijke sociale diensten zijn relatief beperkt. Kleine gemeenten zijn vaker (zeer) tevreden (samen 48%) met de wettelijke kaders dan middelgrote gemeenten (29%) en ISD'en (33%). Grote gemeenten zijn vaker (zeer) ontevreden (14%) dan kleine gemeenten (10%) en ISD'en (8%).

4.5 Toegevoegde waarde voor gemeenten

De Wet participatieplaatsen is bedoeld om gemeenten een extra re-integratieinstrument aan te (laten) bieden waarmee zij het moeilijkste deel van het bijstandsbestand in kunnen

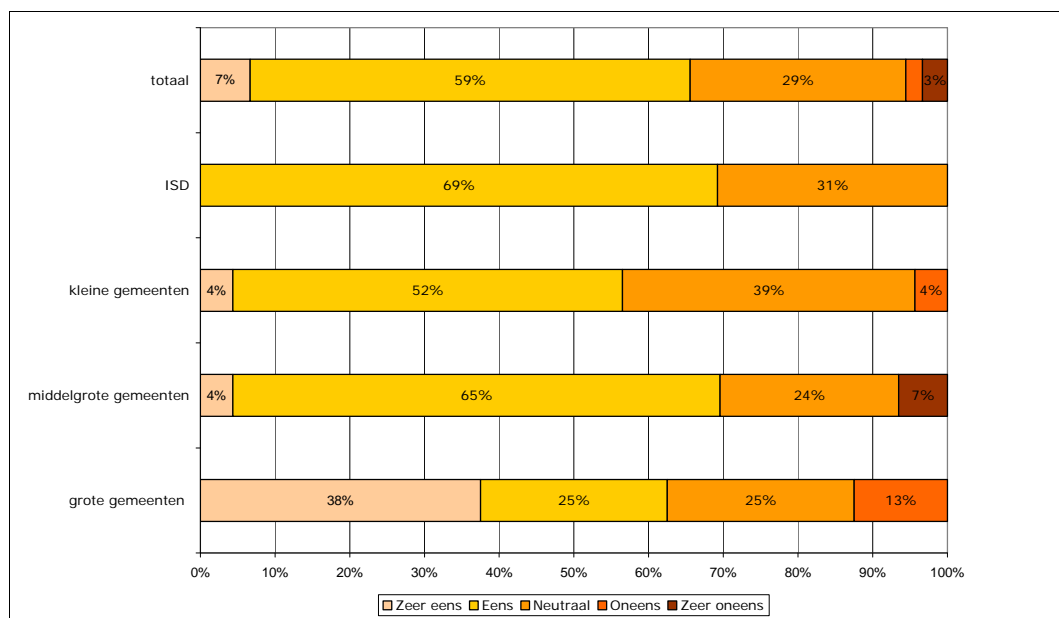
schakelen op de arbeidsmarkt. De toegevoegde waarde van de wet voor gemeenten komt dan ook tot uiting als deze voorziet in een behoefte van gemeenten. In het verlengde daarvan mogen we verwachten dat de wet een toegevoegde waarde heeft voor de gereed-schapskist van gemeenten, met andere woorden: er zijn weinig alternatieven voor dit instrument.

Om de toegevoegde waarde voor gemeenten te meten, zijn in de internetenquête twee stellingen voorgelegd aan gemeenten die het instrument inzetten.

1. "Het instrument participatieplaatsen is van toegevoegde waarde voor het instrumentarium van de gemeente."
2. "Voor deze groep cliënten is het instrument participatieplaatsen het beste instrument om in te zetten."

Hieronder volgen de reacties van gemeenten op de eerste stelling.

Figuur 4.4 "Het instrument participatieplaatsen is van toegevoegde waarde voor het instrumentarium van de gemeente." (N=90)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

De figuur laat zien dat een meerderheid van de gemeenten (66%) het (zeer) eens is met de stelling. Vijf procent van de gemeenten is het (zeer) oneens met de stelling en vindt het instrument klaarblijkelijk niet of nauwelijks van toegevoegde waarde. Vooral grote- en middelgrote gemeenten lijken iets vaker kritisch over de toegevoegde waarde. ISD'en (69%) en middelgrote gemeenten (69%) zijn het vaak (zeer) eens met de stelling en dus enthousiast over de toegevoegde waarde.

Gemeenten vinden dat de toegevoegde waarde van participatieplaatsen zich vooral uit in het activerende karakter. Cliënten zitten niet meer thuis op de bank, maar doen iets terug

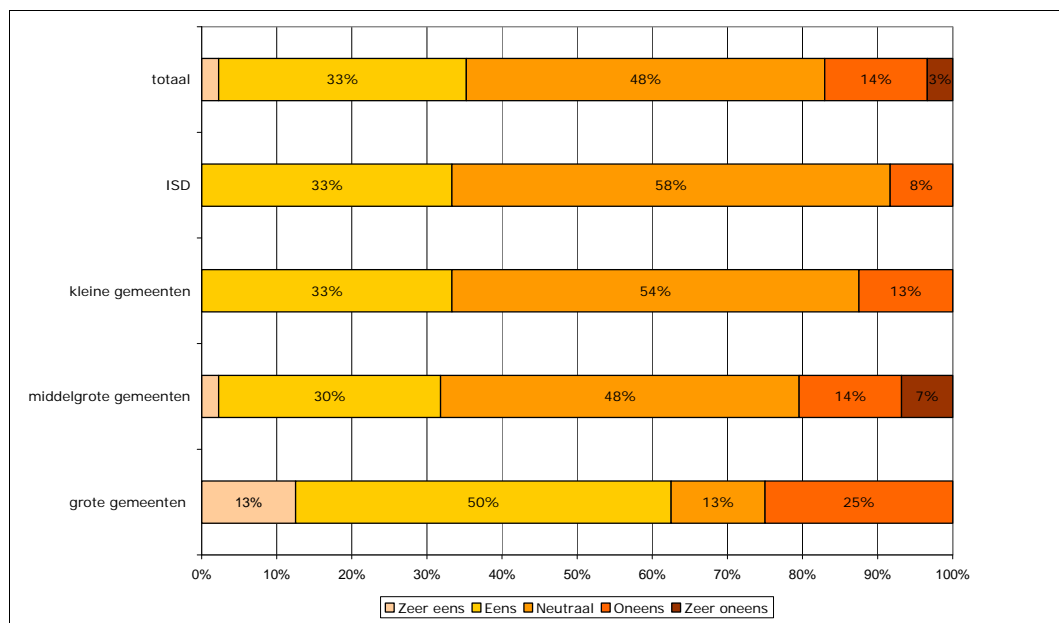
voor hun uitkering, doen werkervaring op en maken zich nuttig. Een gemeente zegt hierover:

"Met participatieplaatsen kunnen we ervoor zorgen dat mensen iets doen. Ze komen in een ritme en structuur. Ook zonder te kijken naar de resultaten in termen van doorstroom naar reguliere arbeid is dit al winst boven trajecten waarin mensen geen werk hebben."

Voor sommige gemeenten heeft het instrument ook een onverwacht effect. Door cliënten een participatieplaats aan te bieden ontstaat een beter inzicht in het bijstandsbestand en de groei van cliënten. Participatieplaatsen functioneren daarmee als een diagnose- en ontwikkelingsinstrument. Sommige cliënten die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben, blijken op een participatieplaats zo goed te functioneren dat zij op een andere trede van de participatieladder terechtkomen. Andersom komt het wel eens voor dat ogenschijnlijk gemotiveerde cliënten niet meer komen opdagen op een participatieplaats. De gemeente weet dan dat andere instrumenten zoals sancties voor deze cliënten meer in de rede liggen.

Hieronder volgen de reacties van gemeenten op de tweede stelling: "Voor deze groep cliënten is het instrument participatieplaatsen het beste instrument om in te zetten."

Figuur 4.5 "Voor deze groep cliënten is het instrument participatieplaatsen het beste instrument om in te zetten." (N=88)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Gemeenten zijn het wat minder vaak eens deze stelling dan met de voorgaande stelling. In totaal is ongeveer een derde (35%) het (zeer) eens. Bijna de helft (48%) is neutraal en een minderheid (17%) is het (zeer) oneens met de stelling. Kennelijk zien sommige gemeenten betere alternatieven voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Vooral middelgrote gemeenten onderschrijven de stelling minder vaak. Grote gemeenten

zijn een beetje tweeslachtig: 63% is het (zeer) eens met de stelling, maar ook 25% is het oneens met de stelling.

Een nadere blik op gemeenten die participatieplaatsen het beste instrument vinden voor deze groep cliënten, laat zien dat participatieplaatsen voor deze gemeenten vaak ook het *enige* instrument is voor cliënten op trede 2-4. Sommige van deze gemeenten hebben ook een forse uitstroombestelling aan het instrument gekoppeld, tot wel vijftig procent. Deze gemeenten willen cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt laten ontwikkelen en activeren, maar dan wel in een min of meer veilige omgeving. Door de combinatie van werken in een 'echte setting' en de focus op groei en ontwikkeling, zijn participatieplaatsen voor deze groep het beste. Een gemeente verwoordt het als volgt:

"Voor deze doelgroep is er geen ander instrument dat hetzelfde effect kan opleveren. Het gaat vaak om mensen zonder zelfvertrouwen en gevoel van eigenwaarde. Het is juist voor hen van belang te ervaren dat ze wel toegevoegde waarde kunnen leveren. Dit kan alleen door ze nuttig werk te laten doen in een omgeving waar hun inspanningen worden gewaardeerd. Work First is voor hen daarom minder geschikt. Hier is het nut minder zichtbaar."

"We hebben ons beleid voor deze doelgroep wel eens vergeleken met dat van een buurgemeente. Daar halen ze mensen koud van de bank en die laten ze dan solliciteren. Bijna niemand wordt dan aangenomen. Onze mensen worden wel aangenomen omdat ze geactiveerd zijn. Die tussenstap is echt belangrijk, we zien de verschillen."

Tegenover deze gemeenten staan gemeenten die goede alternatieven zien voor participatieplaatsen en die alternatieven ook inzetten. Het belangrijkste bezwaar van deze groep tegen participatieplaatsen heeft niet betrekking op de activerende aard van het instrument zelf, maar op de complexiteit van de eisen eromheen, zoals additionaliteit, begeleiding, scholing en premie. Voor deze gemeenten zijn andere vormen van werken met behoud van uitkering – zonder scholing, premies en intensieve begeleiding van de werkgever – een beter alternatief. Genoemde instrumenten zijn vrijwilligerswerk, leerwerkbanen en het vragen van een 'tegenprestatie naar vermogen'¹. Een gemeente verwoordt het als volgt:

"De participatieplaats is een soort mengmoesje van de vrijwilligersplek, de gesubsidieerde arbeidsplaats (niet zijnde Wsw) en re-integratie. De duur van de participatieplaats is lang, er zijn veel formele toetsingsmomenten in het kader van scholing en premie, het maken van een overeenkomst tussen werkgever, werknemer en gemeente kost veel tijd en het zorgen voor een goede match is erg arbeidsintensief. Het is in de basis een goed instrument om mensen te activeren, maar het proces eromheen is erg tijdsintensief."

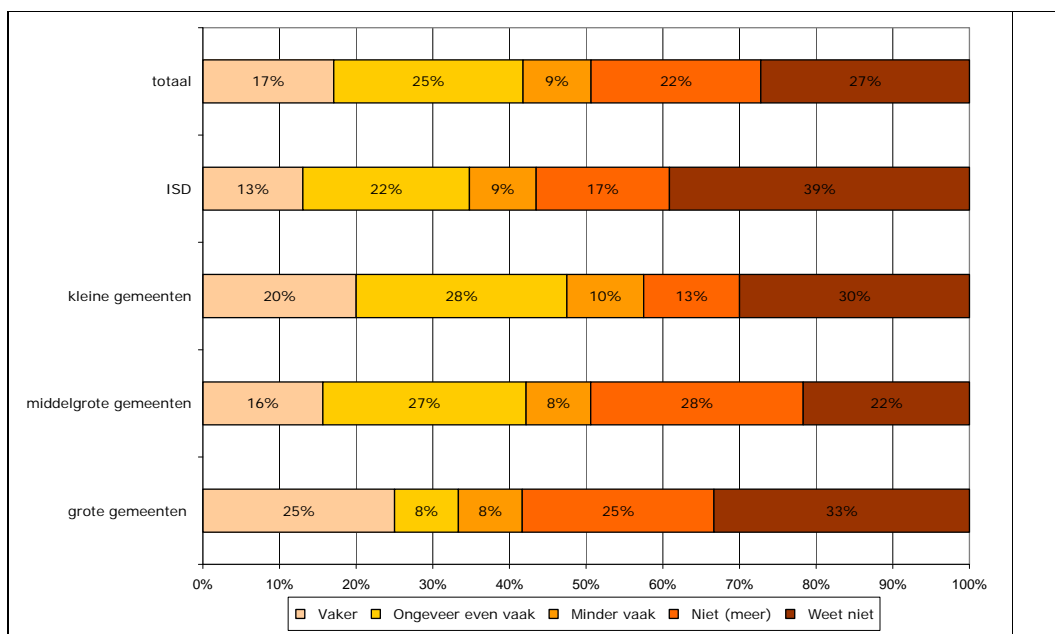
¹ De mogelijkheid om de plicht tot het leveren van een tegenprestatie naar vermogen op te leggen is in 2012 in de WWB opgenomen.

4.6 Toekomstplannen van gemeenten

Het terrein werk en inkomen bij gemeenten is sterk in beweging. Het is voor de evaluatie van de Wet participatieplaatsen daarom relevant om vast te stellen welke toekomstplannen gemeenten met het instrument hebben. Wordt het instrument vaker ingezet of minder vaak, en waarom?

In de enquête is aan alle gemeenten die het instrument nu inzetten of in het verleden hebben ingezet, gevraagd in welke mate zij in de toekomst meer/minder participatieplaatsen gaan inzetten. De volgende figuur toont de antwoorden.

Figuur 4.6 Mate waarin gemeenten meer/minder participatieplaatsen gaan inzetten (N= 158)



Bron: Internetenquête gemeentelijke sociale diensten

Het blijkt dat een relatief klein deel van de gemeenten (17%) vaker participatieplaatsen gaat inzetten. Een kwart van de gemeenten blijft het instrument ongeveer even vaak inzetten. Bijna een derde van de gemeenten (31%) gaat het instrument minder vaak of niet (meer) inzetten. Opvallend is het hoge percentage gemeenten dat niet weet wat de toekomstplannen zijn (27%). De verschillen tussen grootteklassen zijn fors. ISD'en en grote gemeenten hebben vaak nog geen toekomstplannen (resp. 39% en 33%). Middelgrote gemeenten zijn relatief vaak van plan om het instrument niet meer in te zetten (28%). Kleine gemeenten zeggen regelmatig dat ze participatieplaatsen vaker of ongeveer even in gaan zetten (samen 48%).

Enkele gemeenten maken een duidelijke keuze om het instrument vaker in te zetten. Daarbij zijn drie varianten aangetroffen.

- a. Gemeenten die deelnemen aan de pilots Werken naar Vermogen, maken participatieplaatsen vaak onderdeel van een werkproces dat uiteindelijk moet leiden tot plaatsing bij een reguliere werkgever, al dan niet met loondispensatie. Participatieplaatsen vormen hierbij een opstapplaats om door te stromen naar werk in een reguliere functie met loondispensatie. Dat laatste is weer een opstap naar een reguliere baan zonder loondispensatie.
- b. Bij een andere gemeente worden participatieplaatsen het belangrijkste instrument voor cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt, maar nog wel perspectief op regulier werk. De nadruk komt te liggen op uitstroom naar regulier werk en kostenbesparing. Dat laatste wordt gerealiseerd door de premies te verlagen, scholing niet meer in te zetten en de duur van de participatieplaats te maximeren op een jaar. Er is een uitstroomdoelstelling van vijftig procent.
- c. Een gemeente zegt dat ze participatieplaatsen gaan omzetten naar leerwerkbanen. Die zijn gemakkelijker in de private sector op te zetten. Een ander voordeel is dat premies dan niet meer hoeven te worden uitgedeeld.

Tegenover deze gemeenten staat een meerderheid van gemeenten (58%) die het instrument niet meer zal inzetten, minder zal inzetten of het nog niet weet. Uit de interviews blijkt dat de toekomst voor veel gemeenten nog erg onzeker is. Zij laten hun plannen afhangen van bezuinigingsopdrachten, de wet Werken naar Vermogen en de arbeidsmarktsituatie. Ook gemeenten die van plan zijn om het instrument te blijven inzetten, weten vaak nog niet in welke vorm en voor hoeveel cliënten. Een kleine gemeente laat de inzet bijvoorbeeld geheel afhangen van het aantal geschikte cliënten in de komende jaren.

Uit de enquête blijkt dat de relatief hoge kosten van participatieplaatsen voor veel gemeenten een belemmering vormen om op dezelfde voet door te gaan met dit instrument. Nu er fors bezuinigd gaat worden in het participatiebudget, zijn bepaalde onderdelen – scholing, premies, het opstellen van contracten – waarschijnlijk niet meer te betalen. Eén gemeente vertelt dat er geen middelen meer zijn voor participatieplaatsen. Alleen als de gemeenteraad bepaalt dat elders middelen worden gezocht, blijft het instrument participatieplaatsen in deze gemeente bestaan.

Gemeenten die gaan stoppen met participatieplaatsen, besluiten vaak om vrijwilligerswerk in te zetten, direct toe te leiden naar betaalde arbeid of meer tegenprestaties te vragen. Een gemeente verwoordt dit als volgt:

“Wij gaan geen premie meer verstrekken aan cliënten die zich inspannen, maar sancties uitdelen aan cliënten die zich niet inspannen.”

5 Conclusies

Dit laatste hoofdstuk bevat de overkoepelende conclusies. De conclusies zijn geordend naar de drie doelstellingen van het onderzoek: effecten in de praktijk, doeltreffendheid en toegevoegde waarde voor gemeenten.

5.1 Effecten in de praktijk

Een groeiende groep gemeenten maakt gebruik van participatieplaatsen. Gemeenten zetten participatieplaatsen vooral in voor cliënten op een grote afstand tot de arbeidsmarkt, meestal trede 3 en 4 van de participatieladder. UWV maakt nauwelijks gebruik van dit instrument. Dat komt omdat de doelgroep die bij UWV in aanmerking komt (met name wajong'ers) betrekkelijk klein is en het UWV beschikking heeft over alternatieve instrumenten.

In de gemeentelijke praktijk komen verschillende uitvoeringsvarianten voor. Een deel van de gemeenten maakt de keuze om de uitvoering in eigen hand te houden, een deel besteedt taken uit aan een re-integratiebedrijf of een SW-bedrijf. In het laatste geval werft het re-integratie- of SW-bedrijf vaak de participatieplaatsen bij werkgevers. Daarnaast neemt het bedrijf vaak administratieve- en begeleidingstaken van de gemeente over.

Er is ook onderscheid te maken naar doelstelling van de participatieplaats. Er zijn gemeenten die participatieplaatsen zien als ontwikkelplaatsen en een stevige uitstroomdoelstelling hebben. Er zijn ook gemeenten die cliënten die zeer moeilijk zijn te begeleiden naar regulier werk min of meer parkeren op een participatieplaats.

Of participatieplaatsen worden gecreëerd in de profit sector of in de non-profit sector, hangt af van de regionale economische situatie. In de grote steden en in regio's met een florerende economie kost het gemeenten relatief weinig moeite om werkgevers uit de profit-sector geschikte plekken te laten creëren. Het vaststellen van de additionaliteit vindt dan meestal plaats volgens strikte criteria. In regio's waar de economie minder floreert kiezen gemeenten er vaak voor om participatieplaatsen in de non-profit sector te creëren of zelf buurtprojecten op te zetten waar de doelgroep aan de slag kan. In deze gevallen is de participatieplaats vanuit zijn aard additioneel en is de noodzaak tot controle door de gemeente minder groot.

Gemeenten hebben betrekkelijk weinig zicht op het aantal cliënten dat scholing ontvangt. Van de gemeenten die hier wel zicht op hebben, zetten vooral de grote gemeenten veel scholing in. Het type scholing dat wordt aangeboden betreft vaak beroepsgerichte cursussen, waarbij (deel)certificaten gehaald kunnen worden, taalcursussen of AKA-opleidingen. Het aanbieden van volledige beroepsopleidingen die leiden tot een startkwalificatie komt minder vaak voor. Daarnaast zien we dat enkele gemeenten vanwege aankomende bezuinigingen het aanbod van scholing afbouwen of al helemaal heeft stopgezet.

Gemeenten stellen beleidsregels op over de verstrekking van premie, maar laten het vaststellen van de rechten op premie en de administratieve afhandeling vaak plaatsvinden door uitvoerders, bijvoorbeeld het re-integratie- of SW-bedrijf. Een behoorlijk groot deel van de gemeenten heeft daardoor geen zicht op het aantal cliënten dat premie ontvangt. Van die gemeenten die hierover wel informatie hebben, blijken grote en middelgrote gemeenten aan meer cliënten premie te verstrekken dan kleine gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten. Tussen gemeenten is een groot onderscheid in de maximale hoogte van de premie per jaar. Van het totaal aantal deelnemende gemeenten keert ongeveer een derde minder dan 500 euro uit, een derde tussen de 500 en 1000 euro en een derde 1000 euro of meer.

5.2 Doeltreffendheid

Cliënten maken gedurende de participatieplaats vorderingen wat betreft hun re-integratiepositie. Dit geldt vooral voor cliënten die een traject beginnen vanuit de laagste treden: zorg en maatschappelijke activering. Voor de groepen die zich bij aanvang bevinden op de hogere treden is de dynamiek van de re-integratiepositie minder fors. Dat is logisch, omdat deze cliënten al dicht bij de arbeidsmarkt staan en een participatieplaats dus minder toegevoegde waarde heeft. Een deel van de cliënten valt terug in een lagere trede, vooral cliënten op de hogere treden. De oorzaak hiervan is waarschijnlijk een foutieve inschatting van de re-integratiepositie van cliënten bij aanvang van de participatieplaats.

Het is niet mogelijk om een eenduidig oordeel te vellen over de doeltreffendheid in termen van verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt. De indruk ontstaat dat vooral cliënten op grote afstand tot de arbeidsmarkt door een participatieplaats dicht bij de arbeidsmarkt worden gebracht. Gemeenten benadrukken ook dat cliënten op een participatieplaats beter zijn toegerust voor reguliere betaalde arbeid omdat ze basale maar relevante werknemersvaardigheden opdoen en hun talenten ontdekken, wat zelfredzaamheid stimuleert.

Doorstroom naar regulier werk is te beschouwen als een welkom neveneffect van het werken op een participatieplaats. Doorstroom naar regulier werk komt bij 15 tot 22 procent van de cliënten voor in de periode 2009-2011. Ongeveer zes op de tien cliënten is na anderhalf jaar nog steeds werkzaam. Gemeenten signaleren dat de doorstroom naar regulier werk moeizaam verloopt. Dat komt ten eerste doordat de overgang van de beschermde omgeving van de participatieplaats (additioneel werk onder begeleiding) naar een reguliere baan voor veel cliënten te groot is. Ten tweede is er een discrepantie tussen de eisen van werkgevers en de kwaliteiten van cliënten. Ten derde zullen volgens sommige gemeenten de financiële middelen door de aankomende bezuinigingen onvoldoende zijn om de overgang naar regulier werk met flankerende instrumenten te verzachten (zoals een no-risk polis voor werkgevers en loonkostensubsidie).

5.3 Toegevoegde waarde voor gemeenten

Een meerderheid van de gemeenten vindt het instrument participatieplaatsen van toegevoegde waarde. De toegevoegde waarde uit zich vooral in het activerende karakter. Cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt doen iets terug voor hun uitkering en doen werkervaring op. Door cliënten een participatieplaats aan te bieden ontstaat onverwacht ook een beter inzicht in de re-integreerbaarheid van het bijstandsbestand en de competentiegroei van cliënten. Participatieplaatsen functioneren daarmee als een diagnose- en ontwikkelingsinstrument.

Effectiviteitsonderzoek is geen gemeengoed onder gemeenten. De meeste gemeenten kunnen niet vertellen in hoeverre cliënten stijgen op de participatieladder of doorstromen naar regulier werk. Bovendien zijn participatieplaatsen in de meeste gemeenten recent ingevoerd (vanaf 2009), waardoor het te vroeg is om effecten te meten. Gemeenten observeren wel in kwalitatieve zin dat cliënten zich ontwikkelen. Dit effect lijkt af te nemen als cliënten gedurende lang tijd werken op een participatieplaats. De groeimogelijkheden raken dan uitgeput. Een ander effect dat gemeenten signaleren, is dat alleen al een succesvolle plaatsing op een participatieplaats leidt tot een stap op de participatieladder.

De Wet participatieplaatsen is ingevoerd om gemeenten een 'extra instrument' te bieden voor het moeilijkste deel van hun bijstandsbestand. Een derde van de geënquêteerde gemeenten is van mening dat het instrument participatieplaatsen het beste instrument is voor deze doelgroep. Enkelen daarvan zien het instrument participatieplaatsen ook als *enige* instrument dat ze voor deze groep cliënten kunnen inzetten. Veel gemeenten zien echter voldoende alternatieven voor de doelgroep, zoals vrijwilligerswerk, leerwerkbanen en het vragen van een 'tegenprestatie naar vermogen'. Het voordeel van deze alternatieve instrumenten is volgens gemeenten het ontbreken van eisen met betrekking tot additionaliteit, scholing en premies. Deze elementen maken participatieplaatsen tot een betrekkelijk duur re-integratieinstrument. Opvallend is dat een redelijk groot aantal gemeenten (nog) geen toekomstplannen heeft voor het inzetten van het instrument participatieplaatsen. Onzekerheden over aankomende bezuinigingen en de nieuwe wet Werken naar Vermogen zijn daar onder andere oorzaak van. De meerderheid van de gemeenten is echter van plan het instrument even vaak of vaker in te zetten.

Bijlage 1 Criteria participatieplaatsen

In de Wet STAP en de Wet Participatieplaatsen zijn de volgende onderscheidende kenmerken genoemd van participatieplaatsen:

- **Definitie:** Tijdelijke werkplekken waarin mensen in het kader van hun re-integratie additionele arbeid verrichten en een inkomen ontvangen dat niet meer bedraagt dan hun uitkering. Een participatieplaats is een opstap naar regulier werk, geen gewoon werk.
- **Doelgroep:** UWV-cliënten en uitkeringsgerechtigden op grond van de Wet WWB, de IOAZ en IOAZ voor wie de kans op inschakeling in het arbeidsproces gering is en die daardoor vooralsnog niet bemiddelbaar zijn op de arbeidsmarkt.
- **Doel:** De afstand van de werkloze tot de arbeidsmarkt verminderen en de kansen op de arbeidsmarkt vergroten.
- **Additioneel werk:** Een speciaal gecreëerde functie of een reeds bestaande functie die een werknemer alleen met speciale begeleiding kan verrichten en niet kan leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.
- **Duur:** Maximaal twee jaar. Alleen wanneer de kans op inschakeling op het arbeidsproces van betrokkenen aanmerkelijk verbeterd kan worden, kan er een verlenging van maximaal een jaar plaatsvinden in een andere omgeving dan voorgaande jaren.
- **Scholing:** Vanaf zes maanden na aanvang van de werkzaamheden op een participatieplaats hebben gemeenten de plicht scholing of opleiding aan te bieden aan betrokkenen zonder startkwalificatie. Uitzondering op de verplichting geldt wanneer de scholing of opleiding naar het oordeel van het college niet bijdraagt aan de kansen op de arbeidsmarkt.
- **Premie:** Degene die werkzaamheden verrichten op een participatieplaats hebben voor het eerst na zes maanden en vervolgens iedere zes maanden na aanvang van die werkzaamheden recht op een premie, met een maximale hoogte van € 2160,- per jaar (bedrag per 1 januari 2008). Uitzondering van de verplichting geldt wanneer de persoon naar het oordeel van het college onvoldoende heeft meegewerkt aan het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus / P.O. Box 7001
2701 AA ZOETERMEER
tel: + 31 079 3 222 222
fax: + 31 079 3 222 212
The Netherlands
info@research.panteia.nl
www.research.panteia.nl