

VU- Monitor jongeren met een beperking onder de Participatiewet

EINDRAPPORTAGE

Hans Bosselaar
Liza Roodnat
december 2018



Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
De onderzoekspopulatie	3
Beperkingen van de Monitor	3
Anonimiteit deelnemende gemeenten.....	4
2. Algemene kenmerken	5
Leeftijd	5
Woonsituatie.....	6
3. Opleiding en startkwalificatie	7
Opleidingsniveau.....	7
Startkwalificatie	7
4. Registratie doelgroepregister	9
5. Uitkering en werk.....	10
Uitkering.....	10
Werk.....	11
Duur van de dienstverbanden	13
Duurzaamheid van de praktijkroute	15
Reden voor beëindiging	15
Verschillende werkgevers en omvang contracten.....	16
6. Instrumenten, voorzieningen en sluitende aanpak	18
Instrumenten en voorzieningen	18
Loonkostensubsidie en loonwaardebepaling	18
Sluitende aanpak VSO/PrO	19
Beschut werk.....	20
7. Invloed van ondersteuning en inzet van voorzieningen	21
8. Samenvatting en discussie	24
Samenvatting	24
Discussie.....	25

1. Inleiding

Deze rapportage is het resultaat van 'de Monitor', onderdeel van het lopende onderzoek "Niet langer in de Wajong..." dat de VU, in samenwerking met Divosa, uitvoert met financiering van Instituut Gak. De Monitor is het kwantitatieve onderdeel van dit project. Doel van de Monitor is deelnemende gemeenten inzicht te geven in de cijfermatige ontwikkeling van de dienstverlening aan en de arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking vanaf de invoering van de Participatiewet op basis van gemeentelijke registraties.

Het kostte heel veel moeite om data van gemeenten te verkrijgen. Aan de ene kant, omdat gemeenten niet in staat waren of de capaciteit niet hadden om de gevraagde data te leveren. Dit had er alles mee te maken dat veel gemeenten niet de routine hebben om hun dienstverlening en de effectiviteit ervan voor de doelgroep aan de hand van (eigen) registratie te monitoren en te evalueren. Gemeenten houden veel registraties bij onder meer ten behoeve van CBS-onderzoek, maar operationele diensten kunnen veelal deze cijfers niet 1-2-3 inzien, benutten of ten behoeve van onderzoek aan derden aanleveren. Dit 'onderzoekseuvel' gold zeker in de eerste jaren na invoering van de Participatiewet. Gelukkig was een aantal gemeenten in staat en bereid data te leveren. Daar zijn we, als onderzoekers, heel dankbaar voor. Deze rapportage is opgesteld op basis van geanonimiseerde cliëntgegevens van vijf deelnemende gemeenten c.q. samenwerkingsverbanden van gemeenten. Het gaat om twee grote gemeenten, één kleine gemeente en twee intergemeentelijke sociale diensten. In de rapportage worden de resultaten van de analyses af en toe aangevuld met kwalitatieve informatie, die door de deelnemende gemeenten mondeling of per mail is verstrekt. Op sommige plaatsen in de rapportage is informatie opgenomen van een zesde gemeente. Deze gemeente kon de gevraagde informatie niet op cliëntniveau leveren, maar wel over de gemeentelijke doelgroep als geheel.

De voorlopige resultaten van de Monitor zijn tijdens een bijeenkomst voorgelegd aan en besproken met de deelnemende en enkele belangstellende gemeenten.

De onderzoekspopulatie

De criteria voor de inclusie van data van cliënten in de Monitor waren:

- 1) **op of na 1 januari 2015** bij de gemeenten in de begeleiding gekomen (tot 1 april 2018) en op 1 januari 2015 nog geen 28 jaar;
 - 2) op het moment van instroom of later **opgenomen in het doelgroepenregister;**
- en/of**
- 3) op het moment van instroom in het bestand leerling of schoolverlater vanuit **VSO/PRO**.

Aan de hand van bovengenoemde selectiecriteria bevat de Monitor data van in totaal 1368 cliënten. De opgevraagde gegevens betroffen onder meer de relevante persoonskenmerken (leeftijd, woonsituatie, opleiding), wel/geen opname in doelgroepenregister, ingezette gemeentelijke of ingekochte re-integratie-instrumenten en voorzieningen, uitkeringen, loonkostensubsidie, loonwaardebepaling.

Beperkingen van de Monitor

Als gezegd is de rapportage gebaseerd op de gegevens van een beperkt aantal gemeenten. Ze geeft geen representatief beeld van de arbeidsmarktontwikkeling van de doelgroep of van de effectiviteit en doelmatigheid van de dienstverlening.

Door de verschillende manieren van registreren bij gemeenten, was het niet altijd mogelijk om van alle gemeenten exact dezelfde gegevens of gegevens over hetzelfde onderwerp te verkrijgen. Dit levert in de rapportage soms vertekenende beelden op in de beschrijvende statistieken. Waar dit het geval is, wordt dit in de rapportage toegelicht.

Op onderdelen hebben de gemeenten beperkte data aangeleverd. Bij sommige onderwerpen is er, bij te grote verschillen in aanlevering, daarom voor gekozen de resultaten van gemeenten apart van elkaar te beschrijven.

Anonimiteit deelnemende gemeenten

De Monitor en deze rapportage heeft tot doel deelnemende en andere gemeenten inzicht te geven in de overeenkomsten en verschillen bij de uitvoering van de Participatiewet voor jongeren met een beperking. Het onderzoek dient om van elkaar te leren, niet om te verantwoorden of gemeenten ten opzichte van elkaar 'af te rekenen'. Vandaar dat we ervoor gekozen hebben om de namen van de gemeenten in de tabellen en grafieken weg te laten. Alleen de deelnemende gemeenten hebben de mogelijkheid om hun eigen resultaten in de tabellen en grafieken te identificeren en, als zij dat wensen, zelf te openbaren. De aantallen waarnemingen (de 'n') zijn weggelaten daar waar deze de (onderlinge) herkenbaarheid van de gemeenten te groot maakt.

2. Algemene kenmerken

De hierna volgende beschrijvende statistieken geven een globaal beeld van de groep jongeren die in deze Monitor is onderzocht. Deze gegevens betreffen het totaal van alle gegevens die geleverd zijn door de vijf deelnemende gemeenten.

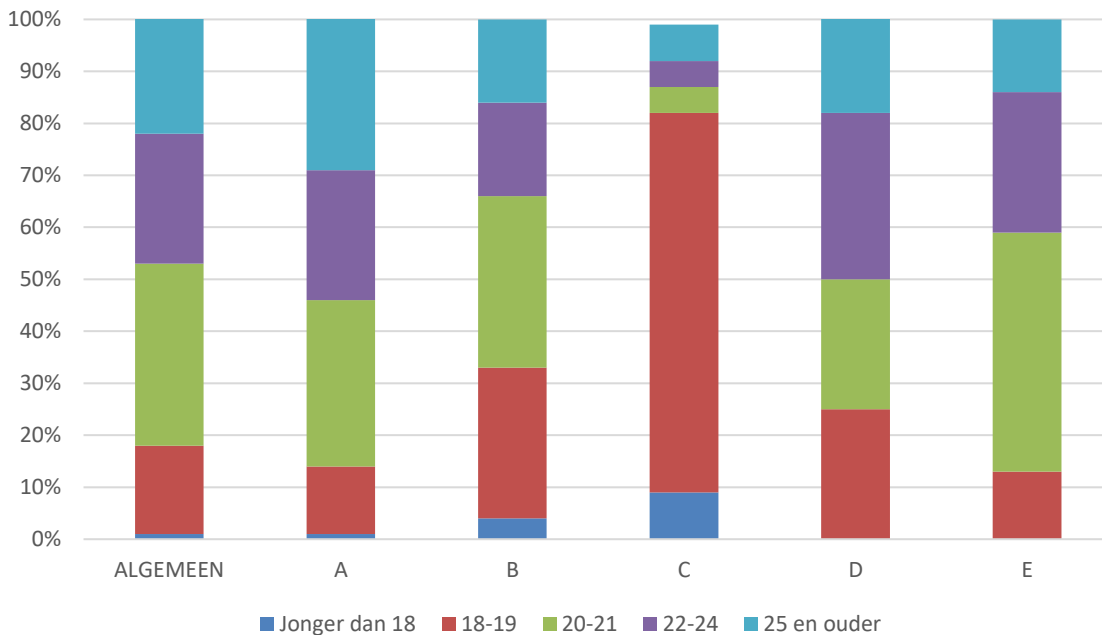
Leeftijd

Geslacht	
Man	66%
Vrouw	34%

Tabel 1. Geslacht

Tabel 1 presenteert de verdeling ten aanzien van geslacht. De meerderheid van de arbeidsbepaalde jongeren van alle deelnemende gemeenten is man. Of dit ook conform de nationale verhoudingen is, is moeilijk te achterhalen, aangezien een arbeidsbepaaling vele oorzaken kan hebben. Wel is bekend dat er bij mannen vaker dan bij vrouwen sprake is van een (licht) verstandelijke beperking (Vandereycken, Hoogduin & Emmelkamp, 2008). Ook ander onderzoek laat een scheve verdeling zien (SEO 2018). De onderwijsinspectie vermeldt bovendien dat iets minder dan driekwart van de leerlingen in het VSO en PrO jongens zijn, wat een logische verklaring biedt voor de percentages in tabel 1.

In figuur 1 is de spreiding ten aanzien van leeftijd weergegeven. Hier zijn opvallende verschillen tussen de gemeenten te zien.



Figuur 1. Leeftijd (n=1351).

Vooraf voor de leeftijdscategorieën van 18-19 jaar geldt dat de percentages van de gemeenten sterk onderling verschillen (van 10-30%), los van gemeente C – waar alle percentages sterk afwijken van de andere 4 gemeenten. Voor 25 jaar en ouder geldt dat voornamelijk gemeente A een andere verdeling laat zien dan de overige gemeentes.

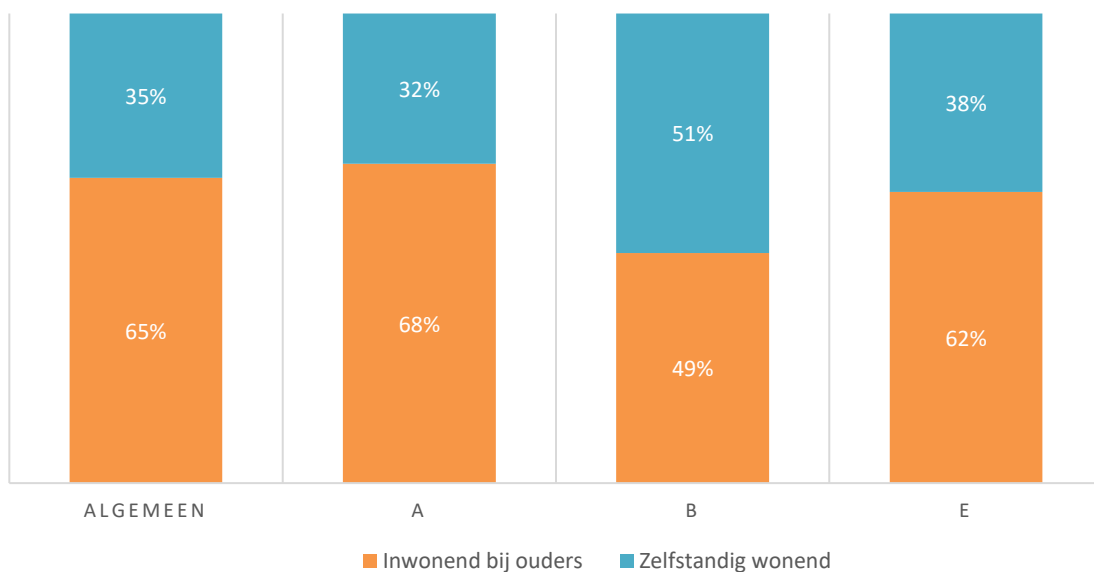
De maximumleeftijd voor het VSO is (20 jaar) en voor het PrO (19 jaar). De relatief hoge percentages jongeren van tussen de 18 en 19 jaar toont dat gemeenten vaak al contact met jongeren hebben voordat of vlak nadat zij school verlaten en dat zij deze jongeren al in hun registratie opnemen. Op de

rol van gemeenten ten aanzien van schoolgaande jongeren in het VSO/PrO komen we verderop in deze rapportage terug.

Het percentage jongeren van onder de 18 is bij de deelnemende gemeenten vrijwel nihil, wat indiceert dat zij voor hun 18^e nauwelijks (geregistreerde) gemeentelijke begeleiding krijgen – maar vanuit school worden begeleid.

Woonsituatie

Een drietal gemeenten kon data leveren ten aanzien van de woonsituatie van de doelgroep. De manier waarop gemeenten de woonsituatie van hun cliënten registreren verschilt dusdanig dat we in figuur 2 alleen het onderscheid (kunnen) maken tussen ‘inwonend bij ouders’ en ‘zelfstandig wonend’.



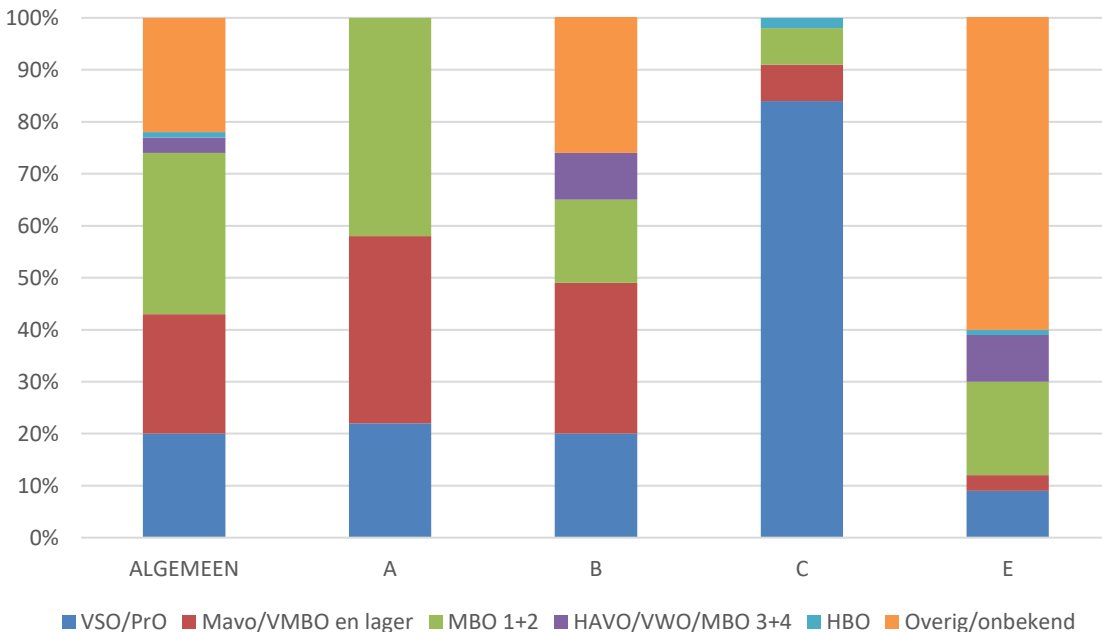
Figuur 2. Woonsituatie

In twee van de drie gemeenten die cijfers hierover aanleverden woont een ruime meerderheid van de geregistreerde jongeren bij de ouders. Overige categorieën voor woonsituaties, die in figuur 2 buiten beschouwing zijn gelaten, waren: wonend in inrichting ter verzorging/verpleging, geen vaste woon- of verblijfplaats (*niet* adresloos), dak- en thuisloos, sociaal pension, onbekend/overig. Belangrijk om te vermelden is dat slechts een klein percentage (< 8%) in de ‘buiten beschouwing’ gelaten categorieën valt. Slechts voor ‘onbekend/overig’ gelden hogere aantallen (een vijfde of meer), wat aangeeft dat de woonsituatie van een deel van deze jongeren bij gemeenten onbekend of niet geregistreerd is.

3. Opleiding en startkwalificatie

In de Monitor zijn de gegevens verwerkt over het (hoogst afgeronde) opleidingsniveau en het wel of niet hebben van een startkwalificatie. Dit geldt voor vier van de vijf deelnemende gemeentes.

Opleidingsniveau



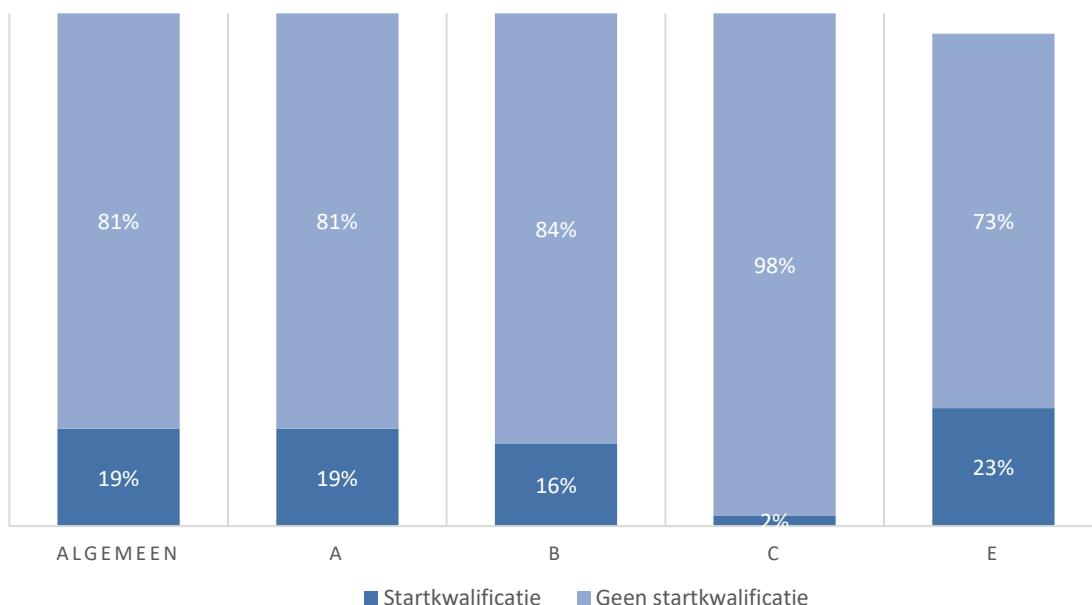
Figuur 3. Hoogste opleidingsniveau

In bovenstaande figuur wordt duidelijk zichtbaar dat er aanzienlijke verschillen zijn in het opleidingsniveau van de jongeren in de gemeentelijke bestanden. Een substantieel deel van de VSO/PrO jongeren, zo kan geconcludeerd worden, gaat naar vervolgonderwijs.

Opvallend is dat bij gemeente C een overgroot deel (73%) van de cliënten als hoogste opleidingsniveau VSO/PrO heeft. Dit is niet verwonderlijk, aangezien van diezelfde gemeente het percentage 18-19 jarigen het hoogste ligt en dus net (of nog net niet) het VSO/PrO verlaten hebben. Het is een indicatie dat deze gemeente haar activiteiten vanaf de invoering van de P-wet heel specifiek op deze groep schoolverlaters heeft gericht.

Startkwalificatie

In figuur 4 is in één oogopslag te zien dat het overgrote deel van de doelgroep van de Monitor niet in het bezit is van een startkwalificatie. Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger en biedt, zo is het algemene inzicht, een betere positie op de arbeidsmarkt (Rijksoverheid, 2018).



Figuur 4. Het wel/niet bezitten van een startkwalificatie

De gegevens uit figuur 4 komen hiermee grotendeels overeen met die van figuur 3, waar zeker 2/3 van de jongeren een opleidingsniveau heeft van MBO 1+2 of lager – helaas is er voor de vergelijking geen onderscheid te maken tussen niveau 1 (geen startkwalificatie) en niveau 2 (wel startkwalificatie). Het gegeven dat 81% van de deelnemende gemeentes geen startkwalificatie heeft, impliceert dat zich hiervan een deel bevindt in de categorie ‘onbekend/overig.’

Uit de toegestuurde data van gemeente A blijkt dat ruim een kwart van de jongeren de opleiding (nog niet) heeft afgerond (zie tabel 2). Deze jongeren zijn hierboven buiten beschouwing gelaten, omdat niet bekend is hoe dit bij de overige gemeentes is. Wel is het voltooien van een (vervolg)opleiding een bekend probleem onder deze doelgroep. Een jongerenconsulent van gemeente E gaf in een interview aan dat een deel van de jongeren te maken heeft met meervoudige problematiek, die onder andere voortkomt uit gebrek aan een sociaal vangnet. Zij kunnen uit beeld raken en zijn moeilijk op te sporen. Tevens heeft (in ieder geval bij gemeente E) een aanzienlijk deel van deze groep een licht verstandelijke beperking. Vervolgonderwijs is voor hen niet altijd haalbaar.

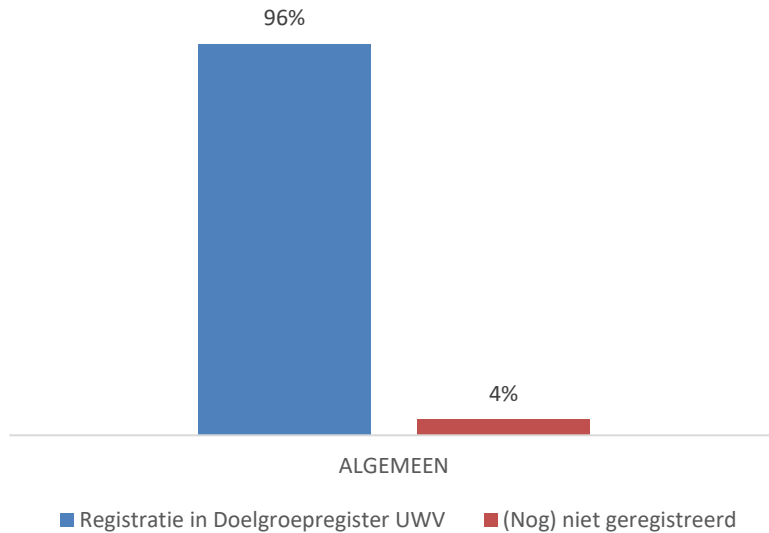
Opleiding	
Voltooid	73%
Onvoltooid	27%

Tabel 2. Verdeling voltooide en onvoltooide opleidingen van gemeente A.

Een alternatieve manier om, zonder diploma van een vooropleiding, aan een startkwalificatie te komen is de entreeopleiding, die één jaar duurt. SEO (2018) schat in haar onderzoek dat ca. 50 procent van de schoolverlaters, merendeel PRO-schoolverlaters, naar het MBO-entreeonderwijs gaat, waarna vervolgens een deel van de leerlingen ook een MBO-2 opleiding volgt. Van gemeente B in de Monitor is bekend dat 22% van de arbeidsbeperkte jongeren via deze weg alsnog een startkwalificatie behaald heeft.

4. Registratie doelgroepregister

Jongeren met een (arbeids)beperking kunnen opgenomen worden in het doelgroepregister wanneer zij “niet in staat zijn om 100% van het wettelijk minimumloon te kunnen verdienen door ziekte of gebrek.” Hiervoor kan men zich registreren via een *Aanvraag beoordeling arbeidsvermogen* van het UWV. Schoolverlaters vanuit het VSO/PrO kunnen direct, zonder deze beoordeling, in het register worden opgenomen. Hiervoor dienen zij zich aan te melden bij het UWV. Wanneer iemand uit het doelgroepregister een baan krijgt, kan de werkgever aanspraak maken op verschillende voorzieningen (o.a. loonkostensubsidie, premiekorting, loonkostenvoordeel en no-riskpolis). In figuur 5 is te zien hoeveel jongeren uit de gemeentelijke bestanden in het doelgroepregister zijn opgenomen.



Figuur 5. Verdeling arbeidsbeperkte jongeren die wel/geen registratie doelgroepregister hebben (n=984).

Het hoge percentage geregistreerden is niet verwonderlijk, gezien de selectiecriteria voor de Monitor. Eén deelnemende gemeente (A) registreert zeer gedetailleerd over de arbeidsbeperking van de cliënten. Zo wordt bijvoorbeeld ook een tijdelijke of vermoedelijke arbeidsbeperking geregistreerd, waardoor iemand tijdig in het gemeentelijk bestand is opgenomen. Daarbij registreert deze gemeente ook de jongeren die in aanmerking komen voor een registratie doelgroepregister via de sluitende aanpak vanuit het VSO/PrO.

5. Uitkering en werk

Het Kabinet heeft samen met sociale partners afgesproken dat in 2026 125.000 (garantie)banen vervuld moeten zijn door werknemers uit het doelgroepregister. Ondanks de inspanningen van veel partijen, geven gemeenten in de interviews aan dat het plaatsen van arbeidsbeperkte jongeren lastig blijft. Dat komt volgens hen onder meer door de functie-eisen van werkgevers, waaraan een groot deel van de doelgroep dikwijls niet voldoet of blijkt te voldoen. De gegevens die hieronder besproken worden schetsen een beeld van de situatie omtrent uitkering en werk.

Uitkering

Jongeren met een (arbeids)beperking kunnen vanuit de Participatiewet een uitkering levensonderhoud ontvangen. Jongeren die direct na school doorstromen naar werk en voldoende inkomsten hebben, komen niet in aanmerking voor een uitkering. Voor de gemeente zijn zij dan 'niet-uitkeringsgerechtigden' (NUG). Of iemand een NUG-er is, is van belang, omdat gemeenten verschillend beleid voeren ten aanzien van de ondersteuning van NUG-ers die al dan niet in het doelgroepenregister zijn opgenomen. Jongeren die een uitkering ontvangen en werk vinden kunnen, afhankelijk van de inkomsten (als gevolg van de omvang van de aanstelling), hun uitkering geheel of gedeeltelijk kwijtraken.

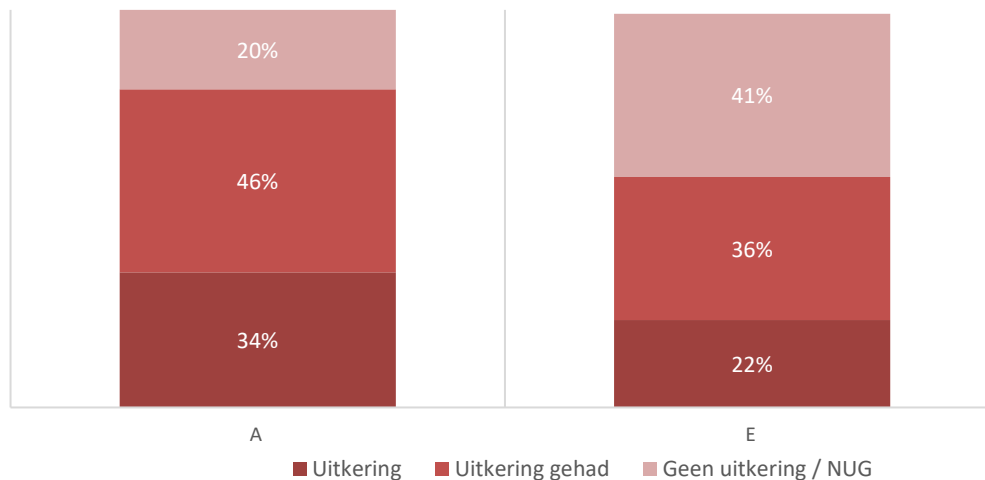
In de Monitor hebben de deelnemende gemeenten de uitkeringsgegevens van hun cliënten op verschillende manieren aangeleverd. Drie gemeenten (A, D en E) hebben de uitkeringsgegevens aangeleverd over de gehele periode 2015-april 2018. Uit deze cijfers blijkt dat gemiddeld meer dan de helft van de jongeren die zijn opgenomen in het doelgroepenregister een uitkering heeft of heeft gehad in deze periode.

Een deel van deze uitkeringsgerechtigden zal de uitkering ontvangen hebben als aanvulling op het verdiende loon uit arbeid (evt. met loonkostensubsidie). De cijfers van gemeente C geven inzicht in de aantallen cliënten die naast hun baan een uitkering ontvangen. Het gaat om een vijfde van de jongeren die op 1 april 2018 ook betaald werk hadden.

Gemeente B heeft de uitkeringscijfers aangeleverd voor de peildatum 1 april 2018. Op die dag had 42% van de doelgroep een volledige of aanvullende uitkering.

De uitkeringscijfers van gemeente A en E zijn goed te vergelijken, omdat ze op exact dezelfde wijze zijn aangeleverd. Deze vergelijking wordt gemaakt in figuur 6.

De figuur laat zien dat van de jongeren in de bestanden die in het doelgroepenregister zijn opgenomen, zo'n 20-30% op 1 april 2018 een uitkering had. Een substantieel van de cliënten had op die datum geen uitkering, maar heeft die in de afgelopen jaren wel gehad (36-46%). De reden van de beëindiging van de uitkering komt verderop nader aan de orde. Opvallend is dat het percentage NUG-ers in het bestand van gemeenten A aanzienlijk lager is dan in gemeente E. Kennelijk levert gemeente E aan meer cliënten zonder uitkering geregistreerde (!) ondersteuning (begeleiding, voorzieningen), waardoor zij als NUG-er wel in het bestand van de gemeente voorkomen.



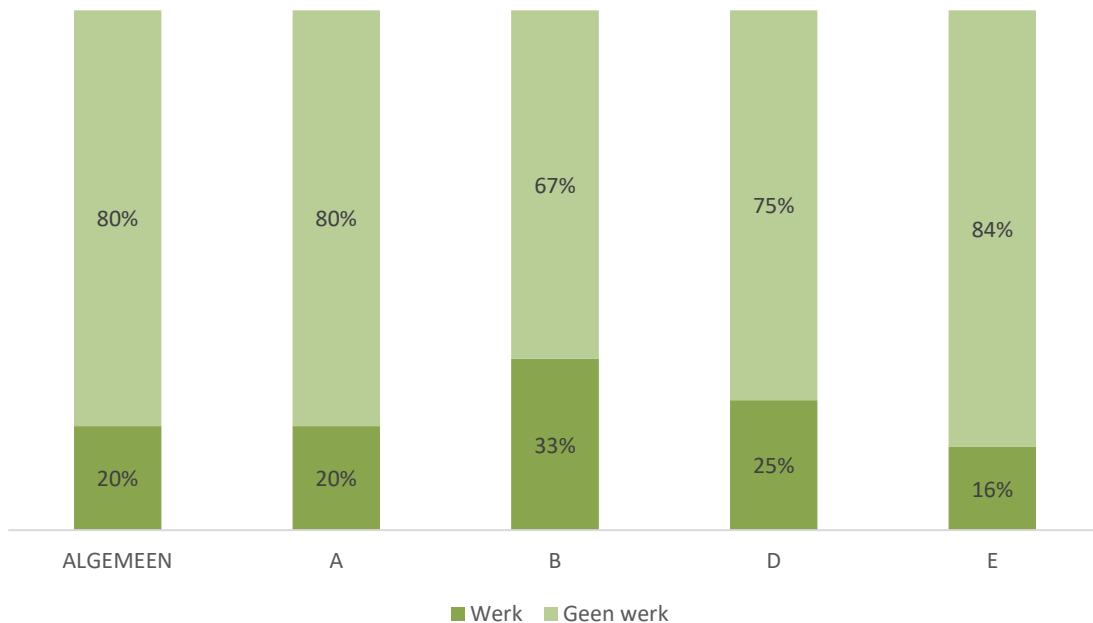
Figuur 6. Uitkeringen in gemeente A en E.

Werk

De Participatiewet heeft onder meer tot doel de deelname aan arbeid van jongeren met een beperking te vergroten. Van alle gemeenten is data verkregen over de werksituatie van de doelgroep. De aangeleverde gegevens zijn uiteenlopend van aard. Twee gemeenten verstrekten informatie over de maanden waarin werkgevers LKS voor een cliënt ontvingen. Hieruit kan in zijn algemeenheid de duur van de arbeidsovereenkomsten worden afgeleid. De derde gemeente leverde de data van het ingaan en beëindigen van de arbeidsovereenkomsten van hun cliënten. De vierde gemeente leverde alleen data over het wel/geen baan hebben van de cliënten en de vijfde gemeente verstreekte informatie over de contractduur van cliënten in jaren (zonder informatie over LKS). Uiteraard zijn er ook arbeidsbeperkte jongeren met werk die geen LKS ontvangen, maar bijvoorbeeld wel ondersteund worden door een jobcoach en zo dus in het bestand van een gemeente terecht zijn gekomen. In de berekening van de percentages 'cliënten met werk' zijn ook deze cliënten meegerekend.

Figuur 7 laat zien hoeveel arbeidsbeperkte jongeren uit de bestanden van de gemeenten (in procenten van het totaal van de doelgroep in het bestand) werk hebben of werk hebben gehad in de periode 2015-1 april 2018¹.

¹ Gemeente C is niet in dit overzicht meegenomen, omdat zij enkel gegevens hebben geleverd van jongeren die werk hebben. Dit levert een 'score' van 100% en daarmee onvergelijkbaar beeld ten opzichte van de andere gemeenten. In de verdere analyse van de gegevens rond betaald werk zijn de gegevens van deze gemeente wel meegenomen.



Figuur 7. Arbeidsbeperkte jongeren met werk in de periode 2015-1 april 2018

Van gemeente D is bij de Monitor alleen het eindresultaat van de gemeentelijke begeleiding bekend (tabel 3).

Eindresultaat	
School / opleiding	7%
Reguliere arbeid	25%
Werkervaringsplek (WEP)	5%
Overig / onbekend	64%

Tabel 3. Eindresultaat van de gemeentelijke begeleiding van gemeente D.

De percentages van de gemeenten komen onderling redelijk overeen. Het percentage van gemiddeld rond de 20% geldt voor de hele periode 2015-1 april 2018.

Op de peildatum 1 april 2108 had 12% van de jongeren in de bestanden van de vijf gemeenten gezamenlijk werk. De zesde gemeente in het onderzoek wijkt van dit gemiddelde af. Van de cliënten in het doelgroepregister, had in deze gemeente 24% werk op 1 april 2018 (Tabel 4).

Werk gebaseerd op LKS-gegevens	
Ja	24%
Nee	76%

Tabel 4. Arbeidsbeperkte jongeren die werk hebben in gemeente F (gebaseerd op wel /wel/geen LKS)

Onderzoek van SEO (2018) laat zien dat 27% van de VSO/PrO schoolverlaters van 18 en 19 jaar in 2015 en 2016 een baan vond in het jaar van afronding van de opleiding. Het merendeel daarvan is, volgens dit

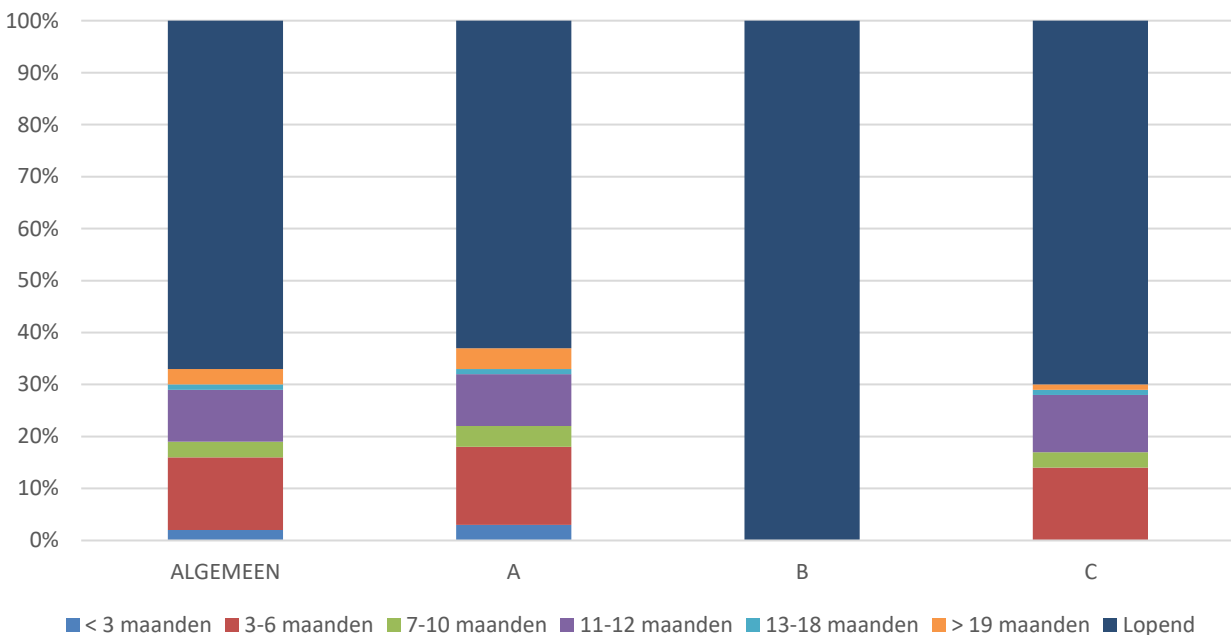
onderzoek, afkomstig van het PrO-onderwijs. De meeste jongeren van die leeftijd zaten in 2015 en 2016 nog op school (60%).

In de Monitor vinden zien we dat zo'n 20% van de jongeren uit de bestanden van gemeenten in de (langere) periode 2015-april 2018 werk heeft gehad of nog heeft. Het percentage werkzame jongeren uit de bestanden op 1 april 2018 ligt aanmerkelijk lager (12%), hetgeen wijst op de beperkte duurzaamheid van de plaatsingen.

Dat de duurzaamheid van contracten van de jongeren uit gemeentelijke bestanden laag is, heeft mogelijk te maken met het feit dat juist de meest kwetsbare en moeilijk te plaatsen jongeren in begeleiding komen bij de gemeenten. Jongeren die direct na school doorstromen, maken veelal geen deel uit van de gemeentelijke bestanden. Hier gaan we in de volgende alinea's nader op in.

Duur van de dienstverbanden

Voor het doorgronden van de situatie van jongeren met een beperking is het belangrijk dieper in te gaan op de contracten van hen die werk hebben of hebben gehad. Figuur 8 bevat informatie over twee onderwerpen. In de eerste plaats laat de figuur zien dat de meeste jongeren die volgens de data werk hebben of hebben gehad op 1 april 2018 nog werkzaam waren (ruim 60%). Hoe lang de contracten van deze jongeren al lopen en of deze derhalve duurzaam zijn kan niet uit deze figuur worden afgeleid. Dat gebeurt in figuur 9. Van de beëindigde contracten is de gemiddelde duur ook in figuur 8 weergegeven.



Figuur 8. Duur van de arbeidsovereenkomst voor gemeente A, B en C

Van gemeente E is eveneens bekend hoe lang jongeren werken, maar enkel in jaren (tabel 5). Of het om reeds beëindigde of nog lopende arbeidsovereenkomsten gaat is niet bekend.

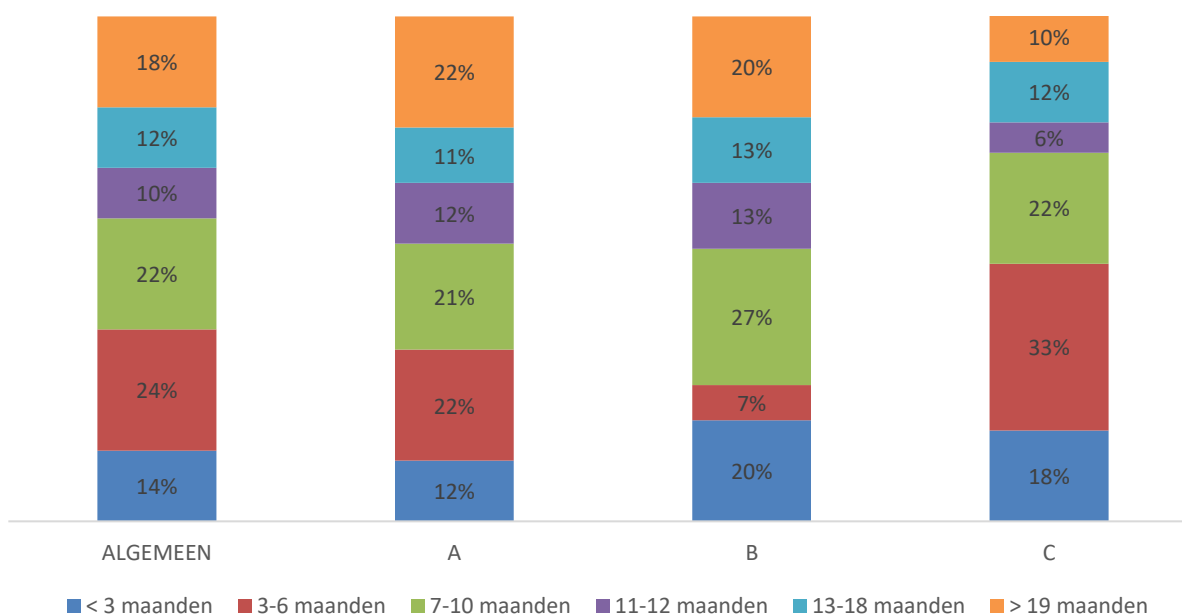
Duur dienstverband (jaren)	
1	57%
2	13%
3	15%
4 of meer	15%

Tabel 5. Duur van het dienstverband in jaren, gemeente E –

Ten aanzien van de inmiddels beëindigde contracten kan de informatie uit figuur 8 en tabel 5 als volgt worden geduid. Als een overeenkomst wordt beëindigd of niet wordt verlengd, gebeurt dit in de meeste gevallen na 3-6 maanden of na 11-12 maanden. Dit zijn mogelijk de kantelpunten waarop werkgevers ervoor kiezen het werken met de arbeidsbeperkte jongere(n) niet voort te zetten. Het kan voorkomen dat er geen goede ‘match’ was of dat, zoals een jongerenconsulent van gemeente E vertelde, één of beide partijen andere verwachtingen hadden van de arbeidsrelatie.

Gemeenten gaven tijdens de reflectiebijeenkomst aan dat in de praktijk relatief veel contracten van andere categorieën gemeentelijke cliënten beëindigd worden na 23 maanden. Dit heeft te maken met de ins and outs van de Wet Werk en Zekerheid. Dit ‘kantelpunt’ komt niet expliciet naar voren bij de analyse van de gegevens uit de Monitor. Dit kan ermee te maken dat veel jongeren pas relatief recent in het bestand van de gemeenten zijn opgenomen en velen nog niet de, voor de arbeidsovereenkomst, kritische grens van 24 maanden bereikt hebben.

Gelukkig loopt een deel van de contracten veel langer door dan 6 of 12 maanden. Figuur 9 toont de duur van de contracten die op 1 april 2018 ‘lopend’ waren.



Figuur 9. Duur van de nog lopende arbeidsovereenkomst voor gemeente A, B en C

De percentages in figuur 9 tonen dat de duur van de lopende contracten uiteenloopt, zowel tussen als binnen de gemeenten. Een aanzienlijk deel van de jongeren (30%) met een lopend contract op 1 april 2018 was al minimaal 13 maanden in dienst. Dit betekent dat ze mogelijk één of meer contractverleningen hebben gehad en volgens de ‘gebruikelijke’ definities duurzaam geplaatst zijn. Een groot deel (48%) bevond zich op 1 april 2018 nog in de beginfase van hun dienstbetrekking (tot 6 maanden).

Duurzaamheid van de praktijkroute

Sinds januari 2017 biedt de ‘praktijkroute’ de mogelijkheid dat werkenden alsnog in het doelgroepregister worden opgenomen. Dat zijn jongeren die bijvoorbeeld direct na school zijn doorgestroomd naar betaalde arbeid. Uit het bestand van gemeente A blijkt dat de jongeren die via de praktijkroute in het doelgroepregister zijn opgenomen langduriger arbeidsrelaties hebben dan jongeren die eerst na toekenning van een loonwaardebepaling en loonkostensubsidie naar een baan worden begeleid. Van alle jongeren die op deze manier aan een baan kwamen bleek op 1 april 2018 het contract na maximaal 12 maanden te zijn beëindigd. Van de jongeren uit de praktijkroute was op die datum nog 69% aan het werk.

Reden voor beëindiging

Over de redenen van beëindiging van contracten bleek het moeilijk data te verkrijgen. Van twee gemeenten kregen we (beperkte) informatie. Statistisch gezien hebben deze gegevens, gezien de kleine aantallen, weinig kracht. Wel geven ze een beeld van mogelijke redenen/oorzaken van het al dan niet voortzetten van de werkzaamheden door de werkgever of werknemer.

Gemeente A kon van 28% van de jongeren met werk informatie leveren over het verloop van de contractrelatie.

Verloop arbeidsovereenkomst	
AO wordt verlengd: geen sprake meer van beperkte loonwaarde	2%
AO wordt verlengd: verlenging LWS	12%
Werkgever stopt de AO: wil geen contract voor onbepaalde tijd aanbieden	5%
Werkgever stopt de AO: overige / onbekende redenen	65%
Werknemer stopt de AO	16%

Tabel 6. Verloop van de arbeidsovereenkomsten in gemeente A.

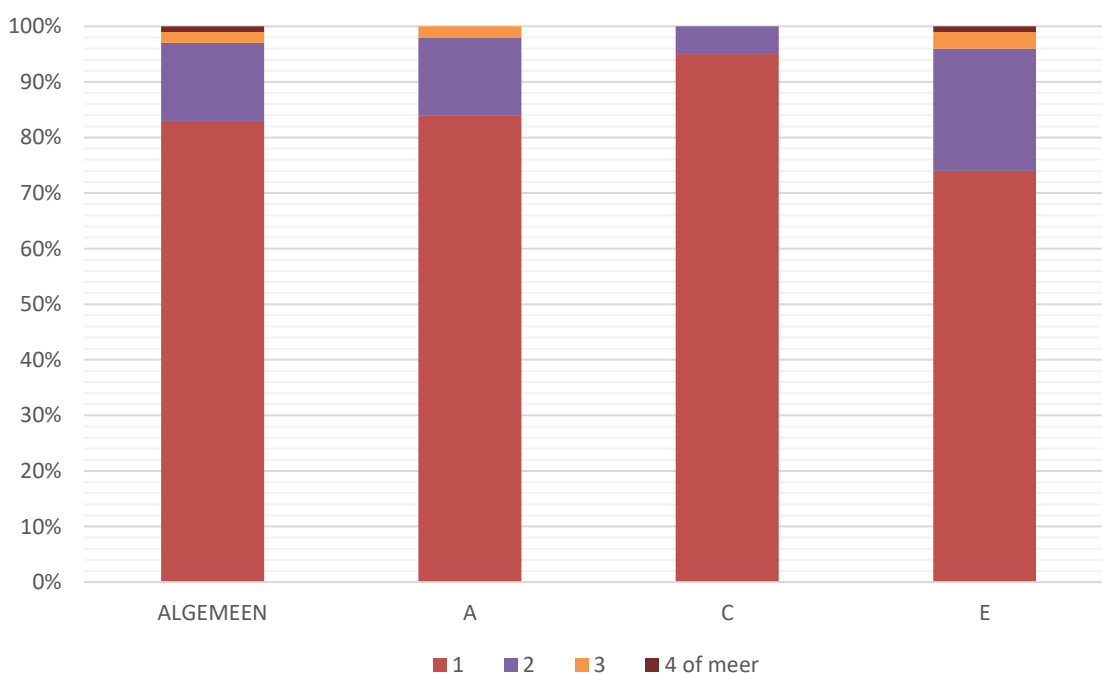
Gemeente C kon van alle jongeren met werk deze informatie leveren. Een opvallend ‘verloop’ is ‘AO voor onbepaalde tijd (met behoud LKS):’ deze jongeren hebben een vast contract gekregen.

Verloop arbeidsovereenkomst	
AO wordt verlengd: geen sprake meer van beperkte loonwaarde	1%
AO wordt verlengd: verlenging LKS	48%
AO voor onbepaalde tijd (met behoud LKS)	13%
Werkgever stopt de AO: geen financiële ruimte meer	3%
Werkgever stopt de AO: wil geen contract voor onbepaalde tijd aanbieden	-
Werkgever stopt de AO: overige / onbekende redenen	4%
Werknemer stopt de AO	-
Overig / onbekend / pas eerste contract	25%
Gaat (elders) regulier in dienst	5%

Tabel 7. Verloop van de eerste en tweede arbeidsovereenkomst in gemeente C.

Verschillende werkgevers en omvang contracten

Aanvullend op de informatie die bekend is over de werksituatie van arbeidsbeperkte jongeren, kan wat gezegd worden over het aantal werkgevers dat zij gehad hebben en hoeveel uren per week zij werken of gewerkt hebben. Omdat hierover relatief weinig data is geleverd, biedt het overzicht in figuur 11 slechts een indicatie op basis van gegevens van ruim 250 jongeren.



Figuur 11. Aantal werkgevers voor het totale aantal contracten

Figuur 11 is een indicatie dat het overgrote deel van de jongeren één werkgever/baan heeft gehad. Dat is opmerkelijk, omdat uit de interviews met diverse professionals een ander beeld naar voren komt. Zij spreken over een draaideurcultuur die zich ontwikkelt rond jongeren met een beperking. Wellicht heeft

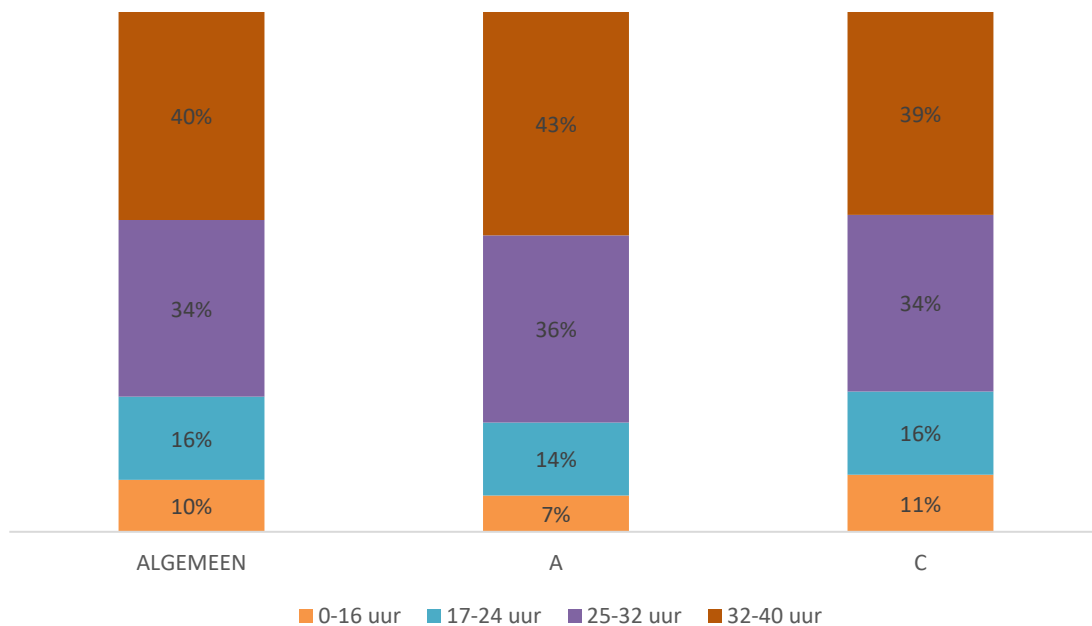
dit afwijkende beeld te maken met de beperkte gegevens die de gemeenten over het verloop van de arbeidsrelaties van de jongeren registreren.

Naast het aantal verschillende werkgevers is van gemeente C ook het aantal contractverlengingen bekend (tabel 8).

Contractverlengingen	
(nog) geen	71%
1	25%
2	4%

Tabel 8. Aantal contractverlengingen per cliënt in gemeente C.

Van twee gemeenten is bekend hoeveel uren per week de gemiddelde arbeidsovereenkomst beslaat (figuur 12). Gezien het kleine aantal observaties kunnen er geen harde conclusies aan deze informatie ontleend worden, maar is ook dit slechts een indicatie.



Figuur 12. Werk in uren per week voor gemeente A en C

Figuur 12 is een indicatie dat veel jongeren die werk vinden, naar omvang, substantiële arbeidscontracten krijgen.

6. Instrumenten, voorzieningen en sluitende aanpak

Instrumenten en voorzieningen

Het was moeilijk om van gemeenten (vergelijkbare) gegevens te krijgen over de instrumenten en voorzieningen die ze inzetten bij het ondersteunen van jongeren met een beperking. Dit heeft er mee te maken dat veel diensten zelf door gemeenten worden aangeboden. Omdat geen formele inkoop van deze diensten plaatsvindt, wordt de inzet van deze diensten vaak niet op cliëntniveau geregistreerd. Analyses op basis van gemeentelijke bestanden en CBS-statistieken van ingekochte diensten geven een vertekend en onderschattend beeld wat betreft de inzet van gemeenten voor de doelgroep.

Verder hebben de aangeboden diensten vaak een 'colour locale', waardoor de inzet ervan moeilijk tussen gemeenten te vergelijken is. Zo is de jobcoach in de ene gemeente zowel betrokken bij de bemiddeling naar werk als bij de begeleiding op een verworven werkplek, terwijl deze in de andere gemeente voornamelijk voor het laatste wordt ingezet (en eventueel geregistreerd).

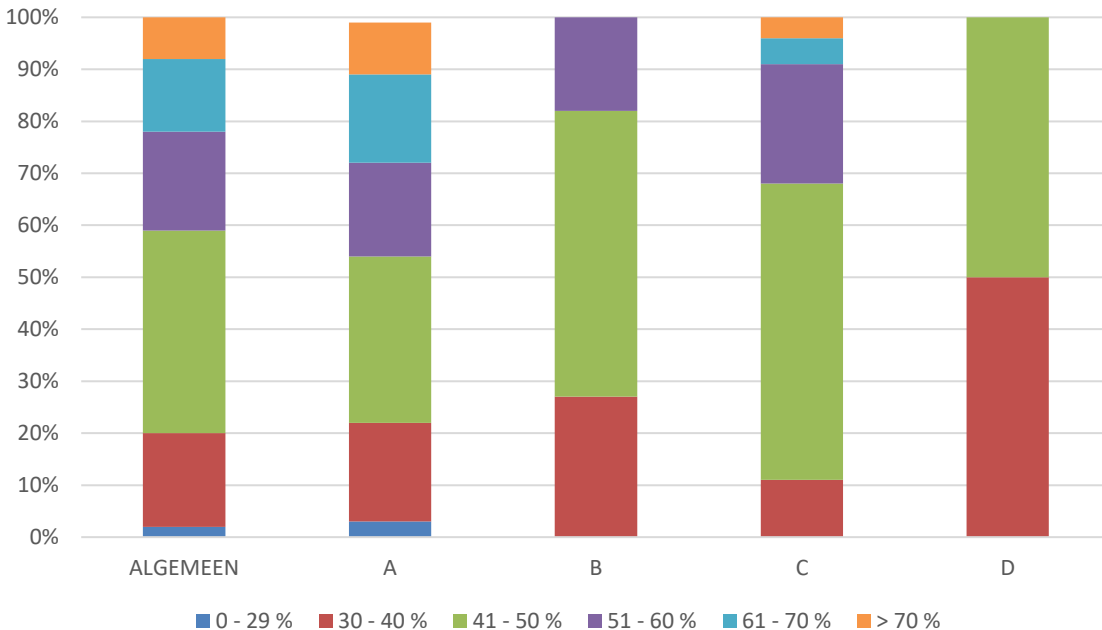
Ten slotte bieden gemeenten ondersteuning aan waarvan het sowieso de vraag is of deze onder re-integratievoorzieningen geschaard (moeten) worden. Denk aan instrumenten en methoden om iemand 'werkfit' te maken of zijn thuissituatie te stabiliseren.

Van twee gemeenten kregen we cijfers waaruit de verhouding is af te leiden tussen ingekochte diensten en diensten die zij zelf aanbieden. In beide gemeenten werd 2/3 of meer van de ingezette diensten aangeboden door eigen medewerkers en niet ingekocht bij marktpartijen.

Loonkostensubsidie en loonwaardebepaling

Eén van de voorzieningen voor de doelgroep is de loonkostensubsidie (LKS). Een werkgever kan die aanvragen voor de werknemer als deze minder dan het minimumloon kan verdienen. Dit is bijvoorbeeld het geval als een jongere meer tijd nodig heeft dan 'reguliere' werknemers om taken uit te voeren. De werkgever hoeft de arbeidsbeperkte werknemer alleen loon te betalen voor de geleverde arbeid. De rest wordt dan (tot maximaal 70% van het minimumloon) aangevuld door de gemeente. Hoeveel iemand kan werken en hoeveel de subsidie bedraagt wordt bepaald via een *loonwaardebepaling (LWB)*.

Van gemeenten A, C en E is bekend voor welke jongeren er LKS is toegekend (tabel 6). Verder is van gemeenten A, B, C en D bekend hoe hoog de berekende LWB's gemiddeld waren in. Deze verdeling is weergegeven in figuur 13. Vermeld moet worden dat niet van alle arbeidsbeperkte jongeren met werk de LWB bekend was bij de Monitor.



Figuur 13. Bepaalde loonwaarde in het bestand

Een LWB kan herhaald worden. Het arbeidsvermogen (of de productiviteit) kan immers veranderen, bijvoorbeeld als iemand ergens gedurende langere tijd werkt. Voor deze algemene rapportage van de Monitor zijn alle geregistreerde vastgestelde LWB's bij elkaar gevoegd.

Figuur 13 laat zien dat de voor de meeste cliënten (tegen de 50%) de loonwaarde is bepaald op 41 tot 50%. Het percentage cliënten met een lagere loonwaarde is ook aanzienlijk. Ca 20% van de cliënten in de Monitor heeft een loonwaarde van 30-40%.

Sluitende aanpak VSO/PrO

Alle deelnemende gemeenten werken met een sluitende aanpak, waarbij er sprake is van een nauwe samenwerking tussen de gemeente en VSO/PrO-scholen. Jongerencoaches gaan hier bijvoorbeeld langs om contact leggen met toekomstige schoolverlaters en hen te informeren over de gemeentelijke ondersteuning die zij mogelijk kunnen krijgen. Hiermee proberen zij onder meer te voorkomen dat de jongeren na school buiten beeld raken.

De jongerenconsulent van gemeente E vertelde hoe zij te werk gaat in de samenwerking met de VSO/PrO-scholen. Het voornaamste doel hiermee is dat de gemeente 'risicogevallen' extra kan begeleiden. De scholen vervullen zelf een grote rol in het vervolg van de loopbaan van hun leerlingen. Er kunnen in wezen vier groepen worden onderscheiden:

1. Jongeren die na school direct uitstromen naar werk (begeleiding vanuit school);
2. Jongeren die doorstromen naar vervolgonderwijs (begeleiding vanuit school);
3. Jongeren die doorstromen naar dagbesteding (WMO);
4. Jongeren die geen werk/onderwijs gaan doen (gemeentelijke begeleiding). Zij zijn (nog) niet klaar voor de arbeidsmarkt en kunnen geen vervolgonderwijs aan. Zij krijgen, indien mogelijk, een uitkering en/of begeleiding. Het Jongerenloket is in dit geval de partij die het 'voorwerk' doet en hen, middels bijvoorbeeld trainingen, voorbereid op de arbeidsmarkt. Daarna kan er bijvoorbeeld een jobcoach ingezet worden voor de verdere (laatste) stappen naar werk.

Doel van deze procedure is om jongeren die dreigen (of een vergrote kans hebben) om uit te vallen tijdig in het vizier te krijgen. Ook 'risicovolle' jongeren die wel naar onderwijs doorstromen, blijven onder extra toezicht door het speciale team dat is ingezet voor het MBO. Dit zijn grotendeels preventieve maatregelen. Door de andere deelnemende gemeenten van de Monitor is een vergelijkbare aanpak benoemd.

Aan een samenwerking met het MBO wordt gewerkt door de gemeenten, waarbij is aangegeven dat dit nog voor verbetering vatbaar is. Een vervolgopleiding kan voor deze doelgroep qua niveau te veel zijn en vraagt bovendien een bepaalde mate van zelfstandigheid – wat veel van deze jongeren vergt. Uit ervaring is gebleken, zo leren wij uit de interviews, dat hier regelmatig arbeidsbeperkte jongeren uitvallen en buiten beeld raken.

Beschut werk

We kregen van de deelnemende gemeenten geen informatie over de inzet van nieuw beschut werk voor de doelgroep. Tijdens de reflectiebijeenkomst bleek de registratie van beschut werk (ook ten behoeve van de CBS-statistieken) in sommige gemeenten niet vlekkeloos te verlopen.

De bespreking van dit onderwerp maakte sowieso het nodige los, omdat gemeenten zich belemmerd voelen om het beleid en hun inspanningen rond beschut werk in te passen in de brede benadering van de participatieproblematiek van de doelgroep. Het feit dat door het Rijk opgelegde aantallen moeten worden behaald, doorkruist, zo menen diverse gemeentelijke functionarissen, het integrale beleid dat zij willen voeren ten aanzien van de onderlinge aansluiting van arbeidsmatige dagbesteding, beschut werk en regulier werk (al dan niet met LKS). Het onderscheid tussen de verschillende participatiemogelijkheden dreigt, zo werd gesteld, vooral een 'Haags' probleem/perspectief te worden dat door een deel van de doelgroep niet als zodanig wordt herkend of beleefd.

7. Invloed van ondersteuning en inzet van voorzieningen

Het is op basis van de beschikbare cijfers niet duidelijk welke ondersteuning van de gemeenten (waarvan gemiddeld zo'n 20% uit de bestanden, deels tijdelijk, werk heeft gekregen) bijdraagt aan de uiteindelijke verwerving van betaald werk en andere vormen van participatie door de doelgroep. SEO berekent dat de uitstroom naar betaald werk van de doelgroep, in vergelijking met de periode vóór de invoering van de P-wet, in de periode 2015-2016 met ca. 5-procentpunten is toegenomen voor zowel VSO-Pro-jongeren als voor de overige mensen met een beperking die vanaf 2015 onder de P-wet vallen. Deze stijging geldt voor de VSO/PrO-jongeren die in 2015 en 2016 van school afkwamen. De uitstroomcijfers worden de komende jaren interessanter, omdat dan CBS-cijfers beschikbaar komen over 2017 en 2018. Dat zijn de jaren waarin de eerste volledige groep jongeren met een VSO/PrO-opleiding (tot en met 19 jaar) de opleiding heeft afgerond.

Hoe de dienstverlening er op gemeentelijk niveau in de jaren na de invoering van de P-wet is vormgegeven en uitgevoerd, hoe de dienstverlening per gemeente verschilt en wat de invloed is (geweest) van de gemeentelijke dienstverlening op de aard en de realisatie van de uitstroom, is op basis van het beschikbare onderzoeksmateriaal, inclusief de voorliggende monitor, niet vast te stellen.

Tijdens de reflectiebijeenkomst kon hierover het volgende worden opgetekend:

- Het is evident dat gemeenten in de eerste jaren na de invoering van de P-wet tijd nodig hebben gehad om de dienstverlening rond de arbeidsmarktintegratie van jongeren met een beperking op te starten.
- Diverse gemeenten geven aan al een of enkele jaren voorafgaand aan de invoering van de P-wet te zijn begonnen met het aansluiten bij de structurele gemeentelijke overleggen met VSO/PrOP-scholen, toen nog gevoerd door UWV. Dit is volgens gemeenten een effectieve vorm van dienstverlening die ook in de loop der jaren is doorontwikkeld en landelijk is verspreid. Hetzelfde geldt voor de inspanningen ten aanzien van jongeren die in het verleden in aanmerking kwamen voor de WSW. Ook over hen voerden gemeenten al langere tijd gesprekken gedurende de schoolperiode met de scholen en UWV. Deze gesprekken vinden nog steeds plaats, hoewel het in deze tijd gaat over de uitstroom naar regulier werk, beschut werk of (arbeidsmatige) dagbesteding.
- CBS-statistieken geven onvoldoende informatie over de dienstverlening van gemeenten aan de doelgroep, omdat:
 - De dienstverlening begint vaak al tijdens de schoolperiode. Deze dienstverlening is wezenlijk voor de directe uitstroom van school naar werk en kan niet worden geregistreerd ten behoeve CBS-statistieken
 - Een deel van de inspanningen die gemeenten plegen voor de doelgroep kan niet worden geregistreerd ten behoeve van de CBS-statistieken. Het gaat dan het om de gesprekken van werk- en jobcoaches met cliënten, maar ook om het inzetten van instrumenten die deel uitmaken van de toeleiding naar werk of participatie. Een deel van de gemeenten registreert deze activiteiten als 'jobcoaching', hoewel dit niet conform de richtlijnen van CBS is. Activiteiten die door eigen medewerkers (zoals interne jobcoaches) worden verricht worden niet in alle gemeenten op cliëntniveau geregistreerd
 - CBS cijfers lopen, om technische redenen, in tijd behoorlijk achter de feiten aan. Dat is met name in een periode na de omslag naar en implementatie van nieuw beleid en uitvoering lastig. Hierdoor wordt een politieke discussie over actuele prestaties en uitgeoefende verantwoordelijkheden vaak gevoerd op basis van (te) oude data.

Oude en nieuwe SRG

Onderzoek op basis van CBS-statistieken zal de komende jaren niet tegemoetkomen aan de bezwaren van de gemeenten. Belangrijkste statistiek van het CBS voor dit type onderzoek is de statistiek re-integratie gemeenten (SRG) waarvoor gemeenten data aanleveren over verstrekte voorzieningen en verrichte inspanningen. Deze statistiek biedt, zo kan geconcludeerd worden, (te) beperkte mogelijkheden om inspanningen voor de doelgroep te registreren. Het is dan ook goed dat in 2019 de SRG aanzienlijk wordt uitgebreid en meer gegevens over de inspanningen van de gemeenten in de statistiek worden opgenomen. Tabel 2 uit de SRG handleiding 2019 geeft inzicht in het verschil in tussen de dataverzameling tot 2019 en de dataverzameling vanaf 2019.

Tabel 2. Overzicht typen voorzieningen 2019.

UITVRAAG 2019		UITVRAAG 2018	
Code	Type voorziening	Code	Type voorziening
	FINANCIËLE COMPENSATIE		
10	Loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet	04	Loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet
11	Forfaitaire loonkostensubsidie	41	Forfaitaire loonkostensubsidie
12	Tijdelijke loonkostensubsidie	01	Tijdelijke loonkostensubsidie
	WERKPLEKKEN		
20	WIW/ID-baan	02	WIW/ID-banen
21	Beschut werk	05	Beschut werk
22	Participatieplaats	03	Participatieplaatsen
23	Proefplaatsing t.b.v. loonwaardebepaling		
29	Overige werkplekken		
	ONDERSTEUNING OP DE WERKPLEK		
30	Jobcoach/begeleiding op de werkplek	06	Begeleiding op werkkring/job-coach
31	Werkplekaanpassing		
	VOORZIENING NAAR WERK OF NAAR PARTICIPATIE		
40	Coaching naar werk of naar participatie		
42	Training/cursus/opleiding		
43	Vrijwilligerswerk		
49	Overige sociale activering		
	FACILITERENDE VOORZIENINGEN		
50	Vervoersvoorziening	07	Vervoersvoorziening (woon-werk)
59	Overige faciliterende voorziening	08	Andere voorziening voor arbeidsbeperkten
	ANDERS		
60	Uitbesteed én onbekend		
98	Niet nader in te delen	99	Overige voorziening

Tabel afkomstig uit de CBS richtlijnen SRG 2019

De tabel laat zien dat de SRG in de toekomst een gedetailleerder en realistischer beeld gaat geven van de verrichte inspanningen ten behoeve van de re-integratie van (onder meer) de jongeren met een beperking. Onderzoeken die gebaseerd worden op de SRG zullen in de toekomst (naar verwachting vanaf 2021) meer inzicht bieden in de (omvang en mogelijk de effectiviteit van de) inspanningen van gemeenten.

Toch zal het beeld van de inspanningen van gemeenten (en anderen) voor de doelgroep niet volledig zijn. Ook in de toekomst zullen de volgende inspanningen geen deel uitmaken van de SRG

- Bespreking, monitoring en begeleiding van jongeren met een beperking door gemeenten tijdens hun schoolperiode (t/m 19 jaar)

- Uitvoering van afspraken tussen gemeenten en scholen over de begeleiding vanuit school na plaatsing of deelname aan vervolgonderwijs (nazorg)
- Een deel van de begeleiding door de jobcoach/werkmatcher (intake, diagnosegesprekken en –middelen, monitoring deelname vervolgonderwijs)
- Werkmatchingsactiviteiten van de klantmanager/werkmatcher (bijvoorbeeld richting WSP of (potentiële) werkgever/participatieplaats, netwerkactiviteiten, etc.)
- Alle inspanningen in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) die deel uitmaken van een traject richting betaald werk, beschut werk of participatie (bijvoorbeeld arbeidsmatige dagbesteding).

Naar een (eigen) benchmark

Een laatste opmerking die kan worden gemaakt ten aanzien van de invloed van de gemeentelijke inspanningen is dat deze op basis van CBS statistieken voornamelijk een landelijk beeld geeft. Ook verdergaande analyses, op basis van gekoppelde CBS-bestanden bieden over het algemeen een beeld van de landelijke ontwikkeling ten behoeve van landelijke beleidsevaluaties en nieuwe beleidsontwikkelingen.

De deelnemende gemeenten geven aan behoefte te hebben aan cijfers en analyses over hun eigen beleidsuitvoering en resultaten. Dit zowel ten behoeve van de lokale verantwoording als om van te leren. Daarvoor vinden zij het van belang zij zelf kunnen aangeven welke analyses (ook) interessant zijn en eventueel met eigen data kunnen aanvullen. Daarnaast is het voor de verantwoording en voor het leren van belang dat gemeenten hun uitvoering en resultaten kunnen vergelijken met andere gemeenten.

Gemeenten en onderzoekers geven aan dat het benutten van CBS-bestanden voor dat doel zeer prijzig is. Veel gemeenten beschikken niet over voldoende capaciteit en/of middelen om dergelijk onderzoek regelmatig uit te kunnen (laten) voeren.

De, in financiële termen, laagdrempelige toegankelijkheid van de CBS-statistieken zal de verantwoording en het leereffect op lokaal niveau aanzienlijk kunnen verhogen.

8. Samenvatting en discussie

Samenvatting

De monitor behelst de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van jongeren zonder startkwalificatie en/of opname in het doelgroepregister vanaf 1 januari 2015 tot 1 april 2018.

Veel van deze jongeren krijgen tijdens en na afronding van het VSO/PrO-onderwijs, eventueel gevolgd door MBO-onderwijs, ondersteuning van hun gemeente om de (arbeids)participatie te bevorderen. Van de jongeren met ondersteuning in de bestanden van de deelnemende gemeenten heeft 80% geen startkwalificatie.

Van de jongeren in de bestanden is in de periode 2015-1 april 2018) gemiddeld zo'n 20% aan werk gekomen. Dit percentage komt naast het aandeel jongeren dat zonder begeleiding van (en inschrijving bij) de gemeente aan werk komt, veelal direct na afronding van school. In totaal lag het percentage schoolverlaters met een baan onder de P-wet volgens onderzoek van SEO (2018), berekend over 2015 en 2016, op 27%.

Het gaat in veel gevallen om grote arbeidscontracten van meer dan 24 uur. De duurzaamheid van het werk is echter beperkt. Hoewel ca. 20% van de jongeren in de bestanden naar werk is begeleid, bleek aan het einde van onze meting (april 2018) 12% betaald werk te verrichten.

Bij veel werkgevers ligt na een half of een heel jaar het 'kantelmoment' om wel of niet over te gaan tot een langdurige arbeidsovereenkomst. In een enkele gemeente is het aantal duurzame plaatsingen relatief hoog. Maar duurzaamheid van de contracten is vooralsnog beperkt. De bevindingen in deze Monitor ten aanzien van de duurzaamheid van contracten voor jongeren uit de 'praktijkroute', zijn een aanwijzing dat directe aansluiting van werk op de opleiding leidt tot de meest duurzame plaatsingen.

Cijfers van gemeente C geven een indicatie dat een substantieel deel van de werkende jongeren met een beperking ook een aanvullende uitkering ontvangt (al dan niet naast de LKS voor de werkgever). In deze gemeente ging het om een vijfde van de jongeren die op 1 april 2018 ook betaald werk hadden.

De deelnemende gemeenten hebben allemaal een werkwijze om de jongeren, nog voordat zijn van school afkomen, in beeld te hebben. Daarnaast bieden ze de nodige ondersteuning. Deze ondersteuning bestaat veelal uit eigen activiteiten, zoals (gemeentelijke) jobcoaching en intensieve begeleiding.

Uit de cijfers en de interviews komt naar voren dat gemeenten onderling aanzienlijk (kunnen) verschillen wat betreft de ondersteuning die geboden wordt aan NUG-ers. Dat kan te maken hebben met de rol ie anderen, bijvoorbeeld scholen spelen bij de begeleiding van de jongeren en met het verschil in manier van registreren van diensten voor de doelgroep en derhalve met het moment van opname in de gemeentelijke registratie.

Het instrument loonkostensubsidie wordt regelmatig ingezet. De gemiddelde hoogte van de ingezette loonkostensubsidie varieert sterk tussen de deelnemende gemeenten. Voor meer dan de helft van het gehele bestand van de vijf gemeenten gezamenlijk ligt de loonwaarde onder de 50%. In een enkele gemeente ligt dit percentage aanzienlijk hoger.

Het is lastig om op basis van deze monitor conclusies te trekken over de effectiviteit van de prikkelwerking van de nieuwe Participatiewet en de invloed van de ondersteuning van gemeenten op de

aard en omvang van uitstroom. Daarvoor wordt op microniveau te weinig (vergelijkbare) data vastgelegd over de dagelijkse werkzaamheden van gemeenten voor de cliënten uit de doelgroep. Daarnaast lopen ook de (registratie)definities van de verschillende manieren van ondersteuning te veel uiteen om eenduidige, betrouwbare conclusies te kunnen trekken.

Discussie

Bij het verzamelen, bespreken en analyseren van de data voor de Monitor zijn we tegen een aantal zaken aangelopen die ons inziens nader besproken kunnen/moeten worden.

Volledigheid, kwaliteit en vindbaarheid van data

In de eerste plaats geldt dit de kwaliteit van de registraties. Waar registratie noodzakelijk is voor bijvoorbeeld uitkeringsverstrekking, datalevering aan CBS of betaling van aanbieders, is het aannemelijk dat professionals en ondersteuners hun verrichtingen goed registreren. Maar deze verrichtingen zijn vaak maar een beperkt deel van alle diensten en contacten die professionals voor c.q. met hun cliënten uitvoeren. De andere activiteiten worden niet in alle gemeenten geregistreerd en als dit wel het geval is, gebeurt dit veelal niet op cliëntniveau en niet altijd even nauwkeurig. Verder verschillen soms de definities van de te registreren diensten. Bijvoorbeeld als het gaat om de inzet van jobcoaching. Dit alles maakt onderzoek naar de effectiviteit van de dienstverlening en derhalve ook naar het effect van de prikkel in de P-wet op het gedrag van cliënten erg moeilijk en onbetrouwbaar. De uitbreiding van de belangrijkste statistiek, de SRG, in 2019, gaat op den duur dit probleem ondervangen, maar zeker niet volledig. Aanvullend onderzoek blijft nodig.

Terugkoppeling binnen organisaties

Het is opvallend dat diverse contactpersonen bij gemeenten aan wie we data vroegen zelf dicht tegen de dagelijkse uitvoering van de dienstverlening aan zitten, niet op de hoogte zijn van beschikbare data, laat staan beschikken over (management)rapportages over het verloop en de resultaten van de dienstverlening aan de doelgroep. Een aantal van de contactpersonen gaf aan, ondanks goede wil en belangstelling voor de Monitor, met geen mogelijkheid de gevraagde cijfers boven water te kunnen krijgen.

Hierbij valt op te merken dat gemeenten er over het algemeen wel in slagen de (vereiste) gegevens aan het CBS te leveren. Wij hebben de indruk dat deze taak vooral belegd is bij informatietechnici en bedrijfsvoerders en niet (tevens) dient ter ondersteuning van monitoring van het primaire proces. De vraag is of dit erg is. Vanuit het perspectief van de bedrijfsvoering zou dit een zorg kunnen zijn, maar dat is niet het onderwerp van ons onderzoek. De vraag is of het ontbreken van up-to-date inzicht in de inzet en resultaten van menskracht en instrumenten belangrijk is of kan zijn voor het verhogen van de kwaliteit en doelmatigheid van het werk. Daarnaast is de vraag waarom dergelijke (management)informatie niet wordt verzameld en/of gedeeld. Tijdens de reflectiebijeenkomst werd door medewerkers van gemeenten aangegeven dat het zeker de moeite waard zou zijn om meer inzicht te hebben in de productiecijfers en -resultaten van de eigen dienstverlening en die van andere gemeenten (zie hierna).

Nut van overall-rapportages en benchmarks

Nu elke gemeente door de decentralisaties meer en meer zijn eigen plan trekt op het terrein van (arbeids)participatie, is het de vraag of landelijke rapportages interessant zijn voor gemeenten. Tijdens de reflectiebijeenkomst gaven de aanwezige gemeenten aan vooral belang te hechten aan benchmarks om de onderlinge verrichtingen en prestaties te kunnen vergelijken. Zij opperden de mogelijkheid om

een aparte module rond de doelgroep in te richten in de reeds bestaande Divosa benchmarks. De uitbreiding van de SRG geeft meer mogelijkheden om, in combinatie met andere statistieken zicht te krijgen op de inzet voor en invloed van gemeenten op de uitstroom van de doelgroep. Gekoppelde CBS-statistieken kunnen, na aanpassing van de SRG, een goede basis zijn voor een benchmark. Het benutten van CBS-bestanden voor nadere analyses is echter duur en voor veel gemeenten een hoge drempel voor de ontwikkeling van en deelname aan benchmarks. Ten behoeve van de optimalisering van de lokale verantwoording en van de leerprocessen van ondersteunende diensten, zou dit opgelost moeten worden.