

WERKEN AAN PERSPECTIEF

EEN ONDERZOEK NAAR DE DIENSTVERLENING
AAN UITKERINGSGERECHTIGDEN MET EEN
AFSTAND TOT DE ARBEIDSMARKT IN DE
GEMEENTE UTRECHT

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ Peter van den Berg (voorzitter)
- ◆ Carolien de Boer
- ◆ Gerard Bukkems (tot 1 oktober 2018)
- ◆ Sjoerd Keulen

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ Johan Snoei
- ◆ Mario van den Berg
- ◆ Joppe van Woudenberg (stagiair tot 1 juni 2018)

CONTACTGEGEVENS:

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon: 030 - 286 1391
E-mail: rekenkamer@utrecht.nl
Website: www.utrecht.nl/rekenkamer

VOORWOORD

Mensen die er langere tijd niet in slagen om werk te vinden worden al snel aangeduid als 'mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt'. Maar klopt deze aanduiding wel? Staan mensen op afstand tot de arbeidsmarkt of staat de arbeidsmarkt op afstand van mensen? En moeten mensen zich aanpassen om de afstand te overbruggen, of moet juist de arbeidsmarkt dat doen? Of beide? En wat zegt een 'gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt', als ieder mens andere kenmerken, kwaliteiten en ambities heeft, en daarmee uniek is? Antwoorden op deze vragen hangen sterk af van het perspectief en de positie van waaruit je ernaar kijkt.

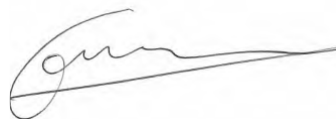
Wij hebben in dit onderzoek meer dan 700 uitkeringsgerechtigden telefonisch geënquêteerd over hun persoonlijke situatie, ervaringen met de dienstverlening van de gemeente en samenwerkingspartners en hun wensen voor de toekomst. Lang niet altijd maakt werk deel uit van dat toekomstperspectief. Voor een deel staat de gezondheid werken niet toe. Anderen kunnen geen passende plek vinden of hebben behoefte aan een opleiding en persoonlijke begeleiding om vooruit te komen en zo een betere aansluiting bij de arbeidsmarkt te krijgen. Weer anderen dragen hun steentje bij in de vorm van vrijwilligerswerk of een werkervaringsplaats. Uit alles blijkt dat iedereen op zijn of haar manier van waarde wil zijn, gewaardeerd wil worden, en een perspectief wil hebben. Dat perspectief kan per persoon verschillen.

Aan dit onderzoek is meegewerkt door veel personen en organisaties in de gemeente Utrecht die zich bezighouden met werkdienstverlening en maatschappelijke participatie. Ook binnen de gemeentelijke organisatie is met veel personen gesproken, wij hebben kunnen meekijken bij gesprekken met cliënten en met gesprekspartners kunnen spreken over de dingen die goed gaan of beter kunnen. Wij danken een ieder hartelijk voor de inbreng en openheid in deze gesprekken. Dit heeft ons in staat gesteld om verschillende perspectieven in ons onderzoek tot uiting te laten komen.

In het bijzonder danken wij de 14 mensen die ons persoonlijk hebben ontvangen en hun persoonlijke situatie met ons hebben gedeeld. Uw openheid is van grote waarde geweest voor ons onderzoek. Wij hopen dat dit onderzoek bijdraagt aan het verbeteren van het inzicht in het brede terrein van werk en activering. Wij concluderen daarbij dat "werken aan perspectief" een opdracht is voor alle betrokkenen.



Peter van den Berg,
voorzitter



Gerth Molenaar,
secretaris

Utrecht, 26 maart 2019

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	5
DEEL I HOOFDRAPPORT	10
1 DOELSTELLING ONDERZOEK.....	10
2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	12
3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W	23
4 NAWOORD REKENKAMER	30
DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT	32
1 OVER DIT ONDERZOEK.....	32
1.1 Aanleiding.....	32
1.2 Onderzoeksvragen	33
1.3 Werkwijze onderzoek	33
1.4 Leeswijzer	35
2 CONTEXT.....	37
2.1 Belangrijkste bevindingen	37
2.2 Toelichting op de bevindingen	37
2.2.1 Bestand met uitkeringsgerechtigden voor gemeenten sterk gewijzigd.....	37
2.2.2 Rijksbeleid Participatiewet en Wmo 2015 nog continu in beweging.....	40
2.2.3 Beleidsnota's gemeente Utrecht verdienen actualisatie.....	43
3 DOELGROEP	49
3.1 Belangrijkste bevindingen	49
3.2 Toelichting op de bevindingen	50
3.2.1 Inzicht in omvang, leeftijd, opleidingsniveau, uitkeringsduur en taalvaardigheid aanwezig.....	50
3.2.2 Uitkeringsgerechtigden ouder, langer in uitkering, met laag opleidingsniveau, en deels minder taalvaardig	54
3.2.3 Telefonische enquête rekenkameronderzoek biedt aanvullend inzicht in bestand	60
3.2.4 Onvoldoende kennis veel voorkomende problematiek binnen de gemeente Utrecht	72

4	BELEID EN UITVOERING	74
4.1	Bevindingen	74
4.2	Toelichting op de bevindingen	74
4.2.1	Verschuiving beleid en uitvoering naar de doelgroepen in kwetsbare positie	74
4.2.2	Voldoende inzicht in besteding financiën, inzet voor arrangementen 3 en 4 onduidelijk	76
4.2.3	Raad ontvangt thematisch inzicht, onvoldoende voor oordeel over effecten en prestaties arrangementen 3 en 4	84
4.2.4	Inzichten doelgroep gebruikt bij beleidskeuzes uitvoering. Beleidsdoelen niet herijkt	88
5	SAMENWERKING	93
5.1	Belangrijkste bevindingen	93
5.2	Toelichting op de bevindingen	94
5.2.1	Lastig overzicht te houden op omvangrijk aanbod activiteiten en instrumenten	94
5.2.2	Sterke regie gemeente nodig voor samenhangend en passend aanbod	98
5.2.3	Samenwerking tussen WenI en MO met name bij arrangement 4	102
5.2.4	Positief oordeel buurtteams, maar wisselende ervaringen met samenwerking	103
6	ERVARINGEN DIENSTVERLENING	105
6.1	Belangrijkste bevindingen	105
6.2	Toelichting op de bevindingen	106
6.2.1	Uitkeringsgerechtigden kritisch over de resultaten die worden bereikt	106
6.2.2	Uitkeringsgerechtigden redelijk tevreden over de contacten met de gemeente	108
6.2.3	Uitkeringsgerechtigden positiever over informatie, professionaliteit, en manier van omgaan, en kritischer over snelheid van werken, telefonische bereikbaarheid, en mogelijkheden voor hulp	110
6.2.4	Werk- en wijkcontactdagen kunnen effectiever	113
6.2.5	Inzet van instrumenten verandert continu, beperkt aantal instrumenten specifiek voor arrangement 4	116
6.2.6	Uitkeringsgerechtigden positief over ondersteuning buurtteam, ruim een derde heeft nog geen contact gehad	118

7	EFFECTEN EN PRESTATIES	122
7.1	Belangrijkste bevindingen	122
7.2	Toelichting op de bevindingen	123
7.2.1	Beoogde effect- en prestatiedoelen 2017 grotendeels behaald.....	123
7.2.2	Onvoldoende inzicht in de effectiviteit van het beleid. Behalen effecten en prestaties niet aanwijsbaar gevolg van het gemeentelijk beleid	129
7.2.3	Veel mogelijkheden voor verbetering van effecten en prestaties	132
	BIJLAGE 1 AFKORTINGEN EN DEFINITIES	136
	BIJLAGE 2 INSTRUMENTEN (OOK) INZETBAAR VOOR ARRANGEMENT 3 OF 4.....	137
	BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	145
	BIJLAGE 4 GERAADPLEEGDE PERSONEN	152
	BIJLAGE 5 TABELLEN ONTWIKKELING BESTAND	154
	BIJLAGE 6 VOORTGANGSINFORMATIE.....	156
	BIJLAGE 7 ONDERZOEKSVERANTWOORDING	162

SAMENVATTING

Inleiding

Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente Utrecht verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Deze wet heeft tot doel om mensen met arbeidsvermogen te laten participeren op de arbeidsmarkt. De gemeente wil zo veel mogelijk mensen laten werken, of naar vermogen mee laten doen in de maatschappij.

Op 1 januari 2019 telt Utrecht in totaal 11.254 uitkeringsgerechtigden. Op dat moment zijn 3.194 van hen ingedeeld in arrangement 3 (28% van het totaal) en 5.765 in arrangement 4 (51%). In de gemeentelijke werkdienstverlening van Werk en Inkomen (WenI) wordt een ondersteuningsmodel gebruikt dat bestaat uit vier arrangementen. Arrangement 1 betreft werkzoekenden die direct bemiddelbaar zijn naar betaald werk. In arrangement 2 staat werk voorop, maar is men niet in staat om zonder de inzet van aanvullende instrumenten een volledig loon te ontvangen. Arrangement 3 is bedoeld voor mensen die niet direct betaald werk kunnen verrichten, maar zich wel in die richting kunnen ontwikkelen. Arrangement 4 betreft mensen voor wie betaald werk, geheel of op dit moment, niet aan de orde is en waarvan wordt ingeschat dat eventuele ontwikkeling in die richting lastig is.

Werkwijze rekenkameronderzoek

Rekenkamer Utrecht onderzocht in 2018 welke kenmerken uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 hebben en hoe de gemeente Utrecht invulling geeft aan de dienstverlening aan deze doelgroep op het gebied van werk en activering. Wij hebben een telefonische enquête uitgevoerd waar in totaal 724 uitkeringsgerechtigden uit deze arrangementen aan deelnamen. Met 14 van hen is vervolgens een persoonlijk gesprek gevoerd. Daarnaast zijn binnen de gemeente Utrecht – met name bij de afdelingen Werk en Inkomen (WenI) en Maatschappelijke Ondersteuning (MO) – en bij 21 samenwerkingspartners interviews gehouden.¹ Tenslotte is op verschillende momenten meegekeken met gesprekken bij contactdagen, spreekuren en informatiemarkten.

Hoofdconclusie

Er is een grote diversiteit in de kenmerken en persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. De samenhang en vergelijkbaarheid is binnen de arrangementen kleiner dan de arrangementlabels suggereren. Om het beleid doeltreffend en doelmatig in te richten is meer inzicht nodig in persoonskenmerken en persoonlijke omstandigheden (met name gezondheid en taalbeheersing) en is maatwerk in de dienstverlening noodzakelijk.

¹ Onder samenwerkingspartners verstaat de rekenkamer de ADSU-partijen Abrona, Altrecht, Boogh, Gemeente Utrecht, Buurteam Sociaal, Leger des Heils, Lister, Moviera, Reinaerde, De Tussenvoorziening, UW, UWV, Jellinek, De Wilg en Wij 3.0, maar ook de cliëntenraad Participatiewet en aanbieders van sociale prestatie en arbeidsmatige activering buiten het ADSU netwerk waarmee de gemeente Utrecht een subsidie of contractrelatie heeft. Buiten het ADSU netwerk hebben wij gesproken met Inaya Zorg, Moestuin Maarschalkerweerd, BuurtWerkKamer Coöperatie, echtWaar en Power by Peers. Zie ook hoofdstuk 6 *Samenwerking* en bijlage 4.

Het is op dit moment niet vast te stellen of de maatregelen die de gemeente Utrecht neemt voldoende zijn om het beleid doeltreffend en doelmatig te laten zijn. Beoogde beleidsuitkomsten zijn grotendeels gerealiseerd, maar het is onduidelijk of gerealiseerde prestaties en effecten het gevolg zijn van het gevoerde beleid, of van andere factoren zoals de gunstiger economische situatie en de krappere arbeidsmarkt. De gemeente Utrecht treft maatregelen om de dienstverlening aan te laten sluiten bij nieuwe ontwikkelingen zoals de instroom van statushouders en nieuwe doelgroepen, maar ook hier is onvoldoende aangetoond of deze bijstellingen effectief zijn. Herijking van het werk- en activeringsbeleid is nodig om beter aan te sluiten bij veranderingen in het uitkeringsgerechtigdenbestand, de dienstverlening en de veranderde omgeving. Voor de gemeente, de samenwerkingspartners en de Raad is meer inzicht nodig in de doeltreffendheid en doelmatigheid om gerichte keuzes te kunnen maken in beleid en uitvoering voor het toeleiden van uitkeringsgerechtigden naar werk en activering.

De gemeente moet in de dienstverlening en communicatie meer aandacht hebben voor de persoonlijke situatie en individuele zorgvraag van de uitkeringsgerechtigden. Dat vereist meer kennis bij de gemeente van veel voorkomende problematiek. Ook vereist dit meer contact tussen gemeente en uitkeringsgerechtigde. De informatieverstrekking en communicatie van de gemeente kunnen daarnaast meer op maat worden gemaakt voor specifieke doelgroepen zoals mensen met autisme, laaggeletterdheid en/of een licht verstandelijke beperking.

Beoogde effect- en prestatiedoelen grotendeels behaald, maar onvoldoende inzicht in effectiviteit en verband tussen inzet en prestaties en effecten

De beoogde effect- en prestatiedoelen van 2017 die raken aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn grotendeels behaald. De uitstroom naar werk is groter geweest dan de doelstelling. Het is tegen de achtergrond van een aantrekkelijke economie en krappe arbeidsmarkt echter niet duidelijk in hoeverre het behalen van de doelstelling door het gevoerde beleid is bewerkstelligd, of door andere factoren zoals de krappere arbeidsmarkt. Ook constateert de rekenkamer dat bij gemeente Utrecht onvoldoende zicht is op de effectiviteit van het beleid. Door de gemeente, samenwerkingspartners en uitkeringsgerechtigden zijn mogelijkheden genoemd ter verbetering van dit inzicht en van de effecten en prestaties zelf. De rekenkamer beveelt daarom aan om in samenwerking met de partners de effectiviteit van het beleid voor werk en activering nader te analyseren.

Herijking werk- en activeringsbeleid nodig

Door maatschappelijke, economische en beleidsmatige ontwikkelingen is de context van het type uitkeringsgerechtigden bij gemeenten de laatste jaren sterk gewijzigd. En ook in de toekomst zullen deze wijzigingen nog doorgaan. Beleid en uitvoering zijn op landelijk en lokaal niveau continu in beweging. Het Utrechtse beleidskader rondom werk en activering is vastgesteld in 2013 – in voorbereiding op de decentralisatie van rijkstaken – en sluit niet meer aan op de actuele kennis op dit beleidsterrein en de

ondersteuningsbehoefte van de doelgroep. De dienstverlening van de gemeente Utrecht richt zich sinds het afgelopen jaar meer dan in het verleden op doelgroepen in een kwetsbare positie. Zowel de aantrekkende economie als nieuwe ontwikkelingen in de doelgroepen en keuzes van het nieuwe college leiden hier toe. De rekenkamer constateert daarom dat herijking van het beleid in een nieuwe kadernota werk en activering nodig is. Dit is inmiddels ook aangekondigd (voor het derde kwartaal van 2019). De rekenkamer beveelt aan in deze kadernota de verbinding te leggen met de actuele kenmerken van het bestand uitkeringsgerechtigden, de interne en externe dienstverlening en de huidige economische omstandigheden. Ook bevelen wij aan te bezien of de huidige arrangementsindeling voldoende aansluit bij de huidige kenmerken van het bestand, bij het nieuwe beleid en de juiste onderbouwing geeft bij de keuze van de in te zetten instrumenten, en de Raad vroegtijdig in het proces bij de totstandkoming van de nieuwe kadernota te betrekken.

Matige of slechte gezondheid en taalachterstand zijn veel voorkomende problemen; verbeteren van het inzicht daarin is gewenst

Het aandeel 55-plussers bij de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 neemt trendmatig toe. Ook hebben uitkeringsgerechtigden in deze arrangementen relatief vaak een laag opleidingsniveau en verblijven ze gemiddeld langer in de uitkering. In arrangement 4 heeft twee derde van de groep al langer dan vijf jaar een uitkering. Door de instroom van statushouders is met name arrangement 3 sinds eind 2015 in omvang gegroeid. Een groeiend deel van deze groep (in 2018 30%) begrijpt de Nederlandse taal onvoldoende; zij benoemen dit zelf in onze telefonische enquête echter zelden als knelpunt voor de arbeidsmarkt of maatschappelijke participatie. Over de gezondheid, werkervaringen en persoonlijke leef- en inkomenssituatie is minder op totaalniveau bekend. Hierop bieden de telefonische enquête, de verdiepende gesprekken en interviews met samenwerkingspartners door de rekenkamer aanvullend inzicht. Een derde van de respondenten in arrangement 3 en bijna twee derde in arrangement 4 beoordeelt de eigen gezondheid als matig of slecht. Ook blijkt dat 80% van de respondenten weliswaar ervaring heeft met betaald en/of onbetaald werk, maar dat dit vaak al langer dan vijf jaar geleden is. Het verbeteren van het inzicht bij de gemeente in het bestand wordt door samenwerkingspartners gezien als een belangrijke ontwikkelopgave voor de gemeente Utrecht in de komende jaren. De rekenkamer beveelt de gemeente aan om zich te richten op verbetering van het inzicht in de taalbeheersing, gezondheidssituatie, werkervaring, en leef- en inkomenssituatie. Daarnaast bevelen wij aan een brede, intensievere aanpak van de taalachterstanden te ontwikkelen om de maatschappelijke participatie te bevorderen.

Afstand tussen werkzoekenden en werkgevers overbruggen

Het bestand met uitkeringsgerechtigden bij gemeenten is de afgelopen jaren sterk gewijzigd. De vergrijzing, verhoging van de pensioenleeftijd, de instroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikte jongeren en statushouders, en de sluiting van de Wsw zijn hiervoor belangrijke verklaringen. In interviews bij de gemeente en samenwerkingspartners wordt opgemerkt dat door de aantrekkende economie meer – moeilijk vervulbare – vacatures ontstaan en dat werkgevers de gestelde eisen naar

beneden gaan bijstellen waardoor ook uitkeringsgerechtigden vaker als potentiële werknemers in beeld komen. Van zowel uitkeringsgerechtigden als van werkgevers zijn stappen nodig om de afstand tussen beiden te overbruggen. De rekenkamer beveelt daarom enerzijds aan in de dienstverlening nadrukkelijker rekening te houden met de veranderde persoonlijke situatie en de wensen van de uitkeringsgerechtigden. Anderzijds bevelen wij de gemeente aan om gebruik te maken van de huidige gunstige situatie op de arbeidsmarkt en samen met werkgevers meer passende werkplekken te creëren.

Samenwerking binnen de gemeente en tussen gemeente en samenwerkingspartners versterken

Er is een veelheid aan activiteiten, instrumenten en betrokken organisaties in de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Binnen de gemeente Utrecht werken de afdelingen WenI en MO steeds meer samen rondom werk en activering. Er is wel behoefte aan meer overzicht en verdere afstemming in het aanbod en de samenwerking. Op dit moment worden uitkeringsgerechtigden niet altijd doorverwezen naar het best passende aanbod, wat tot teleurstellingen en stilstand in ontwikkeling leidt bij uitkeringsgerechtigden, en inefficiënties voor de gemeente en samenwerkingspartners. De rekenkamer beveelt aan om de interne en externe samenwerking te intensiveren door het inzicht in elkaar rollen en taken te vergroten en blijvend te investeren in het vergroten van de bekendheid van elkaars aanbod. Daarnaast bevelen wij aan verschillende passende ondersteuningstrajecten in samenwerking tussen gemeente, de buurtteams en andere samenwerkingspartners uit te werken en als gemeente de regie te voeren over het totale traject.

Verbetering in de dienstverlening en communicatie

Uitkeringsgerechtigden zijn gemiddeld redelijk tevreden over de contacten met de gemeente en de aard van de ondersteuning. Toch meent minder dan de helft dat de ondersteuning iets concreets oplevert op weg naar werk. Het aanbod van de gemeente blijkt met regelmaat niet of onvoldoende aan te sluiten bij de mogelijkheden en behoefte van de uitkeringsgerechtigde. Met de dienstverlening worden stappen gezet richting werk of een zinvolle dagbesteding, maar een (kleine) meerderheid denkt niet dat door de hulp van de gemeente de kansen op werk toenemen of het invullen van de dag beter gaat. Door zowel de gemeente en samenwerkingspartners als door geïnterviewde respondenten is aangegeven dat meer contact effectief is bij de toeleiding naar werk en activering. Het moment dat uitkeringsgerechtigden toe zijn aan een volgende stap moet op een zo kort mogelijke termijn worden benut.

De beoordeling van contacten met de gemeente is gemiddeld een ruime voldoende, het contact met het buurtteam scoort volgens uitkeringsgerechtigden beter. Tegelijkertijd heeft ongeveer een derde van de uitkeringsgerechtigden nog geen contact (gehad) met het buurtteam. Dit geldt ook voor arrangement 4 waar de buurtteams van de gemeente Utrecht een opdracht hebben om mensen toe te leiden naar activering en participatie. Verbeterpunten in de dienstverlening voor de gemeente Utrecht liggen met name op de aspecten snelheid van werken, de telefonische bereikbaarheid en de mogelijkheden

voor hulp. Ook de werk- en wijkcontactdagen kunnen naar de mening van de uitkeringsgerechtigden effectiever.

Uit de interviews met samenwerkingspartners van de gemeente Utrecht komt nadrukkelijk naar voren dat de gemeente naar hun mening onvoldoende kennis heeft van veel voorkomende problematiek. Voor specifieke doelgroepen – mensen met autisme, laaggeletterdheid en/of een licht verstandelijke beperking – wordt aandacht gevraagd voor zowel de inhoud als de vorm van communicatie met de gemeente. De rekenkamer beveelt daarom aan de dienstverlening en communicatie te verbeteren door meer aandacht te hebben voor de persoonlijke situatie en individuele zorgvraag.

Informatievoorziening aan de Raad aansluiten op nieuwe werk- en activeringsbeleid
De informatievoorziening aan de Raad biedt thematisch inzicht in de kenmerken van het bestand en de ontwikkelingen op het terrein van werk en activering. In de periodieke informatie komt met name financiële en kwantitatieve informatie terug. De gemeente heeft voldoende inzicht in de besteding van de beschikbare middelen, maar het is - ook voor de Raad - onduidelijk in hoeverre deze middelen worden ingezet voor de toeleiding naar werk en activering van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4.

Tussen de informatie aan de Raad van WenI en van MO bestaan zowel in de vorm als qua inhoud grote verschillen. Door de veelheid aan informatie en de verschillende vormen kan de Raad zich geen oordeel vormen over de effecten en prestaties voor deze arrangementen en of er bijsturing nodig is. De rekenkamer ziet dat in de huidige voortgangsinformatie van WenI aansluiting is gezocht bij eerdere beleidskeuzes. Voor de toekomst bevelen wij aan de informatievoorziening aan de Raad – in combinatie met de nieuwe kadernota werk en activering – opnieuw in te richten zodat de informatie van WenI en MO goed op elkaar en op de beoogde prestaties en effecten van het nieuwe werk- en activeringsbeleid is afgestemd. Daarnaast bevelen wij aan om in samenspraak met de Raad en samenwerkingspartners vast te stellen welke indicatoren nodig en realiseerbaar zijn om de effecten van het nieuwe werk- en activeringsbeleid te kunnen beoordelen.

DEEL I HOOFDRAPPORT

1 DOELSTELLING ONDERZOEK

Aanleiding

Dit rapport betreft het tweede focusonderzoek van Rekenkamer Utrecht naar de Participatiewet. In februari 2017 publiceerden wij een rekenkamerbrief en beleidsbeschrijving *Werken naar Vermogen* en in december 2017 het rapport *Beperkt in beeld*, een focusonderzoek naar de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking. Dit onderzoek focust zich op de uitkeringsgerechtigden met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt.

Utrecht telt op 1 januari 2019 in totaal 11.254 uitkeringsgerechtigden. In Utrecht worden bijstandsgerechtigden op basis van loonwaarde, afstand tot de arbeidsmarkt en de beschikbaarheid van passend werk op de arbeidsmarkt ingedeeld in vier arrangementen. De grootste afstand tot de arbeidsmarkt hebben de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Op 1 januari 2019 waren 3.194 uitkeringsgerechtigden ingedeeld in arrangement 3 (28% van het totaal) en 5.765 in arrangement 4 (51%).

Arrangement 3 is bedoeld voor mensen die niet direct betaald werk kunnen verrichten, maar zich wel in die richting kunnen ontwikkelen. Mensen kunnen dan (tijdelijk) aan de slag met behoud van uitkering. In arrangement 4 vallen mensen waar betaald werk op dit moment niet aan de orde is en eventuele ontwikkeling in die richting lastig is. Hier komen de inzet van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) samen en is de dienstverlening (in eerste instantie) gericht op “meedoen naar vermogen”.

De gemeenteraad heeft verschillende keren aangegeven meer inzicht te willen in de kenmerken van en de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Voor de rekenkamer was dit de aanleiding om onderzoek te doen naar de maatregelen die de gemeente Utrecht heeft getroffen voor deze groep om ervoor te zorgen dat het beleid voor deze doelgroep doeltreffend en doelmatig is.

Hoofdvraag

De hoofdvraag van het onderzoek is:

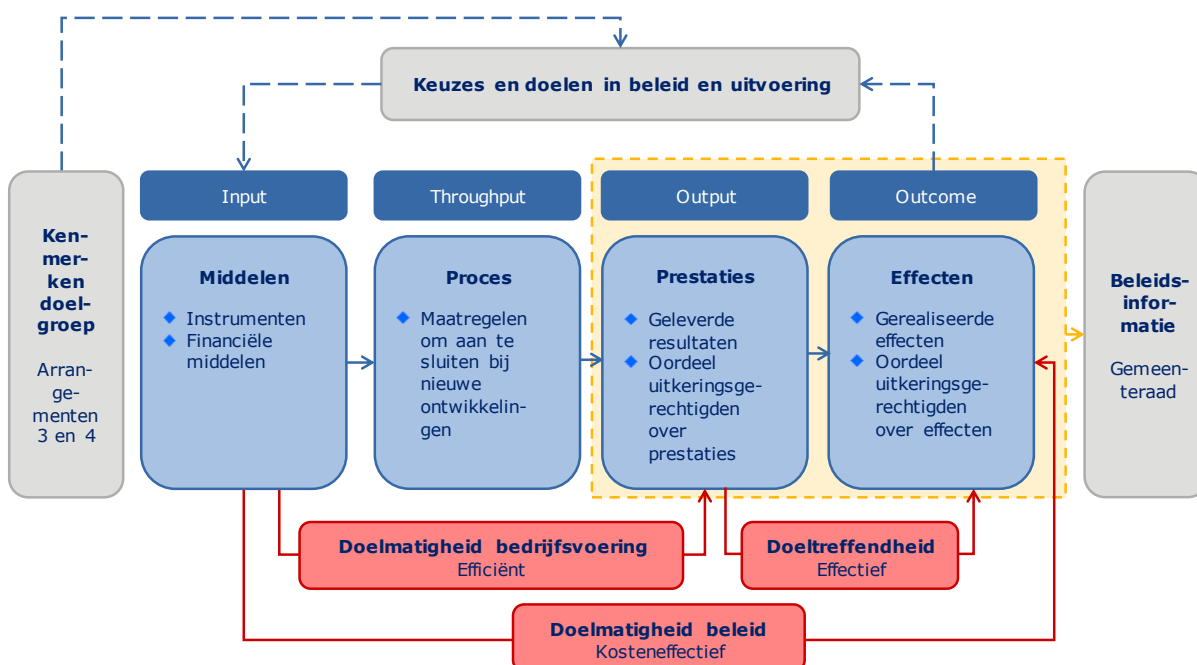
Heeft de gemeente Utrecht voldoende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het beleid van de gemeente Utrecht voor uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 doeltreffend en doelmatig is?

Deze hoofdvraag is aan de hand van negen onderzoeksvragen beantwoord.

Toelichting werkwijze van de rekenkamer

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode februari – september 2018. In het onderzoek zijn documenten bestudeerd van beleid en uitvoering van de gemeente Utrecht en samenwerkingspartners over de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Aanvullende informatie is opgevraagd over het klantenbestand, financiële middelen, en instrumenten en resultaten. De rekenkamer voerde gesprekken met de organisaties die aangesloten zijn bij het samenwerkingsverband *Aan de slag in Utrecht (ADSU)* en verschillende organisaties daarbuiten. Bij de gemeente Utrecht zijn gesprekken gevoerd met leden van het managementteam, beleidsadviseurs, werkmachers en projectmanagers van met name Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning. Ook is meegekeken met klantgesprekken op een werkcontactdag, een wijkcontactdag en spreekuren van Werk en Inkomen in Overvecht. In de periode april tot juni 2018 is een telefonische enquête afgenomen onder de uitkeringsgerechtigden in beide arrangementen waaraan in totaal 724 respondenten hebben deelgenomen. Vervolgens zijn in juli en augustus verdiepende gesprekken gevoerd met 14 respondenten uit de telefonische enquête. Ook de raadsinformatie over de werkdienstverlening is geanalyseerd om na te gaan in hoeverre deze informatie duidelijk en toereikend is voor de Raad om de prestaties en effecten van het beleid voor deze doelgroep te kunnen beoordelen.

Bij de analyse heeft de rekenkamer onderstaand analysekader gehanteerd. De onderzoeksvragen sluiten aan bij de verschillende onderdelen die in het kader zijn opgenomen.



Bij de beoordeling is als normenkader gehanteerd een toetsing aan de beleidsdoelen en de effect- en prestatiedoelstellingen die de gemeente Utrecht zichzelf heeft gesteld. Voor een nadere toelichting op de onderzoeksmethode en afbakening van het onderzoek verwijzen wij u naar bijlage 7 *Onderzoeksverantwoording*.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de bevindingen zoals gepresenteerd in deel II van het rapport, komt de rekenkamer tot een hoofdconclusie met zeven deelconclusies. Bij deze conclusies zijn aanbevelingen geformuleerd en geven wij een korte toelichting.

HOOFDCONCLUSIE

Er is een grote diversiteit in de kenmerken en persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. De samenhang en vergelijkbaarheid is binnen de arrangementen kleiner dan de arrangementslabels suggereren. Om het beleid doeltreffend en doelmatig in te richten is meer inzicht nodig in persoonskenmerken en persoonlijke omstandigheden (met name gezondheid en taalbeheersing) en is maatwerk in de dienstverlening noodzakelijk.

Het is op dit moment niet vast te stellen of de maatregelen die de gemeente Utrecht neemt voldoende zijn om het beleid doeltreffend en doelmatig te laten zijn. Beoogde beleidsuitkomsten zijn grotendeels gerealiseerd, maar het is onduidelijk of gerealiseerde prestaties en effecten het gevolg zijn van het gevoerde beleid, of van andere factoren zoals de gunstiger economische situatie en de krappe arbeidsmarkt. De gemeente Utrecht treft maatregelen om de dienstverlening aan te laten sluiten bij nieuwe ontwikkelingen zoals de instroom van statushouders en nieuwe doelgroepen, maar ook hier is onvoldoende aangetoond of deze bijstellingen effectief zijn. Herijking van het werk- en activeringsbeleid is nodig om beter aan te sluiten bij veranderingen in het uitkeringsgerechtigdenbestand, de dienstverlening en de veranderde omgeving. Voor de gemeente, de samenwerkingspartners en de Raad is meer inzicht nodig in de doeltreffendheid en doelmatigheid om gerichte keuzes te kunnen maken in beleid en uitvoering voor het toeleiden van uitkeringsgerechtigden naar werk en activering.

De gemeente moet in de dienstverlening en communicatie meer aandacht hebben voor de persoonlijke situatie en individuele zorgvraag van de uitkeringsgerechtigden. Dat vereist meer kennis bij de gemeente van veel voorkomende problematiek. Ook vereist dit meer contact tussen gemeente en uitkeringsgerechtigde. De informatieverstrekking en communicatie van de gemeente kunnen daarnaast meer op maat worden gemaakt voor specifieke doelgroepen zoals mensen met autisme, laaggeletterdheid en/of een licht verstandelijke beperking.

Toelichting

Uit het onderzoek komt naar voren dat er een grote verscheidenheid is onder uitkeringsgerechtigden, ook binnen de arrangementen. Er moet nadrukkelijk rekening gehouden worden met de persoonskenmerken, ontwikkelmogelijkheden en persoonlijke situatie van de uitkeringsgerechtigden om maatwerk te kunnen bieden. Wij constateren dat de afgelopen jaren met regelmaat wijzigingen plaatsvonden in de uitvoering van de werkdienstverlening. Het gaat dan om aanpassingen in de eigen dienstverlening van de gemeente Utrecht, in de ondersteunende instrumenten – veelal van samenwerkingspartners – en om nieuwe werkwijzen. Daarbij ontbreekt op dit moment voldoende inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. De bijdrage van genomen maatregelen aan verbetering van de doeltreffendheid en doelmatigheid is moeilijk vast te stellen. De rekenkamer beveelt daarom aan om alle beschikbare informatie bij de gemeente en samenwerkingspartners rondom werk en activering in een nadere analyse bijeen te brengen. De rekenkamer heeft van een groot aantal samenwerkingspartners binnen en buiten het ADSU-netwerk te horen gekregen dat er meer informatie beschikbaar is die benut kan worden om de ontwikkeling van uitkeringsgerechtigden in beeld te brengen en te houden. Daarmee verbetert tevens het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Het ligt dus in de rede om de samenwerkingspartners in de stad nauw bij de analyses en het proces van totstandkoming van de nieuwe re-integratienota in 2019 te betrekken. Uit interviews met samenwerkingspartners van de gemeente Utrecht komt naar voren dat de gemeente naar hun mening onvoldoende inhoudelijke kennis heeft van veelvoorkomende problematiek. Met het scholingsaanbod LVB en de inzet van arbeidsmedisch onderzoek wil de gemeente hier nader invulling aan geven. Uit de telefonische enquête en de verdiepende gesprekken met uitkeringsgerechtigden blijkt dat het aanbod van de gemeente met regelmaat niet of onvoldoende aansluit bij de mogelijkheden en behoeften van uitkeringsgerechtigden. De gemeente en samenwerkingspartners geven aan dat meer contact met uitkeringsgerechtigden nodig en effectief is. Ook wordt door uitkeringsgerechtigden en samenwerkingspartners van de gemeente aandacht gevraagd voor informatie en communicatie met specifieke doelgroepen. De rekenkamer beveelt daarom aan om de dienstverlening en communicatie aan de hand van de in dit onderzoek genoemde aandachtspunten te verbeteren.

DEELCONCLUSIES

DEELCONCLUSIE 1:

- 1A. De beoogde effect- en prestatiedoelen van 2017 die raken aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn grotendeels behaald.
- 1B. De gemeente Utrecht heeft op dit moment onvoldoende inzicht in de effectiviteit van het beleid rondom werk en activering.

AANBEVELING 1:

Analyseer in samenwerking met de partners de effectiviteit van het beleid voor werk en activering. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van alle beschikbare, versnipperde informatie over het klantenbestand, de financiële en personele middelen en de gerealiseerde effecten en prestaties in de afgelopen jaren.

Toelichting

De beoogde effect- en prestatiedoelen van 2017 die raken aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn grotendeels behaald.² Het is echter onduidelijk of het behalen van de doelen het gevolg is van gemeentelijk beleid of van andere factoren zoals de gunstiger economische situatie en de krappere arbeidsmarkt. De relatie tussen ingezette instrumenten en het bereiken van de doelen blijkt moeilijk vast te stellen. Ook ontbreekt veelal het inzicht in de effectiviteit van instrumenten op basis van harde gegevens. De gemeente Utrecht acht de effectiviteit van het beleid aannemelijk. Daarbij baseert zij zich voornamelijk op geleverde prestaties en kwalitatieve gegevens van samenwerkingspartners. Tegelijkertijd zien ook de gemeente en de samenwerkingspartners mogelijkheden om zowel het inzicht in de effectiviteit als de effecten en prestaties van het beleid te verbeteren. Op de informatie over het klantenbestand zal de rekenkamer nader ingaan bij conclusie en aanbeveling 3. De gemeente heeft voldoende inzicht in de beschikbare financiële middelen en de ambtelijke capaciteit. Wij constateren dat de beschikbare informatie over de effectiviteit van het beleid versnipperd en niet gekoppeld is. Van de aantallen instrumenten en resultaten in de werkdienstverlening worden registraties bijgehouden. De afgelopen jaren zijn ook verschillende instrumenten geëvalueerd – zoals de Pilot OpMaat, de BUIG-Impulslijnen en de Pilot IPS – maar dit zijn slechts onderdelen van de totale dienstverlening. Ook wordt van een aantal instrumenten in de werkdienstverlening, en in de sociale prestatie en arbeidsmatige activering de specifieke resultaten in bijvoorbeeld aantallen deelnemers geregistreerd. Echter, de koppeling tussen de doelen, de inzet van financiën en personeel en de gerealiseerde effecten ontbreekt hierbij. Het is daardoor voor de gemeentelijke organisatie, de samenwerkingspartners en de Raad op dit moment niet mogelijk om voldoende inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid rondom werk en activering.

De rekenkamer beveelt aan om de versnipperde informatie rondom werk en activering in een nadere analyse bij elkaar te brengen. De gemeente Utrecht heeft in de zomer van 2018 met de *Opgave Activering en Werk* een intern startdocument gemaakt met de analyse van de huidige situatie, de ambitie en leidende principes en de veranderaanpak. Deze opgave kan verrijkt worden met aanvullende informatie uit voorliggend rekenkameronderzoek, uitgevoerde evaluaties van instrumenten, de (tussentijdse) resultaten van het experiment *Weten wat werkt*, en de uitkomsten van landelijke evaluaties en beleidswijzigingen die op dit moment plaatsvinden.

² Ten aanzien van de uitstroomcijfers uit de bijstand merkt de rekenkamer op dat de telling in 2018 veranderd is ten opzichte van 2017. Met de nieuwe telsystematiek liggen de aantallen hoger. Bij de beoordeling van de uitstroomcijfers over 2018 dient hiermee rekening gehouden te worden. Zie paragraaf 7.2.1 van het onderzoeksrapport voor een nadere toelichting.

DEELCONCLUSIE 2:

Herijking van het werk- en activeringsbeleid is nodig om beter aan te sluiten bij de huidige kenmerken van het bestand, de dienstverlening en veranderde omgeving.

AANBEVELING 2A en 2B:

- 2A. Stel een kadernota Werk en activering op waarin de verbinding wordt gelegd met de huidige kenmerken van het bestand, de interne en externe dienstverlening en de actuele economische omstandigheden.
- 2B. Bezie of de huidige arrangementsindeling voldoende aansluit bij de huidige kenmerken van het bestand en het nieuwe werk- en activeringsbeleid en de juiste onderbouwing geeft bij de keuze van de in te zetten instrumenten.
- 2C. Betrek de Raad vroegtijdig in het proces bij de totstandkoming van de nieuwe kadernota Werk en activering.

Toelichting

De kadernota's *Participatie en Inkomen* en *Wmo kadernota*, en de uitwerkingsnota *Werken aan Werk* dateren van 2013 en 2014. De beleidsdoelen van de programma's Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning zijn sinds de decentralisaties in 2015 niet herijkt. In de uitwerkingsnota is in 2014 een aantal voorrangsregels vastgesteld voor de kansrijke, nieuwe, gemotiveerde en jongere klanten in alle vier de arrangementen. Sinds de economie aantrekt en het nieuwe college is aangetreden verschuift de gemeente Utrecht in beleid en uitvoering het accent van deze kansrijke doelgroepen naar het onbenutte arbeidspotentieel waaronder de personen in de arrangementen 3 en 4. De verschuiving wordt ook opgemerkt door de samenwerkingspartners van de gemeente op dit terrein. Tegelijkertijd suggereren de arrangementen – in naamgeving en in de grafische weergave van het ondersteuningsmodel in de werkdienstverlening – een lineaire relatie. In de uitvoering van het beleid blijkt deze lineaire relatie niet zo eenduidig. Arrangement 2 gaat bijvoorbeeld niet over afstand tot de arbeidsmarkt, maar is een arrangement voor uitsluitend werkzoekenden met een indicatie banenafpraak die in het doelgroepenregister zijn opgenomen. In arrangement 4 bevinden zich uitkeringsgerechtigden waar betaald werk op dit moment niet aan de orde is en eventuele ontwikkeling in die richting lastig. Hier is de inzet vooral gericht op zo maximaal mogelijk meedoen aan de samenleving. Het klantenbestand is in de afgelopen jaren onder andere gewijzigd door de instroom van statushouders, de instroom van nieuwe doelgroepen mensen met een arbeidsbeperking en de toename van het aandeel ouderen. Ook landelijk is het beleid met betrekking tot de Participatiewet en Wmo 2015 nog continu in beweging. De door de gemeente geplande nieuwe re-integratienota van 2019 biedt een goed moment om de veranderde omstandigheden en alle opgedane kennis en ervaring te gebruiken bij de beleidskeuzes voor de komende jaren.

De rekenkamer beveelt aan om een kadernota Werk en activering op te stellen waarin de huidige kenmerken van het bestand, de samenwerking in de dienstverlening binnen de gemeente tussen met name WenI en MO, en de samenwerking met de externe partijen wordt uitgewerkt. Verschillende samenwerkingspartners hebben aangegeven

meer regie en visie op het gebied van werk en activering van de gemeente Utrecht te verwachten. Daarom is een goede beschrijving van de verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden in de nota nuttig en nodig. Daarbij beveelt de rekenkamer aan met de kennis van de huidige kenmerken van de uitkeringsgerechtigden in het bestand en het nieuwe werk- en activeringsbeleid te bezien of de huidige indeling in vier arrangementen nog voldoende passend en werkbaar is. Het huidige ondersteuningsmodel met de huidige definities van de arrangementen blijkt de uitvoeringspraktijk onvoldoende duidelijk weer te geven. Bij het bezien van de arrangementsindeling moeten ook verwachte ontwikkelingen in de toekomst zoveel mogelijk worden betrokken. Hiermee kan tevens recht worden gedaan aan de grote diversiteit die er op dit moment is binnen de arrangementen. Zo geven wij in overweging om een apart arrangement te introduceren waarin het accent ligt op maatschappelijke activering en maatregelen gericht op het ontwikkelen van taal- en sociale vaardigheden van uitkeringsgerechtigden. Om de Raad haar kaderstellende taak goed in te laten vullen, adviseert de rekenkamer om ook de Raad vroegtijdig mee te nemen en de te maken beleidskeuzes gezamenlijk te maken.

DEELCONCLUSIE 3:

Matige of slechte gezondheid en taalachterstand zijn veel voorkomende problemen bij arrangement 3 en 4. De gemeente Utrecht heeft echter nog onvolledig inzicht in het totaalbeeld van kenmerken als gezondheid, taalvaardigheid, werkervaring, en leef- en inkomenssituatie wat voor een passend aanbod in de dienstverlening nodig is.

AANBEVELING 3:

- 3A. Verbeter het inzicht in kenmerken als gezondheid, werkervaring en leef- en inkomenssituatie zodat de aansluiting op het aanbod verbetert. Ook het inzicht in de taalvaardigheid dient verder verbeterd te worden.
- 3B. Ontwikkel een intensievere aanpak van taalachterstanden ter bevordering van maatschappelijke participatie.

Toelichting

De gemeente Utrecht kan uit het klantenbestand totaaloverzichten maken naar omvang, leeftijd, opleidingsniveau, uitkeringsduur en taalvaardigheid. Daarnaast worden analyses uitgevoerd op gegevens die zijn opgenomen in de Re-integratie Module Werk (RMW), maar deze bieden onvoldoende houvast voor een totaalbeeld. Informatie over de gezondheid, werkervaring en inkomens- en leefsituatie is op individueel niveau aanwezig, maar biedt onvoldoende houvast voor een totaalbeeld. In arrangement 3 begrijpt een groeiend deel van de groep (in 2018 30%) de Nederlandse taal onvoldoende; in arrangement 4 is dit het geval bij bijna 20%. In onze telefonische enquête benoemen uitkeringsgerechtigden dit zelf zelden als knelpunt. Ten aanzien van de taalvaardigheid is door de gemeente aangegeven dat er behoefte is aan beter inzicht via verfijning van de huidige indeling in vier scores.

Uit de telefonische enquête van de rekenkamer blijkt dat de ervaren gezondheid van uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 sterk achterblijft bij het Utrechts gemiddelde. In arrangement 4 beoordeelt bijna twee derde van de groep de eigen

gezondheid als matig of slecht; in arrangement 3 geldt dit voor een derde van de groep. Ook samenwerkingspartners geven in de interviews aan dat de gezondheid een belangrijke rol speelt bij het bepalen van een passend aanbod in de dienstverlening. Ten aanzien van de werkervaring valt het de rekenkamer op dat veel respondenten ervaring hebben opgedaan in uiteenlopende beroepen; zij het vaak al lang geleden. Daarnaast zijn er signalen dat niet alle relevante en actuele werkervaringen met de gemeente gedeeld worden. In interviews en verdiepende gesprekken met uitkeringsgerechtigden is meermaals aangegeven dat uitkeringsgerechtigden vrijwilligerswerk niet altijd bij de gemeente melden, omdat zij vrezen dat deze werkzaamheden gevolgen kunnen hebben voor de uitkering. De persoonlijke leef- en inkomenssituatie spelen een belangrijke randvoorwaardelijke rol bij de toeleiding naar werk. In sommige situaties eisen persoonlijke omstandigheden de eerste aandacht op, tegelijkertijd geven samenwerkingspartners en respondenten aan dat werk en activering een belangrijk onderdeel van de oplossing van de persoonlijke problemen kan zijn. Meer inzicht in de persoonlijke situatie is daarom nodig om een passend aanbod te kunnen doen.

De rekenkamer beveelt aan om het inzicht in de kenmerken gezondheid, werkervaring en leef- en inkomenssituatie en taalachterstand (verder) te vergroten. De registratie van gezondheidskenmerken, werkervaring en persoonlijke situatie moet verbeteren om mismatches tussen de vraag van uitkeringsgerechtigden en het aanbod in de dienstverlening te voorkomen. Voor het delen van persoonlijke informatie is een betere vertrouwensrelatie nodig, zodat alle relevante gegevens door de uitkeringsgerechtigden met de gemeente gedeeld worden. Het is voor het up-to-date houden van deze informatie ook nodig om vaker contact te onderhouden. Door zowel de gemeente en samenwerkingspartners als door geïnterviewde respondenten is aangegeven dat meer contact effectief is bij de toeleiding naar werk en activering. Het moment dat uitkeringsgerechtigden toe zijn aan een volgende stap moet op een zo kort mogelijke termijn worden benut. Daarbij is door de gemeente wel de kanttekening geplaatst dat de huidige ambtelijke capaciteit bij WenI onvoldoende is om de dienstverlening voor met name arrangement 4 te kunnen intensiveren. Daarnaast bevelen wij aan een intensievere aanpak van taalachterstanden te ontwikkelen om de maatschappelijke participatie van uitkeringsgerechtigden te bevorderen. Een groeiend deel van de uitkeringsgerechtigden begrijpt de Nederlandse taal onvoldoende, slechts weinigen benoemen dit zelf als knelpunt. Deze toename hangt onder andere samen met de instroom van statushouders. Daarnaast bevindt zich in beide arrangementen ook andere – Nederlandstalige – uitkeringsgerechtigden waarvan de taalbeheersing ook onvoldoende is. Een brede, intensieve aanpak om het aandeel onvoldoende taalbeheersing terug te dringen vindt de rekenkamer wenselijk.

DEELCONCLUSIE 4:

Het huidige bestand uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 wordt moeilijker bemiddelbaar naar werk door gezondheidsproblemen, taalachterstanden en een langere periode in de uitkering. De huidige gunstige economische omstandigheden bieden tegelijkertijd kansen om moeilijk vervulbare vacatures in te vullen met uitkeringsgerechtigden uit arrangement 3 en wellicht ook 4

AANBEVELING 4A en 4B:

- 4A. Houd in de dienstverlening nadrukkelijker rekening met de veranderde persoonlijke situatie en wensen van de uitkeringsgerechtigden.
- 4B. Gebruik de huidige omstandigheden om samen met werkgevers meer passende werkplekken te creëren.

Toelichting

Het bestand met uitkeringsgerechtigden bij gemeenten is de afgelopen jaren sterk gewijzigd. De vergrijzing, verhoging van de pensioenleeftijd, de instroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikte jongeren en statushouders, en de sluiting van de Wsw zijn hiervoor belangrijke verklaringen. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat in de arrangementen 3 en 4 gezondheidsproblemen een grote rol spelen. Daarnaast blijkt 60% van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 en 75% in arrangement 4 een laag of onbekend opleidingsniveau te hebben. Ook de grotere groep uitkeringsgerechtigden die de Nederlandse taal onvoldoende begrijpt – met name in arrangement 3 door de instroom van statushouders – en een gemiddelde langer verblijf in de bijstand vergroten in het algemeen de afstand tussen de uitkeringsgerechtigden en de arbeidsmarkt. In interviews bij de gemeente en samenwerkingspartners wordt opgemerkt dat wel merkbaar is dat door de aantrekkende economie meer – moeilijk vervulbare – vacatures ontstaan en dat werkgevers de gestelde eisen naar beneden gaan bijstellen waardoor ook uitkeringsgerechtigden vaker als potentiële werknemers in beeld komen.

De afstand tussen de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 en de vacatures bij werkgevers kan gedicht worden door aan beide zijden stappen in elkaars richting te zetten. Wanneer uitkeringsgerechtigden zich met extra persoonlijke begeleiding of een opleiding ontwikkelen, en de werkgevers de functie-eisen voor de vacatures bijstellen ontstaan meer mogelijkheden voor een match. De rekenkamer beveelt daarom aan te investeren in persoonlijke begeleiding, verbeteren van de taalvaardigheid en opleiding van de uitkeringsgerechtigden en samen met werkgevers te investeren in het creëren van passende werkplekken. Daarbij gebruikmakend van de huidige economische omstandigheden en rekening houdend met de persoonlijke situatie – onder andere gezondheid – en ambitie van de uitkeringsgerechtigden.

DEELCONCLUSIE 5:

De interne samenwerking tussen de afdelingen WenI en MO, en de externe samenwerking tussen gemeente, de buurtteams en andere samenwerkingspartners moet met het oog op een passende dienstverlening worden geïntensiveerd.

AANBEVELINGEN 5A en 5B:

- 5A. Intensiveer de interne en externe samenwerking door het inzicht in elkaars rollen en taken te vergroten, en blijvend te investeren in bekendheid van elkaars aanbod.
- 5B. Werk de verschillende passende ondersteuningstrajecten gezamenlijk met de buurtteams en andere samenwerkingspartners verder uit en voer als gemeente de regie over het totale traject.

Toelichting

Er is sinds 2017 meer samenwerking tussen de afdelingen WenI en MO. Zo is er een kernteam van medewerkers rondom activering, zijn er gecombineerde managementteamvergaderingen en wordt aan gedeelde opgaven gewerkt. De gemeente en de samenwerkingspartners zijn positief over de nauwere samenwerking. Tot nu toe is de samenwerking vooral gericht op de uitkeringsgerechtigden in arrangement 4, maar voor een deel van arrangement 3 zou een nauwere samenwerking ook passend zijn. De samenwerking tussen de gemeente en de buurtteams kan met name beter als het gaat om de overdracht van uitkeringsgerechtigden. De buurtteams geven aan dat de inbreng van een werkmatcher bij een gesprek voor een sluitende aanpak kan zorgen. Op dit moment loopt er een pilot in Kanaleneiland met een werkmatcher van WenI in de wijk waarvan de resultaten gebruikt kunnen worden voor de verdere verbetering van de aansluiting tussen de gemeente en de buurtteams. Op dit moment blijkt ook dat uitkeringsgerechtigden niet altijd naar het best passende aanbod worden doorverwezen. Uitkeringsgerechtigden geven aan soms meerdere keren een traject met een soortgelijke inhoud te hebben gevolgd, en samenwerkingspartners geven in interviews aan dat doorverwezen uitkeringsgerechtigden niet altijd passen op de trajecten waarvoor ze zijn aangemeld. Ook de financieringsstructuur van de dienstverlening en eigen belangen van aanbieders staan de overdracht van deelnemers naar elkaars aanbod in de weg.

De rekenkamer beveelt aan de samenwerking binnen de gemeente en tussen gemeente en samenwerkingspartners te verbeteren. Er is geïnvesteerd in het vergroten van de bekendheid van organisaties bij doorverwijzers, maar dit blijft continu nodig door verloop in het personeel en wijzigingen in het aanbod. Het moet duidelijk zijn welk aanbod op een gegeven moment en een gegeven situatie het best past bij de stap die de uitkeringsgerechtigde kan zetten. Daarnaast moet vermeden worden dat ingezet wordt op vervolgstappen als de persoonlijke situatie daar hoogstwaarschijnlijk juist door zal verslechteren. In het ADSU-netwerk is de afgelopen periode aan de hand van casuïstiek nagedacht over een passend model in de dienstverlening. Dit is het zogeheten treintjesmodel waarbij de uitkeringsgerechtigde een traject volgt langs verschillende deeltrajecten en instrumenten om het uiteindelijke doel te bereiken. Dit dient gezamenlijk verder uitgewerkt en vastgelegd te worden, en uitgedragen te

worden naar alle betrokkenen zodat helder is wat van iedere organisatie verwacht wordt. Van de gemeente wordt verwacht dat zij de centrale regie houdt op het gehele traject.

DEELCONCLUSIE 6:

- 6A. De gemeente Utrecht kan zich verbeteren in de dienstverlening aan en communicatie met de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Er is meer kennis nodig van veel voorkomende problematieken.
- 6B. De dienstverlening sluit niet altijd voldoende aan bij behoefte.

AANBEVELING 6:

Verbeter de dienstverlening aan en communicatie met uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 door de kennis van het personeel over veel voorkomende problematieken te vergroten en meer aandacht te hebben voor de persoonlijke situatie en individuele zorgvraag.

Toelichting

Uit de interviews met samenwerkingspartners van de gemeente Utrecht komt nadrukkelijk naar voren dat de gemeente naar hun mening onvoldoende inhoudelijke kennis heeft van veel voorkomende problematiek. Het gaat dan bijvoorbeeld om psychische problematiek, licht verstandelijke beperkingen (LVB), verslaving en gedragsproblemen. De rekenkamer ziet dat de gemeente hier bijvoorbeeld door scholingsaanbod LVB en de inzet van arbeidsmedisch onderzoek nader invulling aan wil geven. Tegelijkertijd blijkt uit de telefonische enquête en de verdiepende gesprekken met uitkeringsgerechtigden dat het aanbod van de gemeente met regelmaat niet of onvoldoende aansluit bij de mogelijkheden en behoefte van de uitkeringsgerechtigde. Gebleken is dat meer contact tussen gemeente en uitkeringsgerechtigde bijdraagt aan een grotere effectiviteit. Iets minder dan de helft (47%) van de uitkeringsgerechtigden die ondersteuning heeft gehad, is van mening dat het ondersteuningstraject iets concreets heeft opgeleverd. Ook voor de werk- en wijkcontactdagen worden verbeter suggesties aangedragen die zich vooral richten op de voorbereiding op de dag, het koppelen aan een vaste contactpersoon, en hoe om te gaan met de privacy van de uitkeringsgerechtigde. Uitkeringsgerechtigden zien daarnaast vooral verbetermogelijkheden waar het gaat om de snelheid van werken, de telefonische bereikbaarheid en de mogelijkheden voor hulp. De dienstverlening van de buurtteams wordt gemiddeld beter beoordeeld dan die van de gemeente. De aansluiting op hun behoeften, de kwaliteit van de dienstverlening en de deskundigheid en vriendelijkheid van het personeel zijn belangrijke aspecten voor de hogere mate van tevredenheid. Gemiddeld wordt de informatie die men van de gemeente krijgt door uitkeringsgerechtigden beoordeeld met een 7. Wel vragen uitkeringsgerechtigden en samenwerkingspartners van de gemeente aandacht voor specifieke doelgroepen – mensen met autisme, laaggeletterdheid en/of met een LVB – waar de informatie nu nog onvoldoende passend is. Het gaat dan zowel om de aansluiting van de inhoud bij de persoonlijke situatie als om de vorm – bijvoorbeeld een brief terwijl men niet kan lezen – en het taalniveau waar voor sommigen B2 het hoogst haalbare is.

De rekenkamer beveelt aan de dienstverlening aan de hand van de in het onderzoek genoemde aandachtspunten verder te verbeteren. Met het verbeteren van het inzicht in het klantenbestand zal het mogelijk worden om in de communicatie rekening te houden met de specifieke behoeften van de doelgroep. Daarmee kan de inzet van instrumenten en de communicatie met de doelgroep effectiever worden. Daarnaast bevelen wij aan om in de dienstverlening meer gebruik te maken van ervaringsdeskundigheid. Door verschillende organisaties is dit als suggestie meegegeven. Naast het gebruik van informatie van Panel Meetellen en de cliëntenraad Participatiewet kunnen ervaringsdeskundigen in de eigen organisatie de kennis verrijken en behulpzaam zijn bij het verbeteren van zowel de dienstverlening als de communicatie. Zij kennen immers de persoonlijke levenssituatie en individuele zorgvraag van uitkeringsgerechtigden vanuit eigen ervaring.

DEELCONCLUSIE 7:

De informatievoorziening aan de Raad is ontoereikend om de effecten en prestaties van het beleid voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 te kunnen beoordelen.

AANBEVELINGEN 7A en 7B:

- 7A. Richt de informatievoorziening aan de Raad – in combinatie met de nieuwe kadernota werk en activering – opnieuw in, zodat de informatie van WenI en MO goed op elkaar en op de beoogde prestaties en effecten van het nieuwe werk- en activeringsbeleid is afgestemd.
- 7B. Stel in samenspraak met de Raad en samenwerkingspartners vast welke indicatoren nodig en realiseerbaar zijn om de effecten en prestaties van het nieuwe werk- en activeringsbeleid te kunnen beoordelen.

Toelichting

Door de veelheid aan informatie en de verschillende vormen kan de Raad zich geen oordeel vormen over de effecten en prestaties voor de arrangementen en of er bijsturing nodig is. De rekenkamer ziet dat in de voortgangsinformatie van WenI aansluiting is gezocht bij eerdere beleidskeuzes. De tijd tussen de afloop van de periode waarover gerapporteerd wordt en het moment waarop het aan de Raad geleverd wordt, is wisselend.

De informatievoorziening aan de Raad biedt thematisch inzicht in de kenmerken van het bestand en de ontwikkelingen die op het terrein van werk en activering plaatsvinden. Tussen de informatie aan de Raad van WenI en van MO bestaan zowel in de vorm als qua inhoud grote verschillen. Door de thematische insteek bij WenI zijn ontwikkelingen binnen de arrangementen niet zichtbaar. Bij MO zijn grote delen van de informatie niet relevant voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Onderwerpen als sociale prestatie en arbeidsmatige activering, de buurtteams en andere samenwerkingspartners rondom werk en activering zijn wel van belang.

De rekenkamer beveelt aan om in combinatie met de nieuwe nota rond werk en activering de informatievoorziening opnieuw in te richten. Daarbij rekening houdend met de gezamenlijke opgave van WenI en MO op dit terrein. In de rapportages aan de Raad moeten vervolgens ook aanpassingen gedaan worden, omdat beleidskeuzes en veranderde omstandigheden een andere invulling vragen. Uit ons onderzoek blijkt dat intern bij de gemeente, maar ook extern bij de samenwerkingspartners, veel relevante informatie beschikbaar is. Verdieping hiervan is nodig om rekening te houden met de veranderingen die met het nieuwe beleid zullen worden doorgevoerd. De rekenkamer beveelt daarom ook aan om in samenspraak met de Raad bij de te maken keuzes bij de nieuwe kadernota ook direct aan te geven welke sturings- en monitoringsinformatie nodig en realiseerbaar is om een oordeel te kunnen geven over de effecten en de prestaties van het beleid. Daarbij dient ook de vorm en de frequentie afgestemd te worden, mede omdat dit voor WenI en MO op dit moment sterk van elkaar verschilt.

3 BESTUURLIJKE REACTIE COLLEGE VAN B&W

Algemeen

De rekenkamer heeft veel werk gestoken in onderzoek naar de dienstverlening in arrangementen 3 en 4 gericht op werk en activering. Het gaat daarbij om de dienstverlening die wordt geboden door Werk en Inkomen (WenI), de buurtteams en het activeringsaanbod dat wordt ingekocht door het Wmo-team Meedoen Naar Vermogen van Maatschappelijke ontwikkeling (MO).

Het geschetste beeld van de diversiteit van de doelgroep is herkenbaar en van meerwaarde. Het rapport maakt namelijk inzichtelijk welke problematieken een rol spelen in het leven van bijstandsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 en waarmee onze professionals dagelijks werken. Daarbij gaat het onder andere om de ervaren gezondheid, de psychische en lichamelijke belemmeringen, het relatief lage taalniveau, maar ook om de multiproblematiek die vooral bij inwoners uit arrangement 4 prominent aanwezig is.

Het rapport geeft tevens een herkenbaar beeld van de complexiteit van de dienstverlening aan inwoners met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt. Het vormgeven van de dienstverlening is een continu samenspel tussen de kenmerken en voorkeuren van de (nieuwe) doelgroep, het vakmanschap van professionals, de organisatie van de dienstverlening, de samenwerking met partners en specialisten binnen het sociale domein, de ontwikkelingen in wet- en regelgeving en op de arbeidsmarkt. Zoals het rapport laat zien is het doorontwikkelen van onze dienstverlening niet alleen noodzakelijk, maar ook een proces dat volop gaande is.

De keuze voor de scope van het rekenkameronderzoek is eveneens van meerwaarde. Het maakt namelijk de complexiteit van de verbinding tussen de Participatiewet en de Wmo zichtbaar. In Utrecht is op het grensvlak van deze twee wetten een vernieuwende aanpak ontwikkeld met ADSU-partners. De buurtteams hebben daarbij een centrale rol in de toeleiding naar activering. Deze aanpak heeft als resultaat dat een breed laagdrempelig activeringsaanbod beschikbaar is voor inwoners uit de stad inclusief mensen met een bijstandsuitkering in arrangement 4. Daarbij is maximale ruimte om te werken vanuit de behoefte van de inwoners. Het rapport besteedt dan ook veel aandacht aan de samenwerking met onze ADSU-partners die actief zijn op het gebied van arrangement 4. Zij hebben uitgebreid hun beeld kunnen geven wat beter kan in de dienstverlening. Wat we daarbij overigens missen is dat met uitzondering van UW (Maatwerk) en Wij3.0 onze partners uit arrangement 3 niet uitgebreid zijn geïnterviewd.

We zijn blij dat de rekenkamer zoveel inwoners uit arrangementen 3 en 4 heeft gesproken. Zij vormen immers het grootste deel van de bijstandspopulatie. Onze inspanningen hebben als doel om het voor hen mogelijk te maken om te werken en participeren naar vermogen. Daarom vinden we het oordeel van inwoners uit arrangement 3 en 4 over onze dienstverlening belangrijk. Het rekenkameronderzoek

laat zien dat de geïnterviewde bijstandsgerechtigden in meerderheid tevreden zijn over de dienstverlening net als klanten van de buurtteams.

Het maakt ons trots dat het geschetste beeld van de rekenkamer voor een groot deel positief is en recht doet aan onze ingezette lijn en aan de inspanningen van de gemeente om zoveel mogelijk mensen te ondersteunen in stappen naar betaald of onbetaald werk. Dat wil niet zeggen dat er geen ruimte is voor verbetering. De aanbevelingen geven een beeld wat ons te doen staat. Een aantal van de aanbevelingen vraagt een duidelijke keuze en prioritering van de beschikbare capaciteit bij zowel Weni en buurtteams.

De aanbevelingen uit het rapport gaan ons daarmee helpen onze dienstverlening te verbeteren. Een aantal aanbevelingen heeft een relatie met elkaar. We hebben daarom deze aanbevelingen gebundeld om zo een samenhangende reactie te kunnen geven.

AANBEVELING 1:

Analyseer in samenwerking met de partners de effectiviteit van het beleid voor werk en activering. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van alle beschikbare, versnipperde informatie over het klantenbestand, de financiële en personele middelen en de gerealiseerde effecten en prestaties in de afgelopen jaren.

Het vormgeven van de transformatie in het sociaal domein vraagt om ontwikkelen en leren met onze partners. De klassieke manier van verantwoord en voldoet daarbij niet meer. In het publieke domein is er brede consensus dat factoren die bijdragen aan effectiviteit van (werk)dienstverlening niet allemaal in een systeem te verwerken en meetbaar zijn. Het koppelen van alle beschikbare informatie over het klantenbestand, de financiële en personele middelen en de gerealiseerde effecten en prestaties levert niet zonder meer de gewenste inzichten in de relatie tussen beleid, prestaties en effectiviteit. De centrale vragen over sturen in het publieke domein zijn: is het beoogde resultaat behaald; hoe draagt het resultaat bij aan de maatschappelijke opgave en wat is het maatschappelijk effect? De beantwoording hiervan vraagt naast data vooral ook het organiseren en het voeren van het gesprek met inwoners en organisaties in de stad.

Zoals de rekenkamer aangeeft, bereikt de gemeente haar gestelde effecten en prestatiedoelstellingen. De gemeente Utrecht stuurt net als veel andere gemeenten in het publieke domein, steeds meer volgens bovengenoemde inzichten. Het sturingsmodel Simons vormt hiervoor een goede basis. We gebruiken zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens om te kunnen leren van onze ervaringen. We leren in pilots en van onze samenwerkingspartners. Maar ook de ervaringen van werkzoekenden en inwoners in de activering, de buurtteams, werkgevers, het aantal plaatsingen, de ontwikkeling en analyse van ons bijstandsbestand en managementinformatie van onze contract- en samenwerkingspartners zijn bronnen die we gebruiken om weloverwogen keuzes te maken in de doorontwikkeling van onze dienstverlening. Onderdeel daarvan zijn de Ervaringswijzer, cliëntenpanel “meetellen”

en verhalen van individuele bewoners. Daarnaast ontwikkelen we meer data-gedreven inzichten in de (profielen) van de bijstandsgerechtigden.

We zien ook dat het niet eenvoudig is om alle beschikbare informatie te benutten om de effectiviteit van onze inspanningen inzichtelijk te maken. We kunnen daar nog stappen in maken. De aanbeveling van de rekenkamer om samen met ADSU-partners te kijken naar de effectiviteit van beleid past naadloos in het model Simons. Onze ambitie komt overeen met de aanbeveling van de rekenkamer. Vanuit partnerschap met bewoners en instellingen werken we aan het in beeld brengen van de effecten van onze gezamenlijke inspanningen.

AANBEVELING 2A en 2B:

*2A. Stel een **kadernota Werk en activering** op waarin de verbinding wordt gelegd met de huidige kenmerken van het bestand, de interne en externe dienstverlening en de actuele economische omstandigheden*

We vullen deze aanbeveling als volgt in. Op het gebied van activering in arrangement 4 ontvangt de raad jaarlijks een voortgangsrapportage (terugblik) en uitvoeringsagenda (vooruitblik) Wmo. Ons inziens voldoet deze agenda als een jaarlijkse actualisering van het Wmo beleid.

In 2019 stellen we een actie-agenda op waarin we een extra impuls geven aan de werkdienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met perspectief op werk. Het gaat om een diverse groep die overwegend meerdere belemmeringen heeft zoals taalachterstand, lichamelijke klachten en schulden. Dit is een meerjarige opgave tot en met 2021. Onderdeel van deze actie-agenda is een overzicht met ontwikkelingen in de Participatiewet. De actie-agenda wordt ter vaststelling aan de raad aangeboden in kwartaal 2. Het voorgaande vormt samen de geactualiseerde kaderstelling waarmee wij werken.

*2B. **Bezie of de huidige arrangementsindeling voldoende aansluit bij de huidige kenmerken van het bestand en het nieuwe werk- en activeringsbeleid en de juiste onderbouwing geeft bij de keuze van de in te zetten instrumenten.***

Het onderzoeksrapport laat zien dat de huidige arrangementindeling aansluit bij de kenmerken van het bestand. De dagbesteding en toekomstbeelden van de geïnterviewde bijstandsgerechtigden laten zien dat de focus bij mensen uit arrangement 3 in het algemeen gericht is op werk. Dit in tegenstelling tot mensen uit arrangement 4, waarover de samenwerkingspartners bevestigen dat bij hen veelal sprake is van multiproblematiek.

De aanbeveling beschouwen we als een pleidooi voor het verbeteren van de instrumenten zelf. Om deze minder exclusief voor één arrangement te maken en deze optimaal aan laten sluiten bij de kenmerken van de doelgroep. Vanuit individueel maatwerk worden er incidenteel al instrumenten vanuit beide arrangementen ingezet. Daarnaast biedt het instrument Opmaat met jaarlijks 40 trajecten een aanbod voor de bovenkant van arrangement 4 en de onderkant van arrangement 3. Ook in de

uitvoering van experimenten die de gemeente samen ontwikkelt met de ADSU-partners, is de samenhang tussen arrangementen een belangrijk leerpunt.

AANBEVELINGEN 2C, 7A en 7B

*2C. **Betrek de Raad vroegtijdig in het proces bij de totstandkoming van de nieuwe kadernota Werk en activering.***

*7A. Richt de **informatievoorziening** aan de Raad – in combinatie met de nieuwe kadernota werk en activering – **opnieuw in, zodat de informatie van WenI en MO goed op elkaar** en op de beoogde prestaties en effecten van het nieuwe werk- en activeringsbeleid is afgestemd.*

*7B. Stel in samenspraak met de Raad en samenwerkingspartners **vast welke indicatoren nodig en realiseerbaar zijn om de effecten en prestaties van het nieuwe werk- en activeringsbeleid te kunnen beoordelen***

We zijn het met de rekenkamer eens dat de informatievoorziening aan de raad continu aandacht behoeft. De complexiteit en de reikwijdte van het onderwerp werk en activering maakt dat dit geen gemakkelijke opgave is. Wij nodigen de raad van harte uit om met ons het gesprek aan te gaan en te verkennen hoe om te gaan met deze complexiteit en op welke wijze de raad geïnformeerd wenst te worden over werkdienstverlening en het activeringsaanbod. Kwantitatieve en kwalitatieve inzichten die wij nu hebben kunnen daarbij een rol spelen. Wij nemen de suggestie van de rekenkamer over om de ADSU-samenwerkingspartners bij dit vraagstuk betrekken

AANBEVELINGEN 3A, 3B en AANBEVELING 6

*3A. **Verbeter het inzicht in kenmerken als gezondheid, werkervaring en leef- en inkomenssituatie** zodat de aansluiting op het aanbod verbetert. Ook het inzicht in de taalvaardigheid dient verder verbeterd te worden.*

*6: **Verbeter de dienstverlening aan en communicatie met uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 door de kennis van het personeel over veel voorkomende problematieken te vergroten en meer aandacht te hebben voor de persoonlijke situatie en individuele zorgvraag***

We delen deze ambities. De problematiek van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 en 4 is complex en divers. Zoals de rekenkamer in haar rapport laat zien, heeft ruim 2/3 van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 en 1/3 van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 een dermate instabiele leefsituatie dat zij ondersteuning en begeleiding van het buurtteam nodig hebben.³ Het gaat om problematieken als LVB (licht verstandelijke beperking), NAH (niet aangeboren hersenletsel), GGZ problematiek verslaving. Deze problematieken komen vaak in combinatie met elkaar voor. Ook hebben deze inwoners vaak last van een beperkte tot zeer beperkte leerbaarheid, schaamte, wantrouwen, last van zelfstigma en van zelfoverschatting. Het vraagt veel van de medewerkers om het perspectief dat zeker ook aanwezig is bij deze mensen naar boven te krijgen. Dit vraagt van de

³ Overigens heeft niet iedereen in beide arrangementen een zorg of activeringsvraag, die vraagt om een verwijzing naar het buurtteam.

medewerkers van WenI een brede en diverse expertise in de contacten met deze uitkeringsgerechtigden.

Zoals de rekenkamer in haar rapport beschrijft, worden de medewerkers van WenI voortdurend geschoold om dit soort signalen te herkennen en te erkennen. Het eerlijke verhaal is echter ook, dat het streven naar meer volledig passend maatwerk en professionals die altijd over maximale kennis beschikken, grenzen kent: de medewerkers zijn geen zorgprofessionals en daardoor zal kennis altijd generalistisch blijven. Als er aanleiding is om een zorgvraag te vermoeden, wordt er verwezen naar het buurtteam en/of een medische advisering ingezet. Ook de duur van het contact tussen WenI en een uitkeringsgerechtigde kent beperkingen. Niet altijd kan die aandacht of die diepgang geschonken worden in een gesprek die gegeven een specifieke casus misschien wenselijk zou zijn.

Daar waar communicatieve verbeteringen mogelijk zijn, pakken wij het op. Dit heeft onze doorlopende aandacht. Het afgelopen jaar is ingezet op:

- Sinds augustus 2018 is er een servicepunt Utrecht in het Stadskantoor, waar bewoners geholpen worden bij hun vragen over de gemeente zoals het maken van een afspraak met WenI;
- Er is een ‘mystery’ tour geweest van LVB’ers die dit loket hebben uitgetest. Hun bevindingen zijn verwerkt in de werkwijze van het loket;
- Er zijn verscheidene LVB ‘experiences’ georganiseerd;
- De website, brieven en formulieren zijn op taalniveau B1 herschreven onder andere met de hulp van panel “Meetellen”.

3B. Ontwikkel een intensievere aanpak van taalachterstanden ter bevordering van maatschappelijke participatie.

Wij herkennen het geschetste beeld dat een relatief groot deel van de uitkeringsgerechtigden een beperkte taalvaardigheid heeft. Het gaat hierbij niet uitsluitend om het groeiend aantal statushouders. Het huidige inburgeringsstelsel (inclusief taalonderwijs) heeft er mede toe geleid dat een groot deel van de huidige inburgeraars een laag taalniveau hebben (A1). We zijn positief over de komende stelselwijzigingen op het gebied van inburgering waarmee de regie op inburgering en taalscholen bij gemeenten komt te liggen. We kunnen daardoor een betere koppeling maken met de maatschappelijke opgave: iedereen doet mee, het liefst via passend en betaald werk. Vooruitlopend op de stelselwijziging investeren we fors extra in taal en werken we nauw samen met een aantal taalscholen. Wij informeren u over onze inspanningen via een aparte raadsbrief.

AANBEVELING 4A en 4B:

*4A. Houd in de dienstverlening **nadrukkelijker rekening met de veranderde persoonlijke situatie en wensen** van de uitkeringsgerechtigden.*

*4B. Gebruik de huidige omstandigheden om **samen met werkgevers meer passende werkplekken te creëren***

Veranderingen in de persoonlijke situatie en onze dienstverlening kunnen het perspectief op (on)betaald werk aanzienlijk beïnvloeden. Het rekenkamerrapport bevat ook een figuur waarin inzichtelijk wordt hoe op geaggregeerd niveau veranderingen in persoonlijke situaties leiden tot doorstroom in de arrangementen. Op individueel niveau is de uitdaging adequaat en tijdig te kunnen inspelen op veranderingen in de persoonlijke situatie. De huidige situatie maakt dat het aantal contactmomenten van WenI met arrangement 4 beperkt is en ook voor arrangement 3 maakt dat binnen de beschikbare middelen scherpe keuzes moeten worden gemaakt.

We onderschrijven het inzicht van de rekenkamer dat persoonlijke aandacht en persoonlijk contact werkt. De behoefte aan persoonlijke aandacht heeft bijvoorbeeld geleid tot het aanpassen van de aanvraagprocedure. We hebben positieve ervaringen opgedaan met het bieden van intensieve begeleiding naar werk gedurende een korte periode in de zogenoemde impulslijnen.⁴ Doordat er veel meer ruimte was voor persoonlijke aandacht, konden we meer maatwerk daarmee een grotere kans op werk bieden aan onze werkzoekenden. Deze ervaringen zetten we binnen beschikbare middelen voort.

In arrangement 4 hebben we het afgelopen jaar eveneens positieve ervaringen opgedaan met het stimuleren en ondersteunen van mensen om een stap te zetten in activering. Daarbij hebben we eveneens een analysemethode ontwikkeld waarmee we een profiel kunnen opstellen van mensen die mogelijk ‘klaar zijn’ om een volgende stap in hun ontwikkeling te zetten. Deze methode gaan we ook in zetten in Overvecht. De rekenkamer roept terecht op om gebruik te maken van de huidige omstandigheden om samen met werkgevers meer passende werkplekken te creëren. In de eerder genoemde meerjarige actie-agenda ondersteunen we nog meer mensen richting passend werk.

AANBEVELINGEN 5A en 5B:

*5A. Intensiveer de interne en externe samenwerking **door het inzicht in elkaars rollen en taken te vergroten, en blijvend te investeren in bekendheid van elkaars aanbod.***

*5B. Werk de verschillende **passende ondersteuningstrajecten gezamenlijk met de buurtteams en andere samenwerkingspartners verder uit en voer als gemeente de regie over het totale traject***

Wij zijn van mening dat de rollen en taken in de driehoek buurtteams, WenI en MO ‘op papier’ goed zijn beschreven. We delen de opinie van de rekenkamer dat de samenwerking in de praktijk een extra investering vraagt. Dit wordt al langer erkend door de drie betrokken partijen. Om de uitvoering te verbeteren hebben de buurtteamorganisaties in de opdracht voor 2019 activering als prioriteit meegekregen. Daarnaast is er een afstemmingsoverleg ingericht met de accounthouders van de buurtteams, WenI en de buurtteams zelf. De ambitie van dit overleg is het vergroten van de effectiviteit en de efficiëntie van de inzet van WenI en de buurtteams,

⁴ De Impulslijnen waren extra intensieve acties en vernieuwende aanpakken waarmee we werkzoekenden hebben geholpen bij het vinden van werk of meer te participeren.

waardoor er meer aandacht kan worden gegeven aan het vergroten van het perspectief van de individuele uitkeringsgerechtigde.

Het is een bekend probleem dat de kennis van het aanbod en de samenhang tussen de verschillende instrumenten in arrangement 4 en 3 veel aandacht vraagt. Hier wordt ook in 2019 opnieuw flink op ingezet, met de activeringswaaier in hardcopy en in digitale vorm en in een voorlichtingstour door de wijken over activering en werk, startend in Overvecht. In gezamenlijke werkgroepen met onze ADSU-partners ontwikkelen en experimenteren we met als inzet het vergroten van het participatieperspectief van de deelnemers. We nemen in onze werkwijze de signalen mee uit rekenkameronderzoek dat kleinere activeringspartijen zich minder erkend voelen mee.

Wij vinden het vanzelfsprekend dat de gemeente regievoerder is. Immers zij is opdrachtgever van de toeleiding tot en al het activeringsaanbod. Tegelijkertijd werkt de gemeente ook vanuit een partnerschap en co-creatie rol, dat vraagt om een balans tussen beide rollen.

We hebben er vertrouwen in dat we met de wijze waarop we de aanbevelingen oppakken, maximaal profijt en lering trekken van uw onderzoeksrapport. We danken u hartelijk voor uw werk.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

19 maart 2019

4 NAWOORD REKENKAMER

Rekenkamer Utrecht dankt het college voor de reactie op het rapport. Wij zijn blij dat de informatie over de diversiteit van de doelgroep en de keuze om het rekenkameronderzoek te richten op de arrangementen 3 en 4 van meerwaarde zijn gebleken. Het is ook goed te vernemen dat het college met de aanbevelingen aan de slag wil. Wij zijn wel benieuwd op welke manier het college de aanbevelingen wil realiseren, aangezien het college ook aangeeft dat de beschikbare middelen en capaciteit tot scherpe keuzes dwingt.

Het college gaat in haar reactie niet in op een aantal conclusies van de rekenkamer. Ten eerste geeft het college aan dat de huidige arrangementsindeling aansluit bij de kenmerken van het bestand. De rekenkamer concludeert daarentegen dat er binnen de arrangementen grote diversiteit bestaat, wat er ons inziens voor pleit de huidige arrangementsindeling kritisch te bezien. Onze aanbeveling om een kadernota Werk en activering op te stellen lijkt het college niet over te nemen. Het college noemt afzonderlijke beleidsstukken in het Wmo-beleid en de toezegging van een actie-agenda voor de werkdienstverlening. Wij zien hier een risico in voor een samenhangend beleid rond werk en activering. Wij wijzen de raad erop dat het college eerder in de lange termijn raadsagenda heeft toegezegd om in de zomer van 2019 met een nieuwe re-integratienota te komen. Het lijkt de rekenkamer goed hieraan vast te houden en om daarbij de verbinding aan te brengen met de huidige kenmerken van het bestand, de dienstverlening op werk en activering en de actuele economische omstandigheden.

De rekenkamer pleit voor het vergroten van de kennis van veelvoorkomende problematiek en een meer persoonlijke dienstverlening. Het college onderschrijft dat persoonlijke aandacht en persoonlijk contact werkt, maar geeft aan dit binnen de beschikbare middelen in te vullen. In het onderzoek is echter aangegeven dat de huidige capaciteit onvoldoende is om de dienstverlening met name aan de uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 te kunnen intensiveren. In de reactie bevestigt het college dat de huidige situatie maakt dat het aantal contactmomenten van WenI met uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 beperkt is en dat voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 scherpe keuzes moeten worden gemaakt. Voor een effectieve dienstverlening acht de rekenkamer daarom investeringen nodig in de kennis van de medewerkers van de gemeente en in extra contactmomenten en meer aandacht voor de persoonlijke situatie mogelijk te maken. Voor de analyse van de effectiviteit willen wij benadrukken dat beschikbare gegevens beter benut kunnen worden en meer in samenhang met elkaar geanalyseerd dienen te worden. Alleen zo is te bepalen of het halen van beleidsdoelstellingen ook daadwerkelijk aan inspanningen van de gemeente mag worden toegeschreven. Niet voor niets heeft prestatie meting in het model Simons een grote rol. Informatie over effecten en prestaties biedt afzonderlijk van elkaar te weinig inzicht.

Het college beschrijft in haar reactie vaak nog niet concreet en SMART hoe de aanbevelingen worden overgenomen. Wij adviseren de raad om het college te verzoeken in het nog op te stellen plan van aanpak aan te geven hoe en op welke termijn de door de raad overgenomen aanbevelingen worden ingevuld. Voor de raad moet duidelijk zijn in hoeverre het college in lijn handelt met de aanbevelingen en de uitwerking die de rekenkamer daarbij voorstelt. Indien het college tot andere oplossingen komt, moet dit helder beargumenteerd worden.

DEEL II ONDERZOEKSRAPPORT

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 AANLEIDING

Rekenkamer Utrecht is in oktober 2016 gestart met een onderzoek naar de [Participatiewet](#). Het rekenkameronderzoek spitst zich toe op de ondersteuning en begeleiding richting werk. In het onderzoek hanteert de rekenkamer twee sporen.

- ◆ Spoor 1: beleidsbeschrijving.
Een beleidsanalyse met een beschrijvend karakter naar de wijze waarop de gemeente Utrecht vorm heeft gegeven aan de uitvoering van de Participatiewet, de doelen die zijn gesteld en de middelen die de gemeente daarvoor inzet. Dit heeft op 9 februari 2017 geresulteerd in de publicatie van de [Rekenkamerbrief](#) en de [Beleidsbeschrijving Werken naar Vermogen](#).
- ◆ Spoor 2: focusonderzoeken.
Verdiepende deelonderzoeken naar de werking van het beleid in de praktijk. Het kan gaan om een specifiek instrument, een specifieke werkwijze, of een specifieke doelgroep van de Participatiewet. We kijken bijvoorbeeld naar wat goed gaat en wat niet, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.
Op 19 december 2017 is het eerste focusonderzoek gepubliceerd, getiteld [Beperkt in beeld](#) naar de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking.

Dit rapport betreft het tweede focusonderzoek. Het onderzoek richt zich op de uitkeringsgerechtigden met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt. In Utrecht worden bijstandsgerechtigden op basis van loonwaarde, afstand tot de arbeidsmarkt en de beschikbaarheid van passend werk op de arbeidsmarkt ingedeeld in vier arrangementen. De grootste afstand tot de arbeidsmarkt hebben de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 en daar richt zich dit focusonderzoek dan ook op. Arrangement 3 is bedoeld voor mensen die niet direct betaald werk kunnen verrichten, maar zich wel in die richting kunnen ontwikkelen. Mensen kunnen dan (tijdelijk) aan de slag met behoud van uitkering. In arrangement 4 vallen mensen waar betaald werk op dit moment niet aan de orde is en eventuele ontwikkeling in die richting lastig is. Hier komen de inzet van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) samen en is de dienstverlening (in eerste instantie) gericht op “meedoen naar vermogen”. Voor de verdere toelichting op de arrangementen verwijzen wij u naar paragraaf 2.2.3.

De gemeenteraad heeft verschillende keren aangegeven meer inzicht te willen in de kenmerken van en de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de maatregelen die de gemeente Utrecht heeft getroffen voor deze groep om ervoor te zorgen dat het beleid voor deze doelgroep doeltreffend en doelmatig is.

1.2 ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt:

Heeft de gemeente Utrecht voldoende maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat het beleid van de gemeente Utrecht voor uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 doeltreffend en doelmatig is?

De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende negen onderzoeksvragen:

1. Welke kenmerken hebben de uitkeringsgerechtigden die vallen binnen de arrangementen 3 en 4?
2. Welke keuzes heeft de gemeente Utrecht gemaakt in haar beleid, de beleidsdoelen en de uitvoering van het beleid voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4?
3. Welke instrumenten en financiële middelen heeft de gemeente ingezet om deze doelgroep toe te leiden naar werk of een zinvolle dagbesteding?
4. Over welke beleidsinformatie beschikt de gemeente over de prestaties en effecten van het beleid? Wordt de gemeenteraad hierover toegankelijk geïnformeerd?
5. Welke maatregelen neemt de gemeente Utrecht om beleid en de uitvoering ervan aan te laten sluiten bij nieuwe ontwikkelingen?
6. Zijn de beoogde prestaties, uitgaande van de beschikbare informatie, door de gemeente geleverd ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4?
7. Zijn de beoogde effecten, uitgaande van de beschikbare informatie, gerealiseerd ten aanzien van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4? Zijn deze effecten aanwijsbaar het gevolg van het gemeentelijk beleid?
8. Hoe beoordelen de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 de prestaties en effecten van de dienstverlening van de gemeente Utrecht?
9. Welke verbeteringen zijn mogelijk op het punt van de prestaties en effecten voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4?

1.3 WERKWIJZE ONDERZOEK

Het onderzoek is uitgevoerd in vijf stappen:

- ◆ Voorbereiding en deskresearch: gesprekken met de gemeente Utrecht en bestudering van de kerndocumenten van het beleid en de uitvoering. Ook van de samenwerkingspartners is aan de hand van jaarverslagen en openbare informatie in kaart gebracht wat hun dienstverlening inhoudt. Voor een overzicht van de geraadpleegde bronnen verwijzen wij u naar bijlage 3.
- ◆ Interviews betrokken actoren: er zijn in de periode maart tot en met juli 2018 interviews gehouden met organisaties die aangesloten zijn bij de ADSU.⁵ Daarnaast zijn ook organisaties geïnterviewd die daar (nog) niet bij aangesloten zijn, en met de cliëntenraad Participatiewet. Bij de gemeente Utrecht zijn met interviews gehouden met leden van het managementteam, beleidsadviseurs, werkmachers en projectmanagers van Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning. Ook is meegekeken bij klantgesprekken op een werkcontactdag,

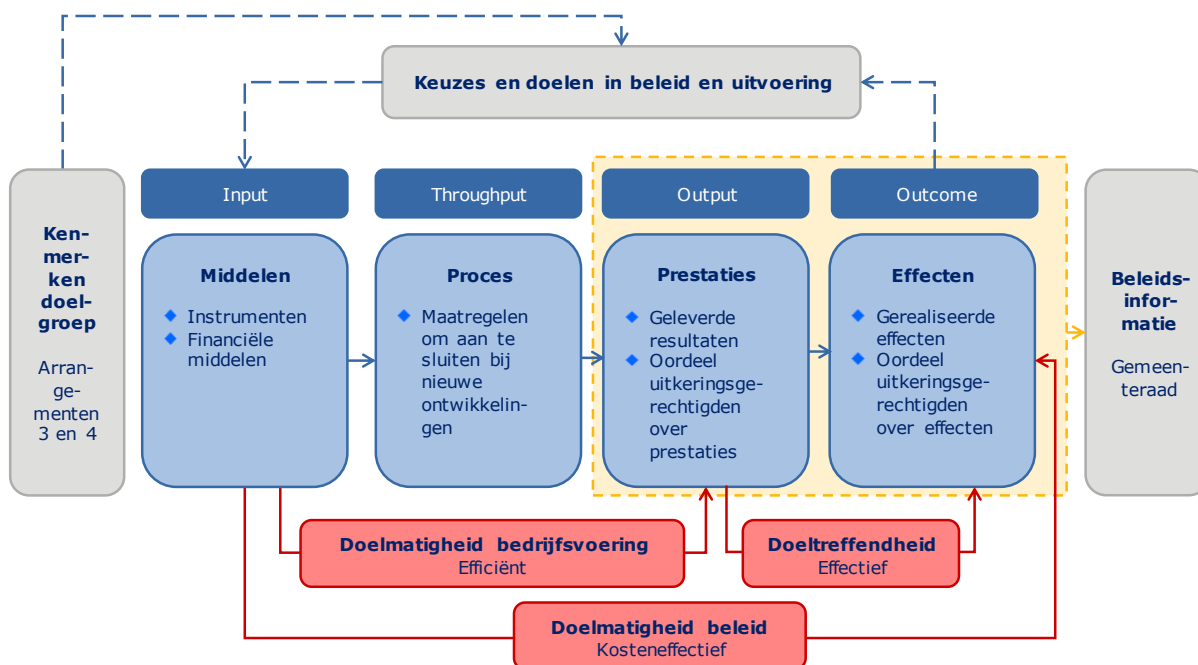
⁵ Samenwerkingsverband *Aan De Slag in Utrecht*.

een wijkcontactdag en spreekuren van Werk en Inkomen in Overvecht. Voor een volledig overzicht van de geraadpleegde personen verwijzen wij u naar bijlage 4.

- ◆ Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4: er is in de periode april tot juni 2018 een telefonische enquête afgenomen onder uitkeringsgerechtigden die zijn ingedeeld in de arrangementen 3 en 4. In totaal hebben 724 uitkeringsgerechtigden de vragen beantwoord (responspercentage van 24,1%). Voor beide arrangementen is een voldoende respons behaald om de uitkomsten te kunnen splitsen naar arrangement. De uitkomsten zijn in tabelvorm als afzonderlijke internetbijlage beschikbaar op de website van de rekenkamer. De belangrijkste uitkomsten zijn in de verschillende hoofdstukken van dit rapport gepresenteerd.
- ◆ Verdiepende gesprekken uitkeringsgerechtigden arrangement 3 en 4: in juli en augustus 2018 zijn verdiepende gesprekken gevoerd met 14 respondenten van de telefonische enquête. In de gesprekken is dieper ingegaan op de gegeven antwoorden en is naar verklaringen gezocht. In de verschillende hoofdstukken wordt aan de uitkomsten van deze verdiepende gesprekken gerefereerd. Er zijn geen citaten of casusbeschrijvingen van deze respondenten opgenomen, omdat deze gesprekken niet als representatieve vertegenwoordiging van de doelgroep kunnen worden beschouwd.
- ◆ Analyse en rapportage: naast het onderzoeksmateriaal uit documenten, interviews en de enquête is aanvullende informatie opgevraagd over het klantenbestand en over de financiële middelen die beschikbaar zijn. Ook is de informatie die de Raad ontvangt over de werkdienstverlening geanalyseerd om na te gaan in hoeverre deze informatie duidelijk is en toereikend voor wat betreft de prestaties en effecten van het beleid voor deze doelgroep.

Het onderzoek was met name gericht op de middelen, prestaties en effecten in 2017 en de eerste helft van 2018. Waar mogelijk is hierbij ook gekeken naar de jaren 2015 en 2016 en zijn de uitkomsten daarvan opgenomen in de nota van bevindingen. De analyse van de omvang en kenmerken van het klantenbestand heeft betrekking op de periode begin 2015 – half 2018.

Bij de analyse heeft de rekenkamer onderstaand analysekader gehanteerd. De onderzoeksvragen sluiten aan bij de verschillende onderdelen die in het kader zijn opgenomen.



Bij de beoordeling is als normenkader gehanteerd een toetsing aan de beleidsdoelen en de effect- en prestatiedoelstellingen die de gemeente Utrecht zichzelf heeft gesteld. Voor een nadere toelichting op de onderzoeksmethode en afbakening van het onderzoek verwijzen wij u naar bijlage 7 *Onderzoeksverantwoording*.

1.4 LEESWIJZER

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste bevindingen van het onderzoek volstaan de eerste paragrafen van de hoofdstukken. Voor een nadere toelichting op deze bevindingen kan kennisgenomen worden van de uitwerking in de tweede paragrafen.

Hoofdstuk 2 geeft een korte introductie op de context van het onderzoek, en het landelijk en lokaal beleid en de uitvoeringspraktijk rondom werk en activering (onderzoeksvraag 2). Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de omvang en kenmerken van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 en het inzicht dat de gemeente Utrecht in de doelgroep heeft (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 4 beschrijft welke – recente – keuzes de gemeente Utrecht heeft gemaakt rondom werk en activering en welke middelen en instrumenten worden ingezet voor de doelgroep (onderzoeksvragen 2 en 3). Ook de maatregelen die de gemeente Utrecht heeft genomen om aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen, en de beleidsinformatie die zij ter beschikking heeft – en of de Raad hierover toegankelijk wordt geïnformeerd –

worden in dit hoofdstuk behandeld (onderzoeksvragen 4 en 5). In hoofdstuk 5 komt de samenwerking binnen en buiten de gemeentelijke organisatie aan de orde. De ervaringen met de dienstverlening van de uitkeringsgerechtigden (onderzoeksvraag 8) worden behandeld in hoofdstuk 6. Hoofdstuk 7 brengt de beoogde en gerealiseerde effecten en prestaties in kaart en gaat in op de vraag of deze aanwijsbaar het gevolg zijn van het gemeentelijk beleid (onderzoeksvragen 6 en 7). De mogelijkheden tot verbetering van de prestaties en effecten (onderzoeksvraag 9) worden bij betreffende onderwerpen in de verschillende hoofdstukken beschreven.

Het geheel heeft 7 bijlagen. Bijlage 1 bevat een lijst met afkortingen en begrippen. In bijlage 2 is een lijst opgenomen van instrumenten die (ook) voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 worden ingezet. De geraadpleegde documenten en geraadpleegde personen zijn opgenomen in de bijlagen 3 en 4. In bijlage 5 is de voortgangsinformatie weergegeven die in de jaren 2017 en 2018 aan de Raad is gestuurd met betrekking tot Werk en Inkomen, en Meedoen naar Vermogen (MO). In bijlage 6 staan enkele tabellen die nadere informatie geven over de ontwikkeling van het bestand met uitkeringsgerechtigden in de periode 2015 – 1 juli 2018. In bijlage 7 is de onderzoeksverantwoording opgenomen.

De uitkomsten van de telefonische enquête onder uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn beschikbaar als internetbijlage op onze [website](#).

2 CONTEXT

De toeleiding naar werk van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt heeft blijvend maatschappelijke aandacht. Er is een veelheid aan factoren die bij dit onderwerp een rol spelen. Dit hoofdstuk schetst kort de bredere context waarbinnen het rekenkameronderzoek naar de Participatiewet is uitgevoerd. Achtereenvolgens wordt ingegaan op algemene demografische, economische en beleidsmatige ontwikkelingen, ontwikkelingen in het Rijksbeleid en de lokale uitwerking en invulling hiervan in het beleid van de gemeente Utrecht. Hiermee wordt het rekenkameronderzoek in breder perspectief geplaatst en deels antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag: welke keuzes heeft de gemeente Utrecht gemaakt in haar beleid, de beleidsdoelen en de uitvoering van het beleid voor uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Paragraaf 2.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 2.2.

2.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

1. Door de veranderende samenstelling ten gevolge van vergrijzing, verhoging van de pensioenleeftijd, de instroom van gedeeltelijk arbeidsongeschikte jongeren en statushouders, en het effect van sluiting van de Wsw is het bestand met uitkeringsgerechtigden voor gemeenten sterk gewijzigd.
2. Het Rijksbeleid met betrekking tot de Participatiewet en Wmo 2015 is nog continu in beweging.
3. De kadernota's en uitwerkingsnota Participatie en inkomen van de gemeente zijn niet meer actueel en sluiten daardoor niet meer aan bij de actuele kennis over - en ondersteuningsbehoefte van - de doelgroep.

2.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.2.1 *Bestand met uitkeringsgerechtigden voor gemeenten sterk gewijzigd*

De levensverwachting van de Nederlandse bevolking neemt toe en een groot deel van de mensen voelt zich gezond. Daarmee samenhangend blijven mensen steeds langer economisch en maatschappelijk actief. Ook de verhoging van de AOW-leeftijd draagt eraan bij dat mensen langer (moeten) werken. Waar in het verleden regelingen als vervroegde uittreding (VUT) en prepensioen oudere werknemers de mogelijkheid boden uit te stromen, blijven deze groepen nu – noodgedwongen – langer actief op de arbeidsmarkt. Voor werkzoekende uitkeringsgerechtigden betekent dit dat zij langer in de uitkering blijven.

Daarnaast is de laatste jaren sprake van een toenemend migratiesaldo, wat onder andere samenhangt met de immigratie van asielzoekers en nareizigers.⁶

De onderzoeksperiode 2015 – 2018 betreft economisch gezien een periode van economisch herstel na een jarenlange economische crisis. Anno 2018 is de economie weer aangetrokken en is op veel terreinen het niveau van de periode voor de crisis van 2008 weer bereikt. Na een periode van een ruime arbeidsmarkt is er sinds enkele jaren weer krapte ontstaan. Eerst in enkele sectoren, later breder in de economie. De werkloosheid daalt, het aantal banen en vacatures neemt toe.⁷ Er is een toename van het aantal zelfstandigen zonder personeel – zzp-ers – en het aantal flexibele arbeidscontracten.⁸ De eisen die door werkgevers aan werknemers worden gesteld, maar ook omgekeerd de eisen die werknemers aan hun werkgevers stellen, veranderen voortdurend. Recente voorbeelden van wijzigingen waarover wordt nagedacht zijn verdere robotisering en platformisering⁹ van de arbeidsmarkt.¹⁰ Voor steeds meer werknemers is een leven-lang-leren noodzakelijk om inzetbaar te blijven op de arbeidsmarkt.

De beschreven demografische en economische ontwikkelingen en beleidswijzigingen, die nader aan de orde komen in paragraaf 2.2.2, leiden ertoe dat de bestanden van uitkeringsgerechtigden van gemeenten de afgelopen jaren en zeker ook komende jaren sterk wijzigen. Figuur 2.1 laat een doorkijk naar de toekomst zien voor de Utrechtse situatie.¹¹ Hieruit blijkt dat uitkeringsgerechtigden - die in het verleden in de Wajong en de Wsw zouden instromen - een steeds groter deel gaan uitmaken van het totaalbestand uitkeringsgerechtigden in de gemeente Utrecht. In de figuur ontbreekt de – bij het destijds opstellen van de prognose nog onbekende - instroom van statushouders waar onder andere de gemeente Utrecht een groot effect van heeft ervaren. Dit komt nader aan de orde in hoofdstuk 3.

⁶ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/42/recordaantal-immigranten-en-emigranten-in-2017>.

⁷ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/46/werkgelegenheid-groeit-ook-in-derde-kwartaal>.

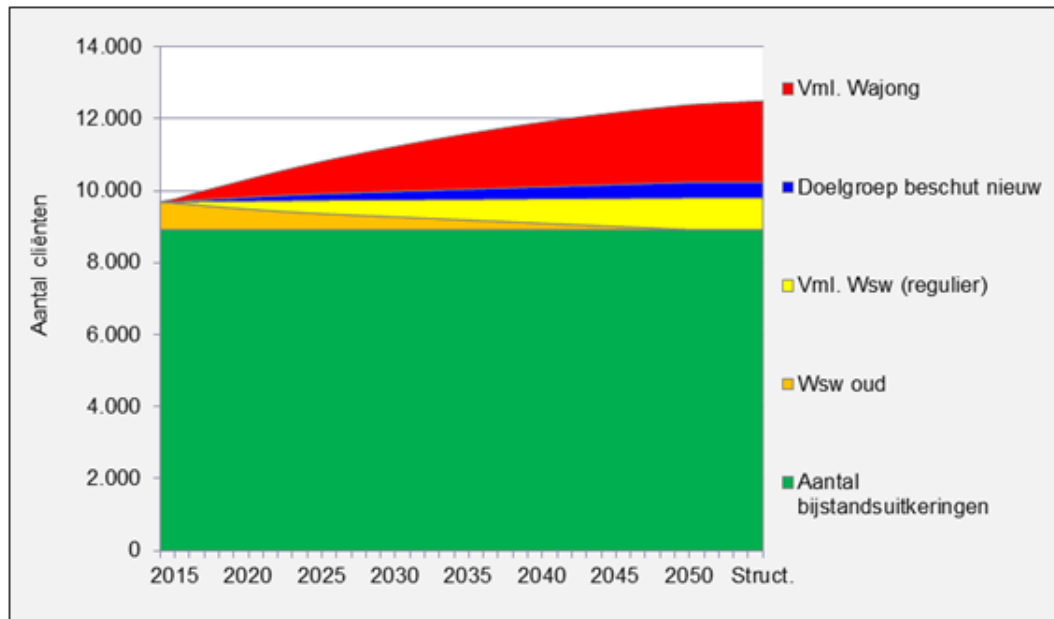
⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/nieuws/2018/11/07/grondige-opknapbeurt-voor-de-arbeidsmarkt>.

⁹ Goederen en diensten worden via platforms op het internet aangeboden, denk bijvoorbeeld aan Deliveroo en Uber.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ww-uitkering/nieuws/2018/11/07/commissie-regulering-van-werk-buigt-zich-over-toekomst-arbeidsmarkt>.

¹¹ Prognose en figuur door Berenschot (2015). Deze figuur heeft Rekenkamer Utrecht eerder gepresenteerd in de *Beleidsbeschrijving Werken naar Vermogen* (9 februari 2017).

Figuur 2.1 Prognose (2015-2055) samenstelling bestand uitkeringsgerechtigden gemeente Utrecht



Bron: Berenschot. 2015 betreft realisatiecijfers. Verder gebaseerd op ramingen 2013.

Utrechtse arbeidsmarkt biedt kansen voor het toeleiden naar werk van uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt

De Utrechtse arbeidsmarkt kenmerkt zich door een relatief jonge en hoogopgeleide beroepsbevolking en in de Arbeidsmarktmonitor 2017 wordt opgemerkt dat de lokale arbeidsmarkt zich positief ontwikkelt. Tegelijkertijd wordt een aantal uitdagingen benoemd: stijgend inwoneraantal, spanning op de arbeidsmarkt, vraag en aanbod sluiten niet altijd goed op elkaar aan en niet alle groepen profiteren in gelijke mate van economische voorspoed.¹²

Uit de arbeidsmarktanalyse *Regio in beeld* van het UWV¹³ blijkt dat er krapte is op de arbeidsmarkt en dat vacatures moeilijk te vervullen zijn. Er komt daardoor meer interesse in het onbenutte arbeidspotentieel. Dit is een zeer diverse groep. Een deel van de arbeidsgerechtigden is niet direct inzetbaar, niet arbeidsfit, heeft verouderde kennis, of onvoldoende competenties of werkervaring, beschadigde motivatie, of een arbeidsbeperking die het lastig maakt passend werk te vinden. Gemeenten richten zich in toenemende mate op het stapsgewijs richting arbeidsmarkt brengen van deze bijstandsgerechtigden, door het doorbreken van isolement, stimuleren van maatschappelijke participatie en opdoen van werkervaring (gesubsidieerd, met behoud van uitkering, en/of via scholing). Werk behouden en het toewerken naar een vast dienstverband zijn ook belangrijke aandachtspunten.

¹² Gemeente Utrecht, IB Onderzoek (september 2017). *Arbeidsmarktmonitor 2017. Ruimte voor werkgelegenheid*, p. 3.

¹³ UWV (oktober 2018). *Regio in beeld. Midden-Utrecht*.

Een goede aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt vergt een flinke inspanning van meerdere partijen. *Regio in Beeld* geeft hiervan verschillende voorbeelden. In samenwerking met UWV adviseert het werkgeversservicepunt (WSP) bedrijven hoe zij een “inclusieve arbeidsorganisatie” kunnen worden, bijvoorbeeld door het aanpassen van bedrijfsprocessen om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te kunnen nemen.

Daarnaast worden er banenmarkten georganiseerd door gemeenten, UWV, WSP, bedrijven, etc. Hierbij is ook aandacht voor het matchen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De banenmarkten zijn er ook voor specifieke bedrijfssectoren.

2.2.2 *Rijksbeleid Participatiewet en Wmo 2015 nog continu in beweging*

Het wettelijke kader voor gemeentelijk beleid op de terreinen werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning kende per 1 januari 2015 verschillende wijzigingen.¹⁴ Taken werden (verder) gedecentraliseerd naar gemeenten. Zij kregen daarmee verantwoordelijkheid voor een bredere doelgroep van inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt, het bevorderen van het maatschappelijk functioneren van mensen met een beperking, en de activering van mensen met een uitkering met een loonwaarde van 20% of minder. Met de komst van de Participatiewet zijn de Wet Werk en Bijstand (WWB), de Wet Sociale Werkvoorziening (Wsw) en de Wajong gebundeld. Met de Wmo 2015 is het zorgtakenpakket van gemeenten verbreed ten opzichte van de Wmo 2007.

Belangrijke veranderingen voor de doelgroep van dit onderzoek die voortvloeien uit deze wetswijzigingen zijn:

- ◆ De komst van nieuwe doelgroepen. De instroom van de Wsw en van Wajong-ers met arbeidsvermogen werd stopgezet. Zij stromen sindsdien in de bijstand bij gemeenten (Participatiewet).¹⁵
- ◆ De decentralisatie van de functie ‘begeleiding groep’ onder andere in de dagbesteding (Wmo 2015).

Een belangrijk aspect in de Participatiewet zijn de regels voor de tegenprestatie. In de Participatiewet wordt in artikel 9 aangegeven dat inwoners die zich melden voor een uitkering verplicht zijn “naar vermogen door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden te verrichten die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt” (eerste lid, onderdeel c). Als dringende redenen aanwezig zijn kan het college van B&W ontheffing verlenen. Daarnaast geldt dat alleenstaande ouders die de zorg

¹⁴ Zowel de Participatiewet als de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo 2015) werden op 1 januari 2015 van kracht. Voor een uitgebreide beschrijving van de veranderde wet- en regelgeving rondom werk en inkomen, zie Rekenkamer Utrecht (9 februari 2017), *Rekenkamerbrief Beleidsbeschrijving Werken naar Vermogen*.

¹⁵ De doelgroep Wsw was niet geheel een nieuwe doelgroep voor de gemeente, maar was altijd al een gemeentelijke verantwoordelijkheid. Dit in tegenstelling tot de Wajong waar de verantwoordelijkheid bij het UWV was belegd.

dragen voor een kind of kinderen jonger dan 5 jaar op verzoek ontheffing van de verplichting kunnen krijgen. In paragraaf 2.2.3. wordt nader ingegaan op de wijze waarop de gemeente Utrecht deze bepalingen heeft ingevuld.

In het Regeerakkoord¹⁶ zijn verschillende maatregelen aangekondigd ten aanzien van werken met een beperking en perspectief bieden in de bijstand door gemeenten. Het budget voor activering van en dienstverlening aan mensen in een kwetsbare positie wordt verhoogd, de loonkostensubsidie¹⁷ wordt vervangen door de mogelijkheid tot loondispensatie, en het Kabinet wil het aantrekkelijker maken om mensen met een arbeidsbeperking een arbeidsplaats te bieden. Ook wil het kabinet dat “*mensen in de bijstand meer perspectief krijgen om weer aan het werk te komen, vooral ook omdat langdurige afhankelijkheid van de bijstand kan leiden tot sociaal isolement en de kans op schuldenproblematiek vergroot*”. Het kabinet gaat in gesprek met gemeenten over de wijze waarop zij actief uitvoering geven aan de bestaande tegenprestatie en aan de bestaande verplichting om de Nederlandse taal te leren. Hierover wil het kabinet – *niet-vrijblijvende bestuurlijke* - afspraken maken met gemeenten. Ook wil zij afspraken maken met gemeenten over het lokaal beleid om de armoedeval te verkleinen wanneer mensen vanuit de bijstand aan het werk komen.

In september 2018 werd echter duidelijk dat het kabinet niet verder doorgaat met het uitwerken van loondispensatie. Tegelijkertijd kondigde het kabinet een breed offensief aan om tot “*meer banen te komen*”.¹⁸ De kern van het offensief wordt samengevat in zes punten:

- ◆ Het bestaande instrument loonkostensubsidie wordt verbeterd en vereenvoudigd.
- ◆ Werken met loonkostensubsidie moet lonen, ook voor mensen die in deeltijd werken.
- ◆ De matching tussen werkgevers en werknemers krijgt een extra impuls.
- ◆ De regels rond banenafpraak en quotum moeten eenvoudiger worden.
- ◆ De Wajongregels worden logischer en stimuleren mensen om te gaan studeren of meer te werken.
- ◆ Beschut werk krijgt een extra impuls.

¹⁶ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (10 oktober 2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*.

¹⁷ Met loonkostensubsidie wordt een werkgever door de gemeente gecompenseerd voor de lagere loonwaarde van een werknemer. Het verschil tussen het minimumloon en de loonwaarde wordt door de gemeente betaald met middelen uit het inkomensdeel (BUIG-budget). In Utrecht was loonkostensubsidie in eerste instantie beschikbaar voor de uitkeringsgerechtigden met een loonwaarde tussen de 50% en 80%. De afbakening in loonwaarde is later losgelaten. De gemeente Utrecht zet nu loonkostensubsidie in voor iedere persoon die onder het doelgroepenregister valt, verminderde loonwaarde heeft en geplaatst kan worden op een passende werkplek (zie Gemeente Utrecht (5 september 2018). *Beantwoording schriftelijke raadsragen 2018, nummer 89*. Kenmerk 560330). Na een rechterlijke uitspraak wordt in Utrecht loonkostensubsidie met een maximering van 70% van het wettelijk minimumloon toegekend. De wijziging op de verordening is vastgesteld in de raadsvergadering van 21 februari 2019.

¹⁸ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (7 september 2018). Kamerbrief *Breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen*, Referentie 2018-0000151048.

Naar aanleiding van voornemens uit het regeerakkoord met betrekking tot integratie en inburgering van statushouders wil de gemeente Utrecht een aantal pilots starten.¹⁹ Een daarvan is gericht op de wens van de gemeente Utrecht om naast de regie over toeleiding naar werk ook regie op de inburgering te krijgen, omdat gebleken is dat het “zeer moeilijk” is om gelijktijdig met het verwerven van taal, activering en toeleiding aan de slag te gaan. Vanaf maart 2018 werkt de gemeente (o.a. werkmachers van Werk en Inkomen) samen met Vluchtelingenwerk Midden Nederland om met statushouders hun traject te bespreken. Het doel hiervan is hulp te bieden om de integratie zowel sociaal als economisch te versnellen.

Afgelopen jaren zijn verschillende landelijke onderzoeken gedaan naar de invoering van de Participatiewet en de hervorming van de langdurige zorg. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voerde een landelijke evaluatie uit van de hervorming van de langdurige zorg en een langlopende evaluatie van de Participatiewet. In januari 2018 berichtte het SCP dat de uitgangspunten van de Wmo 2015 breed worden gedragen, maar lastig in de praktijk te brengen zijn.²⁰ In juni 2018 verscheen het eindrapport van deze landelijke evaluatie²¹ en kwam het grensvlak tussen de Participatiewet en Wmo 2015 ter sprake. Het SCP vermeldt hierbij dat “*de toenadering tussen de Participatiewet en de Wmo 2015 in de eerste jaren na de decentralisatie van 1 januari 2015 slechts langzaam op gang kwam. De verbinding tussen de domeinen lijkt niet vanzelfsprekend door verschillen tussen de beide wettelijke kaders in doelen, focus en organisatie. Gemeenten beleven de Participatiewet als streng, controlerend en weinig flexibel met weinig ruimte voor maatwerk, en daarmee van een andere aard als de Wmo 2015. In de praktijk worden op het grensvlak van de twee wetten vernieuwende initiatieven ontwikkeld, onder meer projecten die verschillende doelen en/of doelgroepen samenbrengen, zoals dagbesteding (Wmo 2015) en beschut werk (Participatiewet) en gesprekken met langdurig uitkeringsgerechtigden zonder arbeidsmarktperspectief. Maar zulke projecten lijken nog weinig structureel en niet erg wijdverspreid te zijn.*” In september 2018 publiceerde het SCP een onderzoek in het kader van de evaluatie Participatiewet met als hoofdconclusie dat de invoering van de Participatiewet de baankansen en de duurzaamheid van de gevonden banen voor de Wsw-doelgroep heeft verlaagd, en de uitkeringsafhankelijkheid van deze doelgroep is gestegen.²²

¹⁹ Gemeente Utrecht (6 maart 2018). *Vervolg Utrechts integratiebeleid en het regeerakkoord*, kenmerk 5175954.

²⁰ https://www.scp.nl/Nieuws/Uitgangspunten_Wmo_2015_breed_gedragen_maar_nog_lastig_in_praktijk_te_bringen.

²¹ SCP (27 juni 2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking. Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg*, Den Haag.

²² SCP (5 september 2018). *Van Sociale Werkvoorziening naar Participatiewet*, Den Haag, Zie www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2018/Van_sociale_werkvoorziening_naar_Participatiewet.

Op 20 november 2018 is een brief aan de Tweede Kamer gestuurd²³ waarin verschillende voorstellen worden uitgewerkt die ertoe moeten leiden dat meer mensen met een beperking aan het werk kunnen komen en blijven. De voorstellen zijn voor een deel doorgevoerd eind 2018, en deels zijn deze verder uitgewerkt in het eerste kwartaal van 2019. De voorstellen hebben betrekking op vier ijkpunten:

- ◆ Eenvoudiger maken voor werkgevers en werkzoekenden.
- ◆ Werken aantrekkelijker maken voor mensen met beperkingen.
- ◆ Werkgevers en werkzoekenden moeten elkaar makkelijker kunnen vinden.
- ◆ Het bijdragen aan duurzaam werk.

Dit alles geeft aan dat op het terrein van de Participatiewet en de Wmo 2015 continu ontwikkelingen gaande zijn, onderzoeken worden gedaan naar knelpunten in het beleid, en de eerste resultaten en effecten ervan duidelijk worden. Wijzigingen op landelijk niveau die de komende maanden nader uitgewerkt worden, kunnen direct invloed hebben op beleid en uitvoering op gemeentelijk niveau.

2.2.3 *Beleidsnota's gemeente Utrecht verdienen actualisatie*

Kadernota's Participatiewet en Wmo in Utrecht opgesteld in 2013

Voor de dienstverlening aan de doelgroep Participatiewet in de arrangementen 3 en 4 zijn in Utrecht twee kadernota's van kracht: de kadernota *Participatie en Inkomen*²⁴ en de Wmo kadernota *Meedoen naar vermogen*.²⁵ Beide Kadernota's zijn opgesteld in 2013 en behoeven inmiddels actualisatie. Uit de lange termijnagenda najaar 2018 blijkt dat het college in het derde kwartaal van 2019 een nieuwe versie van de nota re-integratie aan de gemeenteraad zal aanbieden.

In de Kadernota *Participatie en Inkomen* heeft de gemeente Utrecht de kaders aangegeven waarbinnen zij invulling geeft aan de belangrijke opgaven op het terrein van de arbeidsmarkt, werkgelegenheid en inkomen. De gemeente Utrecht stelt in deze kadernota in te zetten op de volgende ambitie: *Utrecht is een vitale stad waar zoveel mogelijk mensen kunnen werken naar vermogen. Ook mensen met een arbeidsbeperking*. In de Wmo kadernota *Meedoen naar vermogen* wordt de doelstelling als tweeledig beschreven:

- ◆ *Utrecht is een vitaal sociale stad, waar inwoners betrokken zijn en verantwoordelijkheid voor hun omgeving nemen;*
- ◆ *In Utrecht krijgen ook kwetsbare inwoners de kans om hun toekomst in eigen handen te nemen, mee te doen en zich te ontwikkelen.*

²³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (20 november 2018). *Kamerbrief Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Bijgevoegd: notitie uitwerking voorstellen breed offensief.

²⁴ Gemeente Utrecht (17 december 2013). Kadernota *Participatie en Inkomen*.

²⁵ Gemeente Utrecht (juni 2013). Wmo kadernota *Meedoen naar Vermogen*.

In de Wmo Kadernota is *dagbesteding en activering* al opgenomen als een belangrijke ontwikkelopgave in de transitieagenda (hoofdstuk 7, p. 30). Daarbij wordt vermeld: “Met name de samenhang tussen dagbesteding gericht op maatschappelijke participatie, de Buurteams Sociaal en de Participatiewet verdient aandacht”.

De gemeente Utrecht heeft het beleid in de Kadernota *Participatie en Inkomens* geformuleerd langs drie actielijnen:

- 1) Versterken van de bedrijvigheid.
- 2) Mensen aan de slag.
- 3) Succes smeden met het onderwijs.

De uitwerkingsnota *Werken aan Werk* (2014) bevat een verdere uitwerking van deze actielijnen. Met name de tweede actielijn is voor dit onderzoek van belang. Hierbij wordt aangegeven dat keuzes noodzakelijk zijn, omdat de gemeente te maken krijgt met een groeiend aantal klanten en een krimpend Participatiebudget. Niet iedereen kan ondersteuning worden geboden en er worden door de gemeente Utrecht een aantal voorrangregels opgenomen om te bepalen welke klanten kunnen (blijven) rekenen op ondersteuning. Deze luiden in willekeurige volgorde:

- 1) Kansrijk: als iemand kans heeft om aan de slag te komen, willen we dat iemand die kans kan grijpen.
- 2) Nieuw: nieuwe klanten bieden we altijd ondersteuning.
- 3) Motivatie: wie gemotiveerd is, kan rekenen op onze ondersteuning.
- 4) Jongeren: jongeren laten we niet thuis zitten, daar gaan we altijd mee aan de slag.

De focus ligt hiermee op nieuwe instroom, jongeren, gemotiveerde klanten en kansrijke klanten – in alle vier de arrangementen.

In de jaren 2016 en 2017 vinden in de uitvoering van de werkdienstverlening met regelmaat wijzigingen plaats. In de raadsbrief van maart 2017 worden ontwikkelingen in de eigen dienstverlening, in de ondersteunende instrumenten en in innovatieve werkwijzen van de achterliggende periode beschreven.²⁶ Bij de eigen dienstverlening gaat het om groepsgewijs werken en de introductie van de startweek, en de introductie van Mooi Matchen.²⁷ Voorbeelden van ontwikkeling in de ondersteunende instrumenten betreft de jobcoach en de loonkostensubsidie. Innovatieve werkwijzen gaat om de samenwerking met sociaal ondernemers en inclusieve trajecten: project Maatwerk. Op deze en andere ontwikkelingen wordt in paragraaf 4.2.1 nader ingegaan waarbij ook de recentere wijzigingen aan de orde komen.

²⁶ Gemeente Utrecht (15 maart 2017). Raadsbrief *Informatie en beantwoording toezegging werkdienstverlening*, kenmerk 4267436.

²⁷ Mooi Matchen is de werkwijze om geschikte vacatures, werkervaringsplaatsen en BBL-trajecten te vinden voor werkzoekenden, Werkzoekenden worden gematcht met 35 kansrijke profielen: profielen van vacatures in de markt die aansluiten op de mogelijkheden van uitkeringsgerechtigden onder de Participatiewet.

Bij bestudering van de kadernota's en uitwerkingsnota Werken aan Werk wordt direct duidelijk dat deze ten tijde van de economische crisis²⁸ in 2013 en 2014 zijn opgesteld. Ook wordt zichtbaar dat er veel onduidelijkheid bestond over de beschikbare budgetten, de omvang en kenmerken van de doelgroep en het – te verwachten – gebruik van ondersteuning. Met regelmaat wordt aangegeven dat in de praktijk zaken moeten blijken. De economische situatie is inmiddels sterk gewijzigd en na bijna vier jaar uitvoering is ook meer duidelijk geworden wat de opgaven zijn en welke budgetten beschikbaar zijn.

In het kader van de activeringstaken is in 2016 de transformatieagenda “*Samen verder bouwen aan een zorgzame en toegankelijke stad*” opgesteld en naar de Raad gestuurd.²⁹ In de transformatieagenda is beschreven hoe de weg in de verdere ontwikkeling van de zorg en ondersteuning met de partners in Utrecht door de gemeente wordt gezien. Jaarlijks wordt een uitvoeringsagenda opgesteld en aan de Raad gestuurd waarin de acties voor het desbetreffende jaar voor wat betreft de ontwikkelopgaven uit de transformatieagenda worden beschreven.³⁰ Daarmee sluiten deze beleidsdocumenten aan bij de actuele ontwikkelingen en behoeften van dat moment.

Ondersteuningsmodel met arrangementen overlapt in arrangement 4 met Wmo
De raakvlakken met de Participatiewet worden benoemd bij de uitwerking van de basiszorg en werk/activering, en bij dagbesteding. Bij activering wordt onderscheid gemaakt tussen sociale activering en economische activering. “*Economische activering (naar werk) gebeurt grotendeels buiten de basiszorg (re-integratie bij Werk en Inkomen en maatschappelijke partners). Het buurtteam speelt wel een rol bij het toeleiden van haar cliënten naar economische activering als dat mogelijk is*”.³¹ De dagbesteding wordt onderverdeeld in drie categorieën: dagbesteding gericht op sociale participatie (sociale prestatie Meedoen), dagbesteding gericht op maatschappelijke participatie (sociale prestatie Meewerken), en specialistische dagbesteding gericht op het structureren van de dag (arbeidsmatige activering). Vooral de tweede categorie (sociale prestatie Meewerken) vervult een schakelfunctie tussen de activiteiten gericht op meedoen naar vermogen en activiteiten gericht op betaald werk. Al in de Kadernota Wmo wordt “dagbesteding en activering” als een van de ontwikkelopgaven genoemd waarmee de gemeente Utrecht aan de slag ging.

²⁸ Zie bijvoorbeeld de inleiding van de Kadernota *Participatie en Inkomen*: “De impact van de economische crisis op de arbeidsmarkt is groot, ook voor Utrecht”, “De effecten van de crisis zijn overal voelbaar”, “In de huidige moeilijke economische omstandigheden is de arbeidsmarkt situatie zodanig dat we alles op alles zullen moeten zetten om de economische slagkracht vast te houden.”

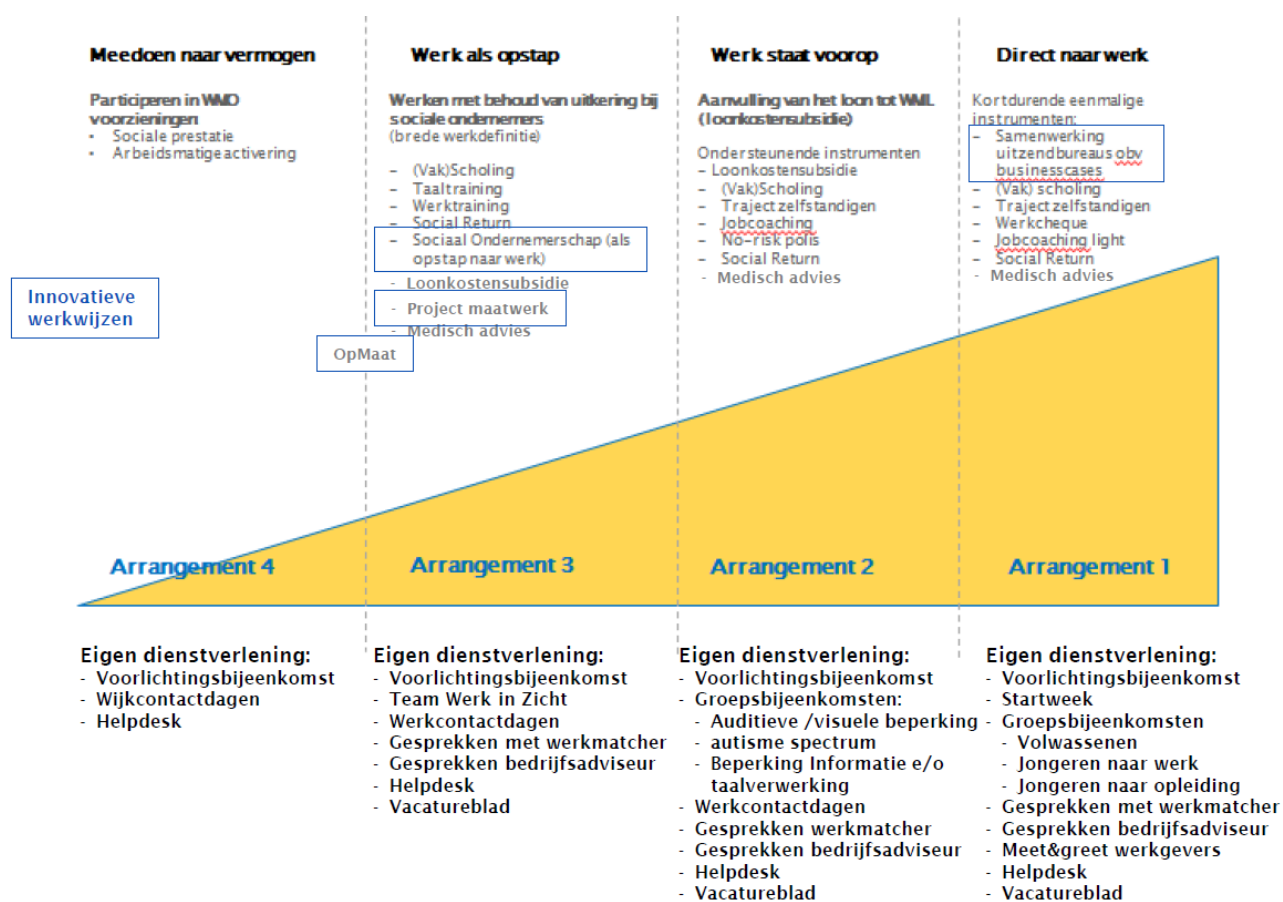
²⁹ Gemeente Utrecht (25 oktober 2016). Commissiebrief *Transformatieagenda en Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen*. Kenmerk 16.508005.

³⁰ Gemeente Utrecht (20 december 2016). Commissiebrief *Uitvoeringsagenda 2017 en Factsheet 3^e kwartaal 2016 Meedoen naar Vermogen*. Kenmerk 16.509784; Gemeente Utrecht (24 januari 2018). Raadsbrief *Uitvoeringsagenda Meedoen naar Vermogen 2018*. Kenmerk 5052901.

³¹ Gemeente Utrecht (juni 2013). *Wmo kadernota Meedoen naar vermogen*, pag. 17.

In de gemeente Utrecht is de werkdienstverlening van Werk en Inkomen uitgewerkt aan de hand van het ondersteuningsmodel.³² In 2015 werd dit ook nog wel “de helling” genoemd³³ wat verwijst naar het uitgangspunt dat voor iedere werkzoekende het hoogst haalbare wordt nagestreefd en in de dienstverlening telkens een stimulans wordt ingebouwd om een volgende stap richting de arbeidsmarkt te zetten. Tegelijkertijd biedt volgens de gemeente een helling ook een mogelijkheid om terugval (in bijvoorbeeld zorg) mogelijk te maken. Het ondersteuningsmodel gaat uit van vier arrangementen (zie figuur 2.2).

Figuur 2.2 Ondersteuningsmodel gemeente Utrecht streeft naar het hoogst haalbare



Bron: Gemeente Utrecht (15 maart 2017). Raadsbrief *Informatie en beantwoording toezegging werkdienstverlening*. Kenmerk 4267436.

De Kadernota benadrukt hierbij dat deze arrangementen niet bedoeld zijn om schotten om mensen heen te zetten, maar “juist ontwikkelend zijn om optimale dynamiek en doorstroom mogelijk te maken”. Arrangement 1 betreft werkzoekenden die direct bemiddelbaar zijn naar betaald werk. Ook in arrangement 2 staat werk voorop, maar is

³² Voor het eerst in de kadernota en vervolgens in de uitwerkingsnota en de notities over werkdienstverlening.

³³ Gemeente Utrecht (2015). *Werkdienstverlening in beweging – bestedingsplan 2015*.

men niet in staat om de volledige loonwaarde te vervullen. Het gaat om mensen met een beperking die wel naar werk bemiddeld kunnen worden, maar waar een aanvulling op het loon en ondersteunende instrumenten van de gemeente nodig zijn om aan het werk te komen. Arrangement 3 is bedoeld voor mensen die niet direct betaald werk kunnen verrichten, maar zich wel in die richting zouden kunnen ontwikkelen. Mensen kunnen dan (tijdelijk) aan de slag met behoud van uitkering. Arrangement 4 bevat mensen die langdurig of voor altijd geen perspectief hebben op betaald werk en waar verbetering van de kwaliteit van leven en empowerment de focus is. Hier komen de inzet van de Participatiewet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) samen en is de dienstverlening (in eerste instantie) gericht op “meedoen naar vermogen”. Bij deze inzet op het leefgebied activering worden daarbij twee sporen in de dienstverlening onderscheiden, “meedoen” en “meewerken”:

- ◆ Meedoen activiteiten hebben een focus, om mensen te bereiken die vooral: thuis zitten, last hebben van een sociaal isolement, geen structurele vrijwillige werkzaamheden hebben, en/of bezig zijn met persoonlijk herstel. Deze activiteiten vinden plaats binnen het instrument Sociale Prestatie.
- ◆ Meewerken activiteiten hebben een focus op meedoen middels onbetaalde werkzaamheden, waarbij gepoogd wordt een maximaal haalbare ontwikkeling te realiseren op gebied van sociale vaardigheden en werknemersvaardigheden. Waar mogelijk worden mensen doorgeleid naar werktraining of matching met betaald werk. Dit laatste vindt vooral plaats binnen het instrument Sociale Prestatie en beperkt binnen Arbeidsmatige Activering

De gemeente Utrecht heeft in de *Verordening re-integratie, studietoelage en tegenprestatie 2015* in artikel 15 opgenomen hoe invulling wordt gegeven aan de tegenprestatie. Deze sloot – doordat sprake was van stimuleren en een vrijwillige tegenprestatie – onvoldoende aan op de wettelijke eisen en daarom heeft hier op 21 december 2017 een aanpassing op plaatsgevonden. In de nieuwe verordening is opgenomen dat “*het college de belanghebbende kan opdragen om naar vermogen een tegenprestatie als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel c, van de wet te verrichten.*”. Hiermee voldoet de verordening aan de wettelijke vereisten, maar tegelijkertijd werd door het toenmalige college aangegeven dat de situatie in de praktijk voor de uitkeringsgerechtigden niet zou gaan veranderen. In antwoord op mondelinge vragen van de fracties van GroenLinks en de PvdA op 17 januari 2019³⁴ heeft de wethouder Werk en Inkomen aangegeven dat zij deze praktijk ook zal voortzetten en de tegenprestatie niet verplicht aan uitkeringsgerechtigden zal worden opgelegd. Ook het huidige college zal op “basis van vertrouwen” blijven werken aan re-integratie.³⁵

De regie in de werkdienstverlening ligt voor de uitkeringsgerechtigde in arrangement 3 bij de werkmatcher en voor de werkgevers bij de bedrijfsadviseur van het Werkgeversservicepunt (WSP). Het behoort tot hun *professionaliteit en discretionaire*

³⁴ GroenLinks en PvdA (17 januari 2019). *MV 5 Werken vanuit vertrouwen in de bijstand*.

³⁵ Vragenuur gemeenteraad 17 januari 2019.

*ruimte om de juiste mix van instrumenten samen te stellen.*³⁶ Voor arrangement 4 ligt de regie voor activering en participatie bij Meedoen naar vermogen. Zij koopt middels sociale prestatie en arbeidsmatige activering aanbod in. Klanten bij wie perspectief op werk ontbreekt passen in de aanpak van de buurtteams; zij zijn in eerste instantie gebaat bij hulp, zorg of welzijn en kunnen terecht bij zorg- en welzijnsinstellingen in de stad. De buurtteams Sociaal en Jeugd en Gezin vormen de toegang voor mensen die passen in het instrument arbeidsmatige activering. De grootste groep cliënten die zij toeleiden naar activerende of vrijwillige werkzaamheden maken gebruik van het brede aanbod dat in de stad beschikbaar is. Meer dan de helft van deze groep heeft volgens de gemeente Utrecht geen uitkering van de gemeente (WenI). Activering wordt zowel georganiseerd in de wijken alsook stedelijk.

³⁶ Gemeente Utrecht (2015). *Werkdienstverlening in beweging – bestedingsplan 2015*, p. 7.

3 DOELGROEP

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de groep uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Daarmee wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord: welke kenmerken hebben de uitkeringsgerechtigden die vallen binnen de arrangementen 3 en 4. Paragraaf 3.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 3.2.

3.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren over de doelgroep uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 het volgende:

1. De gemeente Utrecht heeft bij de groep uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 goed inzicht in kenmerken als leeftijd, opleidingsniveau, de uitkeringsduur, taalvaardigheid en de mate van inkomsten uit werk.
2. In arrangement 3 heeft 60 % een laag of onbekend opleidingsniveau, heeft een kwart al langer dan 5 jaar een uitkering, en begrijpt een groeiende groep (op dit moment 30%) de Nederlandse taal onvoldoende. In arrangement 4 neemt de groep 55-plussers trendmatig toe (op dit moment een derde). Ruim driekwart heeft een laag of onbekend opleidingsniveau. Bijna twee derde van de groep heeft al langer dan 5 jaar een uitkering. Bijna 20 procent begrijpt de Nederlandse taal onvoldoende. De respondenten in de telefonische enquête benoemen verbetering van taalvaardigheid echter zelden zelf als knelpunt.
3. De gemeente Utrecht voert analyses uit bij de groep uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 om inzicht te krijgen in kenmerken als gezondheid, werkervaringen, en leef- en inkomenssituatie, maar deze bieden onvoldoende houvast voor een totaalbeeld. In de telefonische enquête - verricht in het kader van dit rekenkameronderzoek - beoordeelt een derde van de respondenten in arrangement 3 de eigen gezondheid als matig of slecht. In arrangement 4 beoordeelt bijna twee derde van de respondenten de eigen gezondheid als matig of slecht. Slechts ruim een kwart in arrangement 4 denkt dat in de toekomst de eigen gezondheid beter wordt. Samenwerkingspartners noemen eveneens de grote rol van gezondheidsproblemen als belemmering om te komen tot een grotere mate van activering.
4. De gemeente Utrecht heeft volgens de samenwerkingspartners in de eigen organisatie ten aanzien van de groep uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 onvoldoende inhoudelijke kennis in huis van veel voorkomende problematiek, zoals psychische problematiek, licht verstandelijke beperkingen, verslaving, en gedragsproblemen.

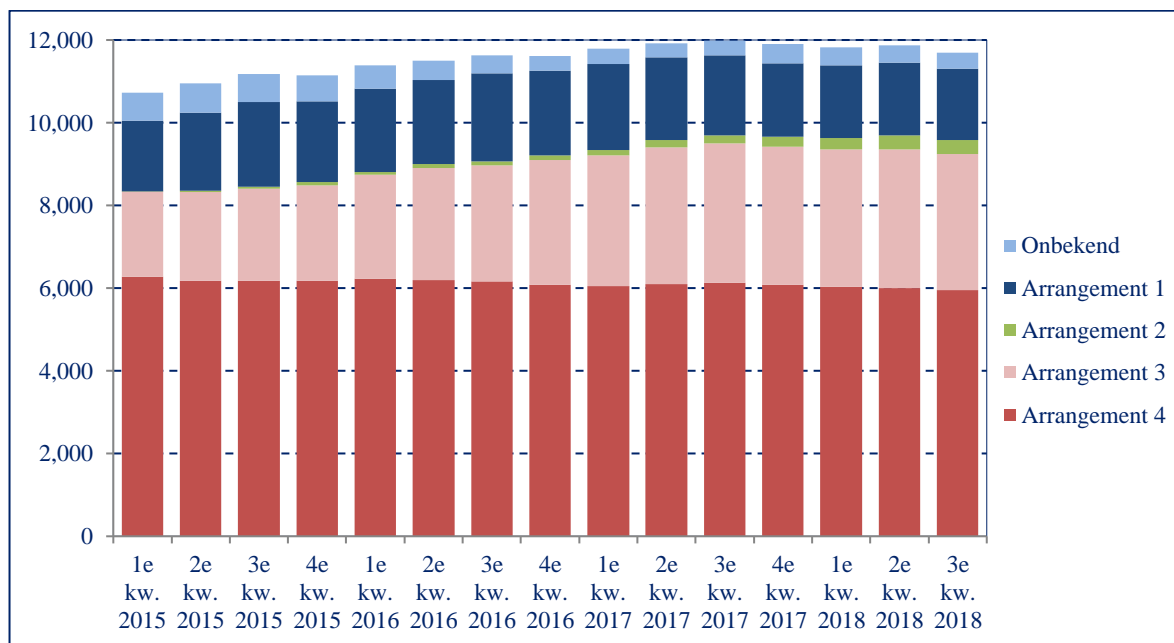
3.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

3.2.1 Inzicht in omvang, leeftijd, opleidingsniveau, uitkeringsduur en taalvaardigheid aanwezig

De rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de kenmerken van het uitkeringenbestand. Daarbij is in de onderzoeksopzet gekozen voor analyses naar personen, omdat het onderzoek zich richt op de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden. Hiermee wijken de gepresenteerde aantallen wel af van de cijfers in openbare raadsinformatie, omdat daar de aantallen huishoudens en aantallen uitkeringen worden gepresenteerd. Voor een nadere toelichting verwijzen wij u naar bijlage 7 *Onderzoeksverantwoording*.

Het bijstandsbestand groeit in de periode 2015-2017 en neemt daarna in omvang af
Het aantal personen met een uitkering Participatiewet is in de gemeente Utrecht in de periode 2015 tot juli 2017 opgelopen van 10.723 tot bijna 12.000. Daarna is de daling ingezet (zie figuur 3.1). Begin derde kwartaal 2018 (1 juli) stond de teller op in totaal 11.686 uitkeringsgerechtigden. Wanneer in de figuren en tabellen gesproken wordt over het derde kwartaal 2018 (2018-3) dan betreft dit de stand van het begin van het derde kwartaal, dus 1 juli 2018.

Figuur 3.1 In de periode 2015 – medio 2018 is sprake van een toename van het aandeel uitkeringsgerechtigden in arrangement 3, aandeel arrangement 4 neemt licht af



Bron: Gemeente Utrecht, registratie Werk en Inkomen, bewerking rekenkamer, september 2018.

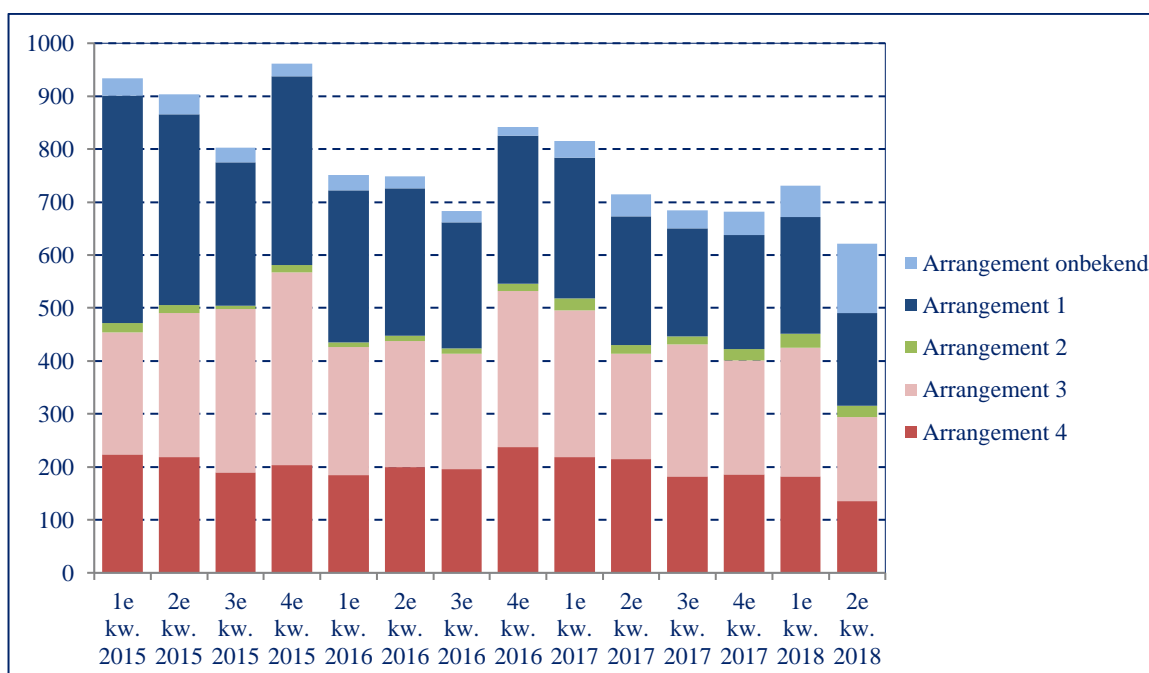
Van de uitkeringsgerechtigden was begin derde kwartaal iets meer dan de helft (51%) ingedeeld in arrangement 4 en ruim een kwart (28%) in arrangement 3. Over de periode begin 2015 tot begin derde kwartaal 2018 gezien is het aandeel van

arrangement 4 in de loop van de tijd afgenomen van 58% naar 51%. Het aandeel van arrangement 3 nam daarentegen in dezelfde periode toe van 19% naar 28%. Het aantal personen in arrangement 2 neemt over de hele periode steeds licht toe, het aandeel in arrangement 1 nam tot het derde kwartaal 2016 toe en daarna van kwartaal op kwartaal wat verder af. Voor de exacte aantallen per arrangement per kwartaal verwijzen wij u naar bijlage 5 *Tabellen ontwikkeling bestand*.

Instroom in de bijstand neemt de afgelopen jaren af

Uit figuur 3.2 blijkt dat de totale instroom in de bijstand sinds begin 2015 afneemt. Met name de instroom vanuit de WW in de bijstand is in deze periode afgenomen, en op dit gebied is de gemeente Utrecht ook samenwerking aangegaan met het UWV. In 2015 stroomde er per kwartaal gemiddeld 900 personen in, sinds het tweede kwartaal van 2017 ligt dat aantal op circa 700. Gemiddeld gaat een derde van deze instroom naar arrangement 3, en wordt een kwart van de instroom ingedeeld in arrangement 4. De groei van het bestand die in figuur 3.1 zichtbaar is, wordt dus met name veroorzaakt door een lagere uitstroom in die periode. Op de uitstroomcijfers wordt in hoofdstuk 7 nader ingegaan, omdat de uitstroom (naar werk) een belangrijke effectindicator is voor het gemeentelijk beleid.

Figuur 3.2 Totale instroom per kwartaal neemt in de loop van de tijd af

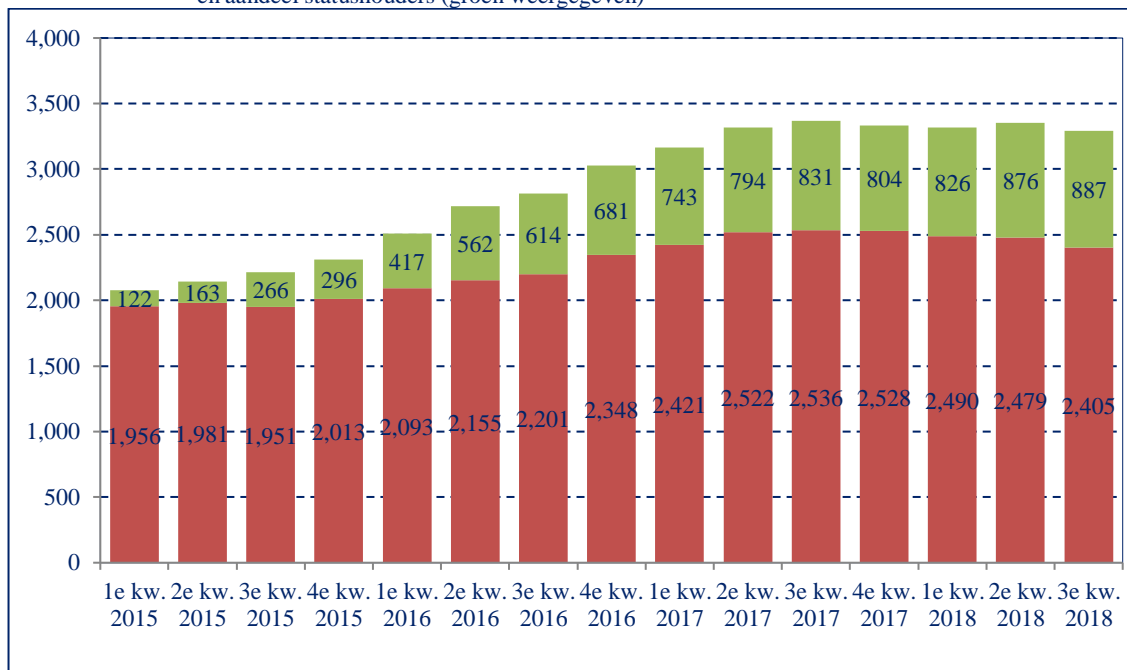


Bron: Gemeente Utrecht, registratie Werk en Inkomen, bewerking rekenkamer, september 2018.

De instroom van statushouders belangrijke verklaring voor groei van arrangement 3
 Een belangrijke verklaring voor de toename van het aandeel van arrangement 3 is de instroom van statushouders. Medio 2018 is 70% van de statushouders ingedeeld in dit arrangement. Ruim 9% bevindt zich in arrangement 4 en 10% in arrangement 1. In

figuur 3.3 is de ontwikkeling van arrangement 3 in de periode 2015 – medio 2018 zichtbaar gemaakt waarbij onderscheid is gemaakt tussen statushouders en overige uitkeringsgerechtigden in dit arrangement. Medio 2018 is ruim een kwart (27%) van de uitkeringsgerechtigden binnen arrangement 3 statushouder.³⁷

Figuur 3.3 In de periode 2015 – medio 2018 is in arrangement 3 sprake van een toenemend aantal en aandeel statushouders (groen weergegeven)



Bron: Gemeente Utrecht, registratie Werk en Inkomen, bewerking rekenkamer, september 2018.

Doorstroming vooral van arrangement 3 naar 1 en 4 en van 4 naar 3

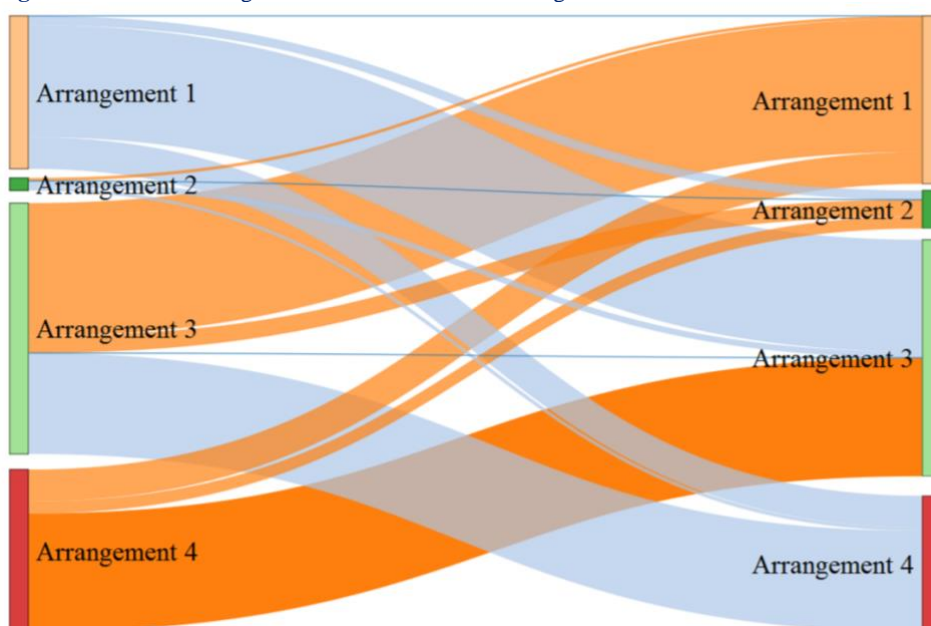
Uit de registraties van Werk en Inkomen in Re-integratie Module Werk (RMW) is ook de doorstroming tussen de verschillende arrangementen inzichtelijk gemaakt (zie figuur 3.4). In de figuur zijn alle wisselingen van arrangementen in de periode 1 januari 2015 tot en met medio 2018 (26 juli) weergegeven. Het gaat in totaal om 7.985 wisselingen. De weergave is op basis van personen en dit kan betekenen dat 1 persoon op meerdere momenten in de data is opgenomen omdat in deze periode meerdere keren van arrangement is gewisseld. Nieuwe instroom en uitstroom uit de arrangementen zijn in dit doorstroomschema buiten beschouwing gelaten.

³⁷ NB. Deze gegevens zijn op basis van “reden instroom” door de gemeente Utrecht aangeleverd. Daarbij is toegelicht dat deze gegevens in de loop van de tijd veranderen (de status verandert). Daarnaast zijn deze aantallen exclusief ‘statushouders’ die na uitstroom opnieuw instromen in de bijstand, omdat daar sprake is van een andere instroomreden. Ten derde, dit is ook exclusief ‘statushouders’ die zich zelfstandig vanuit een andere gemeente vestigen in Utrecht.

Het aantal arrangementswissels “omhoog” – van 2 naar 1, van 3 naar 1, enz. – is over de hele periode 4.351, het aantal wissels “omlaag” is 3.634. In de figuur is zichtbaar dat de dikke stromen zich bevinden tussen:

- ◆ arrangement 1 en arrangement 3: 19% van de wisselingen;
- ◆ arrangement 3 en 1: 23%;
- ◆ arrangement 3 en 4: 17%;
- ◆ arrangement 4 en 3: 20%.

Figuur 3.4 Arrangementswissels vooral van arrangement 3 naar 1 en 4 en van 4 naar 3



Bron: Gemeente Utrecht (1 november 2018), *Presentatie technische bijeenkomst Raadscommissie Mens en Samenleving*.

De doorstroming tussen de verschillende arrangementen wordt verklaard door verschillende factoren:

- ◆ Veranderingen in de persoonlijke situatie van de uitkeringsgerechtigden. Zo kan het zijn dat een persoon die was ingedeeld in arrangement 1 en direct bemiddelbaar was naar werk, door bijvoorbeeld lichamelijke of psychische problematiek naar arrangement 3 of 4 wordt overgeplaatst.
- ◆ De dienstverlening van de gemeente, buurtteam en samenwerkingspartners (ook vanuit de Wmo en Wlz). In de contacten die plaatsvinden wordt bepaald of het arrangement waar de persoon is ingedeeld nog altijd passend is. Wanneer personen stappen kunnen en willen zetten worden zij bijvoorbeeld overgeplaatst van bijvoorbeeld arrangement 4 naar 3. Ook de trajecten die uitkeringsgerechtigden volgen en afronden en de zorg en begeleiding die worden geboden kunnen bijdragen aan veranderingen in afstand tot de arbeidsmarkt.

- ◆ Wijzigingen in beleid en uitvoering op landelijk en lokaal niveau. Een voorbeeld is de invoering van de praktijkroute³⁸ en het verbreden van de doelgroep loonkostensubsidie waardoor personen overgeplaatst kunnen worden naar arrangement 2.
- ◆ Veranderingen in de economische omstandigheden en op de arbeidsmarkt.

3.2.2 *Uitkeringsgerechtigden ouder, langer in uitkering, met laag opleidingsniveau, en deels minder taalvaardig*

Uit de registratie van WenI is naast de omvang van de doelgroep ook inzicht mogelijk in de leeftijd, het opleidingsniveau, hoe lang men een uitkering ontvangt, en de taalvaardigheid van de uitkeringsgerechtigden. De rekenkamer heeft in september 2018 gedetailleerde gegevens over deze kenmerken ontvangen waarmee de ontwikkeling per arrangement zichtbaar gemaakt is. Voor de volledige figuren en tabellen van de analyses van het klantenbestand verwijzen wij u naar bijlage 5 *Tabellen ontwikkeling bestand*. Ook de – interne – bestandanalyses van WenI zijn per onderwerp bestudeerd en apart besproken onder de kopjes *bestandsanalyse*. Hiermee wordt zichtbaar welke informatie van het klantenbestand met regelmaat wordt geanalyseerd. Daarnaast is waar mogelijk een vergelijking gemaakt met algemene gegevens van de Utrechtse arbeidsmarkt of de totale Utrechtse bevolking.

In de arrangementen 3 en 4 is een toename van het aandeel 55-plussers zichtbaar

In de periode begin 2015 - medio 2018 is bij het onderscheid naar leeftijd zichtbaar dat een toenemend aandeel van het bestand valt in de leeftijdscategorie van 55 jaar en ouder (zie tabel 3.5). In arrangement 3 is het aandeel 55-plussers gestegen van 6% naar 8%, in arrangement 4 is hun aandeel in de onderzoeksperiode toegenomen van 25% naar 33%. In arrangement 4 is vooral het aandeel van de 27 tot 45 jaar afgenomen. De meeste personen in arrangement 3 zijn tussen de 27 en 35 jaar (29%) of tussen de 35 en 45 jaar oud (27%). Uitkeringsgerechtigden die zijn ingedeeld in arrangement 4 hebben gemiddeld een hogere leeftijd in vergelijking met de andere arrangementen.

³⁸ Met de invoering van de Praktijkroute per 1 januari 2017 kan een persoon met een arbeidsbeperking ook zonder tussenkomst van het UWV, op aangeven van de gemeente, opgenomen worden in het doelgroepregister. Er vindt dan een loonwaardemeting op de werkvloer plaats. Voor de inzet van LKS is altijd dus niet alleen bij de Praktijkroute – ook na indicatie door het UWV – een meting noodzakelijk.

Tabel 3.5 Aandeel uitkeringsgerechtigden van 55 jaar en ouder neemt in de arrangementen 3 en 4 in de periode begin 2015 – medio 2018 toe

	Arrangement 3			Arrangement 4			Totaal bestand		
	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3
18-27 jaar	14%	17%	14%	7%	6%	7%	9%	9%	10%
27-45 jaar	58%	58%	56%	38%	33%	29%	46%	45%	42%
45- 55 jaar	23%	20%	22%	31%	32%	31%	27%	27%	27%
55 jaar en ouder	6%	5%	8%	25%	29%	33%	17%	18%	21%
Omvang	2.078	3.164	3.292	6.268	6.047	5.951	10.723	11.791	11.686

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

Bestandsanalyse

In de bestandsanalyses van Wenl³⁹ komen twee indicatoren terug over de leeftijdsopbouw van het bestand: het percentage jongeren in het bestand, en het bijstandsbestand naar leeftijd in drie categorieën < 27 jaar, 27 – 55 jaar en 55 – 65+ jaar. Ook hier wordt in de periode eerste kwartaal 2017 tot tweede kwartaal 2018 zichtbaar dat het aandeel ouderen toeneemt. In deze periode behoort 10-11% van het bestand tot de jongeren onder de 27 jaar, het aandeel van 27-55 jaar neemt af van 70% naar 67%, en het aandeel van de uitkeringsgerechtigden van 55 – 65+ jaar neemt toe van 20% naar 22%.

Arbeidsmarktmonitor

Uit de arbeidsmonitor 2017 blijkt dat ruim de helft (54%) van de Utrechters die werkt of wil werken tussen de 25 en 45 jaar is. Het aandeel van de groep 45 tot 75 jarigen is in Utrecht juist laag, ook ten opzichte van de andere grote steden en het landelijk gemiddelde.

Ook uit de interviews komt naar voren dat de groep ouderen in de bijstand een groter deel uitmaakt van het totaalbestand. Organisaties zien dat ouderen langer in de dienstverlening (en dus uitkering) blijven, terwijl jongeren zich nog ontwikkelen en doorstromen richting werk. Tegelijkertijd geven verschillende organisaties aan zich juist zorgen te maken over jongeren. Een deel van de jongeren is buiten beeld en ook in het aanbod aan instrumenten voor deze doelgroep is een en ander de afgelopen jaren gewijzigd, waardoor zij naar de mening van deze organisaties minder passend bediend kunnen worden. Hierop zal in hoofdstuk 6 nog nader worden ingegaan.

In arrangement 3 en 4 heeft meer dan de helft een laag opleidingsniveau

Tabel 3.6 laat de ontwikkeling van het opleidingsniveau in het bestand zien. In beide arrangementen is zichtbaar dat meer dan de helft een laag opleidingsniveau heeft, wat inhoudt dat zij *basisonderwijs* tot *lager beroepsonderwijs* hebben afgerond. In arrangement 3 gaat het om 53% van het totaal, in arrangement 4 om 56%. Het aandeel

³⁹ Deze worden per kwartaal opgemaakt. De rekenkamer heeft de bestandsanalyses van het tweede kwartaal 2017 tot en met het tweede kwartaal 2018 bestudeerd.

middelbaar opgeleiden blijft in de loop van tijd vrijwel stabiel. In de onderzoeksperiode is het aandeel hoger opgeleiden wel licht toegenomen; in arrangement 3 in aandeel van 8% naar 13%, in arrangement 4 van 6% naar 7%. Wanneer hierbij de groei in omvang van arrangement 3 in ogenschouw wordt genomen, dan wordt duidelijk dat het absolute aantal hoger opgeleiden binnen dit arrangement sterk is gestegen (van 175 begin 2015 naar 412 begin derde kwartaal 2018).

Tabel 3.6 Meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 heeft een laag opleidingsniveau, het aandeel hoger opgeleiden in arrangement 3 neemt toe

	Arrangement 3			Arrangement 4			Totaalbestand		
	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3
Niet bekend/ geen	7%	7%	8%	22%	21%	21%	16%	14%	15%
Laag	57%	54%	53%	57%	57%	56%	53%	52%	52%
Midden	27%	27%	27%	15%	16%	16%	22%	23%	23%
Hoog	8%	12%	13%	6%	6%	7%	10%	10%	10%
Omvang	2.078	3.164	3.292	6.268	6.047	5.951	10.723	11.791	11.686

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

Bestandsanalyse

In de bestandsanalyses van WenI is het onderscheid naar opleidingsniveau van het totale bestand alleen opgenomen in het tweede kwartaal van 2017. Daarmee is uit die informatie geen ontwikkeling af te leiden.

Arbeidsmarktmonitor

In de arbeidsmarktmonitor van 2017 wordt opgemerkt dat de Utrechtse arbeidsmarkt zich kenmerkt door het grote aandeel (62%) van mensen met een afgeronde HBO- of universitaire opleiding. Dit ligt aanzienlijk hoger dan de andere grote steden en het landelijk gemiddelde (circa 35%). Daarnaast wordt aangegeven dat het aandeel hoogopgeleiden in Utrecht sinds 2008 is toegenomen met 4 procentpunt.

Ook in de interviews met zorgaanbieders wordt een groei van het aantal hoger opgeleiden in het uitkeringenbestand enkele keren opgemerkt. Opgemerkt wordt dat de maatschappij hogere eisen aan mensen stelt en dat daardoor meer mensen met een hogere opleiding (tijdelijk) uit lijken te vallen. Omdat deze – meest - jongeren nog geen arbeidsverleden hebben, komen zij relatief snel in de bijstand terecht. Er kan daarnaast een verband bestaan met de instroom van statushouders. Uit de *Monitor Participatiewet 2016 t/m derde kwartaal* blijkt dat 28% van hen hoger opgeleid zijn. Ook kan de stijging samenhangen met de toename van het aantal hoger opgeleiden in stad. Deze mogelijke verbanden zijn echter niet nader door de rekenkamer onderzocht.

In arrangement 3 en 4 verblijven uitkeringsgerechtigden steeds langer in de uitkering
 Bij de aanvang van de dienstverlening wordt ruwweg uitgegaan van een verwachte gemiddelde uitkeringsduur in arrangement 3 van circa 12 tot 18 maanden en in arrangement 4 van 24 maanden of meer. Wanneer naar het totaalbestand wordt gekeken, neemt de duur in de bijstand in de arrangementen 3 en 4 steeds verder toe. In beide arrangementen is het aandeel dat lang in de uitkering verblijft in de periode 2015 – medio 2018 toegenomen (zie tabel 3.7). De tabel laat daarnaast zien dat in arrangement 3 een kwart en in arrangement 4 bijna twee derde (64%) van de uitkeringsgerechtigden 5 jaar of langer een uitkering ontvangt. Een derde van het bestand in arrangement 4 heeft de uitkering al langer dan 10 jaar.

Tabel 3.7 De uitkeringsduur van uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 loopt in de periode 2015 – medio 2018 op

	Arrangement 3			Arrangement 4			Totaalbestand		
	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3
Korter dan 1 jaar	19%	23%	19%	11%	9%	8%	20%	17%	16%
1 tot 2 jaar	22%	27%	20%	12%	8%	8%	17%	16%	13%
2 tot 5 jaar	41%	31%	36%	25%	24%	20%	27%	28%	27%
5 tot 10 jaar	13%	15%	19%	24%	29%	31%	18%	21%	25%
Langer dan 10 jaar	6%	4%	6%	28%	31%	33%	18%	18%	19%
Omvang	2.078	3.164	3.292	6.268	6.047	5.951	10.723	11.791	11.686

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

Bestandsanalyse

In de bestandsanalyses van WenI wordt uitgebreid ingegaan op de uitkeringsduur van de mensen in de bijstand. Naast de totalen per kwartaal worden de cijfers uitgesplitst naar leeftijd en arrangement. In de rapportage van tweede kwartaal 2018⁴⁰ wordt ook opgemerkt dat de groep die lang in de bijstand zit is toegenomen. De grootste daling is zichtbaar in de groep die tussen een jaar en twee jaar in de bijstand zitten. Uit de leeftijdsopbouw wordt afgeleid dat jongeren relatief korter in de bijstand verblijven. De categorie 27 – 55 jaar verblijft relatief lang in de bijstand en de ouderen – 55 jaar en ouder – bijna altijd (82%) lang in de bijstand blijven. Van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 die langer dan drie jaar in de bijstand zitten, wordt opgemerkt dat zij niet of nauwelijks uitstromen. Ook hier wordt opgemerkt dat de duur in de bijstand steeds oploopt.

Taalvaardigheid in arrangement 3 vaker onvoldoende

Tabel 3.8 toont de taalvaardigheid van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Het gaat hier om het begrijpen van de Nederlandse taal. Daarnaast heeft de gemeente Utrecht inzicht in drie andere typen taalvaardigheid: Nederlands spreken, Nederlands schrijven, en Nederlands lezen. Hier is ook de Wet Taaleis van kracht. Er wordt een inschatting gemaakt van de taalvaardigheid in het werkgesprek dat wordt

⁴⁰ Gemeente Utrecht (10 juli 2018). *Bestandsanalyse – 2^e kwartaal 2018*, p. 4 e.v.

gevoerd na een bijstandsaanvraag. De inschatting die werkmatchers maken houdt onder andere verband met het hoogst afgeronde opleidingsniveau van de uitkeringsgerechtigden. Bij een onvoldoende score bij taalbeheersing wordt van de uitkeringsgerechtigde verwacht dat zij zich "voldoende" inspannen om de Nederlandse taalbeheersing te verbeteren. Het verbeteren van taalbeheersing maakt integraal onderdeel uit van het re-integratietraject.⁴¹ Zo wordt door de gemeente Utrecht bijvoorbeeld een taaltraining of een ander taalondersteunend instrument ingezet. Staatssecretaris Van Ark geeft in een brief aan De Tweede Kamer aan dat “*er niet-vrijblijvende bestuurlijke afspraken gemaakt worden met gemeenten over de verplichting om de Nederlandse taal te leren.*”⁴² De komende tijd zullen gesprekken gevoerd worden met gemeenten over de uitvoering van de Wet Taaleis en over de manier waarop door gemeenten invulling wordt gegeven aan de tegenprestatie.

De rekenkamer heeft de gegevens van de inschatting die de werkmatchers maken over het niveau van Nederlands begrijpen in de loop van de jaren nader geanalyseerd. Hieruit blijkt dat in arrangement 3 ongeveer 30% van de personen een score - of -- krijgt, terwijl dit begin 2015 nog 10% was. Gedurende de onderzoeksperiode is het aandeel van deze scores van kwartaal op kwartaal groter geworden. In absolute aantallen gaat het om een stijging van 210 uitkeringsgerechtigden met een onvoldoende (- of --) begin 2015 naar 970 begin tweede kwartaal 2018. Dit hangt voor een groot deel samen met de grotere instroom van statushouders in diezelfde periode. In arrangement 4 blijkt de taalvaardigheid over de tijd redelijk stabiel: begin 2015 had 17% een score - of --, medio 2018 is dit 18%. In arrangement 4 zijn aanzienlijk minder statushouders ingestroomd.

Tabel 3.8 De taalvaardigheid (Nederlands begrijpen) van uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 is in de periode 2015 – medio 2018 vaker als onvoldoende beoordeeld en is voor arrangement 4 vrijwel stabiel.

	Arrangement 3			Arrangement 4			Totaalbestand		
	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3
--	2%	6%	13%	5%	6%	6%	4%	5%	7%
-	8%	15%	17%	12%	12%	12%	9%	11%	12%
+	59%	57%	53%	46%	47%	48%	49%	51%	51%
++	29%	21%	17%	28%	28%	27%	32%	28%	24%
onbekend	2%	2%	1%	8%	8%	7%	6%	5%	5%
Omvang	2.078	3.164	3.292	6.268	6.047	5.951	10.723	11.791	11.686

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

⁴¹ Vragenuur gemeenteraad 17 januari 2019.

⁴² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (16 januari 2019). Kamerbrief *Rapporten taaleis en tegenprestatie CBS 2018*, referentie 2019-0000003046.

Een klein deel uitkeringsgerechtigden arrangementen 3 en 4 heeft inkomsten uit werk, in Utrecht lager aandeel dan het landelijk gemiddelde en gemiddelde van G4

De gemeente Utrecht heeft per maand gegevens beschikbaar van het aantal personen en het aantal huishoudens dat inkomsten uit werk hebben gehad. Tabel 3.9 laat zien dat het aandeel uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 dat (neven)inkomsten uit werk heeft, beperkt is. In arrangement 3 gaat het om circa 8%, in arrangement 4 om circa 3% van de uitkeringsgerechtigden. In absolute zin neemt het aantal in arrangement 3 in de onderzoeksperiode wel toe - van 186 begin 2015 naar 263 begin derde kwartaal 2018. In dezelfde periode daalt het aantal personen met inkomsten uit werk in arrangement 4 van 258 naar 191.

Tabel 3.9 In de periode 2015 – medio 2018 heeft een klein deel van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 inkomsten uit werk

	Arrangement 3			Arrangement 4			Totaalbestand		
	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3	2015-1	2017-1	2018-3
Ja	9%	8%	8%	4%	3%	3%	9%	9%	9%
Nee	91%	92%	92%	96%	97%	97%	91%	91%	91%
Omvang	2.078	3.164	3.292	6.268	6.047	5.951	10.723	11.791	11.686

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

Bestandsanalyses

In de bestandsanalyses van WenI wordt een tabel gepresenteerd van de inkomsten uit werk per huishouden. In de kwartaalrapportages van het tweede en derde kwartaal 2017 werd nog uitgegaan van personen. In de rapportage van tweede kwartaal 2018 staat dat er “*gemiddeld 951 huishoudens per maand in 2018 inkomsten uit werk hebben ontvangen. Deze inkomsten zijn verrekend in het bijstandsbedrag. Het gemiddelde bedrag in kwartaal 1 en 2 van 2018 komt uit op 437 euro per huishouden*”.⁴³ Daarbij wordt opgemerkt dat uit de meest recente gegevens van de Divosa Benchmark blijkt dat zowel het percentage dat parttime werkt als het gemiddelde bedrag aan inkomsten lager ligt dan het gemiddelde in de aan het onderzoek deelnemende gemeenten. Gemiddeld ligt het percentage (in 197 gemeenten) op 10% en het bedrag op 550 euro (over 119 gemeenten). Ook uit onderzoek van SEO⁴⁴ blijkt dat de gemeente Utrecht met 9,4% onder het landelijk gemiddelde (11%) en het gemiddelde van de G4 blijft (9,9%). Ook het gemiddelde uitkeringsbedrag (de prijs) per uitkering ligt volgens hetzelfde onderzoek hoger in de grote gemeenten. Er zijn veel factoren mogelijk van invloed op de gemiddelde prijs waaronder ook de mate waarin deeltijd gewerkt wordt. Bij paragraaf 4.2.2 over het inzicht in de financiële middelen komen we hier nog nader op terug.

Uit de interviews met de samenwerkingspartners en de verdiepende gesprekken met uitkeringsgerechtigden blijkt dat veel mensen opzien tegen de onzekere – financiële - situatie die ontstaat als er in deeltijd gewerkt wordt. Uitkeringsgerechtigden begrijpen

⁴³ Gemeente Utrecht (10 juli 2018). *Bestandsanalyse – 2e kwartaal 2018*, p. 7.

⁴⁴ SEO (mei 2018). *Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019*, Amsterdam.

de verrekeningen met hun uitkering niet en een wisselend inkomen zorgt voor onzekerheid over de bestedingsruimte, mede doordat niet helder is welke effecten optreden in de sfeer van toeslagen. De uitkerings situatie biedt meer overzicht en wordt daarmee als ‘veiliger’ ervaren dan een situatie met inkomsten uit deeltijdwerk.

3.2.3 *Telefonische enquête rekenkameronderzoek biedt aanvullend inzicht in bestand*

Zowel bij de Raad als bij de gemeente bestaat behoefte aan meer inzicht in de zogeheten ‘zachte’ kenmerken van de uitkeringsgerechtigden. Vragen die daarbij naar voren komen, zijn⁴⁵: wat doen de uitkeringsgerechtigden in het dagelijks leven, aan welke activeringsactiviteiten nemen zij deel, wat willen zij nog graag, maar ook: waar houdt het precies op? WenI wil graag meer inzicht in de leerbaarheid van mensen.⁴⁶ Er is informatie beschikbaar vanuit MO, maar de doelgroep voor de Wmo is veel groter dan de doelgroep Participatiewet arrangementen 3 en 4, en daarmee is deze informatie indicatief. Voor het verkrijgen van verdere inzichten die nodig zijn om besluiten te nemen, wordt dit opgevraagd bij professionals van samenwerkingspartners in de stad.⁴⁷ Een koppeling tussen de gegevens van WenI en MO om inzicht te krijgen in hoeverre uitkeringsgerechtigden gebruikmaken van Wmo-voorziening gericht op activering – sociale prestatie en arbeidsmatige activering – is lastig. Koppeling kan deels plaatsvinden op BSN-nummer, maar niet van alle Wmo-voorzieningen – zoals sociale prestatie – wordt bij deelname het BSN-nummer geregistreerd. Een ruwe schatting van MO is dat circa 70% van de deelnemers aan sociale prestatie een bijstandsuitkering ontvangt,⁴⁸ maar dat is dus niet exact vast te stellen. Daarnaast geeft de gemeente aan dat zowel de Wmo als de Participatiewet het gebruik van het BSN-nummer toestaan, maar dat een koppeling tussen beide registraties alleen mogelijk is al daar voldoende juridische grondslag voor is, de noodzaak voldoende is aangetoond en betrokkene daarvoor uitdrukkelijke toestemming heeft gegeven. Dit is volgens de gemeente vooralsnog niet mogelijk.

Bestandsanalyses op beperkingen uitkeringsgerechtigden uitgevoerd

De gemeente Utrecht heeft de afgelopen jaren verschillende keren door middel van bestandsanalyses geprobeerd inzicht te krijgen in de ‘zachte’ kenmerken van de uitkeringsgerechtigden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal beperkingen waar de uitkeringsgerechtigden mee te maken hebben. De belemmeringen en beperkingen van werkzoekende worden in elk gespreks(vorm) besproken. Wanneer een werkmatcher een werkzoekende belt of voor een voortgangsgesprek uitnodigt dan worden ook de belemmeringen en beperkingen besproken. Aan de hand van de situatie wordt een plan opgesteld (vaak in een gespreksverslag). Ook -tijdens contactdagen worden de

⁴⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente*.

⁴⁶ Ten aanzien van de leerbaarheid van statushouders/vergunninghouders is ook informatie te gebruiken uit het Taakstelling Volgsysteem (tvs). <https://www.coa.nl/nl/voor-gemeenten/huisvesting-vergunninghouders/taakstelling-volg-systeem>. Het is de rekenkamer niet bekend of dit systeem door de gemeente Utrecht ook wordt gebruikt.

⁴⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

⁴⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

werkzoekenden bevestigd op hun belemmeringen richting werk. Deze gegevens worden op individueel niveau opgenomen in RMW.⁴⁹ Ook afspraken over vervolgtrajecten worden hierin opgenomen, zodat daar bij een volgend gesprek op teruggekomen kan worden. Een groot deel van deze informatie is afhankelijk van wat de uitkeringsgerechtigde zelf aan de werkmatcher verteld. Daarnaast zet WenI medische advisering in als een bijstandsgerechtigde meldt lichamelijke of psychische belemmeringen te hebben en er wel een redelijke verwachting is dat de uitkeringsgerechtigde kan werken of kan deelnemen aan een traject richting werk. Uitkeringsgerechtigden zijn niet verplicht om deze (medische) informatie te delen.⁵⁰ Samenwerkingspartners geven aan dat het van groot belang is om een vertrouwensrelatie op te bouwen tussen de contactpersoon bij de gemeente of het buurtteam en de uitkeringsgerechtigde. Het kan zo zijn dat uitkeringsgerechtigden zich pas uit durven te spreken als er een vertrouwensband opgebouwd is.⁵¹ Daarnaast kunnen verklaringen van artsen of de uitkomst van een medische keuring c.q. medisch advies worden overlegd.

Ook in de interviews verricht in het kader van dit rekenkameronderzoek komen meer ‘zachte’ kenmerken met grote regelmaat aan de orde.⁵² Het gaat bijvoorbeeld om (licht) verstandelijke beperkingen, gedragsproblematiek, psychische klachten, niet aangeboren hersenletsel (NAH), laaggeletterdheid en analfabetisme. Een deel hiervan is moeilijk herkenbaar en/of moeilijk inzichtelijk te maken. Geïnterviewden merken hierbij op dat in veel gevallen sprake is van meerdere problemen tegelijkertijd (*multi-problematiek*).

Groot verschil tussen arrangementen 3 en 4 in eigen oordeel over gezondheid

De gezondheid van uitkeringsgerechtigden speelt een belangrijke rol bij het vinden van werk of dagbesteding. Uit het Utrechtse Gezondheidsprofiel blijkt dat 81% van de volwassen Utrechters de gezondheid als goed ervaart.⁵³ In de telefonische enquête van de rekenkamer is de uitkeringsgerechtigden ook om een beoordeling van de eigen gezondheid gevraagd. Hieruit blijkt de ervaren gezondheid sterk af te wijken van het Utrechts gemiddelde. Ook blijken er grote verschillen tussen de arrangementen 3 en 4 te bestaan. In totaal beoordeelt ongeveer een kwart (23%) de eigen gezondheid als goed, in arrangement 3 is dat 38% tegenover 9% in arrangement 4 (zie figuur 3.10). In arrangement 3 wordt de gezondheid door ongeveer een derde als matig of slecht beoordeeld, in arrangement 4 gaat het om bijna twee derde.

⁴⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

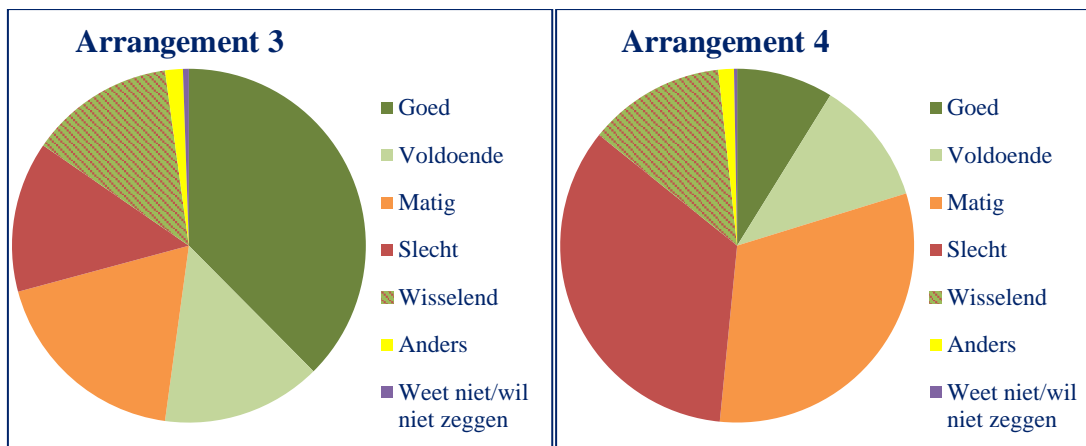
⁵⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

⁵¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

⁵² Rekenkamer Utrecht. *Interviews samenwerkingspartners*.

⁵³ Gemeente Utrecht Volksgezondheid (februari 2018). *Utrechts gezondheidsprofiel 2018*.

Figuur 3.10 Ervaren gezondheid uitkeringsgerechtigden blijft ver achter bij Utrechts gemiddelde



Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

De respondenten die hun gezondheid als matig, slecht, wisselend of anders beoordeeld hebben, is om een nadere toelichting gevraagd. Hieruit komt een grote verscheidenheid aan beperkingen en ziekten naar voren. In veel situaties is sprake van meerdere beperkingen die het dagelijks functioneren bemoeilijken. Onder overige gezondheidsklachten vallen bijvoorbeeld algemene omschrijvingen als ziek, moe, slecht slapen, piekeren, moeilijk verklaarbare klachten, et cetera. Uit tabel 3.11 blijkt dat de meeste klachten die door de respondenten zijn benoemd lichamelijk van aard zijn en dat er op dit punt geen grote verschillen bestaan tussen de arrangementen 3 en 4. De gemeente Utrecht geeft hierbij aan dat dit mogelijk samenhangt met het onvoldoende her- en erkennen van de eigen problematiek, waar dit zich daardoor vaak uit in lichamelijke gezondheidsklachten.

Tabel 3.11 Met name lichamelijke klachten maken dat uitkeringsgerechtigden hun gezondheid als matig/slecht/wisselend beoordelen

	Arrangement 3	Arrangement 4	Totaal respondenten
	n = 172	n = 270	n = 442
Lichamelijke klachten	77%	82%	80%
Psychische klachten	28%	29%	29%
Overige gezondheidsklachten	16%	17%	17%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Aan de respondenten die hun gezondheid als matig, slecht of wisselend ervaren is gevraagd of zij voor hun klachten naar een behandelaar gaan. Dit is ook onderwerp van gesprek op de werk- en wijkcontactdagen en in sommige situaties een eerste noodzakelijke stap richting werk of dagbesteding. Tabel 3.12 laat zien dat de huisarts het vaakst genoemd wordt als behandelaar, gevolgd door (een specialist in) het ziekenhuis. Uit nadere analyse blijkt dat circa 8% van de mensen met een relatief slechtere gezondheid op dit moment niet naar een hulpverlener gaat. Circa 37% heeft

één hulpverlener, meer dan de helft (55%) van de respondenten gaat voor de klachten naar twee of meer hulpverleners. Andere behandelaars die zijn genoemd zijn onder andere ergotherapeuten, alternatief geneeskundigen, en zelfstandige specialisten of verpleegkundigen. Er is vrijwel geen verschil tussen de beide arrangementen zichtbaar.

Tabel 3.12 Uitkeringsgerechtigden voor hun klachten vooral naar de huisarts en ziekenhuis.

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Naar de huisarts	105	65%	151	56%	256	59%
Naar het ziekenhuis	78	48%	137	51%	215	50%
Naar de fysiotherapeut	54	33%	70	26%	124	29%
Naar de psycholoog	41	25%	58	21%	99	23%
Naar de psychiater	15	9%	27	10%	42	10%
Naar het buurtteam	9	6%	19	7%	28	6%
Anders	16	10%	33	12%	49	11%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	5	3%	15	6%	20	5%
n =	162		271		433	

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Uit onze telefonische enquête blijkt dat de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 vaker positief zijn over hun gezondheid in de toekomst (zie tabel 3.13). Meer dan de helft van hen denkt dat hun gezondheid beter zal worden, in arrangement 4 is dat nog geen 30% van de respondenten. Wanneer de antwoorden worden uitgesplitst naar de respondenten die op dit moment een goede of voldoende gezondheid hebben en de mensen die aangeven hun gezondheid als slecht, matig of wisselend te beschouwen dan blijkt de verwachting op verbetering in de toekomst bij respondenten met een relatief slechte gezondheid negatiever (36% verwacht geen verbetering tegenover 12% in het deel met een relatief goede gezondheid).

Tabel 3.13 Meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 denkt dat hun gezondheid in de toekomst beter wordt, in arrangement 4 is dit ruim een kwart (n = 724)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Ja	200	54%	100	28%	300	41%
Nee	58	16%	136	38%	194	27%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	66	18%	102	29%	168	23%
Geen antwoord / niet van toepassing	46	12%	16	5%	62	9%
Totaal	370	100%	354	100%	724	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

In de interviews van de rekenkamer met samenwerkingspartners komt de gezondheid van de deelnemers ook steeds naar voren. Opgemerkt wordt dat een groot deel van de doelgroep meerdere beperkingen heeft en dat deze voor een deel lastig te behandelen zijn. Daarmee wordt de doelgroep ook ingewikkelder⁵⁴ waarbij ook mensen met vaak lichamelijke klachten en psychische problemen als kwetsbare groep worden geduid. Andere kwetsbare groepen die in Utrecht ook regelmatig genoemd worden zijn jongeren (zonder startkwalificatie), mensen met een (licht) verstandelijke beperking⁵⁵ en mensen met een migratieachtergrond. Verschillende partijen benadrukken in de gesprekken ook dat werk en dagbesteding van invloed zijn op het gevoel van eigenwaarde en de psychische gezondheid. Met name de partijen die zich richten op mensen met psychische problematiek geven aan dat het belangrijk is om in een zo vroeg mogelijk stadium te starten met activiteiten die gericht zijn op een nuttige invulling van de dag. Deze doelstelling komt ook nadrukkelijk naar voren uit het convenant dat de ADSU-partijen met elkaar hebben gesloten. Eerder starten met activiteiten voorkomt verdere achteruitgang en het (sociaal) netwerk van de mensen is in een eerder stadium nog warmer en kan daardoor beter benut worden. Tegelijkertijd komt uit onderzoek⁵⁶ en gesprekken naar voren dat bij werkgevers de bereidheid om mensen met psychische problematiek in dienst te nemen lager is dan bij een lichamelijke beperking.

Vier op de vijf uitkeringsgerechtigden heeft betaalde of onbetaalde werkervaring

Uit de telefonische enquête verricht in het kader van dit rekenkameronderzoek blijkt dat 80% van de respondenten werkervaring heeft (zie tabel 3.14). Van de personen die gestopt zijn met betaald werken deed bijna de helft (47%) dat vijf jaar of langer geleden. In arrangement 3 is dit ongeveer een derde (32%) van de respondenten, in arrangement 4 is dit bijna twee derde (62%).

De belangrijkste redenen om te stoppen zijn de gezondheid (47%) en de beëindiging van het contract (11%). Ook hier verschillen arrangement 3 en 4 van elkaar. Lichamelijke en/of psychische klachten zijn in arrangement 4 vaker een belangrijke reden geweest om te stoppen met werken dan in arrangement 3 (respectievelijk 58% ten opzichte van 33%). Contractbeëindiging is in arrangement 3 voor 15% de reden om te stoppen geweest, in arrangement 4 is dit 6%.

⁵⁴ Dit wordt ook gemeld door de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de kamerbrief van 30 juni 2017. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief. *Onderwerpen Wet banenafpraak en Participatiewet*, 30 juni 2017, referentie 2017-0000098849, p. 7

⁵⁵ Ervaringen in Utrecht staan ook in een onderzoek van Toezicht Sociaal Domein (april 2018). Hoe makkelijk is toegang tot het sociaal domein voor mensen met een licht verstandelijke beperking? Persoonlijke verhalen uit Utrecht.

⁵⁶ Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Kamerbrief *Stand van zaken Participatiewet*, 8 december 2017, referentie 2017-0000193874, p. 9 en 10.

Tabel 3.14 Circa 80% van de uitkeringsgerechtigden doet of deed in het verleden betaald of onbetaald werk (n = 724)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Ja, zowel betaald als onbetaald werk	66	18%	66	19%	132	18%
Ja, onbetaald werk	40	11%	20	6%	60	8%
Ja, betaald werk	170	46%	204	58%	374	52%
Ja, betaald werk + op dit moment betaald werk in deeltijd	8	2%	1	0%	9	1%
Ja, onbetaald werk + op dit moment betaald werk in deeltijd	1	0%	0	0%	1	0%
Ja, betaald werk + op dit moment onbetaald werk	9	2%	5	1%	14	2%
Ja, onbetaald werk + op dit moment onbetaald	3	1%	1	0%	4	1%
Nee	73	20%	55	16%	128	18%
Geen antwoord	0	0%	2	1%	2	0%
Totaal	370	100%	354	100%	724	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

De sectoren waar de meeste respondenten betaalde werkervaring hebben opgedaan zijn de zakelijke dienstverlening, de detailhandel en de horeca. In beide arrangementen zijn dit de meest genoemde sectoren. In de zakelijke dienstverlening ging het in veel gevallen om werk als schoonmaker, als administratief medewerker of als beveiligder/receptionist. Het is opvallend dat veel respondenten in de meest uiteenlopende beroepen actief zijn (geweest). In de ICT en de financiële dienstverlening hebben maar enkele respondenten werkervaring opgedaan.

Uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 vaker gemotiveerd om te werken

Uit tabel 3.15 blijkt dat in arrangement 3 bijna driekwart van de respondenten weer heeft geprobeerd betaald werk te vinden. In arrangement 4 is dat minder dan de helft en van de respondenten in dit arrangement zegt bijna de helft geen werk meer te hebben gezocht.

Mensen die werk hebben gezocht, deden dat in de meeste gevallen vooral zelf (circa twee derde van de respondenten). Circa 4 op de 10 respondenten zocht met de hulp van anderen waarbij het eigen sociale netwerk (familie, vrienden en/of bekenden) en de gemeente het vaakst genoemd worden.

Tabel 3.15 In arrangement 3 heeft - sinds zij gestopt zijn met (volledig) betaald werk - ruim driekwart, en in arrangement 4 bijna de helft geprobeerd om (weer) betaald of onbetaald werk te vinden (n = 472)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Ja, betaald werk	158	73%	111	44%	269	57%
Ja, onbetaald werk	8	4%	12	5%	20	4%
Nee	46	21%	123	48%	169	36%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	5	2%	9	4%	14	3%
Totaal	217	100%	255	100%	472	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Op de vraag of men in de toekomst werk zou willen doen, antwoordt 85% van de respondenten in arrangement 3 positief (zie tabel 3.16). Het aandeel in arrangement 4 is veel kleiner, waar 50% aangeeft in de toekomst te willen werken en 30% van de respondenten aangeeft niet meer te willen werken. Hierbij is niet direct duidelijk waarom mensen niet meer willen werken, maar uit onderzoek⁵⁷ en de verdiepende gesprekken komen als belangrijke redenen naar voren dat men qua gezondheid niet meer in staat is om te werken en daarnaast dat men eigenlijk niet zo goed weet wat een passende baan zou kunnen zijn. Anderen geven aan dat de motivatie om te willen werken door eerdere teleurstellingen en negatieve ervaringen in het zoeken naar werk ook kan afnemen. De gemeente Utrecht herkent dat het zelfvertrouwen en zelfbeeld van uitkeringsgerechtigden aangetast kan raken waardoor mensen niet meer in hun mogelijkheden geloven.⁵⁸

Tabel 3.16 Met name in arrangement 3 willen uitkeringsgerechtigden in de toekomst nog/weer werk doen (n = 472)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	P Perc.	Aantal	Perc.
Ja, betaald werk	184	85%	117	46%	301	64%
Ja, onbetaald werk	3	1%	14	5%	17	4%
Nee	10	5%	77	30%	87	18%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	20	9%	47	18%	67	14%
Totaal	217	100%	255	100%	472	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

De meeste respondenten die betaald werk willen gaan doen zouden graag in de gezondheids- en welzijnszorg (17%), in de zakelijke dienstverlening (14%) of in de

⁵⁷ Zie bijvoorbeeld UWV (oktober 2018). *Regio in Beeld. Midden-Utrecht*, p. 17.

⁵⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente*.

detailhandel (9%) aan de slag gaan. Een op de vijf respondenten uit arrangement 4 zegt het niet te weten. De zakelijke dienstverlening wordt in arrangement 3 vaker genoemd dan in arrangement 4. Bij onbetaald werk is men minder concreet in de antwoorden van wat men dan zou willen doen, 10 van de 17 respondenten in deze groep zeggen het niet te weten. Uit recente analyses van het UWV⁵⁹ blijkt dat nog niet alle groepen op de arbeidsmarkt profiteren van de economische groei en dat de mismatch tussen vraag en aanbod groter en zichtbaarder is geworden. Met name in de beroepsklassen ICT, technisch, transport en logistiek, en de zorg is de regionale arbeidsmarkt ‘zeer krap’.

Vooraf behoefte aan een opleiding, begeleiding en een passende werkplek, betere taalvaardigheid weinig genoemd

Onder de werkzoekende uitkeringsgerechtigden blijkt vooral behoefte te bestaan aan een opleiding, aan persoonlijke begeleiding en aan een werkgever die een passende werkplek voor hen heeft (zie tabel 3.17). Bij een passende werkplek wordt bijvoorbeeld uitgekeken naar een werkgever die het in de respondent ziet zitten en er vertrouwen in heeft, een baan die aangepast is aan of rekening houdt met de beperking(en), en een baan die past bij de opleiding en achtergrond van de respondent. In arrangement 3 worden deze aspecten vaker genoemd dan in arrangement 4. De meeste respondenten verwachten bij de genoemde aspecten vooral dat de gemeente, het onderwijs en werkgevers een actieve rol vervullen. In arrangement 4 spelen een betere gezondheid en de juiste randvoorwaarden een belangrijker rol. Ook is het aandeel dat het niet weet of geen antwoord geeft in dit arrangement hoger. Bij de juiste randvoorwaarden gaat het bijvoorbeeld om het bieden van (aangepast) vervoer, het halen van een rijbewijs, het oplossen van schuldenproblematiek of opvang voor de kinderen.

Het is opvallend dat maar enkele respondenten een betere taalvaardigheid noemen. Juist op dit punt zijn de afgelopen jaren veel extra instrumenten ontwikkeld en eerder is gebleken dat de taalvaardigheid van de uitkeringsgerechtigden met name in arrangement 3 nog relatief vaak onvoldoende is. De aanpak van de gemeente Utrecht bij de arbeidstoeleiding van statushouders wordt ook toegelicht in een factsheet van het Kennisplatform Integratie & Samenleving.⁶⁰ De kenmerken van de aanpak zijn een gezamenlijke intake van gemeente en Vluchtelingenwerk, inzet van een assessment, aanpassing van reguliere instrumenten, de samenwerking met werkgevers, inzet op opleiding, en regie op monitoring statushouders. Uit de telefonische enquête blijkt in elk geval dat andere aspecten dan een betere taalvaardigheid door de uitkeringsgerechtigden vaker als nodig worden gezien, wat niet wegneemt dat ook daar verbeteringen nodig kunnen zijn.

⁵⁹ UWV (oktober 2018). *Regio in Beeld*. Midden-Utrecht.

⁶⁰ Kennisplatform Integratie & Samenleving / Verwey Jonker Instituut (2017). *Utrecht: opleiding en werk*. Factsheet.

Tabel 3.17 Uitkeringsgerechtigden hebben bij het zoeken naar werk vooral behoefte aan begeleiding, opleiding en een geschikte werkplek (meerdere antwoorden mogelijk, n = 318)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Begeleiding	50	27%	25	19%	75	24%
Opleiding	57	30%	22	17%	79	25%
Financiële ondersteuning	27	14%	7	5%	34	11%
Startkapitaal	5	3%	4	3%	9	3%
Geschikte werkgever / een passende	40	21%	19	15%	59	19%
Een betere gezondheid	20	11%	24	18%	44	14%
Betere taalvaardigheid	3	2%	3	2%	6	2%
Juiste randvoorwaarden	21	11%	20	15%	41	13%
Geen antwoord	5	3%	5	4%	10	3%
Weet ik niet	28	15%	29	22%	57	18%
Niets	2	1%	3	2%	5	2%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Door het ontbreken van een goed en volledig inzicht in de klantprofielen wijzen samenwerkingspartners erop dat het erg lastig is om tot aansluiting en passende ondersteuning te komen.⁶¹ En ook voor de doelgroep bemoeilijkt het de zoektocht naar (on)betaald werk.

In de telefonische enquête van de rekenkamer is ook aandacht besteed aan de persoonlijke leefsituatie van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Hieronder gaan we in op de samenstelling van het huishouden, inkomen en uitkeringsduur, herkomstland, weekindeling en de tevredenheid hierover, en sociale contacten.

Groot deel van de uitkeringsgerechtigden woont alleen

Uit de telefonische enquête van de rekenkamer blijkt dat een flink deel van de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 (41%) en ruim de helft van de mensen in arrangement 4 alleen woont. Dat is aanzienlijk meer dan gemiddeld in Utrecht (27%). Verder gaat het in beide arrangementen relatief vaak om eenoudergezinnen. Huishoudens van een paar met of zonder kinderen zijn ondervertegenwoordigd in arrangement 3 of 4 (zie tabel 3.18).

In arrangement 3 zitten meer mensen met kinderen dan in arrangement 4, en gaat het ook vaker om kinderen onder de vijf jaar (arrangement 3: 17%, arrangement 4: 5%).

⁶¹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews samenwerkingspartners*.

Uitkeringsgerechtigden die de zorg hebben over kinderen onder de 5 jaar kunnen een vrijstelling van sollicitatieplicht vragen.

Tabel 3.18 Meerderheid uitkeringsgerechtigden woont alleen (met kinderen)

	Arrangement 3	Arrangement 4	Totaal respondenten	Totaal stad Utrecht
	n = 370	n = 354	(n = 724)	n = 347.574
Alleen	41%	52%	46%	27%
Alleen met kinderen	23%	15%	19%	9%
<i>Kinderen onder de 5 jaar</i>	7%	2%	4%	<i>n.b.</i>
Paar zonder kinderen	8%	10%	9%	21%
Paar met kinderen	22%	15%	17%	42%
<i>Kinderen onder de 5 jaar</i>	10%	3%	7%	<i>n.b.</i>
Bij ouders/verzorgers	3%	1%	2%	<i>n.b.</i>
Overig	6%	7%	2%	1%
Geen antwoord	1%	1%	6%	<i>n.v.t.</i>
Totaal	100%	100%	100%	100%

Bronnen: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018 en *Gegevens Utrechtse bevolking per 1 januari 2018*, beschikbaar op <https://utrecht.buurtmonitor.nl/>. Geraadpleegd 6 december 2018. Daarbij is het aantal huishoudens omgerekend naar het aantal personen uitgaande van gemiddeld 2 kinderen per gezin. De werkelijke cijfers kunnen hierdoor iets afwijken.

Netto maandinkomen van bijna driekwart van de uitkeringsgerechtigden laag
 Vrijwel alle respondenten (92%) uit de telefonische enquête ontvangen op dat moment een uitkering van de gemeente. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de leeftijd en situatie.⁶² Als een persoon een uitkering van het UWV (WW, WIA, Wajong) ontvangt en het inkomen is beneden de bijstandsnorm dan kan vanuit de bijstand aanvulling op het inkomen worden verstrekt tot de bijstandsnorm. Een klein deel van de respondenten in de telefonische enquête (4%) geeft aan dat zij (ook) een uitkering van het UWV ontvangen.

Het netto maandinkomen is voor bijna driekwart van de mensen in beide arrangementen lager dan € 1.100 per maand. Bijna een op de vijf mensen heeft een netto inkomen van € 1.100 tot € 1.500 per maand, een uitkering passend bij de normbedragen voor gehuwden/samenwonenden. Deze uitkomsten sluiten aan bij de woonsituatie zoals die geschetst is bij tabel 3.18. Enkele respondenten geven aan op dat moment een netto maandinkomen van tussen de € 1.500 en € 2.000 te ontvangen, dit kan respondenten betreffen die gehuwd zijn/samenwonen en de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt of respondenten die op dat moment geen

⁶² De bijstandsnormbedragen ten tijde van de telefonische enquête zijn terug te vinden op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2017/12/15/uitkeringsbedragen-per-1-januari-2018>

Hieruit is op te maken dat voor een bijstandsuitkering (Participatiewet) van 21 jaar tot en met pensioengerechtigde leeftijd voor alleenstaanden/alleenstaande ouders netto € 992,12 bedraagt (incl. vakantieuitkering) en voor gehuwden/samenwonenden € 1.417,32. In de enquête is ervoor gekozen om niet de exacte normbedragen maar afgeronde bedragen te hanteren.

bijstandsuitkering meer ontvangen en zijn uitgestroomd naar betaald werk. Uit de telefonische enquête blijkt verder dat de partner meestal geen inkomen of ook een uitkering als inkomen heeft. Zoals eerder is opgemerkt verschilt de uitkeringsduur aanzienlijk per arrangement, vooral in arrangement 4 leeft een deel van de keringsgerechtigden hierdoor langdurig van een laag inkomen.

Tabel 3.19 Driekwart van de uitkeringsgerechtigden heeft een netto inkomen van minder dan € 1.100 per maand.

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Minder dan € 1.100	270	73%	263	74%	533	74%
€ 1.100 tot € 1.500	70	19%	62	18%	132	18%
€ 1.500 tot € 2.000	5	1%	2	1%	7	1%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	25	7%	27	8%	52	7%
Totaal	370	100	354	100%	724	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Uitkeringsgerechtigden van buitenlandse afkomst relatief oververtegenwoordigd
 Ongeveer 65% van de inwoners van Utrecht is van Nederlandse herkomst.⁶³ In de totale groep uitkeringsgerechtigden uit de telefonische enquête van de rekenkamer is dat lager: 40% is in Nederland geboren en een derde heeft ouders die in Nederland geboren zijn. Ten opzichte van de totale groep mensen met een bijstandsuitkering zitten autochtone Nederlanders vaker in arrangement 4 en statushouders vaker in arrangement 3. De registratie van WenI biedt geen inzicht in de etniciteit van de uitkeringsgerechtigden. De gemeente geeft hierbij aan dat WenI geen wettelijke grondslag heeft om de etniciteit via bestandskoppeling te rapporteren, omdat het voor de wettelijke taak op grond van de Participatiewet geen relevant gegeven is.

Uit de telefonische enquête blijkt dat de meerderheid van de respondenten in arrangement 3 (71%) in het buitenland geboren is en/of ouders heeft die in het buitenland zijn geboren (78-79%). Het gaat dan vooral om Turkije en Marokko (1e generatie 18%, 2e generatie 5%), en landen waar veel asielzoekers vandaan komen (Syrië, Eritrea, Iran, Irak, Afghanistan, Soedan, Somalië, samen 34%, 1e generatie). In arrangement 4 is ruim de helft van de respondenten in Nederland geboren en dat geldt ook voor bijna de helft van de ouders. De rest van de mensen in arrangement 4 is overwegend in een niet-westers land geboren, evenals de ouders.

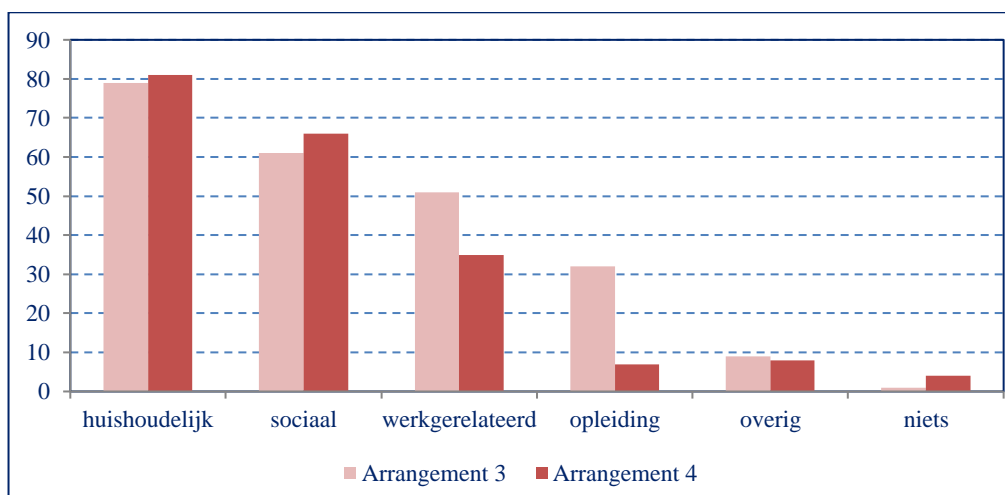
⁶³ Gemeente Utrecht, WistUdata, cijfers 2018, beschikbaar op: <https://utrecht.buurtmonitor.nl/>. Geraadpleegd 6 december 2018.

Uitkeringsgerechtigden geven hun leven op dit moment gemiddeld een 6,3

De weekindeling van uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 en 4 wordt vooral gekenmerkt door huishoudelijke activiteiten (huishouden, eten koken, boodschappen doen, voor de kinderen zorgen) en door sociale activiteiten zoals hobby's, sporten, afspreken met anderen (zie figuur 3.20). Ongeveer een kwart van de mensen in beide arrangementen doet vrijwilligerswerk. Dat is minder dan gemiddeld in Utrecht, want van alle Utrechters doet 40% vrijwilligerswerk.⁶⁴ In totaal doet de helft van de respondenten in arrangement 3 en ruim een derde van arrangement 4 werkgerelateerde activiteiten (vrijwilligerswerk, op zoek naar werk, mantelzorg, werkervaringsplek, deeltijdwerk). Het aantal respondenten dat daarbij zegt deel te nemen aan dagbesteding en arbeidsmatige activering is zeer beperkt. Dat komt mogelijk doordat zij deze 'beleidstermen' niet herkennen en in plaats daarvan spreken van vrijwilligerswerk, een werkervaringsplek of gewoon werk.

Uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 geven vaker aan bezig te zijn met werk zoeken (20%), sport (29%) en opleiding (32%) dan mensen uit arrangement 4 (respectievelijk 5%, 19% en 7%).

Figuur 3.20 Activiteiten van mensen in arrangement 3 en 4 (weekindeling)



Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Mensen uit arrangement 3 en 4 zijn ongeveer even tevreden over hun weekindeling. Gemiddeld geven zij daar een rapportcijfer 6,3 voor. Een kwart van de mensen in arrangement 3 geeft de weekindeling een onvoldoende, in arrangement 4 is dat aandeel nog wat hoger (29%). Het SCP⁶⁵ geeft aan dat de kwaliteit van leven vooral samenhangt met de mate van kwetsbaarheid: “*de combinatie van een laag inkomen, lage opleiding, geen werk en gezondheidsbeperkingen bepaalt voor een groot deel hoe goed de kwaliteit van leven is. Daarnaast speelt het aantal problemen dat iemand*

⁶⁴ Gemeente Utrecht, WistUdata, cijfers 2017. Beschikbaar op: <https://utrecht.buurtmonitor.nl/>. Geraadpleegd 6 december 2018.

⁶⁵ SCP (4 december 2018). Samenvatting. *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt*, p. 15.

heeft een rol: hoe minder problemen tegelijkertijd optreden, hoe beter de kwaliteit van leven is.” Gemiddeld geven de mensen in de Participatiewet bij het SCP hun leven ongeveer een 6,7. Dit hoofdstuk heeft laten zien dat uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 op deze aspecten gemiddeld relatief slechter “scoren”.

Uitkeringsgerechtigden hebben vaker dan gemiddelde Utrechters behoefte aan sociale contacten

Van alle volwassen Utrechters (19-64 jaar) zegt 40% zich matig of ernstig eenzaam te voelen, en 11% voelt zich ernstig eenzaam.⁶⁶ 8% van de inwoners van Utrecht voelde zich in 2017 sociaal geïsoleerd. Eveneens 8% van de inwoners gaf in 2017 aan dat zij onvoldoende sociale contacten hadden.⁶⁷ Respondenten uit de telefonische enquête van de rekenkamer vinden veel vaker dan Utrechters gemiddeld dat zij onvoldoende sociale contacten hebben: 22% in arrangement 3 en 21% in arrangement 4. Mensen die ontevreden zijn over hun sociale contacten, hebben vooral behoefte aan meer (contact met) vrienden en bekenden of aan een goede vriend. Een op de zes mist een partner of heeft behoefte aan goede burens.

3.2.4 *Onvoldoende kennis veel voorkomende problematiek binnen de gemeente Utrecht*

Uit de interviews van de rekenkamer met samenwerkingspartners in Utrecht blijkt dat de gemeente naar hun mening nog te weinig kennis heeft van veel voorkomende problemen bij uitkeringsgerechtigden.⁶⁸ Het gaat dan vooral om psychische problematiek, licht verstandelijke beperkingen (LVB), verslaving, en gedragsproblematiek. Doordat problemen niet of onvoldoende worden herkend blijkt uit de telefonische enquête en de verdiepende gesprekken dat mensen niet passende trajecten krijgen aangeboden. Samenwerkingspartners geven aan dat dit voor hen extra en onnodig werk oplevert en daarnaast dat de mensen die worden aangemeld teleurgesteld moeten worden en niet mogen deelnemen of vroegtijdig uitvallen.⁶⁹ Daarnaast geven zij aan dat extra kennis van de problematiek de gemeente kan helpen om te beseffen welke stappen mogelijk zijn. Soms is het bijvoorbeeld beter om een persoonlijke situatie stabiel te houden en een crisis te voorkomen dan om op de korte termijn een plaatsing of uitstroom te realiseren. De gemeente geeft in reactie hierop aan dat zij het gebrek aan inhoudelijke kennis van veel voorkomende problematiek herkent als het gaat om de medewerkers van WenI. Omdat deze medewerkers verantwoordelijk zijn voor de dienstverlening in het kader van de Participatiewet, geen zorgverleners zijn en een beperkte opdracht hebben in het her- en erkennen van zorgproblematiek.

De gemeente Utrecht ziet in de nieuwe instroom in de bijstand dat er steeds meer sprake is van complexe problemen en een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Door de

⁶⁶ Bron: *Gezondheidspeiling 2016, inwoners 19-64 jaar*. Beschikbaar op: https://www.volksgezondheidsmonitor.nl/upload/open_data/561_GP_2016_eenzaamheid_19-64.pdf Geraadpleegd 6 december 2018.

⁶⁷ Bron: *Buurtmonitor 2017*. Geraadpleegd 6 december 2018 via WistUdata.

⁶⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interviews samenwerkingspartners*.

⁶⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interviews samenwerkingspartners*.

gemeente Utrecht wordt aangegeven dat samen met de ADSU-partijen wordt gezocht naar methoden en werkwijzen om een juiste inschatting te maken van de problematiek en ondersteuningsmogelijkheden hiervoor. Tegelijkertijd wordt ondervonden dat de begeleiding van de doelgroep met multi-problematiek complex is. Onder andere de pilot Individuele Plaatsing en Steun (IPS) en de eerste ervaringen daarmee moeten hier voor de gemeente nieuwe inzichten opleveren. Er wordt daarnaast vooral gezocht naar samenwerking met partijen in de stad, omdat bij hen veel kennis aanwezig is over bijvoorbeeld de psychische problematiek. Daarnaast krijgen medewerkers trainingen om problemen beter te leren herkennen. In de dienstverlening van WenI wordt ook vaker een medisch advies ingezet om een juiste inschatting van de problematiek te kunnen maken.⁷⁰

In de zomer van 2017 heeft Toezicht Sociaal Domein⁷¹ met mensen met een LVB de toegankelijkheid van de gemeente Utrecht binnen het sociaal domein getest.⁷² Het beter herkennen en erkennen van LVB en specifieke scholing zijn ook verbeterpunten die uit dit onderzoek naar voren komen. Naar aanleiding hiervan is een scholingsaanbod LVB ontwikkeld voor medewerkers van Publieksdienstverlening en WenI. Uit verschillende onderzoeken – waaronder de evaluatie van de BUIG-impulslijnen - komt naar voren dat de aandacht voor de persoonlijke situatie helpt om meer uitstroom naar werk te bewerkstelligen.

⁷⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente*.

⁷¹ Samenwerking tussen landelijke inspectiediensten. Voor meer informatie zie <http://www.inspectieloketsociaaldomein.nl/de-inspecties/toezicht-sociaal-domein>.

⁷² Gemeente Utrecht (5 oktober 2018). Raadsbrief Beantwoording 18/T154 Mystery Tour Sociaal Domein. Bijlage: Toezicht Sociaal Domein (april 2018). *Hoe makkelijk is toegang tot het sociaal domein voor mensen met een licht verstandelijke beperking?* Persoonlijke verhalen uit Utrecht.

4 BELEID EN UITVOERING

Dit hoofdstuk beschrijft de recente ontwikkelingen in beleid en de uitvoeringspraktijk rondom werk en activering, welke keuzes de gemeente Utrecht daarbij heeft gemaakt en welke financiële middelen beschikbaar zijn en worden ingezet voor de uitkeringsgerechtigden die zijn ingedeeld in de arrangementen 3 en 4. Ook de maatregelen die de gemeente Utrecht heeft genomen om aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen, en de beleidsinformatie die zij ter beschikking heeft en of de Raad hierover toegankelijk wordt geïnformeerd worden in dit hoofdstuk behandeld. Hiermee worden de onderzoeksvragen 2 (keuzes in het beleid, de doelen en de uitvoering), 3 (welke instrumenten en financiële middelen zijn ingezet), 4 (beleidsinformatie aan de Raad) en 5 (welke maatregelen om beleid en uitvoering aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen) grotendeels beantwoord. Paragraaf 4.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 4.2.

4.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren over het beleid en de uitvoering het volgende:

1. Sinds de economie aantrekt en sinds het aantreden van het nieuwe college verschuift de gemeente Utrecht het accent van meer kansrijke doelgroepen naar het onbenutte arbeidspotentieel waaronder dat in arrangementen 3 en 4.
2. De gemeente Utrecht heeft voldoende inzicht in de besteding van de beschikbare financiële middelen. Het is echter onduidelijk in hoeverre deze middelen worden ingezet voor de toeleiding naar werk en activering van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4.
3. De informatievoorziening aan de raad biedt thematisch inzicht in de kenmerken van het klantenbestand. De informatie is echter te beperkt om de effecten en prestaties voor de arrangementen 3 en 4 te kunnen beoordelen.
4. De gemeente Utrecht gebruikt inzichten in de doelgroep bij beleidskeuzes en de uitvoering van het beleid. Beleidsdoelen van de programma's Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning zijn sinds 2013 niet herijkt.

4.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

4.2.1 *Verschuiving beleid en uitvoering naar de doelgroepen in kwetsbare positie*

In de raadsbrief van maart 2017⁷³ geeft de gemeente aan de dienstverlening continu aan te scherpen. Dit omdat het bij het verder helpen van mensen naar werk “*nodig is om te blijven vernieuwen, ontwikkelen en onderzoeken wat werkt en wat niet werkt.*”

⁷³ Gemeente Utrecht (15 maart 2017). *Informatie en beantwoording toezegging werkdienstverlening*, kenmerk 4267436

Daarmee wordt duidelijk dat het beleid en de uitvoering niet stilstaan. Aangegeven wordt dat de kaders uit de uitvoeringsnota helpen om de werkzoekenden van het juiste aanbod en de juiste dienstverlening te voorzien. In deze brief worden vier innovatieve werkwijzen in het ondersteuningsmodel toegevoegd:

- ◆ Samenwerking uitzendbureaus o.b.v. businesscases.
- ◆ Sociaal ondernemerschap (als opstap naar werk).
- ◆ Project Maatwerk.
- ◆ OpMaat.

De samenwerking met de uitzendbureaus richt zich in eerste instantie op arrangement 1, sociaal ondernemerschap en het project Maatwerk op arrangement 3 en OpMaat op de overgang tussen de arrangementen 3 en 4. Op de veranderingen die in de instrumenten zijn doorgevoerd in 2017 en de eerste helft van 2018 wordt in paragraaf 6.2.5 nader aandacht besteed.

Het Coalitieakkoord *Ruimte voor iedereen* bevat een aparte paragraaf die ingaat op activering, inkomen en aanpak van armoede (1.4).⁷⁴ Hieruit komt naar voren dat de coalitie vooral de groep mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt wil ondersteunen richting werk. Beleidslijnen die hierbij genoemd worden zijn:

- ◆ We versterken de aanpak voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- ◆ We hebben specifiek aandacht voor arbeidsintegratie van statushouders, waarvan een veel te grote groep mensen met potentie nu in de bijstand zit.
- ◆ We streven naar een regelarme bijstand en werken vanuit vertrouwen.
- ◆ We vragen, ook regionaal, aandacht voor de banenafpraak (meer garantiebanen) voor mensen met een beperking.

Door geïnterviewde samenwerkingspartners werd al voor de zomer 2018 opgemerkt dat de aandacht van de gemeente in de uitvoering verschoof van de meer kansrijke doelgroepen naar de inwoners in meer kwetsbare positie. In termen van het ondersteuningsmodel betekent dit een verschuiving van de focus op arrangement 1 naar de arrangementen 3 en 4. Dit zag men bijvoorbeeld terug in de aanpassing van instrumenten of het breder beschikbaar stellen ervan voor andere doelgroepen. De gemeente merkt in de raadsbrief over de werkgelegenheid in de toekomst ook op dat het aantal personen dat een beroep doet op de dienstverlening van WenI – onder andere door de instroom van statushouders, mensen met een arbeidsbeperking en de toename van oudere werkzoekenden – gevarieerder is geworden.⁷⁵ Daarbij wordt ook aangegeven dat veel mensen in de bijstand intensieve begeleiding nodig hebben om stappen te kunnen zetten in de richting van betaald werk. Uit interviews bij de gemeente blijkt dat de beweging die de gemeente heeft ingezet naar de minder kansrijke arrangementen in 2018 en 2019 een vervolg krijgt in de uitvoering van het beleid.⁷⁶ Het gaat er dan om de kwetsbare werkzoekenden passend te ondersteunen en waar mogelijk een goede baan voor hen te vinden. Wel wordt geconstateerd dat passende banen voor deze groepen verdwijnen en de vacatures die er wel zijn niet

⁷⁴ GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). *Utrecht. Ruimte voor iedereen*. Coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie. Utrecht 2018-2022.

⁷⁵ Gemeente Utrecht (10 april 2018). Raadsbrief *Werkgelegenheid van de toekomst*. Kenmerk 4493103.

⁷⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interviews gemeente*.

passend zijn. Hierdoor wordt het moeilijker om hen naar werkplekken te begeleiden. In sommige situaties zouden gesubsidieerde werkplekken uitkomst kunnen bieden, maar beseft wordt dat dit voor de langere termijn een groot financieel beslag betekent.

De buurtteamorganisatie Inluzio – buurtteams Sociaal – geeft ook de ontwikkelopgave op het terrein van Werk en Inkomen aan. Het verslag van 2017 vermeldt in de doorkijk naar 2018 “*samen met Lokalis en Werk en Inkomen komen we tot een ontwikkelopgave op activering, vanuit de gedachte dat werk de beste vorm van zorg is*”.⁷⁷ Uit het verslag over het eerste half jaar van 2018⁷⁸ blijkt dat inmiddels met Lokalis – buurtteams Jeugd en Gezin – in kaart is gebracht wat er gedaan wordt op het gebied van activering, wat het effect is en waar de kansen liggen. De focus ligt op het vormgeven van preventie voor jongeren die weinig kans hebben op toetreding tot de arbeidsmarkt. Ook wordt vermeld dat met de gemeente sessies zijn geweest om ervoor te zorgen dat de opdracht echt vanuit de driehoek tussen de buurtteamorganisaties Sociaal en Jeugd en Gezin en de afdeling Werk en Inkomen kan worden vormgegeven. Dit met als resultaat dat er een gezamenlijke ontwikkelopdracht ligt.⁷⁹ Twee concrete acties zijn een activeringsmarkt – de eerste in Leidsche Rijn – en een pilot in Kanaleneiland met een werkmatcher van WenI in de wijk.

4.2.2 *Voldoende inzicht in besteding financiën, inzet voor arrangementen 3 en 4 onduidelijk*

Deze paragraaf gaat eerst in op de beschikbare financiële middelen voor werk en activering en hoe deze budgetten zich de komende jaren naar verwachting zullen ontwikkelen. Vervolgens zal worden ingegaan op de uitgaven en in hoeverre deze zijn toe te delen aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4.

Inkomsten gemeente voor inkomen, werk en activering voornamelijk uit de gebundelde uitkering (BUIG) en de Integratie-uitkering Participatiewet

Tabel 4.1 toont de ontwikkeling van de Rijksbijdragen aan de gemeente Utrecht voor de uitvoering van de Participatiewet: de gebundelde uitkering (BUIG) voor 2017, 2018 en 2019 (voorlopig budget) en de Integratie-uitkering voor de jaren 2017 t/m 2022. De gebundelde uitkering (BUIG) is voor de gemeente Utrecht de afgelopen jaren verhoogd, het totaalbudget aan re-integratiemiddelen zal de komende jaren afnemen.⁸⁰ Binnen het re-integratiebudget wordt duidelijk dat de middelen voor de WSW oude stijl de komende jaren worden verlaagd, en de middelen voor re-integratie – met name met het oog op de inzet voor nieuwe doelgroepen – worden verhoogd.

⁷⁷ Inluzio (15 februari 2018). *Het verslag van 2017. Buurtteamorganisatie Sociaal Utrecht*, p. 49.

⁷⁸ Inluzio (1 augustus 2018). *Kwartaal 2 2018*.

⁷⁹ Gemeente Utrecht (3 april 2018). *Opgave Activering en Werk*.

⁸⁰ De gemeente Utrecht zet jaarlijks € 0,6 miljoen van het participatiebudget in voor sociale prestatie (in het kader van de Wmo) in arrangement 4. In de gemeentebegroting zijn deze lasten opgenomen bij het programma Maatschappelijke Ondersteuning.

Tabel 4.1 Gebundelde uitkering (BUIG-budget) aan de gemeente Utrecht loopt op, voor participatie loopt de bijdrage terug (bedragen in mln.)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Gebundelde uitkering (BUIG-budget)⁸¹	€ 127,8	€ 134,7	€ 143,7				
Structureel budget participatie							
Integratie-uitkering Fonds Sociaal Domein, totaal Participatie ⁸²	€ 32,6	€ 32,2	€ 31,3	€ 30,4	€ 29,8	€ 29,3	€ 28,8
w.v. WSW budget 'oude stijl' ⁸³	€ 19,9	€ 18,8	€ 17,9	€ 16,7	€ 16,0	€ 15,4	€ 14,6
w.v. Re-integratie	€ 12,8	€ 13,4	€ 13,5	€ 13,7	€ 13,7	€ 14,0	€ 14,2
w.v. P-budget klassieke doelgroep	€ 11,4	€ 11,5	€ 11,5	€ 11,5	€ 11,5	€ 11,5	€ 11,5
w.v. budget nieuwe doelgroepen	€ 1,4	€ 1,9	€ 2,0	€ 2,2	€ 2,3	€ 2,5	€ 2,7
w.v. nieuw Wajong	€ 0,5	€ 0,7	€ 0,8	€ 0,8	€ 0,8	€ 0,9	€ 0,9
w.v. begeleid werken	€ 0,9	€ 1,2	€ 1,2	€ 1,4	€ 1,4	€ 1,6	€ 1,8
Incidentele budgetten participatie							
Verhoogde asielinstroom	€ 1,6						
Impuls klantprofielen	€ 0,1						
Verhoogde asielinstroom		€ 0,3					
Matchen op werk		€ 0,1					
Economische zelfstandigheid		€ 0,0*					
Baankansen		€ 0,5**					
Totaal budget participatie	€ 34,3	€ 33,2	€ 31,3	€ 30,4	€ 29,8	€ 29,3	€ 28,8

Bron: BUIG-budget: Verdeling bijstandsbudgetten: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2019 is nog voorlopig.

Integratie-uitkering Fonds Sociaal Domein: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties *Specificatie IUSD Participatie*.

Aanvullende budgetten: Gemeente Utrecht, *Programmabegroting 2018 en 2019*

*) het gaat hier om een bedrag van € 40.000, daarmee afgerond € 0,0 mln.

**) het budget voor Baankansen is opgenomen in de decembercirculaire 2018. Bestuurlijke besluitvorming over corresponderende posten uit de jaarlijkse september- en decembercirculaire voor het lopende jaar (hier 2018) vindt plaats bij de resultaatbestemming over hetzelfde jaar (Jaarstukken), daarmee wordt dit bedrag normaliter pas in 2019 via de resultaatbestemming 2018 begroot en uitgegeven.

⁸¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (10 oktober 2018), *Voorlopige verdeling bijstandsbudgetten 2019 en definitieve verdeling 2018 bekend*.
<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/01/voorlopige-verdeling-bijstandsbudgetten-2019-en-definitieve-verdeling-2018-bekend>.

⁸² 2017: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (19 september 2017), *Verdeling Integratie-Uitkering Participatie IU-participatie-2017-2022 septembercirculaire 2017*
2018-2023: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (18 september 2018), *Verdeling Integratie-Uitkering Participatie IU-participatie-2018-2023 septembercirculaire 2018*.

⁸³ Voor het budget klassieke doelgroep is gebruik gemaakt van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (31 mei 2018), *Participatie 2018-2023 en IUSD participatie 2019 inclusief correctie re-integratie omdat vanwege de overheveling naar de algemene uitkering de budgetverdeling voor de jaren 2019-2023 niet langer in het bestand o.b.v. de septembercirculaire 2018 is opgenomen*.

Sinds 2015 heeft de gemeente Utrecht een tekort op het BUIG-budget

Vanaf 2015 is er een nieuw verdeelmodel ingevoerd voor de verdeling van het BUIG-budget over de gemeenten. Voor de gemeente Utrecht is het nieuwe verdeelmodel ongunstig gebleken, ook na aanpassingen in het model in 2016 en 2017. In de Voorjaarsnota 2017 worden twee factoren in het verdeelmodel benoemd die negatief uitpakken: de gemiddelde prijs van de uitkering is hoger en het aantal huishoudens in de uitkering is hoger dan het verdeelmodel voorspelt.⁸⁴ In de Voorjaarsnota 2018 zegt de gemeente dat het verdeelmodel nog altijd onvoldoende doorontwikkeld is en daarnaast dat het macrobudget te laag is vastgesteld.⁸⁵ De gemeente Utrecht begrootte budgetneutraal, waarbij de veronderstelling was dat de Rijksuitkering gelijk is aan de uitkeringslasten. Sinds het nieuwe verdeelmodel begroot de gemeente vooraf geschatte tekorten en dekt deze af met algemene middelen. De afgelopen jaren komt de gemeente jaarlijks circa € 21 mln. tekort waarvan de gemeente een deel terug krijgt via de vangnetuitkering. Het netto tekort van 2017 is uitgekomen op € 9,523 mln.⁸⁶ Het verwachte tekort op de BUIG in 2018 bedraagt € 16 mln. Inmiddels is op basis van de eindrealisatie duidelijk dat het tekort voor 2018 is uitgekomen op afgerond € 8,8 mln.

Verschillende mutaties in de integratie-uitkering Fonds Sociaal Domein hebben betrekking op het Participatiebudget

Wanneer er mutaties plaatsvinden in de uitkeringen worden deze gemeld in de Voorjaarsnota en Programmabegroting onder ‘corresponderende posten’ onder de noemer *Decentralisatie Participatie*. In de afgelopen jaren zijn de volgende mutaties gemeld, deze zijn reeds verwerkt in de budgetten in tabel 4.2:

- ◆ In de programmabegroting 2017: herstel van een rekenfout van het Rijk voor het budget re-integratie (structurele verlaging van het budget met circa € 0,6 mln. per jaar vanaf 2017).
- ◆ In de programmabegroting 2018: stijging budget WSW doordat middelen vanaf 2017 naar de werkgemeente van de WSW-er gaat. Dit betekent een verhoging van het WSW-budget met € 3,4 voor 2017 en € 3,1 mln. voor 2018, afnemend in de jaren 2019 en verder). Voor re-integratie is in 2017 en volgende jaren circa € 0,2 mln. toegevoegd. De gemeente geeft aan dat dit budget “wordt ingezet voor activering en toeleiding naar werk, bevorderen van de uitstroom uit de uitkering en daarmee het tekort op het I-deel (RKU: gebundelde uitkering) zo laag mogelijk te houden”.⁸⁷
- ◆ In de programmabegroting 2019: middelen voor uitvoering sociale werkvoorziening en begeleiden en faciliteren van werkzoekenden. Dit resulteert in een verhoging van de uitkering vanaf 2018 met circa € 0,6 mln. per jaar.

Mutaties die gemeld zijn in de Voorjaarsnota’s:

⁸⁴ Gemeente Utrecht (12 mei 2017). *Voorjaarsnota 2017 / Eerste bestuursrapportage 2017*, p. 52.

⁸⁵ Gemeente Utrecht (17 mei 2018). *Voorjaarsnota 2018 / Eerste bestuursrapportage 2018*, p. 57.

⁸⁶ Gemeente Utrecht (5 juli 2018). *Jaarstukken 2017*, p. 132.

⁸⁷ Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Programmabegroting 2018*, p. 541.

- ◆ Voorjaarsnota 2017: bijstelling van gehanteerde aantal gerealiseerde plaatsen Wsw. Financieel effect is € 4.000 extra voor de jaren 2017 en 2018, € 3.000 voor de jaren 2019 en verder.
- ◆ Voorjaarsnota 2018: verhoging Wsw macrobudget en daling van budget door harmonisatie No Risk Polis. Samen betekent dit een netto verhoging van de uitkering in 2020 met € 145.000, in de jaren 2021 en verder een verlaging van ruim € 400.000 per jaar.

Incidenteel aanvullende budgetten voor participatie

Naast de structurele budgetten zijn er de afgelopen jaren met regelmaat tijdelijke aanvullende budgetten beschikbaar gesteld. Ook deze budgetten zijn in de Utrechtse begrotingscyclus terug te vinden in de Voorjaarsnota en Programmabegroting als ‘corresponderende posten’. De posten worden als volgt toegelicht:

- ◆ Verhoogde asielinstream: dit betreft extra budget op basis van het bestuursakkoord statushouders (2016/2017). Het gaat in 2017 om € 1,569 mln. en in 2018 om € 0,310 mln. Hiervan is in de Jaarstukken 2017 aangegeven dat “*deze middelen zijn gebruikt voor de extra kosten voor statushouders die niet binnen de reguliere programma’s gedekt kunnen worden. Er resteert een bedrag van € 1,390 mln.*”⁸⁸ Niet bestede middelen zijn overgeheveld naar 2018 voor de bekostiging van in 2017 gestarte participatietrajecten.⁸⁹
- ◆ Impuls klantprofielen: middelen namens en voor de arbeidsmarktregio om het aantal klantprofielen op het gewenste niveau te krijgen wat bijdraagt aan het realiseren van de banenafpraak.
- ◆ Matchen op werk: rijkssubsidie voor plannen van aanpak “Matchen op werk”. Namens Utrechtse Werktafel subsidie voor het versterken van de regionale samenwerking en werkgeversdienstverlening, inzet voor actielijnen van de strategische agenda.
- ◆ Economische zelfstandigheid: cofinanciering van het Ministerie OCW voor projecten voor het versterken van economische zelfstandigheid van vrouwen. Utrecht heeft als centrumgemeente van de arbeidsmarktregio subsidie aangevraagd en beschikt gekregen voor een project in Utrecht en in Zeist. De helft van het budget gaat naar de gemeente Zeist, de andere helft is in Utrecht cofinanciering voor een subsidie aan Stichting Taal Doet Meer (project Taal en Werk: Eigen Kracht).⁹⁰
- ◆ Baankansen: Ministerie van SZW stelt eenmalig € 17 miljoen beschikbaar aan centrumgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio’s om in samenspraak met betrokken regiogemeenten en Pro/Vso scholen onder meer extra baankansen te creëren voor deze kwetsbare jongeren. Utrecht ontvangt hiervoor als centrumgemeente € 544.300.⁹¹

⁸⁸ Gemeente Utrecht (5 juli 2018). *Jaarstukken 2017*, p. 348.

⁸⁹ Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Programmabegroting 2018*, p. 540.

⁹⁰ Gemeente Utrecht (13 september 2018). *Programmabegroting 2019*, p. 433.

⁹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (7 december 2018). *Decembercirculaire 2018*, p. 19 en p. 65.

Ook inkomsten voor activeringstaken in integratie-uitkering Wmo

Naast deze budgetten voor de inkomensvoorziening en participatie ontvangt de gemeente Utrecht met de integratie-uitkering sociaal domein middelen voor de uitvoering van de Wmo. Uit de septembercirculaires van 2017 en 2018 blijkt dit budget voor de gemeente Utrecht circa € 110 mln. in 2017 en circa 118 mln. in 2018. Een groot deel is bestemd voor beschermd wonen, circa € 30 mln. is voor de overige Wmo-taken waaronder activering. Deze inkomsten zijn in tabel 4.2 buiten beschouwing gelaten, omdat geen duidelijk onderscheid is aan te brengen naar de werk- en activeringstaken. Bij de uitgaven wordt hier wel nader op ingegaan. De middelen die de gemeente ontvangt van het Rijk voor de uitvoering van de Participatiewet en de Wmo zijn vrij besteedbaar, maar er is wel een bestuurlijke afspraak gemaakt tussen het Rijk en de gemeenten dat zij “*het gezamenlijk belang delen dat deze middelen besteed worden binnen het sociale domein*”.⁹² Vanaf 2018 worden de middelen van de integratie-uitkeringen in het sociaal domein – waaronder het onderdeel Participatie en Wmo – opgenomen in de algemene uitkering. Vanaf 2021 gaat een nieuw verdeelmodel gelden waarvan de gevolgen voor de hoogte van de algemene uitkering nog niet duidelijk zijn.

Uitgaven voor uitkeringsgerechtigden verdeeld over een groot aantal posten

Het is onduidelijk in hoeverre financiële middelen worden ingezet voor de toeleiding naar werk en activering van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. De doelgroep maakt gebruik van verschillende vormen van dienstverlening die verwerkt worden op met name de programma’s Werk en Inkomen, Maatschappelijke Ondersteuning en Jeugd. De belangrijkste posten hiervan zijn:

- ◆ De eigen dienstverlening van de gemeentelijke organisatie: deze dienstverlening wordt ingezet voor alle arrangementen en financieel verantwoord onder *overige dienstverlening of arrangementsoverstijgend* van het Participatiebudget. Daarbij wordt door de gemeente opgemerkt dat de eigen dienstverlening deels wordt gedekt uit het Participatiebudget en dus niet volledig wordt verwerkt in het bestedingsplan. Tabel 4.2 laat zien hoe de kosten van de instrumenten verdeeld zijn over de verschillende arrangementen. Voor 2017 gaat het om de verwachte kosten en gerealiseerde kosten van het participatiebudget, en de verwachte en gerealiseerde kosten van het revolverend fonds. Voor 2018 zijn alleen de verwachte kosten opgenomen.

⁹² <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34477-8.html>.

Tabel 4.2 Grootste deel van het Participatiebudget wordt in 2017 en 2018 ingezet voor de arrangementen 1 en 3 (bedragen x 1.000)

	2017		2018			
	Verwachte kosten	Realisatie	Revolverend fonds	Realisatie (Onttrekking reserve)	Verwachte kosten	Revolverend fonds
Arrangement 1	€ 1.869	€ 675	€ 800	€ 635	€ 1.768	€ 434
Arrangement 2	€ 934	€ 275			€ 200	
Arrangement 3	€ 3.964	€ 3.312	€ 475	€ 506	€ 3.697	€ 475
Arrangement 4	€ 1.195	€ 708			€ 719	
Arrangements-overstijgend	€ 4.734	€ 5.696			€ 5.156	
Totaal	€ 12.696	€ 10.665	€ 1.275	€ 1.141	€ 11.541	€ 909

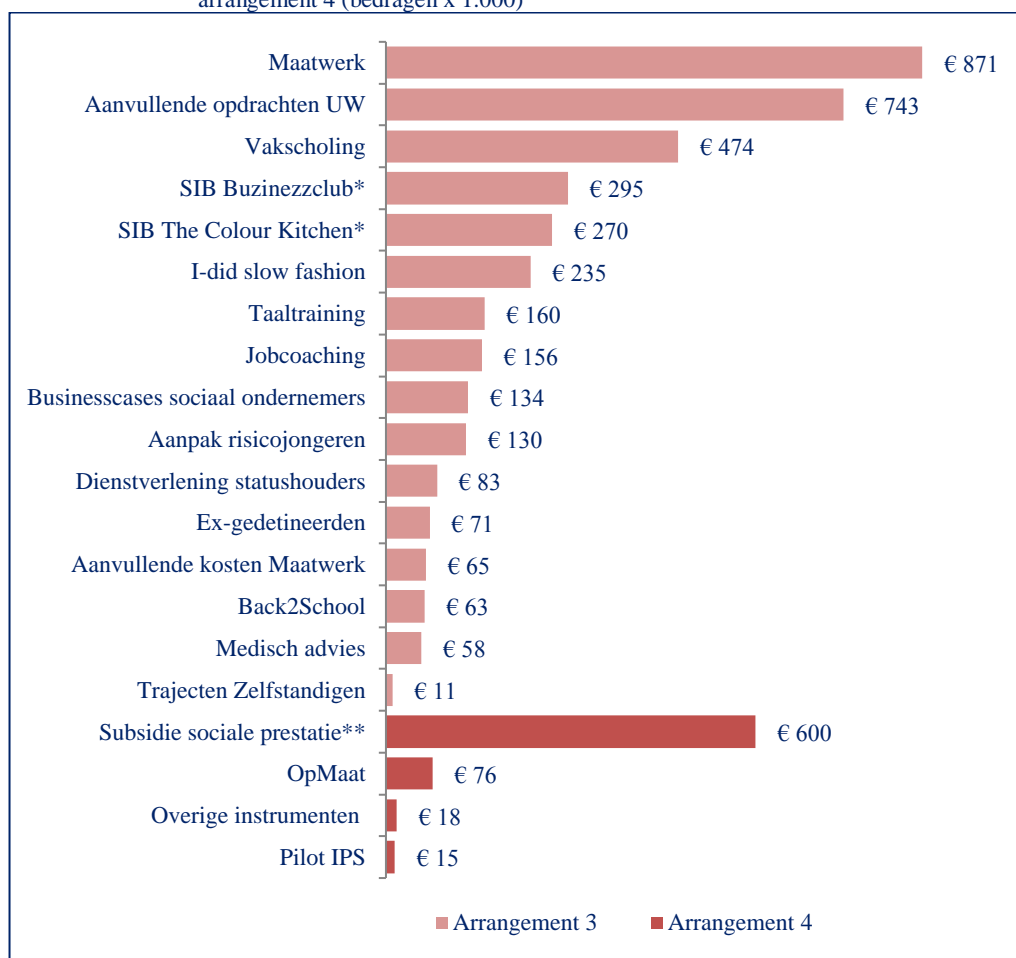
Bron: Gemeente Utrecht, *Bestedingsplan 2017* en *Bestedingsplan 2018*;
Cijfers realisatie: Excelbestanden, bewerking rekenkamer, 2018.

- ◆ Instrumenten worden grotendeels aan arrangementen gekoppeld, maar worden in sommige gevallen ook breder ingezet. Daarmee is een exacte verdeling over de arrangementen niet mogelijk.
- ◆ De buurtteams Sociaal en buurtteams Jeugd en Gezin vallen onder de sociale basiszorg in het Utrechtse model. De meerjarige en jaarsubsidies voor de buurtteams Sociaal worden verwerkt op het programma Maatschappelijke Ondersteuning en voor de buurtteams Jeugd en Gezin op het programma Jeugd. Bij beide gaat het om een totaal van circa € 17 mln. per jaar. De buurtteams hebben een activeringstaak, maar onduidelijk is welk deel van de financiële middelen precies is toe te schrijven aan deze activiteiten. Daarnaast is ook onduidelijk welk deel ten goede komt aan uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4.
- ◆ Sociale prestatie is een algemene voorziening waarbij de keuze is gemaakt om deelnemers niet te registreren vanwege zorginhoudelijke redenen. Overwegingen zijn: laagdrempeligheid voor deelnemers, administratief-arm werken en maximale inzet van de middelen op de uitvoering. Voor de deelname aan arbeidsmatige activering is een indicatie van de gemeente nodig, maar een koppeling met de registratie van gegevens van de uitkeringsgerechtigden bij WenI wordt niet gemaakt (zie voor een nadere toelichting paragraaf 3.2.3). Daarom is ook hier niet duidelijk hoeveel uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 er gebruik van maken. Voor uitgaven aan sociale prestatie en dagondersteuning is jaarlijks circa € 5,1 mln. beschikbaar, voor arbeidsmatige activering is het beschikbare budget jaarlijks circa € 2,7 mln. Om het aanbod van de sociale prestatie en dagondersteuning beter met de vraag in balans te brengen, is een bedrag van € 0,3 mln. extra vrijgemaakt in het programma MO.⁹³ Een deel

⁹³ Gemeente Utrecht (12 december 2018). Raadsbrief *Sociale prestatie en Dagondersteuning in 2018*, kenmerk 4972667.

van de middelen die instellingen voor Beschermd Wonen ontvangen, wordt ingezet voor de begeleiding van de doelgroep op het gebied van activering.⁹⁴ Deze middelen zijn, tot en met 2018 niet geoormerkt. Een voorbeeld hiervan is de inzet van Individuele Plaatsing en Steun voor uitkeringsgerechtigden (UWV en WenI) door Lister.⁹⁵

Figuur 4.3 Maatwerk en aanvullende opdrachten UW in 2017 verantwoordelijk voor de hoogste kosten in arrangement 3, OpMaat het instrument met de hoogste kosten voor arrangement 4 (bedragen x 1.000)



Bron: Gemeente Utrecht, Bestedingsplan 2017, Excelbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

*) De kosten voor de Social Impact Bonds Buzinezzclub en The Colour Kitchen komen (deels) ten laste van het revolverend fonds.

***) De subsidie sociale prestatie is de jaarlijkse bijdrage van WenI van € 600.000 vanuit het Participatiebudget aan MO voor de invulling van sociale prestatie.

- ◆ Daarnaast zijn er nog uitgaven voor specifieke dienstverlening in het kader van de Versnelling Overvecht, WenI in de wijk, en de werk- en wijkcontactdagen.

⁹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

⁹⁵ Gemeente Utrecht (16 januari 2019). Raadsbrief *Resultaten pilot Individuele Plaatsing en Steun*. Kenmerk 5867568.

Voor de Versnelling Overvecht wordt in 2017, 2018 en 2019 jaarlijks € 0,25 mln. ingezet, daarna structureel € 0,15 mln. per jaar.⁹⁶ De bezetting van WenI in de wijk is een integraal team inkomen, schulddienstverlening en werk- en wijkcontactdagen. Ook van deze uitgaven is daarmee niet specifiek aan te geven welk deel is toe te schrijven aan dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4.

Ook de inzet van ambtelijke capaciteit niet te koppelen aan arrangementen

De ambtelijke capaciteit die wordt ingezet voor de dienstverlening aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn in hoofdzaak werkzaam bij de afdelingen MO (Meedoen naar Vermogen) en WenI. Bij Meedoen naar Vermogen zijn circa 30 beleidsadviseurs werkzaam. Drie van hen zijn accounthouders voor de contacten met de aanbieders van sociale prestatie en arbeidsmatige activering, drie anderen zijn accounthouder voor buurtteam Sociaal. En daarnaast zijn twee beleidsadviseurs van team Jeugd, zorg en veiligheid de accounthouders van buurtteam Jeugd en Gezin. Bij WenI zijn circa 150 medewerkers werkzaam binnen de unit Werk. Zij zijn verdeeld over meerdere teams die mensen naar werk begeleiden, maar deels ook werkzaam in het WSP. Teams waar een groot deel van de capaciteit besteden aan de doelgroepen van dit onderzoek zijn Kandidatenteam 2 en statushouders, Kandidatenteam 3 en Matchplein (waaronder Startweek Plus) en Team 4 (wijkcontactdagen, ondersteuning en banenafspraken).⁹⁷ Het is niet mogelijk om de precieze ambtelijke capaciteit te bepalen die wordt ingezet voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Wel wordt door de gemeente aangegeven dat grofweg 5 werkmatchers zich richten op de uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 (totale omvang van circa 5.000 personen, omdat dit exclusief statushouders, mensen met een arbeidsbeperking en dak- en thuislozen in arrangement 4 is).⁹⁸ De toeleiding naar onbetaalde werkzaamheden voor mensen uit arrangement 4 wordt uitgevoerd door de buurtteams.

Aanvullende financiële ruimte voor de komende jaren in het coalitieakkoord

In het coalitieakkoord zijn middelen opgenomen voor 2019 en verder voor het fonds mismatch arbeidsmarkt. Dit fonds is gericht op duurzame, lokale banengroei in de sectoren van de toekomst – sectoren waar over 3 of 5 jaar ook nog werk is en vooral gericht op Mbo-niveau en hoger – en moet ten goede komen aan mensen die nu nog een afstand hebben tot deze nieuwe werkgelegenheid. Ook de extra financiële middelen voor de Utrechtse Onderwijsagenda – onder andere gericht op de aanpak van de mismatch onderwijs-arbeidsmarkt – raken aan het beleid rondom de uitvoering van de Participatiewet. Het financieel beeld van het coalitieprogramma is ook opgenomen in de Voorjaarsnota 2018.⁹⁹ De gemeente geeft hierbij wel de kanttekening aan dat zowel het fonds mismatch arbeidsmarkt als de Utrechtse Onderwijsagenda slechts hier

⁹⁶ Gemeente Utrecht (augustus 2017). *Wijkactieprogramma 2018*, p. 12.

⁹⁷ Gemeente Utrecht (maart 2018). *Jaarplan 2018. Buigzaam en sterk, Werk en Inkomen, unit Werk*.

⁹⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

⁹⁹ Zie GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). *Utrecht. Ruimte voor iedereen*. Coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie. Utrecht 2018-2022, p. 47; Gemeente Utrecht (17 mei 2018). *Voorjaarsnota 2018 / Eerste bestuursrapportage 2018*, p. 64.

en daar ook mogelijkheden kan geven voor een aantal uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. De focus ligt niet op deze doelgroepen.

4.2.3 Raad ontvangt thematisch inzicht, onvoldoende voor oordeel over effecten en prestaties arrangementen 3 en 4

De Raad ontvangt zowel periodieke als tussentijdse informatie over de ontwikkelingen bij WenI en MO. Bij periodieke informatie gaat het om de volgende documenten:

- ◆ Documenten binnen de Planning en Controlcyclus: Programmabegroting, Voorjaarsnota en Jaarstukken.
- ◆ Documenten specifiek voor WenI: dashboardbrief, dashboard Werk en Inkomen, Monitor Participatiewet.
- ◆ Documenten specifiek voor MO: voortgangsrapportages Wmo.
- ◆ Documenten die raken aan de beide beleidsterreinen waaronder de jaarlijkse Arbeidsmarktmonitor, de Utrecht Monitor en de jaarlijkse Gezondheidspeiling.

Tussentijds ontvangt de Raad informatie in raads- en commissiebriefen, en middels raadsinformatiebijeenkomsten (RIBs) en werkbezoeken. Ook mondelinge en schriftelijke vragen bieden tussentijds extra inzicht in ontwikkelingen die gesignaleerd zijn. De beleidsinformatie is in het kader van dit onderzoek vooral beoordeeld vanuit het oogpunt of de informatie aan de Raad in de jaren 2017 – 2018¹⁰⁰ toereikend is om de prestaties en effecten van het beleid voor de arrangementen 3 en 4 te kunnen beoordelen. Daarbij wordt ingegaan op de aanwezigheid van informatie, de inhoud ervan (begrijpelijkheid, consistentie) en de tijdigheid.

Er is veel informatie aanwezig over algemene trends en ontwikkelingen

Informatie over de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 en 4 is in directe en indirecte vorm in veel verschillende documenten en op veel verschillende momenten aanwezig.

In directe vorm komt informatie over het bestand aan de orde in de monitor Participatiewet. Hierin staat een weergave van de procentuele verdeling van het bestand naar arrangement. Tot en met de monitor 1^e kwartaal 2017 was de instroom uitgesplitst naar arrangement, en was er naast de stand van zaken op dat moment ook een figuur met de procentuele verdeling van het bestand op 1 januari van het desbetreffende jaar. In de monitoren daarna is deze informatie niet meer terug te vinden.¹⁰¹ In de indicatoren van het *Dashboard Werk en Inkomen* – die nog aan de orde zullen komen in hoofdstuk 7 – en in de begeleidende raadsbrief komen

¹⁰⁰ In de rekenkamerbrief *Informatievoorziening Sociaal Domein* is breder ingegaan op de wijze waarop monitoring en verantwoording over drie decentralisaties in het sociaal domein (Meedoen naar Vermogen, Zorg voor Jeugd en Participatiewet) in de gemeente Utrecht vorm hebben gekregen en welke rapportages de raad zijn toegestuurd. Daarbij is gekeken naar informatie in de jaren 2015 en 2016.

¹⁰¹ De Monitor Participatiewet is destijds aangepast naar aanleiding van toezegging 17/T84 om de commissie Mens en Samenleving van 11 mei 2017 meer kwantitatieve informatie te bieden over de werkdienstverlening (Gemeente Utrecht (6 september 2017). *Dashboard Werk en Inkomen tweede kwartaal 2017*. Kenmerk 4729488, p. 1).

ontwikkelingen in de arrangementen niet structureel terug. Zoals eerder aangegeven is in de *Arbeidsmarktmonitor 2017* ook een korte paragraaf opgenomen over de verschillende arrangementen.

Indirect is veel informatie over uitkeringsgerechtigden in de arrangementen beschikbaar, maar deze wordt niet op arrangementsniveau ontsloten. Zo is in de documenten in de P&C cyclus vrijwel geen informatie over de verschillende arrangementen terug te vinden. De gemeente geeft ten aanzien van de arrangementsindeling aan¹⁰² dat het geen individueel instrument is, maar dat het vooral om de groep gaat. Het biedt op geaggregeerd niveau inzicht in de omvang van het aantal werkzoekenden in combinatie met hun afstand tot de arbeidsmarkt. Het is dan ook een momentopname en vooral ook ondersteunend aan de gemeentelijke organisatie. De indeling in arrangementen is niet hard, maar wordt gehanteerd als kapstok, een eerste indicatie van benodigde of in te zetten dienstverlening. Dit biedt handvatten voor de inzet en inkoop van instrumenten en daarmee is het arrangement dus ook voor de samenwerking en communicatie met de samenwerkingspartners in de stad van belang. Omgekeerd betekent dit dat er daarmee aan de hand van het bijbehorend instrumentarium ook veel bekend is over de uitkeringsgerechtigden in de verschillende arrangementen. Zo is bijvoorbeeld OpMaat een instrument dat specifiek bedoeld is voor de uitkeringsgerechtigden op het snijvlak van de arrangementen 3 en 4. Daarnaast is bekend dat veel mensen die van de “MO” voorzieningen Sociale Prestatie en Arbeidsmatige activering gebruikmaken een bijstandsuitkering ontvangen.

De inhoud van de informatie die raakt aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 is sterk uiteenlopend, de Raad kan zich hiermee geen oordeel vormen over de effecten en prestaties

Zowel over de ontwikkelingen op het terrein van Werk en Inkomen als op het terrein van Maatschappelijke Ondersteuning ontvangt de Raad veel informatie over algemene trends en ontwikkelingen die gesignaleerd zijn. Bij WenI zijn in 2017 en 2018 de dashboards Werk en Inkomen ieder kwartaal voorzien van een begeleidende raadsbrief en een monitor Participatiewet. De onderwerpen die in de raadsbrieven waren opgenomen en een korte weergave van de inhoud staan weergegeven in een tabel in bijlage 6 *Voortgangsinformatie* (tabel A). Uit de tabel wordt zichtbaar dat de brieven in 2018 een vastere structuur hebben gekregen. Eerst worden de ontwikkelingen in het bestand beschreven, vervolgens enkele thema's die de afgelopen maanden de aandacht hebben gevraagd en als derde de stand van zaken met betrekking tot toezeggingen en moties op het terrein van Werk en Inkomen.

De informatievoorziening aan de Raad van MO ziet er totaal anders uit dan bij WenI. In de periode 2017-2018 zijn twee voortgangsrapportages *Meedoen naar Vermogen* naar de Raad gestuurd. Een groot deel van deze rapportages raakt niet direct aan de doelgroep van dit onderzoek. In bijlage 6 *Voortgangsinformatie* (tabel B) staat voor de onderwerpen Arbeidsmatige activering en Sociale Prestatie de belangrijkste inhoud voor dit onderzoek kort beschreven. Daarnaast wordt inzicht gegeven in de informatie

¹⁰² Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

over de buurtteams en andere samenwerkingspartners die zich richten op werk en activering van de uitkeringsgerechtigden in – onder andere - de arrangementen 3 en 4. De beschikbare informatie is lastig aan elkaar te koppelen, omdat de deelnemers en instrumenten steeds variëren. Door de veelheid aan informatie in de verschillende vormen kan de Raad zich ook geen oordeel vormen over de prestaties die geleverd en de (maatschappelijke) effecten die bereikt worden.

Kwantitatieve informatie in de dashboards en Monitor Participatiewet beschikbaar en consistent, factsheets MO nog altijd in ontwikkeling waardoor inzicht in kwantitatieve ontwikkelingen beperkt is

Ten aanzien van de werkdienstverlening en resultaten zijn in de Dashboards in 2017 zeven indicatoren opgenomen. Het gaat om:

- ◆ Uitstroom uit de Participatiewet naar werk.
- ◆ Aantal plaatsingen op werk.
- ◆ Aantal plaatsingen op school jongeren.
- ◆ Aantal plaatsingen social return.
- ◆ Aantal werkende Wsw-ers in arbeidsplaatsen (zogenaamde standardeenheden SE).
- ◆ Aantal gerealiseerde banen Banenafpraak in de gehele arbeidsmarktregio, en
- ◆ Aantal mensen werkzaam met loonkostensubsidie.

Vanaf het eerste kwartaal 2018 is hier een achtste indicator aan toegevoegd:

- ◆ Aantal jongeren tot 27 jaar met een arbeidsbeperking in beeld bij team Banenafspraken.

De eerste drie indicatoren worden ook opgenomen in de programmabegroting.

De factsheets van MO die de Raad in 2017 en 2018 heeft ontvangen zijn (nog) niet uitgekristalliseerd. De informatie is afkomstig uit het iWmo-berichtenverkeer tussen de gemeente en zorgaanbieders, en aangeleverde cijfers van de buurtteamorganisaties. Over algemene voorzieningen – waaronder sociale prestatie – is geen informatie op het niveau van deelnemers en tevredenheid beschikbaar. Aangegeven wordt dat inmiddels vrijwel alle indicatoren met betrouwbare cijfers kunnen worden geleverd aan de Raad.

Door keuze voor een grotendeels thematische insteek van de Monitor Participatiewet zijn ontwikkelingen binnen de arrangementen niet zichtbaar

De monitor Participatiewet geeft ieder kwartaal naast een aantal vaste indicatoren één onderwerp extra uitgelicht. In 2017 en 2018 gaat het om de volgende onderwerpen:

- ◆ Eerste kwartaal 2017: verdeling middelen ondersteuningsmodel Participatiewet.
- ◆ Tweede kwartaal 2017: instroom statushouders per maand (aantallen).
- ◆ Derde kwartaal 2017: werkgeverstevredenheid meting.
- ◆ Vierde kwartaal 2017: bestandsontwikkeling bijstandsuitkering 2017.
- ◆ Eerste kwartaal 2018: samenstelling Utrechters in het Doelgroepregister Banenafpraak.
- ◆ Tweede kwartaal 2018: ontwikkeling bijstand 2016, 2017 en 2018.
- ◆ Derde kwartaal 2018: uitstroom naar werk per arrangement t/m kwartaal 3.

De rekenkamer constateert ten aanzien van de monitor daarnaast het volgende:

- ◆ In hoofdstuk 3 is in de cijfers van het bestand al zichtbaar geworden dat een deel van de uitkeringsgerechtigden (nog) niet zijn ingedeeld in een arrangement. Van deze personen zijn bijvoorbeeld de kenmerken leeftijd, opleidingsniveau en bijstandsduur wel bekend, maar is hun afstand tot de arbeidsmarkt (nog) niet bepaald in een werkgesprek met de gemeente. In de Monitor Participatiewet was deze groep in de jaren 2016 en 2017 niet zichtbaar. Sinds de *Monitor Participatiewet 2017 4^e kwartaal* komt de “nog in te delen” groep terug in de cijfers van het totaalbestand naar arrangement. Begin 2015 ging het in totaal om 668 personen die (nog) niet waren ingedeeld (6% van het totaalbestand), dat is afgenomen naar 378 (3%) begin derde kwartaal 2018.
- ◆ In het verleden werd in de *dashboards Werk en Inkomen* die per kwartaal aan de Raad worden gestuurd ook onderscheid gemaakt naar jongeren (tot 27 jaar) en volwassenen, maar sinds eerste kwartaal 2018 ontbreekt dit onderscheid in de cijfers. In de *Monitor Participatiewet tot en met het tweede kwartaal 2016* zijn de cijfers naar de eerder genoemde drie categorieën eenmalig opgenomen. Een onderverdeling van leeftijd naar arrangement is destijds niet gemaakt.
- ◆ Het opleidingsniveau van de uitkeringsgerechtigden komt in de periodieke informatie aan de Raad niet terug. Wel is in de *Monitor Participatiewet tot en met het derde kwartaal 2016* eenmalig het opleidingsniveau van statushouders weergegeven – uitgesplitst naar laag, middelbaar en hoger opgeleiden.
- ◆ De uitkeringsduur wordt niet structureel vermeld in het *Dashboard Werk en Inkomen* of de *Monitor Participatiewet*. Alleen in de Monitor Participatiewet tot en met tweede kwartaal 2016 is eenmalig de uitkeringsduur van het totaalbestand weergegeven. Er is daarbij geen onderscheid aangebracht naar arrangement.
- ◆ In de analyses van het klantenbestand en de rapportages aan de Raad ontbreekt informatie over de taalvaardigheid van de uitkeringsgerechtigden. Uit interviews bij de gemeente blijkt dat er een ontwikkeling is geweest en gaande is op de registratie van de taalvaardigheid. Aangegeven is dat er “*vanaf 2017 een sterkere focus is op taalvaardigheid in relatie tot de arbeidsmarkt. De komende periode wordt verder gewerkt aan verfijning van de categorieën en dan met name bij de ‘minnen’*. In de praktijk blijkt er sprake van een grote diversiteit en daardoor is de behoefte ontstaan om een extra categorie toe te voegen”¹⁰³.

De rekenkamer ziet dat er in de voortgangsinformatie van WenI aansluiting is gezocht bij keuzes in het beleid die in het verleden zijn gemaakt. Zo is zichtbaar in de uitsplitsing van de cijfers *Uitstroom naar werk* dat de indicatoren *arrangement 1, < 27 jaar en, < 1 jaar in uitkering* aansluiten bij de kansrijke, jongere en nieuw ingestroomde uitkeringsgerechtigden. Informatie over de motivatie van de uitkeringsgerechtigden is niet in de beleidsindicatoren opgenomen.

¹⁰³ Rekenkamer Utrecht, *E-mail gemeente*.

Tijdigheid van aanleveren erg wisselend

Wanneer specifiek de tijd wordt berekend tussen de afloop van de periode waarover gerapporteerd wordt en het moment waarop de informatie aan de Raad geleverd wordt dan blijkt dit erg wisselend. Bij WenI loopt deze periode uiteen van een maand tot drie maanden, de twee voortgangsrapportages van Meedoen naar vermogen kwamen respectievelijk na 3,5 en bijna 5 maanden na afloop van het jaar naar de Raad. Om als Raad bij te kunnen sturen is het van belang dat informatie zo up-to-date mogelijk is. Ook in het kader van de dienstverlening aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 kan het nodig zijn dat snel extra inzet wordt gepleegd of zoals ook wel is gedaan bij het buurtteam incidentele middelen in te zetten om lange wachtlijsten terug te dringen. In 2016 vond ook bij MO de aanlevering van de factsheet per kwartaal plaats. De jaren erna is dit niet meer het geval geweest waarbij het voor de rekenkamer onduidelijk is waarom.

4.2.4 *Inzichten doelgroep gebruikt bij beleidskeuzes uitvoering. Beleidsdoelen niet herijkt.*

Uit de gesprekken bij de gemeente blijkt dat WenI op basis van analyses van het klantenbestand nieuwe doelgroepen in beeld krijgt, contract- en samenwerkingsafspraken worden bijgesteld, nieuwe instrumenten worden ontwikkeld en pilots gestart. Doelgroepen die de laatste jaren nieuw in beeld zijn gekomen, zijn bijvoorbeeld statushouders, instromers uit de WW, en jongeren met een arbeidsbeperking. Ook de toename van het aantal mensen met psychische problematiek en multi-problematiek worden door de gemeente Utrecht benoemd.¹⁰⁴

Pilots worden door de gemeente gezien als mogelijkheden om nieuwe werkwijzen uit te proberen om daarmee de dienstverlening te verbeteren. Enkele pilots die in de periode 2017-2018 zijn gestart:

- ◆ De pilot “*ruwe diamanten*”: Uit het totaalbestand van arrangement 4 zijn in eerste instantie 1.200 uitkeringsgerechtigden geselecteerd. Daarbij is aan de hand van een aantal criteria – leeftijd, taalniveau, aantal belemmeringen en de zwaarte ervan, motivatie – in kaart gebracht of iemand misschien een stap in het kader van activering kan zetten. In de praktijk zal nog moeten blijken of deze veronderstellingen en registraties kloppen.¹⁰⁵ Daarom zullen voorafgaand aan gesprekken nog nadere analyses plaatsvinden om na te gaan of de aannames die gedaan zijn overeenstemmen met de gegevens in RMW en of deze uitkeringsgerechtigden niet onlangs al op een wijkcontactdag zijn gesproken. De pilot wordt uitgevoerd in Kanaleneiland. Doel is om in samenwerking met het buurtteam in gesprek te gaan met de uitkeringsgerechtigden over de manier waarop zij weer stappen richting activering of werk kunnen gaan zetten.
- ◆ IPS (Individuele Plaatsing en Steun): Hier gaat het om mensen die gelijktijdig met beide zaken bezig zijn; dus zowel met hun behandeling/zorgbehoefte als met een jobcoach geplaatst worden in een betaalde baan. In de praktijk gebeurde dit meestal volgorde: eerst het leven op orde, dan op zoek naar werk of

¹⁰⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente.*

¹⁰⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente.*

dagbesteding. Dit wordt nu vooral ingezet bij mensen met een GGZ-problematiek. Er zijn meerdere pilots IPS:

- Wij3.0 heeft in opdracht van WenI 10 cliënten een IPS traject aangeboden.
 - Er loopt een landelijk georganiseerde, regionale leerpilot over IPS met Wmo cliënten. Hier doet Utrecht aan mee.
 - Lister voert IPS trajecten uit binnen hun financiering voor beschermd wonen.
 - Er is een ontwikkelopgave om een “*IPS-achtige*” werkwijze ook in arrangement 4 in te zetten bij mensen met andere problematiek dan GGZ.
- ◆ De pilot WorkFast: is in 2017 als pilot gestart met als doel jongeren uit arrangement 3 intensief en kortdurend te begeleiden naar bijstandsonafhankelijkheid via betaald werk, of hen arbeidsfit te maken. Vanwege de goede resultaten is WorkFast vanaf juli 2017 voortgezet in de BUIG-impulslijnen en daarbij verbreed naar volwassenen.

In het instrumentenaanbod hebben in 2017 (en 2018) ook wijzigingen plaatsgevonden naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen:

- ◆ Het contract met REGI (risicjongeren) is beëindigd omdat er volgens de gemeente te weinig aanwas van deelnemers was die aan de criteria voldeden. De eerste jaren was REGI succesvol, later bleek dat voor de jongeren die aangemeld werden een intensievere vorm van inzet nodig was en dat het instrument niet passend meer was. Samenwerkingspartners geven aan dat zij nu zien dat er voor jongeren met gedragsproblemen wel een instrument wordt gemist. De gemeente geeft begin 2019 in reactie hierop aan dat er een nieuwe pilot is gestart - We All - als vervolg op de REGI aanpak. De pilot richt zich op jongeren die bij de afdeling Veiligheid van de gemeente in beeld zijn als risicovolle jongvolwassenen: zij hebben of een grote kans om met justitie in aanraking te komen of hebben al in detentie gezeten. Volgens de gemeente lijkt het tot nu toe een succesvolle manier om deze jongeren weer te normaliseren en aan het werk te krijgen. Afhankelijk van het traject dat de jongeren volgen, worden zij wel of niet bij WenI aangemeld. Een deel wordt ook direct doorgeleid naar betaald werk.
- ◆ De Pilot OpMaat is eind 2017 met een jaar verlengd. WenI is tevreden over de diversiteit van de werkplekken, er zijn veel verschillende branches vertegenwoordigd. Het blijft wel zoeken naar de juiste kandidaten, wie past er nu precies bij dit instrument? De criteria voor deelname zijn na de ervaring van 2017 specifieker geworden, maar de eis dat iemand op termijn minimaal 24 uur aan de slag moet, is voor een groot deel van arrangement 4 te zwaar. Ook door samenwerkingspartners wordt aangegeven dat de aanmeldingen voor OpMaat te vaak niet passend zijn. De gemeente geeft hierbij aan dat het instrument als overgangsinstrument (van arrangement 4 naar 3) bedoeld is gericht op betaald werk. Daarmee is het volgens de gemeente slechts voor een beperkte groep bedoeld.
- ◆ Maatwerk is de opvolger van de Werktraining bij UW. Maatwerk wordt met name ingezet voor arrangement 3. In eerste instantie kwamen de aanmeldingen langzaam op gang. Een belangrijke oorzaak van late aanlevering van mensen was

volgens de gemeente dat in de eerste periode van 2017 de Werktraining nog doorliep. De afspraak in eerste instantie was om gedurende het jaar gelijkmatig aan te melden: dat is in 2017 niet gelukt. In 2018 is besloten om het project met een jaar te verlengen.

- ◆ Ook voor de instroom van statushouders zijn verschillende maatregelen genomen door WenI en het WSP. In de aanpak van Utrecht staan drie uitgangspunten centraal: doorgaande lijn, activering vanaf dag één, en inclusieve stad.¹⁰⁶ Het doel is om de sociale en economische zelfstandigheid van vluchtelingen als nieuwe Utrechters te vergroten. De vier hoofdthema's om dit doel te bereiken zijn: opvang en huisvesting, maatschappelijke begeleiding naar participatie, werk en inkomen, en inburgering en scholing. Voor de statushouders worden naast de reguliere dienstverlening en instrumenten extra mensen en middelen in om de arbeidsparticipatie te bevorderen en te versnellen.¹⁰⁷ Voorbeelden van specifieke instrumenten zijn het *NOA assessment*, een training *Arbeidsmarkt in zicht*, specifieke (taalondersteunende) werkervaringsplaatsen, *Samen Actief* voor laag en middelbaar opgeleide statushouders voor wie andere trajecten van WenI nog niet haalbaar zijn, en voor de doelgroep jonge, hoogopgeleide statushouders wordt ingezet op het naar school begeleiden en op langere termijn perspectief bieden op werk in Nederland.¹⁰⁸ Daarbij wordt ook aangegeven dat de werkgelegenheidsinstrumenten, ondersteuning van werkmatchers en voor voorzieningen om ondernemerschap te stimuleren voor iedere Utrechter met een grote afstand tot de arbeidsmarkt toegankelijk zijn. De specifieke dienstverlening concentreert zich vooral op de beginfase.¹⁰⁹
- ◆ In 2018 is duidelijk geworden dat twee partijen nieuwe beschut werkplekken aan wilden bieden. In de zomer zijn de contracten hiervoor ondertekend en vanaf die tijd zijn de eerste plaatsen ingevuld.
- ◆ Informatiemarkt: in de zomer van 2017 en 2018 is een informatiemarkt gehouden in Shopping Center Overvecht. In 2017 was sprake van een uitnodiging aan alle uitkeringsgerechtigden in de wijk, in 2018 is dit bijgesteld naar een selectie op het raakvlak werk.
- ◆ Nieuw in de dienstverlening aan arrangement 3 zijn de werkbezoeken. Tijdens de werkbezoeken gaat een groep werkzoekende uitkeringsgerechtigden per bus naar een bedrijf waar een aantal geschikte vacatures zijn.
- ◆ De Startweek – die sinds 2016 bestaat - wordt sinds augustus 2018 ook ingezet voor arrangement 3. In deze Startweek *Plus* worden uitkeringsgerechtigden geholpen met het opstellen van een CV en worden sollicitatievaardigheden opgefrist. Het gaat om drie dagdelen van de week. Er wordt aan het einde van de

¹⁰⁶ Zie Gemeente Utrecht (23 september 2016). Commissiebrief *Overzichtsnotitie integratie van asielzoekers en statushouders t.b.v. bijeenkomst 29 september 2016*, kenmerk 16.507083, met als 1 van de bijlagen Gemeente Utrecht (23 september 2016). *Overzichtsnotitie integratie van asielzoekers en statushouders. September 2016*.

¹⁰⁷ Gemeente Utrecht (6 november 2017). Raadsbrief *Beantwoording motie 2017-112; Arbeidsparticipatie statushouders*. Kenmerk 4869955

¹⁰⁸ Zie voor andere voorbeelden ook Gemeente Utrecht (25 januari 2017). Raadsbrief *Integratie van statushouders*. Kenmerk 4152847.

¹⁰⁹ Gemeente Utrecht (27 oktober 2016). Commissiebrief *Statushouders en instroom in werk*, kenmerk 16.507592

week toegewerkt naar een passend vervolg voor alle deelnemers. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om een werkervaringsplaats bij bijvoorbeeld I-did, of (deeltijd)werk. Een aandachtsgroep zijn de laaggeletterden (taalniveau < A1).

- ◆ Voor uitkeringsgerechtigden die een eigen onderneming willen starten is de regeling parttime ondernemerschap in het leven geroepen. Als aan de voorwaarden wordt voldaan, krijgt de aanvrager toestemming voor een jaar om zich ook op het starten van een eigen onderneming te richten.

Er is nog behoefte aan instrumenten op het snijvlak tussen de arrangementen 3 en 4. WenI geeft aan hiermee aan de slag te zijn. Een voorbeeld is de inzet van de SIB Buzinezzclub. De oorspronkelijke doelgroep – jongeren arrangement 3 – is in het bestand afgenomen en daarom is Buzinezzclub omgebouwd en opengesteld voor jongeren met psychisch problemen (arrangement 4) die daarvoor ondersteuning krijgen. Ook Food4Good had oorspronkelijk als doelgroep arrangement 3, maar wordt nu ook ingezet op het snijvlak met arrangement 4. Voor deze instrumenten worden ook intern bij de gemeente afspraken tussen WenI en MO gemaakt.

Er zijn door de gemeente ook andere gesignaleerde behoeften aangegeven waar nog een passend aanbod voor gezocht wordt.¹¹⁰ Aangegeven wordt dat in het aanbod van 16 uur betaald werk per week of minder de spoeling in het aanbod dun is. Zeker in het begin van een traject is het voor uitkeringsgerechtigden te zwaar om direct meer dan 16 uur aan de slag te gaan. Een andere moeilijke combinatie is analfabetisme en een taalachterstand, hier zijn lastig trajecten voor aan te bieden. Voor MO¹¹¹ zijn de kwartaalgesprekken met verwijzers en contractpartners belangrijke momenten waarop ingegaan wordt op ontwikkelingen. Ook blijkt soms dat er na een bepaald traject geen passende baan beschikbaar is, bijvoorbeeld na een werkervaringsplaats bij I-did¹¹² kan het moeilijk zijn om een passende werkplek bij een reguliere werkgever te vinden.

Ook ontwikkelingen op de arbeidsmarkt spelen een rol bij het vormgeven van het beleid. Zo merkt de gemeente op dat de eisen van werkgevers dalen.¹¹³ Werkgevers zijn sneller bereid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, omdat er een tekort aan arbeidskrachten is. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de beeldvorming bij werkgevers van de mensen met psychische problematiek problematisch is. Mensen met bijvoorbeeld een verstandelijke of lichamelijke beperking kunnen over het algemeen op meer sympathie rekenen. Ook bij mensen met multi-problematiek wordt bij de werkgevers terughoudendheid opgemerkt.¹¹⁴ Vacatures waar veel kandidaten op passen en beschikbaar zijn, worden gekozen als kansrijk profiel. De kansrijke profielen zijn gebaseerd op de overlap tussen wat kandidaten – uitkeringsgerechtigden - kunnen en wat lokale werkgevers nodig hebben.

¹¹⁰ Rekenkamer Utrecht. *Bezoek werkcontactdag*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹¹¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹¹² I-did biedt werkervaringsplaatsen met als doel de kans op regulier werk vergroten door het opdoen van werkervaring, ontwikkelen van werknemersvaardigheden en werknemers- en beroepsgerichte competenties.

¹¹³ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹¹⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

De overlap van de behoeften van werkgevers en de mogelijkheden van werkzoekenden verschuift. Enerzijds stellen werkgevers minder eisen, anderzijds heeft de groep werkzoekenden een grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan voorheen. Om rekening te houden met de verschuivingen die plaatsvinden, worden de kansrijke profielen – bij Mooi matchen – ieder half jaar herijkt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van CBS data, regionale vacatures, de UWV monitor van de arbeidsmarktregio Utrecht-Midden en de Utrechtse Arbeidsmarktmonitor om een marktanalyse op te stellen. Van de kandidaten wordt aan de hand van het bestand en de plaatsingen een analyse gemaakt.

Beleidsdoelen zijn de afgelopen jaren niet herijkt.

De gestelde beleidsdoelen – zoals deze zijn weergegeven in de programmabegrotingen en jaarstukken - zijn voor WenI en MO in de periode 2015-2018 niet gewijzigd. Voor het programma Werk en Inkomen luidt de programmadoelstelling: *“Utrecht is een vitale stad waarin alle Utrechters werken of participeren naar vermogen en voldoende middelen hebben om in hun levensonderhoud te voorzien”*. Voor Maatschappelijke Ondersteuning: *“Utrecht is een vitaal sociale stad, met betrokken inwoners, die verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving. Ook kwetsbare inwoners (nemen hun toekomst in eigen handen) doen mee naar vermogen en krijgen indien nodig daarbij ondersteuning.”*

In de ambtelijke organisatie zijn naast de hoofddoelen en subdoelen ook team doelstellingen. Jaarlijks wordt ook een jaarplan opgesteld voor de Unit Werk¹¹⁵, waarin deze doelstellingen terugkomen. Het gaat dan om uitstroom naar werk, het aantal plaatsingen op werk, social return en aantal vacatures. Ook zijn er specifieke doelstellingen (in aantallen) voor instrumenten waar contractafspraken over zijn gemaakt. De doelstelling bij uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 is dat iedereen die *matchbaar* is, gebruikmaakt van het aanwezige aanbod. Uitkeringsgerechtigden kunnen in RMW op *“niet matchbaar”* worden gezet, omdat zij – tijdelijk – niet in staat zijn om aan de slag te gaan, maar ook als mensen op een traject zijn geplaatst wordt deze status gehanteerd omdat men al actief is.

¹¹⁵ Gemeente Utrecht (maart 2018). Jaarplan 2018. *Buigzaam en sterk, Werk en Inkomen, unit Werk*; Gemeente Utrecht (maart 2017). Jaarplan 2017, *Bouwen en verbouwen, Werk en Inkomen, unit Werk*.

5 SAMENWERKING

In dit hoofdstuk komt de samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie en tussen de gemeente en samenwerkingspartners aan de orde. Hiermee worden de onderzoeksvragen 2 (keuzes in het beleid, de doelen en de uitvoering), 3 (welke instrumenten en middelen zijn ingezet), en 5 (welke maatregelen om aan te sluiten bij nieuwe ontwikkelingen) verder beantwoord. Paragraaf 5.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 5.2.

5.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren over de samenwerking het volgende:

1. Er is een groot aanbod aan instrumenten en activiteiten voor uitkeringsgerechtigden in arrangementen 3 en 4. Voor arrangement 4 zijn dit met name arbeidsmatige activering en sociale prestatie. Voor medewerkers van gemeente, buurtteams en samenwerkingspartners is het lastig overzicht op het aanbod te hebben. Hierop wordt actie ondernomen, maar het blijft een aandachtspunt door wijzigingen in het aanbod en verloop in personeel.
2. De gemeente voert regie over het re-integratie- en activeringsbeleid en werkt samen met aanbieders en maatschappelijke partners. De visie van de gemeente op het aanbod en de prestaties van aanbieders is niet voor alle partijen even helder en de gemeente laat in haar regierol nog informatie van samenwerkingspartners onbenut. Voor sommige samenwerkingspartners biedt het beleid te weinig ruimte voor maatwerkoplossingen. Financiële belangen van samenwerkingspartners werken remmend op doorverwijzing naar het meest passend aanbod voor een uitkeringsgerechtigde. Regels en financiële kaders belemmeren soms nieuwe initiatieven voor activering. Tijdelijk financiering (o.a. initiatievenfonds) biedt kansen, maar het continueren van successen is lastig.
3. Er is sinds 2017 meer samenwerking tussen de afdelingen Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning die in 2018 leidde tot een gezamenlijk opdrachtgeverschap "*opgave activering en werk*". Samenwerkingspartners uit de stad zijn daar positief over. De samenwerking is vooral gericht op ondersteunen van uitkeringsgerechtigden in arrangement 4. Voor (een deel) van arrangement 3 zou dit ook passend zijn (raakvlakken, overdracht).
4. Aanbieders van participatietrajecten hebben wisselende ervaringen met de buurtteams. Buurtteams hebben niet altijd genoeg aandacht voor werk en activering en kennen maar een deel van het activeringsaanbod. Ook verschillen de buurtteams onderling (gebied, type buurtteam). De buurtteams zelf missen in een gesprek met een uitkeringsgerechtigde de inbreng van een werkmatcher om tot een sluitende aanpak te komen. De gemeente is hier met samenwerkingspartners mee bezig.

5.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

5.2.1 Lastig overzicht te houden op omvangrijk aanbod activiteiten en instrumenten

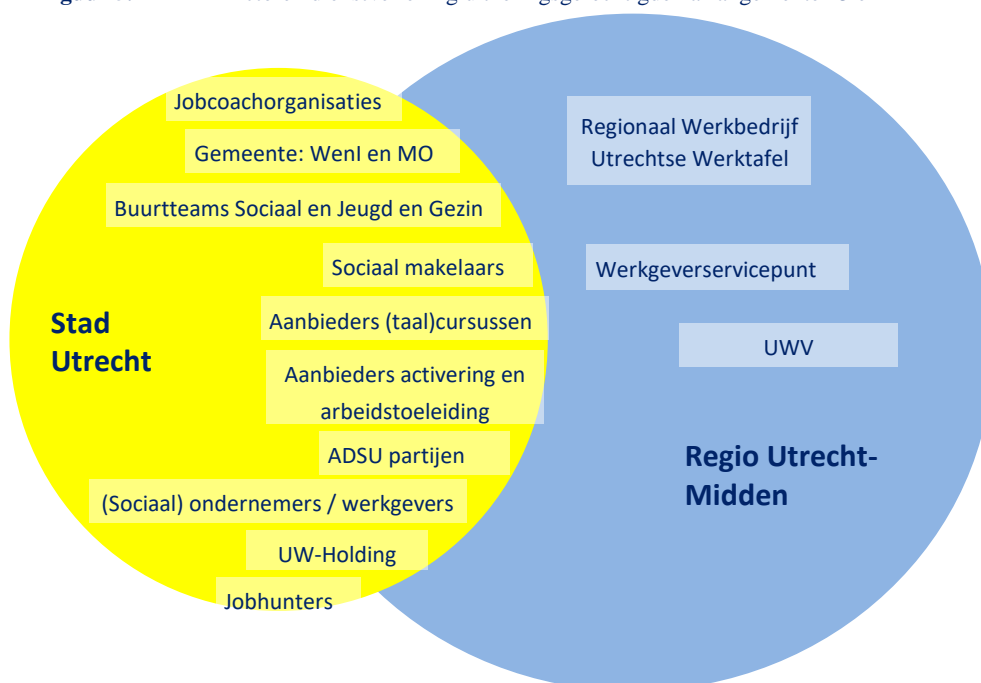
Groot aantal samenwerkingspartners bij ondersteuning uitkeringsgerechtigden

De gemeente Utrecht geeft invulling aan de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in arrangementen 3 en 4 met eigen dienstverlening (afdeling WenI) en werkt daarnaast, via inkoop- en subsidieafspraken samen met een groot aantal aanbieders. Arrangement 3 omvat circa 40 instrumenten gericht op arbeidstoeleiding zoals vakscholing, taaltraining en het opdoen van werkervaring. Instrumenten als OpMaat en IPS richten zich op het snijvlak van arrangement 3 en 4. Het aanbod in arrangement 4 bestaat verder uit o.a. de wijkcontactdagen en een omvangrijk scala aan activiteiten voor maatschappelijke participatie onder de noemers sociale prestatie en arbeidsmatige activering (zie ook hoofdstuk 6). Arbeidsmatige activering en sociale prestatie vallen onder de Wmo en worden georganiseerd door de afdeling MO.

Ook in de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht werkt de gemeente Utrecht samen met o.a. gemeenten, Werkgeversservicepunten van de regiogemeenten (WSP), werkgevers- en werknemersorganisaties en UWV. Bijvoorbeeld bij de verbinding onderwijs-arbeidsmarkt, realisatie van de banenafpraak en de arbeidsmarktanalyse *Regio in Beeld*.¹¹⁶

In figuur 5.1 zijn de belangrijkste samenwerkingspartners weergegeven.

Figuur 5.1 Actoren dienstverlening uitkeringsgerechtigden arrangementen 3 en 4



¹¹⁶ UWV (oktober 2018). *Regio in beeld. Midden-Utrecht*.

Hieronder worden deze actoren kort beschreven:

- ◆ Buurtteams Sociaal / Jeugd en Gezin bieden inwoners ondersteuning op meerdere levensterreinen: wonen, onderwijs, opvoeden en opgroeien, geldzaken (bijstand en inkomensondersteuning, (weer) meedoen en huiselijk geweld. Onderdeel van het bieden van deze basiszorg is ook het kijken naar welke vorm van activering passend is, bijv. binnen het aanbod van de Sociale Prestatie. Buurtteams zijn de toegang tot de maatwerkvoorzieningen Wmo (buurtteams Sociaal) en Jeugdhulp (buurtteams Jeugd en Gezin), waaronder ook Arbeidsmatige Activering.
- ◆ Utrechtse Werkbedrijven (UW) voert in opdracht van de gemeente Utrecht de Wsw uit (waaronder beschut werk). UW biedt ook beschut werk in het kader van de Participatiewet, en (re-integratie-) instrumenten aan voor arbeidstoeleiding zoals de werktraining en jobcoaching. Gemeente Utrecht is enig aandeelhouder.
- ◆ Sociaal makelaars ondersteunen in wijken en buurten bewonersinitiatieven en brengen bewoners en organisaties met elkaar in contact. Sociaal makelaars kunnen verwijzen naar buurtteams en aanbieders van sociale prestatie. Vanaf 1 januari 2019 wordt dit gedaan door stichting DOCK.
- ◆ (Sociaal) ondernemers maken afspraken met de gemeente Utrecht over onder andere het begeleiden van de mensen in een kwetsbare positie naar een opleiding en/of werk, of het bieden van een werkervaringsplaats.
- ◆ Aanbieders van maatschappelijke participatie, opvang en zorg bieden een breed aanbod activiteiten aan gericht op daginvulling, persoonlijke ontwikkeling en arbeidstoeleiding. Een deel daarvan wordt in opdracht van de gemeente uitgevoerd onder de noemers beschut werk, arbeidsmatige activering of sociale prestatie. Zo'n 25 organisaties zijn door de gemeente gecontracteerd voor het aanbieden van arbeidsmatige activering (AA) en bijna er is een subsidieovereenkomst met zo'n 40 organisaties voor het aanbieden van activiteiten onder de noemer sociale prestatie (SP).¹¹⁷ Het aanbod aan activiteiten is omvangrijk, te meer aangezien een deel van de aanbieders meerdere activiteiten aanbiedt.¹¹⁸
- ◆ Aan de slag in Utrecht (ADSU) is een ketensamenwerking op het gebied van werk en dagbesteding door een deel van de bovengenoemde instellingen voor maatschappelijke participatie, opvang en zorg.¹¹⁹ Doel van ADSU is dat er voor sociaal kwetsbare cliënten een zinvol en op maat ingevuld traject beschikbaar is gericht op participatie, activering en/of re-integratie. De ADSU partijen voeren ook OpMaat uit, een voorziening voor werken met behoud van uitkering gecombineerd met het werken aan persoonlijke ontwikkeling.
- ◆ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is verantwoordelijk voor de uitvoering van WW, WIA, de oude Wajong, de Wajong 2010 en de nieuwe Wajong 2015 waar de jongeren met een arbeidsbeperking zonder

¹¹⁷ Gemeente Utrecht, Overzicht contactpersonen activering 2019.

¹¹⁸ De website www.jekuntmeer.nl bevat een overzicht van activiteiten en organisaties. Op de site staan meer partijen dan alleen de aanbieders van sociale prestatie en arbeidsmatige activering, bijvoorbeeld activiteiten in het kader van dagondersteuning voor ouderen. Ook staan de activiteiten soms door elkaar. Het is mogelijk dat niet alle organisaties met aanbod in de stad zijn aangesloten.

¹¹⁹ Bij ADSU zijn aangesloten Abrona, Altrecht, Boogh, Gemeente Utrecht, Buurtteam Sociaal, Leger des Heils, Lister, Moviera, Reinaerde, De Tussenvoorziening, UW, UWV, Jellinek, De Wilg en Wij 3.0.

arbeidsvermogen onder vallen. Daarnaast kunnen uitkeringsgerechtigden bij het UWV een Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen (ABA) doen en een Advies indicatie beschut werk aanvragen.

- ◆ Werkgeversservicepunt (WSP) is een samenwerking tussen gemeente Utrecht en het UWV voor het bieden van dienstverlening aan werkgevers die op zoek zijn naar werknemers. In het matchen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt met banen en werkgevers, vervult het WSP een belangrijke rol. Het WSP bemiddelt bij de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 1, 2 en 3.
- ◆ Utrechtse Werktafel is het regionale werkbedrijf in de regio Midden-Utrecht. Het is een samenwerkingsverband van de vijftien gemeenten in de regio, UWV, werkgevers en werknemers.

Aanbod onoverzichtelijk, noodzaak tot werken aan bekendheid

Doordat er veel aanbieders zijn, is er voor uitkeringsgerechtigden in de gemeente Utrecht veel aanbod beschikbaar gericht op maatschappelijke participatie, opdoen van werkervaring en weer stappen zetten richting arbeidsmarkt. Aan de ene kant is een breed aanbod nodig om maatwerk te kunnen bieden. De keerzijde van het grote aanbod is dat het voor inwoners, medewerkers van de gemeente en professionals, zoals buurtamedewerkers, lastig is om het gehele aanbod goed te kennen. Met name het overzicht houden op het forse aanbod aan dagactiviteiten die onder de noemers sociale prestatie en arbeidsmatige activering vallen, is lastig, zo blijkt uit gesprekken met verschillende betrokken samenwerkingspartners. Voor mensen in arrangement 4 spelen de buurtteams een centrale rol in het doorverwijzen naar activiteiten voor maatschappelijke participatie. Zij moeten op de hoogte zijn van het aanbod om mensen naar een passende activiteit te kunnen verwijzen.

“De versnippering van het aanbod heeft tot gevolg dat het overzicht kwijt raakt waardoor klanten veelal niet bij [onze organisatie] terechtkomen. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit het lage aantal doorverwijzingen door de buurtteams.”¹²⁰

De noodzaak van het inzichtelijker maken van het beschikbare aanbod aan activering is bij de gemeente bekend. De gemeente (WenI, MO, wethouders) voerde in 2017 – samen met ADSU partijen en buurtteams – een verkenning¹²¹ uit naar het veld van activering en werk. Dit resulteerde in april 2018 in een werkdocument¹²² waarin een aanzienlijke gezamenlijke ontwikkelopgave wordt geconstateerd:

- ◆ Een analyse van deze informatie maakt inzichtelijk dat het aanbod aan (on)betaalde werkzaamheden onvoldoende op elkaar aansluit door de wijze waarop het aanbod is georganiseerd. Daarnaast is er geen zicht op succesvolle routes en/of ontbrekende schakels voor wat betreft de persoonlijke ontwikkeling van deelnemers en/of het eventuele stappen zetten richting de arbeidsmarkt.
- ◆ In de ketensamenwerking is onduidelijkheid over de rollen, taken en regie van betrokken organisaties en onduidelijkheid over elkaars expertise en werkwijze,

¹²⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner.*

¹²¹ Gemeente Utrecht (oktober 2017). *Startpunt verkenning verbinden activering en werk.*

¹²² Gemeente Utrecht (3 april 2018). *Opgave Activering en Werk.*

afspraken over overdracht en het niet monitoren van de voortgang. In praktijk maken professionals nog te weinig gebruik van elkaars kennis en expertise.

- ◆ Het is de vraag of de inwoner en zijn vraag en perspectief voldoende centraal staan. Er is geen zicht op succesvolle ‘routes’ voor de ontwikkeling van mensen richting arbeidsmarkt en het ontbreekt aan positieve financiële prikkels voor aanbieders om mensen te stimuleren een vervolgstap te laten zetten in hun ontwikkeling.
- ◆ Het kan aantrekkelijk zijn voor mensen om te blijven waar ze zitten, omdat het voor inwoners onvoldoende lonend is om een (vervolg)stap te zetten (zowel financieel als in termen van ontwikkeling).
- ◆ Het ontbreekt binnen het activeringsaanbod van arrangement 4 aan monitoring van de voortgang van trajecten en afspraken over de overdracht van mensen naar een vervolgstap.
- ◆ Er is een gebrek aan kennis over de effectiviteit van de inzet van instrumenten.
- ◆ Er is gebrek aan kennis over doelgroep, handvatten, tijd en middelen om inwoners effectief te stimuleren een stap te zetten en/of met een hulpvraag naar de buurtteams gaan.
- ◆ Er is behoefte aan een gezamenlijke (voor ketenpartners minder vrijblijvende) visie op activering.

Volgens de gemeente zijn er inmiddels goede stappen gezet om het aanbod beter te ontsluiten voor verwijzers en inwoners, zoals:

- ◆ De gemeente werkt met ADSU partijen samen aan het verbeteren van de communicatie en informatievoorziening.
- ◆ Er is informatie over het aanbod beschikbaar via de website www.jekuntmeer.nl.¹²³
- ◆ De gemeente heeft in het voorjaar van 2018 de waaier uitgegeven: “*Meedoen in Utrecht. Wegwijs in het activeringsaanbod van Utrecht*”.¹²⁴ Deze waaier kan worden gebruikt om te zien wie wat doet rondom activering en welk aanbod past bij de inwoner.¹²⁵
- ◆ Het platform ASK expertise is ontwikkeld, met een App en met de website <https://askexpertise.nl>. Dit biedt buurtteammedewerkers en medewerkers activering uit de stad de gelegenheid om onderling vragen te stellen en elkaar te informeren.
- ◆ Volgens de afdeling MO van de gemeente zoeken organisaties elkaar meer op en leren zij van elkaar.
- ◆ Door het maken van wijkplannen in het aanbod van sociale prestatie en dagondersteuning weten de aanbieders beter wat de specialiteiten van de andere organisaties zijn. De wijkplannen zijn bedoeld als startdocument waarin een

¹²³ Jekuntmeer.nl geeft in opdracht van de gemeente Utrecht voor bewoners en professionals van maatschappelijke organisaties het actuele participatieaanbod in Utrecht weer. Het is een digitale sociale kaart die een overzicht biedt van alle activiteiten en (werk)trajecten die in de omgeving georganiseerd worden. Het aanbod is ingedeeld in vier categorieën: leren, werken, doen en hulp.

¹²⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*. Bron: waaier Meedoen in Utrecht. Wegwijs in het activeringsaanbod van Utrecht (versie 1).

¹²⁵ De eerste versie van de waaier is fysiek verspreid met een oplage van 2.000. Eind 2018 is de waaier geactualiseerd en behalve op papier, ook digitaal beschikbaar gesteld.

beschrijving is opgenomen van wat de behoefte in wijk is en hoe het aanbod aan activiteiten rond sociale prestatie en dagondersteuning daarbij aansluit. De wijkplannen zijn in 2017 specifiek in de beschikkingen van sociale prestatie en dagondersteuning als opdracht benoemd om de onderlinge afstemming en samenwerking te bevorderen. Arbeidsmatige activering is hierin niet opgenomen, omdat dit minder wijkgebonden is. Deze wijkplannen variëren nog wel sterk per wijk. Wijken waar veel activeringsbudget naartoe gaat, hebben beter uitgewerkte plannen.¹²⁶ In de huidige praktijk hebben de wijkplannen volgens de gemeente geleid tot een meer netwerkachtige manier van samenwerken waar ook andere partijen zich bij hebben aangesloten. De inzet en voortgang verschilt ook per wijk. Met DOCK als nieuwe sociaal makelaar organisatie, verwacht de gemeente Utrecht hier vanaf 2019 een nieuwe impuls aan te kunnen geven.

Uit interviews met samenwerkingspartners blijkt dat zij onderschrijven dat er verbeteringen zijn ingezet. Een aantal aanbieders van activeringsactiviteiten vindt echter ook dat het aanbod nog steeds onvoldoende bekend is bij verwijzers. Mensen worden vaak naar grote aanbieders doorverwezen, terwijl bij kleinere aanbieders soms beter passende plekken zijn.¹²⁷ Zij vinden dat gemeente en buurtteams zich bij de vormgeving van het beleid en bij het doorverwijzen naar het aanbod van arbeidsmatige activering en sociale prestatie te veel richten op grote aanbieders. Mogelijk komt dat door de centrale rol van het ADSU samenwerkingsverband in het Utrechtse beleid, waarin vooral grote aanbieders deelnemen. ADSU is een gewaardeerd en als uniek beoordeeld samenwerkingsnetwerk, maar kan tegelijkertijd zorgen voor te grote gerichtheid op grote aanbieders. Een aantal samenwerkingspartners constateren dat de samenwerking tussen organisaties nog onvoldoende is om mensen optimaal te kunnen verwijzen. Ook kunnen (economische) bedrijfsbelangen van aanbieders een reden zijn om mensen niet te verwijzen naar een andere aanbieder.

5.2.2 Sterke regie gemeente nodig voor samenhangend en passend aanbod

Regierol gemeente verschillend gewaardeerd

De organisaties in de stad (ADSU partijen, buurtteams, gemeente) hebben in belangrijke mate gelijke doelstellingen. De uitdaging is om de organisaties voldoende op elkaar te laten aansluiten in de uitvoering. De gemeente speelt hierin een belangrijke rol doordat zij zorgt voor het beschikbaar stellen van middelen en kiest hoe die middelen worden ingezet. Ook heeft de gemeente een regierol in het proces om een gezamenlijke visie te ontwikkelen over activering van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in Utrecht. Sommige organisaties vinden dat de gemeente dit al behoorlijk goed oppakt. Andere organisaties vinden dat de gemeente Utrecht hier meer in kan en moet doen. Over de vraag of met de huidige middelen ook het meest passende aanbod voor uitkeringsgerechtigden tot stand komt, wordt door samenwerkingspartners verschillend gedacht. De wijze waarop de gemeente het beleid

¹²⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente.*

¹²⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner.*

vormgeeft, de regie voert, toezicht houdt op de uitvoering en communiceert, hangt daarmee samen, zo blijkt uit gesprekken met samenwerkingspartners.

Benutten van informatie en verantwoordingsgegevens

Over de individuele communicatie van de gemeente met aanbieders van arbeidsmatige activering, dagbegeleiding, sociale prestatie en dagondersteuning zijn positieve geluiden van aanbieders. De interactie tussen gemeente en aanbieders, en dan met name via de ADSU samenwerking, wordt door aanbieders gewaardeerd. Maar er zijn ook negatieve ervaringen: “*met de gemeente is veel contact. Zij geven steeds aan dat klachten welkom zijn en dat ze die graag allemaal van aanbieders te horen krijgen. Het probleem is dat er niets mee gedaan wordt.*” Dit duidt er volgens de rekenkamer op dat bij het samen met professionals vormgeven van een visie op activering en arbeidstoeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, de gemeente niet van alle aangereikte informatie gebruikmaakt. De gemeente geeft desgevraagd aan dat zij in principe alle signalen altijd oppakken en dat met de indiener wordt gecommuniceerd, maar dat niet elk signaal op een voor de indiener gewenste manier wordt opgepakt.

Een aanbieder geeft aan dat er bij de administratie en de verantwoording richting gemeente al met al veel bureaucratie komt kijken, en dat aanbieders daar verschillend mee omgaan. De gemeente zou duidelijker moeten zijn welke eisen zij aan aanbieders stelt qua administratie en verantwoording, zodat iedereen op dit punt ook gelijk behandeld wordt.

Uit gesprekken met twee aanbieders kwam naar voren dat van veel ingezette trajecten niet bij de gemeente bekend is wat ermee bereikt wordt. Het rapporteren over de ontwikkeling van competenties van deelnemers aan een traject maakt geen onderdeel uit van de vereiste informatieverstrekking van aanbieders van sociale prestatie aan de gemeente. Volgens de gemeente is er binnen de sociale prestatie bewust voor gekozen om resultaten, zoals de ontwikkeling die deelnemers doormaken, niet op te vragen bij aanbieders, om de administratieve lasten laag te houden (zie ook hoofdstuk 7 *Effecten en prestaties*).¹²⁸

De communicatie van de gemeente met kleine aanbieders kan volgens sommige aanbieders beter. Met kleinere aanbieders voert de gemeente niet standaard kwartaalgesprekken, zoals met de grotere aanbieders wel gebeurt in het kader van het contractmanagement. De cijfers die de aanbieders periodiek aanleveren kunnen voor de gemeente ook aanleiding zijn om in gesprek te gaan (bijvoorbeeld als het aantal deelnemers snel stijgt of snel daalt). Er is echter weinig fluctuatie in de omvang van het aantal mensen met arbeidsmatige activering volgens de gemeente. Er zijn daardoor relatief weinig contactmomenten voor kleinere aanbieders waarin zij hun ervaringen met de gemeente kunnen delen. Een aanbieder merkt op dat zij op het proactief leveren van informatie niets terug horen, terwijl dat wel fijn zou zijn. Zij zouden graag feedback krijgen – positief of negatief – want de indruk bestaat dat gemeente en samenwerkingspartners elkaar nog meer kunnen helpen.

¹²⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

Ruimte voor professionals

Volgens diverse samenwerkingspartners heeft de gemeente Utrecht soms moeite met het “loslaten van verantwoordelijkheid”. Zij vinden dat de overheid er voor moet zorgen dat er voldoende voorzieningen beschikbaar zijn. Sturing van de overheid op de kosten is daarbij nodig, maar dit mag het bieden van passende zorg en ondersteuning niet in de weg staan. Een aanbieder geeft bijvoorbeeld aan dat er dermate veel verantwoording aan de gemeente moet worden afgelegd dat sommige samenwerkingsinitiatieven daardoor niet van de grond komen. Verschillende samenwerkingspartners ervaren dat zij te weinig bewegingsruimte van de gemeente krijgen bij het realiseren van activering of arbeidstoeleiding voor personen in de arrangementen 3 of 4. Zij wensen meer flexibiliteit in de regels rond het ondersteunen van cliënten.

Voorbeeld werkervaringsplaats

Een VSO-school en een organisatie voor arbeidstoeleiding hebben samen voor een cliënt een werkervaringsplaats gevonden. Het WSP laat weten dat het niet de bedoeling is dat werkervaringsplaatsen worden gerealiseerd zonder tussenkomst van het WSP. De werkgever moet eerst de vacature plaatsen via het WSP en dan pas kan de cliënt op de werkervaringsplaats aan de slag. Hoewel dit voor de meeste werkgevers geen aanleiding is om af te haken, leidt het wel tot irritatie. De inzet van het WSP op deze manier leidt niet direct tot snellere, betere en goedkopere resultaten.

Volgens de gemeente vragen zij dit van werkgevers omdat zij eerst een werkervaringsplaats willen toetsen aan bepaalde criteria (geen verdringing, zowel werken als leren, ook afspraken over duur en begeleiding, veilige leerwerkomgeving).

Voorbeeld vrijwilligerswerk

Een oudere man hoeft vanwege zijn leeftijd en lichamelijke toestand niet meer actief te zoeken naar werk. De man wil graag tegen een vrijwilligersvergoeding op een bus rijden, maar binnen de huidige kaders is daar niet of nauwelijks ruimte voor.

Volgens de gemeente is met een vrijwilligersvergoeding op een bus rijden in principe mogelijk. Daar zijn ook voorbeelden van in Utrecht.¹²⁹ Vrijwilligerswerk is in bepaalde situaties echter niet mogelijk.¹³⁰

Sommige samenwerkingspartners hebben meer informatie nodig over de mogelijkheden om binnen de (wettelijke) kaders maatwerk te kunnen leveren en meer impact te hebben. Volgens een samenwerkingspartner zou in de regelgeving meer ruimte moeten komen voor een experimentele aanpak. *“Omdat het instrumentarium daarvoor nu ontbreekt, is maatwerk soms niet mogelijk.”* Over nieuwe initiatieven wordt niet altijd op een voldoende concreet niveau met de gemeente gesproken

¹²⁹ Er rijden bijvoorbeeld vrijwilligers op de bus bij de voetbalclub Utrecht, bij de voedselbank en bij Wawollie.

¹³⁰ Redenen waarom het in individuele situaties niet mogelijk zijn onder andere gerelateerd aan de plek. Vrijwilligerswerk kan in principe alleen als het in het algemeen belang of maatschappelijk belang is, het bedrijf geen winstoogmerk heeft en er geen verdringing is.

waardoor initiatieven niet echt verder komen. Zowel vanuit gemeente als ADSU zijn kaders en doelen nog niet helder over het gewenste aanbod in de stad.¹³¹

Niet alle samenwerkingspartners lopen overigens tegen beperkingen aan. Er zijn ook samenwerkingspartners die overwegend positief zijn over de regie door de gemeente op arbeidsmatige activering en participatie en de professionele ruimte die zij hebben. *“Er is ruimte om uit te proberen en te leren en zo dus te verbeteren. Het beleid is daarbij voorwaardenscheppend”*. Mogelijkheden zoals citydeals, afspraken en oplossingen op maat en financiering van bijvoorbeeld pilots zijn volgens deze samenwerkingspartners direct toe te schrijven aan de gemeente.

Financiering en eigen belangen staan samenwerking en doorverwijzing in de weg
De rekenkamer constateert dat er zowel samenwerkingspartners zijn die positief zijn over de geldende afspraken, regels en financiering en dat er samenwerkingspartners zijn die zich hierdoor belemmerd voelen.

Uit gesprekken met aanbieders blijkt dat het voor nieuwe aanbieders van activering niet eenvoudig is om toe te treden in de gemeente Utrecht, onder andere omdat het lastig is om financiering te krijgen. De gemeente geeft in reactie hierop aan dat dit logischerwijs samenhangt met de aanbestedingsregels. Sommige initiatieven vinden tijdelijke financiering via het initiatievenfonds, maar vinden de mogelijkheden om vervolgens structurele financiering te krijgen zeer beperkt.

Een andere optie is onderaannemerschap bij grotere aanbieders die dan mensen doorverwijzen.¹³² Van de financiering wordt bij onderaannemerschap echter een percentage door de hoofdaannemer ingehouden, wat dan niet meer kan worden ingezet voor hulp en ondersteuning aan de persoon zelf:

“In het verleden en ook nu nog zijn veel van de kleinere aanbieders onderaannemer van een grotere organisatie. Punt is daarbij dat dat financiële consequenties heeft: de hoofdaannemer houdt bijvoorbeeld 10 tot 25% in op de bekostiging van de trajecten. Financieel is een module arbeidsmatige activering geen vetpot, als daar ook nog op wordt ingehouden, is het eigenlijk niet meer te organiseren.”¹³³

Volgens diverse aanbieders wordt de overdracht van deelnemers tussen samenwerkingspartners belemmerd vanwege financieel bedrijfsbelang van met name de grotere door de gemeente gefinancierde aanbieders. Kleinere aanbieders hebben het idee dat grote aanbieders deelnemers mede om bedrijfseconomische redenen te veel bij zich houden. Zij merken dat grote samenwerkingspartners hun aanbod gaan verbreden, ook in de richting van werkzaamheden die eigenlijk al bij kleine aanbieders beschikbaar zijn.¹³⁴

Volgens de gemeente zijn er maandelijks gesprekken met samenwerkingspartners of mensen die ideeën hebben voor een nieuw initiatief voor bijvoorbeeld arbeidsmatige activering, en de gemeente moet gezien de beperkte middelen en lopende contracten

¹³¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner.*

¹³² Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner.*

¹³³ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner.*

¹³⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner.*

selectief zijn. Het budget dat de gemeente kan inzetten ligt niet volledig vast. De gemeente constateerde in 2018 dat er bij bepaalde organisaties wachtlijsten ontstonden. Daar zijn toen meer middelen aan toegekend om een grotere doelgroep te kunnen bedienen. Daarnaast heeft de gemeente de ambitie om in co-creatie met actoren in het veld experimenten uit te werken die ruimte geven aan het uitproberen van vernieuwende ideeën.¹³⁵

5.2.3 Samenwerking tussen WenI en MO met name bij arrangement 4

Er is met name voor arrangement 3 en 4 sinds 2017 meer samenwerking gekomen tussen de gemeentelijke onderdelen WenI en MO, die in 2018 leidde tot gezamenlijk opdrachtgeverschap opgave activering en werk. WenI vanuit de wettelijke taak voor inkomensondersteuning en arbeidsbevordering (Participatiewet) en MO vanuit de wettelijke taak van maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Het raakvlak tussen de twee beleidsterreinen van werk en activering zit daar waar mensen niet of nog niet in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten. WenI draagt structureel € 600.000 bij aan de activeringsgelden van MO. Er vinden inmiddels ook gezamenlijk MT vergaderingen plaats en er is een kernteam activering gevormd van medewerkers van beide gemeentelijke afdelingen.

Voorbeelden van samenwerking tussen WenI en MO zijn:

- ◆ Rondom inburgering pakken beide afdelingen de veranderopgave gezamenlijk op en is een kwartiermaker benoemd om dit vorm te geven.
- ◆ Werk en activering wordt steeds meer gezien als een gezamenlijke opgave. Inmiddels is verkend wat beter kan en worden pilots gestart om te kijken wat werkt. Door de ervaringen in deze pilots kunnen beleid en uitvoering op enig moment gewijzigd worden. Zo is een treintjesmodel bedacht in ADSU verband, wat is bedoeld om de dienstverlening sluitender te maken door trajecten aan elkaar te verbinden. Het gaat daarbij om het verbinden *binnen* het activeringsaanbod, maar ook *tussen* het activeringsaanbod (MO) en de werkdienstverlening (WenI).
- ◆ Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Met name met Pro en VSO scholen en mbo1 en mbo2 wordt nauw samengewerkt en er is daarnaast een fonds mismatch arbeidsmarkt in het leven geroepen. Dit terrein is onderdeel van een gezamenlijke ambitie – intern bij WenI en MO en de wethouders, extern met alle betrokken organisaties – om de aansluiting tussen school en werk te verbeteren. Dit voorbeeld richt zich op de arrangementen 1, 2 en 3.

WenI en MO registreren klant- en trajectgegevens in verschillende ICT-systemen.¹³⁶ Een koppeling tussen gegevens van WenI en MO als het gaat om het gebruik van een

¹³⁵ Gemeente Utrecht (3 april 2018). *Opgave Activering en Werk*.

¹³⁶ WenI registreert klant-/trajectgegevens in RMW voor wat betreft de werkgerelateerde ondersteuning, en registreert in Socrates voor wat betreft inkomensondersteuning. MO registreert in Socrates alle Wmo gerelateerde zaken. Zie ook <https://www.wigo4it.nl/dienstverlening/> voor nadere toelichting op deze systemen.

voorziening en het hebben van een bijstandsuitkering blijft volgens de gemeente lastig, omdat je daarvoor de BSN nummers van deelnemers moet gebruiken.¹³⁷ Hier is eerder in dit rapport – paragraaf 3.2.3 – al nader ingegaan.

Wel is er volgens de gemeente op het gebied van delen van informatie tussen beide beleidsafdelingen meer mogelijk dan eerder gedacht werd. Een aandachtspunt in de samenwerking tussen WenI en MO is het hanteren van een gezamenlijke taal, die het jargon van een uitvoeringsorganisatie (WenI) versus een ontwikkelorganisatie (MO) overbrugt.¹³⁸ Volgens de gemeente verschilt beleidsinformatie aanzienlijk van cliëntinformatie en verschillen de wettelijke kaders voor het delen van deze twee soorten gegevens eveneens.

Vanuit samenwerkingspartners is veel waardering voor de ingezette lijn om WenI en MO meer op elkaar te laten aansluiten.¹³⁹ Het is volgens hen merkbaar dat beide organisatieonderdelen van elkaar leren.¹⁴⁰ Een aanbieder merkt op dat werkmachers van WenI niet altijd voldoende op de hoogte zijn van het aanbod van Wmo activeringsinstrumenten, maar alleen van het aanbod dat gefinancierd wordt vanuit WenI.¹⁴¹ Dat kan maatwerk belemmeren.

5.2.4 *Positief oordeel buurtteams, maar wisselende ervaringen met samenwerking*

Samenwerking samenwerkingspartners met de buurtteams

Een veel gehoorde opmerking van samenwerkingspartners waarmee de rekenkamer heeft gesproken, is dat het gemiddelde buurtteam vooral is gericht op schulden, financiën en het netwerk van de mensen. Door de focus op de acute problematiek, krijgen onderwerpen als werk of activering niet of pas laat aandacht. Waarschijnlijk heeft dit ook met de achtergrond van de buurtteammedewerkers te maken.

Buurtteammedewerkers die afkomstig zijn uit de zorgwereld, hebben de neiging om vooral met hulp en ondersteuning aan de slag te gaan en minder aandacht aan werk en activering te besteden. De meeste winst op dit punt is volgens samenwerkingspartners nog te halen bij de buurtteams Jeugd en Gezin. De veronderstelling van diverse aanbieders is dat buurtteams veel meer mensen kunnen doorverwijzen naar participatievoorzieningen.

“De samenwerking met het buurtteam heeft veel aanlooptijd nodig gehad. Activering was voor het buurtteam in eerste instantie geen ‘prime target’.”

De gemeente erkent dat er bij de buurtteams sprake is van wisselende kwaliteit en verschil in de mate van aandacht voor werk en activering, en ook de buurtteams zelf erkennen dit. Bovendien zijn buurtteammedewerkers niet altijd op de hoogte wat er allemaal mogelijk is. Volgens de gemeente moeten partijen elkaar beter leren kennen,

¹³⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹³⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹³⁹ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

¹⁴⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

¹⁴¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

zodat duidelijk wordt wat er allemaal mogelijk is. Beide buurtteams maken een gezamenlijk plan van aanpak 2019 met hun opgave activering. Dit plan is begin 2019 nog in ontwikkeling en nog niet openbaar.¹⁴²

Bij sommige buurtteams gaat dit inmiddels al beter. WenI voert nu elke 6 weken een afstemmingsoverleg met de buurtteams over activering. Het doel hiervan is om kennis te delen, nieuwe ontwikkelingen en signalen uit de praktijk te bespreken, problemen op te lossen en samenwerkingsafspraken te maken.¹⁴³ In de pilot *Ondiep Ontregelt* werken WenI en het buurtteam samen om de afstand tussen de leefwereld van inwoners en de systeemwereld van de gemeente en aanbieders (buurtteam, zorgverzekeraar, woningcoöperaties) te verkleinen.¹⁴⁴

Buurtteams zelf ervaren de samenwerking met de gemeente over het algemeen positief. Er is nog wel ontwikkelruimte. Het is voor de buurtteams nog vaak lastig om de overlap in te schatten tussen de doelgroep van het buurtteam en de arrangementen 3 en 4 van de Participatiewet. De aanwezigheid van werkmatchers van WenI bij een gesprek dat een buurtteammedewerker voert met een uitkeringsgerechtigde zou veel bij kunnen dragen aan het bewerkstelligen van een sluitende aanpak.¹⁴⁵

Een goede infrastructuur in de wijk is een voorwaarde voor goede samenwerking. Hierin wordt de rol van de sociaal makelaar door buurtteams als zeer waardevol ervaren. Sociaal makelaars weten vaak goed welke behoeften en initiatieven er zijn in een wijk.

¹⁴² Het plan wordt benoemd in het *Verslag van 2018* van buurtteamorganisatie Sociaal, p. 42 e.v. De rekenkamer heeft het plan dus nog niet zelf gezien en kunnen beoordelen.

¹⁴³ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹⁴⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹⁴⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

6 ERVARINGEN DIENSTVERLENING

Dit hoofdstuk beschrijft de ervaringen van uitkeringsgerechtigden met de dienstverlening van de gemeente en met de belangrijkste samenwerkingspartners, en de mogelijkheden voor verbetering die door hen worden gezien. Allereerst wordt bekeken hoe de uitkeringsgerechtigden de inhoud en de effecten van ondersteuningstrajecten en de contactdagen ervaren. Daarna wordt ingegaan op de verschillende manieren waarop een uitkeringsgerechtigde contact heeft met de gemeente, buurtteam en samenwerkingsorganisatie. Het gaat dan om informatievoorziening – schriftelijk en in persoonlijke gesprekken. Door in te gaan op zowel effect als communicatie worden de onderzoeksvragen 7 en 8 beantwoord: worden de beoogde effecten voor de uitkeringsgerechtigden gerealiseerd, en hoe beoordelen uitkeringsgerechtigden zelf de effecten en prestaties van de dienstverlening? Dit hoofdstuk is gebaseerd op de uitkomsten van de telefonische enquête onder 724 uitkeringsgerechtigden uit arrangement 3 of 4 en op 14 verdiepende vervolgesprekken. Paragraaf 6.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 6.2.

6.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren over de ervaringen met de dienstverlening het volgende:

1. Uitkeringsgerechtigden zijn kritisch over de resultaten van de contacten met gemeente, het buurtteam en de samenwerkingspartners. Iets minder dan de helft (47%) van de uitkeringsgerechtigden die ondersteuning heeft gehad, is van mening dat het ondersteuningstraject hen iets concreets heeft opgeleverd.
2. Uitkeringsgerechtigden zijn gemiddeld redelijk tevreden over de contacten met de gemeente. Contacten worden gemiddeld beoordeeld rond een 7. Bijna driekwart van de uitkeringsgerechtigden vindt het aantal contactmomenten precies goed.
3. Uitkeringsgerechtigden geven gemiddeld een 7 voor de informatie die men van de gemeente krijgt. Ook de professionaliteit van de medewerkers, de manier waarop medewerkers met hen omgaan, en de kwaliteit van de service krijgen een (ruime) 7. De snelheid van werken, de telefonische bereikbaarheid, en de mogelijkheden voor hulp krijgen gemiddeld een 6,7.
4. De werk- en wijkcontactdagen kunnen effectiever. Het doel en nut van deze dagen zijn niet algemeen bij de uitkeringsgerechtigden bekend. De wijkcontactdagen worden gemiddeld positiever beoordeeld dan de werkcontactdagen.
5. De inzet van instrumenten verandert regelmatig door de beëindiging van contracten, pilots en experimenten, maar ook door bijsturing en aanpassingen naar aanleiding van actuele ontwikkelingen. Voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 zijn veel verschillende instrumenten beschikbaar. Het aantal instrumenten in de werkdienstverlening van WenI specifiek voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 is beperkter.

6. Uitkeringsgerechtigden zijn in het algemeen tevreden over het contact met het buurtteam, 85% van hen geeft een voldoende en het gemiddelde cijfer is een 7,7. Tegelijkertijd heeft ongeveer een derde van de uitkeringsgerechtigden nog geen contact (gehad) met het buurtteam. Ook in arrangement 4 waar de buurtteams een opdracht hebben van de gemeente om mensen toe te leiden naar activering en participatie.

6.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

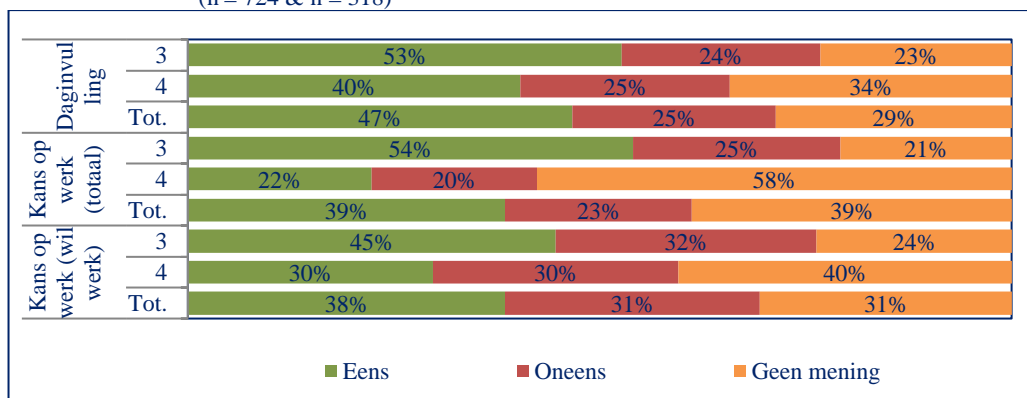
6.2.1 *Uitkeringsgerechtigden kritisch over de resultaten die worden bereikt*

Het uiteindelijke doel van de dienstverlening is dat zoveel mogelijk mensen kunnen werken of meedoen naar vermogen. WenI ondersteunt richting werk en stimuleert actief meedoen als werken (nog) – soms tijdelijk – niet kan. Aan de uitkeringsgerechtigden zijn in de telefonische enquête twee stellingen voorgelegd die hier betrekking op hebben:

- ◆ “Door de hulp van de gemeente Utrecht ben ik beter in staat om mijn dag nuttig in te vullen”, en
- ◆ “Door de hulp van de gemeente Utrecht heb ik meer kans op het vinden van werk”.

Figuur 6.1 laat zien dat iets minder dan de helft van de respondenten het met deze stellingen eens is: 47% is het eens voor wat betreft de “*daginvulling*” en 39% is het eens met “*meer kans op werk*”. Omdat werk niet altijd aan de orde is, is in de figuur een aparte weergave – “*Kans op werk (wil werk)*” – gemaakt van de respondenten die eerder in de enquête hebben aangegeven dat zij – in de toekomst – weer (betaald) werk willen doen. Het is opvallend dat de mensen die aan het werk willen minder vaak denken dat de gemeente de kans weer te gaan werken doet toenemen. Dit geldt voor zowel arrangement 3 als 4. Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat respondenten die geen mening hebben dit o.a. zeggen omdat zij geen betere of slechtere kansen ervaren of zich van een oordeel hebben onthouden omdat zij geen of onvoldoende verband zien tussen (de hulp van) de gemeente en de daginvulling en/of de kans op werk.

Figuur 6.1 Iets minder dan de helft van de uitkeringsgerechtigden vindt dat zij door de hulp van de gemeente beter in staat zijn de dag beter in te vullen en de kans op werk groter is (n = 724 & n = 318)



Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Bijna helft uitkeringsgerechtigden heeft gebruikgemaakt van een ondersteuningstraject

De gemeente biedt uitkeringsgerechtigden bij het vinden van werk (of bij het zetten van stappen richting de arbeidsmarkt) verschillende ondersteuningstrajecten aan. In de telefonische enquête geeft iets minder dan de helft (44%) van de respondenten aan dat zij hier gebruik van hebben gemaakt. In arrangement 3 ligt het aandeel (60%) hoger dan in arrangement 4 (28%).

Respondenten die zeggen van een ondersteuningstraject gebruik te hebben gemaakt, noemen het vaakst een specifiek instrument van samenwerkingspartners (45%), gevolgd door de eigen dienstverlening van de gemeente (zoals groepsbijeenkomsten en individuele gesprekken; 27%) en een werkervaringsplek (21%). Het ondersteuningstraject wordt gemiddeld met een 6,8 gewaardeerd. Het grootste deel (69%) geeft het ondersteuningstraject een voldoende, bijna een op de vijf respondenten geeft een onvoldoende (zie tabel 6.2). Er zijn geen opvallende verschillen tussen de arrangementen zichtbaar.

Tabel 6.2 Het ondersteuningstraject scoort gemiddeld een 6,8. Van de respondenten geeft 69% een voldoende en 19% een onvoldoende (n = 319)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Gemiddeld cijfer:	6,8		6,9		6,8	
Onvoldoende (1 t/m 5)	42	19%	19	19%	61	19%
Voldoende (6 t/m 10)	150	68%	70	71%	220	69%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	29	13%	9	9%	38	12%
Totaal	221	100%	98	100%	319	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Zowel op ontevredenheid (cijfers 1 t/m 5) als tevredenheid (6 t/m 10) is in de telefonische enquête nader ingegaan. Daaruit blijkt dat respondenten met name tevreden zijn over:

- ◆ het feit dat ze een traject kunnen volgen en/of ondersteuning krijgen;
- ◆ de medewerkers die ondersteuning (aan)bieden en de contacten die met het traject zijn opgedaan;
- ◆ taalvaardigheid en/of andere vaardigheden die met het traject zijn opgedaan.

Respondenten zijn met name ontevreden, omdat het traject:

- ◆ niet passend was bij hun persoonlijke situatie (gezondheid, werktijden, omgevingsfactoren);
- ◆ hen niet of onvoldoende verder heeft geholpen (geen ontwikkeling);
- ◆ geen resultaat heeft opgeleverd (een baan of passende werkervaringsplaats);
- ◆ van slechte kwaliteit was.

In de telefonische enquête is daarnaast de vraag gesteld of het ondersteuningstraject iets heeft opgeleverd (zie tabel 6.3). Iets minder dan de helft van de respondenten vindt dat het ondersteuningstraject iets heeft opgeleverd. Daarbij kan het ook gaan om bijvoorbeeld betere vaardigheden, meer contacten of vertrouwen. In arrangement 3 worden betere taalvaardigheden (28%), (werk)vaardigheden (25%), een opleiding (12%) en het netwerk/ de sociale contacten (10%) het meest genoemd. In arrangement 4 worden een betere financiële positie (19%), het traject zelf (13%) en het netwerk/ de sociale contacten (10%) het vaakst als opbrengst genoemd.

Tabel 6.3 Iets minder dan de helft van de uitkeringsgerechtigden geeft aan dat het ondersteuningstraject hen iets concreets heeft opgeleverd, circa een derde zegt dat dit niet het geval is (n = 319)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Ja	102	46%	48	49%	150	47%
Nee	70	32%	35	36%	105	33%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	49	22%	15	15%	64	20%
Totaal	221	100%	98	100%	319	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Uit de verdiepende gesprekken blijkt dat met name de aansluiting tussen het ondersteuningstraject en de persoonlijke situatie van groot belang is. Voor de meeste geïnterviewde uitkeringsgerechtigden is het uiteindelijke doel om niet meer afhankelijk te zijn van een uitkering. De gewenste weg daarnaartoe blijkt erg verschillend. Meerdere geïnterviewden benadrukken daarbij het belang van de mens achter de – algemene – kenmerken en cijfers. De gemeente zou dit volgens hen meer voor ogen moeten houden in de dienstverlening.

6.2.2 *Uitkeringsgerechtigden redelijk tevreden over de contacten met de gemeente*

Gesprek Stadskantoor vaakst genoemde contact met gemeente in het afgelopen jaar
 Voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 is de werkmatcher bij de gemeente het eerste aanspreekpunt. Er kan zowel telefonisch als per e-mail contact worden opgenomen met de gemeente. Ook zijn er aparte e-mailadressen voor het opvragen van informatie of het tonen van interesse in een vacature. De meeste respondenten in de telefonische enquête hebben in het afgelopen jaar op verschillende manieren contact gehad met de gemeente Utrecht. Het vaakst genoemd zijn: een gesprek op het stadskantoor (66% van de respondenten), per brief (60%) en telefonisch (52%). Contact op de werk- of wijkcontactdagen en per e-mail worden door iets minder dan de helft van de respondenten genoemd. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat niet iedereen uit arrangement 3 wordt uitgenodigd voor de werkcontactdagen, maar alleen de uitkeringsgerechtigden die nog geen traject volgen. Ongeveer een op de zeven zegt een bezoek te hebben gebracht aan de vooruitgeschoven post van Weni in

Overvecht die op verschillende locaties in deze wijk aanwezig zijn. Circa 10% van de respondenten zegt niet van een contact met de gemeente te weten, en ruim 4% heeft alleen schriftelijk (per brief of e-mail) contact gehad.

Laatste contact gemeente gemiddeld beoordeeld met een 7

Tabel 6.4 laat zien dat de laatste contacten met de gemeente gemiddeld met een 7 worden beoordeeld. Er zijn tussen arrangementen 3 en 4 verschillen in de beoordeling van contacten: contact per e-mail wordt beter beoordeeld door respondenten in arrangement 3, en gesprekken op werkcontactdagen scoren slechter dan gesprekken op wijkcontactdagen (paragraaf 6.2.4 gaat nader op deze contactdagen in).

Het aandeel voldoende in de beoordeling van het laatste contact met de gemeente is bij alle contactvormen meer dan 80% (variërend van 81% tot 85%). Er blijft ruimte voor verbetering: bijna een op de vijf respondenten geeft het laatste telefonische contact met de gemeente een onvoldoende. Bij schriftelijke contacten (e-mail en brief) geeft 15% een onvoldoende, bij de gesprekken is dit circa 16%.

Tabel 6.4 Het laatste contact met de gemeente Utrecht wordt gemiddeld beoordeeld met een 7 (n= 724)

	Arrangement 3	Arrangement 4	Totaal
	Aantal	Aantal	Gemiddeld
Telefonisch	6,8	6,9	6,9
Per e- mail	7,2	6,8	7,1
Per brief	7,1	7,2	7,1
Gesprek op het stadskantoor	7,0	7,3	7,1
Gesprek op de werk- /wijkcontactdag(en)	6,6	7,5	7,1
Gesprek op het spreekuur van Werk en Inkomen in Overvecht	6,9	7,0	6,9

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Ruim een kwart van de respondenten (27%) heeft de afgelopen twee jaar een keer per drie maanden persoonlijk of telefonisch contact gehad met de gemeente. Circa een op de acht (12%) zegt helemaal geen contact te hebben gehad, wat in arrangement 3 minder vaak voorkomt (5%) dan in arrangement 4 (18%).

De respondenten is gevraagd om aan te geven wat zij van het aantal contactmomenten met de gemeente vinden (tabel 6.5). Daaruit blijkt dat bijna driekwart het aantal momenten “precies goed” vindt. Respondenten in arrangement 3 geven vaker dan in arrangement 4 aan dat zij het aantal contactmomenten “te weinig” vinden.

Tabel 6.5 Bijna driekwart van de respondenten vindt het aantal contactmomenten met de gemeente “precies goed” (n = 585)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Te vaak	26	8%	18	7%	44	8%
Precies goed	235	72%	185	71%	420	72%
Te weinig	48	15%	20	8%	68	12%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	17	5%	36	14%	53	9%
Totaal	326	100%	259	100%	585	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

6.2.3 *Uitkeringsgerechtigden positiever over informatie, professionaliteit, en manier van omgaan, en kritischer over snelheid van werken, telefonische bereikbaarheid, en mogelijkheden voor hulp*

Tabel 6.6 geeft inzicht in de beoordeling van acht aspecten in de dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden door de gemeente. De uitkeringsgerechtigden geven gemiddeld de hoogste cijfers aan de manier waarop medewerkers van de gemeente met hen omgaan en de kwaliteit van de service die ontvangen wordt. Zij zijn kritischer over de snelheid van werken, de telefonische bereikbaarheid en de mogelijkheden voor hulp. Er zijn geen grote verschillen waarneembaar tussen de arrangementen.

Tabel 6.6 Uitkeringsgerechtigden tevreden over manier waarop met hen wordt omgegaan, en kritischer op snelheid van werken, telefonische bereikbaarheid, en mogelijkheden voor hulp.

	Arrangement 3	Arrangement 4	Totaal
	Cijfer	Cijfer	Cijfer
De snelheid van werken	6,6	6,7	6,7
De informatie die u krijgt	7,1	7,0	7,0
De telefonische bereikbaarheid	6,7	6,8	6,7
Hoe professioneel de medewerkers zijn	7,1	7,0	7,0
De manier waarop medewerkers met u omgaan	7,3	7,3	7,3
De mogelijkheden voor hulp	6,7	6,7	6,7
De kwaliteit van de service die u ontvangt	7,2	7,0	7,1
De resultaten die met de contacten bereikt	6,9	6,9	6,9

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

De verhouding tussen onvoldoendes en voldoende is bij deze aspecten als volgt: bij de snelheid van werken, telefonische bereikbaarheid en mogelijkheden voor hulp geeft circa 80% een voldoende en circa 20% een onvoldoende. Bij de aspecten informatie, professionaliteit medewerkers, en kwaliteit van de service geeft 15% een onvoldoende

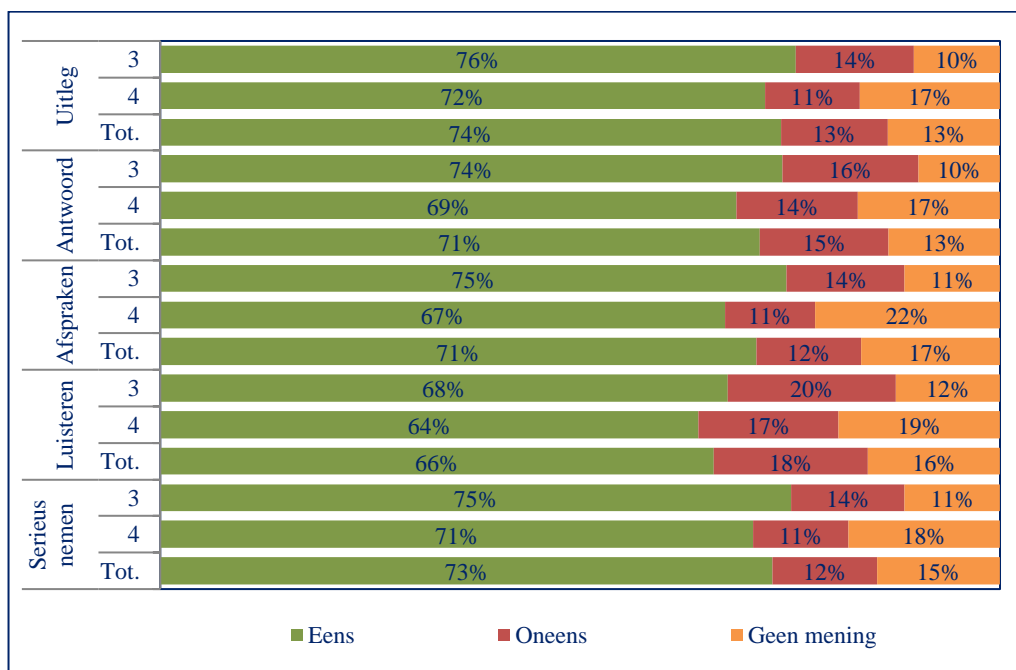
en voor de manier waarop medewerkers met uitkeringsgerechtigden omgaan, geeft 10% een onvoldoende.

Het functioneren van de medewerkers van de gemeente is in de telefonische enquête met vijf stellingen voorgelegd aan respondenten. De stellingen luiden: “de medewerkers van de gemeente:

- ◆ nemen voldoende tijd om dingen aan mij uit te leggen (*uitleg*);
- ◆ geven goed antwoord op mijn vragen (*antwoord*);
- ◆ maken duidelijke afspraken en komen hun afspraken na (*afspraken*);
- ◆ luisteren goed naar wat ik zeg over wat ik kan en wil (*luisteren*), en
- ◆ Ik word door de medewerkers van de gemeente serieus genomen (*serieus nemen*).

De uitkomsten zijn weergegeven in figuur 6.7. Met vier van de vijf stellingen is tussen de 71% en 75% van de respondenten het eens. Respondenten zijn het meest kritisch over het luisteren door medewerkers naar wat uitkeringsgerechtigden zelf zeggen over wat zij kunnen en willen. Twee derde (66%) van de respondenten is het eens met de stelling dat dit goed gaat, bijna een op de vijf (18%) is het hier mee oneens.

Figuur 6.7 Circa driekwart van uitkeringsgerechtigden eens met de stellingen, aandeel eens met de stelling dat medewerkers van de gemeente Utrecht goed luisteren naar wat zij willen en kunnen lager (66% eens)



Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Veel verschillende aandachtspunten voor verbetering dienstverlening vanuit de doelgroep

In de telefonische enquête is doorgevraagd bij de respondenten die een onvoldoende gaven naar de reden(en) waarom, om zodoende verbeterpunten te kunnen benoemen. Daaruit komen de volgende punten naar voren:

- ◆ Snelheid van werken: e-mails worden laat of niet beantwoord, er wordt niet teruggebeld, procedures duren lang, gemaakte fouten worden pas laat zichtbaar, en het duurt lang voordat de juiste persoon bij de gemeente gevonden wordt om een vraag van de uitkeringsgerechtigde te beantwoorden.
- ◆ Informatie: mag duidelijker voor specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld mensen met autisme), het is vaak standaardinformatie/ te weinig specifiek en relevant voor de respondent, respondenten ontvangen naar hun mening te weinig informatie of in de verkeerde vorm (een deel van hen heeft bijvoorbeeld moeite met brieven openen en lezen).
- ◆ Telefonische bereikbaarheid: lang in de wacht, veel doorschakelmomenten, geen directe nummers, onbekend welk nummer waarvoor gebeld moet worden.
- ◆ Professionaliteit: medewerker weet niet waar het over gaat, geen antwoord op specifieke vragen, er wordt niet geluisterd, te jonge en onervaren medewerkers, er wordt geen rekening gehouden met de persoonlijke situatie, of soms verkeerde informatie gegeven. Hierbij geven wel veel respondenten aan dat hun ervaringen erg afhangen van de persoon waarbij er ook positieve ervaringen met medewerkers worden genoemd.
- ◆ Manier van omgaan: respondenten hebben het gevoel een nummer te zijn, moeizame communicatie, gevoel van dwang, te weinig tijd beschikbaar, te weinig begrip voor de respondent. Ook hier wordt aangegeven dat de ervaringen per medewerker verschillend zijn.
- ◆ Mogelijkheden voor hulp: er zijn geen mogelijkheden om te kiezen omdat de gemeente dat doet, er wordt niet genoeg hulp geboden, hulp is niet passend/ te algemeen, steeds hetzelfde aanbod, wel trajecten maar geen werk, mogelijkheden zijn onvoldoende bekend bij de respondent.
- ◆ Kwaliteit van de service: er worden fouten gemaakt, problemen worden niet erkend / er is te weinig interesse voor ervaren problemen en belemmeringen, medewerkers houden zich niet of onvoldoende aan afspraken.
- ◆ Resultaten: ontevreden met het behaalde resultaat, respondenten zien geen of weinig resultaat, het uiteindelijke doel – betaald werk – is niet gehaald, respondent heeft veel zelf moeten doen.

Uit de verdiepende gesprekken komen enkele aanvullende punten naar voren. Zo is aandacht gevraagd voor de mensen die niet of nauwelijks kunnen lezen en schrijven. Hier moet volgens geïnterviewde uitkeringsgerechtigden in de informatieverstrekking meer rekening mee worden gehouden. Daarnaast is het goed dat proactief wordt geïnformeerd over aanvullende regelingen en toeslagen waar mensen in de bijstand mogelijk aanspraak op kunnen maken. Ook geven zij aan dat onder uitkeringsgerechtigden nog met regelmaat gebruik wordt gemaakt van beltegoed. Lang in de wacht staan voor een telefonisch contact betekent dus dat het beltegoed

‘wegloopt’ en de verbinding op enig moment verbroken wordt. Soms zelfs zonder iemand gesproken te hebben. Vervolgens moet weer een maand gewacht worden voordat een nieuwe poging ondernomen kan worden. Daarnaast vinden verschillende geïnterviewde uitkeringsgerechtigden dat er te weinig met hen wordt meegedacht. Ook noemen enkelen het stempel dat mensen in de uitkering – in de maatschappij - krijgen opgeplakt. Zij geven aan gezien te willen worden als mens en niet als profiteurs die opgejaagd moeten worden uit de uitkering te stromen.

6.2.4 Werk- en wijkcontactdagen kunnen effectiever

Voor de periodieke contacten met de gemeente worden in Utrecht de werk- en wijkcontactdagen georganiseerd. Onderstaand tekstkader geeft uitleg over de beide vormen. De werkcontactdagen (arrangement 3) worden georganiseerd voor mensen die niet in een traject zitten. Niet iedereen in arrangement 3 ontvangt dus een uitnodiging.

Werkcontactdagen

Het doel van de werkcontactdag is participatievergroting. Vanaf 2015 is de gemeente via deze dagen in contact gekomen met mensen uit **arrangement 3**. Zo wil de gemeente meer betekenen voor mensen die nog niet direct aan de slag kunnen bij een reguliere werkgever en uitkeringsgerechtigden een stap verder brengen. Dit gebeurt door het voeren van persoonlijke gesprekken om zoveel mogelijk gezamenlijk de volgende stap te bepalen. Het vervolgtraject kan bijvoorbeeld een training zijn of het starten met een werkervaringsplaats. Het uitgangspunt van de gemeente op deze dagen is ‘boter bij de vis’. Als iemand interesse toont in een bepaald aanbod, wil de gemeente ervoor zorgen dat dat een vervolg krijgt. Dat kan zijn door inschrijving op de dag zelf of het maken van een vervolgspraak. Partijen die aanbod bieden voor deze doelgroep zijn aanwezig in de vorm van een informatiemarkt (zoals werkgevers met werkervaringsplaatsen). Ook kunnen mensen informatie krijgen over kinderopvang, hulp bij schulden en zelfstandig ondernemen.

Wijkcontactdagen

Het doel van de wijkcontactdagen is in contact te komen en te blijven met mensen uit arrangement 4. De wijkcontactdagen vinden in alle Utrechtse wijken plaats, een week per maand in een wijk. In die week worden mensen uit **arrangement 4** uit de betreffende wijk uitgenodigd voor een gesprek om na te gaan hoe het met ze gaat en of ze mogelijk een stap kunnen zetten naar activering. De wijkcontactdagen vinden plaats in wijkgebouwen waar gesprekken individueel plaatsvinden. Persoonlijke gegevens worden doorlopen en de actuele persoonlijke situatie besproken. Als iemand een stap naar activering kan zetten, wordt deze doorverwezen naar het buurtteam. De buurtteams zijn – een deel van de week – aanwezig bij de wijkcontactdagen zodat direct de eventuele overdracht kan plaatsvinden.

In de telefonische enquête is aan de respondenten gevraagd:

- ◆ of zij in het afgelopen jaar een uitnodiging hebben ontvangen voor een werkcontactdag of wijkcontactdag,
- ◆ of zij hierop zijn ingegaan – zo niet, waarom niet –, en
- ◆ wat volgens hen het doel is van deze dag.

Ruim een derde (36%) van de respondenten zegt in het afgelopen jaar een uitnodiging te hebben ontvangen. In beide arrangementen is dit percentage vrijwel gelijk. Ongeveer driekwart van de genodigden geeft aan ook daadwerkelijk naar de werkcontactdag of wijkcontactdag toe te zijn gegaan. Het percentage dat zegt op de uitnodiging in te zijn gegaan ligt voor de werkcontactdag iets hoger (77%) dan bij de wijkcontactdag (69%). Dit beeld komt min of meer overeen met de opkomstpercentages zoals die door de gemeente zijn vastgelegd (zie tabellen 6.8 en 6.9).

Circa driekwart van de genodigden voor werkcontactdagen heeft een gesprek

In de cijfers van tabel 6.8 worden ook de contacten meegenomen die na de werkcontactdag nog plaatsvinden, omdat mensen op de dag zelf niet zijn geweest maar wel bij een vervolgspraak. Uit de tabel blijkt dat voor ongeveer de helft van de uitkeringsgerechtigden na de werkcontactdag een vervolgtraject wordt ingezet. In het concept van de werkcontactdagen zijn verschillende keren wijzigingen doorgevoerd. In april 2018 zijn bijvoorbeeld minder uitkeringsgerechtigden uitgenodigd, omdat eerdere contactdagen als te druk werden ervaren. En in november 2018 zijn twee groepen van 45 statushouders uitgenodigd voor de informatiemarkt op de werkcontactdag om hen kennis te laten maken met het aanbod van de verschillende organisaties. Vrijwel alle genodigden zijn ook daadwerkelijk gekomen. Daarnaast is ook gesproken met deelnemers aan het experiment *Weten wat werkt*, daar betreft het niet alleen uitkeringsgerechtigden uit arrangement 3 maar ook uit de andere arrangementen. Ook het aanbod op de informatiemarkt verandert, onder andere doordat andere partijen toetreden (bijvoorbeeld Food for Good) of doordat het instrument wordt aangepast (bijvoorbeeld Startweek Plus).

Tabel 6.8 Resultaten werkcontactdagen in de periode 2015 – november 2018

	Uitgenodigd	Gesproken	Vervolgtraject of instrument	Percentage gesproken	Percentage vervolg
mei 2015	253	182		72%	
oktober 2015	482	262		54%	
mei 2016	436	314		72%	
november 2016	377	281		75%	
mei 2017	378	300	147	79%	49%
november 2017	453	345	184	76%	53%
april 2018	330	235	134	71%	57%
november 2018	300	223	106	74%	48%

Bron: gemeente Utrecht, *Werkcontactdagen*, 2018.

Bezoek aan de wijkcontactdagen neemt toe, een op tien doorverwezen naar buurtteam

Het aantal wijkcontactdagen ligt aanzienlijk hoger dan het aantal werkcontactdagen. Grofweg 14 keer per jaar worden een weeklang wijkcontactdagen in een wijk georganiseerd. De rekenkamer heeft de cijfers over de wijkcontactdagen in 2017 en 2018 opgevraagd bij de gemeente en deze samengevoegd per halfjaar (zie tabel 6.9).

Het gaat dus om een optelsom van wijkcontactdagen die in die halve jaren zijn gehouden.

In 2017 is het gemiddelde opkomstpercentage bij de wijkcontactdagen 62%, in 2018 is dit tot en met november 72%. In 2017 is circa 10% van de uitkeringsgerechtigden op de wijkcontactdag doorverwezen naar het buurtteam. Van 2018 heeft de gemeente een indicatie¹⁴⁶ gegeven van het aantal mensen dat bekend is met het buurtteam en de mensen die zijn doorverwezen. In de periode april tot november is van 387 uitkeringsgerechtigden aangegeven dat er 244 bekend zijn met het buurtteam (63%) en dat er 41 zijn doorverwezen, wat neerkomt op 11% en daarmee in lijn ligt met de cijfers van 2017. In paragraaf 6.2.6 wordt hier verder op ingegaan.

Tabel 6.9 Resultaten wijkcontactdagen in de periode 2017 – november 2018

	Uitgenodigd	Gesproken	Verwezen naar het buurtteam	Percentage gesproken	Percentage doorverwezen
Eerste helft 2017	2.387	1.519	186	64%	12%
Tweede helft 2017	2.488	1.514	158	61%	10%
Eerste helft 2018	2.352	1.687		72%	
Tweede helft 2018	1.272	922		72%	

Bron: gemeente Utrecht, *Wijkcontactdagen*, 2018.

Doel van werk- en wijkcontactdagen niet algemeen bekend

De respondenten die aangeven een uitnodiging te hebben ontvangen en ook naar de dag zijn toegegaan is gevraagd wat volgens hen het doel is van deze dag. Uit de antwoorden blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten in arrangement 3 het doel vooral omschrijft als “aan het werk helpen” of “naar werk duwen”. In arrangement 4 gaat het om ongeveer een op de zeven respondenten die dat doel noemen, ongeveer de helft ziet als het doel van de wijkcontactdag “het bespreken van de persoonlijke situatie”. De uitnodiging van de wijkcontactdag noemt dit ook nadrukkelijk: “*Wijkcontactdagen, omdat we benieuwd zijn hoe het met u gaat*”.¹⁴⁷ Ongeveer een op de zeven respondenten die wel op de contactdag(en) is geweest weet niet – te omschrijven – wat het doel van de dag is.

Er worden veel verschillende redenen genoemd waarom respondenten niet op de uitnodiging(en) zijn ingegaan. Het vaakst genoemd zijn de lichamelijke beperkingen of ziekte (26%), geen tijd (14%) en de verwachting dat het niet zinvol zou zijn om te gaan (9%). In arrangement 3 blijkt het naast dat men geen tijd had, ook een aantal keer is voorgekomen dat er in de tijd tussen de uitnodiging en de daadwerkelijke werkcontactdag al werk, een opleiding of andere vorm van dagbesteding is gevonden.

¹⁴⁶ De gemeente heeft aangegeven dat werkmachers zelf bijhouden of de mensen die zij gesproken hebben bekend zijn met het buurtteam en/of eventueel zijn doorverwezen naar het buurtteam. Niet alle lijsten zijn verzameld en samengevoegd, maar een deel daarvan bekeken. Dit geeft een indicatie over de bekendheid met en verwijzingen naar het buurtteam.

¹⁴⁷ Gemeente Utrecht (4 oktober 2016), *Flyer contactmoment Uitkeringsgerechtigden*.

Uit de verdiepende gesprekken komt ook naar voren dat men niet altijd (lichamelijk of psychisch) in staat is om naar de contactdag te komen. Ook eerdere ervaringen spelen bij geïnterviewde uitkeringsgerechtigden een belangrijke rol in het besluit om niet te gaan. Wanneer verschillende eerdere ervaringen op teleurstellingen zijn uitgelopen, was er geen motivatie meer aanwezig om nogmaals in gesprek te gaan.

Uit de antwoorden van de respondenten zijn ook een aantal verbeterpunten voor de contactdagen af te leiden. Het gaat dan om het koppelen aan een vaste contactpersoon, de informatievoorziening vooraf, en hoe om te gaan met de privacy van de uitkeringsgerechtigden. Zo omschrijft iemand het doel van de contactdag als: *“Een vinger aan de pols houden, hoe het gaat, of ze je ergens mee kunnen helpen. Wel positief. Vroeger was er een case-worker, nu is het een willekeurig iemand en dat is jammer, omdat je dan steeds alles voor een vreemd iemand weer moet gaan herhalen, het maakt het heel erg onpersoonlijk en ongemakkelijk.”* En ander zegt over het doel: *“Dat was voor mij een verrassing. Ik ontving geen uitleg over wat er die dag geboden werd. Informatie erover was zeer mager. Dat is jammer. Ik kon mij daardoor niet goed voorbereiden. Want ik had anders nog wel wat vragen gehad.”* Respondenten geven in de verdiepende gesprekken daarnaast aan dat er wat hen betreft meer rekening gehouden zou moeten worden met de privacy van de uitkeringsgerechtigden. De setting op de contactdagen vinden zij zodanig dat het eenvoudig is om mee te luisteren met de andere gesprekken. Gezien de persoonlijke informatie die gevraagd en besproken wordt, ervaren zij dat als onprettig.

6.2.5 *Inzet van instrumenten verandert continu, beperkt aantal instrumenten specifiek voor arrangement 4*

De dienstverlening aan de uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 krijgt een vervolg na het werk- en/of vervolgesprek. Na ieder gesprek wordt gekeken of er een instrument of traject ingezet kan worden. Dit kan ook op de werkcontactdag zijn. Iedere uitkeringsgerechtigde in arrangement 3 die nog geen instrument heeft of traject volgt en drie dagdelen per week beschikbaar is, wordt sinds 2018 aangemeld voor de startweek Plus. De dienstverlening aan uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 is op te delen in twee componenten: aanbodversterking en werkaanbod. Aanbodversterking is een vorm van werkdienstverlening in arrangement 3. Het is niet functiegericht, het gaat om het aanleren van werknemersvaardigheden, zoals op tijd komen en samenwerken. Werkaanbod gaat over het aanleren van functiegerichte vaardigheden. Hier vallen bijvoorbeeld de werkervaringsplaatsen, leerbanen en BBL-trajecten onder, en regulier betaald werk.¹⁴⁸ De plaatsingen op o.a. werkervaringsplaatsen komen aan de orde in het hoofdstuk 7 over de resultaten van het gevoerde beleid. Voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 zijn vooral de wijkcontactdagen en de inzet van het buurtteam bedoeld. Het activeringsaanbod vanuit Wmo staat op de website www.jekuntmeer.nl. Ook hier ligt de focus op aanbod voor de uitkeringsgerechtigden in arrangement 4.

¹⁴⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

Sinds 2017 vooral toename aantal instrumenten en inzet ervan voor statushouders

Tabel 6.10 en tabel 6.11 tonen de top 10 van meest ingezette instrumenten in de arrangementen 3 en 4 voor de jaren 2017 en de eerste helft van 2018. In totaal zijn in 2017 ruim 30 verschillende instrumenten ingezet.¹⁴⁹ Het is daarbij mogelijk dat instrumenten die in principe bedoeld zijn voor ondersteuning van uitkeringsgerechtigden in bijvoorbeeld arrangement 3 ook in sommige situaties worden aangeboden aan uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 en andersom.

Tabel 6.10 Arbeidsmedisch onderzoek, werkcontactdagen, NOA Assessments, en Samen Actief voor arrangement 3 meest ingezet in de periode 1 januari 2017 – medio 2018

		2017		Eerste helft 2018	
	Instrument	Aantal	Instrument	Aantal	
1	Werkcontactdagen	250	Arbeidsmedisch onderzoek	203	
2	NOA Assessments	186	Samen Actief	149	
3	Arbeidsmedisch onderzoek	171	Maatwerk (UW)	103	
4	Maatwerk (UW)	95	Taalstage statushouders	100	
5	Samen Actief	89	Werkcontactdagen	79	
6	Pilot WorkFast	86	NOA Assessments	79	
7	Scholingsmakelaar	69	Back2School	65	
8	Taalstage statushouders	54	Taaltraining	62	
9	Aangemeld uitzendbureau	46	Scholingsmakelaar	56	
10	SIB Buzinezzclub	41	Pilot WorkFast	53	

Bron: gemeente Utrecht, *Registratie inzet instrumenten 2017-2018*, bewerking rekenkamer 2018.

Sinds 2017 zijn er verschillende instrumenten toegevoegd die met name gericht zijn op statushouders. Voorbeelden zijn de NOA Assessments¹⁵⁰, Samen Actief, Taalstage statushouders, Taaltoets Participatiewet, en de assertiviteitstraining statushouders. Daarnaast is de overgang zichtbaar van de Werktraining van UW naar Maatwerk (UW). Het aantal deelnemers aan Werktraining blijft hier onvermeld, omdat dit geen actueel aanbod meer is. Uit voorlopige cijfers over 2017 bleek dat tot en met november nog circa 65 uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 de Werktraining hadden gevolgd waarmee het ook een plaats in de top 10 zou hebben gekregen. REGI – het traject voor risicjongeren dat ook in 2017 is geëindigd – is in 2017 nog circa 30 keer ingezet. Voor de Startweek is sinds 2018 een alternatief voor arrangement 3 gekomen – Startweek Plus – waar in de eerste helft van 2018 9 mensen aan hebben deelgenomen. Na de zomer is dit instrument echter pas volledig van start gegaan, over heel 2018 zal het aantal deelnemers dus naar verwachting hoger zijn.

¹⁴⁹ Het betreft hier de instrumenten uit de overzichten van de gemeente die zijn opgemaakt uit de financiële informatie. Daarnaast is aan WenI apart informatie opgevraagd, maar om die overzichten is geen informatie opgenomen over de inzet van alle werkervaringsplaatsen. De gemeente geeft aan dat het in 2017 om 555 werkervaringsplaatsen ging. Daarmee zou dit dus ook een plek in de top 10 hebben. De inzet van werkervaringsplaatsen wordt aan de raad gerapporteerd in de Monitor Participatiewet.

¹⁵⁰ Het NOA-assessment is de start in de ondersteuning van statushouders richting werk. Het assessment geeft een breed beeld van wat statushouders doen en kunnen. Het is assessment is digitaal in te vullen, zo nodig met begeleiding, en de toets is in diverse talen.

In de top 10 zijn in de loop van de tijd verschuivingen zichtbaar. In 2017 is bijvoorbeeld het aantal uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 dat is aangemeld bij een uitzendbureau hoger dan in 2018. In 2018 worden de instrumenten Back2School en de Taaltraining aanzienlijk vaker ingezet voor arrangement 3 dan in 2017 (aantal keer ingezet was over heel 2017 respectievelijk 22 en 11 keer voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 3).

Voor arrangement 4 minder verschillende instrumenten en minder vaak ingezet
 Er zijn aanzienlijk minder instrumenten in de werkdienstverlening van WenI specifiek bedoeld voor arrangement 4. Gezien de grotere afstand tot de arbeidsmarkt en het doel om zo maximaal mogelijk mee te doen aan de samenleving is dit naar verwachting. Toeleiding naar werk is volgens de gemeente alleen in instrument OpMaat een doel. Daarnaast is vanuit de Wmo een groot aanbod aan mogelijkheden in de sociale prestatie en arbeidsmatige activering. Tabel 6.11 maakt zichtbaar dat het aantal keren dat de instrumenten worden ingezet voor arrangement 4 veel lager ligt dan bij arrangement 3. In totaal zijn er in 2017 13 instrumenten 5 keer of vaker ingezet voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 4. Deze staan dan ook bijna allemaal in de tabel weergegeven. In 2017 hebben 44 uitkeringsgerechtigden uit arrangement 4 een bezoek gebracht aan de werkcontactdagen, in de eerste helft van 2018 waren dat er 6. Uit dit laatste blijkt ook dat een instrument dat in principe gericht is op arrangement 3 – in dit geval dus de werkcontactdagen – ook voor uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 wordt ingezet.

Tabel 6.11 Arbeidsmedisch onderzoek, Werkcontactdagen, OpMaat en werknemerscheque voor arrangement 4 meest ingezet in de periode 1 januari 2017 – medio 2018

2017		Eerste helft 2018		
	Instrument	Aantal	Instrument	Aantal
1	Werkcontactdagen	44	Arbeidsmedisch onderzoek	26
2	Arbeidsmedisch onderzoek	34	OpMaat	14
3	Assertiviteitstraining statushouders	25	Werknemerscheque	12
4	OpMaat	11	SIB Buzinezzclub	10
5	Scholingsmakelaar	11	Scholingsmakelaar	9
6	Aangemeld uitzendbureau	11	Werkcontactdagen	6
7	Werknemerscheque	9	Taaltraining	5
8	Maatwerk (UW)	9	Pilot WorkFast	4
9	Pilot WorkFast	7	Ex-detentie traject, Samen Actief,	allen 3
10	Ex-detentie traject	7	Taalstage statushouders, Dress for Success	

Bron: gemeente Utrecht, *Registratie inzet instrumenten 2017-2018*, bewerking rekenkamer 2018.

6.2.6 Uitkeringsgerechtigden positief over ondersteuning buurtteam, ruim een derde heeft nog geen contact gehad

Meerderheid uitkeringsgerechtigden heeft contact (gehad) met het buurtteam, maar ruim een derde heeft dit nog nooit gehad

Bijna een derde (31%) van de respondenten zegt op dit moment contact te hebben met het buurtteam. Daarnaast heeft 28% van de respondenten in het verleden contact gehad, en ruim een derde (36%) heeft geen contact gehad waarbij een deel expliciet aangeeft het buurtteam helemaal niet te kennen (zie tabel 6.12). Het is opvallend dat dit beeld per arrangement vrijwel niet van elkaar verschilt, omdat de buurtteams in de huidige opzet van de dienstverlening wel een opdracht hebben van de gemeente om mensen toe te leiden naar activering en participatie. De gemeente geeft hierbij aan dat gebleken is dat de meeste uitkeringsgerechtigden wel bekend zijn *met* het buurtteam – wat ook uit deze uitkomsten afgeleid kan worden - maar dat dit iets anders is dan bekend zijn *bij* het buurtteam. Daarbij geldt dat het ook niet expliciet de bedoeling is dat elke uitkeringsgerechtigde bij het buurtteam moet komen, maar alleen als er een concrete vraag is op één van de leefgebieden.

Tabel 6.12 Bijna zes op de tien uitkeringsgerechtigden heeft contact met het buurtteam (gehad) (n = 724)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Ja, op dit moment	111	30%	117	33%	228	31%
Ja, in het verleden wel, nu niet meer	100	27%	106	30%	206	28%
Ik nee, nooit gehad	123	33%	107	30%	230	32%
Nee, wat is het buurtteam?	20	5%	8	2%	28	4%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	16	4%	16	5%	32	4%
Totaal	370	100%	354	100%	724	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Doorverwijzingen van wijkcontactdagen naar buurtteams

Op wijkcontactdagen kunnen mensen direct in contact komen met het buurtteam of door de werkmatcher worden doorverwezen. In de (half)jaarrapportages van de buurtteams Sociaal is het aantal gestarte casussen per melder zichtbaar waarbij ook de *contactdagen W&I* als aparte categorie zijn opgenomen. Uit de cijfers blijkt dat het in 2017 ging om in totaal 45 casussen¹⁵¹, in het eerste halfjaar van 2018 waren het 7 gestarte casussen.¹⁵² In de (half)jaarverslagen van de buurtteams Jeugd en Gezin¹⁵³ zijn geen cijfers over de aanmeldingen bij de contactdagen terug te vinden. Door beide

¹⁵¹ Buurtteams Sociaal (15 februari 2018). *Het verslag van 2017.*, p. 58.

¹⁵² Buurtteams Sociaal (1 augustus 2018). *Verslag Kwartaal 2 2018.*, p. 24.

¹⁵³ Lokalis (2018). *Jaarverslag Lokalis 2017*; Lokalis (2018). *Lokalis. Rapportage eerste half jaar 2018.*

buurteams wordt opgemerkt dat de groep die naar hen wordt doorverwezen van de contactdagen relatief snel weer afhaakt. Een deel heeft moeite om afspraken na te komen en na verloop van tijd komen zij niet meer opdagen bij afspraken of activiteiten.¹⁵⁴

Doorverwijzingen van de gemeente leiden – zoals in tabel 6.9 zichtbaar is – gaat het om circa 11% van de contacten bij de wijkcontactdagen – niet in alle gevallen tot het opstarten van een casus bij de buurteams. De aanwezige buurtteammedewerker bij de wijkcontactdagen bepaalt welk buurtteam het best passend is. Dit kan dus zowel buurtteam Sociaal als buurtteam Jeugd en Gezin zijn. Dat het aantal gestarte casussen bij buurteams lager ligt dan het aantal doorverwijzingen bij de gemeente, kent verschillende verklaringen:

- ◆ Er zijn vragen die door het buurtteam meteen op de wijkcontactdag beantwoord kunnen worden en waarbij een verder vervolgtraject niet nodig is.
- ◆ Uitkeringsgerechtigden kunnen al bekend zijn bij het buurtteam en dan wordt er geen nieuw traject gestart (en geregistreerd als gestarte casus).
- ◆ Na de wijkcontactdag moeten uitkeringsgerechtigden zelf het initiatief nemen om verdere stappen te zetten bij en met het buurtteam. Niet iedereen zal dit initiatief nemen, en er zal ook niet altijd sprake zijn van een heldere vraagstelling, buurteams werkten in principe vraaggestuurd. In die gevallen wordt geen traject gestart.

Overigens vindt de intake bij de buurteams niet altijd direct op locatie plaats. Tijdens de wijkcontactdagen kan ook een intakegesprek worden gepland met een buurtteammedewerker. Bij de gemeente is onbekend op welke wijze dit geregistreerd wordt en of deze worden meegeteld bij de gestarte casussen met als melder Wijkcontactdagen W&I.

Maar weinig contact met het buurtteam over werk en activering

Uit de telefonische enquête blijkt dat het contact met het buurtteam vaak bedoeld is om informatie of advies te krijgen (door 42% van de respondenten genoemd), voor persoonlijke begeleiding door een medewerker (33%), en/of voor hulp bij schulden (14%). Maar een beperkt aandeel van de respondenten (5%) heeft met het buurtteam contact gehad voor hulp bij het vinden van (on)betaald werk, of een aanvraag dagbesteding of arbeidsmatige activering. Door de buurteams wordt ook opgemerkt dat deze uitkeringsgerechtigden vaak te maken hebben met schulden en andere problemen, activering is dan een “*onderdeel van het gesprek maar geen voorliggende problematiek*”.¹⁵⁵

In het algemeen tevredenheid over de dienstverlening van de buurteams

Uit de telefonische enquêtes en verdiepende gesprekken met uitkeringsgerechtigden komt naar voren dat men in het algemeen positief is over het contact met het buurtteam en de ondersteuning die door hen wordt geboden. De respondenten in de telefonische enquête geven gemiddeld een 7,7 voor het contact. Door 85% van de

¹⁵⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

¹⁵⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

respondenten wordt een voldoende gegeven, door 10% een onvoldoende waarbij geen grote verschillen zichtbaar worden tussen de verschillende arrangementen (zie tabel 6.13). Wel blijkt uit nadere analyse dat mannen wat vaker een onvoldoende geven dan vrouwen (13% van mannen tegenover 8% van de vrouwen).

Tabel 6.13 Gemiddeld een 7,7 voor het contact met het buurtteam, 10% van de respondenten geeft een onvoldoende (n = 434)

	Arrangement 3		Arrangement 4		Totaal respondenten	
	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.	Aantal	Perc.
Gemiddeld cijfer:	7,9		7,6		7,7	
Onvoldoende (1 t/m 5)	20	9%	24	11%	44	10%
Voldoende (6 t/m 10)	180	85%	187	84%	367	85%
Weet ik niet / wil ik niet zeggen	11	5%	12	5%	23	5%
Totaal	211	100%	223	100%	434	100%

Bron: Rekenkamer Utrecht, *Telefonische enquête uitkeringsgerechtigden*, 2018.

Wanneer de resultaten worden uitgesplitst naar de respondenten die op dit moment contact hebben met het buurtteam en de respondenten die in het verleden contact hebben gehad, blijkt dat de huidige contacten gemiddeld met een hoger cijfer worden beoordeeld (respectievelijk een 8,2 ten opzichte van een 7,2). Van de uitkeringsgerechtigden die op dit moment contact hebben met het buurtteam heeft 5% een onvoldoende gegeven, van de respondenten met contact in het verleden is dat 15%. De buurtteams rapporteren ook zelf over het klantoordeel kwaliteit dienstverlening in het (half)jaarverslag. Daaruit komt bij de buurtteams Sociaal ook een stijgende lijn naar voren, eerste kwartaal 2017 was het oordeel gemiddeld een 7,6, medio 2018 is dit gestegen naar gemiddeld een 7,9. De buurtteams Jeugd en Gezin rapporteren over 2017 en het eerste halfjaar van 2018 een 8 als gemiddeld cijfer.

Respondenten in de telefonische enquête zijn het vaakst tevreden (door 28% van de respondenten met een voldoende genoemd) over de *aansluiting van de ondersteuning op hun behoefte*, de *goede kwaliteit van de dienst* (26%) en de *deskundigheid* (15%) en *vriendelijkheid* (10%) van het *personeel*. Omgekeerd geldt dat bij de respondenten die een onvoldoende geven *onvoldoende aansluiting van de geboden ondersteuning op de behoefte* (36%) de belangrijkste reden, gevolgd door *onvoldoende deskundig personeel* (26%) en *geen goede kwaliteit van de dienst* (19%).

7 EFFECTEN EN PRESTATIES

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de beoogde prestaties (onderzoeksvraag 6) en effecten (onderzoeksvraag 7) voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn gerealiseerd. Ook zijn wij nagegaan of gerealiseerde effecten aanwijsbaar het gevolg zijn van het gemeentelijk beleid. Daarnaast geven we aan welke verbeteringen mogelijk zijn op het punt van de effecten en prestaties (onderzoeksvraag 9). Daarbij gaan wij eerst in op de mate waarin de beoogde effecten en prestaties zijn behaald, vervolgens op het inzicht in de effectiviteit en in hoeverre de effecten het gevolg zijn van gemeentelijk beleid, en tot slot op de verbetermogelijkheden die in het onderzoek naar voren zijn gekomen om effecten en prestaties te verbeteren. Paragraaf 7.1 geeft de belangrijkste bevindingen weer. Deze bevindingen worden toegelicht in paragraaf 7.2.

7.1 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Wij constateren over de effecten en prestaties het volgende:

1. De beoogde effect- en prestatiedoelen van 2017 die raken aan de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 zijn grotendeels behaald. De doelstelling uitstroom naar werk is behaald. In arrangement 3 is uitstroom naar reguliere arbeid een belangrijke uitstroomreden. In arrangement 4 zijn met name verhuizingen en het bereiken van de AOW-leeftijd redenen voor uitstroom. Pas in het tweede kwartaal 2018 is in dit arrangement een stijging te zien van de uitstroom naar reguliere arbeid.
2. Het behalen van de effect- en prestatiedoelen is niet aanwijsbaar het gevolg van het gemeentelijk beleid. De relatie tussen ingezette instrumenten en doelen zoals uitstroom naar – of stappen zetten richting – werk blijkt moeilijk vast te stellen. Inzicht in de effectiviteit van instrumenten op basis van harde gegevens ontbreekt veelal. De gemeente acht de effectiviteit van het beleid aannemelijk en baseert dit naast geleverde prestaties zoals aantal ingezette trajecten o.a. op kwalitatieve gegevens zoals de feedback van samenwerkingspartners en aanbieders.
3. Zowel de gemeente als de samenwerkingspartners en uitkeringsgerechtigden zien mogelijkheden om de effecten en de prestaties in Utrecht te verbeteren. Uitkeringsgerechtigden ervaren nog gebrek aan maatwerk in de werkdienstverlening die vanuit WenI wordt ingezet. Er zijn door uitkeringsgerechtigden voorbeelden gegeven van het (moeten) deelnemen aan trajecten en activiteiten die niet aansluiten bij hun competenties en behoeften en daarom ondoelmatig zijn.

7.2 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

7.2.1 *Beoogde effect- en prestatiedoelen 2017 grotendeels behaald*

De gemeente stelt jaarlijks per beleidsprogramma effect- en prestatiedoelstellingen vast in de programmabegroting. De effect- en prestatiedoelstellingen in de programma's Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning hebben (deels) betrekking op alle uitkeringsgerechtigden. De doelen en indicatoren uit de programma's zijn dus niet uitsluitend van toepassing op de focus van dit onderzoek naar de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4.

Uit tabel 7.1 blijkt dat de gestelde effect- en prestatiedoelen voor werk en activering in **2017** vrijwel allemaal zijn behaald.

Het bijstandsbestand is minder sterk gegroeid dan verwacht en de uitstroom naar werk is groter geweest dan de doelstelling. Het aantal plaatsingen op werk en op school bleef iets achter bij de doelstellingen. Gegevens over de effectdoelstelling om ervoor te zorgen dat Utrechters met een arbeidshandicap werken of participeren naar vermogen (2.1.2) ontbreken. Het gaat hier om een regionale doelstelling. De doelstellingen die raken aan meedoen en activering (uit het programma Maatschappelijke Ondersteuning) zijn vrijwel allemaal gerealiseerd.

In de eerste drie kwartalen van **2018** krimpt het bestand bijstandsgerechtigden met ruim 4%, terwijl een groei van maximaal 1% ten doel was gesteld. Met 950 uitkeringsgerechtigden die uit de bijstand naar werk zijn uitgestroomd ligt WenI eind derde kwartaal 2018 iets achter op de prognose. De realisatie van het aantal plaatsingen blijft in 2018 tot en met het derde kwartaal ook iets achter bij de doelstelling.

Het aantal plaatsingen op school van jongeren is toegenomen en ligt nu ruim boven de doelstelling van 2018. Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat de doelstelling in 2018 is verlaagd van 150 naar 50, omdat "*jongeren profiteerden van de aantrekkelijke arbeidsmarkt en sneller werk vonden, er minder uitstroonden naar een opleiding.*"¹⁵⁶ Ook tellen vanaf 2017 jonge statushouders die naar een opleiding gaan bij deze indicator mee, die zijn eerder niet meegeteld.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Dashboard derde kwartaal 2018 Werk en Inkomen*.

¹⁵⁷ Gemeente Utrecht (5 juli 2018). *Jaarstukken 2017*, p. 126.

Tabel 7.1. Programmadoelstellingen en indicatoren werk- en activering in 2017 en 2018

Indicator	Realisatie 2016	Doelstelling 2017	Realisatie 2017	Doelstelling 2018	Stand eind 3e kwartaal 2018
Effectdoelstelling E2.1.1. Utrechtse bijstandsgerechtigden werken of participeren naar vermogen in samenwerking met het bedrijfsleven					
E2.1.1.1. Wijziging aantal bijstandsgerechtigden die werken of participeren ten opzicht van afgelopen jaar (Utrecht)	5,0%	1,0%	0,1%	1,0%	-4,3% ¹⁵⁸
<i>E2.1.1.1. Wijziging aantal bijstandsgerechtigden die werken of participeren ten opzicht van afgelopen jaar (landelijk)</i>	4,3%	1,2%	-1,4%	1,2%	n.n.b.
E2.1.1.2. Uitstroom uit de bijstand naar werk	1.004	1.000	1.139	1.450	950
Effectdoelstelling 2.1.2. Samen met het bedrijfsleven zorgen wij ervoor dat Utrechters met een arbeidshandicap werken of participeren naar vermogen.					
E2.1.2. % Wsw-ers dat gedetacheerd is	65%	65%	-	65%	n.n.b.
Aantal banen voor werkzoekenden met een arbeidshandicap	718	-	-	2.452	1.601 t/m Q2 2018
Prestatiedoelstelling 2.1.1. Begeleiden en faciliteren werkloos werkzoekenden, waarbij we streven naar regulier betaald werk, werken met tijdelijk subsidie of werken met behoud van uitkering.					
P.2.1.1.1. Aantal plaatsingen op werk: volwassenen en jongeren	2.745	3.000	2.957	3.000	2.083
P.2.1.1.2. Aantal plaatsingen op school jongeren	154	150	126	50	152
Prestatiedoelstelling 2.1.2. Organiseren van betaald werk voor personen die behoren tot de doelgroep van de Wsw (begeleid werken of wsw-dienstbetrekking)					
P.2.1.2. Realisatie taakstelling Wsw-dienstbetrekking en begeleid werken	688	668	772	n.v.t.	737
Effectdoelstelling E1.1. Utrecht is een vitaal sociale stad, waar inwoners betrokken zijn en verantwoordelijkheid nemen voor hun omgeving, kwetsbare inwoners nemen hun toekomst in eigen handen					
E2.1. % Utrechters dat aangeeft weinig tot geen problemen te ervaren met meedoen	79%	80%	79%	80%	n.n.b.
E7. % Utrechters dat zich door hulp of ondersteuning beter kan redden	-	77%	78%	78%	n.n.b.
P.2.1. Cliëntervaring buurtteams	7,8	7,6	7,7	7,8	n.n.b.

Bron: Gemeente Utrecht, Programmabegroting 2017, Jaarstukken 2017, dashboard derde kwartaal 2018
Werk en Inkomen, bewerking rekenkamer.

In de *dashboards Werk en Inkomen* en de *Monitor Participatiewet* ontvangt de Raad ook ieder kwartaal informatie over behaalde effecten en prestaties in de dienstverlening. Deze documenten bevatten een selectie van indicatoren over de

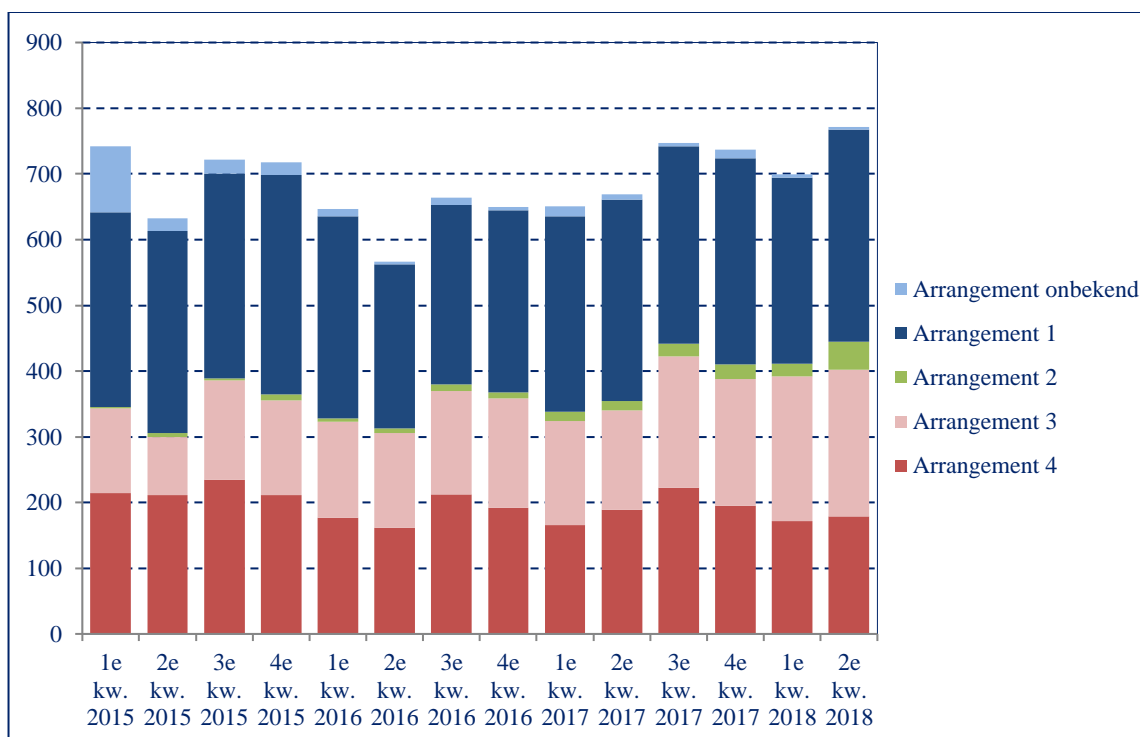
¹⁵⁸ Betreft de periode 1 oktober 2017 tot 1 oktober 2018. De stand is 9.763 huishoudens met een uitkering, ten opzichte van 1 januari 2018 (10.124) is het bestand daarmee in omvang met -3,6% afgenomen.

uitvoering van de Participatiewet door de gemeente. In 2017 zijn in de indicatoren zelf geen wijzigingen doorgevoerd. In 2018 is de indicator *aantal jongeren tot 27 jaar met een arbeidsbeperking in beeld bij team Banenafspraken* in het dashboard opgenomen. Sinds de decentralisaties in 2015 zijn in de dashboards geen indicatoren opgenomen over ‘Meedoen naar Vermogen’ (Wmo beleid).¹⁵⁹

Totale uitstroom uit de uitkering gemiddeld circa 700 personen per kwartaal

Uitstroom uit de uitkering kan verschillende redenen hebben, zoals het vinden van regulier betaald werk, maar ook verhuizing naar een andere gemeente of het bereiken van de AOW-leeftijd. Figuur 7.2 toont de uitstroomcijfers over de periode januari 2015 tot 1 juli 2018. Zichtbaar is dat de totale uitstroom per kwartaal uitkomt op circa 700 personen. Het aandeel van arrangement 3 in de uitstroom (het lichtrode deel) neemt met name sinds de zomer van 2017 toe naar gemiddeld circa 210 per kwartaal, in arrangement 4 (het donkerrode deel) stromen gemiddeld 195 personen per kwartaal uit.

Figuur 7.2 Totale uitstroom per kwartaal uit arrangement 3 is sinds de zomer 2017 toegenomen



Bron: Gemeente Utrecht, registratie Werk en Inkomen, bewerking rekenkamer, september 2018.

¹⁵⁹ Tot en met 2014 werd gerapporteerd over twee indicatoren over Meedoen naar Vermogen (Wmo): het aantal personen met één of meerdere Wmo voorzieningen op peildatum, en de prognose van het financieel resultaat op de Wmo (prestatieveld 6).

Andere wijze telling uitstroomcijfers per 2018

De rekenkamer heeft geconstateerd dat WenI de uitstroomcijfers uit de Participatiewet in 2018 anders heeft vastgesteld dan in 2017. Dit blijkt uit een intern document van WenI met een analyse van de uitstroomcijfers over de eerste helft van 2018.¹⁶⁰ Citaat: “*Waar de (totale, RKU) uitstroom een aantal haalde van 1.389 (2017, RKU), was dit een jaar later (2018, RKU) 1.453. Let wel, **vanaf 2018 is er gekozen voor een recidive score die ook wordt gehanteerd in Cognos. Dit zorgt ervoor dat het aantal hoger ligt dan in de oude telling. Bij toepassing van de oude telling komt het totaal aantal van de uitstroom in 2018 op 1.347, wat betekent dat we t.o.v. dezelfde periode vorig jaar een iets lagere uitstroom hebben gehad**”.* Bij de tekst over het deel dat valt onder “*uitstroom naar werk*” wordt in hetzelfde interne document aangegeven dat er “*geen noemenswaardig verschil*” is vanwege de nieuwe manier van tellen.

Zowel de cijfers over de totale *uitstroom uit de bijstand* als de *uitstroom naar werk* worden aan de Raad gerapporteerd (in de Monitor Participatiewet). In de raadsinformatie heeft het college geen melding gemaakt van deze andere telwijze en wat dit betekent voor de gepresenteerde aantallen. De gemeente geeft – in reactie op deze constatering van de rekenkamer – aan dat de Raad hierover niet is geïnformeerd, omdat er geen doelstelling is voor de totale uitstroomcijfers en het verschil bij de cijfers *uitstroom naar werk* – waar wel een effectdoelstelling aan gekoppeld is – over de eerste helft van 2018 klein was (4 uitkeringen hoger dan met de oude telling het geval zou zijn geweest). Ongeacht de aard van de indicator en de richting van de verandering in de cijfers vindt de rekenkamer een wijziging in de telling altijd vermeldenswaardig en wijzen de Raad erop dat de uitstroomcijfers (totaal en naar werk) over 2018 niet één-op-één kunnen worden vergeleken met de cijfers over 2017.

In de bestandsanalyse van WenI over het 2^e kwartaal 2018 wordt over de uitstroom in het eerste halfjaar aangegeven dat:

- ◆ de uitstroom vanwege *geen/onvoldoende inlichting of medewerking verlenen* in 2018 de grootste stijger is (+30% t.o.v. 2017);
- ◆ de uitstroom naar werk in 2018 gestegen is t.o.v. 2017 (593 om 523; +13%).
- ◆ de uitstroom vanwege *starten/hervatten van een studie/opleiding* in 2018 bijna verdubbeld is t.o.v. 2017 (62 om 35);
- ◆ en de uitstroom vanwege *het bereiken van de AOW-leeftijd* in de eerste helft van 2018 is gehalveerd t.o.v. 2017. Door de verhoging van de AOW-leeftijd moet men langer doorwerken, wat voor een lagere uitstroom heeft gezorgd. Dit aantal zal de komende maanden stijgen.¹⁶¹

Deze informatie is in iets andere bewoordingen ook terug te vinden in de raadsbrief met het *dashboard Werk en Inkomen 2018 Tweede Kwartaal*, en de *Monitor Participatiewet 2^e kwartaal 2018*.

¹⁶⁰ Gemeente Utrecht (10 juli 2018). *Bestandsanalyse – 2^e kwartaal 2018*, p. 9.

¹⁶¹ Gemeente Utrecht (10 juli 2018). *Bestandsanalyse – 2^e kwartaal 2018*, p. 9.

Uitstroom uit arrangementen 3 en 4 is beperkt

In tabel 7.3 worden de uitstroomcijfers gerelateerd aan de totale omvang van de verschillende arrangementen. Daaruit blijkt dat de uitstroom uit arrangement 1 relatief het grootst is. Van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 stroomt een aanzienlijk kleiner deel uit. Hierbij dient te worden aangetekend dat de berekening als **indicatief** moet worden beschouwd, omdat hier een standcijfer (omvang van het bestand) wordt vergeleken met een periodecijfer (de uitstroom in het jaar). Er is hier ook geen rekening gehouden met (her)instroom van personen die eerder in het jaar zijn uitgestroomd. Daarnaast zijn uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 minder arbeidsfit waardoor regulier betaald werk (nog) niet binnen bereik is. Arbeidsmatige activering of sociale prestatie kan dan de hoogst haalbare vorm van maatschappelijke participatie zijn.

Tabel 7.3 Totale uitstroom uit arrangementen 3 en 4 beperkt

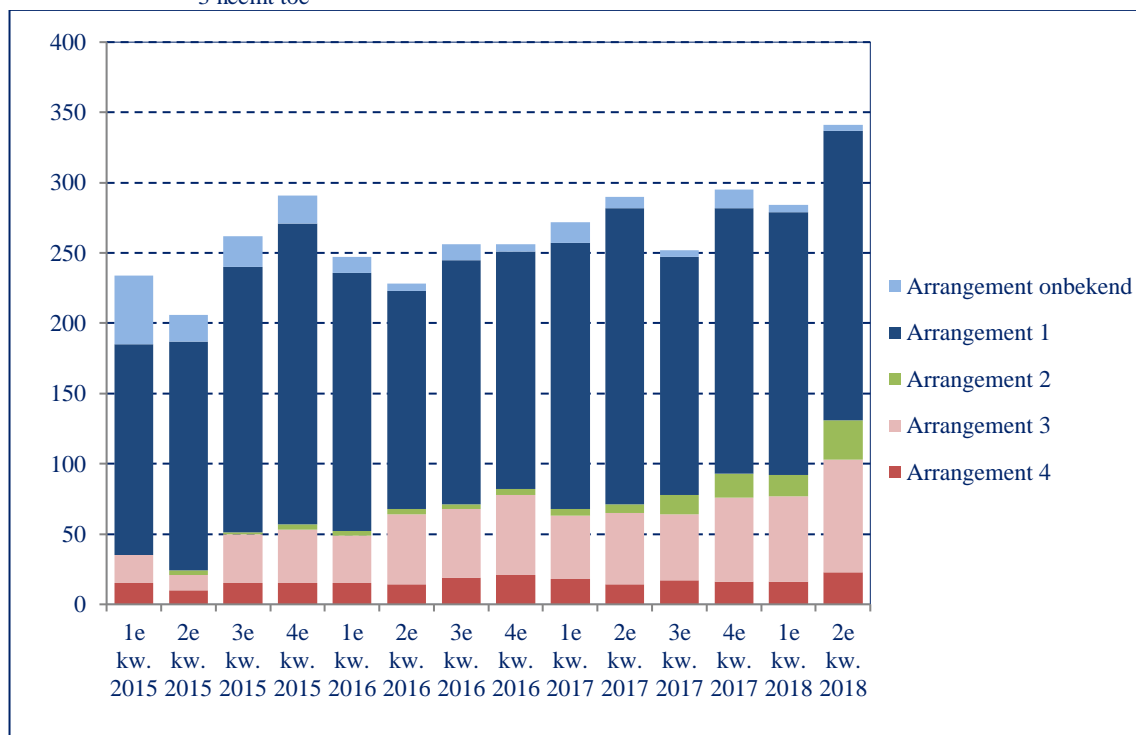
	Omvang bestand begin 2017	Totale uitstroom 2017	Indicatief aandeel uit- gestroomd 2017	Omvang bestand begin 2018	Totale uitstroom 1e halfjaar 2018	Indicatief aandeel uit- gestroomd 1 ^e halfjaar 2018
Arrangement 1	2.069	1.219	59%	1.761	605	34%
Arrangement 2	132	70	53%	278	62	22%
Arrangement 3	3.164	702	22%	3.316	443	13%
Arrangement 4	6.047	772	13%	6.037	351	6%
Arrangement onbekend	379	41	11%	423	9	2%
Totaal	11.791	2.883	24%	11.815	1.501	13%

Bron: Gemeente Utrecht, registratie Werk en Inkomen, bewerking rekenkamer, september 2018.

Aandeel in de uitstroom naar werk uit arrangement 3 en 4 beperkt, aandeel arrangement 3 neemt wel toe

Het realiseren van uitstroom naar reguliere arbeid is een belangrijke doelstelling van het beleid. In figuur 7.4 is zichtbaar dat per kwartaal gemiddeld circa 270 uitkeringsgerechtigden zijn uitgestroomd naar reguliere arbeid.

Figuur 7.4 Uitstroom naar reguliere arbeid vooral vanuit arrangement 1, aandeel van arrangement 3 neemt toe



Bron: Gemeente Utrecht, registratie Werk en Inkomen, bewerking rekenkamer, september 2018.

Een groot deel van de uitstroom naar reguliere arbeid wordt gerealiseerd in arrangement 1 (donkerblauwe deel). Gemiddeld over de periode begin 2015 tot medio 2018 gaat het om een aandeel van 69%. Het aandeel van arrangement 2 was lange tijd zeer beperkt, maar neemt sinds de zomer van 2017 – met de groei in omvang van het bestand – toe. Ook van arrangement 3 (het lichtrode deel) is zichtbaar dat meer uitkeringsgerechtigden uitstromen naar werk. Het aandeel in de uitstroom naar reguliere arbeid vanuit dit arrangement is in het tweede kwartaal van 2018 toegenomen tot circa 23%. Voor arrangement 4 (het donkerrode deel) blijft het aandeel in de totale uitstroom naar reguliere arbeid min of meer stabiel (6%).

7.2.2 *Onvoldoende inzicht in de effectiviteit van het beleid. Behalen effecten en prestaties niet aanwijsbaar het gevolg van het gemeentelijk beleid*

In het sociaal domein en specifiek ten aanzien van de effectiviteit van re-integratiebeleid is het aantonen van causale verbanden tussen beleid en effecten en prestaties moeilijk. Recent onderzoek van Berenschot¹⁶² laat zien dat gemeenten in het algemeen nog onvoldoende inzicht hebben in de verbanden tussen het gevoerde beleid en de effecten. Eerder onderzoek stelt dat het uitstromen van mensen uit de uitkering naar werk an sich niets zegt over de effectiviteit van re-integratie. Vaststellen van effectiviteit is lastig, omdat we niet weten wat er met mensen zou zijn gebeurd als zij niet aan re-integratie-instrumenten hadden deelgenomen. De enige manier om de netto-effectiviteit vast te stellen is door middel van experimenten met een deelnemersgroep en een controlegroep die niet deelneemt aan een instrument.¹⁶³ Uit eerder onderzoek komen wel algemene lessen naar voren die bij kunnen dragen aan de effectiviteit van re-integratie instrumenten.¹⁶⁴

De gemeente Utrecht probeert de effectiviteit van het gemeentelijk beleid op verschillende manieren te beoordelen. Daarbij zijn ook verschillen zichtbaar tussen de afdelingen WenI en MO. Bij WenI¹⁶⁵ wordt gewerkt met – wekelijkse – cijfers over de financiën, aantallen mensen in de bijstand en fluctuaties hierin. Er is ook periodiek informatie beschikbaar over de besteding van het Participatiebudget, de inzet van instrumenten en gerealiseerde prestaties als uitstroom naar werk. Afspraken met contractpartijen worden in contractoverleggen gemonitord. Bij MO is aangegeven dat gewerkt wordt met het model van Simons.¹⁶⁶ Er wordt niet met kritische prestatie-indicatoren gestuurd op effectiviteit van activiteiten en instrumenten, wat naar het oordeel van MO bij maatwerk op individueel niveau ook niet mogelijk is. Bij Meedoen naar Vermogen is ruimte voor de professional één van de leidende principes, de gemeente geeft aan te willen uitgaan van de professionaliteit van de mensen in het veld.

Uit de interviews bij de gemeente blijkt dat wordt nagedacht over de wijze waarop de effectiviteit van de dienstverlening beter inzichtelijk gemaakt kan worden. Ook het experiment *Weten wat werkt* moet antwoord geven op de vraag wat de beste aanpak voor participatie en uitstroom naar werk is. De eindresultaten hiervan komen in 2020, tussentijds wordt niet over effecten en prestaties van het experiment gerapporteerd.

¹⁶² Berenschot (21 november 2018). *De landkaart van de Participatiewet*.

¹⁶³ SEOR, Regioplan en Epsilon Research (oktober 2014). *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie*.

¹⁶⁴ Zie o.a. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (9 november 2015). Kamerbrief *Effectiviteit re-integratie en bevorderen professionele uitvoering*.

¹⁶⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*

¹⁶⁶ Simons, hoogleraar aan de Harvard Business School introduceerde zijn visie in 1995 in het boek *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*.

Inzicht in effectiviteit individuele instrumenten en voorzieningen ontbreekt veelal
Inzicht in de resultaten en effecten van individuele instrumenten in de werkdienstverlening ontbreekt nog grotendeels. Dit wordt in de beantwoording op schriftelijke raadvragen in maart 2017 ook bevestigd. Hierin wordt aangegeven dat de gemeente Utrecht niet ieder jaar de kosten en baten van de re-integratieinstrumenten evalueert, omdat “*de baten moeilijk te meten zijn*”. *Baten kunnen zich ook in andere factoren vertalen dan in uitstroom of plaatsing op werk. Wat we wel doen is het voortdurend bewaken van de resultaten en het onderzoeken van de effectiviteit*”.¹⁶⁷

De afgelopen jaren zijn wel verschillende instrumenten geëvalueerd, zoals:

- ◆ De pilot OpMaat begin 2017: op basis daarvan is besloten om de pilot een jaar langer voort te zetten. De evaluatie hiervan wordt in 2019 verwacht. Dan zal verder worden overwogen hoe hier in de toekomst mee om zal worden gegaan, ook in relatie tot de Nieuw Beschut Werkplekken.
- ◆ Resultaten van de vooruitgeschoven post in Overvecht (in het kader van de Versnelling Overvecht). Besloten is om deze dienstverlening in de wijk in ieder geval in 2019 nog voort te zetten.
- ◆ De BUIG-impulslijnen: gebleken is dat “*een persoonlijke aanpak, met aandacht voor de individuele omstandigheden van de werkzoekende en ondersteuning op maat goed werken.*” Wenl heeft aangegeven dat deze punten worden meegenomen in de ontwikkeling van de dienstverlening.
- ◆ Over de resultaten die worden geboekt met de Social Impact Bonds (Buzinezzclub en The Colour Kitchen) wordt de Raad in het derde kwartaal 2019 nader geïnformeerd.

Gezien het feit dat voor de dienstverlening in de arrangementen 3 en 4 circa 35 instrumenten beschikbaar zijn, betreft het aantal openbare evaluaties slechts een klein deel van het totaal. Van een onbekend aantal activiteiten – waaronder de werk- en wijkcontactdagen maar ook bijvoorbeeld het Matchingsevent statushouders¹⁶⁸ – wordt de resultaten genoteerd. Ook ten aanzien van effecten en prestaties die bereikt worden met de veelheid aan aanbod en activiteiten in de sociale prestatie en arbeidsmatige activering is de informatie beperkt. Bijvoorbeeld in de cliëntervaringsonderzoeken Wmo is het tot nu toe niet mogelijk om de uitkomsten uit te splitsen naar de verschillende voorzieningen. Dit is de reden dat de gemeente Utrecht samen met zorgaanbieders en cliëntvertegenwoordigers en een aantal andere partnergemeenten een alternatief instrument ontwikkelt; Ervaringwijzer.

De gemeente Utrecht beoordeelt het beleid en de uitvoering door met name het WSP richting werkgevers als effectief. Dit wordt afgeleid uit stijging van de vacaturevullingsgraad¹⁶⁹ van circa 30% naar circa 70%.¹⁷⁰ Daarnaast merkt de gemeente op dat de tevredenheid van werkgevers over de dienstverlening is toegenomen. Ook in de *Monitor Participatiewet* zijn hier gegevens over de

¹⁶⁷ Gemeente Utrecht (15 maart 2017). *Beantwoording schriftelijke raadvragen 2017, nummer 10*. Kenmerk 4289350, p. 1.

¹⁶⁸ Gemeente Utrecht (2018). *Matchingsevent statushouders. Resultaten 2017*.

¹⁶⁹ Het percentage vervulde vacatures (aantal vervulde t.o.v. ingediende vacatures).

¹⁷⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

vacaturevervullingsgraad opgenomen, waaruit blijkt dat deze in 2017 juist daalde van 76% in kwartaal 1 naar 65% in het vierde kwartaal. In 2018 is de vervullingsgraad juist weer toegenomen van ruim 50% in het eerste kwartaal naar bijna 60% in het derde kwartaal.

Mogelijkheden om inzicht in effectiviteit te verbeteren aanwezig

De rekenkamer constateert op basis van de interviews met de samenwerkingspartners dat er kansen zijn om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van het beleid dan nu het geval is.

De gemeente kiest er bewust voor om de persoonlijke ontwikkeling (vaardigheden en competenties ontwikkelen of verbeteren) van deelnemers aan activering (Wmo arbeidsmatige activering en sociale prestatie) niet systematisch te monitoren bij aanbieders.¹⁷¹ Door de gemeente is aangegeven dat de reden hiervoor is het behouden van een goede balans tussen monitorings- en sturingsinformatie enerzijds en administratieve lasten en uitvoeringskosten anderzijds. Als gevolg hiervan ontbreekt er informatie om als gemeente vast te kunnen stellen of activiteiten mensen helpen om stappen te zetten in hun ontwikkeling, bijvoorbeeld richting de arbeidsmarkt. In eerder onderzoek naar jongeren met een arbeidsbeperking stelt de rekenkamer dat deze monitoring juist belangrijk is.¹⁷²

Uit gesprekken blijkt dat verschillende samenwerkingspartners dergelijke informatie wel beschikbaar hebben. Enkele samenwerkingspartners leveren deze informatie aan, aanvullend op de door de gemeente opgevraagde data, en worden hiervoor door de gemeente gecompimenteerd. Het is voor deze samenwerkingspartners echter onduidelijk wat de gemeente vervolgens met deze aangeleverde informatie doet.¹⁷³ Om de effecten van de verschillende voorzieningen, zoals arbeidsmatige activering en sociale prestatie, te bepalen baseert MO zich met name op de 1-op-1 gesprekken met de – grote – aanbieders, en Panel Meetellen. Daarnaast worden er incidenteel kwalitatieve verhalen opgehaald van deelnemers aan dit aanbod. MO schat op basis van die bronnen in dat circa 10% van de deelnemers aan sociale prestatie uitstroomt richting betaald werk.¹⁷⁴ Hier zitten zowel deelnemers met een uitkering van WenI als van het UWV bij.

Effecten en prestaties niet aanwijsbaar het gevolg van gevoerd beleid

Uit de interviews bij de gemeente en de samenwerkingspartners blijkt het niet aan te tonen welk deel van de dienstverlening bij heeft gedragen aan de gerealiseerde effecten en prestaties. Meermaals is aangegeven dat het sterk afhankelijk is van de persoonlijke situatie wat werkt en wat niet. Binnen het ADSU-netwerk wordt aan de

¹⁷¹ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹⁷² Rekenkamer Utrecht (19 december 2017). *Beperkt in beeld*. Bij conclusie 4 is aangegeven: De ontwikkeling van jongeren die niet direct arbeidsfit zijn en die ingedeeld zijn in de arrangementen 3 en 4, moet goed gemonitord worden zodat een vervolgstap richting werk ook tijdig wordt gezet. Er is meer nodig dan ‘een vinger aan de pols houden’ bij de aanbieders van arbeidsmatige activering en dagbesteding. Ook is het van belang vaker dan ‘enkele keren per jaar’ contact te hebben met jongeren. Er moet regelmatig (bijvoorbeeld ieder kwartaal) worden nagegaan welke ontwikkeling deze jongeren doormaken en in hoeverre het gevolgde traject nog aansluit bij de behoefte.

¹⁷³ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

¹⁷⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

hand van de bespreking van casuïstiek geprobeerd helder te krijgen welke vorm en volgorde van dienstverlening tot het gewenste eindresultaat kan leiden. Het aan elkaar koppelen van passende trajecten, zodat een uitkeringsgerechtigde binnen het aanbod aan dienstverlening kan doorstromen en zich verder kan ontwikkelen, wordt ook wel het treintjesmodel genoemd. Ook uit de telefonische enquête blijkt de variatie in de behoeften aan ondersteuning van de uitkeringsgerechtigden in hun zoektocht naar werk. De een wil vooral begeleiding, de ander een opleiding, training of cursus en de derde een aangepaste, passende werkplek. In de verdiepende gesprekken is gesproken met twee personen die in de periode tussen het afnemen van de enquête en het verdiepende gesprek zijn uitgestroomd naar een reguliere baan. Beide geven aan dat de inzet van de gemeente hier niet aanwijsbaar aan heeft bijgedragen, omdat zij met name zelf hebben gezocht naar een passende werkplek en die uiteindelijk zelf hebben gevonden.

7.2.3 Veel mogelijkheden voor verbetering van effecten en prestaties

Uit de interviews bij de gemeente, samenwerkingspartners en uitkeringsgerechtigden komen de volgende mogelijkheden naar voren om de effecten en prestaties van het beleid voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 te verbeteren:

- ◆ In het kader van de doelmatigheid benadrukt de gemeente dat de inzet is dat een instrument maar eenmalig kan worden ingezet voor de uitkeringsgerechtigde. Zij kunnen bijvoorbeeld 1 keer deelnemen aan de Startweek, omdat meerdere keren hetzelfde instrument inzetten niet zinvol is.¹⁷⁵ Echter in de telefonische enquête en de verdiepende gesprekken geven verschillende uitkeringsgerechtigden aan dat zij wel degelijk meerdere keren aan soortgelijke of zelfs dezelfde trajecten deel hebben (moeten) nemen of moesten deelnemen aan activiteiten waar zij zelf nut en noodzaak niet van inzagen. Hieruit spreekt een sterk gebrek aan maatwerk. Er zit veel herhaling in trajecten (zij bevatten vaak basisvaardigheden zoals vertellen wie je bent en wat je wilt, leren solliciteren, leren CV opstellen) en dat leidt tot grote frustratie bij uitkeringsgerechtigden die al langere tijd op zoek zijn naar werk.
- ◆ Meer contact met de doelgroep en (voor sommige groepen) scholingsaanbod zijn volgens de gemeente effectief.¹⁷⁶ Ook samenwerkingspartners merken in de interviews op dat regelmatig bellen en contact onderhouden met deze doelgroep echt nodig is. Uit de telefonische enquête en de verdiepende gesprekken blijkt dat een deel van de uitkeringsgerechtigden nog altijd niet of nauwelijks persoonlijk contact met de gemeente heeft (gehad). Samenwerkingspartners benadrukken om in de communicatie – vooral in brieven en brochures – oog te hebben voor uitkeringsgerechtigden voor wie de communicatie snel te moeilijk is, bijvoorbeeld mensen met een taalachterstand of met een licht verstandelijke beperking. De communicatie zou op B2-niveau moeten worden aangeboden. Ten aanzien van het scholingsaanbod vinden meerdere uitkeringsgerechtigden het jammer dat zij met hun startkwalificatie toch weinig aansluiting vinden in het

¹⁷⁵ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹⁷⁶ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

banenaanbod. Meer mogelijkheden om bij te scholen of om te scholen zou hun kans op het vinden van werk naar hun oordeel vergroten. Een kwart van de respondenten noemt een opleiding “nodig” voor het vinden van werk.

- ◆ Van de respondenten die vinden dat het ondersteuningstraject niets positiefs heeft opgeleverd, zie hoofdstuk 6 voor de verdere toelichting hierop, is ongeveer een derde van mening dat dit komt doordat het traject niet passend was, of niets toevoegde. Betere aansluiting tussen de behoefte en persoonlijke omstandigheid, en het geboden traject zullen de inzet effectiever maken. Er zijn signalen dat teveel wordt vastgehouden aan de indeling in arrangementen. Bijvoorbeeld een persoon vindt een passende baan, maar er wordt door de werkgever gevraagd om een indicatie Banenafpraak (in Utrecht zou deze persoon daarmee in arrangement 2 zijn ingedeeld). Zonder indicatie Banenafpraak, komt de persoon niet voor deze plek in aanmerking.¹⁷⁷ Of omdat iemand is ingedeeld in arrangement 1 wordt het door de gemeente niet toegestaan om stage te lopen met behoud van uitkering, maar voor een duurzame uitstroom kan het nodig zijn om een (onbetaalde) tussenstap te zetten. Dat wordt niet altijd toegestaan. Volgens de gemeente is dit laatste voorbeeld een politieke keuze.
- ◆ Ook wordt door samenwerkingspartners en uitkeringsgerechtigden gepleit voor investeringen in de randvoorwaarden van arbeid. Uit de interviews met samenwerkingspartners en uitkeringsgerechtigden komt naar voren dat uitkeringsgerechtigden bang zijn voor een armoedeval wanneer zij gaan werken. Hier is sprake van een landelijk probleem. Het is lastig uit te leggen dat zij er financieel niet op vooruit gaan als zij gaan werken. Ook kan het zijn dat een uitkeringsgerechtigde die gaat deelnemen aan bijvoorbeeld OpMaat er financieel op achteruit gaat.¹⁷⁸ Dit is het geval als een vrijwilligersvergoeding wegvalt door het accepteren van betaald werk en het inkomen op bijstandsniveau. De aanpassing van het landelijk beleid¹⁷⁹ op dit punt biedt ook de gemeente Utrecht de kans om mensen meer te motiveren en te stimuleren aan de slag te gaan. Daarbij is het belangrijk om de financiële effecten duidelijker te maken dan nu het geval is, omdat een deel van de uitkeringsgerechtigden anders door de (financiële) onzekerheid die ontstaat de stap niet durft te zetten.
- ◆ Verschillende samenwerkingspartners pleiten ervoor om – net als in het verleden – vanaf de start van een zorgtraject aandacht te kunnen besteden aan activering en werk.¹⁸⁰ Zij geven daarbij aan dat de (financiële) middelen ontoereikend zijn om hier voldoende aandacht aan te kunnen besteden. De inzet is om mensen vanaf de intake actief te houden en gebruik te maken van de op dat moment nog vaak warme contacten uit het eigen sociale netwerk. Hiermee kunnen de resultaten met deze doelgroep verbeterd worden. Voor de doelgroep met psychische

¹⁷⁷ Ook in het rekenkameronderzoek naar jongeren met een arbeidsbeperking kwam naar voren dat er kwetsbare jongeren zijn die niet in aanmerking komen voor het doelgroepenregister, maar wel een zelfde ondersteuningsbehoefte heeft en ook problemen ervaart met arbeidsvermogen en toegang tot de arbeidsmarkt (p. 10).

¹⁷⁸ Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

¹⁷⁹ Zie Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (20 november 2018). Kamerbrief *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Bijlage: *notitie uitwerking voorstellen breed offensief*.

¹⁸⁰ Rekenkamer Utrecht. *Interviews samenwerkingspartners*; Rekenkamer Utrecht. *Interview gemeente*.

problematiek is een convenant ondertekend om samen meer mensen met een psychische kwetsbaarheid aan het werk te helpen.¹⁸¹ De effectiviteit van vroege inzet wordt bevestigd door wetenschappelijk onderzoek waaruit blijkt dat bij werknemers met psychische klachten de “*werkhervatting bespoedigd kan worden door in een reguliere GGZ- behandeling meer en eerder aandacht te besteden aan werkaspecten, zonder dat dit het klachtenherstel belemmert.*” Zowel mensen met ernstige als met minder ernstige psychische klachten blijken sneller (deeltijd)werk te doen als er in de behandelfase aandacht wordt besteed aan werkaspecten.¹⁸² Ook het instrument Individuele Plaatsing en Steun (IPS) – dat effectief is gebleken in de VS en waarvan de effectiviteit nu in Nederland wordt getoetst – gaat uit van vroeg in het traject aandacht besteden aan de vraag wat uitkeringsgerechtigden gaan doen aan activiteiten of werk. De samenwerkingspartners geven aan dat de eerste resultaten van IPS in Utrecht positief zijn, maar dat het aantal van 10 plaatsen te laag is om deze doelgroep goed te kunnen bedienen. Tegelijkertijd wordt onderkend dat het om een intensief (begeleidings)traject gaat waardoor het een duur(der) instrument is. In de raadsbrief van 16 januari 2019 wordt ingegaan op de eerste resultaten van IPS in Utrecht en wordt ook aangegeven dat het inzicht in ontstaan dat de werkelijke kosten van het traject hoger liggen dan het gereserveerde budget van € 6.000 per deelnemer.¹⁸³

- ◆ Het bereik van de gemeentelijke dienstverlening op het gebied van werk en activering kan volgens de samenwerkingspartners worden vergroot. Het gaat erom dat mensen die nog niet bij de gemeente en samenwerkingspartners op de radar zijn, worden gevonden en gebonden.¹⁸⁴ Hier zien samenwerkingspartners voor zichzelf, de gemeente en de buurtteams een meer outreachende taak. Men is het erover eens dat dit zoveel mogelijk een wijkgerichte aanpak moet zijn, omdat in de stad grote verschillen tussen de wijken worden gezien. De gemeente Utrecht heeft hier met de buurtteams, gebiedsteams in de GGZ en het (laten) opstellen van wijkplannen de afgelopen periode ook op ingezet.
- ◆ Meer aandacht voor de duurzaamheid van trajecten en de aansluiting op het vervolg bij een werkervaringsplaats of werkplek. Ook de gemeente erkent dat het belangrijk is dat er voldoende aansluiting wordt gevonden tussen de trajecten en de ‘echte’ banen. Bijvoorbeeld bij Maatwerk moet blijken of dit traject een goede toeleiding naar werk kan zijn. Sinds het tweede kwartaal van 2018 wordt informatie over de herinstroom¹⁸⁵ ook aan de Raad gerapporteerd.

¹⁸¹ Zie <https://www.samenvoordeklant.nl/nieuws/naar-duurzaam-werk-voor-mensen-met-een-psychische-kwetsbaarheid>.

¹⁸² Suzanne Elise Lagerveld, *MASTERY MATTERS: The impact of self-efficacy and work-focused therapy on return to work among employees with common mental disorders (De invloed van competentiebeleving en werkgerichte therapie op werkhervatting bij werknemers met veelvoorkomende psychische klachten)*. Proefschrift. <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/350532/Lagerveld.pdf?sequence=1>

¹⁸³ Gemeente Utrecht (16 januari 2019). Raadsbrief *Resultaten pilot Individuele Plaatsing en Steun*. Kenmerk 5867568.

¹⁸⁴ Rekenkamer Utrecht. *Interview samenwerkingspartner*.

¹⁸⁵ Indicator (percentage nieuwe instroom dat in de afgelopen 6 maanden is uitgestroomd (terugkomers)) geeft in tweede en derde kwartaal 2018 aan dat circa 11% en 12% van de instroom terugkomer is.

- ◆ Verschillende samenwerkingspartners en uitkeringsgerechtigden pleiten voor meer (experimenteer)ruimte en vrijheden. Die ruimte kan geboden worden door minder harde grenzen in de dienstverlening te hanteren (bijvoorbeeld het aantal uren dat de uitkeringsgerechtigden beschikbaar moeten zijn), de structurele beschikbaarheid van – kleine – budgetten voor initiatieven die bijdragen aan het realiseren van beleidsdoelen te vergroten, het minder strak hanteren van de sollicitatieplicht van 5 sollicitaties per week¹⁸⁶, en ook door niet te rigide het systeem of de volgorde van dienstverlening te hanteren zoals dat op papier is bedacht (“*steembenadering*”).
- ◆ Uit de toenemende tevredenheid over de buurtteams (gemiddeld hogere cijfers), de hogere beoordeling voor hun dienstverlening in de telefonische enquête en de verdiepende gesprekken met uitkeringsgerechtigden is af te leiden dat zij erin slagen steeds beter aan te sluiten bij de (zorg)behoefte van deze inwoners. Ook in de interviews wordt opgemerkt dat de buurtteams zich op het gebied van hun activeringstaak verder verbeteren. De uitkeringsgerechtigden merken op dat de effectiviteit verder kan worden verbeterd door de uitkeringsgerechtigden – met name die zijn ingedeeld in arrangement 4 – bekender te maken met de buurtteams. Nu kent een derde van de uitkeringsgerechtigden het buurtteam niet, terwijl zij de eerst aangewezen zijn om hen naar werk en activering te helpen.
- ◆ Tenslotte noemen meerdere samenwerkingspartners dat meer kennis van de doelgroep bij de gemeente nodig is om de effecten en prestaties te verbeteren.¹⁸⁷ Meer inzicht in de eigenschappen, persoonlijke situatie, beperkingen en mogelijkheden (leerbaarheid) zorgt voor een betere aansluiting op (de route naar) werk. In hoofdstuk 3 is reeds aangegeven dat met name meer kennis van factoren als gezondheid, motivatie, taalbeheersing en veel voorkomende problematiek – met name psychische problematiek, licht verstandelijke beperkingen (LVB), verslaving, en gedragsproblematiek – nodig is. Enkele samenwerkingspartners geven in dit verband ook de suggestie mee om meer gebruik te maken van ervaringsdeskundigen.

¹⁸⁶ De gemeente geeft in reactie hierop aan dat uitkeringsgerechtigden in arrangement 4 informeel ontheffing van de sollicitatieplicht hebben, en dat ook voor arrangement 3 er geen standaardverplichting is van 5 sollicitaties per week. Welke sollicitatie inspanning gedaan moet worden, is maatwerk.

¹⁸⁷ Rekenkamer Utrecht. *Interviews samenwerkingspartners*.

BIJLAGE 1 AFKORTINGEN EN DEFINITIES

Afkorting / begrip	Toelichting
ABA	Aanvraag Beoordeling Arbeidsvermogen
Abw	Algemene bijstandswet
Bbz	Besluit bijstandsverlening zelfstandigen
BUIG	(Wet) Bundeling Uitkeringen Inkomensvoorziening aan Gemeenten
CV	Curriculum Vitae
IOAW	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers
IOAZ	Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen
IPS	Individuele Plaatsing en Steun
Lks	Loonkostensubsidie (ook loonwaardesubsidie genoemd)
Mbo	Middelbaar beroepsonderwijs
MO	Organisatieonderdeel Maatschappelijke Ondersteuning, gemeente Utrecht
NUG(GER)	Niet-uitkeringsgerechtigde
RMW	Re-integratie Module Werk, applicatie voor afdeling werk en inkomen dat ondersteunt bij de uitvoering van werkprocessen rondom werk, re-integratie en participatie
SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
UWV	Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen
Wajong	Wet Arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WenI	Organisatieonderdeel Werk en Inkomen, gemeente Utrecht
WML	Wettelijk minimumloon
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WSP	Werkgeversservicepunt
Wsw	Wet sociale werkvoorziening

BIJLAGE 2 INSTRUMENTEN (OOK) INZETBAAR VOOR ARRANGEMENT 3 OF 4

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
Spreekuren in de wijk Overvecht (WenI in de wijk)	Alle arrangementen	Iedere week worden spreekuren georganiseerd waarin alle inwoners alle vragen kunnen stellen op het gebied van werk en inkomen. Spreekuren worden o.a. gehouden in Buurthuis De Boog, het, De Dreef en de Gloriantdreef - Winkelcentrum. Waar mogelijk sluiten deze spreekuren aan bij de spreekuren van o.a. de buurtteams.
Schulddienstverlening	Alle arrangementen	Bij problematische schulden wordt passende dienstverlening aangeboden. Inwoners met financiële problemen kunnen terecht bij de buurtteams. Daar wordt samen met schuldhulpverleners van Werk en Inkomen een plan gemaakt om de schulden aan te pakken en de financiën op orde te krijgen.
Werknemerscheque	Alle arrangementen	Eenmalige vergoeding (eenmalig per baankans) van maximaal € 300, - voor extra kosten direct gerelateerd aan het krijgen of behouden van een baan (voorbeelden zijn kosten voor fiets, laptop, werkkleding etc.). Baankans is betaald werk, proefplaatsing, een stage- of leerwerkplek, of werk met behoud van uitkering.
Werkgeverscheque	Alle arrangementen	Eenmalige subsidie van maximaal EUR 3.000,00 als tegemoetkoming in de aantoonbare extra kosten, die een werkgever moet maken om iemand die een bijstandsuitkering heeft in dienst te nemen en te houden of aan te stellen in een proefplaatsing. De aantoonbare extra kosten kunnen bijvoorbeeld zijn kosten die niet op een andere manier kunnen worden vergoed, zoals kosten voor training of aanpassing van een werkplek (bv. toetsenbord, stoel en etc.). Dus niet voor jobcoaching of coaching on the job.
We all (pilot)	Alle arrangementen, risicjongeren	We all richt zich op jongeren die bij de afdeling Veiligheid van de gemeente in beeld zijn als risicovolle jongvolwassenen: zij hebben of een grote kans om met justitie in aanraking te komen of hebben al in detentie gezeten.
Voorlichtingsbijeenkomst (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3, nieuwe instroom	Informatie over rechten, plichten en verwachtingen op het gebied van werk en inkomen plus verstrekken werkopdracht t.b.v. zoekperiode Tevens ID-check als start voor de uitkeringsaanvraag.
Werkgesprek, individueel (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3, nieuwe instroom	Gesprek met als doel verdiepte diagnose om tot indeling arrangement te komen en (vanaf 1 nov 2018) werkzoekenden in te delen in kansrijke beroepsprofielen.
Overig contact werkmachers (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3	Overig contact van werkmachers (uit het brancheteam) met werkzoekenden per mail, per telefoon en een persoonlijk gesprek.

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
Buzinezzclub (Social Impact Bond)	2017 tot 1e helft 2018 Arrangement 3, leeftijd tot 30 jaar 2e helft 2018 ook voor Arrangement 4 leeftijd	Combinatie van training, stage en coaching met als doel uitstroom naar werk, scholing of zelfstandig ondernemerschap. Traject start met 16 weken groepstraining, daarna intensieve persoonlijke begeleiding van een 0,5 tot 1 jaar met 3 maanden stage, gevolgd door coaching en toegang tot een netwerk van ondernemers en professionals. Totale trajectduur: max. 3 jaar. Arrangement 4: Begeleiding bij activering en participatie richting arrangement 3 door stap voor stap te werken aan ritme en (dag)structuur - bewustwording en jezelf presenteren – snuffelstage - stage, vrijwilligerswerk of cursus. Het einddoel van het traject in max. 3 jaar uitstroom naar werk, scholing, zelfstandig ondernemerschap te realiseren al dan niet via tussenstappen als een werkervaringsplaats of parttime werk.
Werkcontactdagen (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3	Bijeenkomst 2 keer per jaar voor arrangement 3 mensen zonder activiteit. Doel: mensen op passend aanbod plaatsen of vaststellen waarom dat niet lukt. Persoonlijk gesprek en Partijen die aanbod bieden voor deze doelgroep zijn aanwezig in de vorm van een informatiemarkt (zoals werkgevers met werkervaringsplaatsen). Ook kunnen mensen informatie krijgen over kinderopvang, hulp bij schulden en zelfstandig ondernemen.
Individuele gesprekken (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3	Doel: werkzoekenden op passende dienstverlening plaatsen (zoals werkervaringsplaatsen en aanbod sociaal ondernemers). In de gesprekken worden alle mogelijke beperkingen besproken, bijvoorbeeld kinderopvang, hulpverlening, financiële regelingen.
UW Maatwerk	Arrangement 3, werkzoekenden met een verminderde loonwaarde	Doelgroep is werkzoekenden met verminderde loonwaarde en een grotere afstand tot de arbeidsmarkt door bijvoorbeeld: een ziekteperiode, langdurige werkloosheid, een fysieke of verstandelijke beperking. Voorwaarde: met de juiste begeleiding is progressie te verwachten. Focus ligt op verhogen van de loonwaarde, vergroten van competenties en arbeidsfitheid van de deelnemer, resulterend in de juiste match bij een reguliere werkgever. UW Maatwerk vervangt het instrument UW Werktraining (laatste instroom Werktraining was in 2017). Het project Maatwerk is bestemd voor personen die om uitlopende redenen een afstand tot de arbeidsmarkt hebben en dit project nodig hebben om die afstand te overbruggen. Het project gaat uit van een individuele aanpak; "individueel waar het moet, groepsgewijs waar het kan". Het project duurt zes maanden en heeft als resultaatdoelstelling plaatsing op regulier werk bij reguliere werkgevers. Voor het project kunnen mensen met een loonwaarde tussen 50% en 100% worden aangemeld.
Back2School	Arrangement 3, stathouders en jongeren ook voor arrangement 2, voor jongeren en jonge stathouders (tot 30 jaar).	Traject gericht op uitstroom naar scholing. Zowel studiekeuze als praktische begeleiding.

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
WSP: matching op werkaanbod kansrijke beroepsprofielen (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3 (en 1)	Kandidaten worden gebeld om door te nemen wat de vacature inhoudt en om welke werkgever het gaat. Reageert de kandidaat positief dan wordt deze voorgesteld aan de werkgever met CV per mail. Bij negatieve terugkoppeling van de werkgever over de kandidaat wordt terugkoppeling gegeven aan de branches die de kandidaat oproepen.
WSP: opleiding met baangarantie: bbl (jongeren), of leerwerkbaan (eigen dienstverlening W&I) (onderdeel van WSP: matching op werkaanbod)	Arrangementen 1 en 3	Doel: bijstandsgerechtigde werkzoekenden opleiden, met of zonder behoud van uitkering, en daarna direct op contract bij de werkgever. Voorbeeld: The Colour Kitchen.
WSP: werkervaringsplekken (onderdeel van WSP: matching op werkaanbod)	Arrangement 3	<p>Een werkervaringsplek is een (additionele) werkplek bij een werkgever waar een kandidaat kan met behoud van uitkering werknemersvaardigheden kan ontwikkelen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aan de deelnemer of aan de werkplek worden niet dezelfde eisen gesteld als aan een reguliere werknemer of werkplek • De werkzaamheden worden bijvoorbeeld in een aangepast tempo verricht. • De medewerker kan wel toegroeien naar het niveau van een reguliere medewerker en krijgt ook de ruimte om hiermee te experimenteren. • De medewerker is altijd boventallig. • Er is altijd begeleiding op de werkplek. • Een werkervaringsplaats is altijd een combinatie van werk en leren. <p>Jobcoaching en scholing kunnen ingezet worden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Duur: maximaal 6 maanden, met de uitzonderlijke mogelijkheid tot verlenging van 6 maanden.
I-did (sociaal ondernemer)	Arrangement 3	Doel: kans op regulier werk vergroten door opdoen van werkervaring, ontwikkelen van werknemersvaardigheden en werknemers- en beroepsgerichte competenties. Het is een Werkervaringsplek (WEP) met een duur van max. 6 maanden. Na afronding WEP doorplaatsing door werkmatcher en WSP naar regulier werk op het kansrijke beroepsprofiel productie- of magazijnmedewerker.
Diagnose Bureau Zelfstandigen (BZ)	Alle arrangementen	Als de werkzoekende aan de voorwaarden voldoet, kan hij/zij aangemeld worden voor een diagnosegesprek, waarna BZ beoordeelt of hij/zij kan deelnemen aan het Voorbereidingstraject Zelfstandigen.
Vorbereidingsperiode Zelfstandigen	Alle arrangementen	Coaching en training bij ontwikkeling van ondernemersvaardigheden. Begeleiden naar en voorbereiden op de start van de zelfstandige onderneming of zelfstandig beroep. Traject duurt min. 3 en max. 10 maanden.
BBZ – Bedrijfseconomisch advies en management-begeleiding	Alle arrangementen	Startende en gevestigde ondernemers kunnen bedrijfskapitaal en/of uitkering aanvragen o.g.v. het Bbz. Toekenning indien sprake is van een levensvatbaar bedrijf(s)plan). BZ vraagt voor het levensvatbaarheidsonderzoek een bedrijfseconomisch advies op. Ondernemers kunnen tot max. 1 jaar begeleiding krijgen. De intensiteit en inhoud van de begeleiding kan per individuele ondernemer variëren.

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
Parttime ondernemen	Alle arrangementen	Mogelijkheid om naast bijstandsuitkering op beperkte schaal (maximaal 23,5 uur per week) activiteiten te verrichten als zelfstandig ondernemer. Dit kan een manier zijn om actief te blijven en een deel van je inkomen zelf te verdienen, maar kan ook een opstap zijn naar een Bbz-traject of zelfs naar volledige uitstroom uit de uitkering als zelfstandig ondernemer. Per half jaar wordt bekeken of toestemming voor parttime ondernemen wordt verlengd. Begeleiding van bijstandsgerechtigden die op bescheiden schaal (minder dan 23,5 uur per week) met behoud van aanvullende bijstand mogen ondernemen. Begeleiding met als doel ontwikkelen financieel inzicht, administratieve vaardigheden en overige ondernemerscapaciteiten; Vergroting kans op doorstroom (via Bbz trajecten) naar fulltime ondernemerschap of uitstroom door combinatie pto en arbeid in loondienst
Dress for Success	Arrangement 3	Verstrekken van een kledingoutfit en advies over persoonlijke verzorging t.b.v. voorbereiding op sollicitatiegesprekken. Na goed resultaat kan kandidaat de outfit uitkiezen t.b.v. verworven baan.
Jobcoaching	Arrangement 3, regulier en statushouders	Jobcoaching voor mensen met regulier werk al dan niet met LKS, en proefplaatsing. Alleen begeleiding op de betaalde werkplek zelf (dus niet daarnaartoe/ervoor en ook niet op een werkervaringsplaats). Tevens jobfinding voor PRO-VSO leerlingen. Voor statushouders kan jobcoaching ook op een WEP ingezet worden.
Medische advisering participatiedeel (arbeidsmedisch onderzoek)	Arrangement 3 en 4	Medisch onderzoek dat wordt ingezet als een bijstandsgerechtigde meldt psychische of fysieke belemmeringen te hebben en er wel een redelijke verwachting is dat de bijstandsgerechtigde kan werken of kan deelnemen aan een traject richting werk. Mogelijke onderzoeken zijn: Arbeidsmedisch (belastbaarheids-)onderzoek, Activerend consult, onderzoek naar Arbeidsmogelijkheden en een Psychologische scan.
Scholingsmakelaar (uitvoerder: RBO)	Arrangement 1, 2 en 3 Jongeren Volwassenen Nuggers Statushouders die zelfstandig scholing kunnen volgen	Kandidaten kunnen via de werkmatchers, participatieteam, WSP of het Leerwerkloket aangemeld worden. Aanbod van alle soorten scholing (vak- en beroepsgericht) en/of training (gericht op persoonlijke vaardigheden) die het meest passend is voor de kandidaat. Het gaat hierbij om individuele en groepsscholing/training zonder werk en om scholing/training die in combinatie met werk (losse vacature via de werkmatcher of werkarrangement via WSP) wordt ingezet.
Taaltraining gericht op werk	Arrangement 1, 2 en 3	Taaltraining met begintoets, taalstage, eindtoets en een actieplan voor taalbehoud. Hierbij is inzicht in taalbeheersing (op basis van competenties) t.b.v. een realistisch arbeidsmarktperspectief van belang. Kandidaten ontwikkelen mondelinge en schriftelijke taalvaardigheden gericht op sector- en functiespecifiek taalgebruik en jargon / werkgeversspecifiek taalgebruik, jargon en groepstaal / werkhouding, gedrag en werknemersvaardigheden / sollicitatievaardigheden. Het traject duurt 6 tot 9 maanden. In uitzonderlijke gevallen kan het traject tot 12 maanden verlengd worden.

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
StimulanS	Arrangement 3	Aanbod van betaald werk op de kansrijke beroepsprofielen productiemedewerker, magazijnmedewerker en bouw hulp. Kandidaat start met proefplaatsing (max. 2 maanden), gevolgd door een arbeidscontract bij StimulanS (6 maanden/32-40 uur per week), waardoor kandidaten uitkeringsafhankelijk worden. StimulanS detacheert kandidaten ook bij andere werkgevers en biedt dan extra begeleiding. Werkzaamheden tijdens de proefplaatsing en/of dienstverband vinden plaats in eigen werkbedrijf van StimulanS. Het betreft productiewerk met coaching on the job, persoonlijke begeleiding en training. Daar waar noodzakelijk ook in de privésfeer (bijv. hulp bij de financiële situatie, huisvesting, etc.).
The Colour Kitchen (Social Impact Bond)	Arrangement 1 en 3	Leerwerkbaan in de kansrijke beroepsprofielen kok / keukenhulp / medewerker bediening. De kandidaat doet werkervaring op met daarnaast begeleiding en opleiding op maat. Kandidaten krijgen een stage-overeenkomst met behoud van uitkering voor de duur van 1 jaar en leren in de praktijk alles om een echte horecaprofessional te worden. Na deze 12 maanden worden de kandidaten geholpen met het zoeken naar een betaalde baan in de horeca. Trajectduur is 1 jaar.
Flextensie (kortdurende klussen)	Arrangement 3	Flexibel, kortdurend werk voor kandidaten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt met inzet premie arbeidsinschakeling. Voor hen is flexibel werk een belangrijke (en vaak zelfs de enige) ingang tot de arbeidsmarkt. Werken via Flextentie duurt max. 6 maanden of 3 maanden bij een werkweek van 20 uur of meer. Kandidaten die 2 à 3 maanden 20 uur of meer per week via Flextensie werken worden warm aan het WSP overgedragen voor bemiddeling naar betaald regulier werk of krijgen een arbeidscontract met de werkgever van de flexplek.
WorkFast	Arrangement 1, 2 en 3	WorkFast begeleidt kandidaten met een korte afstand tot de arbeidsmarkt gedurende een periode van maximaal drie maanden intensief naar betaald werk. De methodiek omvat persoonlijke intensieve begeleiding, waarbij er minimaal drie keer per week persoonlijk contact met de kandidaat is. In dit traject worden kandidaten arbeidsfit en leren ze zelfstandig te solliciteren naar werk.
Training CV update en sollicitatietraining	Arrangement 1 en 3	De trainingen zijn opvolgend op los van elkaar te volgen en zijn erop gericht de kandidaat over een up to date curriculum vitae te laten beschikken. Het cv geeft goed weer wie ze zijn en wat ze kunnen. Ook leert de kandidaat vaardigheden om te solliciteren zodat de kandidaat zich goed kan presenteren bij een werkgever. Beide trainingen bieden de kandidaat een basis van waaruit de kandidaat de stap richting arbeidsmarkt kan maken. Hiermee vergroten kandidaten hun kansen op een baan.
Proefplaatsing	Alle arrangementen	Werken met behoud van uitkering voor een periode van maximaal 2 maanden. Dit instrument kan worden ingezet voorafgaand aan een dienstverband. De werkgever kan in de werkpraktijk de geschiktheid van de kandidaat beoordelen en de kandidaat kan kennismaken met het werk en de nieuwe werkomgeving.
Food for Good	Arrangement 3 en 4	Vergroten werknemersvaardigheden, opdoen van werkroutine, werken aan persoonlijke ontwikkeldoelen met als doel om te kunnen doorstromen naar aanbod in arrangement 3. Onder vakkundige trajectbegeleiding wordt samengewerkt in de tuin en het verbouwen van groente en fruit.

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
IPS-trajecten (pilot) einde instroom medio 2017	Arrangement 3, mensen met ernstige psychische aandoeningen (EPA)	Mensen met EPA ervaren problemen op meerdere levensgebieden en zijn vaak langdurig in GGZ-behandeling. Het IPS-traject bestaat uit het vinden van werk samen met een IPS-coach (3 tot 6 maanden). Na plaatsing op werk is er jobcoaching en begeleiding op de werkplek door een IPS-coach (max. 33 maanden). Bij uitval blijvende coaching en her-bemiddeling naar werk in combinatie met jobcoaching en begeleiding op de werkplek. Het traject duurt min. 1 jaar en max. 3 jaar.
Assertiviteitstraining Statushouders (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3, statushouders	De werkmatcher begeleidt statushouders die weinig of helemaal niet in zichzelf geloven, bij het herstellen van zelfvertrouwen. Aan de hand van een spelvorm en artikelen over vergroten van de assertiviteit wordt de statushouder bewuster gemaakt van dit onderwerp. Het traject duurt 4 weken.
Grenzeloos Talent - UAF	Arrangement 3, statushouders (hoogopgeleid)	Hoogopgeleide vluchtelingen begeleiden zodat zij een studie kunnen volgen en voltooiën. Hiervoor wordt een individueel trajectplan opgesteld. Daarnaast worden vluchtelingstudenten ook toegeleid naar de arbeidsmarkt (stages, werkervaringsplaatsen, banen): (zo mogelijk) in de branche en op het niveau dat zij in het land van herkomst hadden.
Sollicitatietraining statushouders (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3, statushouders (hoogopgeleid)	Werkgerichte training voor hoger opgeleide statushouders. In de training wordt onderzocht wat de intrinsieke motivatie van de klant is en op welke manier hij/zij dit kan gebruiken om breder te solliciteren. Het idee is dat het makkelijker is om een aantal niveaus te zakken in werk, als dit werk aansluit op een gebied waar de statushouder affiniteit mee heeft.
Samen Actief (uitvoerder: UW)	Arrangement 3, statushouders (laag tot middelbaar opgeleid)	Het individueel en eventueel groepsgewijs ondersteunen van lager tot middelbaar opgeleide statushouders bij het zetten van de eerste stappen richting arbeidsmarkt en taalonderwijs, wanneer andere trajecten van Weni nog niet haalbaar zijn. Het doel is de beschikbaarheid te vergroten, en snellere doorstroom naar werkervaringsplekken en trajecten.
Taalvoucher	Arrangement 3, statushouders	Voucher van 500 euro voor werkgever voor kleine aanpassingen bijvoorbeeld maken van beeldmateriaal voor statushouder over werksituatie. Exclusief gekoppeld aan de taalondersteunende werkervaringsplaats.
Taalondersteunende werkervaringsplaats	Arrangement 3, statushouders	Een additionele werkplek (3-6 maanden) waar de statushouder kan werken met behoud van uitkering. Voor statushouders ligt bij deze WEP vooral de nadruk op kennismaking met de gang van zaken op de werkvloer in een bedrijf in Nederland en het verbeteren van de Nederlandse taal.
Taalstage statushouders	Arrangement 3, statushouders	Vrijwilligerswerk met taalcomponent, gericht op Nederlands leren.
Training VIP (Vluchtelingen Investeren in Participeren)	Arrangement 3, statushouders	De statushouder wordt in 8 bijeenkomsten van 3 uur voorbereid op deelname aan de arbeidsmarkt. De statushouder wordt gekoppeld aan een jobcoach die ook bij de bijeenkomsten aanwezig is. Doel: (vrijwilligers)werk/stage of opleiding die uitzicht biedt op een betaalde baan. Duur van de begeleiding door de jobcoach is ongeveer 6 maanden. De training wordt aangeboden door Vluchtelingenwerk.

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
Training Arbeidsmarkt in zicht Statushouders (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 3, statushouders (laag opgeleid)	De training biedt statushouders de mogelijkheid om in een kleine groep stappen te zetten richting de arbeidsmarkt. De training wordt uitgevoerd door werkmatchers van WenI. In 6 bijeenkomsten van 1 uur verwerft de deelnemer inzicht in eigen kennis en vaardigheden. Daarnaast leren de deelnemers solliciteren, het belang van netwerken en het opstellen van een CV. Doelen: vrijwilligerswerk, werkervaringsplek of betaald werk.
NOA assessment Statushouders (officieel Persoonsprofielscan Vluchtelingen (PPS-V).	Arrangement 3, statushouders	Het NOA-assessment is de start in de ondersteuning van statushouders richting werk. Het assessment geeft een breed beeld van wat statushouders doen en kunnen en helpt bij het in kaart brengen van de opleiding, werkervaring, taalniveau en mogelijke kansen en belemmeringen bij het betreden van de Nederlandse arbeidsmarkt. Het is assessment is digitaal in te vullen, zo nodig met begeleiding, en de toets is in diverse talen.
Pre bachelor HU	Arrangement 3, statushouders	De pre-bachelor van Hogeschool Utrecht is een onderwijsprogramma speciaal bedoeld voor studenten met een vluchtelingachtergrond. Gedurende een studiejaar bereidt de student zich voor op een hbo opleiding. In de pre-bachelor worden NT2 onderwijs, Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) en Kennismaking met de Nederlandse maatschappij (KNM) gecombineerd met het ontwikkelen van studievaardigheden en onderwijs dat voorbereidt op de toekomstige bachelor.
Geïntegreerde trajecten (plus)	Arrangement 3, statushouders en migranten	Geïntegreerde trajecten: Volledige MBO 1 en 2 in eerste jaar gecombineerd met extra beroepsgerichte taalcomponent. Geïntegreerde trajecten Plus: Volledige MBO1 gecombineerd met formele inburgering (Nederlandse Taal (NT2), Kennis Nederlandse Maatschappij (KNM) en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA).
Project Eigen Kracht - Taal doet meer en Wij3.0	Arrangement 3, statushouders en migranten	Vrijwillige coaches ondersteunen bij taalvaardigheid en de oriëntatie op werk.
Loonwaarde-indicatietool		De loonwaarde- indicatie tool is een instrument om laagdrempelig en betrouwbaar de loonwaarde-indicatie en plaatsbaarheid van kandidaten vast te stellen. Het instrument meet hoe werkfit de kandidaat is door het in beeld brengen van het arbeidsvermogen en de plaatsbaarheid van een kandidaat. Vooral nog wordt het instrument ingezet om aanmeldingen voor het project Maatwerk (bij UW) te realiseren.
Stagestraat	Arrangement 3	Stagestraat heeft gelopen tot medio 2018. Werkervaringsplekken op het gebied van hospitality (Binnenstad). Werkervaringsplekken bedrijventerrein Utrecht Overvecht. Begeleiding van werkgevers en deelnemers werd uitgevoerd door Stagestraat.
Gender Talent/Genderwende	Arrangement 3 (en 1)	Intensieve begeleiding LHBT-ers richting werk. Tevens acquisitie en begeleiding van werkgevers.
Startweek Plus	Arrangement 3	Werken aan CV, sollicitatievaardigheden en pitch voor 2 uitzendbureaus.

Instrument	Arrangement/ doelgroep	Beschrijving instrument
Ex-detentie traject	Arrangement 3, ex-gedetineerden	Traject voor ex-gedetineerden. Activering (ex)-gedetineerden bij Exodus Midden Nederland. Dit is een traject voor alle arrangementen, mits net uit detentie en wonend bij Exodus. Exodus ondersteunt bij het (weer) krijgen en behouden van werk en/of dagactiviteiten. Vaak wordt er eerst gestart met vrijwilligerswerk, dagbesteding is verplicht. Later in het traject, afgestemd op het tempo van de deelnemer, wordt er gezocht naar betaald werk of (zeker bij jongvolwassenen) naar scholing. Ook kunnen deelnemers worden ondersteund in het volgen van een opleiding of het krijgen van scholing om hun startkwalificaties te verbeteren.
Op Maat (ADSU)	Grensvlak arrangement 3 en 4, mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (Participatievoorziening waarbij mensen met behoud van uitkering werk wordt geboden en jobcoaching op maat. De beschikbaarheid is 24 uur per week. Er is een divers aanbod van werk, werkplekken en begeleidingsvormen. Doelgroep: mensen met ontwikkelpotentieel, VSO/PrO leerlingen, oude wachtlijst WSW, mensen uit arbeidsmatige activering, mensen zonder WMO indicatie, nieuwe Wajong.(binnen 1 jaar). Trajectduur: gemiddeld 1 jaar met een maximum van 2 jaar.
Wijkcontactdagen (eigen dienstverlening W&I)	Arrangement 4	In alle Utrechtse wijken, een week per maand per wijk (vanaf 2018 verschilt de duur per wijk). Als er meer gesprekken nodig zijn, zijn de werkmachers langer dan een week in de wijk). In die week worden arrangement 4 mensen uit de betreffende wijk uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek om na te gaan hoe het met ze gaat en of ze mogelijk een stap kunnen zetten naar activering. Uitkeringsgerechtigden krijgen dus een gesprek op een locatie in hun wijk.
Arbeidsmatige Activering (Wmo)	Arrangement 4	Een WMO voorziening met begeleiding waarbij als daginvulling in groepsverband onbetaalde werkzaamheden worden uitgevoerd in een veilige setting. Arbeidsmatige activering bestaat uit 3 modules: 2, 4 of 7 dagdelen. Doelgroep is met mensen met beperkte zelfredzaamheid door (lichamelijke, verstandelijke, psychische) beperkingen en geen perspectief op betaald werk die bovendien niet in staat zijn hun eigen dagstructuur vorm te geven.
Dagbegeleiding (Wmo)	Arrangement 4	Ondersteuning bij het realiseren van een zinvolle daginvulling in groepsverband, maar niet in een werksetting. Centraal staat handhaven van vaardigheden en ontlasten van mantelzorgers. Doelgroep: mensen met ernstige beperking, bijvoorbeeld door niet aangeboren hersenletsel die nagenoeg niet in staat zijn om hun eigen dagstructuur vorm te geven voornamelijk mensen met NAH en ouderen.
Sociale Prestatie (Wmo)	Arrangement 4	WMO voorziening meedoen en meewerken. Het is, algemeen toegankelijk aanbod voor inwoners. Het betreft vrijwilligerswerk met ondersteuning, gericht op maatschappelijke participatie en vergroten van het sociale netwerk. Doelgroep zijn sociaal kwetsbare inwoners, veelal levend in langdurige armoede. Meestal met één of meerdere problemen: psychosociaal, GGZ, LVB, NAH, verslaving, schulden, sociaal isolement.

BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

Gemeentelijke documenten (chronologisch):

- ◆ Gemeente Utrecht (juni 2013). *Wmo kadernota Meedoen naar Vermogen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (17 december 2013). *Kadernota Participatie en Inkomen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (juli 2014). *Werken aan werk. Uitwerkingsnota Participatie en inkomen en bijlagen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (4 december 2014). *Verordening van Utrecht Verordening re-integratie, studietoelage en tegenprestatie Participatiewet 2015: Werken aan werk.*
- ◆ Gemeente Utrecht (2015). *Werkdienstverlening in beweging – bestedingsplan 2015.*
- ◆ Gemeente Utrecht en Utrecht University (28 augustus 2015). *Plan van aanpak. Experiment 'Weten wat werkt'. Een onderzoek naar vereenvoudiging van regels in de bijstand.*
- ◆ Gemeente Utrecht, IB Onderzoek (8 september 2015). *Klantbeleving groepsbijeenkomsten. Mening van deelnemers en werkmachers over groepsbijeenkomsten Werk en Inkomen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (17 november 2015). *Raadsbrief Participatiewet; Utrecht geeft het goede voorbeeld.* Kenmerk 15.511984.
- ◆ Gemeente Utrecht (15 december 2015). *Commissiebrief Toezeggingen Nieuw Beschut.* Kenmerk 15.512777.
- ◆ Gemeente Utrecht (2016). *Budgetten en besteding in het ondersteuningsmodel 2016.* Intern document.
- ◆ Gemeente Utrecht, IB Onderzoek (april 2016). *Onderzoek Klantervaring UW-Werktraining. Groepsgesprekken met deelnemers.*
- ◆ Gemeente Utrecht (7 april 2016). *Presentatie Expertmeeting Werken aan werk.*
- ◆ Gemeente Utrecht (10 mei 2016). *Jaarstukken 2015.*
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2016). *Werk en Inkomen Nieuws.*
- ◆ Gemeente Utrecht (9 september 2016). *Programmabegroting 2017.*
- ◆ Gemeente Utrecht (23 september 2016). *Commissiebrief Overzichtsnotitie integratie van asielzoekers en statushouders t.b.v. bijeenkomst 29 september 2016,* kenmerk 16.507083.
- ◆ Gemeente Utrecht (23 september 2016). *Overzichtsnotitie integratie van asielzoekers en statushouders. September 2016.*
- ◆ Gemeente Utrecht (30 september 2016). *Commissiebrief Evaluatie OpMaat (Werk en Inkomen).* Bijgevoegd (infographic) *Evaluatie OpMaat.* Kenmerk 16.507235.
- ◆ Gemeente Utrecht (25 oktober 2016). *Commissiebrief Transformatieagenda en Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen.* Kenmerk 16.508005 met als bijlagen de *Transformatieagenda* en de *Vierde voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen.*
- ◆ Gemeente Utrecht (25 oktober 2016). *Transformatieagenda Meedoen naar Vermogen. Samen verder bouwen aan een zorgzame en toegankelijke stad.*
- ◆ Gemeente Utrecht (27 oktober 2016). *Commissiebrief Statushouders en instroom in werk.* Kenmerk 16.507592.

- ◆ Gemeente Utrecht (15 november 2016). Commissiebrief *Toezeggingen over arrangementen werken aan werk*. Kenmerk 16.508776.
- ◆ Gemeente Utrecht (december 2016). *Uitvoeringsagenda 2017 Meedoen naar Vermogen. Samen verder bouwen aan een zorgzame en toegankelijke stad*.
- ◆ Gemeente Utrecht (20 december 2016). Commissiebrief *Uitvoeringsagenda 2017 en Factsheet 3^e kwartaal 2016 Meedoen naar Vermogen*. Kenmerk 16.509784.
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2017). Presentatie *Beleid en Buig*.
- ◆ Gemeente Utrecht (25 januari 2017). Raadsbrief *Integratie van statushouders*. Kenmerk 4152847.
- ◆ Gemeente Utrecht (februari 2017). *Factsheet tussenrapportages sociale prestatie en dagondersteuning*.
- ◆ Gemeente Utrecht (maart 2017). Jaarplan 2017, *Bouwen en verbouwen, Werk en Inkomen, unit Werk*.
- ◆ Gemeente Utrecht (15 maart 2017). Raadsbrief *Informatie en beantwoording toezegging werkdienstverlening*, kenmerk 4267436.
- ◆ Gemeente Utrecht (15 maart 2017). *Beantwoording schriftelijke raadvragen 2017, nummer 10*. Kenmerk 4289350.
- ◆ Gemeente Utrecht (18 april 2017). Raadsbrief *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen*. Kenmerk 4406234. Met als bijlage: *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen. April 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (7 mei 2017). Factsheets: *Doelgroep 50+, Arrangement 2 en 4, VOG, Statushouders, Jongeren, Alleenstaande ouder*.
- ◆ Gemeente Utrecht (12 mei 2017). *Jaarstukken 2016*.
- ◆ Gemeente Utrecht (12 mei 2017). *Voorjaarsnota 2017 / Eerste Bestuursrapportage 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (31 mei 2017). Raadsbrief *Werken aan werk*. Kenmerk 4493103 / 1705311200-JO.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 juni 2017). *Dashboard Werk en Inkomen eerste kwartaal 2017*. Kenmerk 4487020. Bijlage 1. *Dashboard eerste kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (13 juni 2017). *Beantwoording schriftelijke raadvragen 2017, nummer 49*. Kenmerk 4527353.
- ◆ Gemeente Utrecht (23 juni 2017). Raadsbrief *Impulslijnen vermindering bijstandsuitkeringen*. Kenmerk 4577634.
- ◆ Gemeente Utrecht (augustus 2017). *Wijkactieprogramma 2018 Overvecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (september 2017) IB Onderzoek. *Arbeidsmarktmonitor 2017. Ruimte voor werkgelegenheid*.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 september 2017). *Dashboard Werk en Inkomen tweede kwartaal 2017*. Kenmerk 4729488. Bijlage 1. *Dashboard tweede kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017 2^e kwartaal*.
- ◆ Gemeente Utrecht (15 september 2017). *Programmabegroting 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (26 september 2017). *Beleidsregel Beschut Werk gemeente Utrecht*.
- ◆ Gemeente Utrecht (26 september 2017). Voorstel aan de raad *Beschut Werk Wijziging Verordening re-integratie, studietoelage en tegenprestatie 2015*.
- ◆ Gemeente Utrecht (oktober 2017). *Startpunt verkenning verbinden activering en werk*. Intern document.

- ◆ Gemeente Utrecht (31 oktober 2017). *Dashboard Werk en Inkomen derde kwartaal 2017*. Kenmerk 4905059. Bijlage 1. *Dashboard derde kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017 3^e kwartaal*.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 november 2017). Raadsbrief *Beantwoording motie 2017-112; Arbeidsparticipatie statushouders*. Kenmerk 4869955.
- ◆ Gemeente Utrecht (16 november 2017). *Nota van Uitgangspunten Buurteams 2019-2024*.
- ◆ Gemeente Utrecht (1 december 2017). Raadsbrief *Beantwoording toezeggingen Raadsvoorstel nieuw Beschut Werk*. Kenmerk 4976473.
- ◆ Gemeente Utrecht (2018). *Vooruitgeschoven post Overvecht. Feiten & cijfers 2017*. Intern document.
- ◆ Gemeente Utrecht (2018). *Matchingsevent statushouders. Resultaten 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (8 december 2017). Raadsbrief *Ondernemingsplan Toekomst UW*. Kenmerk 4962448. Geheimhouding vervallen op 16 december 2017.
- ◆ Gemeente Utrecht (12 december 2017). Raadsbrief *Sociale prestatie en dagondersteuning in 2018*. Kenmerk 4972667.
- ◆ Gemeente Utrecht (januari 2018). *Uitvoeringsagenda Meedoen naar Vermogen 2018. Samen verder bouwen aan een zorgzame en toegankelijke stad*.
- ◆ Gemeente Utrecht (24 januari 2018). Raadsbrief *Uitvoeringsagenda Meedoen naar Vermogen 2018*. Kenmerk 5052901.
- ◆ Gemeente Utrecht (24 januari 2018). Raadsbrief *Visie versterken sociale basis Wmo*. Kenmerk 5043042.
- ◆ Gemeente Utrecht Volksgezondheid (februari 2018). *Utrechts gezondheidsprofiel 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (7 februari 2018). *Dashboard Werk en Inkomen vierde kwartaal 2017*. Kenmerk 5067649. Bijlage 1. *Dashboard vierde kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017 4^e kwartaal*.
- ◆ Gemeente Utrecht (maart 2018). Jaarplan 2018. *Buigzaam en sterk, Werk en Inkomen, unit Werk*.
- ◆ Gemeente Utrecht (maart 2018). *Werk en Inkomen Nieuws*.
- ◆ Gemeente Utrecht (6 maart 2018). Raadsbrief *Vervolg Utrechts integratiebeleid en het regeerakkoord*. Kenmerk 5175954.
- ◆ Gemeente Utrecht (21 maart 2017). *Dashboardbrief vierde kwartaal 2016*. Kenmerk 4316194. Bijlage 1. *Dashboard vierde kwartaal 2016 Werk en Inkomen*. NB. Monitor Participatiewet is dit keer niet bijgevoegd.
- ◆ Gemeente Utrecht (3 april 2018). *Opgave Activering en Werk*.
- ◆ Gemeente Utrecht (10 april 2018). *Werkgelegenheid van de toekomst*. Kenmerk 4493103.
- ◆ Gemeente Utrecht (16 mei 2018). *Dashboard Werk en Inkomen eerste kwartaal 2018*. Kenmerk 5283868. Bijlage 1. *Dashboard eerste kwartaal 2018 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2018 1^e kwartaal*.
- ◆ Gemeente Utrecht (17 mei 2018). *Voorjaarsnota 2018 / Eerste bestuursrapportage 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (25 mei 2018). Raadsbrief *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen 2017*, kenmerk 5356184. Met als bijlage: *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen 2017*.

- ◆ Gemeente Utrecht (25 mei 2018) *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (3 juli 2018). Raadsbrief *Uitkomst subsidietenders Sociaal Domein*. Kenmerk 5429565.
- ◆ Gemeente Utrecht (5 juli 2018). *Jaarstukken 2017*.
- ◆ Gemeente Utrecht (10 juli 2018). *Bestandsanalyse – 2^e kwartaal 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (10 juli 2018). Raadsbrief *Evaluatie proeftuinen GGZ in de wijk voor mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen*. Kenmerk 5427443.
- ◆ Gemeente Utrecht (5 september 2018). *Beantwoording schriftelijke raadsvragen 2018, nummer 89*. Kenmerk 560330
- ◆ Gemeente Utrecht (6 september 2018). Raadsbrief *Cliëntervaringsonderzoek en Ervaringswijzer*.
- ◆ Gemeente Utrecht (13 september 2018). *Programmabegroting 2019*.
- ◆ Gemeente Utrecht (18 september 2018). *Evaluatie BUIG Impulslijnen*.
- ◆ Gemeente Utrecht (25 september 2018). *Dashboard Werk en Inkomen tweede kwartaal 2018*. Kenmerk 5583250. Bijlage 1. *Dashboard tweede kwartaal 2018 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2018 2^e kwartaal*.
- ◆ Gemeente Utrecht (25 september 2018). Raadsbrief *Evaluatie BUIG Impulslijnen*. Kenmerk 5583241.
- ◆ Gemeente Utrecht (27 september 2018). Memo *Openstaande vragen raadsinformatiebijeenkomst 20 september*. Kenmerk 5669106.
- ◆ Gemeente Utrecht (oktober 2018). 1^e voortgangsrapportage. *Weten wat werkt. Een onderzoek naar de beste aanpak voor participatie en uitstroom naar werk*.
- ◆ Gemeente Utrecht (4 oktober 2018). *Presentatie Bijeenkomst Raadscommissie Mens en Samenleving 4 oktober 2018 definitief*.
- ◆ Gemeente Utrecht (4 oktober 2018). *Voorbeelden arrangementen uitkeringsgerechtigden*.
- ◆ Gemeente Utrecht (5 oktober 2018). Raadsbrief *Beantwoording 18/T154 Mystery Tour Sociaal Domein*.
- ◆ Gemeente Utrecht (9 oktober 2018). Raadsbrief *Jongeren onder dak en opgave jongvolwassenen in Utrecht*. Kenmerk 5685642.
- ◆ Gemeente Utrecht (9 oktober 2018). Raadsbrief *Proces rondkomen en schulden*. Kenmerk 5615782.
- ◆ Gemeente Utrecht (16 oktober 2018). Raadsbrief *Voortgang onderzoek 'Weten wat werkt'*. Kenmerk 5682365.
- ◆ Gemeente Utrecht (29 oktober 2018). *Lange termijn agenda najaar 2018*.
- ◆ Gemeente Utrecht (1 november 2018). Presentatie Bijeenkomst Raadscommissie Mens en Samenleving 1 november 2018 def.
- ◆ Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Dashboard Werk en Inkomen derde kwartaal 2018*. Kenmerk 5783103. Bijlage 1. *Dashboard derde kwartaal 2018 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2018 3^e kwartaal*.
- ◆ Gemeente Utrecht (14 december 2018). Raadsbrief *Budget sociaal makelaarschap*. Kenmerk 5835115.
- ◆ Gemeente Utrecht (16 januari 2019). Raadsbrief *Resultaten pilot Individuele Plaatsing en Steun*. Kenmerk 5867568.

- ◆ GroenLinks, D66 en ChristenUnie (1 juni 2018). *Utrecht. Ruimte voor iedereen*. Coalitieakkoord GroenLinks, D66, ChristenUnie. Utrecht 2018-2022.
- ◆ GroenLinks en PvdA (17 januari 2019). *MV 5 Werken vanuit vertrouwen in de bijstand*.

Anderen (alfabetisch):

- ◆ Altrecht Patiëntenraad (januari 2017). *Gek op werk*.
- ◆ Berenschot (19 oktober 2017). *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2*.
- ◆ Berenschot (21 november 2018). *De landkaart van de Participatiewet*.
- ◆ Buurteam Sociaal Utrecht (1 augustus 2018). *Verslag Kwartaal 2 2018*.
- ◆ Buurteamorganisatie Sociaal Utrecht (15 februari 2018). *Het verslag van 2017*.
- ◆ Buurteams Sociaal (1 augustus 2018). *Verslag Kwartaal 2 2018*, p. 24.
- ◆ Buurteams Sociaal (15 februari 2018). *Het verslag van 2017*, p. 58.
- ◆ Buurtwerkkamer (oktober 2018). *Een krachtig concept in een kwetsbare buurt. Uit de knel, samen actief in de buurt, op weg naar werk*.
- ◆ Cedris (22 juni 2017). *Position-paper bij manifest 'investeren in werk voor kwetsbare doelgroepen'*.
- ◆ De Wilg (2015). *Strategisch Beleid 2016-2019*. Intern document.
- ◆ Gezondheidspeiling 2016, inwoners 19-64 jaar. Beschikbaar op: Buurtmonitor 2017.
- ◆ Hanzehogeschool. Centrum voor ondernemerschap (juni 2018). *Eindrapportage Uit de WW in de Bijstand. Een onderzoek naar de aansluiting van de activeringsregimes van UWV en Bijstand*.
- ◆ Inaya Zorg (2018). *Rapportage eerste kwartaal 2018*. Intern document.
- ◆ Includio (1 augustus 2018). *Kwartaal 2 2018*.
- ◆ Includio (15 februari 2018). *Het verslag van 2017. Buurteamorganisatie Sociaal Utrecht*, pag. 49.
- ◆ Includio (februari 2019). *Het verslag van 2018. Buurteamorganisatie Sociaal Utrecht*.
- ◆ Jaap van Weeghel & Harry Michon (redactie) (2018). *IPS Werkt! Handboek werken en leren met Individuele Plaatsing en Steun*. Uitgeverij Coutinho.
- ◆ Kennisplatform Integratie & Samenleving (2017). *Factsheet Utrecht: opleiding en werk*.
- ◆ Kennisplatform Integratie & Samenleving / Verwey Jonker Instituut (2017). *Utrecht: opleiding en werk*. Factsheet.
- ◆ Lister (2018). *Eerste voorlopige resultaten uit de profiellijst Werk en Activering*.
- ◆ Lister Centraal Bureau (2018). *Maatwerk met mogelijkheden. Mensen met een psychisch kwetsbaarheid in uw organisatie – kansen en regelingen*.
- ◆ Lister Centraal Bureau (2018). *Werk en activering*.
- ◆ Lokalis (2018). *Jaarverslag Lokalis 2017*.
- ◆ Lokalis (2018). *Lokalis. Rapportage eerste half jaar 2018*.
- ◆ Meetellen in Utrecht (juni 2015). *Rapportage Peiling 3 Werk of vrijwilligerswerk: voor iedereen?*
- ◆ Meetellen in Utrecht (juni 2016). *Rapportage Peiling 4 Toegang tot informatie en omgaan met internet*.

- ◆ Meetellen in Utrecht (juni 2017) Rapportage Peiling 5 *Meetellen in buurtteams*.
- ◆ Meetellen in Utrecht (juni 2018). Rapportage Peiling 6 *Kan iedereen zichzelf redden?*
- ◆ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (19 september 2017), *Verdeling Integratie-Uitkering Participatie IU-participatie-2017-2022 septembercirculaire 2017*.
- ◆ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (18 september 2018), *Verdeling Integratie-Uitkering Participatie IU-participatie-2018-2023 septembercirculaire 2018*.
- ◆ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (7 december 2018). *Decembercirculaire 2018*.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (9 november 2015). Kamerbrief *Effectiviteit re-integratie en bevorderen professionele uitvoering*.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (27 november 2015). Kamerbrief *Eerste ervaringsonderzoeken Participatiewet*.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (30 juni 2017). Kamerbrief *Onderwerpen Wet banenafpraak en Participatiewet*. Referentie: 2017-0000098849.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (10 juli 2017). Kamerbrief *Brief experimenten Participatiewet en voorlichting Raad van State*. Referentie: 2017-0000116173.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (8 december 2017). Kamerbrief *Stand van zaken Participatiewet*, referentie 2017-0000193874.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (29 januari 2018). Kamerbrief *Tussentijdse evaluatie Taaleis*. Referentie: 2018-0000013599.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (7 september 2018). Kamerbrief *Breed offensief om meer mensen met een beperking aan werk te helpen*. Referentie: 2018-0000151048.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1 oktober 2018). Kamerbrief *Budgetten gebundelde uitkering 2018 en 2019*. Referentie 2018-0000160503.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (10 oktober 2018), *Voorlopige verdeling bijstandsbudgetten 2019 en definitieve verdeling 2018 bekend*.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (20 november 2018). Kamerbrief *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Bijgevoegd: notitie uitwerking voorstellen breed offensief.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (8 december 2018). Kamerbrief *Stand van Zaken Participatiewet*. Referentie: 2017-0000193874.
- ◆ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (16 januari 2019). Kamerbrief *Rapporten taaleis en tegenprestatie CBS 2018*. Referentie 2019-0000003046.
- ◆ Panteia (13 maart 2017). Tevredenheidsonderzoek *Boogh Arbeidsre-integratie*. Definitief rapport.
- ◆ Power by Peers (2018). *Eigen ervaring. Eigen pad. Eigen bedrijf*.
- ◆ Regioplan (21 april 2017). Eindrapport *Matchen op werk. Tweede monitor*. Amsterdam. Publicatienr. 15113.
- ◆ SEO (mei 2018). *Verdeling van de bijstandsmiddelen 2019*, Amsterdam.

- ◆ SEOR, Regioplan en Epsilon Research (oktober 2014). *Uitkomsten en ervaringen experimenten netto-effectiviteit re-integratie.*
- ◆ Sociaal Cultureel Planbureau (11 september 2018). *Sociale staat van Nederland 2018.*
- ◆ Sociaal Cultureel Planbureau (27 juni 2018). *Veranderde zorg en ondersteuning voor mensen met een beperking.* Landelijke evaluatie van de Hervorming Langdurige Zorg, Den Haag.
- ◆ Sociaal Cultureel Planbureau (5 september 2018). *Van Sociale Werkvoorziening naar Participatiewet*, Den Haag.
- ◆ Sociaal Cultureel Planbureau (16 november 2018). *Eritrese statushouders in Nederland.*
- ◆ Sociaal Cultureel Planbureau (4 december 2018). Samenvatting. *Overall rapportage sociaal domein 2017. Wisselend bewolkt.*
- ◆ Sociale Vraagstukken (winter 2017). *De zachte hand in de bijstand. Geen dwang maar drang.*
- ◆ Suzanne Elise Lagerveld, *MASTERY MATTERS: The impact of self-efficacy and work-focused therapy on return to work among employees with common mental disorders (De invloed van competentiebeleving en werkgerichte therapie op werkhervatting bij werknemers met veelvoorkomende psychische klachten).* Proefschrift.
- ◆ Toezicht Sociaal Domein (april 2018). *Hoe makkelijk is de toegang tot het sociaal domein voor mensen met een licht verstandelijke beperking? Persoonlijke verhalen uit Utrecht.*
- ◆ UW (25 oktober 2017). *Ondernemingsplan UW 2018-2022. Inclusief organiseren doen we samen!*
- ◆ UWV (2018). Financieel economische zaken. *UWV Jaarverslag 2017.*
- ◆ UWV (2018). *Kwantitatieve informatie 2017- versie 2.0.*
- ◆ UWV (juli 2017). *Factsheet banenafpraak. Eerste kwartaal 2017.*
- ◆ UWV (juli 2017). *Transparantie van klantprofielen.*
- ◆ UWV (oktober 2018). *Regio in beeld. Midden-Utrecht.*
- ◆ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (10 oktober 2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021.*
- ◆ Wij3.0 (2017). *Factsheet jaarverslag 2016.*
- ◆ Wij3.0 (2018). *Factsheet jaarverslag 2017.*

Websites:

- ◆ <https://utrecht.buurtmonitor.nl/>
- ◆ <https://www.volksgezondheidsmonitor.nl/>
- ◆ <https://www.samenvoordeklant.nl/>
- ◆ <https://www.cbs.nl/>
- ◆ <https://www.socialevraagstukken.nl/>

BIJLAGE 4 GERAADPLEEGDE PERSONEN

Naam	Organisatie	Functie
Mevrouw Boesveld	Buurtteam Sociaal	Buurtondernemer
Mevrouw Schooten	Buurtteam Jeugd en Gezin	Programmamanager Financiën, Wonen, Taal Teammanager Kanaleneiland Noord
De heer Spek	Leger des Heils Midden Nederland	Afdelingsmanager 50 50
Mevrouw De Jonge	De Wilg	Directeur
De heer Kliffen	UWV	Regionaal Beleidsadviseur. Regio's Midden-Utrecht, Flevoland, Amersfoort en Gooi & Vechtstreek
Mevrouw Claessen	Boogh	Projectleider
De heer Van Piggelen	Wij3.0	Bestuurder
Mevrouw Nanning	Wij3.0	Teamleider Werk
Mevrouw De Ruiter	De Tussenvoorziening	Unitmanager Wegwijs, Skaeve Huse en Flexpool locaties.
Mevrouw Venema	Lister	Adviseur Werk
De heer Evertsen	Reinaerde TRES	Manager
Mevrouw Van Noorden	Moviera	Coördinator Actief Burgerschap
De heer Marquenie	Altrecht	Afdelingsmanager
De heer Lantinga	UW	Manager Arbeidsintegratie
De heer Stoker	UW	Manager Financiën en Informatie
Mevrouw Wildeman	Abrona	Manager Maatschappelijke Ondersteuning
Mevrouw Tillmans	Abrona	Teamleider
Mevrouw Pankras	ADSU Radar Advies	Projectleider ADSU senior adviseur Radar Advies
Mevrouw Koomans	Inaya Zorg	Directeur Externe Betrekkingen
	Inaya Zorg	Activiteitenbegeleider
Mevrouw Heijnsdijk	echtWaar	Oprichter en directeur
Mevrouw Van der Heijden	echtWaar	Oprichter en directeur
Mevrouw De Borst	Moestuin Maarschalkerweerd	Zorgspecialist
De heer Dijkstra	BuurtWerkKamer Coöperatie	Voorzitter bestuur
De heer Otto	BuurtWerkKamer Coöperatie	Projectcoach buurtwerkkamers Utrecht en Teamcoördinator buurtwerkkamer TOP
Mevrouw Van Dommelen	Power by Peers	Initiatiefneemster
Mevrouw Minnen	Power by Peers	Initiatiefneemster
Mevrouw Bozelie	Cliëntenraad Participatiewet	Secretaris
De heer Meeuwssen	Cliëntenraad Participatiewet	Ondersteuner
Mevrouw Voortman	Gemeente Utrecht	Wethouder Werk en Inkomen

De heer Stam	Gemeente Utrecht, WenI	Hoofd Werk en Inkomen
Mevrouw Jansen	Gemeente Utrecht, WenI	Unitmanager Werk
Mevrouw Spaan	Gemeente Utrecht, WenI	Teamleider
Mevrouw De Poorter	Gemeente Utrecht, WenI	Senior beleidsadviseur
Mevrouw Wit	Gemeente Utrecht, WenI	Teamleider
Mevrouw Blommesteijn	Gemeente Utrecht, WenI	Beleidsadviseur
De heer Feenstra	Gemeente Utrecht, WenI	Beleidsadviseur
Mevrouw Koning	Gemeente Utrecht, WenI	Datascientist
De heer Mazurkiewics	Gemeente Utrecht, WenI	Informatie- en procesbeheerder
De heer Unal	Gemeente Utrecht, WenI	Teamleider
Mevrouw De Geus	Gemeente Utrecht, WenI	Projectleider
De heer Timmerman	Gemeente Utrecht, WenI	Businesscontroller
De heer Wolswinkel	Gemeente Utrecht, WenI	Assistent businesscontroller
De heer Gonesh	Gemeente Utrecht, WenI	Werkmatcher
Mevrouw Bozambou	Gemeente Utrecht, WenI	Werkmatcher
De heer Van Holst	Gemeente Utrecht, WenI	Senior medewerker inkomen
Mevrouw Akandouj	Gemeente Utrecht, WenI	Werkmatcher
Mevrouw Amidouche	Werkgeversservicepunt (WSP)	Medewerker WSP
Mevrouw Voorn	Gemeente Utrecht, PMB	Senior projectmanager, interim manager PMB
Mevrouw Aksit	Gemeente Utrecht, PMB	Allround ondersteuner PMB
De heer Van Ooijen	Gemeente Utrecht	Wethouder Maatschappelijke Ondersteuning (MO)
De heer Van Leeuwen	Gemeente Utrecht, MO	Manager Meedoen naar Vermogen
De heer Bluijs	Gemeente Utrecht, MO	Beleidsadviseur/ projectleider
Mevrouw Stokman	Gemeente Utrecht, MO	Beleidsadviseur/ projectleider
De heer De Jong	Gemeente Utrecht, MO	Beleidsadviseur/ projectleider
Mevrouw Van der Steen	Gemeente Utrecht, MO	Senior procesmanager
Mevrouw Veening	Gemeente Utrecht, MO	Trainee
Meegekeken met circa 10 werkmatchers op een wijkcontactdag (22 februari 2018) en op de werkcontactdag (24 april 2018)		
Meegekeken met twee medewerkers van de gemeente Utrecht bij Werk en Inkomen in de Wijk (12 december 2017 en 21 december 2017).		
Korte gesprekken met aanwezige organisaties op de werkcontactdagen (24 april 2018 en 13 november 2018) en op de informatiemarkten (1 juli 2017 en 30 juni 2018), te weten: gemeente Utrecht kinderopvang, StimulanS, Flex tensie, U-Centraal, Randstad, Politie, Hema, Albert Heijn, WSP, project De Versnelling, Wij 3.0, Startweek Plus, PTO (Parttime ondernemen), en UW		
Team Meetellen	2 projectmedewerkers, 4 panelmedewerkers	

BIJLAGE 5 TABELLEN ONTWIKKELING BESTAND

Tabel A Aandeel uitkeringsgerechtigden van 55 jaar en ouder neemt in de arrangementen 3 en 4 in de periode begin 2015 – medio 2018 toe

	Arrangement 3					Arrangement 4				
	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3
18-23 jaar	5%	6%	5%	6%	5%	2%	2%	2%	2%	2%
23-27 jaar	9%	12%	11%	9%	9%	5%	4%	4%	5%	5%
27-35 jaar	28%	29%	30%	29%	29%	14%	13%	11%	10%	10%
35-45 jaar	30%	28%	28%	28%	27%	24%	23%	22%	20%	19%
45-50 jaar	14%	11%	10%	12%	12%	14%	15%	15%	16%	15%
50-55 jaar	9%	8%	9%	10%	10%	16%	17%	17%	16%	16%
55 jaar en ouder	6%	5%	5%	6%	8%	25%	26%	29%	31%	33%
Omvang	2.078	2.510	3.164	3.316	3.292	6.268	6.225	6.047	6.037	5.951

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

Tabel B Meer dan de helft van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 heeft een laag opleidingsniveau, het aandeel hoger opgeleiden neemt in de periode begin 2015 – medio 2018 licht toe

	Arrangement 3					Arrangement 4				
	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3
Niet bekend	1%	0%	0%	0%	0%	3%	3%	3%	3%	3%
Geen	7%	7%	7%	7%	7%	18%	18%	18%	17%	18%
Lager onderwijs/basisonderwijs	31%	30%	31%	32%	32%	32%	33%	32%	32%	32%
Praktijkonderwijs	0%	1%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%
Voortgezet speciaal onderwijs	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Lager/midd. alg. voortg.	14%	14%	12%	10%	9%	13%	13%	13%	13%	13%
Lager beroepsonderwijs	11%	11%	10%	11%	11%	11%	11%	11%	11%	11%
Hoger alg. voortgezet onderwijs	6%	5%	7%	7%	8%	6%	6%	6%	5%	5%
Middelbaar beroepsonderwijs	22%	20%	20%	19%	19%	10%	10%	10%	11%	11%
Hoger beroepsonderwijs	5%	5%	6%	6%	6%	3%	4%	4%	4%	4%
Wetenschappelijk onderwijs	3%	5%	6%	6%	6%	3%	3%	3%	3%	3%
Omvang klantenbestand	2.078	2.510	3.164	3.316	3.292	6.268	6.225	6.047	6.037	5.951

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

Tabel C De uitkeringsduur van uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 loopt in de periode 2015 – medio 2018 op

	Arrangement 3					Arrangement 4				
	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3
<0,5 jaar	8%	13%	10%	7%	8%	4%	4%	4%	4%	3%
0,5-1 jaar	12%	16%	13%	11%	12%	7%	5%	5%	5%	5%
1-2 jaar	22%	18%	27%	20%	20%	12%	10%	8%	8%	8%
2-3 jaar	18%	15%	13%	20%	18%	9%	10%	9%	7%	6%
3-5 jaar	23%	20%	18%	18%	18%	16%	15%	15%	15%	14%
5-10 jaar	13%	13%	15%	19%	19%	24%	26%	29%	30%	31%
10-20 jaar	5%	4%	4%	5%	5%	18%	19%	19%	19%	20%
>20 jaar	0%	0%	0%	1%	1%	10%	10%	11%	12%	12%
Omvang	2.078	2.510	3.164	3.316	3.292	6.268	6.225	6.047	6.037	5.951

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

Tabel D De taalvaardigheid (Nederlands begrijpen) van uitkeringsgerechtigden in arrangement 3 is in de periode 2015 – medio 2018 vaker als onvoldoende beoordeeld en is voor arrangement 4 vrijwel stabiel.

	Arrangement 3					Arrangement 4				
	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3
--	2%	3%	6%	9%	13%	5%	5%	6%	6%	6%
-	8%	12%	15%	16%	17%	12%	12%	12%	12%	12%
+	59%	60%	57%	56%	53%	46%	47%	47%	48%	48%
++	29%	23%	21%	18%	17%	28%	28%	28%	27%	27%
onbekend	2%	2%	2%	1%	1%	8%	8%	8%	7%	7%
Omvang	2.078	2.510	3.164	3.316	3.292	6.268	6.225	6.047	6.037	5.951

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018

Tabel E In de periode 2015 – medio 2018 heeft een klein deel van de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4 inkomsten uit werk

	Arrangement 3					Arrangement 4				
	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3	2015- 1	2016- 1	2017- 1	2018- 1	2018- 3
Ja	9%	7%	8%	7%	8%	4%	4%	3%	3%	3%
Nee	91%	93%	92%	93%	92%	96%	96%	97%	97%	97%
Omvang	2.078	2.510	3.164	3.316	3.292	6.268	6.225	6.047	6.037	5.951

Bron: gemeente Utrecht, registraties klantenbestand, bewerking rekenkamer, 2018.

BIJLAGE 6 VOORTGANGSINFORMATIE

Tabel A Overzicht belangrijke ontwikkelingen raadsbrieven WenI, ontvangen door de Raad in 2017 en 2018

Datum	Onderwerpen	Inhoud
21 maart 2017 ¹⁸⁸	Thema onderzoeken handhaving	Onder leiding van team Handhaving jaarlijks enkele themaonderzoeken.
	Aanpak oudere werkzoekenden	Aanpak focust op de doelgroep WW-bijstand, in alle arrangementen.
	Onderzoek wenselijkheid specifieke groep 1 contactpersoon	Dak- en thuislozen, statushouders en jongeren hebben 1 contactpersoon. Bij de buurtteams één-op-één contact.
	Dakloze jongeren	Aantal jongvolwassenen met een dak- en thuislozenuitkering ongeveer 60, lager dan in het verleden, reden onbekend.
	Inzet loonkostensubsidie	In december 2016 voor 53 kandidaten, januari 2017 voor 57. Verwijzing naar technische bijeenkomst op 20 april 2017.
	Geïntegreerde trajecten ROC Midden Nederland	MBO-opleiding met extra aandacht voor taal en begeleiding voor statushouders en arbeidsmigranten.
	Werving nieuwe directeur UW	
6 juni 2017 ¹⁸⁹	Prognose aantal bijstandsgerechtigden	Stijging instroom jongeren stoppen met opleiding, statushouders (verwijzing raadsbrief 24 januari), beëindiging werk – met name jongeren. Latere uitstroom door verhoging AOW-leeftijd.
	Procesgang Vangnetters	Per 1 januari 2017 ook verantwoordelijk voor werknemers die ziek uit dienst gaan waar de gemeente de afgelopen 2 jaar LKS voor heeft betaald.
	Medische advisering	Nieuw contract per 1 april 2017, ook advies op 35 beroepsprofielen van Mooi Matchen opgenomen.
	Versnelling Overvecht	Resultaten vooruitgeschoven post in Overvecht.
	Nieuw beschut	Verkennde gesprekken ADSU en UWV gevoerd over de invulling van nieuw beschut.

¹⁸⁸ Gemeente Utrecht (21 maart 2017). *Dashboordbrief vierde kwartaal 2016*. Kenmerk 4316194. Bijlage 1. *Dashboord vierde kwartaal 2016 Werk en Inkomen*. NB. Monitor Participatiewet is dit keer niet bijgevoegd.

¹⁸⁹ Gemeente Utrecht (6 juni 2017). *Dashboord Werk en Inkomen eerste kwartaal 2017*. Kenmerk 4487020. Bijlage 1. *Dashboord eerste kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017*.

6 september 2017 ¹⁹⁰	Monitor Participatiewet vernieuwd	Op 11 mei 2017 verzoekt commissie om meer kwantitatieve informatie over werkdienstverlening. Twee hoofdonderdelen in monitor: ontwikkelingen bestand en 2. Resultaten werkdienstverlening.
	G4 Divosa Benchmark	Bijlage Divosa-Benchmark.
	Nieuw beschut	Uitstel raadsvoorstel tot na de zomer. Gesprekken met de ADSU-partijen hebben langer geduurd.
31 oktober 2017 ¹⁹¹	Regionale samenwerking	Werken aan regionale strategische agenda. Toezegging RIB hierover en over regionale aanpak jeugdwerkloosheid.
	Realisatie Banenafpraak	Meer mensen met een arbeidsbeperking naar werk begeleid.
	Expertmeeting Mooi Matchen en tevredenheid werkgevers	Toezegging eerste kwartaal 2018 expertmeeting, tevredenheidscijfers WSP Utrecht Midden.
	Onderzoeken	Jaarlijkse onderzoeken en nieuwe onderzoeken waaraan WenI (mee)werkt.
	BUIG 2018	Voorlopig budget 2018 is € 128,055 miljoen, verwacht tekort van € 11,205 miljoen. Toelichting systematiek en aankondiging acties voor verbetering.
	Bestandsontwikkeling 2017	Start 2017: 10.100 huishoudens, prognose 10.200. Lagere instroom in derde kwartaal, wel stijgende instroom statushouders. Uitstroom toegenomen, met name jongeren die een studie of opleiding starten.
7 februari 2018 ¹⁹²	Ontwikkeling bijstandsbestand	Eind 2017: 10.124 huishoudens, lager dan prognose. In 2017 1.139 mensen uitgestroomd naar werk, doelstelling (1.000) behaald. Van uitstroom 2016 was 84% na een jaar nog steeds bijstandsonafhankelijk.
	Opgespoorde bijstandsfraude	Bedrag € 490.000, lager dan streefwaarde € 700.000.
	Werkgeversbonussen	Eind 2017 twee bonussen geïntroduceerd: Plusbonus en Duurzaamheidsbonus.
	Moties en toezeggingen	Dienstverlening aan werkzoekenden /Van deeltijd naar voltijd. Start in oktober 2017 met Buig impulslijn./ Hoogte premie arbeidsinschakeling Flex tensie./ Scenario's bij verhoging premie van € 2 naar € 4.

¹⁹⁰ Gemeente Utrecht (6 september 2017). *Dashboard Werk en Inkomen tweede kwartaal 2017*. Kenmerk 4729488. Bijlage 1. *Dashboard tweede kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017 2^e kwartaal*.

¹⁹¹ Gemeente Utrecht (31 oktober 2017). *Dashboard Werk en Inkomen derde kwartaal 2017*. Kenmerk 4905059. Bijlage 1. *Dashboard derde kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017 3^e kwartaal*.

¹⁹² Gemeente Utrecht (7 februari 2018). *Dashboard Werk en Inkomen vierde kwartaal 2017*. Kenmerk 5067649. Bijlage 1. *Dashboard vierde kwartaal 2017 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2017 4^e kwartaal*.

16 mei 2018 ¹⁹³	Ontwikkeling bijstandsbestand	Start 2018: 10.124 huishoudens, stijging eerste kwartaal naar 10.143. In- en uitstroom verbeteren.
	Opgespoorde bijstandsfraude	Met € 40.000 lager dan prognose van € 700.000.
	Doelgroep inwoners met een arbeidsbeperking	Eenmalige uitvraag Doelgroepregister Banenafpraak: 1.391 Utrechters opgenomen, 753 onder de Wsw, 104 in register via Praktijkroute, 363 met indicatie, 171 voormalig leerlingen PrO/VSO. Ongeveer 149 niet in beeld, plus inwoners buiten het register. 191 jongeren met een arbeidsbeperking: opgenomen als indicator in het <i>Dashboard Werk en Inkomen</i> .
	RIB evaluatie Impulslijnen vermindering tekort BUIG	Toezegging rond de zomer een RIB om te informeren over de resultaten.
	Toezeggingen	Tandarts op school voor kinderen in armoede. Ondersteuning bij invullen digitale formulieren. Extra voorwaarden werkervaringsplaatsen bij subsidieverstrekking.
25 september 2018 ¹⁹⁴	Ontwikkelingen bijstandsbestand	Daling naar 9.994 huishoudens, mede door de aantrekkende economie. Instroom gedaald met 15%, ook van jongeren. Lichte stijging instroom statushouders. Uitstroom toegenomen door mensen aan het werk of gestart met een opleiding, ook beëindiging door niet voldoen aan inlichtingenplicht. Financieel waarschijnlijk gunstig, maar afhankelijk van tweede halfjaar en definitieve budget.
	Privacy en rapportage Social Return	Vanwege privacy sinds december 2017 geen registratie resultaten. Nu weer geanonimiseerd. Vanaf <i>Dashboard</i> derde kwartaal weer opgenomen.
	Duurzaamheid gerealiseerde banen Banenafpraak	Netto 13 banen in de regio Midden-Utrecht in het eerste kwartaal erbij, 233 baan weer verloren. Duurzaamheid verbeteren in overleg met werkgevers. Toezegging eind dit jaar informatie over uitvoering aanbevelingen rekenkameronderzoek <i>Beperkt in Beeld</i> .
	Moties en toezeggingen	Motie niet opleggen tegenprestatie. <i>We zetten ons in om al onze werkzoekenden maximaal te laten participeren. Hierbij bieden we maatwerk en houden goed rekening met de mogelijkheden van de werkzoekenden. Hierin past het niet om</i>

¹⁹³ Gemeente Utrecht (16 mei 2018). *Dashboard Werk en Inkomen eerste kwartaal 2018*. Kenmerk 5283868. Bijlage 1. *Dashboard eerste kwartaal 2018 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2018 1^e kwartaal*.

¹⁹⁴ Gemeente Utrecht (25 september 2018). *Dashboard Werk en Inkomen tweede kwartaal 2018*. Kenmerk 5583250. Bijlage 1. *Dashboard tweede kwartaal 2018 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2018 2^e kwartaal*.

		<p><i>werkzoekenden een verplichte tegenprestatie op te leggen.</i></p> <p>Toezegging resultaten revolverend fonds./Toezegging raadsbrief in oktober 2018./Toezegging duurzaamheid uitstroom: in <i>Dashboard</i> inzicht in het aantal inwoners dat instroomt die in de afgelopen zes maanden zijn uitgestroomd, tweede kwartaal 10,2%.</p>
11 december 2018 ¹⁹⁵	Uitgelicht in de Monitor: uitstroom per arrangement	In de Monitor Participatiewet wordt de uitstroom naar werk uitgesplitst naar arrangement. Merendeel is uitgestroomd uit de arrangement 1 en 3, respectievelijk 572 en 192. Aantal mensen dat uit arrangement 4 is uitgestroomd is met 61 beperkt.
	Uitstroom jongeren naar scholing	Tot en met het derde kwartaal 152 jongeren uitgestroomd naar scholing, hoger dan de doelstelling van 50 voor heel 2018. Met name door succesvolle inzet van Back2School voor jonge statushouders.
	Bereik Individuele Inkomenstoeslag gestegen	Door gerichte communicatie wordt de regeling bekender, het aantal verstrekkingen hoger dan verwacht.
	Vaker schulden saneren	Vanaf 2019 koopt de gemeente vaker schulden van inwoners af met een saneringskrediet. De verwachting is dat het verminderen van stress positieve effecten heeft op het pakken van kansen richting werk of school, de opvoeding van kinderen en de gezondheid.
	Onderzoek naar de toegankelijkheid schuldhulpverlening	Onderzoek van de Nationale ombudsman wordt toegelicht. Daarin komen de uitgangspunten, landelijke en lokale bevindingen en de reactie op de rapporten aan de orde.
	Jaarrekening 2017 UW Holding B.V.	Aangegeven wordt dat de accountantscontrole bij UW Holding B.V. over 2017 moeizaam verlopen is in vergelijking met voorgaande jaren. Na correcties bedraagt het tekort € 0,5 mln. en het eigen vermogen wordt gecorrigeerd met € 0,6 mln. UW krijgt in 2018 een aanvullende Wsw-subsidie van € 0,3 mln.
	Moties en toezeggingen	<p>Motie “aandragen kandidaten bij het UWV” vraagt om een extra indicator van het aantal kandidaten dat de gemeente aandraagt bij het UWV voor advies beschut werk. Voorstel is om het aantal geplaatste werknemers als indicator op te nemen.</p> <p>Per abuis is in de dashboardbrief tweede kwartaal 2018 voor oktober 2018 uitgebreidere informatie</p>

¹⁹⁵ Gemeente Utrecht (11 december 2018). *Dashboard Werk en Inkomen derde kwartaal 2018*. Kenmerk 5783103. Bijlage 1. *Dashboard derde kwartaal 2018 Werk en Inkomen*. Bijlage 2. *Monitor Participatiewet 2018 3^e kwartaal*.

		toegezegd over de resultaten van het revolverend fonds. In het derde kwartaal van 2019 wordt de Raad geïnformeerd over de voorlopige eindresultaten, belangrijkste aandachtspunten en leerpunten van de Social Impact Bonds.
--	--	--

Bron: Rekenkamer Utrecht, o.b.v. raadsbrieven gemeente Utrecht Werk en Inkomen, 2017-2018.

Tabel B. Overzicht belangrijke ontwikkelingen raadsbrieven MO, ontvangen door de Raad in 2017 en 2018

Datum	Onderwerpen	Inhoud
18 april 2017 ¹⁹⁶	Sociale Basis	<p>Speerpunten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vergroten maatschappelijke participatie van mensen met een beperking 2. Stimuleren vrijwillige inzet sociaal kwetsbare bewoners 3. Innovatie in de sociale basis 4. Behoud van krachtige initiatieven. <p>Sociale prestatie: nieuwe locatie in Nieuw-Hoograven.¹⁹⁷</p>
	Inwoners- en cliëntparticipatie	<p>Team Meetellen; panel van kwetsbare inwoners met een (O)GGZ achtergrond is gegroeid naar 350 leden. In 2016 uitkomsten van onderzoek naar betaald werk en vrijwilligerswerk gepresenteerd aan MO en WenI. Power by Peers; organisatie die mensen helpt om te ondernemen ook al hebben ze een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Enkelen zijn uitkeringsonafhankelijk, anderen zetten stappen in die richting.</p>
	Buurteams	<p>Bereik nam in 2016 toe. Sociaal heeft een incidentele subsidie – uitbreiding 14 fte – gekregen, voor 2017 en 2018 omgezet in een flexibel budget. Afspraken over prioriteiten reguliere subsidieopdracht, uit te werken ontwikkelopgaven, en aansluiting van MBO-teams.</p> <p>Uitgangspunt werkwijze: activering, versterken eigen netwerk, versterken eigen kracht, één gezin/één plan/ één hulpverlener.</p>

¹⁹⁶ Gemeente Utrecht (18 april 2017). Raadsbrief *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen*. Kenmerk 4406234. Met als bijlage: *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen*. April 2017.

¹⁹⁷ Uit de toelichting in de voortgangsrapportage: een wijkronde uit zomer 2016 bleek behoefte aan een extra voorziening sociale prestatie gericht op mensen met een licht verstandelijke beperking of lichte GGZ-problemen. Ondersteuning bij het zinvol invullen van de dag. Uitgevoerd door Inaya zorg, Abrona, De Wilg, Wij3.0 en Reinaerde. Behoefte is opgemerkt door Buurteam, Sociaal Makelaars en zorgaanbieders zelf.

	Factsheet	Aantallen en bereik, kwaliteit (waaronder klanttevredenheid buurtteam), en verhouding ZIN/PGB.
25 mei 2018 ¹⁹⁸	Clïëntervaringsonderzoek	Wmo: resultaten niet uit te splitsen naar specifieke vormen van ondersteuning. Panel meetellen: ervaringen met buurtteams.
	Activering	Ingezet op betere aansluiting van het activeringsaanbod op de ondersteuningsbehoefte per buurt. Aanbieders sociale prestatie en dagondersteuning hebben met elkaar op buurtniveau wijkanalyse en plan gemaakt. 3.600 deelnemers doen mee in Sociale Prestatie. 2.000 werken mee in de Sociale Prestatie 360 bijzondere vrijwilligers voor wie het groepsaanbod niet voldoende uitdaging meer biedt. Ontwikkeling in aanbod: bijzondere vrijwilligers, ideeën van deelnemers, arbeidsmatige activering pilot OpMaat, toewijzing buurtteam verbeterd, betere aansluiting aanbod arbeidsmatige activering.
	Integrale aanpak jongvolwassenen	Meer integrale aanpak problematiek jongvolwassenen (tussen 16 en 27 jaar) zonder startkwalificatie. Kernteam vanuit Jeugd en Meedoen, Onderwijs, Werk en Inkomen, Wonen, Leerlingzaken en Veiligheid voor ontwikkelen aanpak.
	Factsheets	Meedoen – Buurtteam Sociaal Meedoen – Individuele begeleiding. Meedoen – Thuisbegeleiding Meedoen – Arbeidsmatige activering. Bereik iets toegenomen in 2017, maar minder dan verwacht, soms lange wachttijden. Meedoen – Dagbegeleiding Meedoen – Beschermd wonen

Bron: Rekenkamer Utrecht, o.b.v. Voortgangsrapportages gemeente Utrecht Meedoen naar Vermogen, 2017-2018.

¹⁹⁸ Gemeente Utrecht (25 mei 2018). Raadsbrief *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen 2017*, kenmerk 5356184. Met als bijlage: *Voortgangsrapportage Meedoen naar Vermogen 2017*.

BIJLAGE 7 ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Methoden van onderzoek

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen heeft de rekenkamer de volgende methoden gebruikt om gegevens te verzamelen:

- ◆ Analyse van documenten, zoals beleidsnota's, raads- en commissiebrieven, P&C documenten, voortgangsrapportages, wet- en regelgeving, onderzoeksrapporten, evaluaties, klanttevredenheidsonderzoeken en wetenschappelijke publicaties.
- ◆ Analyses van gegevens over het klantenbestand: instroom, uitstroom, bestand per kwartaal met uitsplitsingen naar leeftijd, opleidingsniveau, taalvaardigheid, uitkeringsduur, inkomsten uit werk, en statushouder of niet. Afzonderlijke analyse op informatie in de interne bestandsanalyses van WenI van 2^e kwartaal 2017 tot met 2^e kwartaal 2018.
- ◆ Analyses van gegevens over inzet van instrumenten en resultaten die bereikt worden, met specifieke aandacht voor de uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Daarnaast informatie over de resultaten van wijk- en werkcontactdagen uit de verschillende registraties opgevraagd.
- ◆ Analyse van financiële informatie uit openbare bronnen (circulaires rijksoverheid, Programmabegrotingen, Jaarstukken, Voorjaarsnota's/ bestuursrapportages) en interne informatie van de gemeente (bestedingsplannen en boekingen/uitgavenregistraties per arrangement).
- ◆ Interviews met de betrokken organisatieonderdelen bij de gemeente: in hoofdzaak Werk en Inkomen, Maatschappelijke Ondersteuning/Meedoen naar Vermogen, en het Werkgeversservicepunt. Startgesprek en tussentijds overleg over de opzet en voortgang van het onderzoek. In de interviews is met name ingegaan op ontwikkelingen in de doelgroep, beleid en uitvoering, de interne en externe samenwerking, en de effecten en prestaties.
- ◆ Interviews met 14 van de 15 samenwerkingspartners van Aan De Slag in Utrecht (ADSU). Alleen bij Jellinek is geen interview afgenomen. Buiten het netwerk hebben vier interviews plaatsgevonden met kleine aanbieders van met name arbeidsmatige activering en sociale prestatie. In deze interviews zijn als belangrijkste onderwerpen ontwikkelingen in de doelgroep, samenwerking met de gemeente, samenwerking met andere partijen en de effecten en prestaties aan de orde gesteld.
- ◆ Meelopen met medewerkers van Werk en Inkomen in de Wijk op 12 en 21 december 2017 (in de verkenningsfase van het onderzoek), bij de wijkcontactdag op 22 februari 2018 in Overvecht, en de werkcontactdagen van 24 april en 13 november 2018 in het Muntgebouw. Bij de werkcontactdagen zijn korte gesprekken gevoerd met aanwezige samenwerkingspartners.
- ◆ Bezoek aan de informatiemarkten in Shopping Center Overvecht op de zaterdagen 1 juli 2017 (in de verkenningsfase) en 30 juni 2018. Korte gesprekken gevoerd met medewerkers van de gemeente, samenwerkingspartners en aanwezige potentiële werkgevers.

- ◆ Telefonische enquête onder uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. In totaal is bij 724 uitkeringsgerechtigden de enquête volledig afgenomen. Hierop wordt later uitgebreider ingegaan.
- ◆ Verdiepende gesprekken met 14 uitkeringsgerechtigden uit het totaalbestand van de telefonische enquête. Deze gesprekken hebben face-to-face bij de uitkeringsgerechtigden thuis, of op een ‘neutrale’ locatie plaatsgevonden. Ook hier wordt later nog uitgebreider op ingegaan.

Afbakening van het onderzoek

- ◆ De documenten en gegevens die in het onderzoek zijn geanalyseerd hebben betrekking op het Utrechtse lokale en regionale beleid. Het betreft kerndocumenten van het beleid (zoals de kadernota en het uitwerkingsplan Werken aan Werk en vervolgdokument) en specifieke bronnen over de aanpak voor uitkeringsgerechtigden in de arrangementen 3 en 4. Ook relevante landelijke onderzoeksresultaten en documenten van De Tweede Kamer, VNG, Ministerie van Sociale Zaken, Sociaal en Cultureel Planbureau, UWV en samenwerkingspartners van de gemeente Utrecht zijn bestudeerd.
- ◆ Het onderzoek richt zich op de uitkeringsgerechtigden met een loonwaarde onder de 50%. In Utrecht vallen deze uitkeringsgerechtigden onder arrangement 3 (30-50% loonwaarde) of arrangement 4 (0-50%). In andere gemeenten wordt gebruik gemaakt van andere categorieën, bijvoorbeeld van de Participatieladder.¹⁹⁹ Op de Participatieladder komen de treden 1 (geïsoleerd), 2 (sociale contacten buitenshuis), 3 (deelname aan georganiseerde activiteiten) en 4 (onbetaald werk) overeen met de arrangementen 3 en 4 in Utrecht.
- ◆ Het onderzoek richt zich vooral op de middelen, prestaties en effecten in 2017 en de eerste helft van 2018. Van het beleid zijn het vigerend beleid en maatregelen die op dit moment nog van kracht zijn meegenomen, ook als zij al voor 2017 zijn ingegaan.
- ◆ Voor de omvang en samenstelling van de doelgroep is een langere periode geanalyseerd. Er is niet verder teruggekeken dan 1 januari 2015, omdat dat de datum is waarop de Participatiewet van kracht werd en het gemeentelijk bestand volgens het nieuwe beleid werd ingedeeld.
- ◆ In de telefonische enquête en de daaropvolgende verdiepende gesprekken hebben we ons vooral gericht op de meest recente ervaringen. Dit om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de actuele dienstverlening.

Analyse registraties

De omvang van het bijstandsbestand kan op verschillende manieren worden vastgesteld en gemonitord. In het *Dashboard Werk en Inkomen* en de *Monitor Participatiewet* worden ontwikkelingen gepresenteerd in het aantal huishoudens dat een uitkering ontvangt. Informatie en monitoren van ontwikkelingen in het bijstandsbestand hebben daarmee betrekking op de uitkeringen. Informatie over

¹⁹⁹ Zie bijvoorbeeld <http://watwerktstudio.nl/view.cfm?template=instrumentPdf&id=32> voor aanvullende informatie.

dienstverlening en de relatie met arrangementen gaat over personen.²⁰⁰ Daarnaast wordt in de analyses van het klantenbestand – bestemd voor intern gebruik door het managementteam en de teams van WenI – ook nog onderscheid gemaakt naar hoofdaanvrager. De hoofdaanvrager is de persoon die de aanvraag voor de uitkering heeft ingediend samen met een partner.

Omdat het rekenkameronderzoek zich vooral ook richt op de dienstverlening heeft Rekenkamer Utrecht gebruik gemaakt van gegevens op persoonsniveau. Met de cijfers uit de registraties op persoonsniveau ontstaat daarmee ook een volledig inzicht in de persoonskenmerken van alle uitkeringsgerechtigden. Dit sluit het beste aan bij de uitgevoerde telefonische enquête waarbij op persoonsniveau een steekproef is getrokken en een vragenlijst is afgenomen.²⁰¹ Dit alles betekent dus wel dat de gepresenteerde aantallen hoger zijn dan in de openbare raadsinformatie, omdat in een deel van de huishoudens meerdere personen aanwezig zijn.

Steekproef

Voor de telefonische enquête onder uitkeringsgerechtigden is een aselechte steekproef getrokken uit de gemeentelijke registratie van uitkeringsgerechtigden op het moment eind maart 2018. De bruto steekproef betreft 1.500 uitkeringsgerechtigden die op dat moment waren ingedeeld in arrangement 3 en eveneens 1.500 in arrangement 4. Uitkeringsgerechtigden die onder het team dak- en thuislozen vielen, in een instelling verbleven of geen vaste woon- of verblijfplaats hadden zijn buiten de steekproef gelaten.

De uitkeringsgerechtigden uit de steekproef hebben een uitnodigingsbrief ontvangen van de rekenkamer. Daarnaast is in de nieuwsbrief van Werk en Inkomen (*Werk en Inkomen Nieuws*) melding gemaakt van het onderzoek. In de uitnodigingsbrief is het doel van het onderzoek toegelicht en is aangegeven dat meedoen voor uitkeringsgerechtigden die zijn uitgenodigd niet verplicht was. Daarnaast is vermeld dat de gegeven antwoorden anoniem verwerkt zouden worden en dat meedoen geen gevolgen heeft voor de uitkering of dienstverlening van de gemeente aan de uitkeringsgerechtigde.

Het afnemen van de telefonische enquête is in opdracht van Rekenkamer Utrecht uitgevoerd door I&O Research B.V. in de periode 12 april tot en met 5 juni 2018. Zij hebben van de rekenkamer een werkinstructie ontvangen en ter voorbereiding ook informatie over het beleid en de uitvoering rondom werk en activering in Utrecht. Daarnaast zijn de instrumenten en activiteiten die voor arrangementen 3 en 4 worden ingezet – na inhoudelijke afstemming met de gemeente Utrecht – nader toegelicht aan de interviewers.

²⁰⁰ Gemeente Utrecht (6 december 2018). *E-mail*.

²⁰¹ In sommige situaties kan sprake zijn van meerdere uitkeringen op 1 adres.

Vragenlijst

De vragenlijst van de telefonische enquête is vooraf besproken met de cliëntenraad Participatiewet en het Panel Meetellen. Ook de gemeente is in de gelegenheid gesteld om op de conceptvragenlijst te reageren. De vragenlijst is vervolgens in 5 proefgesprekken in het bijzijn van de rekenkamer getest en op een aantal punten aangepast om het afnemen ervan zo goed mogelijk te laten verlopen. Ook is de mogelijkheid aan respondenten geboden om de vragenlijst met een tweetalige-interviewer in het Engels, Turks, Marokkaans, Berbers of Arabisch te beantwoorden.

Respons

In arrangement 3 hebben 370 uitkeringsgerechtigden aan de telefonische enquête meegewerkt (respons 24,7%), en 354 in arrangement 4 (respons 23,6%). Ongeveer een derde van de respondenten heeft geweigerd deel te nemen. De rekenkamer heeft een analyse uitgevoerd naar de respons en non-respons op de kenmerken geslacht, spreektaal, taalbeheersing, uitkeringsduur, leeftijd en opleidingsniveau. Daaruit blijkt dat de respondenten op deze kenmerken grotendeels overeenkomen met de uitkeringsgerechtigden in de bruto steekproef.

Betrouwbaarheid

De uitkomsten van de enquête hebben een betrouwbaarheid van 95% en een foutmarge van 5%. Betrouwbaar wil zeggen dat als het onderzoek op dezelfde wijze wordt herhaald, er ongeveer dezelfde uitkomsten uitkomen.²⁰² De uitkomsten van het onderzoek zijn uitgesplitst naar arrangement. Het aantal respondenten is voldoende om op het niveau van arrangement betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

Privacy

Voor de uitwisseling van persoonsgegevens met het onderzoeksbureau zijn een *bewerkersovereenkomst* en een *verklaring gebruik gegevens* opgesteld. De rekenkamer heeft alleen geanonimiseerde antwoorden ontvangen. Respondenten die bereid waren tot een vervolgspraak met Rekenkamer Utrecht, hebben hier expliciet toestemming voor gegeven in de telefonische enquête en hun telefoonnummer of e-mailadres verstrekt. Na afloop van het onderzoek worden alle persoonsgegevens door het onderzoeksbureau vernietigd.

Uitkomsten

De analyse op de uitkomsten van de telefonische enquête heeft de rekenkamer zelf uitgevoerd. Per vraag zijn een of meerdere tabellen opgenomen in het tabellenboek die als aparte internetbijlage openbaar is gemaakt.

²⁰² Een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een foutmarge van 5% betekent dat wanneer het onderzoek 100 keer wordt uitgevoerd, de uitkomsten in 95 van de 100 keer 5% of minder van elkaar afwijken.

Verdiepende gesprekken

Van de 267 respondenten in de telefonische enquête die hebben aangegeven bereid te zijn om persoonlijk met de rekenkamer in gesprek te gaan, zijn er 31 benaderd om een afspraak in te plannen. Ongeveer de helft zag bij nader inzien af van een persoonlijk gesprek, in de meeste gevallen om persoonlijke redenen (ziek, geen tijd, geen zin, geen geschikt moment, andere verplichtingen). Met 14 personen is in periode 22 mei tot en met 23 augustus een gesprek gevoerd bij de uitkeringsgerechtigde thuis, op het stadhuis of op een nader door de respondent bepaalde locatie.

De rekenkamer heeft gestreefd naar zoveel mogelijk variatie in de verdiepende gesprekken. Aandachtspunten in de selectie van respondenten waren leeftijd, opleidingsniveau, motivatie en duur in de bijstand. Er zijn verdiepende gesprekken gevoerd met 8 mannen en 6 vrouwen, variërend in leeftijd van 30 tot met 61 jaar, van geen onderwijs tot wetenschappelijk onderwijs, 8 met een Nederlandse achtergrond/ 6 (niet-) westers, en van 1,5 jaar tot 16 jaar in de bijstand. De helft van de respondenten had in de telefonische enquête aangegeven (weer) aan het werk te willen, 3 wilden dit niet en 4 respondenten zeiden het niet te weten.

In de verdiepende gesprekken is nader ingegaan op 3 hoofdonderwerpen:

- ◆ De ondersteuning die de respondenten van de gemeente, het buurtteam en samenwerkingspartners reeds hadden ontvangen.
- ◆ Hun ondersteuningsbehoefte voor de toekomst.
- ◆ De contacten en tevredenheid over de dienstverlening en welke verbeteruggesties de respondenten daarbij hebben.

De resultaten van de verdiepende gesprekken zijn anoniem verwerkt en de belangrijkste uitkomsten zijn beschreven in de nota van bevindingen.

De Rekenkamer van de gemeente Utrecht beoogt met haar onderzoek een bijdrage te leveren aan de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen. Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.