

RAPPORT

De Haagse re-integratieaanpak 2018-2020 onderzocht

Onderzoek naar de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak in de periode 2018 tot en met 2020 en hoe deze verder versterkt kan worden.

8 augustus 2022

RAPPORT

De Haagse re-integratieaanpak 2018-2020 onderzocht

Bram Berkhout
Irene van Eldik
Martin Heekelaar
Wouter Verbeek
Paul Schenderling
Mark van der Staaij
Kevin Tjoe Ny

8 augustus 2022

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	5
--	----------

HOOFDSTUK 1

Onderzoek naar de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak	11
--	-----------

1.1 Aanleiding	11
1.2 Onderzoeksdoelen, hoofdvraag en deelvragen	11
1.3 Keuze voor de realistische evaluatiebenadering	13
1.4 Uitwerking onderzoeksopzet	14
1.5 Hoe is de rest van deze rapportage opgebouwd?	17

DEEL 1

Het Haagse re-integratiebeleid in opzet	18
--	-----------

HOOFDSTUK 2

De beleidstheorie achter de Haagse re-integratieaanpak	19
---	-----------

2.1 Inleiding	19
2.2 Beoogde maatschappelijke effecten	19
2.3 Ingezetste interventies en veronderstelde werkzame mechanismen	21
2.5 Tot slot: de bredere beleidscontext in Den Haag	29

DEEL 2

Resultaten van de interne validatie	31
--	-----------

HOOFDSTUK 3

Bereik, tussentijdse uitval en routeduur	32
---	-----------

3.1 Bereik re-integratieaanpak	32
3.2 Inhoud van de unieke routes	32
3.3 Beëindigingsredenen van unieke routes	33
3.4 Routeduur	34

HOOFDSTUK 4

Doelbereik	35
-------------------------	-----------

4.1 Doel 1. Uitstroom naar zo regulier mogelijk werk	35
4.2 Doel 2. Realiseren van duurzame uitstroom	36
4.3 Doel 3. Bieden van werk- en ontwikkelkansen aan een brede doelgroep	38
4.4 Vergelijking met andere G4-gemeenten	39

HOOFDSTUK 5

Mechanismen van effect in de praktijk	43
--	-----------

5.1 Algemene beelden over de uitvoering van het beleid	43
5.2 Beoogde mechanismen werkzoekendendienstverlening in de praktijk	48
5.3 Beoogde mechanismen matching in de praktijk	53
5.4 Beoogde mechanismen werkgeversdienstverlening in de praktijk	56
5.5 Onze beoordeling van de mechanismen van effect in de praktijk	59

HOOFDSTUK 6

Invloed van contextfactoren in 2018 tot en met 2020	61
--	-----------

6.1 De arbeidsmarkt in de Haagse regio	61
6.2 Invloed van COVID-19 op de arbeidsmarkt in de Haagse regio	62
6.3 Impact van COVID-19 op uitvoering Haagse re-integratieaanpak	63

HOOFDSTUK 7

De kosten van de Haagse re-integratieaanpak in 2018-2020	64
---	-----------

7.1 Welke uitgaveninformatie hebben we geanalyseerd?	64
7.3 Nadere analyses op basis van werkelijke re-integratie-uitgaven	66

DEEL 3

Resultaten van de externe validatie	68
--	-----------

HOOFDSTUK 8

De Participatiewet vanuit een landelijk perspectief	69
--	-----------

8.1 Aanleiding tot invoering van de Participatiewet	69
8.4 Bijstandsafhankelijkheid	73

HOOFDSTUK 9

Landelijke inzichten over effectieve re-integratietrajecten	77
--	-----------

9.1 Inzichten uit de literatuur over werkzame re-integratieaanpakken	77
9.2 Opbrengst expertmeetings met wetenschappers en landelijke experts	80

DEEL 4

Conclusies en lessons learned	82
--	-----------

HOOFDSTUK 10

Conclusies en aanbevelingen	83
--	-----------

10.1 Onze conclusies	83
----------------------------	----

10.2 Beantwoording van de hoofdvraag	87
--	----

10.3 Onze belangrijkste leerpunten uit de externe validatie	87
--	----

10.4 Onze aanbevelingen met betrekking tot de werkwijze van DHW	88
--	----

BIJLAGEN**BIJLAGE 1**

Geraadpleegde literatuur	91
---------------------------------------	-----------

BIJLAGE 2

Lijst geïnterviewde partijen.....	93
--	-----------

BIJLAGE 3

Bijlage 2. Methodologische verantwoording CBS-analyse.....	94
---	-----------

Deelnemers expertsessies 18 en 25 mei 2022	95
---	-----------

BIJLAGE 5

Samenstelling klankbord- en begeleidingsgroep	96
--	-----------

Bestuurlijke samenvatting

Den Haag Werkt (DHW)¹ is het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente. Samen met werkgevers en verschillende andere partners uit de stad begeleidt de organisatie inwoners die al lang geen werk hebben en vaak een bijstandsuitkering ontvangen naar een baan of een opleiding. In opdracht van de gemeente heeft Berenschot onderzocht hoe effectief de Haagse re-integratieaanpak was in de periode 2018 tot en met 2020. Met ons onderzoek wordt invulling gegeven aan de motie die de Haagse gemeenteraad op 11 februari 2021 aannam.

Voor de beantwoording van de hoofd- en de deelvragen van het onderzoek hebben we in de periode van 15 december 2021 tot en met 9 juni 2022 diverse onderzoeksmethoden ingezet, namelijk: documentenstudie, (groeps)interviews, analyse van kwantitatieve data (zowel interne data van DHW als microdata van het CBS) en expertmeetings met landelijke experts en wetenschappers. De (groeps)interviews zijn gehouden met alle bij de Haagse re-integratieaanpak betrokken stakeholders, namelijk direct uitvoerenden van DHW, beleidsmedewerkers van het Ministerie van SZW en DHW, ex-werknemers van DHW, (ex-)deelnemers aan re-integratietrajecten van DHW, direct betrokken werkgevers en de overige samenwerkingspartners van DHW in de stad.

Conclusies op basis van onderzoeksbevindingen

In hoofdstuk 2 van dit rapport is uiteengezet hoe in de evaluatieperiode het re-integratiebeleid van de gemeente in elkaar stak (doelen en de beoogde mechanismen om die te realiseren). We beschrijven vervolgens in de hoofdstukken 3 tot en met 9 de bevindingen uit onze interne en externe validatie van de feitelijke inzet en de opbrengsten van de Haagse re-integratieaanpak over de periode 2018 tot en met 2020.

Op basis van een overkoepelende analyse van het totale met ons onderzoek verkregen feiten- en meningencomplex zijn we als onderzoekers tot de volgende conclusies gekomen:

Brede beleidsambitie. Onze beleidsreconstructie (zie hoofdstuk 2) maakt duidelijk dat er over de periode 2018 tot en met 2020 drie maatschappelijke effecten beoogd werden met de uitvoering van het Haagse re-integratiebeleid: (1) uitstroom naar zo regulier mogelijk werk, (2) het bieden van werk- en ontwikkelkansen voor iedereen, en (3) het creëren van duurzaam werk (langer dan twaalf maanden) op een inclusieve arbeidsmarkt. Om deze maatschappelijke effecten te bewerkstelligen, is ervoor gekozen om bij de uitvoering van het beleid enerzijds een brede groep van kandidaten samen te stellen en een deel ervan zo duurzaam mogelijk uit te plaatsen en anderzijds kandidaten direct te matchen met beschikbare vacatures of werkervaringsplekken bij werkgevers. Dit laatste is onder andere te realiseren door intensief in te zetten op werkgeversdienstverlening. Zowel aan de ontwikkelingskant als aan de kant van de matchings- en werkgeversdienstverlening hebben wij in de beleidsstukken bewuste keuzes teruggevonden om te streven naar interventies waarvan vooraf verwacht werd dat deze zouden bijdragen aan de geformuleerde doelen. De (wetenschappelijke) onderbouwing van deze keuzes hebben we niet (altijd) kunnen reconstrueren.

Het ontstaan van Den Haag Werkt. Tot en met 2019 stonden de Haeghe Groep en het Werkgeversservicepunt van de gemeente Den Haag samen garant voor de uitvoering van re-integratiedienstverlening. Per 1 januari 2020 zijn de twee onderdelen opgegaan in Den Haag Werkt en dit werk- en ontwikkelbedrijf voert nu als één organisatie de re-integratiedienstverlening uit in Den Haag, waarin nog steeds wordt samengewerkt met werkgevers en overige partners uit de stad. De doorgevoerde reorganisatie heeft de werking en de effecten van het Haagse re-integratiebeleid volgens ons deels beïnvloed, zoals we hiernavolgend zullen betogen.

¹ Voor 2020 werd de Haagse re-integratieaanpak uitgevoerd door de Haeghe Groep en het Werkgeversservicepunt van de gemeente Den Haag. Beide organisaties zijn per 1 januari 2020 opgegaan in Den Haag Werkt.

Het bereik van de Haagse re-integratieaanpak.

Den Haag kent in totaal 154 afzonderlijke soorten basisvoorzieningen en 179 soorten flankerende voorzieningen. In de periode 2018 tot en met 2020 hebben in totaal 19.172 kandidaten gebruikgemaakt van deze voorzieningen. Deze kandidaten hebben elk een eigen re-integratieroute gevolgd met de inzet van één of meer re-integratievoorzieningen. In totaal gaat het voor de groep van 19.172 bij re-integratie betrokken kandidaten om 21.039 unieke routes. Sommige kandidaten hebben meer dan één route gevolgd, bijvoorbeeld omdat ze na initiële uitstroom weer terug in de uitkering zijn gekomen. In de 21.039 unieke routes zijn in totaal 73.107 basis- of flankerende voorzieningen ingezet.

Beoogde maatschappelijke effecten bereikt. Kijken we naar de maatschappelijke effecten die Den Haag in de periode 2018 tot en met 2020 beoogde te bereiken, dan stellen wij vast dat deze alle drie min of meer zijn bereikt.

1. *Uitstroom naar zo regulier mogelijk werk.*

In de periode 2018 tot en met 2020 werden 19.172 kandidaten in 21.039 unieke routes (re-integratietrajecten) door DHW ondersteund in hun re-integratie. Van deze 21.039 unieke routes waren er op het moment van onze analyse 18.642 beëindigd. Verreweg de twee belangrijkste beëindigingsredenen voor deze groep zijn uitstroom naar werk (47%) en het tussentijds stopzetten van een route (32%). Kijken we naar de groep die uitgestroomd is naar werk, dan concluderen we dat de ambitie om deelnemers uit te laten stromen naar zo regulier mogelijk werk in belangrijke mate gerealiseerd is. Van de groep kandidaten die in de periode 2018 tot en met 2020 aan Haagse re-integratietrajecten heeft deelgenomen en is uitgestroomd naar een baan, is in 2018 72% en in 2020 84% uitgestroomd naar een reguliere baan. Binnen de groep deelnemers die uitstroomt naar een baan, is de uitstroom naar een zo regulier mogelijke baan over de onderzochte jaren toegenomen.

Kijken we naar het soort reguliere banen waarnaar kandidaten zijn uitgestroomd, dan gaat het in 84% om banen met een flexibel arbeidsmarktcontract (stagiair, uitzendkracht, tijdelijke contracten of oproepkracht). Bij de overige 16% gaat het om banen met een vast arbeidsmarktcontract. Het werken op basis van flexibele contracten past in onze beleving bij hoe momenteel voor grote groepen Nederlanders de arbeidsmarkt werkt.

2. *Werk- en ontwikkelkansen voor iedereen.*

De gemeente heeft in de periode 2018 tot en met 2020 daadwerkelijk een brede groep Hagenaars bediend met de re-integratiedienstverlening. Het gaat hier zowel om uitkeringsgerechtigden als om niet-uitkeringsgerechtigden (zogenoemde Nuggers), maar ook om deelnemers met een korte en lange verblijfsduur in de uitkering. Ook zijn de deelnemers bediend met een arbeidsbeperking, al valt het precieze aantal daarvan niet te bepalen op basis van de aan ons beschikbaar gestelde data.

3. *Duurzaam uit de uitkering (maximaal twaalf maanden geen bijstand in Den Haag).*

Bij deze groep deelnemers die uitgestroomd is naar een reguliere baan blijkt verder uit onze analyses dat 82% na twaalf maanden niet opnieuw een uitkering van de gemeente Den Haag ontvangt. De doelstelling van duurzame uitstroom naar werk is daarmee ook behaald. Onze analyses tonen wel aan dat de groep die kort in de uitkering zat (maximaal zes maanden) en uitstroomde naar een reguliere baan, procentueel vaker duurzaam uit de uitkering blijft dan de groep die langer in de uitkering zat. Aanvullende analyses van microdata van het CBS tonen aan dat de groep die een jaar uit de Haagse uitkering is gebleven, in de meeste gevallen ook echt nog in een reguliere baan werkzaam is.

Andere drie gemeenten van de G4 selectiever en effectiever bij inzet re-integratie en participatie

Indien gekeken wordt naar bijstandsgerechtigden met een re-integratie- of participatievoorziening in de periode 2018 tot en met 2020, dan doen zich binnen de G4 duidelijke verschillen voor in de mate waarin ondersteunde bijstandsgerechtigden naar werk uitstromen². In Den Haag zit een substantieel groter deel van deze groep binnen de bijstandspopulatie na zes, twaalf en achttien maanden nog in de uitkering dan in de andere drie grote gemeenten. Dit verschil laat zich volgens ons verklaren door een selectie-effect.

De andere G4-gemeenten zijn selectiever dan de gemeente Den Haag in wie ze re-integratie en participatie aanbieden (een veel kleiner deel ontvangt ondersteuning bij re-integratie of participatie), waardoor er met de groep van bijstandsgerechtigden met een re-integratie- en participatievoorziening relatief veel meer uitstroom is gerealiseerd. Het is echter een beleidskeuze van Den Haag om een bredere groep werk- en ontwikkelkansen te bieden.

² Het was voor de analyse voor de G4-gemeenten niet mogelijk om ons te beperken tot alleen de inzet van re-integratievoorzieningen. Zie de toelichting hierop in paragraaf 4.4 van dit rapport

Ook afwijkend beeld voor Den Haag in andere

vergelijkingen met G4. Voor onze studie hebben we ook G4-vergelijkingen uitgevoerd op basis van landelijk beschikbare openbare data over de bijstandsdichtheid, besteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde bijstandsbudget en de inzet van loonkostensubsidies. Dit leverde de volgende inzichten op:

- We zien verschillen tussen de bijstandsdichtheid in enerzijds Amsterdam en Rotterdam en anderzijds Den Haag en Utrecht. Aanvankelijk steeg de bijstandsdichtheid in Den Haag en Utrecht vanaf 2011 sterker dan in Amsterdam en Rotterdam. In Amsterdam en Rotterdam ging de bijstandsdichtheid na 2014 weer omlaag. In Den Haag en Utrecht duurde het tot 2017 voordat de bijstandsdichtheid omlaagging. De daling in Den Haag was relatief sterk en vergelijkbaar met de daling in Rotterdam. We weten dus niet helemaal zeker of dat verklaard wordt uit bewust beleid om instroom in de uitkering te beperken, of dat de lagere instroom (ook) andere redenen heeft. Door een gebrek aan voldoende openbare data (bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de instroom en de uitstroom over dezelfde periode) was het voor ons niet mogelijk om de geschetste verschillen tussen de G4 in de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de tijd nader te analyseren en kwantitatief te verklaren. Wel blijkt uit de interviews dat er mogelijk een verklaring ligt aan de poort. Wij vernamen dat het in Den Haag mogelijk langer duurt dan in andere G4-gemeenten voordat men met een nieuw ingestroomde cliënt het gesprek aangaat over zijn of haar re-integratie naar de arbeidsmarkt. In onze gesprekken met de beleidsmedewerkers en het management is aangegeven dat men dit beeld herkent. Ook blijkt uit onze analyse van het Haagse re-integratiebeleid dat het voor de evaluatieperiode geen expliciet beleidsuitgangspunt was om bij nieuwe cliënten zo snel mogelijk te streven naar re-integratie.
- We zien met name dat Utrecht en Den Haag vanaf 2015 tekorten hebben op het bijstandsbudget. Opvallend is dat het nieuwe verdeelmodel van 2015 in deze twee steden leidde tot flinke tekorten. De impact op Amsterdam en Rotterdam is nauwelijks tot niet waarneembaar.

- Tot slot zien we in de cijfers dat het aantal personen met een loonkostensubsidie in Den Haag met name in 2017 en 2018 sneller steeg dan landelijk gemiddeld. In 2018 was het aantal mensen met een beperking dat in Den Haag aan de slag was bijna gelijk aan het totaal aantal personen met een arbeidsbeperking dat in de raming van het Ministerie van SZW onder de Participatiewet viel. In 2019 zien we echter een daling van dat aantal. In 2020 en 2021 blijft het aantal personen met een beperking dat aan de slag is (optelsom van Wsw en mensen met een loonkostensubsidie) jaarlijks gelijk en het aantal blijft op een hoger niveau dan landelijk. In Den Haag wordt relatief een groot aantal mensen met verminderde loonwaarde aan de slag geholpen met een loonkostensubsidie. In andere G4-gemeenten zien we dat in veel mindere mate.

Uitvoering draagt bij aan doelbereik. Hiervoor is al geconcludeerd dat de maatschappelijke effecten die beoogd waren met de uitvoering van het Haagse re-integratiebeleid bereikt zijn. De vervolgvraag is wat de bijdrage hieraan is geweest van de manier waarop er in de praktijk in Den Haag uitvoering is gegeven aan het opgestelde beleid (eerst door de Haeghe Groep en het Werkgeversservicepunt van de gemeente Den Haag apart, en daarna samen als Den Haag Werkt). Dit hebben we vooral kwalitatief proberen vast te stellen door interviews te houden met (ex-)deelnemers, (ex-)werknemers van DHW, betrokken werkgevers en andere partijen uit stad en regio die betrokken zijn bij de Haagse re-integratie.

Op basis van de inzichten uit deze interviews concluderen wij dat aan zowel de ontwikkelingskant als aan de kant van de matchings- en werkgeversdienstverlening er daadwerkelijk in de periode 2018 tot en met 2020 naar is gestreefd om de meeste van de beoogde interventies uit te voeren. Daarnaast zijn ook de meeste mechanismen tot stand gekomen waarvan vooraf bedacht was dat deze zouden bijdragen aan de geformuleerde beoogde maatschappelijke effecten. Een belangrijke overkoepelende bevinding is dat in de loop van de tijd de focus van de Haagse uitvoering, zoals beleidsmatig voorgesteld, is verlegd van 'inzet op kortste weg naar werk' naar 'tijd voor kandidaatontwikkeling voor duurzamere uitstroom'. Dit geldt ook voor de verschuiving qua uitvoering, zeker door de inzet van de nieuwe functie 'casemanagers arbeidsontwikkeling', om samen met de deelnemers hun re-integratietrajecten zoveel mogelijk op maat in te richten. Dat maakt het aannemelijk dat de uitvoering heeft bijgedragen aan het gerealiseerde doelbereik.

De uitvoering van de Haagse re-integratie kan beter.

Ons onderzoek levert echter ook aandachtspunten op over wat er beter kan en moet in de uitvoering van de Haagse re-integratieaanpak:

- Allereerst valt op dat kandidaten relatief lang in het traject blijven. Bij 85% van de kandidaten duurt een route langer dan drie maanden; bij ongeveer een derde van de routes was de duur achttien maanden of langer. De verklaring hiervoor (ons aangedragen vanuit de uitvoering) is dat dit te maken heeft met wachttijden, omdat deelnemers steeds minder vaak direct kunnen doorstromen naar een vervolgvoorziening. Het valt ons in de cijfers ook op dat relatief veel routes (voortijdig) worden afgebroken; het is de een na belangrijkste reden voor de beëindiging van een route. De cijfers maken ook duidelijk dat deze tussentijdse uitval hoger is onder mensen die bij aanvang van de route al langer in de uitkering zitten: bij mensen die korter dan zes maanden in de uitkering zitten is de uitval zo'n 24%, bij kandidaten die langer dan twee jaar in de uitkering zitten, gaat het om 39%.
- We hebben vastgesteld dat de inzet van taaltrainingen tijdens de evaluatieperiode is toegenomen. Zetten we de gerealiseerde inzet van taaltrainingen in de routes echter af tegen de ruwe schatting van de groep door DHW begeleidde kandidaten met een onvoldoende taalniveau (mogelijk 20 tot 25% van deze groep), dan lijkt er in de evaluatieperiode sprake te zijn geweest van een onvoldoende inzet van taalvoorzieningen. Onvoldoende taalbeheersing wordt in het algemeen gezien als een barrière voor succesvolle re-integratie.
- Kijken we dieper naar hoe de uitvoering van de re-integratiedienstverlening in de evaluatieperiode is verlopen, dan maken vooral de groepsinterviews met uitvoerders duidelijk dat de reorganisatie van 2020 nog niet volledig of juist is geïmplementeerd. Zo is vanuit verschillende perspectieven benoemd dat er zowel kwantitatief als kwalitatief een tekort is aan casemanagers arbeidsontwikkeling, terwijl dit in de nieuwe organisatie-inrichting en vanuit het ontwikkelperspectief van deelnemers juist een spilfunctie is. Uit het onderzoek blijkt ook dat het werk van casemanagers bemoeilijkt wordt doordat zij bij het inrichten van routes uit een erg grote hoeveelheid beschikbare voorzieningen kunnen kiezen, waarvan vaak niet (goed) bekend is voor welke kandidaten en onder welke omstandigheden ze effectief zijn.

Uitvoerders die betrokken zijn bij matching en werkgeversdienstverlening geven aan dat zij in hun werk nu belemmerd worden door het kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitsprobleem in het casemanagement. Het is hun praktijkervaring dat er hierdoor veel te weinig kandidaten vanuit ontwikkeling doorstromen. De accountmanagers van de gemeenten kunnen daardoor beschikbare vacatures en begeleidingstrajecten bij werkgevers minder goed vervullen.

- Een andere opgedane indruk over hoe het re-integratiebeleid in de periode 2018-2020 is uitgevoerd, is dat er door de uitvoerders niet altijd gehandhaafd wordt op het naleven van re-integratieverplichtingen door de kandidaten. Uit verschillende in- en externe gesprekken komt een beeld naar voren dat ongemotiveerde uitkeringsgerechtigden zich hierdoor in Den Haag te eenvoudig afzijdig kunnen houden van re-integratie (en daarmee mogelijk uitstroom uit de uitkering).
- Wat tot slot opvalt, is dat de gemeente erg ambitieus is met het inzetten van nieuw beleid. Het risico is dat eerder ingevoerd beleid niet de tijd heeft om voldoende uit te kristalliseren en tot wasdom te komen. De uitvoering moet dan relatief nieuw beleid implementeren, terwijl deze niet altijd de ruimte heeft om al eerder ingevoerd beleid steeds beter te gaan uitvoeren; de zogenaamde PDCA-cyclus wordt niet altijd volledig doorlopen.

Invloed COVID-19. Tot slot concluderen we dat COVID-19 een negatieve impact heeft gehad op de uitvoering en de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak. Belangrijkste effect was dat er gedurende bijna twee jaar minder persoonlijk contact mogelijk was, dat gaven zowel de Haagse uitvoerders als kandidaten en werkgevers aan: het werd gemist. Ook konden bepaalde activiteiten überhaupt niet plaatsvinden of vonden ze plaats in kleinere groepen, waardoor minder mensen in hun ontwikkeling geholpen konden worden. In gesprekken met de uitvoering werd verder ook benoemd dat door de beperkende maatregelen iedereen thuis werkte, waardoor intercollegiaal contact bemoeilijkt werd. Dit betekende onder andere dat onderlinge informatiedeling over de werking en effectiviteit van re-integratievoorzieningen minder (goed) tot stand kwam, terwijl dit voor bijvoorbeeld casemanagers een belangrijke bron is bij keuzes hoe een re-integratietraject in te richten.

Onze beleidsaanbevelingen

Op basis van het onderzoek hebben wij de gemeente Den Haag ook zeven aanbevelingen gedaan over hoe het Haagse re-integratiebeleid en/of de Haagse re-integratiedienstverlening in de toekomst aan te scherpen. Deze zijn de volgende:

1. Den Haag heeft een brede re-integratieaanpak ontwikkeld en voert deze ook echt zo uit. De gemeente bedient daarmee in de praktijk een brede doelgroep. Zo'n brede en relatief dure re-integratieaanpak lijkt ons op termijn steeds moeilijker houdbaar als het voornaamste doel ervan het realiseren van uitstroom van kandidaten naar werk blijft. Dit behoort namelijk voor een aanzienlijk deel van de kandidaten die nu ondersteund worden niet (op afzienbare tijd) tot de mogelijkheden. Indien de gemeente met haar re-integratieondersteuning ook in de toekomst een brede doelgroep wil blijven bedienen, is onze eerste aanbeveling om de beoogde doelen ervan te verbreden naar doelen op het brede terrein van werk en welzijn. Dit kan bijvoorbeeld door doelen toe te voegen aangaande een hogere deelname aan de samenleving (sociale activatie) of kosten te besparen in het gebruik van andere voorzieningen, zoals schuldhulp of zorg. Verbreding van de doelen van het re-integratiebeleid moet wat ons betreft ook betekenen dat er meer voor het brede sociale domein gewerkt gaat worden, en middelen in relatie tot de verschillende onderdelen van dit brede sociale domein gebundeld worden om de ondersteuning te bekostigen. Belangrijk is verder dat volgens ons vooraf duidelijk moet zijn dat de doelrealisatie in de toekomst ook echt meetbaar is. Is dit namelijk niet het geval, dan zal op termijn nooit goed vastgesteld kunnen worden of het beleid effectief is geweest.
2. Het is volgens ons niet reëel te veronderstellen dat (op termijn) de capaciteit van casemanagers dusdanig wordt uitgebreid dat de huidige brede groep van deelnemers die wordt bediend met re-integratiedienstverlening voldoende aandacht gegeven kan worden. Terwijl dit, onder de voorwaarde dat het intensief gebeurt, wel een bewezen effectieve re-integratieaanpak is. Het is onze aanbeveling daarom om meer te streven naar intensieve dienstverlening (veel gesprekken met deelnemers), maar daarbij selectiever te zijn wie deze dienstverlening krijgt aangeboden. Om dit soort selecties beargumenteerd te kunnen maken, is het belangrijk om het zittend bestand en ook de nieuwe instroom goed te kennen.
3. We bevelen ook aan om te heroverwegen of het leveren van maatwerk voor alle deelnemers aan re-integratietrajecten ook echt een noodzakelijke voorwaarde is. Dit finetunen van de re-integratieaanpak kost veel inzet van de uitvoerders en vraagt ook een zekere expertise/ervaring die niet bij alle uitvoerders (snel) aanwezig is. Wij verwachten dat bij een groot deel van de deelnemers met re-integratieondersteuning een meer gestandaardiseerd traject mogelijk tot eenzelfde resultaat had geleid. De kosten zullen ook lager zijn, waardoor meer mensen effectief kunnen worden ondersteund met dezelfde middelen. Wij denken dat het effectiever en doelmatiger is om het bieden van maatwerk bij de inrichting van re-integratietrajecten te beperken tot een klein deel van de Haagse bijstandscientèle, bijvoorbeeld de groep met ernstige fysieke of psychische arbeidsbeperkingen. Deze groep zou dan bediend kunnen worden door specialisten in relatie tot deze doelgroepen. Ook hier geldt overigens dat om dit soort selecties te maken van deelnemers aan wie echt maatwerk geboden moet worden, het belangrijk is om het zittend bestand en ook de nieuwe instroom goed te kennen.
4. In het verlengde van de vorige aanbeveling raden wij de gemeente aan om het aantal beschikbare basis- en flankerende voorzieningen voor het inrichten van re-integratieroutes te beperken. Het huidige aantal van 154 afzonderlijke soorten basisvoorzieningen en 179 soorten flankerende voorzieningen is volgens ons onwerkbaar. Uitvoerders kunnen ze niet allemaal kennen en het methodisch onderbouwen van zo'n groot aantal voorzieningen lijkt ons onhaalbaar.
5. Wij zijn daarnaast van mening dat het voor de gemeente Den Haag loont om als expliciet beleidsuitgangspunt te hanteren dat bij nieuwe cliënten sneller, liefst direct, de focus komt te liggen op re-integratie. Hiermee wordt voorkomen dat een voor de arbeidsmarkt kansrijke groep te lang in de uitkering blijft. Bij voldoende aandacht voor re-integratie kort na de instroom in de uitkering (of liefst al na indiening van een uitkeringsaanvraag), kan langdurig verblijf in de uitkering misschien zelfs deels worden voorkomen. Snelle uitstroom (en het voorkomen van instroom) van nieuwe cliënten betekent namelijk ook dat er in de uitvoering meer ruimte en middelen komen om andere, minder kansrijke cliënten intensiever te begeleiden.

Om nieuwe cliënten sneller naar re-integratie te begeleiden, kan overwogen worden om weer standaard alle nieuwe cliënten de inwerkweek aan te bieden. Sinds de laatste reorganisatie is het doorsturen van nieuwe cliënten naar deze inwerkweek een facultatieve keuze van de casemanager. De uitvoering ziet dit als een gemis, omdat de inwerkweek bijna altijd een aantal deelnemers opleverde dat direct aan een vacature gekoppeld kon worden.

6. We raden Den Haag aan om (opnieuw) strategische keuzes te maken over en een intensievere inzet van het LKS-instrument voor te bereiden. Alle gemeenten worden daartoe door de rijksoverheid gestimuleerd. Na 2022 wordt het landelijke budget voor de loonkostensubsidies namelijk verdeeld naar realisatie (tot en met 2022 wordt het budget verdeeld op basis van objectieve factoren). Ook de begeleidingsbudgetten voor de groep met verminderde loonwaarde worden afhankelijker gemaakt van de gerealiseerde aantallen.
7. Tot slot een meer overkoepelende aanbeveling, namelijk om bij nieuw beleid als management steeds de randvoorwaarden te scheppen dat dit beleid goed in de uitvoering gaat landen. Dit betekent dat er duidelijke (meerjarige) doelstellingen worden geformuleerd die worden doorvertaald naar de uitvoering. De uitvoering moet de ruimte en de tijd krijgen om zich het nieuwe beleid eigen te maken en om het uitvoeren ervan stapsgewijs te verbeteren. Het bieden van voldoende ruimte en tijd aan de uitvoering betekent eveneens dat er enige terughoudendheid moet worden betracht om te vaak nieuw beleid te formuleren en dat waar mogelijk wordt voortgebouwd op bestaande situaties: kortom werken aan voortdurende verbetering via de PDCA-cyclus.

HOOFDSTUK 1

Onderzoek naar de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak

1.1 Aanleiding

Sinds 1 januari 2015 voeren gemeenten in medebewind de Participatiewet uit. Met invoering van deze wet is de doelgroep die de gemeenten aan het werk moeten helpen uitgebreid met mensen die voorheen in de Wajong en Wet sociale werkvoorziening (hierna Wsw) uitstroonden. In relatie tot deze wettelijke verplichting heeft het toenmalige college van B en W van Den Haag zich als doel gesteld om in de collegeperiode 2018-2022 jaarlijks 4.500 mensen naar werk of school te begeleiden. Het gaat hier om de gezamenlijke doelstelling van Den Haag Werkt (DHW) en het Werkoffensief. DHW is het werk- en ontwikkelbedrijf van de gemeente. Samen met werkgevers helpt het inwoners die al lang geen werk hebben aan een baan.

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol bij de uitvoering van de Participatiewet, waaronder de re-integratie. Het is vanuit die bevoegdheid dat de raad op 11 februari 2021 bij de bespreking van de stand van zaken betreffende de Energie Academie de motie 'Onderzoek naar alle vormen van re-integratie om toekomstige debacles in aanpak van werkloosheid te voorkomen' heeft aangenomen. Het onderzoek dat de raad wenst moet inzicht bieden in de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak in de periode 2018-2020. Het college heeft de raad aangegeven op 11 mei 2021 de motie te zullen uitvoeren nadat het onderzoek naar de Energie Academie was afgerond.

Berenschot heeft op basis van een aanbesteding de opdracht gekregen het door de raad gewenste onafhankelijke evaluatie-onderzoek uit te voeren. Op 27 januari 2022 hebben we als onderzoekers een technische werkbespreking gehad met de raad over de door ons uitgewerkte onderzoeksaanpak. De aanvullende wensen die deze bespreking heeft opgeleverd, zijn door ons meegenomen in de uitvoering van het onderzoek. In dit rapport doen wij verslag van ons onderzoek.

1.2 Onderzoeksdoelen, hoofdvraag en deelvragen

Onderzoeksdoelen en hoofdvraag

Het doel van het onderzoek is dat het (de gemeenteraad) inzicht biedt in de inzet en opbrengsten van de re-integratieaanpak in Den Haag over de periode 2018 tot en met 2020. Daarvan is de volgende hoofdvraag afgeleid:

Welke trajecten voor welke doelgroep leiden tot duurzame uitstroom naar werk en welke rol spelen DHW, werkgevers en partners in de stad daarin?

Het onderzoek moet ook aanknopingspunten bieden om te komen tot een kader waaraan succesvolle re-integratietrajecten in de toekomst moeten voldoen en inzicht geven wat dit betekent voor de toekomstige werkwijze van DHW. Dit alles om de effectiviteit van re-integratie in de toekomst te optimaliseren.

Verder was het voor onze opdrachtgever belangrijk dat een vergelijking met de re-integratie van de andere G4 gemeenten onderdeel uitmaakt van het onderzoek. Daarnaast moet de eindrapportage voor raadsleden inzicht bieden in de wettelijke en maatschappelijke context waarbinnen re-integratie van kandidaten plaatsvindt, alsook een meer landelijk beeld van de werkzame bestanddelen van re-integratie en de mate waarin deze toegepast worden door DHW.

Deelvragen

Om alle doelen van het onderzoek te behalen, hebben we de hiervoor gegeven hoofdvraag vertaald in de hiernavolgende negentien deelvragen. De indeling van de deelvragen naar vijf hoofdthema's heeft te maken met het evaluatiemodel dat we voor het onderzoek hebben gehanteerd, en die we toelichten in de volgende paragraaf.

Deelvragen om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen**Re-integratieaanpak DHW in de periode van 2018 tot en met 2020**

- 1 Welke re-integratieprojecten (waaronder werkontwikkeltrajecten en leerlijnen) en instrumenten of voorzieningen zijn in de periode 2018-2020 door DHW per doelgroep ingezet? Hoeveel deelnemers hebben in de evaluatieperiode gebruikgemaakt van de verschillende projecten, instrumenten en voorzieningen?
- 2 Welke kosten zijn gemoeid met de inzet door DHW van de verschillende re-integratieprojecten (waaronder werkontwikkeltrajecten en leerlijnen) en instrumenten/voorzieningen in de periode 2018-2020?

Mechanismen (in de praktijk)

3. Wat is de beleidstheorie/theoretische onderbouwing van de verschillende onderdelen van de Haagse re-integratieaanpak (veronderstelde werkzame mechanismen/bestanddelen, relevante (context)factoren)? Verschilt deze vooraf bedachte beleidstheorie per project/instrument/voorziening of per doelgroep? En zo ja, hoe?
4. Hoe verloopt de implementatie en uitvoering in de praktijk? Wat zijn daarbij succes- en faalfactoren? Hoe is de waardering en ervaring van betrokkenen? Welke aspecten van de inhoud van de aanpak en de uitvoering dragen bij aan het succes? Wat zijn tegenvallers en barrières geweest bij de implementatie en uitvoering? Hoe is daarop ingespeeld?
5. Wat zijn de werkzame mechanismen van de Haagse re-integratieaanpak (of onderdelen daarvan) in de praktijk? Wat heeft de re-integratieaanpak van de uitvoerders van DHW, de betrokken cliënten, werkgevers en andere partners in de stad? Komt dit overeen met de beleidstheorie?
6. Welke succesvolle re-integratieaanpakken (bijvoorbeeld in begeleiding van kandidaten) zijn er op basis van ervaringen van andere gemeenten en landelijke experts en wat zijn daarbij de werkzame bestanddelen? In hoeverre komen deze werkzame bestanddelen (al) terug in de Haagse re-integratieaanpak?

Context

7. Hoe ziet de bredere beleidscontext eruit in Den Haag?
8. Hoe ziet de bestuurlijk-juridische en maatschappelijke context eruit? Welke veranderingen hebben daarin plaatsgevonden in de onderzoeksperiode?
9. Hoe ziet de arbeidsmarkt eruit in de Haagse regio? Inclusief de gevolgen van de coronacrisis in 2020. Welke invloed heeft dit op de effecten van de aanpak?
10. Wat zijn de kenmerken van deelnemers (indien beschikbaar: leeftijd, geslacht, gezinssituatie, bijstandsdur, taalbeheersing, werkervaring, opleidingsniveau, gezondheid)?
11. Wat is in 2020 de invloed van (de) corona(maatregelen) geweest op de inhoud van de re-integratietrajecten van DHW en op de resultaten ervan (instroom en de uitstroom)?

Outcome

12. Wat is het bereik en de tussentijdse uitval geweest van de Haagse re-integratieaanpak in 2018-2020 (aantal ingestroomde en uitgevallen deelnemers, naar beschikbare kenmerken deelnemers)? Welk beeld kan gegeven worden van de redenen voor tussentijdse uitval? Doen zich hierbij verschillen voor tussen jaar van instroom (2018, 2019, 2020)?
13. Hoe heeft de gemeente Den Haag 'uitstroom' gedefinieerd?
14. Welke uitstroom is er gerealiseerd, opgedeeld naar redenen van uitstroom? Bij welk deel van de deelnemers is uitstroom behaald (uitgesplitst naar beschikbare achtergrondkenmerken)? Doen zich hierbij verschillen voor tussen jaar van instroom (2018, 2019, 2020)?
15. Welke (overige) effecten zijn er door DHW in 2018 tot en met 2020 gerealiseerd met specifiek trajecten naar werk? In wat voor soort banen zijn deelnemers uitgestroomd? Hoe duurzaam is de gerealiseerde uitstroom naar werk (geweest)? Welk deel van de uitgestroomde deelnemers keert terug naar een uitkering van de gemeente Den Haag?
16. Wat valt er te achterhalen over de huidige positie van deze ex-deelnemers die niet opnieuw bij de gemeente Den Haag in de uitkering zijn gestroomd?
17. Hoe effectief is de aanpak in vergelijking met de aanpak van andere G4-gemeenten?

Deelvragen om tot beantwoording van de hoofdvraag te komen

18. Hoe beoordelen uitvoerders van DHW, de betrokken cliënten en werkgevers het effect van de Haagse re-integratieaanpak/trajecten op de arbeidskansen van de deelnemers? Heeft het de deelnemers meer 'workfit' gemaakt? En wat verklaart dit?

Algemeen

19. Welke aanknopingspunten (kader) levert het onderzoek op om te bepalen waaraan succesvolle re-integratietrajecten in de toekomst moeten voldoen, en wat betekent dit voor de toekomstige werkwijze van DHW?

1.3 Keuze voor de realistische evaluatiebenadering

Bij een onderzoek naar de effectiviteit van door DHW ingezette re-integratie zou het idealiter moeten gaan om het vaststellen van de netto-effectiviteit ervan. Bij de netto-effectiviteit worden de effecten (bruto-effectiviteit) gecorrigeerd voor de effecten die ook hadden plaatsgevonden zonder deelname aan de Haagse re-integratieaanpak. Met andere woorden: een deel van de deelnemers aan de Haagse re-integratieaanpak had misschien ook werk gevonden zonder deelname aan het traject. Om objectief en onweerlegbaar de netto-effectiviteit te meten is een randomized controlled trial (RCT) benodigd waarbij personen willekeurig worden toegewezen aan een interventiegroep en een controlegroep. Dit is bij de Haagse re-integratieaanpak niet het geval. Een meting van netto-effectiviteit met een controlegroep binnen de gemeente Den Haag achten wij dan ook niet mogelijk.

Het re-integratiebeleid is niet het enige beleidsterrein waar 'de gouden standaard' van (quasi-, semi-) experimenteel effectonderzoek niet of nauwelijks haalbaar is. Daarvoor zijn tal van factoren verantwoordelijk zoals complexiteit en verwevenheid (waardoor effecten slecht ontrafeld en geïsoleerd kunnen worden), integrale geldigheid (waardoor geen controlegroepen gevormd kunnen worden) en een verre tijdshorizon (waardoor effecten pas in de verre toekomst gemeten kunnen worden). De Engelse sociale wetenschappers Ray Pawson en Nick Tilley vinden de effectevaluatie met interventie- en controlegroepen daarom weinig realistisch en hebben het alternatief van de realistische evaluatie ontwikkeld. Zij stellen dat evaluaties van interventies in het sociale domein primair de vraag moeten beantwoorden *What works for whom in what circumstances and in what respects, and how?* In ons onderzoek gaan wij gebruikmaken van hun realistische-evaluatiebenadering.

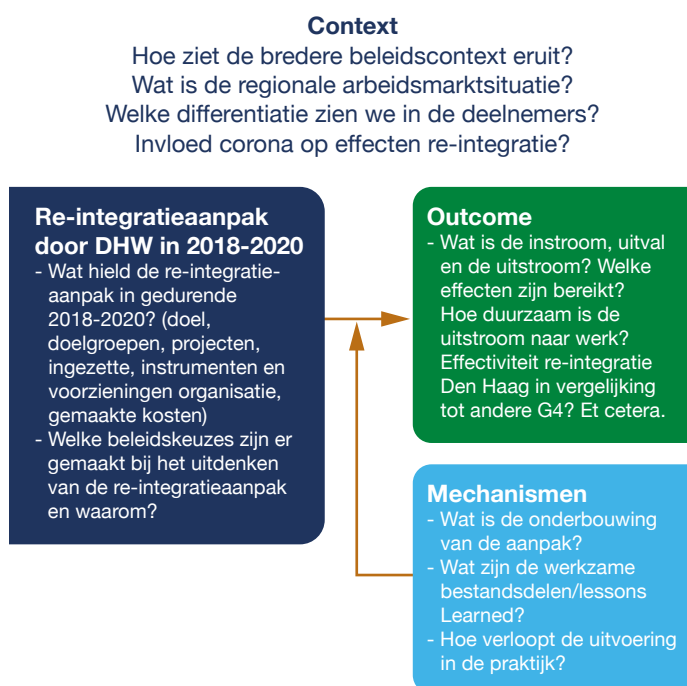
De primaire vraag naar de effectiviteit van het Haagse re-integratiebeleid is beantwoord met de reconstructie en de evaluatie van de beleidstheorie. De beleidstheorie is het 'verhaal' van de beleidsmakers over de manier waarop het beleid tot de beoogde resultaten zal leiden en dan zo gedetailleerd en precies mogelijk geformuleerd. In de beleidstheorie vormen de werkzame mechanismen belangrijke onderdelen. De gedachte is dat een beleidstheorie met krachtige, goed onderbouwde en wetenschappelijk getoetste werkzame mechanismen samenhangt met effectief beleid. Anders gezegd: als de werkzame mechanismen in de praktijk aantoonbaar effectief zijn, is het beleid ook effectief.

Aantoonbaar betekent: op basis van (deel)onderzoeken of aangetoond op andere beleidsterreinen waar de werking vergelijkbaar is. Als er een goed onderbouwde beleidstheorie is en er is sprake van doelbereik, dan is de conclusie plausibel dat het beleid aan het doelbereik heeft bijgedragen en dus effectief is. Met als belangrijke nuancering: context. Beleid dat in de ene gemeentelijke context effectief is, hoeft dat in een andere context niet te zijn. Afhankelijk van de context waarin (afzonderlijke) interventies worden ingezet, kan deze verschillende effecten of uitkomsten hebben. Daarbij kan worden gedacht aan de omvang van de gemeente of het regionale banenaanbod. Ook groepsdifferentiatie kan invloed hebben op effecten; voor de ene persoon werkt een interventie beter dan voor een ander.

In onze realistische-evaluatiebenadering kijken we daarom ook naar de **context**. Voor het evaluatiejaar 2020 is ook de coronapandemie een relevante context. De beperkende coronamaatregelen hebben forse impact gehad op lokale economieën en (daarmee) ook op de instroom- en uitstroomkansen vanuit re-integratietrajecten in het kader van de Participatiewet. De praktijk leert ook dat de beperkende maatregelen van invloed zijn geweest op de inhoud van re-integratietrajecten.

Toepassing van de realistische-evaluatiemethodiek geeft ook inzicht in waaraan succesvolle re-integratietrajecten moeten voldoen en wat dit betekent voor de werkwijze van DHW. De gemeente Den Haag is daarbij op zoek naar inzichten in de aspecten (in de evaluatiemethodiek dus mechanismen genoemd) die bijdragen aan een succesvolle uitstroom naar de arbeidsmarkt van de doelgroep die DHW bedient. De evaluatie in onze opzet was gericht op het blootleggen van de **mechanismen** waarvan wordt verondersteld en verwacht dat ze in de Haagse context tot de gewenste effecten leiden, in dit geval een succesvolle uitstroom naar de arbeidsmarkt. We zijn in ons onderzoek nagegaan of de verwachte mechanismen zich in de specifieke Haagse context in de praktijk ook daadwerkelijk voordoen, op welke punten dat wel en niet het geval is, waarom dat zo is en in hoeverre optimalisaties mogelijk zijn.

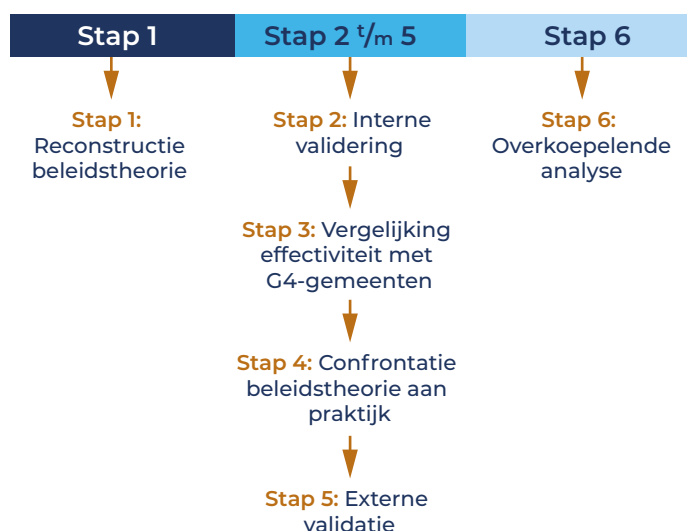
In figuur 1 hebben we de evaluatiebenadering schematisch gevisualiseerd.



Figuur 1. Realistisch-onderzoeksmodel voor de re-integratie vanuit DHW.

1.4 Uitwerking onderzoeksozet

We hebben de evaluatie in zes stappen uitgevoerd.



Figuur 2. Onderzoeksozet in stappen

Per 1 januari 2020 zijn de Haeghe Groep en het Werkgeversservicepunt van de gemeente Den Haag officieel opgegaan in Den Haag Werkt. Tijdens ons onderzoek, bijvoorbeeld in de interviews met de uitvoering, hebben wij gemerkt dat de transformatie naar de nieuwe organisatie nog niet is afgerond. Het valt daarom niet helemaal uit te sluiten dat onzekerheid bij medewerkers over nieuwe werkwijzen en de organisatie-inrichting hun ervaringen met de door ons onderzochte re-integratieaanpak hebben gekleurd. Het is onze ervaring als adviesbureau dat organisatietransformaties altijd enige doorlooptijd vergen. In het geval van DHW is de transformatie naar de nieuwe organisatie daarnaast ook nog eens bemoeilijkt door de beperkende maatregelen vanwege COVID-19 vanaf maart 2020. Onderling contact en afstemming tussen medewerkers van DHW was minder goed mogelijk.

Stap 1. Beleidsreconstructie

Stap 1 van ons onderzoek bestond uit een reconstructie van de beleidskeuzes die de gemeente Den Haag heeft gemaakt bij het opzetten van haar re-integratieaanpak in de periode 2018 tot en met 2020. Daarbij is nauw samengewerkt met beleidsmedewerkers en het management van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de gemeente Den Haag. Zij hebben ons voor de bureaustudie beleidsstukken en andere relevante documenten aangeleverd over de totstandkoming van het gevoerde beleid, en deze voorzien van toelichting in de interviews. De betreffende medewerkers hebben daarnaast een conceptversie van de beleidsreconstructie die wij op basis van de documenten en gesprekken hebben opgesteld getoetst en aangevuld.

Stap 2. Interne validatie

Stap 2 bestond uit het verzamelen van kwantitatieve en kwalitatieve gegevens over de werking, opbrengsten, effecten en uitvoeringskosten van de Haagse re-integratieaanpak in de praktijk. In de kern ging het hierbij om een interne validatie op de beoogde werking van het Haagse re-integratiebeleid (zie beleidsreconstructie). Deze interne validatie is daarmee de belangrijkste stap geweest in ons onderzoek. Voor de interne validatie hebben we de volgende activiteiten uitgevoerd:

- We hebben vijf groepsinterviews online gehouden met direct uitvoerenden vanuit DHW. Twee van deze groepsinterviews zijn gehouden met uitvoerenden die zich binnen DHW bezighouden met het ontwikkelen van kandidaten. Aan de drie andere groepsinterviews hebben uitvoerenden meegedaan die in de praktijk bezig zijn met werkgeversdienstverlening en de matching van kandidaten met vacatures.
- Naast de groepsinterviews met direct uitvoerenden vanuit DHW hebben we op verzoek van de Haagse gemeenteraad ook twee interviews online gehouden met ex-werknemers van DHW³. Een van deze ex-medewerkers is via een raadslid met ons in contact gebracht. De andere ex-werknemer heeft gereageerd op een uitnodigingsbrief die DHW aan een brede groep van ex-werknemers heeft gestuurd⁴. Beiden hebben anoniem aan het onderzoek meegewerkt.
- We hebben verder 24 interviews online gehouden met (ex-)deelnemers die in de periode 2018 tot en met 2020 re-integratiedienstverlening hebben ontvangen. Om deze interviews te kunnen realiseren, heeft DHW eerst een grote groep (ex-)deelnemers benaderd met de vraag of ze mee willen doen aan het onderzoek en, zo ja, of ze toestemming geven dat de gemeente hun contactgegevens aan Berenschot doorgeeft. Uiteindelijk heeft dit ons een bestand opgeleverd voor het maken van de interviewafspraken. Bij het plannen van de interviews bleek niet iedereen bereikbaar. Uiteindelijk hebben we 45 afspraken voor interviews kunnen maken. Op de afgesproken interviewtijden waren negentien respondenten uiteindelijk niet beschikbaar of bereikbaar. Bij twee respondenten was er een dusdanig taalprobleem (geen Nederlands, Engels of Duits), dat het interview met hen voortijdig gestopt is.
- Er zijn ook interviews gehouden met negentien werkgevers uit de Haagse regio die op het niveau van de deelnemers direct met op werkgerichte trajecten van DHW te maken hebben gehad in de periode 2018 tot en met 2020.
- DHW werkt in zijn re-integratieaanpak samen met andere partners in de stad. Met tien van deze partners hebben wij een online interview gehouden.
- Tijdens de interne validatie hebben controllers van DHW en de dienst Sociale Zaken van Den Haag ons informatie aangeleverd over de voor de re-integratieaanpak begrote en gemaakte uitvoerings- en programmakosten in de periode 2018 tot en met 2020. Na aanlevering ervan hebben we de financiële gegevens geanalyseerd. De resultaten van deze analyses zijn in een apart gesprek met de controllers doorgenomen. Dit heeft tot aanscherping van onze analyse van de financiële gegevens geleid.
- De opdrachtgever heeft ons drie eigen onderzoeken opgeleverd naar hoe deelnemers de Haagse re-integratie hebben ervaren. Deze onderzoeken hebben wij bestudeerd en de beschreven resultaten zijn afgezet tegen wat onze interviews met de (ex-)deelnemers hebben opgeleverd.
- Tot slot hebben wij van informatiespecialisten van de dienst Sociale Zaken van Den Haag uit de eigen administratie geanonimiseerde data ontvangen over de inhoud, het verloop en de resultaten van alle re-integratietrajecten die in de periode 2018 tot en met 2020 hebben gelopen. Deze informatie is vervolgens door onze eigen data-analisten geanalyseerd.
- De dienst Sociale Zaken heeft hetzelfde databestand ook aan CBS aangeleverd, zodat wij het na bewerking door CBS-medewerkers konden meenemen in onze analyse van andere microdata. Hierdoor was het mogelijk om inzicht te krijgen in welk soort banen uitgestroomde kandidaten terecht zijn gekomen, en of men twaalf maanden later nog steeds in deze baan werkzaam is.

In bijlage 1 hebben wij een lijst opgenomen van respondenten die wij hebben geïnterviewd. De namen van de geïnterviewde (ex-)werknemers en (ex-)deelnemers hebben we daarin niet opgenomen. Voor alle interviews is vooraf een half-gestructureerde itemlijst ontwikkeld op basis van de door ons gereconstrueerde beleidstheorie. Per respondent(groep) is vervolgens voorafgaand aan het interview bepaald op welke items uit de itemlijst zij ons in de interviews naar verwachting een valide antwoord zouden kunnen geven. Niet alle respondenten(groepen) hebben namelijk in de evaluatieperiode vergelijkbare ervaringen opgedaan met de uitvoering van de Haagse re-integratieaanpak. Respondenten bevragen over items waarmee zij geen ervaring hebben, levert namelijk uitsluitend niet-valide bevindingen op. Door te werken met een halfgestructureerde itemlijst konden we alle respondenten ook de ruimte geven om eigen voor de evaluatie relevante onderwerpen in te brengen. In sommige interviews is daar ook gebruik van gemaakt.

³ Initieel maakten de interviews met ex-werknemers geen onderdeel uit van onze onderzoeksplan. In het gesprek van 27 januari 2022 over onze onderzoeksplan is door raadsleden verzocht om in het onderzoek ook met ex-medewerkers te spreken. Dit met de verwachting dat dit mogelijk een aanvullend beeld zou opleveren over de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak

⁴ De dienst Sociale Zaken heeft een selectie groep van veertig ex-werknemers die betrokken waren bij de uitvoering van de Haagse re-integratieaanpak in de periode 2018 tot en met 2020 benaderd. De ex-werknemers konden zich bij ons melden, zodat ze voor de opdrachtgever anoniem konden blijven. Uiteindelijk heeft één aangeschreven ex-werknemer zich bij ons gemeld. Het was in het kader van de AVG voor ons niet mogelijk te onderzoeken waarom slechts één ex-werknemer op het interviewverzoek heeft gereageerd

Stap 3. Vergelijking effectiviteit met G4-gemeenten

Door een analyse van microdata hebben we de door Den Haag ingezette re-integratie op hoofdlijnen kunnen vergelijken met die van de andere G4-gemeenten. Hierbij is onder andere gekeken naar de verhouding tussen het aantal cliënten met en zonder inzet van re-integratievoorzieningen en de uitstroom naar werk. Voor deze vergelijkingen is onder andere gebruikgemaakt van microdata die CBS verzamelt uit hoofde van de SRG, de Polisadministratie en de bijstandsstatistiek. In bijlage 2 geven we een methodologische toelichting op hoe wij de analyses op CBS-microdata hebben opgezet.

Behalve van data uit de CBS-omgeving hebben we voor de vergelijking tussen de G4 ook gebruikgemaakt van openbare data over de totale bijstandsuitgaven en de inzet van loonkostensubsidies door de betrokken gemeenten.

Stap 4. Confrontatie beleidstheorie aan praktijk

Vervolgens hebben we de gereconstrueerde beleidstheorie geconfronteerd met de bevindingen uit de interne validatie en effectiviteitsvergelijking met de G4. We hebben daarbij in eerste instantie gekeken of de beleidsdoelen die Den Haag nastreefde in de periode 2018 tot en met 2020 bereikt zijn. Vervolgens zijn we nagegaan in welke mate de beoogde mechanismen om deze beleidsdoelen te realiseren in de praktijk ook zo werken (tot stand zijn gekomen). Daarnaast hebben we gekeken naar de invloed van contextfactoren en welke andere mechanismen zich in de praktijk nog meer voordoen die de resultaten positief dan wel negatief beïnvloeden. De uitkomsten van onze analyses hebben we vervolgens tijdens een zogenaamd confrontatiegesprek voorgelegd aan de interne klankbord- en begeleidingsgroep van ons onderzoek. Op basis van deze sessies hebben we de analyses aangescherpt. De input van de deelnemers aan de sessie heeft ons ook geholpen in de rapportagefase.

Stap 5. Externe validatie

Tot slot hebben we inzichten verzameld buiten de Haagse regio. We hebben hiertoe eerst literatuuronderzoek uitgevoerd. Daarnaast hebben we op 18 en 25 mei 2022 twee expertsessies gehouden met in totaal acht landelijke experts/wetenschappers. Deze gesprekken hebben we gebruikt om de experts te laten reflecteren op de bevindingen uit ons onderzoek. We hebben de experts verder gevraagd wat volgens hun de do's and don'ts zijn aangaande de toeleiding en begeleiding van langdurig werklozen. In bijlage 3 is het overzicht opgenomen welke wetenschappers en landelijke experts aan de twee sessies hebben deelgenomen.

Stap 6. Overkoepelende analyse

We hebben het project afgerond met een overkoepelende analyse waarin we de vier hoofdelementen mee hebben genomen, zoals geschetst in het de volgende figuur.



Figuur 3. Opzet overkoepelende analyse Berenschot.

In onze overkoepelende analyse hebben we de (a) resultaten van de gemeente Den Haag afgezet tegen (b) de (eigen) beleidstheorie, (c) de maatschappelijke en wettelijke context en het (d) landelijk en G4-referentiemateriaal. De informatie over de hoofdelementen (a) en (b) is beschikbaar gekomen uit dit onderzoek naar de Haagse re-integratieaanpak. Het inzicht over het landelijke kader (c) en (d) hebben wij vanuit onze adviespraktijk ingebracht. De analyse heeft uiteindelijk de aanknopingspunten (kader) opgeleverd om te bepalen waaraan succesvolle re-integratietrajecten in de toekomst moeten voldoen, en wat dit betekent voor de toekomstige werkwijze van DHW.

Begeleiding

Gedurende het hele onderzoek hebben we de voortgang van ons onderzoek wekelijks besproken met ons contactpersoon voor het onderzoek bij de dienst Sociale Zaken. Daarnaast zijn we in het uitvoeren van het onderzoek begeleid door een klankbordgroep en een begeleidingsgroep. De begeleidingsgroep had een directe rol in de begeleiding van het onderzoek en zij heeft regelmatig met ons overlegd. De klankbordgroep stond op een grotere afstand van het onderzoek en is op vier momenten gevraagd te reflecteren op de onderzoeks aanpak, de voortgang, (tussentijdse) bevindingen en het eindrapport. In zowel de klank- als de begeleidingscommissie zaten alleen eigen medewerkers van de dienst en DHW (beleidsmedewerkers en het management). In de bijlage 4 is de samenstelling van beide groepen opgenomen.

1.5 Hoe is de rest van deze rapportage opgebouwd?

Deel I (hoofdstuk 2) betreft een reconstructie van het Haagse re-integratiebeleid. In dit deel beschrijven we het beleid in de periode 2018 tot en met 2020 in termen van de achtergrond, de beoogde effecten en de aannames over werkzame bestandsdelen voor het bereiken van deze effecten. Ook beschrijven we hoe op hoofdlijnen de in 2020 doorgevoerde reorganisatie zich verhoudt tot het voor 2018-2020 voorgenomen Haagse re-integratiebeleid, alsook wat de bredere beleidscontext is waarin dit beleid wordt uitgevoerd.

In **deel II (hoofdstukken 3 tot en met 7)** (hoofdstukken 3 tot en met 7) vindt u de belangrijkste resultaten van onze interne validatie van hoe in de periode 2018 tot en met 2020 uitvoering is gegeven aan het voorgenomen re-integratiebeleid en welke resultaten hiermee zijn bereikt. Daarbij kijken we achtereenvolgens naar het bereik van de Haagse re-integratie en de tussentijdse uitval (hoofdstuk 3), het doelbereik (hoofdstuk 4), de mate waarin veronderstelde werkzame mechanismen zich in de praktijk hebben voorgedaan (hoofdstuk 5) en de invloed van contextfactoren op de uitvoering en het doelbereik van de Haagse re-integratieaanpak (hoofdstuk 6). Hoofdstuk 7 geeft inzicht in de uitvoeringskosten van de Haagse re-integratieaanpak.

Deel III (hoofdstukken 8 en 9) beschrijven we de uitkomsten van de uitgevoerde externe validatie van hetgeen we in Den Haag hebben waargenomen. Hoofdstuk 8 behandelt vanuit een landelijk perspectief de inhoud (inclusief doelstelling) en de uitvoering van de Participatiewet. We beschrijven in dit hoofdstuk ook hoe over een langere periode de bijstandsdichtheid in Den Haag zich verhoudt tot andere gemeenten (waaronder de G4). In hoofdstuk 9 gaan we in op wat wij uit landelijke onderzoeksrapporten en de groepsgesprekken met landelijke experts en wetenschappers hebben vergaard over aspecten die bijdragen aan succesvolle re-integratie van de doelgroepen van de Participatiewet.

In **deel IV (hoofdstuk 10)** trekken wij conclusies en beantwoorden we de hoofdvraag van het onderzoek. Ook hebben we in dit hoofdstuk aanbevelingen geformuleerd betreffende de werkwijze van DHW in de toekomst.



DEEL 1

Het Haagse re-integratiebeleid in opzet

HOOFDSTUK 2

De beleidstheorie achter de Haagse re-integratieaanpak

2.1 Inleiding

Voor de evaluatie van de re-integratieaanpak van de gemeente Den Haag hebben we een beleidstheorie opgesteld: figuur 4 in paragraaf 2.2 is daar een visuele samenvatting van. De beleidstheorie omvat de doelen en overwegingen die ten grondslag liggen aan het gevoerde beleid. Het gaat concreet om de volgende vragen:

- Wat zijn de maatschappelijke doelen die de gemeente Den Haag beoogt met re-integratie?
- Welke interventies worden daarvoor ingezet?
- Wat zijn de verwachte mechanismen waarmee de interventies bijdragen aan de geformuleerde doelen?

De feiten en percepties die we met het onderzoek hebben verzameld, hebben ons in staat gesteld na te gaan hoe de beleidstheorie zich verhoudt tot de praktijk. Een beleidstheorie is meestal deels expliciet gemaakt, bijvoorbeeld in vastgestelde beleidsdocumenten, en deels impliciet gebleven, of in uitvoeringsprocessen geland. We hebben daarom de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het re-integratiebeleid van de gemeente Den Haag gereconstrueerd op basis van documentstudie en interviews met beleidsadviseurs en managers van de gemeente.

In de volgende paragrafen lichten we de beleidstheorie toe. We bespreken achtereenvolgens de beoogde maatschappelijke effecten, de ingezette interventies en veronderstelde werkzame mechanismen.

In de voorliggende beleidstheorie gaan wij uit van het beleid en de uitvoering hiervan in de periode 2018 tot en met 2020.

2.2 Beoogde maatschappelijke effecten

De beoogde maatschappelijke effecten van het re-integratiebeleid van de gemeente Den Haag zijn op dit moment als volgt geformuleerd:

1. Uitstroom naar zo regulier mogelijk werk.
2. Een werk- en ontwikkelkans voor iedereen.
3. Duurzaam werk (meer dan twaalf maanden) op een inclusieve arbeidsmarkt.

Uit de diverse bronnen die we hebben bestudeerd en de gesprekken die we met beleidsmedewerkers hebben gevoerd, komt een beeld naar voren dat de met het beleid beoogde maatschappelijke effecten in de loop van de tijd aan verandering onderhevig zijn geweest. Zowel uit diverse bronnen⁵ als uit de gesprekken met de uitvoering blijkt voornamelijk bekendheid met het volgende doel:

Het is onze ambitie om op een duurzame manier een inclusieve arbeidsmarkt te creëren in de regio Haaglanden. Daarmee bedoelen we dat zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt zo gewoon mogelijk werk doen bij een zo gewoon mogelijke werkgever tegen een zo gewoon mogelijk loon.'

⁵ Op weg naar Den Haag Werkt (juli 2019); Rapport Kandidaatgerichte aanpak (december 2018); beslisdokument Werkgeversdienstverlening

De geïnterviewde beleidsmedewerkers hebben ons uitgelegd dat het hiervoor beschreven doel destijds is geformuleerd als een doel in relatie tot de beoogde samenvoeging Werkgeversservicepunt en de Haagse Groep per 1 januari 2020. Het moet dan ook gezien worden als het doel waarop de gemeente intern de dienstverleningsconcepten en de organisatie DHW heeft geënt.

Het eerste doel is om zoveel mogelijk *kandidaten aan het werk te helpen en dan zo regulier mogelijk*. Wat precies wordt verstaan onder 'regulier' is niet gedefinieerd in de documenten, maar uit de gesprekken blijkt dat het in ieder geval gaat om contracten zoals die ook voor ieder ander zouden gelden.

Het tweede beoogde hoofddoel is om *werk- en ontwikkelkansen voor iedereen* te bieden. De context van deze doelstelling is dat veel gemeenten, mede gelet op de beperkte re-integratiemiddelen die ze van het Rijk ontvangen, ervoor kiezen om die beperkte re-integratiemiddelen vooral in te zetten voor zogenoemde prioritaire doelgroepen. De overige doelgroepen krijgen bij een dergelijk beleid minder aandacht. De gemeente Den Haag heeft echter in haar re-integratiebeleid nadrukkelijk ervoor gekozen om re-integratiedienstverlening aan te bieden aan een bredere groep inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, en zich niet te beperken tot relatief makkelijk re-integreerbare doelgroepen.

De Haagse re-integratieaanpak richt zich verder zowel op uitkeringsontvangers als op jonge niet-uitkeringsontvangers (de zogenoemde NUO's)⁶. Tot slot was het beleid in de evaluatieperiode erop gericht om personen waarvoor bemiddeling naar werk (nog) geen reële optie is, te ondersteunen met de inzet van participatievoorzieningen. Deze groep krijgt dus nog (geen) re-integratieondersteuning.

Het derde en laatste hoofddoel van de gemeente is om *duurzame uitstroom (langer dan twaalf maanden) te realiseren op een inclusieve arbeidsmarkt*. De gemeente beschouwt werk als duurzaam als een kandidaat meer dan twaalf maanden uit de uitkering is. De gemeente zet daarbij niet alleen in op duurzame contracten, maar juist ook op diverse activiteiten ter verduurzaming van de arbeidsinspanningen van een kandidaat gedurende het re-integratieproces. De gemeente streeft ook een inclusieve arbeidsmarkt na. Zo streeft de gemeente na om iedereen aan het werk te helpen en inclusief werkgeverschap te realiseren. Inclusief werkgeverschap betekent dat werkgevers werk bieden aan mensen die een afspiegeling vormen van de samenleving, onder wie mensen met een arbeidsbeperking. Eveneens betekent een inclusieve arbeidsmarkt dat gelijke kansen op de arbeidsmarkt worden bevorderd voor iedereen. Niemand wordt uitgesloten.



6 Voor oudere niet-uitkeringsontvangers (doelgroep ouder dan 27 jaar) is de gemeente Den Haag terughoudend bij het inzetten van re-integratieondersteuning.



Figuur 4. Visuele samenvatting beleidstheorie.

2.3 Ingezette interventies en veronderstelde werkzame mechanismen

2.3.1 Inleiding

Bij het bereiken van de beoogde maatschappelijke doelen komt veel kijken. De complexiteit van de uitvoering van de Participatiewet komt tot uiting in de volgende factoren:

- De diversiteit aan doelgroepen binnen de Participatiewet (uitgedrukt in onder andere afstand tot de arbeidsmarkt, sociaaleconomische verschillen en culturele verschillen).
- De diversiteit aan actoren met wie de gemeente samenwerkt (werkgevers, onderwijspartners, UWV, partners uit de arbeidsmarktregio, enz.).
- De diversiteit aan werkprocessen die nodig zijn voor de dienstverlening (variërend van diagnose tot matching en van jobhunting tot nazorg).

Vanwege deze complexiteit zet de gemeente Den Haag een groot aantal verschillende interventies in om de beoogde maatschappelijke effecten te bereiken. Om deze veelheid aan interventies overzichtelijk weer te geven, stellen we allereerst vast dat het bereiken van de doelen staat of valt met het succesvol bij elkaar brengen van werkzoekenden en werkgevers. Hiervoor moet een relatie worden opgebouwd met zowel werkgevers als werkzoekenden, en moeten werkgevers en werkzoekenden door interventies nader tot elkaar worden gebracht. Als er voldoende kandidaten werkfit zijn bevonden en voldoende werkgevers bereid zijn gevonden om mensen uit de doelgroep werk te bieden, dan kunnen er duurzame matches tot stand gebracht worden. Bij het in kaart brengen van de ingezette interventies maken we daarom een onderscheid tussen de aspecten werkzoekendendienstverlening, werkgeversdienstverlening en matching (respectievelijk onderdeel 1, 3 en 2 in figuur 4).

Het werkgeversservicepunt van SZW Den Haag is in 2020, samen met de Haeghe Groep, overgegaan in Den Haag Werkt als gevolg van de reorganisatie. De gemeente Den Haag streeft ernaar om de werkzoekendendienstverlening, werkgeversdienstverlening en matching vorm te geven als één gecoördineerd proces. Bij de werkzoekendendienstverlening komt dit onder andere tot uiting in de doorlopende leerlijnen die de gemeente inzet. Bij de werkgeversdienstverlening komt dit onder andere tot uiting in het accountmanagement. En bij de matching komt dit onder andere tot uiting in het geïntegreerde matchingssysteem (HalloWerk) dat de gemeente inzet, waarin kandidaatprofielen en vacatures samen worden gebracht. De overkoepelende coördinatie op deze drie kernprocessen wordt vormgegeven door de instrumenten uit de kernprocessen op elkaar af te stemmen (de systeemkant) en door onderlinge afstemming tussen de kernfunctionarissen (de personele kant). Deze omschrijving van het gecoördineerde proces is niet uitputtend: er zijn tal van onderliggende interventies die worden ingezet en tal van onderliggende werkzame mechanismen waarmee deze interventies effect sorteren.

In het vervolg van deze paragraaf lichten we per kernproces (werkzoekendendienstverlening, werkgeversdienstverlening en matching) de onderliggende interventies en werkzame mechanismen toe.

2.3.2 Interventies en mechanismen bij de werkzoekendendienstverlening

Interventies

Het doel van de werkzoekendendienstverlening is dat de kandidaten van de gemeente een ontwikkeling doormaken die hen in staat stelt om op termijn (betaald of vrijwillig) te participeren in de Haagse samenleving. De werkzoekendendienstverlening begint met het stellen van een diagnose. Een van de interventies die daarbij kan worden ingezet is de inwerkweek. Dit wordt georganiseerd bij DHW. Omdat de diagnose strikt genomen niet tot de scope van dit onderzoek behoort, staat de diagnose in figuur 4 apart weergegeven en lichten we de diagnose alleen kort toe. DHW beschikt over diverse diagnosevoorzieningen, gericht op bijvoorbeeld het toetsen van arbeidsgeschiktheid, motivatie en het in kaart brengen van de mogelijkheden en beperkingen van kandidaten. De diagnose resulteert in het opstellen van een ontwikkelplan op maat.

Het ontwikkelplan van de kandidaat is het uitgangspunt van de interventies die de gemeente daarna inzet om de beoogde ontwikkeling van de kandidaat tot stand te brengen. Bij de toelichting op die interventies is het nuttig om een onderscheid te maken tussen verschillende doelgroepen. Gelet op de scope van het onderzoek richten we ons hierbij op de doelgroepen die blijkens de diagnose potentie hebben om betaald aan de slag te gaan. De gemeente maakt in de verordening een onderscheid tussen drie doelgroepen die betaald aan het werk kunnen, namelijk:

- A. mensen die naar verwachting binnen korte tijd betaald aan het werk kunnen
- B. mensen zonder arbeidsbeperking die naar verwachting binnen achttien maanden, met gericht aanbod betaald aan het werk kunnen
- C. mensen met een arbeidsbeperking die naar verwachting binnen achttien maanden, met gericht aanbod betaald aan het werk kunnen.

Daarnaast is er nog de participatiegroep, een groep belanghebbenden die naar verwachting niet binnen achttien maanden betaald aan het werk kan, maar met de inzet van de voorzieningen kan werken aan haar ontwikkeling en zelfredzaamheid. Deze groep valt niet onder de scope van ons onderzoek. De interventies die de gemeente inzet voor de groepen a tot en met c zijn de sollicitatietraining, de werknemerscheque en de vergoeding leerwerkstage (leerwerkcheque).

Voor mensen die naar verwachting binnen korte tijd betaald aan het werk kunnen, zijn volgens de beleidstheorie in het algemeen geen aanvullende interventies nodig (NB dit is een generalisering voor de overzichtelijkheid; de gemeente maakt immers ontwikkelplannen op maat, waarbij het uiteraard mogelijk is om af te wijken van het algemene beeld). Daarnaast zet de gemeente interventies in die specifiek gericht zijn op doelgroep b en c, namelijk:

- proefplaatsing en premie proefplaatsing
- de werkgeverscheque
- de participatieplaats/werkfittrajecten (werkontwikkeltraject en brugplekken) en premie participatieplaats
- scholing of opleiding tijdens de participatieplaats
- begeleiding op of naar leerwerktrajecten in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg
- werkvoorzieningen (bijvoorbeeld vervoer en hulpmiddelen),
- loonkostensubsidie.

Ten slotte zet de gemeente bij de kandidaatsontwikkeling flankerende instrumenten in, bijvoorbeeld taaltrainingen en aanvullende voorzieningen bij de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) binnen het mbo, samen met onderwijspartijen.

Mechanismen

Op basis van beleidsdocumentatie en gesprekken met beleidsmedewerkers hebben we mechanismen vastgesteld die de gemeente via ontwikkelinterventies op gang wil brengen om de beoogde maatschappelijke effecten van re-integratie te bereiken. Deze mechanismen vormen het uitgangspunt voor de kandidaatsontwikkeling. We werken elk van deze genoemde mechanismen uit in het vervolg van deze paragraaf. Sommige elementen zijn in de tekst samengevoegd omdat ze direct met elkaar verbonden zijn.

1. Methodische Kandidaat Ontwikkeling en haalbaar perspectief

Toelichting: het mechanisme van Methodische Kandidaat Ontwikkeling (MKO) komt voort uit de TNO-interventie 'Gewogen Maatwerk'⁷. Deze interventie beoogt het methodisch werken (werken volgens een vaste werkwijze, 'waarom doe je wat je doet?') van professionals te voorzien van kennis betreffende gedragsverandering en dit als uitgangspunt te nemen voor een methodische werkwijze. Ook wel een Gewogen Maatwerk aanpak genoemd. Gemeenten hebben uit deze aanpak hun eigen elementen meegenomen, en in Den Haag is dat het afwegingskader voor MKO.

In Den Haag betekent de term 'haalbaar perspectief' dat men samen met de kandidaat op basis van zijn of haar motivatie, talenten en mogelijkheden een ontwikkelplan opstelt met als doel het maximaal haalbare te bereiken. Wat zijn de doelen van de kandidaat? Wat wil hij/zij bereiken? En vervolgens stelt men vast welke interventies en competenties daarvoor nodig zijn aan de hand van de zelfredzaamheidsmatrix. Deze gaat uit van iemands drive: wat wil iemand? Wat is zijn/haar kwaliteit? Door uit te gaan van iemands eigen wensen en motivatie kom je tot ontwikkelingen richting duurzaam werk, omdat iemand doet wat hij/zij wil in plaats van het opgelegd te krijgen.

Het beoogde mechanisme van het werken met de MKO en haalbaar perspectief is dat kandidaten meer vertrouwen in eigen kunnen krijgen en een betere motivatie hebben, wat effectiever zou zijn voor de duurzame uitstroom richting werk.

2. Regiemodel: één aanspreekpunt, de casemanager Arbeidsontwikkeling

Toelichting: de gemeente Den Haag Werkt sinds de reorganisatie in 2020 vanuit het regiemodel. Dit betekent dat deze interventie niet vanaf het begin van de evaluatieperiode (2018-2020) ingezet is. Het regiemodel houdt in dat iedere kandidaat een casemanager heeft die de regie heeft over het traject, en zo één vaste contactpersoon heeft die hem of haar begeleidt naar of in zijn/haar werk. Een kandidaat krijgt een casemanager Arbeidsontwikkeling wanneer de afstand tot werk maximaal anderhalf jaar is. Deze casemanager Arbeidsontwikkeling werkt vanuit het haalbaar perspectief van de kandidaat en bepaalt welke voorzieningen worden ingezet om het doel te behalen. Samen met de kandidaat stelt deze de doorlopende ontwikkellijn op en voert daarover de regie. De casemanager maakt waar nodig ook de verbinding met andere leefgebieden. Ook wanneer de kandidaat een traject volgt, blijft de casemanager de regisseur waar deze telkens bij terugkomt en met wie hij of zij werkt aan zijn/haar uitstroom naar werk. Afhankelijk van de zelfregie van de kandidaat, kan de regierol van de regisseur anders worden ingezet. Als een kandidaat binnen drie maanden aan het werk zou kunnen, dan wordt deze rechtstreeks doorgeleid naar de consultant Werk.

Het beoogde mechanisme van de casemanager Arbeidsontwikkeling is dat er één aanspreekpunt is, dat de kandidaat niet meermaals zijn/haar verhaal moet doen, en dat er een meer persoonlijk en gecoördineerd contact is. Ook zorgt de casemanager Arbeidsontwikkeling voor het opstellen van een ontwikkelplan, waarna hij/zij de gemaakte afspraken bewaakt en de voortgang volgt.

⁷ Gewogen Maatwerk, Onderzoek naar de implementatie van een interventie om methodisch handelen te bevorderen, TNO (2020)

3. Doorlopende ontwikkellijnen: maatwerk per kandidaat

Toelichting: een doorlopende ontwikkellijn betekent dat de regisseur (casemanager Arbeidsontwikkeling) samen met de kandidaat een ontwikkelplan opzet en vaststelt aan de start van het traject. De gemeente heeft een menukaart in Eva waarin alle mogelijke interventies staan. Hiermee maken de consulent en de kandidaat samen een totaalplan met diverse interventies (zowel basisinterventies als flankerende interventies) in de loop van de tijd. Hier geldt ook het eerder genoemde uitgangspunt dat er samen wordt gekeken naar wat een kandidaat wil bereiken, hoe dat aansluit op de arbeidsmarkt en wat er dus voor nodig is om dat te bereiken. De lijn wordt in het ontwikkelplan vastgesteld, maar is niet in beton gegoten. De doorlopende ontwikkellijn en het maatwerk maken het mogelijk om voorzieningen in een logische maatwerkvolgorde voor de kandidaat in te zetten, en waar nodig zelfs naast elkaar (bijvoorbeeld een leerwerktraject en taaltraining).

Het beoogde mechanisme van de doorlopende ontwikkellijn en maatwerk per kandidaat is dat de interventies die gekozen worden voor een kandidaat toegesneden zijn op de doelen, mogelijkheden en eventuele belemmeringen van de kandidaat en dat de interventies in een doordachte volgorde worden ingezet. De interventies en de volgorde waarin deze worden ingezet, worden vastgelegd in een ontwikkelplan, waarbij basisinterventies en flankerende interventies zowel parallel als opeenvolgend kunnen worden ingezet. Het ontwikkelplan kan tussentijds worden aangepast, als de omstandigheden daarom vragen.

4. Domeinoverstijgende menukaart met interventies

Toelichting: de eerder genoemde menukaart bevat niet alleen interventies die direct richting werk helpen, maar ook bedoeld zijn om meer persoonlijke problematiek op te lossen of om persoonlijke vaardigheden (zogenoemde soft skills) te ontwikkelen die niet direct gelieerd zijn aan werk, maar er wel aan bijdragen dat een kandidaat aan de slag kan gaan. Voorbeelden hiervan zijn psychodiagnose, schuldhulpverlening of sociaal casemanagers. Deze voorzieningen worden niet altijd uitgevoerd binnen Den Haag Werkt, maar wel in samenwerking met een andere afdeling van SZW. Wel houdt de casemanager het overzicht.

Het beoogde mechanisme van de domeinoverstijgende menukaart met interventies is dat er ook interventies kunnen worden ingezet op andere leefgebieden, bijvoorbeeld persoonlijke vaardigheden of schuldenproblematiek, zonder dat dit ten koste gaat van de integraliteit. De integraliteit wordt namelijk bewaakt door de casemanager, die het overzicht houdt en in samenspraak met de kandidaat de verschillende interventies op elkaar afstemt.

5. Werkbegeleider in traject

Toelichting: wanneer een kandidaat in een traject wordt geplaatst dan krijgt deze een werkbegeleider. In zo'n geval vindt de directe aansturing niet meer vanuit de casemanager plaats, maar vanuit de werkbegeleider waarbij de casemanager wel het overzicht en de regie over het ontwikkelplan behoudt. De werkbegeleider zorgt voor regelmatige evaluaties en maakt de ontwikkelingen binnen het traject helder. Wanneer de kandidaat klaar is voor de stap naar werk schakelt de werkbegeleider de casemanager in, die vervolgens de accountmanager betreft om het matchingsproces in gang te zetten.

Het beoogde mechanisme van de werkbegeleider in een traject is om tijdens een traject nog voldoende zicht te houden op de kandidaat en met vaste evaluatiemomenten te beoordelen hoe de kandidaat zich ontwikkelt, zodat dit helder en inzichtelijk is voor de casemanager, alsmede de dagelijkse begeleiding op het werkit- of ontwikkeltraject.

6. Mogelijkheid om certificaat te behalen

Toelichting: in bepaalde ontworpen werkontwikkeltrajecten (onder andere de horeca- en bouwsector) is het mogelijk om een certificaat te halen. Soms is deelcertificering mogelijk vanuit een traject of leerlijn.

Het beoogde mechanisme van de mogelijkheid tot het behalen van een certificaat is om de uitstroom van de kandidaat uit de bijstand te verduurzamen met aantoonbare certificering in zijn vakgebied.

Overzicht van kernfunctionarissen die betrokken zijn bij de werkzoekendendienstverlening

De navolgende figuur geeft een visuele samenvatting van de kernfunctionarissen die betrokken zijn bij de werkzoekendendienstverlening.



Figuur 5. Functionarissen die betrokken zijn bij de werkzoekendendienstverlening.

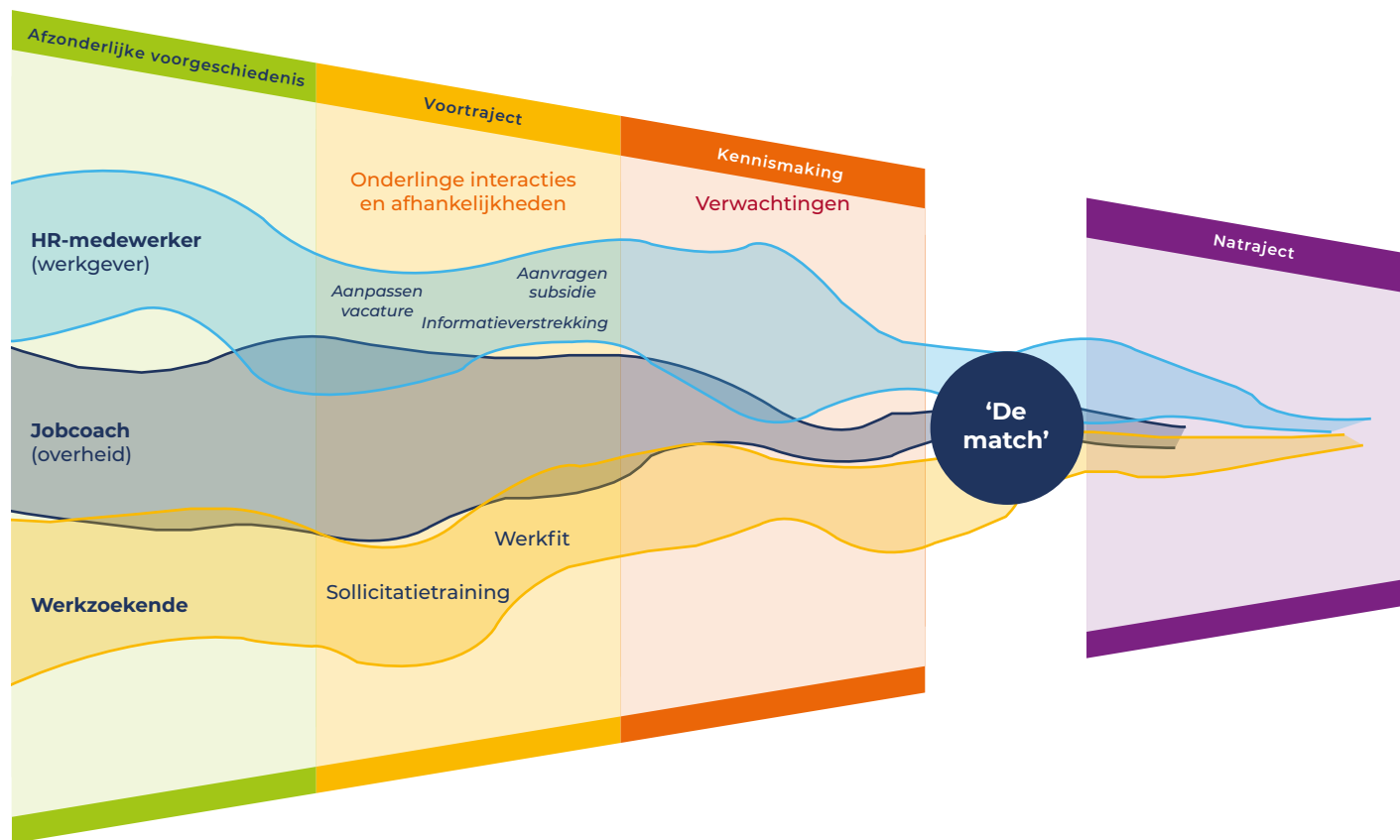
2.3.3 Interventies en mechanismen bij de matching

Interventies

Het doel van het matchingsproces is om een passende, duurzame match tussen een kandidaat en een werkgever tot stand te brengen. In tegenstelling tot wat het woord ‘match’ suggereert, is het tot stand brengen van een match niet een eenmalige gebeurtenis maar een langduriger proces van toenadering, waarbij de kandidaat, de werkgever en de matcher van de gemeente elkaar moeten leren kennen en vertrouwen⁸. Hierin spelen ook de voorgeschiedenis, het voortraject, de wederzijdse verwachtingen en het natraject een rol (zie figuur 6).

De gemeente Den Haag zet zich specifiek in op het matchingsproces. Voor mensen die naar verwachting binnen korte tijd betaald aan het werk kunnen, zijn er consulenten Werk die het matchingsproces vanuit de gemeente begeleiden. Bij het matchingsproces gaat de gemeente zowel vraag- als aanbodgericht te werk. Dit betekent dat de gemeente, afhankelijk van de kandidaat, ofwel vanuit de vacature redeneert ofwel vanuit de mogelijkheden en belemmeringen van de kandidaat. Verder hanteert de gemeente bij de matching een sectorale aanpak met bijzondere aandacht voor sectoren waarin op lange termijn werkgelegenheid geboden kan worden aan mensen uit de doelgroep. De gemeente is in principe terughoudend met detacheren.

⁸ Voor een uitgebreide toelichting, zie het onderzoek van Centerdata, Berenschot, Inspectie SZW uit 2019: ‘Het realiseren van een match belicht vanuit drie perspectieven’. In opdracht van het Ministerie van SZW in het kader van de evaluatie van de Participatiewet



Figuur 6. Visuele weergave van het matchingsproces.

Toelichting op de figuur: de figuur maakt duidelijk dat matching een proces is en niet een eenmalige gebeurtenis. Er gaan afzonderlijke voorgeschiedenissen van de werkzoekende, de werkgever en de overheidsfunctionaris aan vooraf evenals afzonderlijke voortrajecten die uiteindelijk tot een kennismaking en een match moeten leiden. Daarna volgt er in de meeste gevallen nog een traject met begeleiding voor (meestal) de werkzoekende en (soms) de werkgever. Tijdens dit proces moeten de wederzijdse verwachtingen telkens op elkaar afgestemd worden en moeten actoren soms hun verwachtingen aanpassen. Soms gaat dit met twee stappen voor-en één stap achteruit. Het matchingsproces kan daarom gekarakteriseerd worden als een relationeel proces van wederzijdse toenadering.

Om ervoor te zorgen dat kandidaten goed voorbereid bij de werkgever verschijnen, zet de gemeente haar eigen kennis- en sollicitatiecentrum in.

Naast de persoonlijke inzet die in het matchingsproces een grote rol speelt, zet de gemeente ook ondersteunende systemen in om het matchingsproces te bevorderen. Hierbij gaat het om het matchingssysteem HalloWerk en om de regionale instrumentendatabase Dennis, waarin de instrumenten waarvan werkgevers gebruik kunnen maken in de arbeidsmarktregio overzichtelijk staan gepresenteerd.

Hiernavolgend staan de interventies die voor het matching-sproces worden ingezet en die we zojuist hebben toegelicht kort samengevat:

- HalloWerk-profielen.
- Bemiddelingsteam.
- Zowel vraag- als aanbodgericht werken.
- Instrumentendatabase Dennis.
- Inzet kansrijke sectoren.
- Sectorale aanpak.
- Terughoudendheid met detacheren.
- Kennis- en sollicitatiecentrum.
- Consulent Werk en accountmanager gericht op matching/uitstroom.

Mechanismen

Net als de mechanismen voor werkzoekendendienstverlening, zijn ook de mechanismen voor matching vastgesteld op basis van beleidsdocumentatie en gesprekken met beleidsmedewerkers. Het gaat hier om mechanismen die de gemeenten via matchinginterventies op gang wil brengen om de beoogde maatschappelijke effecten van re-integratie te bereiken. We werken elk van de genoemde mechanismen van effect voor de matching uit in deze paragraaf.

1. First place then train, koppeling aan uitstroom naar werk

Toelichting: de term 'first place then train' staat voor het principe dat DHW een kandidaat eerst plaats bij een reguliere werkgever. Van daaruit wordt vervolgens in een ontwikkeltraject gewerkt aan zijn of haar ontwikkeling. Op die manier kan de kandidaat in een reguliere werkomgeving vaardigheden opdoen en kan de kandidaat aansluitend al dan niet bij dezelfde werkgever uitstromen naar een betaalde baan.

2. Inzicht in mogelijkheden van kandidaten

Toelichting: een belangrijk mechanisme dat met het matchingsproces op gang gebracht moet worden is het inzichtelijk hebben van de kandidaten en hun mogelijkheden. Door de mogelijkheden van kandidaten goed zichtbaar te maken op het gebied van competenties, zijn kandidaten makkelijker te matchen met een werkgever. Zelfs als iemand niet perfect aan de eisen van een vacature voldoet. Om de competenties actueel te houden, maakt de gemeente gebruik van het matchingssysteem HalloWerk. Niet alleen de gemeente maar ook werkgevers kunnen kandidaatprofielen op HalloWerk inzien via Jobport. Dit faciliteert het maken van matches op initiatief van werkgevers.

3. Bedienen van kansrijke sectoren (met baankansen voor de doelgroep)

Toelichting: de gemeente investeert in sectoren waar een grote behoefte is aan personeel en ontwikkelt specifiek daarvoor leerlijnen samen met werkgevers. De acquisitie wordt gestuurd op basis van vraagontwikkeling op de arbeidsmarkt en stuurt zo ook waar passend de ontwikkeling van kandidaten. Het ontwikkelen van kandidaten op functies in sectoren waaraan behoefte is, creëert een grotere kans op een duurzame baan.

4. Regionaal opererende werkgevers faciliteren

Toelichting: de samenwerking binnen de arbeidsmarktregio wordt steeds verder uitgebreid, bijvoorbeeld door de inzet van het systeem HalloWerk. Door in de regio met dezelfde systemen te werken, kan iedere gemeente een beeld van de profielen krijgen en kan er zo nog beter gematcht worden. Iemand hoeft niet alleen aan de slag binnen Den Haag, maar waar mogelijk kan dat ook in een ander deel van de arbeidsmarktregio. Een breder zoekgebied betekent een grotere kans op een passende baan.

5. Gespecialiseerde functionaris gericht op matching

Toelichting: iedere kandidaat krijgt een casemanager Arbeidsontwikkeling als regisseur van het gehele re-integratieproces op het gebied van ontwikkeling, of een consultant Werk wanneer de kandidaat binnen drie maanden aan het werk kan. De inzet van deze gespecialiseerde functionaris op matching maakt dat men zich kan focussen op wat de kandidaat wil en welke kansen er bij de werkgever (nog) zijn.

2.3.4 Interventies en mechanismen bij de werkgeversdienstverlening

Interventies

Het doel van de werkgeversdienstverlening is om werkgevers zoveel mogelijk te ontzorgen en te faciliteren bij hun vragen op het gebied van personeelsvoorziening, personeelsdienstverlening of werk in opdracht. Het achterliggende doel is om meer werkgevers bereid te vinden om werk te bieden aan mensen uit de doelgroep. De werkgeversdienstverlening begint met het contact tussen de werkgever en de accountmanager van de gemeente. De werkgever heeft hierbij één centrale contactpersoon bij DHW. Naar aanleiding van de behoeften van de werkgever doet de gemeente de werkgever een voorstel op maat. De gemeente kan daarbij gebruikmaken van de volgende interventies:

- Regionale toolbox met werkgeversinstrumenten.
- Werkgeverscheque.
- Begeleiding werkgever.
- Begeleiding na plaatsing.
- Jobcoaching en jobcoach-cheque.
- Tegemoetkoming vakmanschap.
- STiP-banen.

Naast de voornoemde interventies zet de gemeente flankerend beleid in om duurzaam werk op een inclusieve arbeidsmarkt te bevorderen. Hierbij gaat het om de volgende beleidsinterventies:

- Actieprogramma Sociaal Ondernemen.
- Strategisch accountmanagement.
- Sectordeals en werkakkoorden.
- Samenwerking met uitzendbureaus.
- Social-returnafspraken.
- Personeelsdienstverlening.
- Voorkomen van verdringing.

Mechanismen

Ook voor de werkgeversdienstverlening zijn de mechanismen vastgesteld op basis van beleidsdocumentatie en gesprekken met beleidsmedewerkers. Het gaat hier om mechanismen die de gemeenten via werkgeversdienstverleningsinterventies op gang wil brengen om de beoogde maatschappelijke effecten van re-integratie te bereiken. We werken elk van de genoemde mechanismen van effect voor de werkgeversdienstverlening uit in deze paragraaf.

1. Maatwerk voor werkgevers en triple win

Toelichting: bij het contact met werkgevers heeft de werkgever één centrale contactpersoon bij DHW. De contactpersoon gaat in gesprek met de werkgever om de vraag van de werkgever vast te stellen en te verhelderen. Vervolgens ontvangt de werkgever een voorstel van de gemeente voor de invulling van de vraag: personeelsvoorziening, personeelsdienstverlening of werk in opdracht. Het voorstel voor de werkgever is maatwerk. De gemeente komt tot een voorstel op basis van de waarde die het oplevert voor de kandidaat, de werkgever en de gemeente (triple win). Triple win draagt bij aan geslaagde, duurzame matches, omdat de totstandkoming van de match afhangt van de bereidwilligheid en inspanning van én de werkgever én de kandidaat én de gemeente.

2. Vertrouwensband opbouwen

Toelichting: het contact met werkgevers via één centrale contactpersoon zorgt ervoor dat er een vertrouwensband kan worden opgebouwd met de werkgever. Dit moet bijdragen aan een grotere en langdurige bereidheid tot het uitplaatsen of ontwikkelen van kandidaten.

3. Erkenning en vergoeding voor kosten begeleiding en training

Toelichting: de Participatiewet geeft gemeenten instrumenten en financiële middelen om werkgevers te ondersteunen die mensen uit de doelgroep in dienst nemen, zoals een loonkostensubsidie, jobcoaching of een werkplekaanpassing. Een aspect waar de Participatiewet niet in voorziet, is het bieden van een vergoeding voor de tijd die werkgevers zelf kwijt zijn aan extra begeleiding op de werkvloer van mensen uit de doelgroep. Uit onderzoek blijkt dat de tijdsinzet van werkgevers, en daarmee de investering, substantieel kan zijn⁹. De gemeente Den Haag erkent deze belangrijke bijdrage van werkgevers en komt werkgevers daarin tegemoet door (een deel van) de kosten voor begeleiding en training te vergoeden.

Het beoogde mechanisme is dat de gemeente hiermee werkgevers over de streep wil trekken die opzien tegen de grote investering in begeleiding en training op de werkvloer.

4. Contracten met werkgevers bevatten duur- en uur-eisen

Toelichting: zoals benoemd, is een van de aspecten van de beoogde maatschappelijke effecten van de gemeente dat de banen waarin kandidaten aan de slag gaan duurzaam zijn (dat wil zeggen langer dan twaalf maanden). De gemeente bevordert dit door in contracten met werkgevers duur- en uren eisen op te nemen.

5. Differentiatie in sectoren

Toelichting: zoals ook genoemd bij de matching, wordt er door de gemeente gedifferentieerd in sectoren. De werkgeversdienstverlening wordt uitgevoerd door accountmanagers, senior accountmanagers en strategisch accountmanagers (na 2020). De accountmanagers zijn allen verdeeld over de vastgestelde kansrijke sectoren om zo gericht werkgevers te benaderen in een sector waarin veel banen te vinden zijn.

6. Zo veel mogelijk certificering die aansluit op sectoreisen

Toelichting: voor een aantal opgestelde (kant-en-klare) leerwerktrajecten is certificering mogelijk gemaakt. Doel is om zo de werkgever te ontzorgen met het aanleveren van een kandidaat die al voldoet aan de sectoreisen en anderzijds de kandidaat een duurzamere plek op de arbeidsmarkt te geven doordat zijn kennis en ervaring wordt onderbouwd met een certificaat.

7. Zo veel mogelijk ontzorgen en faciliteren werkgever

Toelichting: de gemeente Den Haag probeert werkgevers zoveel mogelijk te ontzorgen en te faciliteren in de begeleiding van kandidaten en doelgroepmedewerkers op de werkvloer. Hoewel de begeleiding dus grotendeels bij de werkgever wordt belegd, probeert de gemeente de werkgever zodanig te ondersteunen dat deze dit zelf kan oppakken. Dit gebeurt door het begeleiden van de werkgever, het begeleiden van de kandidaat (jobcoaching) en het aanbieden van de werkgeverscheque. Ook wanneer de begeleidingsperiode is afgerond, kan er teruggevallen worden op de gemeente als er vragen zijn.

⁹ M. Adelmeijer, P. Schenderling, J. Kok, F. Sikkema, H. Vloet (2014), 'Businesscases inzet mensen met een arbeidsbeperking vanuit vier perspectieven'. Onderzoek in opdracht van AWWN

2.4 Beleidstheorie en organisatie in transformatie

De gemeente heeft tijdens de onderzoeksperiode een transformatie doorgemaakt. Zo is eind 2016 al het besluit genomen om de Haeghe Groep en het Werkgeversservicepunt van de gemeente Den Haag te integreren. Dit naar aanleiding van veranderende wet- en regelgeving, waaruit een behoefte volgde aan centrale regie op de uitvoering van de Participatiewet en de Wsw. Per 1 januari 2020 is deze verandering officieel doorgevoerd en vormen de Haeghe Groep en het Werkgeversservicepunt van de gemeente Den Haag samen Den Haag Werkt. Dit heeft geleid tot een nieuw plan van aanpak, waarin het nieuwe werkproces wordt beschreven. Omdat onze onderzoeksperiode (2018-2020) dwars door deze transformatie en reorganisatie heenloopt, proberen we hier ook in de beleidstheorie goed rekening mee te houden. Echter, we zien dat er op het gebied van de beleidsuitgangspunten niet veel veranderd is. De beleidsregels zijn tijdens de transformatie gelijk gebleven. Wat wel veranderd is, is de manier waarop het beleid en daarmee de dienstverlening worden uitgevoerd. We zien dit bijvoorbeeld terug in elementen als de inzet van het regiemodel, de casemanagers Arbeidsontwikkeling, Methodische Kandidaat Ontwikkeling en begeleiding na plaatsing. De beleidsregels zijn ongewijzigd, maar in de werkprocessen is het beleid in de loop der jaren verder aangescherpt.

PER 1 JANUARI 2020 GINGEN DE HAEGHE GROEP EN HET WERKGEVERSSERVICEPUNT VAN DE GEMEENTE DEN HAAG VERDER ONDER DE NIEUWE, GEZAMENLIJKE VLAG DEN HAAG WERKT.

2.5 Tot slot: de bredere beleidscontext in Den Haag

In het algemeen is er in de problematiek samenhang tussen en overlap in de vraagstukken op de terreinen van werk/re-integratie, participatie, jeugd, zorg, armoede en economie. Op al deze terreinen pleegt de gemeente Den Haag beleidsmatige inzet om vraagstukken op te lossen. Om deelvraag 7 te beantwoorden, hebben we een analyse op hoofdlijnen gemaakt over de samenhang van het Haagse re-integratiebeleid met het in de evaluatieperiode gevoerde beleid op andere terreinen.

De sterkste verbinding met het beleidsterrein van werk en participatie zien we bij de jeugd. Zo legt de gemeente Den Haag vanuit het coalitieakkoord 'Samen voor de stad' 2019-2022¹⁰ de prioriteit op de bestrijding van jeugdwerkloosheid en het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. De gemeente heeft hiervoor diverse interventies en aanpakken ontwikkeld¹¹. Voorbeelden van aanpakken zijn de aanpak voortijdig schoolverlaten (vsv), de LeerWerkmakelaar BBL, en de pro/vso-aanpak. Deze aanpakken zijn specifiek gericht op jongeren, maar sluiten deels aan op de generiekere aanpak ter bevordering van re-integratie.

Tussen de dienst SZW en de afdeling Economie van de Dienst Stedelijke Ontwikkeling wordt allang (en dus ook in de evaluatieperiode) intensief samengewerkt, zowel op beleidsmatig als uitvoerend niveau. Op uitvoerend niveau betreft dat onder andere het Ondernemersportaal waarin ook DHW (voorheen het Werkgeversservicepunt) vertegenwoordigd is en de Social Impact Labs voor sociaal ondernemers die zich in Den Haag willen vestigen. Ook is er op uitvoerend niveau vanuit de gemeente betrokkenheid bij allerlei Haagse 'events' voor werkgevers en ondernemers (van Vlaggetjesdag tot Den Haag Onderneemt). In de Nieuwsbrief Den Haag Onderneemt die de afdeling Economie maakt, is tot slot altijd aandacht voor één of meer 'SZW-onderwerpen'.

¹⁰ Samen voor de stad, Coalitieakkoord 2019-2022
¹¹ RIS 306581, RIS 281392

Op beleidsmatig niveau is vanaf de collegeperiode 2014-2018 sprake van steeds verder op elkaar afgestemd beleid, mede geïnspireerd op gezamenlijk onderzoek (bijvoorbeeld onderzoek Panteia RIS 299202 uit februari 2018). Onderdeel van deze gezamenlijke aanpak was het aanvalsplan 'Den Haag maakt werk'. Dit plan werd gezamenlijk gepresenteerd met plannen van de wethouders Kenniseconomie en Stedelijke economie. In de Economische visie (juni 2020) is de nadruk veel meer komen te liggen op brede economische bloei met werkgelegenheid voor iedereen in de stad, waardoor ook sectoren als de zorg en de bouw en techniek nu tot de speerpunten van het economisch beleid horen. Hierdoor is er ook meer samenhang met de aanpak van DHW en de sectoren waarop DHW zich richt.

Tijdens corona maakte DHW ook deel uit van de taskforce 'Economie en corona' die de gemeente had ingesteld en waarin ook MKB Den Haag, VNO-NCW West, en Koninklijke Horeca Nederland (KHN) Den Haag waren vertegenwoordigd. Daarin is gekeken welke interventies nodig waren (in het bijzonder de horecasector had veel te lijden) en zijn ondernemers zoveel mogelijk geholpen, waarbij ook is gepoogd mensen van werk naar werk te begeleiden (horeca naar zorg). De laatste dienstverlening is later voortgezet door het Regionale Mobiliteitsteam Haaglanden.

Een verbinding tussen het beleidsterrein participatie en werk, en het terrein van zorg, Wmo en welzijn is minder aanwezig. De gemeente Den Haag legt de nadruk op welzijnswerk in de wijk, maar hierbij (met uitzondering van het deel voor jongeren) wordt niet voor re-integratie op wijkniveau gekozen. De inzet op vrijwilligerswerk en taalondersteuning, als onderdelen van de participatiedienstverlening, vindt wel op wijkniveau plaats. We hebben in de beleidsstukken tot slot geen beleidsmatige verbinding aangetroffen tussen gezondheid, werk en inkomen.



DEEL 2

Resultaten van de interne validatie

HOOFDSTUK 3

Bereik, tussentijdse uitval en routeduur

In dit hoofdstuk gaan we in op het bereik van en de tussentijdse uitval in de re-integratiedienstverlening over de periode 2018 tot en met 2020. We beantwoorden hiermee de deelvragen 1 en 12.

3.1 Bereik re-integratieaanpak

In totaal 73.107 re-integratievoorzieningen ingezet

Voor de beantwoording van deelvraag 12 hebben we uitgezocht wat het bereik van de Haagse re-integratieaanpak was in de periode 2018 tot en met 2020. We hebben hiervoor een geanonimiseerd bestand van de gemeente geanalyseerd met daarin de trajectgegevens van alle kandidaten die in de evaluatieperiode gebruik hebben gemaakt van een of meer re-integratievoorzieningen (zowel basis- als flankerende voorzieningen). Uit deze analyse blijkt allereerst dat in de evaluatieperiode in totaal 19.172 kandidaten gebruikgemaakt hebben van Haagse re-integratievoorzieningen. Het gaat daarbij om een gebruik van 73.107 basis- of flankerende voorzieningen. Den Haag kent in totaal 154 afzonderlijke soorten basisvoorzieningen en 179 soorten flankerende voorzieningen.

In totaal 21.039 unieke routes (re-integratietrajecten)

De 19.172 kandidaten hebben elk een eigen re-integratieroute gevolgd met de inzet van een of meer re-integratievoorzieningen. In totaal gaat het voor de groep van 19.172 kandidaten die re-integreren om 21.039 unieke routes. Sommige kandidaten hebben meer dan één route gevolgd, bijvoorbeeld omdat ze na initiële uitstroom weer terug in de uitkering zijn gekomen.

3.2 Inhoud van de unieke routes

Voor het beantwoorden van deelvraag 1 was het nodig om ook naar de inhoud van de 21.039 unieke routes te kijken. Voor deze analyse heeft de gemeente de beschikbare re-integratievoorzieningen eerst voor ons gecategoriseerd naar acht overkoepelende categorieën (GOS-codes). Het was namelijk door de hoeveelheid afzonderlijke soorten basisvoorzieningen (154) niet haalbaar en inzichtelijk om op het niveau van elke aparte voorziening te analyseren en te rapporteren. De acht overkoepelende GOS-codes zijn:

- GOS PS Oplossen problemen
- GOS PS1 Voorlichting inwerkweek
- GOS PS2 Inwerkweek
- GOS PS3 Ontwikkelen werknemersvaardigheden
- GOS PS4 Ontwikkelen vakvaardigheden
- GOS PS5 Solliciteren/matchen
- GOS PS6 Arrangementen
- GOS PS7 Borgen plaatsing.

Tabel 1 biedt inzicht in de uitkomsten van onze analyse betreffende de invulling van de 21.039 ingezette unieke routes. De tabel moet als volgt gelezen worden: indien in de route gekozen wordt voor inzet voorzieningen die onder GOS-code 'Oplossen problemen' vallen, dan is in 59% van de routes ook gekozen voor 'Voorlichting inwerkweek', in 29% van de routes ook voor 'inwerkweek' etc. Voorgaande maakt volgens ons inzichtelijk dat er in Den Haag in de evaluatieperiode maatwerk is nagestreefd bij de invulling van de routes. Alle combinaties van de GOS-codes komen namelijk in de praktijk op het niveau van de routes voor.

Als onderstaande GOS-code voorkomt (verticaal) ↓	GOS PS Oplossen problemen	GOS PS1 Voorlichting inwerkweek	GOS PS2 Inwerkweek	GOS PS3 Ontwikkelen werknemersvaardigheden	GOS PS4 Ontwikkelen vakvaardigheden	GOS PS5 Solliciteren/matchen	GOS PS6 Arrangementen	GOS PS7 Borgen plaatsing
GOS PS Oplossen problemen	100%	59%	29%	25%	16%	41%	3%	14%
GOS PS1 Voorlichting inwerkweek	37%	100%	37%	33%	16%	48%	4%	16%
GOS PS2 Inwerkweek	35%	71%	100%	44%	21%	48%	6%	26%
GOS PS3 Ontwikkelen werknemersvaardigheden	22%	48%	33%	100%	20%	60%	6%	25%
GOS PS4 Ontwikkelen vakvaardigheden	27%	43%	30%	35%	100%	66%	8%	44%
GOS PS5 Solliciteren/matchen	15%	29%	15%	24%	15%	100%	5%	34%
GOS PS6 Arrangementen	10%	19%	16%	20%	15%	42%	100%	42%
GOS PS7 Borgen plaatsing	11%	19%	16%	21%	20%	69%	11%	100%

Tabel 1. Inhoud routes naar GOS-code.

3.3 Beëindigingsredenen van unieke routes

Voor het beantwoorden van deelvraag 12 hebben we het eerder genoemde geanonimiseerde bestand met trajectgegevens eveneens geanalyseerd op de beëindigingsredenen van unieke routes. In totaal waren op het moment van onze analyse 18.642 van de 21.039 voor de evaluatieperiode gevonden unieke routes beëindigd (88%). Uit onze analyse wordt duidelijk (zie ook tabel 2) dat uitstroom van een kandidaat naar een (parttime) baan de belangrijkste beëindigingsreden van een ingezette route is. Bijna 50% van de routes is om die reden beëindigd. Onze analyse toont echter ook aan dat het (tussentijds) stoppen van een route de op een na belangrijkste reden is voor het beëindigen van een route. Het gaat hier dus om tussentijdse uitval uit een route. Deze reden is gevonden voor bijna een derde van de beëindigde routes.

Nadere analyse leert dat routes vaker worden gestopt in 2019 dan in 2018 en 2020. Ook zien we dat de uitval hoger is onder mensen die bij aanvang van de route al langer in de uitkering zitten: bij mensen die korter dan zes maanden in de uitkering zitten is de uitval zo'n 24%, bij kandidaten die langer dan twee jaar in de uitkering zitten gaat het om 39%.

Tot slot hebben we ook op het niveau van de eerder genoemde GOS-codes (de onderdelen van een route) geanalyseerd wat de redenen van uitstroom uit een GOS-code zijn. Ook uit deze analyse wordt duidelijk dat 'route (voortijdig) gestopt' een belangrijke uitstroomreden is. Dit geldt zeker voor de GOS-code 'Oplossen problemen'.

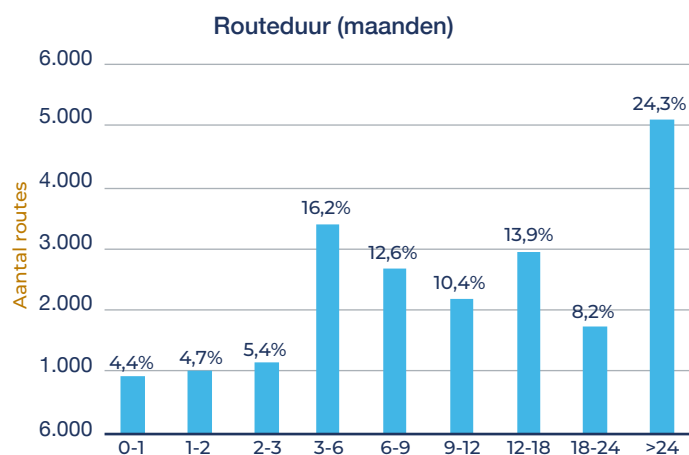
Beëindigingsredenen unieke routes	Aantal beëindigde routes met deze reden	Percentage van totaal
Uitstroom naar (parttime) baan	8.715	47%
Route (tussentijds) gestopt	5.987	32%
Verhuizing/Detentie/ Etc.	2.115	11%
Dagopleiding	979	5%
Zelfstandig ondernemerschap	443	2%
Uitkeringsaanvraag afgewezen	269	1%
Uit traject Wijkbanenplan (NUO)	144	1%
Totaal aantal beëindigde routes	18.652	

Tabel 2. Redenen voor uitstroom uit routes (re-integratietrajecten).

3.4 Routeduur

Op basis van interne data hebben we tot slot de duur van alle afgeronde routes geanalyseerd in de periode 2018 tot en met 2020. We hebben hierbij routes met alleen GOS-code 'Probleem oplossen' buiten beschouwing gelaten. In figuur 7 geven we het resultaat van deze analyse. Hieruit blijkt dat meer dan 85% van de kandidaten een route heeft doorlopen die langer heeft geduurd dan drie maanden. Bij ongeveer een derde van de routes was de duur achttien maanden of langer.

Voordat een kandidaat doorgeleid wordt naar DHW, wordt intern ingeschat of deze persoon in maximaal achttien maanden naar werk of een opleiding begeleid kan worden. Indien dat de inschatting is, vindt de doorgeleiding naar DHW plaats. Kandidaten waarvoor dit juist niet de inschatting is komen niet bij DHW terecht, maar krijgen op het terrein van participatie door de gemeente ondersteuning aangeboden. Uit onze analyse van de werkelijke ondersteuningsduur van de afgeronde routes wordt duidelijk dat bij een derde van de kandidaten voor de re-integratiedienstverlening meer tijd nodig was dan de vooraf ingeschatte achttien maanden.



Figuur 7. Gemiddelde routeduur in maanden.

HOOFDSTUK 4

Doelbereik

In dit hoofdstuk gaan we na of de gemeente Den Haag in de periode 2018 tot en met 2020 haar beleidsdoelen bij het inzetten van re-integratie heeft weten te bereiken. We hebben dit geanalyseerd op basis van de volgende doelen:

- Uitstroom naar zo regulier mogelijk werk.
- Realisatie van duurzame uitstroom (langer dan twaalf maanden).
- Aanbod van werk- en ontwikkelkansen aan een brede doelgroep.

We beschrijven in dit hoofdstuk verder de uitkomsten van onze kwantitatieve vergelijking voor de G4-gemeenten op het gebied van het bereik en de resultaten van door de gemeente ingezette re-integratie.

4.1 Doel 1. Uitstroom naar zo regulier mogelijk werk

Het eerste beoogde maatschappelijke effect waarop we het doelbereik hebben gemeten, is de beleidsambitie om kandidaten zoveel mogelijk te laten uitstromen naar een reguliere baan. In tabel 2 van paragraaf 3.3 is al aangegeven dat bij 8.715 deelnemers het re-integratietraject (route) is beëindigd vanwege uitstroom naar een (parttime) baan.

De vraag die we in deze paragraaf beantwoorden, is of het hier ook daadwerkelijk gaat om uitstroom naar reguliere banen. In tabel 3 hebben we daarom per jaar gespecificeerd naar welk soort banen de uitstroom precies heeft plaatsgevonden. Onder reguliere banen scharen wij de categorieën 1, 2, 4 en 6 uit de tabel (de groene rijen). Uit de tabel wordt duidelijk dat van de groep kandidaten die in 2018 tot en met 2020 aan Haagse re-integratietrajecten hebben deelgenomen in 2018 72% en in 2020 84% is uitgestroomd naar een reguliere baan. Tellen we de uitstroom in alle jaren bij elkaar op en nemen we de uitstroom na 2020 ook mee, dan komt dit percentage uit op 79%. Het beeld is dat binnen de groep deelnemers die uitstroomt naar een baan, de uitstroom naar een zo regulier mogelijke baan in de loop der jaren is toegenomen. Dit komt overeen met wat uit hoofdstuk 7 blijkt, namelijk dat de netto-uitgaven aan loonkostensubsidies en gesubsidieerd werk over de periode 2018 tot en met 2020 afnemen.

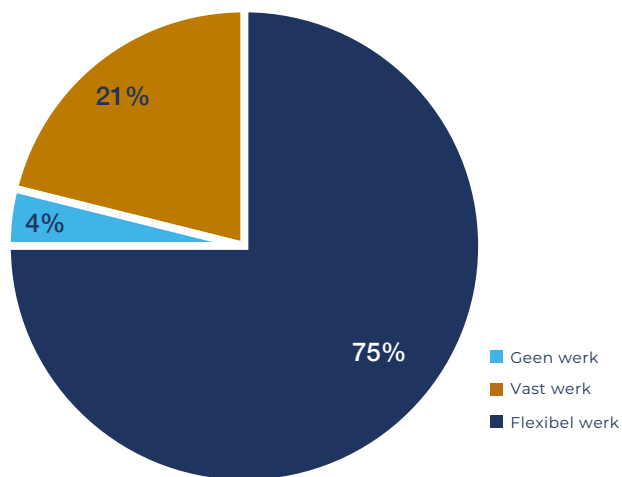
Uitstroomreden	2018	2019	2020	2021	2022	Totaal
Baan met ondersteuning Toolbox	233	291	157	124	2	807
BBL-baan	167	58	28	19		272
Beschut werk	98	60	20	43		221
Doorstroom met parttime baan	316	252	126	74		768
Garantiebaan/banenafspraken	805	327	239	228	4	1603
Reguliere (fulltime) baan	1642	1360	1105	931	6	5044
Totaal	3261	2347	1674	1419	12	8715

Tabel 3. Specificatie naar welk soort banen kandidaten zijn uitgestroomd.

Nadere specificatie van kenmerken van banen waarnaar men uitstroomt

Bij deelvraag 15 wordt ook gevraagd naar welk soort banen deelnemers van de Haagse re-integratieaanpak zijn uitgestroomd. Deze specificatie hebben we uitgezocht door bij het CBS microdata uit de zogenaamde Polisadministratie van het UWV te analyseren. Uit deze analyse blijkt (zie figuur 8) dat bij de kandidaten die naar een baan zijn uitgestroomd, het in 75% gaat om banen met een flexibel arbeidsmarktcontract (stagiair, uitzendkracht, tijdelijk contract of oproepkracht). Bij de overige 21% gaat het om banen met een vast arbeidsmarktcontract.

Banen met een flexibel arbeidsmarktcontract bieden de betrokkenen minder baan zekerheid. Het feit dat verreweg het grootste deel van de kandidaten die ondersteund zijn door DHW uitstromen naar dit soort banen, sluit volledig aan op het beeld dat experts en wetenschappers in onze expertsessies hebben gegeven van de huidige arbeidsmarkt (zie paragraaf 9.2 van dit rapport). Zij gaven aan dat een steeds groter deel van de banen op de arbeidsmarkt uitgaat van flexibele en korte contracten. Dit is ook de arbeidsmarkt waar kandidaten van DHW mee te maken hebben.



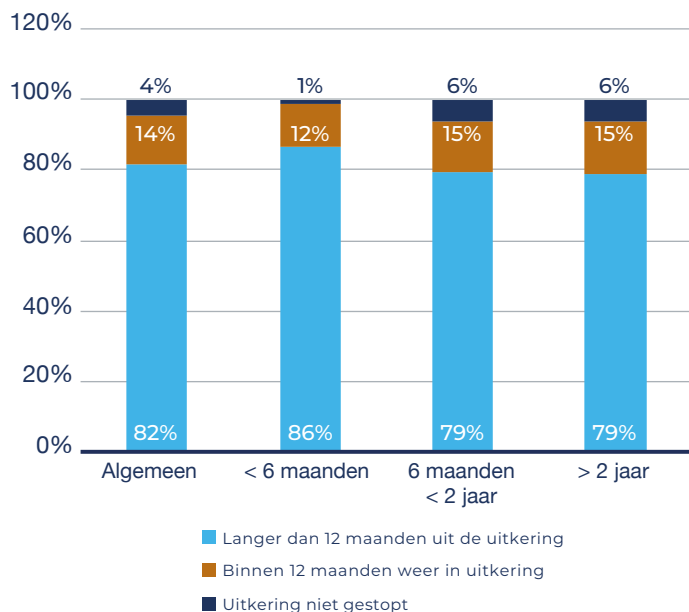
Figuur 8. Wel of niet uitstroom naar werk, uitgesplitst naar vast of flexibel werk.

4.2 Doel 2. Realiseren van duurzame uitstroom

Doel van het Haagse re-integratiebeleid is niet alleen dat kandidaten uitstromen naar zo regulier mogelijk werk, maar ook dat deze uitstroom duurzaam is. Duurzaam heeft de gemeente zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven gedefinieerd als minimaal twaalf maanden zonder een bijstandsuitkering van de gemeente Den Haag. Voor de groep kandidaten die in de periode 2018-2020 heeft deelgenomen aan re-integratiedienstverlening en (deels) uitgestroomd zijn naar een betaalde baan, zijn we nagegaan in hoeverre deze doelstelling is gerealiseerd. De uitkomsten van deze analyse beschrijven we in deze paragraaf.

We kijken eerst naar de groep kandidaten die vanuit de uitkering en met ondersteuning vanuit DHW naar een reguliere fulltime baan is uitgestroomd. Onze analyse maakt voor deze groep duidelijk dat 82% na twaalf maanden nog steeds niet opnieuw een uitkering van de gemeente Den Haag ontvangt. Op deze uitkomst hebben we vervolgens nog een aantal nadere analyses uitgevoerd, bijvoorbeeld of het voor de uitkomst uitmaakt hoelang een route heeft geduurd, in welk jaar de route is begonnen en hoelang een kandidaat voor de start van zijn of haar route al in de uitkering zat. Deze nadere analyses maken duidelijk dat zich alleen wat de lengte van de uitkeringsduur voor de start van een route betreft, zich een substantieel verschil voordoet (zie figuur 10). De figuur maakt duidelijk dat de groep die voor de start van een route kort in de uitkering zat en uitstroomt naar een reguliere baan, procentueel vaker ook duurzaam uit de uitkering blijft. We vinden het als onderzoekers belangrijk om hier op te merken dat naarmate de uitkeringsduur van een kandidaat langer is, zijn of haar afstand tot de arbeidsmarkt ook groter is geworden. We zien in onze adviespraktijk dan ook dat het voor uitvoeringsorganisaties vaak moeilijker is om bij deze groep kandidaten duurzame uitstroom te realiseren. Dit is een belangrijke nuancering op het feitelijke door ons geconstateerde negatieve verschil in het percentage duurzame uitstroom dat DHW heeft weten te realiseren tussen kandidaten met een korte en langere uitkeringsduur.

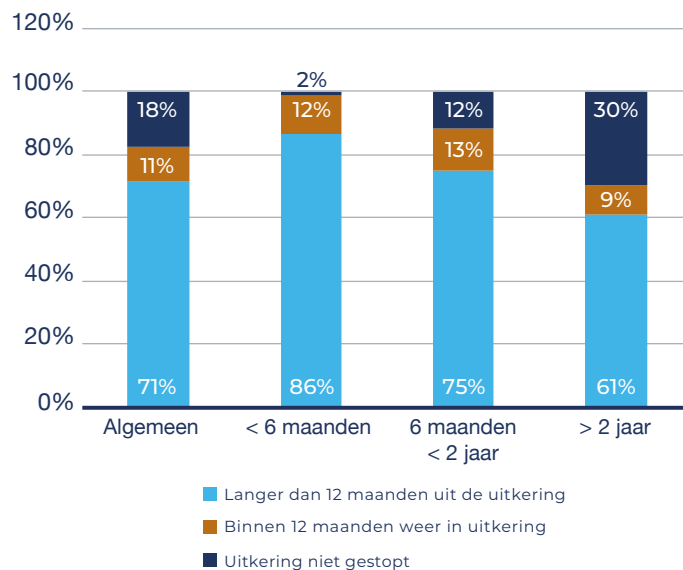
Terugval waarbij route is beëindigd vanwege het vinden van een reguliere (fulltime) baan



Figuur 9. Uitkomsten van analyses over duurzaamheid uitstroom naar reguliere banen.

De hiervoor beschreven analyses hadden betrekking op kandidaten die uitgestroomd zijn naar reguliere fulltime banen. Er zijn echter ook kandidaten uitgestroomd naar andersoortige banen. Betrekken we ook deze groep kandidaten in onze analyse, dan ontstaat er een ander beeld. Het percentage kandidaten dat duurzaam is uitgestroomd (twaalf maanden geen uitkering in Den Haag) ligt substantieel lager, namelijk 71 in plaats van 82. De nadere analyses maken verder duidelijk dat de verblijfsduur in de uitkering een veel groter verschil oplevert. Dit lijkt zich op voorhand te verklaren door het feit dat nu ook de groep met een echt grote afstand tot de arbeidsmarkt in de analyses is meegenomen; een groep die ook in Den Haag veel minder in reguliere banen terechtkomt.

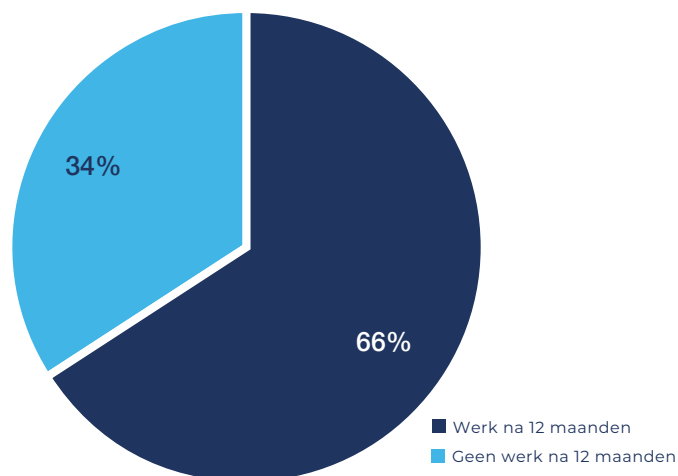
Terugval waarbij route is beëindigd vanwege het vinden van een reguliere (fulltime), parttime, BBL, garantiebaan of beschut werk



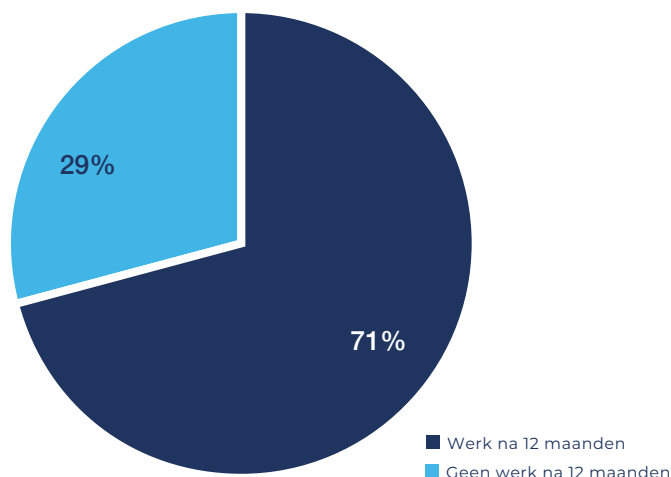
Figuur 10. Uitkomsten van analyses over duurzaamheid uitstroom naar alle soorten banen.

Verdieping op basis van microdata van het CBS

Op basis van de gegevens die Den Haag ons direct heeft geleverd hebben we alleen kunnen vaststellen of een kandidaat die aan het werk is gegaan, twaalf maanden na uitstroom wel of niet opnieuw van de gemeente Den Haag een uitkering is gaan ontvangen. Op basis van de eigen data van Den Haag hebben we dus niet kunnen vaststellen of iemand na twaalf maanden nog steeds een baan heeft. Om dit wel vast te stellen, hebben we microdata van het CBS over dienstverbanden (wederom de Polisadministratie van het UWV) een aanvullend geanalyseerd. De figuren 11 en 12 geven het resultaat hiervan weer.



Figuur 11. Hoeveel procent van de Haagse kandidaten die uitstromen naar 'reguliere (fulltime) baan' heeft na twaalf maanden nog een baan?



Figuur 12. Hoeveel procent van de Haagse kandidaten die uitstromen naar 'Garantiebaan, BBL-baan, etc.' heeft na twaalf maanden nog een baan?

Figuur 11 maakt duidelijk dat van de groep die re-integratiedienstverlening heeft ontvangen en is uitgestroomd naar een 'reguliere (fulltime) baan' ongeveer 66% twaalf maanden later nog steeds een baan heeft. Bij initiële uitstroom naar andersoortige banen komt dit percentage hoger uit (71, zie figuur 12). Dit verschil is volgens ons verklaarbaar omdat reguliere fulltime banen een minder gegarandeerd karakter hebben dan bijvoorbeeld garantie-, beschutte of BBL-banen. Bij deze laatste soort banen is er veel commitment vanuit de instelling/werkgever om personen intensief te begeleiden en in dienst te houden. Bij fulltime banen (met zoals eerder is aangegeven grotendeels flexibele arbeidsmarktcontracten) zijn de werkenden echter meer overgeleverd aan de grillen van de markt.

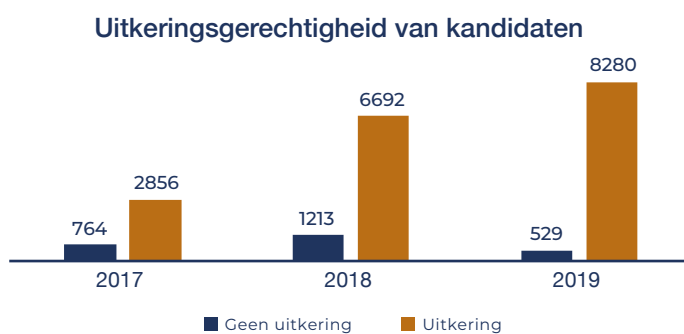
Het percentage personen dat na twaalf maanden nog een baan heeft, is verder lager dan het eerder in deze paragraaf gegeven percentage personen dat na twaalf maanden niet opnieuw een uitkering ontvangt van de gemeente Den Haag. Op basis van de microdata die we bij het CBS hebben kunnen analyseren, hebben we dit verschil niet kunnen verklaren. Het is mogelijk dat een deel van de verschilgroep nu een WW-uitkering ontvangt of in een andere gemeente een bijstandsuitkering ontvangt.

4.3 Doel 3. Bieden van werk- en ontwikkelkansen aan een brede doelgroep

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 had de gemeente Den Haag in de evaluatieperiode de beleidsambitie om een brede doelgroep re-integratieondersteuning aan te bieden, en zich hierbij niet (zoals veel andere gemeenten dat wel doen) te beperken tot relatief makkelijk re-integreerbare doelgroepen. In deze paragraaf analyseren we in hoeverre ook dit beleidsdoel is gerealiseerd. We schetsen daartoe in deze paragraaf op basis van drie kenmerken de achtergrond van de 19.172 kandidaten die in de periode 2018 tot en met 2020 gebruik hebben gemaakt van de re-integratiedienstverlening van de gemeente Den Haag.

Ook niet-uitkeringsontvangers ondersteund

Figuur 13 maakt duidelijk dat conform het in hoofdstuk 2 beschreven beleid er in Den Haag over de periode 2018 tot en met 2020 ook re-integratievoorzieningen zijn ingezet voor een substantiële groep niet-uitkeringsontvangers (de NUO's). Dit zijn (meestal jonge) Hagenaars die bij de instroom in de voorziening (nog) geen door de gemeente verstrekte bijstandsuitkering ontvingen. Bij de kandidaten die wel een uitkering van de gemeente ontvingen, gaat het in de meeste gevallen om een reguliere bijstandsuitkering voor levensonderhoud.



Figuur 13. De verdeling kandidatengroep naar wel of geen gebruik van een bijstandsuitkering.

Minimaal 9% van de ondersteunde kandidaten heeft een arbeidsbeperking

We zijn voor de groep van 19.172 kandidaten die bezig zijn aan een re-integratietraject ook nagegaan in hoeverre er bij deze groep sprake is van een arbeidsbeperking. Dat wordt echter niet apart geregistreerd. Het enige dat wel geregistreerd wordt en duidt op het aanwezig zijn van een arbeidsbeperking, is het gebruik van de code 'Beschut werk' of 'Garantiebaan/banenaafpraak' bij reden van uitstroom. Uit onze analyse blijkt dat deze code voor 9% van de kandidaten is gebruikt. Dat betekent dus dat bij minimaal bij 9% van de kandidaten die in 2018-2020 deelgenomen hebben aan een re-integratietraject, er sprake is van een arbeidsbeperking. Hoe hoog het percentage kandidaten met een arbeidsbeperking daadwerkelijk is, kunnen we dus niet vaststellen.

Zowel uitkeringsontvangers met een korte als een lange uitkeringsduur bediend

Op basis van het ons geleverde geanonimiseerde databestand hebben we tot slot ook kunnen achterhalen hoelang een deelnemer al een uitkering van de gemeente Den Haag ontving voordat zijn re-integratietraject van start ging. In figuur 14 zijn de uitkomsten van deze analyse weergegeven. Hieruit wordt duidelijk dat verre weg de grootste groep meer dan 24 maanden in de uitkering zat. Het gaat om een groep uitkeringsgerechtigden die vaak niet makkelijk te re-integreren is, en daarom in veel andere gemeenten geen prioritaire doelgroep voor de inzet van re-integratiemiddelen is. Uit de figuur blijkt natuurlijk eveneens dat kandidaten met een (veel) kortere uitkeringsduur in Den Haag ondersteund zijn bij hun re-integratie.

Figuur 14 maakt overigens ook duidelijk dat een aantal groepen voor de start van hun uitkering al re-integratiedienstverlening heeft ontvangen. Dit is ook een bewuste beleidskeuze geweest; het gaat om de hiervoor al beschreven groep NUO's (vooral jongeren).

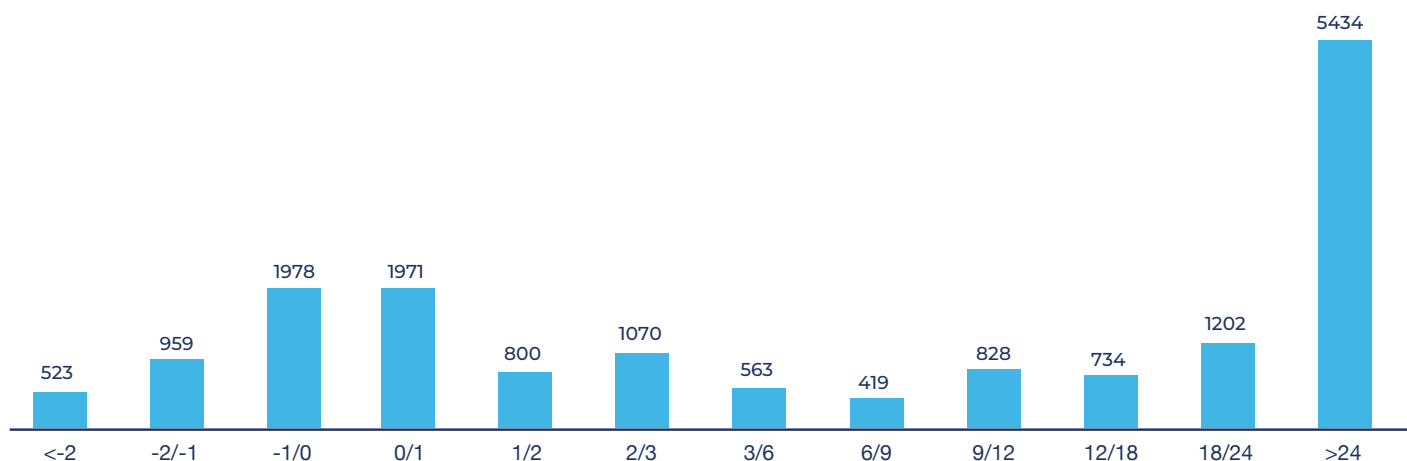
Daadwerkelijk een brede doelgroep bediend

Op basis van het voorgaande concluderen wij dat Den Haag in de evaluatieperiode de beleidsambitie waar heeft weten te maken om een brede (en niet alleen de makkelijkste) doelgroep re-integratieondersteuning aan te bieden.

4.4 Vergelijking met andere G4-gemeenten

Op basis van microdata van het CBS hebben we op een aantal facetten onderzocht hoe de Haagse re-integratieaanpak in de periode 2018-2020 zich verhoudt tot die in de andere G4-gemeenten. We hebben hierbij in overleg met de gemeente Den Haag gekozen voor een zogenaamde cohortanalyse. We hebben voor de vier gemeenten op een aantal peildata (1 januari 2018 en dan tot 1 januari 2022 elk halfjaar) bepaald welke groep inwoners (cohort) op dat moment een bijstandsuitkering ontving en welk percentage van deze groep gebruikmaakte van een re-integratievoorziening¹². Voor elke cohort zijn we in onze analyse vervolgens nagegaan of men zes, twaalf of achttien maanden later nog in de bijstand zat in de betrokken gemeenten.

Aantal maanden in uitkering, alvorens start traject



Figuur 14. Routes verdeeld naar aantal maanden dat kandidaat voor start route een uitkering ontving.

¹² We hebben ons hierbij gebaseerd op de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) waarin geanonimiseerd terug te vinden is of een uitkeringspartij gebruik heeft gemaakt van een re-integratievoorziening

Samenstelling bestand naar verblijfsduur

In deze paragraaf vindt u de resultaten van deze cohortanalyse. Wij beschrijven eerst de resultaten aangaande de samenstelling van de uitkeringspopulatie van de G4 wat verblijfsduur betreft. Hier zijn kleine verschillen zichtbaar. Het meest opvallende verschil is misschien wel dat in Utrecht een relatief groot deel van de uitkeringspopulatie een korte verblijfsduur in de bijstand heeft.

Duur bijstandsgerechtigden in de bijstand				
	Utrecht	Amsterdam	Den Haag	Rotterdam
Kort (< 1 jaar in de bijstand)	26%	22%	23%	22%
Middel (1-2 jaar in de bijstand)	5%	4%	5%	5%
Lang (> 2 jaar in de bijstand)	68%	74%	72%	73%

Tabel 4. Duur uitkeringsgebruik van bijstandsgerechtigden in G4-gemeenten.

Relatief gebruik re-integratie- en participatievoorzieningen binnen bijstandspopulatie

We zijn in onze analyse eerst voor alle peildata samen nagegaan welk percentage van de personen met een bijstandsuitkering gebruikmaken van re-integratie- en participatievoorzieningen, vergelijkbaar met de voorzieningen die bij DHW worden ingezet. Hierbij hebben we ons gebaseerd op informatie die de G4-gemeenten bij het CBS hebben aangeleverd in het kader van de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG). Het gaat hier om informatie over voorziening(en) die een gemeente in het kader van re-integratie en participatie aan een persoon verstrekt (heeft). Om een goede vergelijking te maken tussen de G4-gemeenten is het belangrijk dat we de te analyseren groep op eenzelfde manier voor alle gemeenten identificeren. Tegelijkertijd moet deze groep voor Den Haag ongeveer gelijk zijn aan de personen die vanuit DHW zijn geholpen. Om dit te doen hebben we eerst alle bijstandsgerechtigden van de G4 geselecteerd, dus ook van Den Haag, op de SRG-codes van voorzieningen die veel zijn ingezet bij de kandidaten die vanuit DHW zijn ondersteund in de evaluatieperiode. Deze SRG-codes hebben we vooraf geïdentificeerd door in de beveiligde CBS-omgeving een bestand met daarin alle door DHW ondersteunde kandidaten op basis van gerandomiseerd BSN-nummer te koppelen aan de SRG-microdata. Zo konden we zien welke SRG-codes bij de door DHW ondersteunde kandidaten veel

voorkomen¹³. Het gaat hierbij om wat Den Haag ziet als re-integratie en participatievoorzieningen.

Op basis van deze geïdentificeerde SRG-codes hebben we vervolgens voor alle G4-gemeenten de cliënten geselecteerd die van de voorzieningen met de SRG-codes gebruik hebben gemaakt in de evaluatiejaren en vervolgens de hierna weergegeven analyse uitgevoerd. Belangrijk is om op te merken dat het in deze vergelijking, in tegenstelling tot in de rest van het rapport dus niet puur en alleen hoeft te gaan om deelnemers aan DHW-trajecten en dat mogelijk ook niet alle mensen met een DHW-voorziening in de vergelijking zijn meegenomen (het gaat dan om kandidaten die gebruik hebben gemaakt van voorziening met een SRG-code die niet in de vergelijking is meegenomen). In het belang van een zo zuiver mogelijke vergelijking met andere gemeenten is gekozen voor deze vergelijking op basis van de bij DHW veel voorkomende SRG-codes.

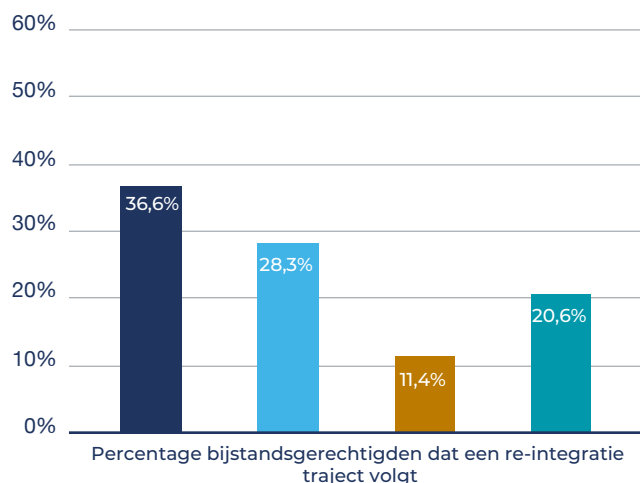
Het is bekend dat gemeenten de data die zij voor de SRG-statistieken moeten aanleveren soms op verschillende manieren interpreteren: eenzelfde soort traject kan bij de ene gemeente met een andere SRG-code worden geclassificeerd dan een andere gemeente zou doen. Het valt niet uit te sluiten dat dit tot een vertekening in de cijfers leidt. De resultaten van deze analyse zijn dus met enige onzekerheid omgeven.

We hebben de cijfers voor onze analyse wel gecorrigeerd op verschillen in samenstelling tussen de G4-gemeenten wat migratieachtergrond, leeftijd en het geslacht betreft¹⁴. Het resultaat is opgenomen in de volgende drie figuren. Elk figuur beschrijft de resultaten voor een subgroep van de totale populatie. De subgroepen zijn samengesteld op basis van de verblijfsduur in de uitkering op het peilmoment. Alle drie figuren maken duidelijk dat Den Haag steeds relatief een groter deel van de groep een voorziening aanbiedt. Bij de groep die langer dan twee jaar in de uitkering zit, is het verschil het grootst. Dit beeld past ons inziens goed bij de Haagse beleidskeuze voor werk en ontwikkelkansen voor iedereen. De andere G4-gemeenten hebben geen dergelijke keuze gemaakt.

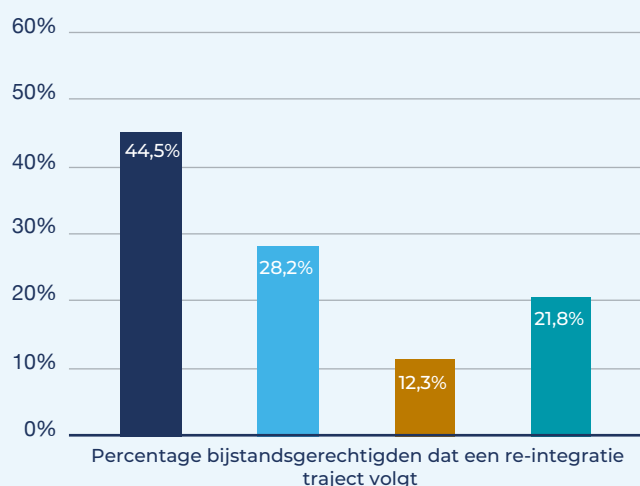
¹³ Dit waren: COACHINGWERKPARTICIPATIE, JOB COACH BEGELEIDING, LKSPWET, NIETNADERINTEDELEN, OVERIGEFACILITERENDEVOORZ, OVERIGESOCIALEACTIVERING, OVWERKPLEK, PARTICIPATIEPLAATS, TRAININGETC, VRIJWILLIGERSWERK

¹⁴ Vanwege de correctie moet geen waarde worden gehecht aan de absolute getallen, maar alleen aan de onderlinge verhoudingen. Voor het uitvoeren van de correcties op achtergrondkenmerken hebben we gebruikgemaakt van dummy-variabelen in de regressie

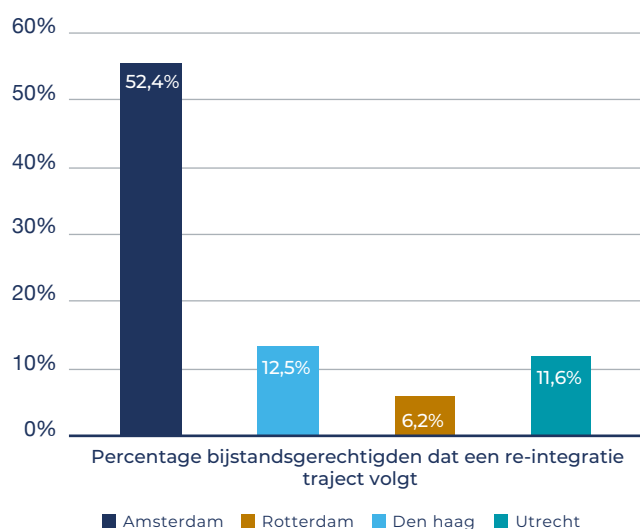
<1 jaar in de bijstand



1-2 jaar in de bijstand



>2 jaar in de bijstand



Figuur 15. Percentage bijstandsgerechtigden dat gebruikmaakt van re-integratie-/participatievoorzieningen.

Uitkomsten cohort-analyse

Op basis van de hiervoor beschreven cohortanalyse zijn we dus nagegaan welk percentage van de personen die op de peilmomenten een bijstandsuitkering ontvingen, dat zes, twaalf en achttien maanden later nog in de eigen gemeenten kregen. Het resultaat is in de volgende twee tabellen opgenomen. Hieruit blijken tussen de G4-gemeenten niet echt grote verschillen te bestaan. Belangrijk is dat in deze analyse alle bijstandsgerechtigden zijn meegenomen, dus ongeacht of ze wel of niet gebruikmaakten van een re-integratievoorziening op dat moment.

<1 jaar bijstand	Den haag	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht
6 maanden	73,3%	74,5%	74,5%	76,5%
12 maanden	59,8%	61,5%	60,2%	64,4%
18 maanden	52,4%	54,1%	53,2%	56,5%

1-2 jaar bijstand	Den haag	Amsterdam	Rotterdam	Utrecht
6 maanden	81,5%	82,9%	81,4%	82,6%
12 maanden	69,4%	71,6%	69,8%	70,6%
18 maanden	62,0%	64,2%	62,7%	63,5%

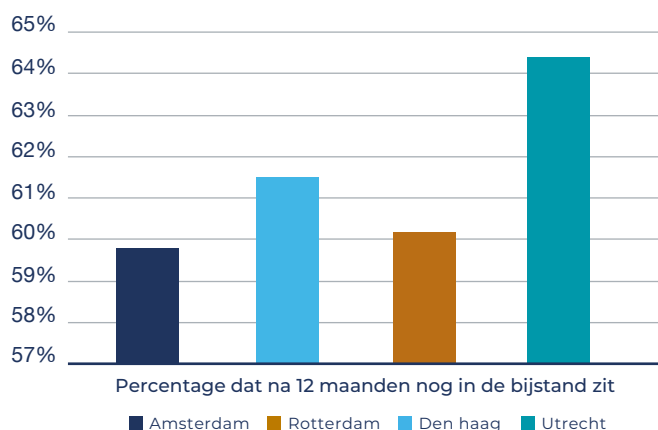
Tabellen 5 en 6. Uitkomsten cohort-analyse voor G4-gemeenten (totale bijstandspopulatie).

Verdieping

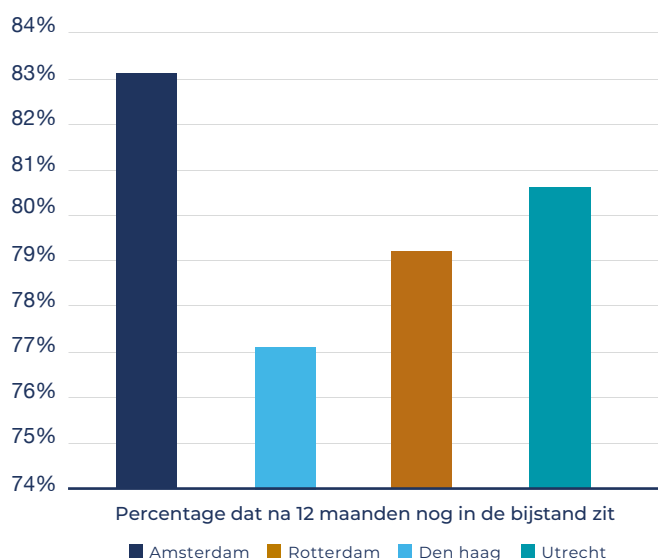
In de hiervoor beschreven analyse zijn alle bijstandsgerechtigden in de G4-gemeenten meegenomen, dus ongeacht of ze wel of niet gebruikmaakten van een re-integratie- of participatievoorziening. We hebben de analyse daarom ook uitgevoerd voor cliënten die volgens de SRG hebben deelgenomen aan door de G4-gemeenten geboden re-integratie/participatie. Ook bij deze analyse hebben we gecorrigeerd op verschillen in samenstelling betreffende migratieachtergrond, leeftijd en geslacht. De volgende figuren geven het resultaat van deze verdiepende analyse van de status na twaalf maanden. Hieruit blijkt dat als alleen de groep bijstandsgerechtigden met een re-integratie- en/of participatievoorziening wordt meegenomen in de analyse (figuur 17), er wel een groter verschil qua percentage bestaat tussen Den Haag en de andere G4-gemeenten. In Den Haag zit dan na twaalf maanden een substantieel groter deel van de bijstandspopulatie nog in de uitkering dan in andere drie grote gemeenten.

Voor de vergelijking herhalen we in de bovenste figuur de uitkomsten van de analyse van de totale groep van bijstandsgerechtigden op de peildata. Het verschil laat zich verklaren door een selectie-effect. De andere G4-gemeenten zijn selectiever dan de gemeente Den Haag in wie ze een re-integratie- of participatievoorziening aanbieden, waardoor er met de groep van bijstandsgerechtigden met een voorziening blijkbaar betere resultaten worden geboekt.

Alle bijstandsgerechtigden ongeacht of deze gebruik hebben gemaakt van een re-integratie/participatievoorziening



Filter op bijstandsgerechtigden die gebruik hebben gemaakt van een re-integratie/participatievoorziening



Figuren 16 en 17. **Uitkomsten cohort-analyse voor G4-gemeenten (alleen bijstandsgerechtigden die een re-integratie- of participatievoorziening is geboden).**

HOOFDSTUK 5

Mechanismen van effect in de praktijk

Op basis van interviews met (ex-) deelnemers, (ex-)werknemers van DHW, betrokken werkgevers en andere partijen uit stad en regio die betrokken zijn bij de Haagse re-integratie (bijvoorbeeld ROC Mondriaan en het Regionaal Arbeidsmarktplatform), hebben we de mechanismen getoetst waarvan wordt verondersteld dat ze leiden tot de doelenrealisatie van de Haagse re-integratieaanpak. Werkt de aanpak zoals bedoeld? En hoe wordt de aanpak gewaardeerd?

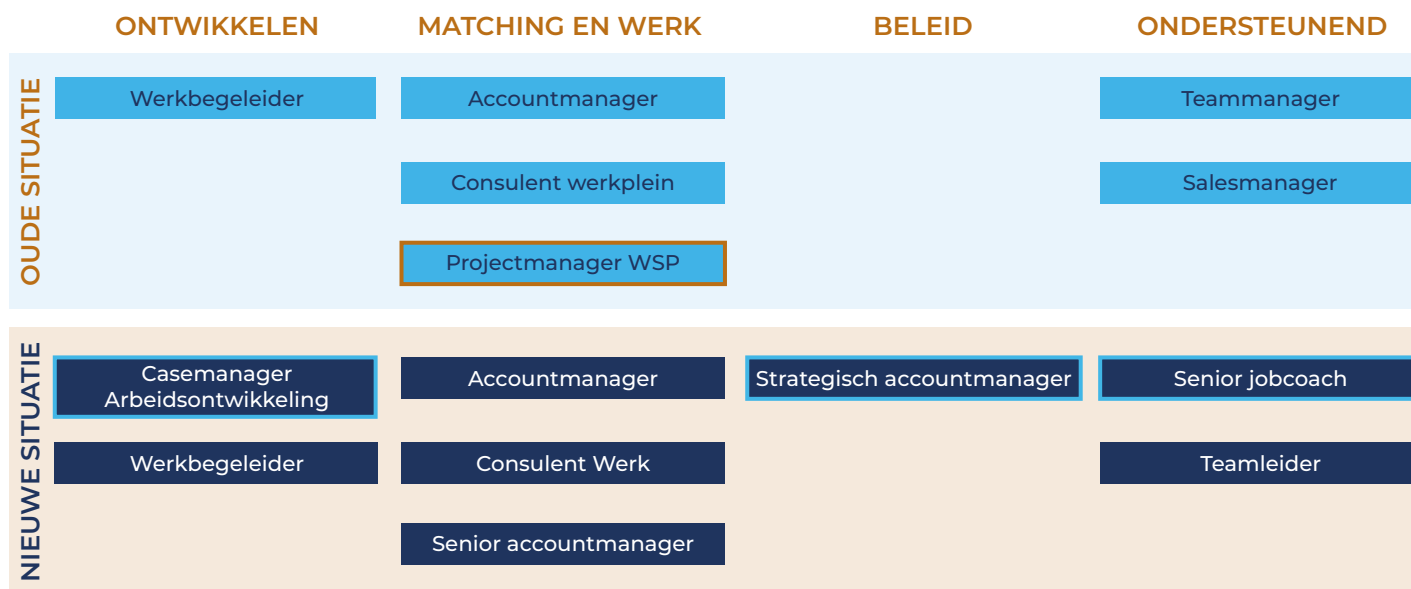
In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen van deze interne validatie op implementatie en uitvoering van het re-integratie beleid van Den Haag in de praktijk. Waar van toepassing benoemen we de specifieke bronnen van onze bevindingen. Daar waar relevant benoemen we ook uitkomsten uit onze kwantitatieve analyses van interne data van DHW. De volledige opzet van de interne validatie vindt u in paragraaf 1.4 van dit rapport.

5.1 Algemene beelden over de uitvoering van het beleid

In deze paragraaf beschrijven we eerst een aantal algemene bevindingen uit de door ons uitgevoerde interne validatie van data over de implementatie en uitvoering van het Haagse re-integratiebeleid.

Kwantitatief en kwalitatief tekort bij casemanagers

Het is belangrijk om daarbij te benoemen dat de Haeghe Groep en het Werkgeversservicepunt in 2020 zijn geïntegreerd binnen het sociaal domein. Dit heeft geleid tot aanzienlijke organisatorische verschuivingen. Een belangrijke verandering is de functiebenaming en functie-indeling voor de onderdelen Ontwikkelen en Matching en Werkgeversdienstverlening. Op basis van bijlage 2 uit het plan van aanpak Den Haag Werkt (2019) hebben wij de functieveranderingen visueel weergegeven in Figuur 18. Het geeft weer welke functionarissen behoren bij het onderdeel Ontwikkelen en welke bij het onderdeel Matching en Werkgeversdienstverlening, zowel voor als na de reorganisatie.



Figuur 18. Visualisatie van de functieveranderingen bij overgang naar Den Haag Werkt.

De functies casemanager Arbeidsontwikkeling, strategisch accountmanager en senior jobcoach, weergegeven als de donkerblauwe functies met een lichtblauwe rand, zijn toegevoegd aan de hoofdfuncties in het primair proces. De functie projectmanager WSP is opgeheven. Dit is weergegeven als een lichtblauwe functie met een bronzen rand. Tussen de bestaande (blijvende) functies en de nieuwe functies is personeel uitgewisseld en toegevoegd om zo tot de nieuwe organisatieformatie te komen. De gesprekken met het management en de uitvoerders van DHW maken duidelijk dat er vooral aangaande de nieuwe functie van casemanager Arbeidsontwikkeling een capaciteitsprobleem speelt. In kwantitatieve zin zijn er onvoldoende casemanagers beschikbaar om alle kandidaten te ondersteunen die aan een re-integratietraject zijn begonnen of willen beginnen. In verschillende interviews is echter benoemd dat lang niet alle medewerkers die op de nieuwe functie zijn aangenomen of bij de reorganisatie naar deze functie zijn overgeplaatst, al in staat zijn om hun functie op het gewenste niveau uit te voeren. Meerdere respondenten benoemen dit als een groot probleem, omdat de casemanagers Arbeidsontwikkeling sinds de reorganisatie een centrale rol hebben in de uitvoering van het re-integratiebeleid. Ook uit de gesprekken met (ex-)kandidaten komt naar voren dat de effectiviteit van het re-integratietraject sterk beïnvloed wordt door de kwaliteit van de casemanager.

Perspectiefwissel ook in de praktijk

Het re-integratiebeleid van de gemeente Den Haag is in de evaluatieperiode van dit onderzoek, 2018 tot en met 2020, aan voornamelijk organisatorische veranderingen onderhevig geweest. In de jaren na 2018 is er in de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan het beleid veel veranderd. Naast organisatorische veranderingen is ook de insteek van het beleid veranderd, zoals we al beschreven in hoofdstuk 2. De focus van re-integratie is beleidsmatig verschoven van 'inzet op kortste weg naar werk' naar 'tijd voor kandidaatsontwikkeling voor duurzamere uitstroom'. Onze gesprekken over de uitvoering van het beleid maken allereerst duidelijk dat men zich deze perspectiefwissel eigen heeft gemaakt. Kandidaten krijgen in de praktijk meer ruimte en tijd om zich te ontwikkelen, en de uitstroom focust zich meer op langdurige arbeidsbetrekkingen.

We herkennen de gekozen perspectiefwissel dus vanuit de gesprekken met de uitvoering. De gesprekken maken echter ook duidelijk dat zich in de praktijk een spanningsveld bevindt, namelijk tussen uitstroom en ontwikkeling. Hoewel door de organisatieveranderingen er bij het casemanagement meer oog en tijd is voor het ontwikkelen van kandidaten, zijn de accountmanagers nog altijd verantwoordelijk voor de uitstroom van een kandidaat. Dit spanningsveld is versterkt sinds de reorganisatie en uit zich aan de kant van het accountmanagement. Het plaatsen van kandidaten is lastiger doordat de instroom van kandidaten bij het accountmanagement sinds de organisatorische veranderingen volgens respondenten is opgedroogd. Uitvoerders in de werkgeversdienstverlening geven aan dat de doorgeleiding vanuit 'ontwikkeling' naar 'matching en werk' stukt.

Naast dat de organisatorische verandering een mogelijke oorzaak is voor het gebrek aan nieuwe kandidaten om hen vanuit accountmanagement aan werk te helpen, zien uitvoerders echter ook dat het gemiddeld ‘zwaarder’ worden van de groep uitkeringsgerechtigden¹⁵ een mogelijke oorzaak is. De huidige groep kandidaten hebben volgens geïnterviewde medewerkers gemiddeld een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het ontwikkelen en re-integreren neemt meer tijd in beslag, waardoor het langer duurt voordat men duurzaam op de arbeidsmarkt terecht kan. Dat lukt vaak niet in anderhalf à twee jaar tijd, en er is een lange adem voor nodig. Het beleid is hierop niet altijd ingesteld, ondanks dat men wel tracht iedereen richting werk of participatie in de maatschappij te helpen.

Daarnaast valt op dat door de krappe arbeidsmarkt werkgevers recent meer bereid zijn geworden om kandidaten met een grotere afstand en grotere ontwikkelbehoefte in dienst te nemen. Dat biedt veel kansen voor de uitstroom naar werk. Een goede balans tussen de ontwikkeltijd van kandidaten en uitstroom richting werkgevers kan op dit moment dan ook leiden tot een toenemende uitstroom van kandidaten.

Kennis casemanagers van kandidaten schiet nog wel eens tekort

Hoewel de gemeente Den Haag in de re-integratiedienstverlening maatwerk tracht te bieden aan iedereen, komt in diverse gesprekken met accountmanagers en werkgevers naar voren dat de casemanager zijn kandidaat niet altijd goed genoeg kent voor een goede ondersteuning richting werk. De accountmanagers hebben diverse projecten lopen en, mede door het spanningsveld omtrent de aanmeldingen, hebben zij het idee dat er niet over iedere kandidaat voldoende kennis is om deze bij het juiste project te laten aansluiten. Diverse werkbegeleiders geven aan dat zij zelf de kandidaat vaak beter kennen dan de casemanager, omdat zij vaak dagelijks samen met een kandidaat bezig zijn op de werkvloer. Accountmanagers geven aan dat door onvoldoende kennis bij casemanagers over kandidaten, zij regelmatig kandidaten niet aangeleverd krijgen. Dat kan betekenen dat zij vertraging oplopen in hun weg richting werk. Werkgevers geven aan dat zij bij sollicitatierondes tijd investeren om gesprekken te voeren met diverse kandidaten, maar dat sommige kandidaten helemaal niet écht geïnteresseerd blijken te zijn in de sector of functie, of het hen aan motivatie ontbreekt. Het is van belang dat de casemanager en accountmanager op de juiste manier samenwerken en zo vanuit de doorlopende ontwikkellijijn een weg naar werk te kunnen bieden. Dit kan daarmee ook het re-integratietraject versnellen.

Grote hoeveelheid aan voorzieningen zorgt voor veel variatie bij inrichten leerlijn

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 heeft de gemeente Den Haag meer dan 300 instrumenten - 154 afzonderlijke basisvoorzieningen en 179 flankerende voorzieningen – die ingezet kunnen worden voor de re-integratie en ontwikkeling van een kandidaat. De gemeente Den Haag maakt gebruik van het landelijke systeem genaamd Eva, waarin alle Haagse re-integratievoorzieningen zijn opgenomen als een soort catalogus met bijbehorende informatie over de voorziening. Casemanagers geven aan dit een prettig systeem te vinden om mee te werken. Echter, zij geven ook aan dat dit nog verder doorontwikkeld kan worden om makkelijker het juiste instrument en informatie (over effectiviteit in welke situatie) te vinden, en zo goed aan te sluiten bij de kandidaat. Ondanks de beschikbaarheid van Eva geven de casemanagers in de groepsgesprekken aan dat zij geen goed en compleet beeld hebben van alle verschillende voorzieningen en de effectiviteit ervan. Daarom bepalen zij vaak op basis van eigen ervaringen of verhalen van anderen welke voorzieningen ze inzetten.

De verschillende in te zetten voorzieningen moeten volgens de geïnterviewde uitvoerders samen een leerlijn vormen die een kandidaat in de loop van de tijd zou moeten doorlopen. In de interviews gaven sommige casemanagers aan dat er intern een soort ‘basislijn’ bestaat over hoe een leerlijn er in principe moet uitzien. Men betwijfelt echter of iedere casemanager zich daarvan bewust is. Deze ‘basislijn’ bestaat volgens hen uit de volgende hoofdstappen: (1) diagnose stellen, (2) werkfit maken, (3) ontwikkelen naar werk, (4) bemiddelen en (5) uitstromen. De intentie van de keuze van afzonderlijke voorzieningen is dat ze, wanneer nodig, in deze volgorde van de vijf hoofdonderdelen worden ingezet. Het is bijvoorbeeld niet de bedoeling eerst een werkontwikkeltraject te doen en daarna een werkfittraject.

Beleidskeuzes rondom voorzieningen bootcamp en inwerkweek niet begrepen

In de gesprekken met uitvoerders van re-integratietrajecten zoals de casemanagers is aangegeven dat twee nuttige en effectieve voorzieningen, namelijk de inwerkweek en de bootcamp, met de reorganisatie is verdwenen of van aard is veranderd. De inwerkweek wordt nu niet meer aan iedereen aangeboden, maar het is een keuze van de casemanager. Vóór de reorganisatie moest iedereen die een uitkering aanvraag, meedoen aan de inwerkweek waarin voorlichting wordt gegeven over de rechten en de plichten. Dit wordt als een gemis gezien, omdat de inwerkweek bijna altijd een aantal deelnemers opleverde die direct aan vacature gekoppeld konden worden.

¹⁵ Zie uitkomsten werkkoffensief

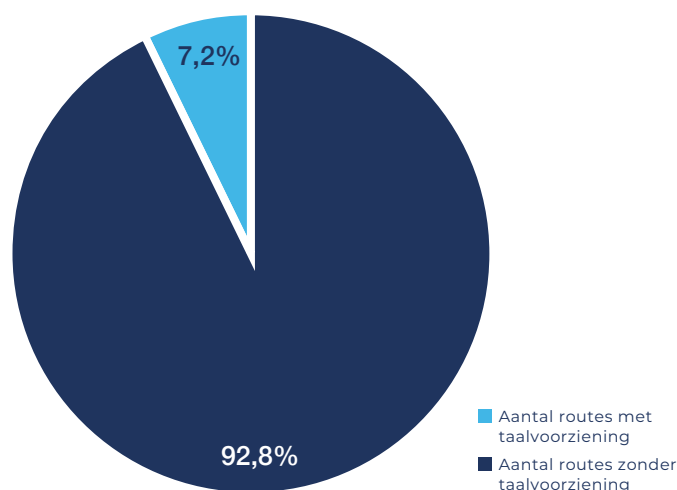
Het risico van de huidige werkwijze is dat deze makkelijk bemiddelbare groep onnodig het re-integratietraject in wordt getrokken. Voor de bootcamp geldt dat dit voor bepaalde kandidaten volgens de respondenten een erg effectief instrument was, dat nu niet meer ingezet kan worden.

Inzet op taaltrainingen

In veel gesprekken over de uitvoering van het Haagse re-integratiebeleid is aangegeven dat onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal bij een grote groep kandidaten succesvolle re-integratie bemoeilijkt. We hebben uit de interviews binnen en buiten DHW een beeld gekregen dat er in Haagse re-integratie-aanpak onvoldoende wordt ingezet op taaltrainingen, en dat dit volgens een aantal geïnterviewden sinds 2019 verder is afgenomen. Tot eind 2018 had DHW voor taaltrainingen een mantelovereenkomst met het ROC Mondriaan. Op dit moment is Sagenn de belangrijkste contractpartner voor taaltrainingen.

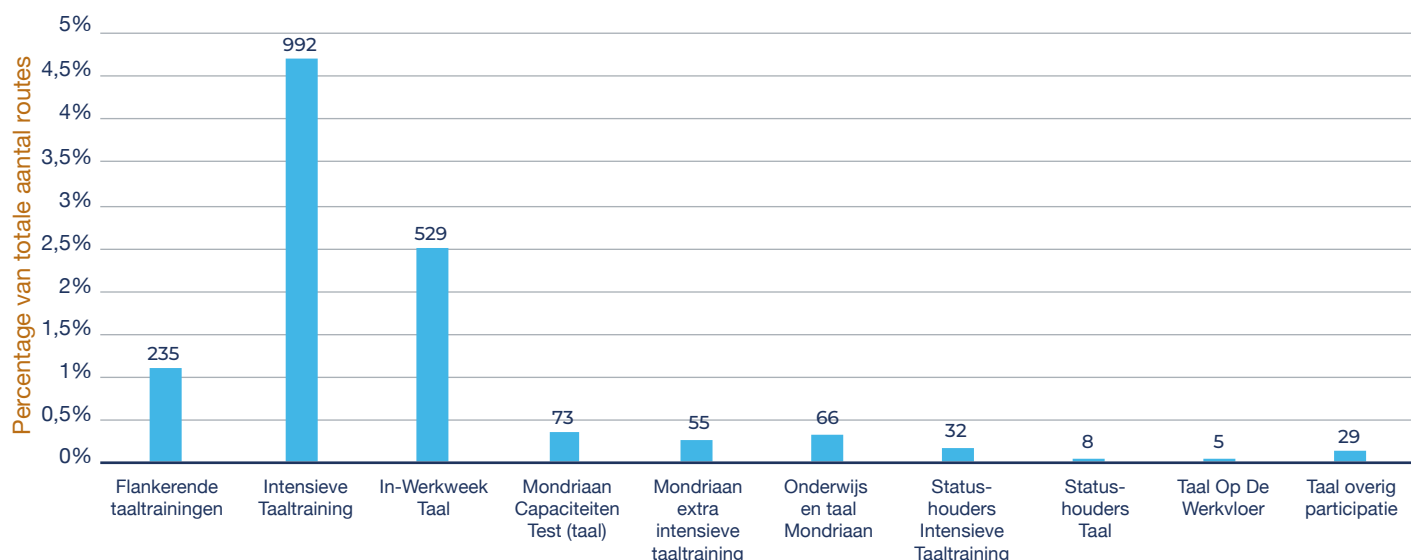
We zijn op basis van administratieve data van DHW over de re-integratietrajecten nagegaan in welk deel van de aangeboden routes een of meerdere taalvoorzieningen zijn opgenomen. Dit blijkt in 7,2% van de routes te zijn geweest (zie ook Figuur 19). In Figuur 20 hebben we gespecificeerd in welke mate de verschillende taalvoorzieningen in routes zijn ingezet. Hieruit blijkt dat de intensieve taaltraining relatief het vaakst onderdeel uitmaakt van routes en in een kleine 5% van de routes is opgenomen. Deze training wordt vanaf 2019 gegeven. Uit onze analyse blijkt overigens ook dat de inzet van taaltrainingen na afloop van de overeenkomst met Mondriaan is toegenomen (2018: 364, 2019: 1.002, 2020: 554). Dit spreekt dus het beeld tegen dat we uit de interviews verkregen, namelijk dat de inzet van taaltrainingen sinds 2019 zou zijn afgenomen. We hebben ons geen beeld kunnen vormen van de kwaliteit van dit taalaanbod.

Routes met taalvoorzieningen



Figuur 19. Percentage routes tenminste een taalvoorziening.

We hebben nu vastgesteld dat de inzet van taaltrainingen gedurende de evaluatieperiode is toegenomen. Hiermee is echter nog niet duidelijk in welke mate de door DHW ondersteunde kandidaten met een onvoldoende beheersing van het Nederlands bij hun re-integratie ook taaltrainingen aangeboden hebben gekregen. Dit is wel een beleidsmatig relevante vraag. Onvoldoende taalbeheersing wordt in het algemeen gezien als een barrière voor succesvolle re-integratie. De vraag hoeveel bijstandsccliënten het Nederlands onvoldoende beheersen om met succes te kunnen re-integreren, valt echter niet makkelijk te beantwoorden. Het niveau waarop een bijstandsccliënt de Nederlandse taal machtig is, is namelijk niet eenvoudig voor iedereen uit de systemen van DHW of het Ministerie van SZW te halen. De enige toegankelijke informatie op dit punt zijn de uitkomsten van de taaltoets die bij (een deel van) de nieuwe instroom in de evaluatieperiode is afgenomen (persoonsprofielscan, afgekort PPS).



Figuur 20. Inzet van verschillende soorten taalvoorzieningen in routes.

De PPS is een uitgebreide vragenlijst die in de evaluatieperiode bij ongeveer de helft van de nieuwe instroom is afgenomen. Bijstandsgerechtigden die (te) kwetsbaar zijn, analfabeet zijn of de Nederlandse taal onvoldoende beheersen hoefden deze vragenlijst destijds niet in te vullen. Er kan dus gesteld worden dat de PPS is afgenomen bij een verhoudingsgewijs kansrijkere groep bijstandsgerechtigden en daarmee zeker overlap kent met de groep die in de evaluatieperiode in beeld was bij DHW. De door SZW aangeleverde uitkomsten van deze PPS laten zien dat een vijfde tot een kwart van de responsgroep een onvoldoende taalniveau heeft voor succesvolle re-integratie¹⁶. Indien we voor dit onderzoek de responsgroep van de PPS gelijkstellen aan de kandidatengroep die in de evaluatieperiode 2018-2020 ondersteund is door DHW, kan gesteld worden dat er in die periode onvoldoende inzet is geweest van taalvoorzieningen. Eerder in deze paragraaf hebben we al aangegeven dat in 7,2% van de routes die in de evaluatieperiode hebben gelopen een taalvoorziening is ingezet. Dit percentage ligt substantieel lager dan de waarschijnlijk 20 tot 25% van de kandidaten bij hun re-integratie ondersteuning op dit vlak nodig heeft.

Inzet op duurzame uitstroom

Een van de hoofddoelen van het re-integratiebeleid in Den Haag is dat men duurzaam op de arbeidsmarkt aan de slag kan. Den Haag definieert duurzame uitstroom als een periode van ten minste twaalf maanden waarin kandidaten dus ten minste twaalf maanden geen uitkering nodig hebben. In de praktijk zien we dat hier in de verschillende onderdelen van de organisatie nog niet altijd eenduidig naar wordt gehandeld. Zo bleek uit onze groepsgesprekken dat het doel van de duurzaamheid van uitstroom veel sterker bekend is bij casemanagers dan bij accountmanagers. Accountmanagers maken uiteindelijk de match naar werk en om die reden is het dan ook van belang dat dit doel in alle onderdelen van de organisatie goed doorgeloopt is.

Handhaving op de naleving van re-integratieverplichtingen schiet tekort

Uit de in- en externe gesprekken komt een beeld naar voren dat ongemotiveerde uitkeringsgerechtigden zich in Den Haag (te) eenvoudig afzijdig kunnen houden van re-integratie. Een groot deel van het succes van de re-integratie hangt volgens verschillende respondenten af van de motivatie van de kandidaat zelf. Er zijn signalen dat als kandidaten hun re-integratieverplichtingen niet nakomen dit volgens sommigen voor hen te vaak zonder gevolgen blijft.

In verschillende gesprekken wordt dit gezien als een keerzijde van de ontwikkelkansen voor iedereen: niet iedere kandidaat zit erop te wachten en het geeft een grote caseload aan casemanagers. Dit maakt dat voornamelijk de meest ontwikkelbereide en assertieve kandidaten uiteindelijk het beste geholpen worden, maar er ook dat er waardevolle tijd en geld wordt besteed aan halve trajecten zonder dat deze de juiste opvolging krijgen.

Uit de groepsgesprekken met casemanagers komt naar voren dat, vooral sinds de inzet van het Werkoffensief, er steeds meer mensen worden gesproken die al lang in de bijstand zitten. Het zijn kandidaten waarmee in de meeste gevallen al heel lang niet meer gesproken was. Volgens de respondenten is mede daardoor bij deze groep kandidaten de motivatie beperkt. Kandidaten niet uit het oog verliezen en met hen in gesprek te blijven, lijkt een belangrijk instrument om uitkeringsgerechtigden gemotiveerd te houden om te streven naar uitstroom uit de uitkering. Het wordt echter ook, en dat is zowel intern als extern benoemd, belangrijk om ook zichtbaar te handhaven als een kandidaat zijn of haar re-integratieverplichtingen onvoldoende nakomt. Er is door beleidsmedewerkers opgemerkt dat er in de uitvoering van het Werkoffensief juist wel extra is ingezet op de naleving van deze verplichtingen.

Te vaak nieuw beleid en beleidsmatige wispelturigheid

Tot slot benoemen we dat in veel van de gesprekken met uitvoerende medewerkers van DHW is aangegeven dat de uitvoering ontzettend druk is met een diversiteit aan (politieke) projecten en dat beleidswijzigingen zich in de evaluatieperiode maar zijn blijven opstapelen. Het uit te voeren beleid wordt volgens de uitvoerders beïnvloed door fluctuerende (politieke) wensen, die het lastig maken om de reguliere re-integratie goed of liever steeds beter uit te voeren. Gegeven voorbeelden van dit soort projecten zijn het Werkoffensief 500+, de Energieacademie en de STiP-banen. Hoewel dit soort projecten volgens de geïnterviewde uitvoerders van DHW een stimulans kunnen geven aan bestaand beleid, kwam in de groepsgesprekken naar voren dat voor hen en ook voor de samenwerkingspartners deze beleidsmatige wispelturigheid verwarrend kan zijn.

¹⁶ In een eerder door SZW uitgevoerd (dossier)onderzoek naar kenmerken van de participatiedoelgroep is een vergelijkbaar percentage cliënten met een taalachterstand vastgesteld (Nas, 2015)

Er is door de geïnterviewde uitvoerders, en ook door sommige externe partijen, aangegeven dat in het Haagse re-integratiebeleid de 'plan-do-check-act-cyclus' niet altijd volledig wordt doorlopen. Daardoor wordt onvoldoende in de gaten gehouden of projecten vastlopen en er bijvoorbeeld pas later met een nieuw project weer vervolg aan wordt gegeven. Het blijft volgens de respondenten die voorgaande punt maakten te vaak bij 'plan' en 'do', waarna er alweer nieuw beleid met vaak net andere prioriteiten wordt ingezet zonder dat voorgaande projecten worden afgerond. Volgens de geïnterviewde uitvoerders gaat deze beleidsmatige wispelturigheid ten koste van de slagkracht van de uitvoering. In de groepsinterviews met uitvoerders kwam het voorbeeld naar voren dat de gemeente beleidsmatig inzet op de Methodische Kandidaat Ontwikkeling om daarmee kandidaten duurzaam te ontwikkelen richting de arbeidsmarkt. Echter, het later ontstane Werkoffensief 500+ druist volgens de geïnterviewde uitvoerders juist in tegen duurzame uitstroom. Dit project had volgens deze respondenten namelijk juist als kenmerk om met hoge snelheid mensen aan het werk proberen te krijgen (ongeacht de duurzaamheid van de uitstroom). De geïnterviewde uitvoerders hebben dit ervaren als twee niet met elkaar strokende uitgangspunten. Nieuwe beleidsinitiatieven vinden daardoor volgens hen niet altijd de juiste uitwerking of in ieder geval doorwerking in de uitvoering.

Het management van het Ministerie van SZW heeft bij de bespreking van het eindrapport betreffende het hiervoor geschetste beeld van de uitvoering aangegeven te begrijpen dat uitvoerders in de evaluatieperiode beleidsmatige wispelturigheid hebben ervaren. Belangrijke nuancering die men hierbij maakte, is dat er vooral vanuit de ambtelijke organisatie gewerkt is aan een versterking van het uitvoeringsbeleid. Bij nieuw beleid vanuit de politiek gaat het vooral om het project Werkoffensief dat onderdeel was van het coalitieakkoord van het vorige college van B en W. Juist deze beleidsintensivering, inclusief de daarmee extra beschikbaar gekomen middelen, heeft volgens het management de uitvoering van de re-integratiedienstverlening alleen maar versterkt. Gezien de gegevens ziet het management in de signalen van de uitvoering vooral een extra stimulans om in de toekomst bij nieuw beleid beter aandacht te hebben voor de randvoorwaarden om het in de uitvoering te laten werken.

Na opsplitsing voelen accountmanagers zich niet voldoende ondersteund

Sinds de reorganisatie van 2022 werkt DHW met drie verschillende soorten accountmanagers: strategische accountmanagers, accountmanagers en senior accountmanagers. Voorafgaand aan de reorganisatie bestond alleen de functie van accountmanager. Uit onze groepsinterviews met uitvoerenden uit de werkgeversdienstverlening en de matching van kandidaten blijkt dat deze uitsplitsing in de praktijk nog onvoldoende is uitgekristalliseerd en vooral de werkverdeling tussen de typen accounthouders onduidelijk is. Er wordt ook betwijfeld of deze ingreep de effectiviteit van de re-integratie bevordert heeft of in toekomst gaat bevorderen. Door het in drieën splitsen van de functie ligt bij ieder type accountmanager een taak die aansluit op die van de ander, terwijl men onvoldoende op de hoogte is van wat er gaande is in de verschillende onderdelen door een gebrek aan afstemming tussen de verschillende rollen. Dit terwijl het gezamenlijke doel van de accountmanagers is om de werkgever kandidaten aan te bieden en banen te realiseren. Ook heerst er onrust over de verdeling van de functietaken, omdat de eerdere accountmanagers taken hebben moeten afstaan aan het strategisch en/of senior accountmanagement.

5.2 Beoogde mechanismen werkzoekendendienstverlening in de praktijk

1. Methodische Kandidaat Ontwikkeling en haalbaar perspectief

De theorie: de gemeente Den Haag zet in op de begeleiding van kandidaten aan de hand van Methodische Kandidaat Ontwikkeling (MKO), onderdeel van de TNO interventie 'Gewogen maatwerk'. In Den Haag gaat men op basis van de MKO uit van het haalbaar perspectief van de kandidaat, wat betekent dat op basis van zijn of haar motivatie, talenten en mogelijkheden een ontwikkelplan wordt opgesteld met als doel het maximaal haalbare te bereiken – naar wens van de kandidaat. Den Haag is van mening dat meer vertrouwen in eigen kunnen leidt tot een betere motivatie, wat de duurzaamheid van de uitstroom naar werk of een maatschappelijke bijdrage ten goede komt.

Onvoldoende kennis en toepassing van methodiek Methodische Kandidaat Ontwikkeling bij uitvoerders.

Uit de gesprekken met de uitvoering komt naar voren dat nog niet alle uitvoerenden aan het werk zijn volgens de methode van het haalbaar perspectief en de MKO. Ook beschikt niet iedereen over voldoende kennis van de methodiek. Van de casemanagers horen we bijvoorbeeld dat men vanuit deze methodieken en het haalbaar perspectief werkt, terwijl dit bij accountmanagers vrijwel niet werd benoemd. Accountmanagers proberen in de praktijk toch nog meer volgens de klassieke methodiek kandidaten aan een 'reguliere' baan te helpen. Onze gesprekken leveren vooral het beeld op dat tussen het doel van duurzaam ontwikkelen en de snelste weg naar werk er in de uitvoering nog een spanningsveld zit. We zien dat de insteek richting werk van diverse medewerkers binnen de gemeente weleens verschilt, wat het behalen van de beleidsdoelen moeilijker maakt. Ook uit de interviews met deelnemers van re-integratietrajecten blijkt dat zij aanzienlijke verschillen ervaren in de aanpak van casemanagers.

Intentie haalbaar perspectief leeft in uitvoering.

Hoewel de MKO nog niet volledig in de hele organisatie wordt ingezet, zien we wel terugkomen in de gesprekken dat de intentie die schuilgaat achter het haalbaar perspectief – namelijk om aan te sluiten bij de motivatie van de kandidaat – leeft in de uitvoering. Er wordt in veel gevallen in de praktijk duidelijk gewerkt vanuit de drive en de mogelijkheden van een kandidaat in plaats van hen de eerste de beste baan te bezorgen waarvan het twijfelachtig is of dat op lange termijn de juiste keuze is. Meerdere deelnemers gaven in hun interviews aan dat hun casemanager een positieve insteek hanteert waarbij gekeken wordt naar mogelijkheden in plaats van problemen. Ook ervaren zij dat het doel van hun re-integratietraject niet betaald werk hoeft te zijn, maar bijvoorbeeld maatschappelijke participatie als betaald werk voor hen niet haalbaar is.

Motivatatie van de kandidaat centraal, kandidaat ervaart haalbaar perspectief.

Uit de gesprekken met kandidaten komt een beeld naar voren dat gemotiveerde kandidaten vaker duurzaam uitstromen naar (regulier) werk dan kandidaten die in mindere mate gemotiveerd zijn. In sommige gevallen heeft de casemanager een positieve invloed op de motivatie, maar vaak heeft de kandidaat al een sterke intrinsieke motivatie om werk te zoeken of op een andere manier deel te nemen aan de maatschappij. Diverse gesprekspartners binnen de gemeente geven aan dat, hoewel de MKO een nuttige methode is en goed aansluit bij de kandidaat, er soms ook te veel afhangt van de motivatie van een kandidaat.

2. Regiemodel: één aanspreekpunt, de casemanager Arbeidsontwikkeling

De theorie: het regiemodel voor re-integratie in de gemeente Den Haag streeft ernaar dat iedere kandidaat een eigen casemanager heeft die de regie voert in zijn of haar traject. Alle kandidaten hebben dus één vast contactpersoon die hem of haar begeleidt in de weg naar werk of maatschappelijke participatie. Deze systematiek wordt gehanteerd sinds 2020, en heeft als voornaamste doel dat wanneer er duidelijke regie is op het re-integratieproces een kandidaat niet meermaals zijn of haar verhaal hoeft te vertellen, en dat gemaakte afspraken worden bewaakt en voortgang wordt gemonitord.

De casemanager voert de regie op het ontwikkeltraject van de kandidaat.

In het regiemodel zoals dat wordt uitgevoerd binnen Den Haag Werkt voert de casemanager Arbeidsontwikkeling de regie op de re-integratie van de kandidaat en zijn of haar traject naar werk of maatschappelijke participatie. De casemanager stelt samen met de kandidaat het ontwikkelplan op, maakt keuzes in de in te zetten instrumenten en monitort de voortgang van de kandidaat. In diverse gesprekken is naar voren gekomen dat monitoring van de voortgang door de casemanager niet altijd plaatsvindt. Indien een kandidaat verder uit beeld is bij de casemanager, bijvoorbeeld als het re-integratietraject lang duurt of omdat de kandidaat een werkontwikkeltraject volgt, is er weinig zicht meer op de ontwikkeling van de kandidaat. Omdat de casemanager Arbeidsontwikkeling de regievoerder is van het proces van een kandidaat is deze essentieel voor de ontwikkeling. Kandidaten zijn doorgaans zeer tevreden met de casemanager, als zij een vaste casemanager hebben. Zij geven aan dat die hen goed begeleidt, uitgaat van de kracht van de kandidaat en daarom een positieve invloed heeft op hun motivatie.

Er is tot op zekere hoogte sprake van één aanspreekpunt tijdens een traject.

Hoewel de gemeente beoogt door het regiemodel via de casemanager één centraal aanspreekpunt voor de kandidaat te hanteren, is dit in de praktijk niet altijd het geval. Uit gesprekken komt naar voren dat wanneer bij een kandidaat diverse instrumenten en voorzieningen worden ingezet, de band tussen casemanager en kandidaat al snel wordt uitgebreid met een (soms sterkere) band tussen kandidaat en uitvoerder van het ontwikkelingstraject. Het lijkt in de praktijk vrijwel onmogelijk één aanspreekpunt te blijven hanteren, omdat de kandidaat uiteindelijk vooral de uitvoerder benadert die het dichtst bij hem staat op dat moment. In de gesprekken met kandidaten geeft de helft van de geïnterviewde kandidaten aan een vast contactpersoon tijdens het re-integratietraject te hebben (gehad). Enkele kandidaten merken op dat ze in 2020, gedurende de coronapandemie, geen vast contactpersoon meer hadden. Aan de hand van de interviews hebben wij echter niet kunnen vaststellen dat kandidaten tijdens de coronapandemie minder vaak over een vast aanspreekpunt beschikken dan daarvoor. Daarnaast geven diverse partners die onderdeel zijn van het re-integratieproces van kandidaten in hun interviews aan dat het voor kandidaten niet altijd duidelijk is wie hun casemanager is en wat zij van deze persoon kunnen verwachten. Zodoende komt het vaak voor dat een kandidaat vragen aan de uitvoerende partij stelt in plaats van aan de regiehoudende casemanager.

Er is een gebrek aan casemanagers.

In diverse gesprekken met de gemeente Den Haag en partners komt naar voren dat er tot nu toe te weinig casemanagers zijn om alle kandidaten goed te kunnen begeleiden. Dit betekent in de praktijk dat er een wachttijd kan zijn voor nieuwe kandidaten. Veel respondenten vinden het onwenselijk dat iemand die wel wil werken of zich wil ontwikkelen, vertraging oploopt door een tekort aan casemanagers. Ook geven werkbegeleiders aan dat zij hierdoor soms taken moeten overnemen van de casemanagers, bijvoorbeeld in de administratie.

3. Doorlopende ontwikkelijnen en maatwerk

Theorie: de doorlopende ontwikkelijn sluit aan op de MKO en het regiemodel, en houdt in dat de regisseur (de casemanager Arbeidsontwikkeling) samen met de kandidaat een ontwikkelplan opzet. Hierin heeft de casemanager keuze uit een groot aantal instrumenten dat wordt ingezet ter bevordering van de re-integratie en de weg naar werk. Door met een vooraf opgesteld plan opeenvolgende instrumenten in te zetten wordt beoogd het traject effectiever te maken. Zo loopt men minder het risico halverwege het traject ineens behoefte te hebben aan hele andere instrumenten om zich te ontwikkelen richting werk.

In de meeste gevallen worden doorlopende ontwikkelijnen ingezet.

Uit gesprekken met uitvoerders kwam naar voren dat in hun beleving in veel gevallen voor een doorlopende ontwikkelijn is gekozen. Dit gebeurt, zoals bedoeld, onder regie van de casemanager en in samenspraak met de kandidaat. De door ons geïnterviewde kandidaten geven echter een heel ander beeld. Zij hebben lang niet altijd in de praktijk ervaren dat er sprake is van een doorlopende ontwikkelijn. In veel interviews met cliënten zijn situaties benoemd waarin men zich enige tijd tussen twee voorzieningen bevond en er weinig re-integratiedienstverlening vanuit DHW werd geboden. Kwantitatief valt niet vast te stellen of er in de evaluatieperiode bij ondersteunde cliënten nu wel of niet echt sprake is geweest van doorlopende leerlijnen.

Kwaliteit traject afhankelijk van kwaliteit casemanager.

Bij het opzetten van een traject hangt een groot deel van de keuzes in en kwaliteit van het traject af van de casemanager. De casemanager bepaalt wie welke instrumenten en voorzieningen ontvangt, en met welke ontwikkeldoelen. Zodoende hangt een groot deel van de kwaliteit van een traject af van de kennis en ervaringen van de casemanager. In enkele gesprekken kwam naar voren dat het voor bepaalde trajecten een heikel punt kan zijn wanneer een bepaalde casemanager zich onvoldoende bewust is van een bepaalde voorziening en ontwikkelmogelijkheden voor de kandidaat, vooral als achteraf blijkt dat die effectiever zouden zijn geweest in de ontwikkeling naar werk. Sinds de reorganisatie zijn casemanagers niet meer verplicht om een diagnosetool in te zetten. Zodoende ligt ook voor de diagnose van een kandidaat veel verantwoordelijkheid op de schouders van de casemanager, wat volgens geïnterviewde uitvoerders weer effect kan hebben op het succes van het re-integratietraject.

De ontwikkellijn wordt niet altijd volledig gevolgd.

In diverse gesprekken met de gemeente wordt aangegeven dat men zich niet altijd vasthoudt aan de ontwikkellijn die opgesteld is. Dit zit vooral in de wrijving tussen de casemanager (kandidaatgericht) en accountmanager (werkgericht), en de informatie-gap die hier tussen ontstaat. De ingezette ontwikkeling past volgens de werkgerichte uitvoering niet altijd voldoende bij de arbeidsmarkt. Men is bijvoorbeeld nog onvoldoende werkfit volgens de accountmanager, terwijl de kandidaatgerichte uitvoering juist meer focust op de wensen van een kandidaat. Dit leidt tot wrijving tussen beide uitvoerders in de praktijk, en kan ervoor zorgen dat de ontwikkellijn langer duurt.

Bij de invulling van ontwikkellijnen zien we maatwerk per kandidaat.

Naast dat we duidelijk zien dat er doorlopende ontwikkellijnen worden ingezet, zien we ook dat er maatwerk per kandidaat wordt geleverd. Uit de data-analyse blijkt dat er geen duidelijke trend te herkennen is van voorzieningen die aansluitend en op elkaar volgend worden ingezet. Er is dus geen vaste ontwikkellijn die standaard wordt ingezet. Dit wordt ook bevestigd in de diverse gesprekken met de uitvoering.

Casemanagers bekijken per kandidaat wat passend is, hoewel sommige casemanagers misschien vaker voor een bepaalde voorziening kiezen omdat ze hier meer (positieve) ervaringen mee hebben.

4. Domeinoverstijgende menukaart met interventies

In theorie: de gemeente maakt gebruik van een grote diversiteit aan instrumenten en voorzieningen om de kandidaat te ontwikkelen richting werk, of om soms meer persoonlijke problematiek op te lossen, of soft skills te ontwikkelen. Het doel is dat door domeinoverstijgend te kijken men ook andere leefgebieden kan aanpakken tijdens een traject, dit ter bevordering van de integraliteit.

Er zijn veel verschillende voorzieningen beschikbaar.

Er is een uitgebreide lijst beschikbaar van 154 afzonderlijke soorten basisvoorzieningen en 179 soorten flankerende voorzieningen via het instrumentarium Eva. Deze kunnen worden ingezet om kandidaten verder te ontwikkelen. Uit de gesprekken blijkt echter dat casemanagers zich niet altijd voldoende ondersteund voelen om hieruit objectief een goede keuze te maken. Eva ondersteunt de casemanagers hierin nog onvoldoende.

De keuzes van een casemanager zijn veelal gebaseerd op eigen ervaringen.

Uit gesprekken met de casemanagers blijkt dat zij ieder een soort eigen 'portfolio' hebben gecreëerd van voorzieningen uit de lijst van Eva, omdat zij (goede) ervaringen hebben met een bepaalde voorziening, of dit vernomen hebben van een collega. In de gesprekken met uitvoerders van de verschillende voorzieningen komt naar voren dat zij soms langsgaan bij diverse groepen casemanagers om uitleg te geven om bewustzijn en kennis te creëren van hun voorziening. Corona heeft niet geholpen bij het delen van deze kennis, omdat men door het thuiswerken minder vanzelfsprekend in gesprek ging met collega's over de ervaringen met een voorziening.

Onduidelijk of de voorzieningen domeinoverstijgend zijn.

Of de menukaart met voorzieningen in Eva ook domeinoverstijgend is hebben we niet kunnen vaststellen op basis van de data die DHW beschikbaar kon stellen over de inzet van (flankerende) voorzieningen.

Effectiviteit voorzieningen zelden methodisch onderbouwd.

Voor het maken van een keuze voor de juiste in te zetten instrumenten in Eva is het, naast dat er veel instrumenten zijn, ook zo dat de voorzieningen zelf zelden methodisch of cijfermatig onderbouwd zijn. Er ontbreekt informatie over hoe methodisch effectief voorzieningen en instrumenten in de praktijk zijn. Ook is er vaak geen duidelijke omschrijving beschikbaar van de ontwikkeldoelen die met een voorziening gesteld kunnen worden en wat dit betekent voor de kandidaat. Hierdoor vindt er in sommige gevallen een mismatch plaats tussen kandidaat en voorziening.

5. Werkbegeleider in traject

In theorie: de werkbegeleider wordt toegewezen aan een kandidaat wanneer deze aan de slag gaat in een traject. Doel van de werkbegeleider is dat deze tijdens een traject toezicht heeft op de kandidaat en zijn directe ontwikkeling op de werkvloer in een werkfit- of werkontwikkeltraject. De werkbegeleider koppelt dat vervolgens terug aan de casemanager Arbeidsontwikkeling.

In werkontwikkeltrajecten wordt met een werkbegeleider gewerkt.

Uit gesprekken met werkbegeleiders komt duidelijk naar voren dat zij inderdaad ingezet worden op werkontwikkeltrajecten. We hebben te weinig kandidaten gesproken die gekoppeld zijn aan een werkbegeleider om hierover een betrouwbaar beeld te schetsen vanuit het perspectief van de kandidaten.

Sinds de reorganisatie krijgen werkbegeleiders beperkt deelnemers aangeleverd.

Uit diverse gesprekken met verschillende casemanagers en uitvoerders van de re-integratievoorzieningen blijkt dat de aanmeldingen, zoals ook genoemd in paragraaf 6.1, zijn opgedroogd. Werkbegeleiders van werkontwikkeltrajecten krijgen slechts beperkt, en veel minder dan voor de reorganisatie, nieuwe kandidaten aangeleverd. In veel gevallen vrezen zij dat de nieuwe casemanagers nog steeds niet altijd op de hoogte zijn van hun traject, waardoor deze niet voor de voorziening kiezen. Om die reden gaan werkbegeleiders dan ook langs bij de groepen casemanagers om voorlichting over de voorziening te geven.

Er is veel contact tussen werkbegeleider en kandidaat.

De werkbegeleiders van werkontwikkeltrajecten geven aan intensief contact met een kandidaat te hebben gedurende een traject. Zij begeleiden deze op de werkvloer en in hun ontwikkeling, en zijn daarbij essentieel in een re-integratietraject als deze voorziening wordt ingezet.

6. Mogelijkheid om certificaat te behalen

In theorie: in diverse werkontwikkeltrajecten is het de bedoeling dat men de mogelijkheid heeft een (praktijk) certificaat te behalen om zo diverse competenties in een branche aan te tonen. Het doel hiervan is dat men makkelijker duurzaam op de arbeidsmarkt aan de slag kan, doordat de opgedane ervaring wordt aangetoond met een certificaat en goed aansluit bij de werkgever.

Er wordt nog aan gewerkt om invulling te geven aan de mogelijkheid certificaten te behalen.

De mogelijkheid tot het behalen van certificaten is volgens interne gesprekspartners nog niet standaard opgenomen bij werkontwikkeltrajecten. Wel is de gemeente ermee bezig om dit verder door te voeren voor de verschillende sectoren.

Geïnterviewde werkgevers geven aan beperkt behoefte te hebben aan certificering.

Hoewel de gemeente bezig is met het ontwikkelen van certificering voor een aantal sectoren, geeft het merendeel van de gesproken werkgevers aan hiervan niet op de hoogte te zijn en hier in veel gevallen ook geen behoefte aan te hebben. Veel werkgevers geven indien nodig eigen interne trainingen. De werkgevers die aangeven wel interesse in certificering te hebben, hopen vooral dat de gemeente deze opleidingen ook vergoed wanneer de werknemer al in dienst is in plaats van alleen tijdens een ontwikkeltraject.

Het baanperspectief van geïnterviewde kandidaten lijkt niet toe te nemen na het behalen van een certificaat.

De meeste kandidaten zijn niet op de hoogte van de mogelijkheid om een certificaat te behalen tijdens het re-integratietraject. Deelnemers die dat wel wisten of zelfs een certificaat hebben behaald, geven aan dat dit hun perspectief op werk niet aanzienlijk heeft doen toenemen. Dit betreft echter een klein aantal kandidaten, waardoor we geen betrouwbare conclusies kunnen trekken over het de relatie tussen een certificaat en het baanperspectief.

5.3 Beoogde mechanismen matching in de praktijk

1. First place then train, koppeling aan baangarantie

In theorie: doel van 'first place then train'-principe is dat trajecten zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers worden georganiseerd, zodat een kandidaat in een echte werkomgeving vaardigheden kan opdoen. Zo kan de kandidaat al dan niet bij dezelfde werkgevers uitstromen naar een betaalde baan.

Het principe van 'first place then train' wordt niet herkend door werkgevers en kandidaten.

Uit de gesprekken met werkgevers komt het beeld naar voren dat zij niet op de hoogte zijn van het principe 'first place then train' en dit ook na uitleg niet herkennen in de praktijk. Een aantal kandidaten geeft aan dat de gemeente hen wil laten deelnemen aan participatieplaatsen om 'werkritme te krijgen'. Verschillende deelnemers hebben in de interviews aangegeven dat dit niet passend was in hun situatie of dat zij het gevoel hadden als goedkope arbeidskracht ingezet te worden, terwijl er geen duurzaam, betaald werk uit voortkomt.

Een voorbeeld van het principe 'first place then train' zijn de stagestoelen.

De stagestoelen worden ingezet om kandidaten alvast aan de slag te laten gaan bij de werkgever, terwijl zij ook nog training voor hun ontwikkeling ontvangen van de gemeente. Daarbij is het doel ook altijd dat de persoon die stage loopt uiteindelijk in dienst komt van de werkgever.

2. Inzicht in mogelijkheden van kandidaten

In theorie: een mechanisme ter bevordering van het matchingsproces tussen kandidaten en werkgevers is dat er voldoende inzicht is in de competenties en mogelijkheden van kandidaten. Des te meer kennis men hierover heeft, des te beter er een goede match gemaakt kan worden. De gemeente maakt hiervoor onder andere gebruik van HalloWerk, een matchingsplatform waarop kandidaten zelf hun profiel kunnen invullen.

Er zijn diverse instrumenten voor casemanagers beschikbaar om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van kandidaten.

Om goed inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van een kandidaat om direct te gaan solliciteren, kunnen casemanagers gebruikmaken van een brede intake, inwerkweek en/of werk-fittraject. Waar vroeger een inwerkweek nog de standaard was voor iedereen die een uitkering aanvraagde, blijkt uit de gesprekken met casemanagers dat dat nu niet meer zo is. Casemanagers kunnen nu zelf bepalen welke instrumenten zij wel of niet inzetten om inzicht te krijgen in de mogelijkheden van een kandidaat om direct aan een vacature te koppelen. Naast de instrumenten maken ze veelal gebruik van gesprekstechnieken, zoals die behoren tot de MKO.

Casemanagers hebben over het algemeen voldoende kennis van en inzicht in hun kandidaten.

Uit gesprekken met de uitvoering en werkgevers blijkt dat casemanagers over het algemeen een goede band met en voldoende kennis van hun kandidaten hebben. Er zijn wel enkele uitzonderingen genoemd, wat ook weer samenhangt met het feit dat er veel verantwoordelijkheid op de schouders van de casemanager ligt voor de diagnose en juiste inschatting van een kandidaat. Zoals bij eerdere mechanismen genoemd komt het weleens voor dat de casemanager een kandidaat toch niet goed in beeld heeft of niet goed gediagnostiseerd heeft.

Accountmanagers hebben niet altijd voldoende zicht op de capaciteiten van een kandidaat.

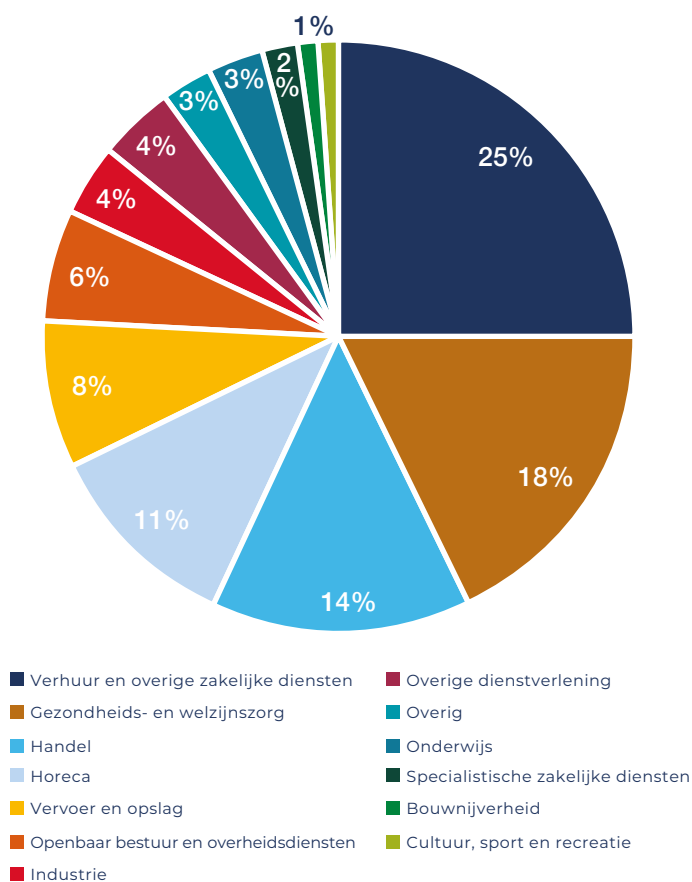
Waar de casemanager de regierol van het traject van de kandidaat vervult, is de accountmanager verantwoordelijk voor de succesvolle match van een kandidaat. Accountmanagers gaven in de groepsinterviews aan niet altijd over de juiste informatie van een kandidaat te beschikken om goed te matchen, en ook werkgevers geven aan dat dat de match soms niet goed gemaakt wordt.

3. Bedienen van kansrijke sectoren (met baankansen voor doelgroep)

In theorie: de gemeente Den Haag stelt als doel te investeren in sectoren waar een grote behoefte aan personeel is. Door in te spelen op de behoefte van de arbeidsmarkt kan de gemeente de baankansen van kandidaten vergroten.

Niet naar alle tekortsectoren veel uitstroom van kandidaten.

Op basis van onze CBS-analyse weten we naar welke sectoren de kandidaten die door DHW ondersteund zijn, aan de slag zijn gegaan. De volgende figuur 21 maakt dat duidelijk. Hieruit blijkt dat 'verhuur en overige zakelijke diensten', 'gezondheidszorg-welzijnszorg' en 'openbaar bestuur en overheidsdiensten' de belangrijkste sectoren zijn. Bij de laatste categorie gaat het volgens ons vooral om de STiP-banen. Onder de eerste categorie vallen bijvoorbeeld schoonmaakdiensten. Ruim de helft van de kandidaten is naar deze drie sectoren uitgestroomd. Het betreft hier sectoren waar al langere tijd een grote behoefte aan personeel is. Het figuur maakt echter ook duidelijk dat uitstroom van kandidaten naar tekortsectoren als de horeca en de bouw relatief beperkt(er) van omvang is.



Figuur 21. Sectoren waar kandidaten aan het werk zijn gekomen.

De gemeente richt zich volgens werkgevers en partners vaak nog onvoldoende op kansrijke beroepen en sectoren.

Diverse werkgevers en partners geven aan dat de gemeente zich, ondanks dat deze wel de intentie stelt, er nog onvoldoende wordt gericht op kansrijke beroepen en sectoren. Wel geven werkgevers aan dat door de inzet op specifieke werkontwikkeltrajecten er meer getraind kan worden voor deze kansrijke sectoren.

Men gaat vooral uit van het wensberoep van de kandidaat.

Uit gesprekken met casemanagers en de uitvoering komt naar voren dat er niet zozeer wordt gekeken naar de vraag vanuit de arbeidsmarkt, maar dat de casemanager Arbeidsontwikkeling uiteindelijk vooral kijkt naar de wensen en wensberoepen van de kandidaat, of naar een beroep dat past bij de opleiding en ervaring van een kandidaat.

Geen van de kandidaten geeft aan training te hebben ontvangen om naar een kansrijke sector over te stappen.

Geen van de door ons geïnterviewde deelnemers heeft een ontwikkellijn gevolgd waarin hij of zij is omgeschoold naar een kansrijke sector. Vanuit het perspectief van de kandidaten kan dus niets gezegd worden of men de focus op kansrijke sectoren herkent.

4. Regionaal opererende werkgevers faciliteren

In theorie: de samenwerking met gemeenten binnen de arbeidsmarkt wordt gestimuleerd, onder meer door de inzet van het systeem HalloWerk. Het werkzame mechanisme hiervan is dat de gemeente naast banen in de eigen gemeente ook banen en kandidaten uit buurgemeenten kan matchen en zo een grotere kans op een passende baan kan generen voor kandidaten.

Het HalloWerksysteem geeft de mogelijkheid om regionaal werkgevers te faciliteren.

De regionale inzet van het systeem HalloWerk geeft gemeenten de mogelijkheid om regionaal kandidaten met elkaar uit te wisselen. Ook is het voor individuele werkgevers mogelijk om zelf in dit systeem te kijken en kandidaten te benaderen. De kandidaten zijn zelf verantwoordelijk voor het bijhouden van hun profiel in dit systeem, wat volgens geïnterviewde uitvoerders van DHW vaak niet (voldoende) gebeurt.

De meeste werkgevers geven aan geen gebruik te maken van HalloWerk.

Het merendeel van de werkgevers geeft aan dat zij geen gebruikmaken van HalloWerk, of in sommige gevallen helemaal niet bekend zijn met HalloWerk. Bij gebruik van HalloWerk moeten werkgevers zelf de kandidaat benaderen. Zij geven aan dat dat meer tijd kost dan dat het iets oplevert. De werkgevers waarderen juist het feit dat de gemeente een selectie van passende kandidaten maakt en deze benadert voor een baan. De werkgevers die wel gebruik hebben gemaakt van HalloWerk, geven aan dat kandidaatprofielen in veel gevallen verouderd zijn en informatie niet klopt, bijvoorbeeld over interesses en beschikbaarheid. Om die reden maken werkgevers vrijwel geen gebruik van HalloWerk.

De werkgevers die wel gebruikmaken van HalloWerk zien nog mogelijke verbeteringen voor het systeem.

Een aantal werkgevers geeft aan wel (eens) gebruik te hebben gemaakt van HalloWerk. Zij zien echter nog een aantal manieren om het systeem te verbeteren. Zo zou het systeem volgens werkgevers een goede kans hebben wanneer de profielen goed geactualiseerd zijn en bijgehouden worden.

Kandidaten zien HalloWerk vooral als administratieve verplichting.

Uit gesprekken met diverse kandidaten is gebleken dat de meerderheid van hen het systeem HalloWerk vooral ziet als verplichting zonder dat het hen verder helpt.

5. Gespecialiseerde functionaris gericht op matching

In theorie: iedere kandidaat krijgt een casemanager Arbeidsontwikkeling toegewezen. Wanneer men aan het werk kan zoekt een accountmanager een passende baan. Doordat dit een specifieke functionaris betreft die zich primair richt op de connecties met werkgevers en beschikbare banen, hebben beide functionarissen een eigen specialisatie: de casemanager richt zich op de ontwikkeling van de kandidaat, terwijl de accountmanager zich focust op het vinden van een geschikte baan.

Deze splitsing tussen accountmanagement en casemanagement zorgt voor een goed onderscheid in kandidaatsdienstverlening en werkgeversdienstverlening.

Uit gesprekken met de uitvoering blijkt dat in de praktijk de beide functionarissen zich echt op hun eigen functie richten: de ene houdt zich bezig met ontwikkeling en de ander met werk. Dit onderscheid is duidelijk zichtbaar. Ook geven werkgevers aan het erg te waarderen dat er specifiek een persoon is die zich richt op het helpen zoeken naar geschikte werknemers en de match maakt met het kandidatenbestand.

Werkgevers waarderen het dat ze in veel gevallen één accountmanager krijgen toegewezen om kandidaten te matchen.

Uit de gesprekken met werkgevers komt duidelijk naar voren dat zij het erg waarderen dat de gemeente een specifieke accountmanager heeft om mee samen te werken. Dit is huns inziens een van de belangrijkste factoren voor het realiseren van een succesvolle plaatsing, mede omdat deze accountmanager de werkgever en zijn eisen goed kent, en daardoor makkelijker de juiste kandidaat kan aandragen.

5.4 Beoogde mechanismen werkgeversdienstverlening in de praktijk

1. Maatwerk voor werkgevers en triple win

In theorie: de gemeente Den Haag zet in op maatwerk per werkgever, met één centrale contactpersoon. Ieder voorstel dat bij een werkgever wordt voorgelegd om werk te creëren, wordt beoordeeld op de waarde die het oplevert voor de kandidaat, de werkgever en de gemeente zelf. 'Triple win' draagt bij aan geslaagde, duurzame matches, omdat de totstandkoming van de match afhangt van de bereidwilligheid en inspanning van én de werkgever én de kandidaat én de gemeente.

De meeste werkgevers hebben één contactpersoon bij de gemeente.

Het grootste deel van de werkgevers geeft aan dat het inderdaad één contactpersoon heeft bij Den Haag Werkt. In de meeste gevallen is dit ook al langere tijd dezelfde persoon. Wanneer deze persoon gewisseld wordt, ervaren de geïnterviewde werkgevers dit als storend.

De gemeente is goed bereikbaar en reageert snel als een werkgever vragen heeft.

Het grootste deel van de werkgevers geeft aan dat wanneer een werkgever vragen heeft of tegen een probleem aanloopt de gemeente altijd goed en snel bereikbaar is, en er snel wordt gehandeld.

Werkgevers ervaren een hoge succeskans bij het matchen van kandidaten.

Bij het selecteren en matchen van kandidaten bij werkgevers ervaren de werkgevers een hoge succeskans, zo blijkt uit de gesprekken. De aangeleverde kandidaten die na het sollicitatiegesprek worden geselecteerd, zijn vaak ook echt geschikt voor de werkgever en komen succesvol door hun proeftijd of proefplaatsing. Er worden percentages genoemd van 60 tot 80%, wat volgens de werkgevers ook echt een succes te noemen is.

Werkgevers worden in een aantal gevallen proactief benaderd met mogelijke kandidaten.

Werkgevers geven in de gesprekken aan dat, naast dat de werkgever bij de accountmanager een vacature aanlevert en hiervoor kandidaten worden geselecteerd, het weleens voorkomt dat de werkgever proactief wordt benaderd met kandidaten zonder dat daarvoor een specifieke vacature openstaat. Deze proactieve benadering wordt erg gewaardeerd door de geïnterviewde werkgevers.

2. Vertrouwensband opbouwen

In theorie: de gemeente zet in op het ontwikkelen van een vertrouwensband met de werkgever. Het aangaan van persoonlijke relaties draagt bij aan de bestendigheid van de relatie met werkgevers en zorgt ervoor dat zij sneller bereid zijn tot plaatsing van kandidaten.

In veel gevallen bestaat er een goede (vertrouwens) band tussen de accountmanager en werkgever.

Volgens de werkgevers is een goede band tussen accountmanager en werkgever een zeer belangrijke factor voor het realiseren van succesvolle plaatsingen. De werkgevers waarderen het relatiemanagement van de gemeente zeer. Het is volgens de werkgevers dan ook een van de belangrijkste factoren bij het realiseren van een succesvolle plaatsing. Enkele van de gesproken werkgevers hebben aangegeven wel een accountmanager te hebben, maar hier geen goede band of soms vrijwel geen contact mee te hebben.

In de meeste gevallen weet een accountmanager goed wat er speelt en wat er nodig is bij de werkgever.

Uit gesprekken met werkgevers blijkt dat door de goede band tussen de accountmanager en de werkgever de accountmanager goed kan aansluiten bij de wensen en eisen van de werkgever. Dit bevordert het aantal plaatsingen en ook de duurzaamheid ervan, omdat er minder sprake is van een mismatch tussen werkgever en kandidaat. De accountmanager weet meestal goed wat er speelt en wat er nodig is in een organisatie, en kan hierop soms ook goed inspelen.

3. Erkenning en vergoeding voor kosten begeleiding en training

In theorie: de Participatiewet voorziet gemeenten van diverse instrumenten en financiële middelen om te bevorderen dat werkgevers kandidaten ook daadwerkelijk in dienst nemen. Dit is bijvoorbeeld loonkostensubsidie of jobcoaching. De gemeente Den Haag probeert werkgevers waar mogelijk tegemoet te komen door de kosten voor begeleiding en training te vergoeden. Men beoogt daarmee werkgevers te faciliteren en waar nodig over de streep te trekken als zij zonder vergoeding opzien tegen de grotere investering in de kandidaat en dit risico niet aandurven.

Het erkennen van kosten voor begeleiding en training van kandidaten wordt gewaardeerd door werkgevers.

Vooral het voorzien in een proefplaatsing, loonkostensubsidie en no-riskpolis wordt in gesprekken door veel werkgevers als een belangrijke voorwaarde genoemd voor het plaatsen van kandidaten. Door het voorzien in deze kosten geven werkgevers aan dat het (beter) mogelijk is om kandidaten in dienst te nemen, ondanks dat dit soms een risico met zich meebrengt. Enkele werkgevers geven wel aan dat de geboden vergoedingen niet altijd voldoende zijn. Zo zouden sommige graag langer jobcoaching ontvangen voor kandidaten, omdat deze nu eenmaal een lange ondersteuningsbehoefte hebben. Andere werkgevers geven aan dat de proefplaatsingen te kort zijn om echt een goed beeld van de haalbaarheid van een plaatsing te krijgen.

De werkgever vindt het in sommige gevallen te lang duren voordat de vergoeding wordt overgeboekt door de gemeente.

In enkele gesprekken met werkgevers kwam naar voren dat, ondanks dat zij de vergoedingen vanuit de gemeente ontzettend waarderen, de gemeente de toegezegde vergoedingen niet altijd op tijd betaalt. Dit creëert daardoor toch nog financiële risico's en vooral onrust bij werkgevers, en doet af aan het 'ontzorgen en faciliteren' van de werkgever.

4. Contracten met werkgevers bevatten duur- en uren

In theorie: een van de beoogde maatschappelijke effecten van de gemeente Den Haag is dat kandidaten duurzaam aan de slag gaan (meer dan twaalf maanden). Dit is dan ook van belang in het contract bij de uitstroom naar een betaalde baan.

De meeste werkgevers bieden minimaal een contract van zes maanden met vaste uren aan.

De gesproken werkgevers geven aan gemiddeld een contract van zes maanden aan te bieden, dat daarna meermaals verlengd kan worden. Een aantal werkgevers biedt direct een langer contract aan, maar dit lijkt de uitzondering op de regel. Het contract van zes maanden wordt soms direct en soms pas na een succesvolle proefplaatsing aangeboden. Dit hangt af van de werkgever.

Werkgevers geven aan dat de contractduur niet zozeer als eis vanuit de gemeente wordt gezien.

Hoewel werkgevers meestal een contract van zes maanden aanbieden, geven zij aan dat hierover niet altijd een gesprek wordt gevoerd met de gemeente. Zij herkennen dit niet als eis van de gemeente. Wel geven veel werkgevers aan dat kandidaten die vanuit de gemeente komen uiteindelijk gewoon als reguliere werknemer meegenomen worden in het proces, en dat om die reden dezelfde standaard voor doorstroom naar een vaste baan wordt gehanteerd als bij een regulier ingestroomde medewerker.

5. Differentiatie in sectoren

In theorie: de gemeente Den Haag differentieert sectoren in haar werkgeversbenadering. Door accountmanagers te verdelen over vastgestelde sectoren beoogt men zo gefocust werkgevers te benaderen, en ook gericht te zijn op sectoren waar veel banen te vinden zijn.

Er bestaan diverse sectorteam.

De gemeente heeft voor haar accountmanagement verschillende sectorteam ingesteld. We hebben echter in de interviews niet kunnen vaststellen in hoeverre dit bijdraagt aan de werkgeversdienstverlening. Wel geven samenwerkingspartners in interviews aan dat deze sectorteam al lange tijd bestaan, en in de loop van de tijd niet zijn aangepast aan de relevante sectoren.

6. Zoveel mogelijk certificering die aansluit op sectoreisen

In theorie: voor een aantal 'kant-en-klare' werkontwikkeltrajecten heeft de gemeente de mogelijkheid tot certificering opgezet. Het doel van deze certificering is dat de werkgever ontzorgd wordt in zijn opleidingseisen en de kandidaat een grotere en duurzamere kans op betaald werk heeft.

Certificering is voor een groot deel van de werkgevers niet relevant in zijn sector.

Werkgevers geven in de gesprekken aan dat ondanks de goede intentie vanuit de gemeente het behalen van een (praktijk)certificaat vaak niet relevant is voor het werk dat kandidaten bij de werkgever gaan uitvoeren. Dit omdat er geen opleidingsvereisten zijn voor het aangeboden werk, of dat de werkgever een interne opleiding en training regelt om de kandidaat te faciliteren. Bij dit laatste geven werkgevers aan dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen werknemers, en iedereen dezelfde training volgt om zich te ontwikkelen.

Werkgevers zijn er niet van bewust dat de gemeente inzet op eventuele certificering voor kandidaten met betrekking tot hun sector.

Vrijwel alle gesproken werkgevers geven aan dat zij er zich niet van bewust zijn of ermee bekend mee zijn dat de gemeente bezig is met het ontwikkelen van certificering voor bepaalde sectoren.

7. Zo veel mogelijk ontzorgen en faciliteren werkgever

In theorie: de gemeente Den Haag probeert werkgevers zoveel mogelijk te faciliteren en ontzorgen in het begeleiden van kandidaten die geplaatst worden. Hoewel een groot deel van de verantwoordelijkheid hiervan bij de werkgever ligt, probeert de gemeente deze te ondersteunen om zo de duurzaamheid van een plaatsing te bevorderen.

Vrijwel iedere werkgever geeft aan zich ontzorgd en gefaciliteerd te voelen door de gemeente.

Vrijwel iedere werkgever waarmee we spraken geeft aan dat hij of zij zich herkent in het doel van de gemeente de werkgever te ontzorgen en te faciliteren. Zij voelen zich ontzorgd door de accountmanager die kandidaten aanlevert en een voorselectie maakt om te helpen bij een succesvolle match. Dit wordt erg gewaardeerd door alle werkgevers die we hebben gesproken. Ook kunnen werkgevers met vragen terecht bij hun accountmanager en is er vrijwel altijd sprake van goed contact.

Werkgevers ervaren de administratieve last als minimaal.

Werkgevers geven in de gesprekken aan geen extra administratieve last te ervaren bij het in dienst nemen van een kandidaat vanuit de gemeente. Het verschil in de administratieve last van een kandidaat verkregen via de gemeente ten opzichte van een regulier aangenomen kandidaat is vrijwel nihil.

In sommige gevallen gaat het uitbetalen van voorzieningen aan de werkgever te langzaam.

Zoals benoemd in bevinding 3 van paragraaf 6.4 geven diverse werkgevers aan dat de gemeente de vergoeding voor voorzieningen en instrumenten niet altijd tijdig uitbetaalt. Dit vermindert voor werkgevers in zo'n geval het gevoel van ontzorgen en faciliteren, omdat zij achter de uitbetaling aan moeten en dit financiële risico's met zich kan meebrengen.

5.5 Onze beoordeling van de mechanismen van effect in de praktijk

Op basis van de onderzoeksbevindingen uit de vorige paragrafen hebben we beoordeeld of de vooraf in het beleid onderscheiden mechanismen van effect zich in de praktijk hebben voorgedaan, en of deze echt hebben bijgedragen aan de effectiviteit van het beleid. Ons expertoordeel over de werking van de beoogde mechanismen hebben we samengevat in de volgende tabellen 8 tot en met 10. Dit doen we apart voor de mechanismen rondom werkzoekendendienstverlening, matching en werkgeversdienstverlening.

Met de kleuren van een verkeerslicht (groen, oranje, rood) is aangegeven (zie ook tabel 7) of de mechanismen zich volgens ons in de praktijk hebben voorgedaan en of ze volgens ons daarmee hebben bijgedragen aan de effectiviteit van het Haagse re-integratiebeleid. Groen geeft aan dat het mechanisme op basis van onze beoordeling van de bevindingen op gang is gekomen en een positief effect heeft op de re-integratie van de doelgroep. Mechanismen die als oranje zijn beoordeeld dragen bij aan re-integratie, maar werken in de praktijk volgens ons niet altijd zoals bedoeld. Rood betekent dat het mechanisme in de praktijk nog niet tot stand komt of niet bijdraagt aan het bevorderen van re-integratie van de doelgroep.

Tabel 7. Legenda van de beoordeling.

Legenda kleuren voorlopige overall beoordeling	Praktijk
Beoogd mechanisme komt volgens ons in de praktijk tot stand en draagt bij aan effectiviteit	
Beoogd mechanisme komt volgens ons in de praktijk (nog) onvoldoende tot stand en/of bijdrage aan effectiviteit staat ter discussie	
Beoogd mechanisme komt volgens ons in de praktijk (nog) niet tot stand en/of draagt niet bij aan effectiviteit	

Tabel 8. Beoordeling mechanismen van effect van de Haagse werkzoekenden dienstverlening in de praktijk.

Mechanisme van effect	Praktijk
1. Methodische Kandidaat Ontwikkeling en haalbaar perspectief	
- Onvoldoende kennis van methodiek Methodische Kandidaat Ontwikkeling bij uitvoerders + Intentie haalbaar perspectief leeft in uitvoering + Het merendeel van de kandidaten ervaart dat het re-integratietraject een haalbaar perspectief biedt	
2. Regiemodel: één aanspreekpunt: de casemanager Arbeidsontwikkeling	
+ De casemanager is regievoerder voor het ontwikkeltraject van de kandidaat + Er is tot op zekere hoogte sprake van één aanspreekpunt tijdens een traject - In de praktijk zijn er te weinig casemanagers	
3. Doorlopende ontwikkellijnen: maatwerk per kandidaat	
? In de meeste gevallen proberen casemanagers te streven naar doorlopende ontwikkellijnen. Deelnemers ervaren niet altijd doorlopende ontwikkellijnen + Bij de invulling van ontwikkellijnen zien we maatwerk per kandidaat ? De kwaliteit van een traject hangt samen met de kwaliteit van de casemanager - Een ontwikkellijn wordt niet altijd volledig gevolgd	
4. Domeinoverstijgende menukaart met interventies	
- Er zijn veel verschillende voorzieningen beschikbaar, EVA ondersteunt uitvoerders nog onvoldoende om hierin keuzes te maken - De keuzes van een casemanager zijn veelal gebaseerd op eigen ervaringen ? Domeinoverstijgend hebben we niet kunnen vaststellen - Effectiviteit voorzieningen zelden methodisch onderbouwd	
5. Werkbegeleider in traject	
+ In werkontwikkeltrajecten wordt met een werkbegeleider gewerkt + Er is veel contact tussen werkbegeleider en kandidaat - Sinds de reorganisatie krijgen werkbegeleiders beperkt deelnemers aangeleverd	
6. Mogelijkheid om certificaat te behalen	
- Er wordt nog gewerkt om invulling te geven aan de mogelijkheid certificaten te behalen - Geïnterviewde werkgevers geven aan beperkt behoefte te hebben aan certificering - Het baanperspectief van geïnterviewde kandidaten is niet toegenomen/zou niet toenemen door het behalen van certificaten	

Tabel 9. Beoordeling mechanismen van effect van de Haagse aanpak matching in de praktijk.

Mechanisme van effect	Praktijk
1. First place then train, koppeling aan baangarantie	
+ Stagestoelen zijn een goed voorbeeld van het 'first place then train'-principe, waarbij werkgevers betrokken worden voor baangarantie en kandidaten zich bij de werkgever ontwikkelen - Het principe 'first place then train' wordt niet herkend door werkgevers en kandidaten	
2. Inzicht in mogelijkheden van kandidaten	
+ Er zijn diverse instrumenten beschikbaar voor casemanagers om inzicht te verkrijgen in de mogelijkheden van kandidaten + Casemanagers hebben over het algemeen voldoende kennis van en inzicht in hun kandidaten - Accountmanagers hebben niet altijd voldoende zicht op hun kandidaten	
3. Bedienen van kansrijke sectoren (met baankansen voor doelgroep)	
- De gemeente richt zich volgens werkgevers/partners nog niet voldoende op kansrijke beroepen en sectoren - Er wordt vooral naar het wensberoep van de kandidaat gekeken door casemanagers of een ander beroep dat past bij de opleiding en ervaring van de kandidaat - Geen van de geïnterviewde deelnemers heeft (tot nu toe) ontwikkeling of training ontvangen om naar een kansrijke sector over te stappen	
4. Regionaal opererende werkgevers faciliteren	
+ Het HalloWerksysteem geeft de mogelijkheid om regionaal werkgevers te faciliteren, zowel in Den Haag als in de regio - De meeste werkgevers geven aan geen gebruik te maken van HalloWerk omdat het systeem niet actueel gehouden wordt. Ook geven werkgevers aan voor het gebruik van HalloWerk geen tijd te hebben. Zij waarderen juist de persoonlijke inzet van een casemanager voor het vinden van geschikte kandidaten - Werkgevers die wel gebruikmaken van HalloWerk geven aan dat het te hen (te) veel moeite kost om zelf in te loggen en personen te filteren	
5. Gespecialiseerde functionaris gericht op matching	
+ De scheiding tussen het accountmanagement en casemanagement zorgt voor een duidelijk onderscheid tussen kandidaatsdienstverlening en werkgeversdienstverlening + Voor veel werkgevers is er één accountmanager die de profielen van kandidaten scant en relevante curricula vitae opstuurt. Werkgevers vinden dit prettig en het leidt dit tot succesvolle matches - Meerdere deelnemers geven aan vaak vacatures te ontvangen die voor hen niet relevant zijn	

Tabel 10. Beoordeling mechanismen van effect van de Haagse werkgeversdienstverlening in de praktijk.

Mechanisme van effect	Praktijk
1. Maatwerk voor werkgevers en triple win	
+ In de meeste gevallen geven werkgevers aan één contactpersoon bij DHW te hebben, waarmee zij vaak een goede relatie hebben opgebouwd en zo succesvolle plaatsingen weten te realiseren + De gemeente is goed bereikbaar en reageert snel als een werkgever vragen heeft + Werkgevers ervaren een hoge succeskans bij het matchen van kandidaten + Werkgevers worden in sommige gevallen ook proactief benaderd met kandidaten	
2. Vertrouwensband opbouwen	
+ De goede band tussen accountmanager en werkgever wordt herkend en is een zeer belangrijke factor voor het realiseren van succesvolle plaatsingen + In veel gevallen weet de accountmanager goed wat er speelt en nodig is in de organisatie van de werkgever - Enkele werkgevers geven aan wel een accountmanager te hebben, maar hiermee geen contact of een goede band te hebben	
3. Erkenning en vergoeding voor kosten begeleiding en training	
+ Het feit dat de gemeente voorziet in een proefplaatsing, loonkostensubsidie en no-riskpolis wordt door veel werkgevers als een zeer belangrijke voorwaarde voor plaatsing van kandidaten genoemd. Zij zijn hier erg tevreden over - Het moment van betalen laat nog weleens te wensen over: er wordt dan meerdere maanden te laat betaald door de gemeente voor een voorziening	
4. Contracten met werkgevers bevatten duur- en uur-eisen	
+ In de meeste gevallen bieden werkgevers een contract van zes maanden aan met vaste uren, uitzonderingen daar gelaten ? Veel werkgevers geven aan de contractduur vooral zelf te bepalen, en dat dit niet zo zeer als eis vanuit de gemeente komt.	
5. Differentiatie in sectoren	
+ Er bestaan diverse sectorteam. Deze bestaan al geruime tijd en zijn verder niet aangepast aan de huidige marktbevegingen	
6. Zoveel mogelijk certificering die aansluit op sectoreisen	
- In veel gevallen is certificering voorafgaand aan een plaatsing voor de werkgever niet relevant, omdat dit niet nodig is in de sector of omdat men bijvoorbeeld interne opleidingsprogramma's hanteert - Werkgevers merken niet dat de gemeente inzet op certificering voor kandidaten aangaande hun sector	
7. Zoveel mogelijk ontzorgen en faciliteren werkgever	
+ Vrijwel iedere werkgever geeft aan zich ontzorgd en gefaciliteerd te voelen door de gemeente, vooral in het voorselecteren van kandidaten. Dit ervaren werkgevers als zeer waardevol + Werkgever ervaren de administratieve last als minimaal - In enkele gevallen gaat het uitbetalen van voorzieningen aan de werkgever te langzaam en keert de gemeente dit pas na enkele maanden uit. Dit wordt door werkgevers als zeer storend ervaren	

HOOFDSTUK 6

Invloed van contextfactoren in 2018 tot en met 2020

In de interviews met deelnemers, uitvoerders, betrokken werkgevers en overige partijen die betrokken zijn bij de Haagse re-integratieaanpak hebben we ook gevraagd naar wat de invloed van contextfactoren op de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak is geweest in de periode 2018 tot en met 2020. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen.

6.1 De arbeidsmarkt in de Haagse regio

De arbeidsmarkt van de regio Den Haag is sinds de economische crisis flink gegroeid. Waren er in 2014 nog 250.000 banen, op 1 januari 2020 zijn dat er 298.500¹⁷ in Den Haag. De groei van banen is vooral ontstaan vanaf 2018, want tot 2018 ging het economisch gezien minder goed. Om die reden heeft het college toentertijd het aanvalsplan 'Den Haag maakt werk'¹⁸ centraal gesteld, dat ten doel stelde om eind 2018 10.000 banen te realiseren (ijkpunt 2015). Dit doel werd volgens de gemeente succesvol behaald, en bijkomstig zijn er 3.752 banen voor de onderkant van de arbeidsmarkt gerealiseerd. Sinds 2018 is de groei van jaar op jaar gemiddeld 2,7% geweest tot en met 2020. De sterkste groei vond plaats in de sectoren zakelijke diensten, bouw en overheid. Landelijk gezien blijft de economische groei van Den Haag in veel jaren iets achter. Dit kan worden verklaard door de regionale structuur met veel overheid en dienstverlening in combinatie

met een decentrale ligging¹⁹. Maar, wanneer de economie landelijk groeit, is dit ook in Den Haag het geval. Verder wordt de arbeidsmarkt in de regio Haaglanden ook getypeerd door een groot deel seizoenswerk en daarmee ook relatief veel uitzendwerk.

De grootste sectoren (in aantal banen) in de Haagse economie zijn de overheid en belangenorganisaties (21%), de horeca en detailhandel (14%), de sector zorg (14%), en de sector zakelijke (en juridische) diensten (12%)¹⁷. Hoewel de economie in Den Haag flink groeit is er vergelijkbaar met het landelijke beeld sprake van een groeiende mismatch tussen het arbeidspotentieel en de behoefte van werkgevers. Zo zijn er bijvoorbeeld op dit moment tekorten in de bouw en installatietechniek, alsook de zorg. Er ontstaan steeds meer lastig te vervullen vacatures voor hoger opgeleide specialisten, technici, ICT'ers, onderwijzers en zorgpersoneel, terwijl daartegenover juist een grote groep bijstandsgerechtigden en onvoldoende gekwalificeerde schoolverlaters staat¹⁹.

Op de huidige arbeidsmarkt is sinds 2018 veel krapte ontstaan. In tien van de elf beroepsklassen is er sprake van krapte, vooral bij technische en ICT-beroepen. In 2019 ontstaan dan ook personeelstekorten bij werkgevers. Een kwart van de werkgevers ervaart daardoor in dat jaar productiebelemmeringen, en het aandeel groeit. De participatiegraad in de regio Haaglanden is dan ook nog eens, pre-COVID-19, 2% lager dan het landelijk gemiddelde van 71%. Vooral bij de laagopgeleiden ligt hier ruimte aangezien de participatiegraad hier 3% lager is dan het landelijke percentage van 52, en bovenal lager dan het regionaal gemiddelde van 69%. Ook is duidelijk dat driekwart van de bijstandspopulatie niet beschikt over een startkwalificatie. De beroepsbevolking heeft in Den Haag dan juist weer een relatief hoger aandeel hoog opgeleiden dan

¹⁷ Werkgelegenheidsmonitor 2020
¹⁸ RIS 281391

¹⁹ Bruggen bouwen op de arbeidsmarkt. Perspectieven voor het Haagse arbeidsmarktbeleid (Panteia, januari 2018)

landelijk. Op basis van CBS-statistiek zien we dat er relatief veel collectieve dienstverlening is vergeleken met het landelijke gemiddelde, terwijl handel en industrie aanzienlijk lager is dan het landelijk gemiddelde.

In interviews voor dit onderzoek is voorgaand beeld van de Haagse arbeidsmarkt bevestigd. De overkoepelende conclusie die daarbij getrokken werd is dat in Den Haag zelf te weinig werkgevers zijn met banen voor de doelgroepen die nu nog in de bijstand zitten, vooral dus werkgevers die werk voor laag opgeleiden bieden. Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de gemeenten Rotterdam of Westland, waar een veel hoger percentage banen voor laag opgeleiden te vinden is. In een interview met een respondent van een groot uitzendbureau is aangegeven dat het voor deze gemeenten een voordeel is dat ze bijstandsgerechtigden hierdoor makkelijker bij 'eigen' werkgevers kunnen plaatsen. De gemeente Den Haag moet dan concurreren met deze gemeenten.

Nauwe samenwerking met sociaal ondernemers

In de regio Haaglanden zijn relatief veel sociale ondernemers actief. Deze ondernemers hebben een eigen community opgezet, de Social Club Den Haag, vanwaaruit zij in juni 2021 de sectordeale sociaal ondernemen hebben gesloten met de gemeente. Tijdens de COVID-19-crisis zijn er ook diverse social impact labs georganiseerd, waarbij ondernemers aan de slag gaan met vraagstukken op het gebied van huisvesting, financiën en personeel. Als laatste is ook op het gebied van social return extra gelet op de impact voor sociaal ondernemers, waarbij het mogelijk is om social return in te vullen door in te kopen bij erkende sociaal ondernemers. Tijdens de COVID-19-crisis lag de prioriteit bij extra intensief contact met sociaal ondernemers om de negatieve effecten ondanks de landelijke maatregelen te dempen.

6.2 Invloed van COVID-19 op de arbeidsmarkt in de Haagse regio

Door de COVID-19-pandemie is de arbeidsmarkt in de regio Haaglanden in korte tijd veranderd. Landelijk gezien daalde het aantal banen van werknemers in loondienst. Ook in de Haagse regio steeg het aantal werkzoekenden, terwijl het aantal vacatures daalde. Hoewel de steunmaatregelen een dempende werking hebben gehad op de werkgelegenheid en werkloosheid, is er wel degelijk sprake van een langdurig effect op de Haagse arbeidsmarkt.

Vlak na het uitbreken van corona kromp het aantal banen in de regio Haaglanden sterk: 8.400 inwoners verloren hun baan. Echter, een baanverlies bleek door de eerste golf van COVID-19 in veel gevallen van korte duur; 61% van de werknemers vond binnen een halfjaar weer werk. Maar tijdens de tweede golf in het najaar van 2020 kromp de werkgelegenheid nog eens met 6.400 banen, een krimp van 1,4% in 2020. Waar dit landelijk gezien gemiddeld 1,2% daalde, is de werkgelegenheidskrimp in de regio Haaglanden hoger geweest dan het landelijk gemiddelde. Dit is mede te verklaren door de Haagse werkgelegenheidsstructuur, waarin uitzendwerk relatief sterk is vertegenwoordigd. Het effect van de COVID-19-crisis op de werkgelegenheid is erg sectorafhankelijk. Zo zijn sectoren als uitzendbureaus en de horeca qua werkgelegenheid hard getroffen, maar zijn er ook sectoren waarin de werkgelegenheid gelijk bleef of zelfs toenam zoals bij de zorg, het openbaar bestuur, het onderwijs en de detailhandel. Vooral in ziekenhuizen en de verpleging, verzorging en thuiszorg nam de werkgelegenheid toe. Ook de bouw en ICT maakte een groei door tijdens de COVID-19-pandemie. De collectieve sector (zorg en welzijn, onderwijs en overheid) biedt in de regio Haaglanden veel werk. Hoewel deze sector samen met de groei van ICT en financiële diensten de krimp iets dempte, was dit minder sterk dan landelijk.

Ondanks de werkgelegenheidskrimp was het verlies minder dan gevreesd gezien de ernst en omvang van COVID-19. In het begin van de eerste corona-uitbraak maakten Haagse bedrijven dan ook veelvuldig gebruik van de subsidieregeling NOW, waardoor veel werkgelegenheid behouden bleef. Landelijk vallen met name de sectoren luchtvaart, reisbureaus, horeca, cultuur, sport en recreatie, en personenvervoer onder de 'ondersteunde' banen die mogelijk zouden zijn verdwenen zonder steunmaatregelen.

In Haaglanden waren het vooral de sectoren horeca en catering, detailhandel, overige commerciële dienstverlening en zorg en welzijn die gebruikmaakten van de NOW-regeling. Hoewel de COVID-19-pandemie zo zijn sporen nalaat op de arbeidsmarkt, laat het aantal openstaande vacatures voor de regio Haaglanden zien dat de vraag naar arbeid inmiddels weer fors is toegenomen. Er is echter wel een duidelijk verschil te zien tussen verschillende sectoren en beroepen. Vooral de bedrijfseconomische en administratieve, technische, ICT- en commerciële beroepen (onder andere transport en logistiek) zien een toename van openstaande vacatures.

De achtergrond van het beschikbare arbeidspotentieel van Haaglanden in juni 2021 is divers. Van de 64.400 geregistreerde werkzoekenden heeft ruim de helft een uitkering uit de Participatiewet, waarvan 56% zonder startkwalificatie. Het UWV heeft de invloed van de COVID-19-crisis in 2020 op mensen met een arbeidsbeperking onderzocht. Het aandeel werkenden daalde in het totaal van 2020 met 1 tot 2 procentpunt ten opzichte van het jaar daarvoor, wat een 0,5 procentpunt sterkere daling is ten opzichte van de totale Nederlandse beroepsbevolking. Vooral gedurende de eerste helft van 2020 lag de arbeidsparticipatie aanzienlijk lager, maar dit herstelde zich gedeeltelijk in de tweede helft van 2020. Het is voor mensen met een arbeidsbeperking echter moeilijker om een nieuwe baan te vinden op het moment dat zij hun baan verliezen, ook werken zij naar verhouding vaker in een flexibel dienstverband dat sterker had te lijden onder corona.

6.3 Impact van COVID-19 op uitvoering Haagse re-integratieaanpak

De impact van COVID-19 op de Haagse re-integratieaanpak is lastig vast te stellen, maar er is zeker sprake van een negatief effect. Zowel vanuit de gemeente als vanuit de werkgevers hebben veranderingen plaatsgevonden die invloed hadden op de effectiviteit van re-integratie en de uitstroom naar werk. Zowel casemanagers als kandidaten en werkgevers geven aan dat er minder persoonlijk contact was. Zo kon de casemanager geen fysieke gesprekken voeren, en had de kandidaat het gevoel minder persoonlijk contact te hebben. Bepaalde activiteiten konden niet meer plaatsvinden of vonden plaats in kleinere groepen, waardoor minder mensen in hun ontwikkeling geholpen konden worden.

Het is ook meermalen in gesprekken benoemd dat door de beperkende maatregelen ook bij DHW iedereen thuis werkte en intercollegiaal contact bemoeilijkt werd. Dit betekende onder andere dat onderlinge informatiedeling over de werking en effectiviteit van re-integratievoorzieningen minder (goed) plaatsvond, terwijl dit voor bijvoorbeeld casemanagers een belangrijke bron is bij keuzes hoe een re-integratietraject in te richten.

Ook werkgevers geven aan de impact te hebben ervaren. Dit verschilt zeer per type werk en de sector; in hoeverre zocht de werkgever mensen of juist niet? De werkgevers die geen mensen meer zochten, hadden dan ook minder contact met de accountmanagers gedurende de pandemie en moesten soms juist mensen laten gaan van wie het contract afliep. Voor werkgevers die wél mensen zochten en waarvan de handel tijdens de pandemie juist aantrok, was het ook lastiger omdat kennismakings- en sollicitatiegesprekken veelal digitaal plaatsvonden, wat stroever verliep. Ook waren er minder kandidaten beschikbaar die klaar waren om aan het werk te gaan. Beide type werkgevers geven aan tijdens de pandemie een minder hechte band te hebben met hun accountmanager, doordat deze ook niet meer over de vloer kwam. In de zorg-sector was nog altijd veel behoefte aan personeel. Het was echter lastig om mensen in te werken. Cliënten wilden niet altijd extra mensen of nieuwe mensen in huis waarmee zij nog niet vertrouwd waren.

HOOFDSTUK 7

De kosten van de Haagse re-integratieaanpak in 2018-2020

We beschrijven in dit hoofdstuk onze onderzoeksbevindingen in relatie tot de deelvraag betreffende welke kosten gemoeid zijn met de inzet door DHW van de verschillende re-integratieprojecten en instrumenten/voorzieningen in de periode 2018 tot en met 2020.

7.1 Welke uitgaveninformatie hebben we geanalyseerd?

Op ons verzoek heeft Businesscontrol van de dienst SZW ons gegevens aangeleverd over zowel de begrote als de gerealiseerde uitgaven en ontvangsten betreffende de uitvoering van de Haagse re-integratieaanpak. Er is apart daarvan uitgaveninformatie aangeleverd over de inzet van loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid.

De aangeleverde informatie over de uitgaven aan re-integratie zijn exclusief reserves en verplichtingen, maar bestaat uit een deel van de overheadkosten, en verder alle overige kosten (bijvoorbeeld 'out of pocket costs') en baten (bijvoorbeeld ontvangen ESF-subsidies) die Den Haag toerekent aan de uitvoering van re-integratie. De overhead die meegenomen is in het aangeleverde uitgavenoverzicht betreffen de kosten voor de personele inzet vanuit de ambtelijke organisatie. Niet meegenomen overheadkosten zijn onder andere uitgaven aan gebouwen en gemeentebrede IT-systemen.

Voor onze analyse heeft Businesscontrol een enigszins arbitraire indeling gemaakt tussen uitgaven die binnen de uitvoering toe te rekenen zijn aan 'ontwikkeling', en die toe te rekenen zijn aan 'matchen' en 'werkgeversdienstverlening'. Deze indeling is afhankelijk van de definities van deze onderdelen binnen de Haagse re-integratieaanpak. Een precieze indeling kon Businesscontrol daarom lastig maken. De financiële administratie is namelijk ingericht volgens de organisatiestructuur en niet volgens processtappen in de re-integratiedienstverlening.

Op basis van de gekozen inrichting van de financiële administratie was het verder niet mogelijk om de uitgaven te specificeren naar specifieke in de periode 2018 tot en met 2020 ingezette re-integratieprojecten en/of instrumenten/voorzieningen.

7.2 Begroot versus realisatie

De eerste analyse die we op basis van de uitgaveninformatie hebben uitgevoerd, betreft de vraag hoe de totale werkelijke (gerealiseerde) uitgaven aan re-integratie in de jaren 2018 tot en met 2020 zich verhouden tot wat er voor die jaren begroot was. In tabel 11 geven we het resultaat van deze analyse. Bij de baten van re-integratie gaat het hoofdzakelijk om de inkomsten uit ESF-subsidies, maar bijvoorbeeld ook om de omzet uit de verkoop van lunches in het kader van de werksetting 'horeca'. Belangrijk is verder te noemen dat wij aan de kostenkant vanaf 2019 ook de uitgaven inzake de 'actielijn 1' van het Werkoffensief hebben meegenomen als re-integratiekosten. Doel van deze actielijn was om 22.000 Hagenaren met een bijstandsuitkering te spreken om na te gaan of men ondersteund zou kunnen worden om weer aan het werk te gaan. Dit streven om inzicht te krijgen in het bestand heeft er uiteindelijk toe geleid dat zo'n 10% van de gesproken bijstandsgerechtigden in een re-integratietraject bij Den Haag Werkt terecht is gekomen²⁰. Met een deel van de andere gesproken bijstandsgerechtigden is ter ondersteuning afgesproken om meer te gaan participeren in de samenleving.

Gezien dit resultaat gaf de gemeente aan dat (een deel van) de uitvoeringskosten van deze actielijn van het Werkoffensief in principe ook aan 'participatie' toegerekend zou kunnen worden. Wij hebben daar echter niet voor gekozen, omdat zoveel mogelijk langdurig bijstandsgerechtigden op een re-integratietraject ons inziens het initiële doel van de actielijn was.

Kijken we naar de saldocijfers in tabel 11, dan zien we dat in 2018 de gerealiseerde netto-uitgaven voor de uitvoering van re-integratie bijna € 300.000 hoger ligt dan begroot. De saldocijfers over de jaren 2019 en 2020 laten juist een forse onderbesteding zien. Vooral in 2020 is het verschil tussen de gerealiseerde netto-uitgaven en de begroting fors, net iets meer dan € 11 miljoen. 2020 was het jaar dat er vanaf maart beperkende maatregelen waren vanwege de COVID-19-pandemie. Dit heeft de uitvoering van de re-integratie direct geraakt en is volgens ons een belangrijke verklaring voor de omvangrijke onderbesteding.

	Jaar	Begroot	Realisatie	Vershil
Lasten	2018	€ 51.029.623	€ 51.758.882	€ -729.259
	2019	€ 54.111.251	€ 50.876.168	€ 3.235.083
	2020	€ 61.833.304	€ 50.755.617	€ 11.077.687
Baten	2018	€ 5.300.000	€ 5.758.785	€ -458.785
	2019	€ 2.669.700	€ 2.381.284	€ 288.416
	2020	€ 560.000	€ 603.219	€ -43.219
Saldo (lasten - baten)	2018	€ 45.729.623	€ 46.000.097	€ -270.474
	2019	€ 51.441.551	€ 48.494.885	€ 2.946.666
	2020	€ 61.273.304	€ 50.152.397	€ 11.120.907

Tabel 11. Begrote en gerealiseerde uitgaven aan de uitvoering van re-integratie in Den Haag.

Hiernavolgend hebben we ook twee tabellen opgenomen met daarin voor de periode 2018 tot en met 2020 respectievelijk de begrote en gerealiseerde uitgaven aan loonkostensubsidies en gesubsidieerde arbeid. Omdat het hier niet gaat om uitvoeringskosten van re-integratie, nemen we deze uitgaven in het vervolg van dit hoofdstuk buiten beschouwing.

	Begroot	Realisatie	Vershil
2018	€ 11.500.000	€ 15.305.402	€ -3.805.402
2019	€ 17.133.653	€ 14.662.196	€ 2.471.457
2020	€ 13.505.696	€ 13.803.131	€ -297.435

Tabel 12. Begrote en gerealiseerde uitgaven aan loonkostensubsidies.

Tabel 12 maakt duidelijk dat in 2018 en 2020 meer dan begroot is uitgegeven aan loonkostensubsidies. In 2019 was er sprake van een forse onderbenutting.

	Begroot	Realisatie	Vershil
2018	€ 12.952.769	€ 11.724.423	€ 1.228.346
2019	€ 11.772.411	€ 10.118.719	€ 1.653.692
2020	€ 5.629.948	€ 8.654.499	€ -3.024.551

Tabel 13. Begrote en gerealiseerde netto-uitgaven aan gesubsidieerde arbeid.

Tabel 13 maakt duidelijk dat in 2018 en 2019 minder dan begroot is uitgegeven aan de inzet op gesubsidieerde arbeid. In 2020 was er sprake van een forse overschrijding; voor dat jaar was het begrote bedrag ook substantieel lager vastgesteld.

²⁰ Zie Eindrapport Werkoffensief +500, Gemeente Den Haag, februari 2022

7.3 Nadere analyses op basis van werkelijke re-integratie-uitgaven

Uit de vorige paragraaf wordt duidelijk dat er in de evaluatieperiode jaarlijks een nettobedrag van € 46 tot € 49 miljoen besteed is aan de uitvoering van de Haagse re-integratieaanpak. Op basis van dit totaalbedrag hebben we twee analyses uitgevoerd om een beter gevoel te krijgen bij de omvang van dit bedrag. Hiervoor hebben we kwantitatieve gegevens gebruikt die uit andere analyses voor dit onderzoek zijn voortgekomen. Zo hebben we het totale nettobedrag aan re-integratie-uitgaven allereerst gedeeld door het aantal deelnemers dat in de betrokken evaluatiejaren in basisvoorzieningen van de Haagse re-integratieaanpak is ingestroomd. Hierbij hebben we daar waar mogelijk onderscheid gemaakt tussen basisvoorzieningen die ingezet worden voor het 'ontwikkelen' en basisvoorzieningen die ingezet zijn bij 'matching/werkgeversdienstverlening'. De tweede analyse die we op basis van het totale nettobedrag aan re-integratie-uitgaven hebben uitgevoerd, is dit bedrag te delen door het aantal actieve re-integratietrajecten (routes) per jaar. De uitkomsten van de drie analyses presenteren we hiernavolgend.

Analyse van netto-uitgaven per ingestroomde kandidaat

In tabel 14 presenteren we hoeveel kandidaten in respectievelijk 2018, 2019 en 2020 zijn ingestroomd via een basisvoorziening die in de re-integratieaanpak valt onder 'ontwikkeling' en 'matching/werkgeversdienstverlening'. Daarna geven we in tabel 15 weer tot welke uitkomsten we zijn gekomen als we de totale netto-uitgaven aan re-integratie met deze grootheden delen.

	2018	2019	2020
Totaalaantal ingestroomde deelnemers via de basisvoorziening 'Ontwikkelen'	4.860	9.017	5.230
Totaalaantal ingestroomde deelnemers op basisvoorzieningen 'matching' en 'werkgeversdienstverlening'	5.492	5.189	4.777
Niet toebedeeld	951	1.614	382
Totaalaantal ingestroomde deelnemers op basisvoorzieningen	11.303	15.820	10.389

Tabel 14. Aantal kandidaten dat per jaar ingestroomd is via een basisvoorziening van de Haagse re-integratieaanpak.

	2018	2019	2020
Gemiddelde netto-uitgaven 'ontwikkeling' per ingestroomde deelnemer	€ -4.626	€ -2.924	€ -4.839
Gemiddelde netto-uitgaven 'matching/wgd' per ingestroomde kandidaat	€ -4.283	€ -4.264	€ -5.201
Gemiddelde netto-uitgaven aan 'ontwikkeling' en 'matching/wgd' per ingestroomde kandidaat (exclusief uitgaven aan loonkostensubsidies) ²¹	€ -4.070	€ -3.065	€ -4.827

Tabel 15. Gemiddelde netto-uitgaven aan uitvoering per op basisvoorzieningen ingestroomde kandidaten.

De kosten per ingestroomde kandidaat lagen in 2019 relatief laag en in 2020 relatief hoog. Het eerste heeft te maken met het relatief hoge aantal kandidaten dat in 2019 gestart is met re-integratie en het eerder genoemde corona-effect. Er is zijn geen cijfers van andere gemeenten beschikbaar om deze netto-uitgaven aan een deelnemer betrokken in re-integratie mee te vergelijken.

Analyse van netto uitgaven per actieve route in een kalenderjaar

In de volgende tabel 16 geven we weer hoeveel routes er in de kalenderjaren 2018, 2019 en 2020 actief waren. We vermelden hierbij per jaar twee getallen. Het eerste getal maakt geen onderscheid tussen het soort route. Hierin zijn ook routes meegeteld waarin de kandidaat alleen (nog) gebruik heeft gemaakt van flankerende voorzieningen. In het tweede cijfers zijn alleen routes meegenomen met minimaal de inzet van één basisvoorziening re-integratie.

	2018	2019	2020
Aantal actieve routes per jaar (zonder onderscheid tussen het gebruik van een of meer basisvoorzieningen)	7.364	9.818	9.413
Aantal actieve routes per jaar (met onderscheid tussen het gebruik van een of meer basisvoorzieningen)	6.952	9.295	8.639

Tabel 16. Aantal actieve routes per kalenderjaar.

In tabel 17 geven we per kalenderjaar de gemiddelde netto-uitgaven aan re-integratie weer per actieve route. Hierbij presenteren we apart de uitkomsten wanneer er gerekend wordt met alle routes en met routes met minimaal één basisvoorziening. De tabel laat zien dat het gemiddelde bedrag aan uitgaven per actieve route in 2018 hoger lag dan in de jaren 2019 en 2020. De belangrijkste verklaring ligt in het feit dat er in 2019 en 2020 meer actieve routes waren. Verder stijgen voor alle jaren de gemiddelde uitgaven aan re-integratie per route als alleen de routes meegenomen worden met minimaal één basisvoorziening.

²¹ We hebben hier gerekend met het totaal aantal via basisvoorzieningen ingestroomde kandidaten. De instroom van deelnemers die niet konden worden toebedeeld aan de basisvoorzieningen 'ontwikkelen' of 'matching/wgd' zijn hier wel meegenomen

	2018	2019	2020
Gemiddelde netto-uitgaven aan uitvoering re-integratie naar actieve routes gedurende kalenderjaar	€ -6.247	€ -4.939	€ -5.328
Gemiddelde netto-uitgaven per actieve route in jaar met minimaal één basisvoorziening	€ -6.617	€ -5.217	€ -5.396

Tabel 17. Gemiddelde netto-uitgaven aan uitvoering per actieve route (ongeacht of kandidaat is uitgestroomd naar werk).

De vraag is nu of de door ons berekende gemiddelde uitgaven voor re-integratie per route relatief hoog of juist relatief laag zijn. Het antwoord is dat dat lastig kan worden beoordeeld. Hiervoor zou een actuele en zuivere vergelijking met andere gemeenten nuttig zijn. Er moet namelijk niet alleen op uitgaven worden vergeleken, maar ook op verschillen in de inhoud van de geboden re-integratietrajecten en de daarmee beoogde/ behaalde resultaten.

We constateren dat er maar weinig actueel onderzoek naar de kosten van re-integratie beschikbaar is. Uit ervaring weten wij zelf dat een bedrag tussen de € 3.000 en € 4.000 gebruikelijk is voor een traject op de private re-integratiemarkt. Echter, deze trajecten duren veelal korter dan één jaar. De kosten die Berenschot zelf voor gemeenten berekent voor re-integratietrajecten lopen uiteen van € 2.500 tot € 12.000 per traject, afhankelijk van de inhoud van het traject.

Berenschot heeft in opdracht van het Ministerie van SZW in 2019/2020 een eerste landelijk onderzoek gedaan naar de gemeentelijke re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet²². In dit onderzoek hebben we bij vijftien dieptegemeenten hun feitelijke kosten in kaart proberen te brengen voor het regulier aan de slag helpen van mensen met een beperkte loonwaarde. Uit dit onderzoek blijkt dat als we de feitelijke kosten van deze gemeenten delen door het aantal mensen dat in deze gemeente aan de slag is geholpen met een loonkostensubsidie en met daadwerkelijk vastgestelde ondersteuning vanuit uitvoeringsorganisaties, de mediaan over alle vijftien gemeenten gelijk is aan € 6.600 euro per LKS'er. Voor de helft van deze gemeenten liggen de uitgaven per LKS'er tussen de € 5.300 en € 7.600.

Eerder en enigszins gedateerd onderzoek (Kosten en resultaten van re-integratie, SEO, 2010) laat een grote variatie in de kosten van re-integratie zien. De gemiddelde kosten van gemeenten voor begeleiding naar werk bedroegen in het onderzoek van SEO € 8.000 per jaar. Bij het UWV zijn de gemiddelde kosten per jaar lager. Voor WW'ers bedragen de kosten van trajecten gericht op werk gemiddeld € 4.600. Voor Wajongers bedragen de kosten € 3.800 per jaar en de re-integratiekosten voor mensen in een arbeidsongeschiktheidsregeling in het algemeen bedragen € 5.000 per jaar.

Samenvattend kunnen we stellen dat de gemiddelde uitgaven in Den Haag passen in het beeld dat uit de verschillende landelijke onderzoeken komt. Echter, we weten niet welke dienstverlening hiervoor per gemeente precies wordt geboden (het is bekend dat gemeenten hierop van elkaar verschillen) en of in alle onderzoeken de totale kosten gedeeld zijn door alle in re-integratie ondersteunde cliënten of alleen door de aantallen die uiteindelijk uitgestroomd zijn. Zou dit laatste het geval zijn, dan zouden we ook de gemiddelde uitgaven voor Den Haag daarop moeten herberekenen. Die komen dan ruim hoger uit dan gepresenteerd in tabel 17, omdat een groot deel van de cliënten dat in 2018 tot en met 2020 re-integratieondersteuning heeft ontvangen, (nog) niet is uitgestroomd. Om voor Den Haag tot een goede vergelijking te komen, is dus eigenlijk nader landelijk onderzoek nodig.

22 Heekelaar, M, B. Berkhout et al, Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet, Utrecht, 2020. Zie: <https://www.berenschot.nl/media/bqxhrj-rm/13-onderzoek-re-integratiekosten-nieuwe-doelgroep-participatiewet.pdf>

DEEL 3

Resultaten van de externe validatie

HOOFDSTUK 8

De Participatiewet vanuit een landelijk perspectief

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de in 2015 ingevoerde Participatiewet. Het doel van deze wet is om mensen die niet in staat zijn om zelfstandig aan de slag te komen en in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk en zolang dat nodig is een (aanvulling op het) inkomen te bieden. In dit hoofdstuk gaan we vanuit een landelijk perspectief in op de beleidsgedachte achter de Participatiewet en schetsen we de (ontwikkeling in) de doelgroepen waarop de wet zicht richt. Ook bevat dit hoofdstuk kwantitatieve informatie over de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in en de bijstandsuitgaven van Den Haag in vergelijking tot andere gemeenten.

8.1 Aanleiding tot invoering van de Participatiewet

In 2015 is met de invoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning de uitvoering van het sociaal domein gedecentraliseerd²³. De overheid beoogde hiermee om dichterbij de burger haar zorg en ondersteuning te organiseren. De gedachte hierachter was dat er zo meer de verbinding tussen zorg en het sociaal domein kon worden gevonden, dat er meer maatwerk kon worden geleverd en dat er kosten werden bespaard.

De Participatiewet sluit aan bij de trend om een meer activerend sociaalzekerheidsbeleid te voeren. Al in de jaren negentig werd geconcludeerd dat er in Nederland weinig werd gedaan om mensen met een uitkering (weer) aan het werk te krijgen. Ook de grote toename van het aantal mensen in de Wajong en de beperkte uitstroom naar regulier werk uit de Wajong, de bijstand en de Wsw lagen ten grondslag aan de filosofie achter de Participatiewet.

8.2 Doelstelling van de Participatiewet

De hoofddoelstelling van de Participatiewet is aan de ene kant om het sociaalzekerheidsstelsel 'houdbaar en toegankelijk' te houden. Aan de andere kant voorziet het in 'maatregelen voor mensen die het zonder een extra steuntje in de rug niet redden'²⁴. Een belangrijk subdoel is ervoor te zorgen dat de uitstroom uit het stelsel wordt vergroot en meer mensen aan de slag worden geholpen. Dat kan gaan om regulier werk en om andere vormen van participatie. Tegelijkertijd bleef er ruimte voor maatwerk, met name om integraal in het sociaal domein te kunnen ondersteunen en is het armoedebelief geïntensiveerd.

Met de invoering van de Participatiewet is ook beoogd om de verschillende wetten en daarmee schotten aan de onderkant van de arbeidsmarkt weg te nemen én te komen tot één regeling²⁵. Feitelijk combineert de Participatiewet drie oudere wetten: de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong. De Wwb is vervallen. De Wsw bestaat nog steeds, maar is sinds 2015 niet meer toegankelijk voor nieuwe doelgroepen. De Wajong, die bedoeld is voor mensen die voor hun achttiende arbeidsongeschikt werden en wordt uitgevoerd door het UWV, is alleen nog toegankelijk voor mensen die duurzaam en volledig arbeidsongeschikt zijn.

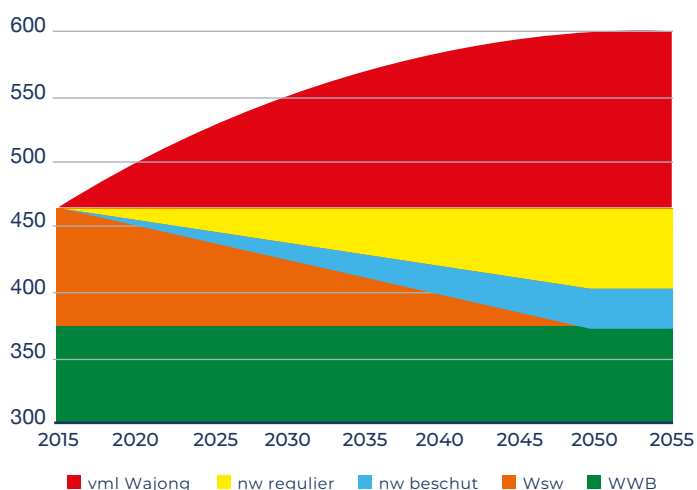
²⁴ Kst. 33 801 Nr. 3 Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociaalzekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)

²⁵ Kst. 33 801 Nr. 3 Memorie van Toelichting Wijziging van de Wet werk en bijstand en enkele andere sociaalzekerheidswetten (Wet maatregelen Wet werk en bijstand en enkele andere wetten)

8.3 Over de doelgroepen Participatiewet

8.3.1 Algemene toelichting

De hoofddoelgroep van de Participatiewet is de groep mensen met arbeidsvermogen die (al dan niet tijdelijke) ondersteuning nodig hebben om in hun basisbehoeften te voorzien en hulp nodig hebben om aan het werk te kunnen gaan²⁶. Het gaat om mensen waarvoor geen andere regeling beschikbaar is en de mensen die voorheen vielen onder andere regelingen, zoals de Wwb, Wsw en de Wajong²⁷. In de volgende figuur maken we de doelgroepen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn inzichtelijk. Deze aantallen zijn ontleend aan de Memorie van toelichting bij de Participatiewet en bewerkt door Berenschot. Op de verticale as staan de aantallen personen in de verschillende doelgroepen (maal 1.000). Op de horizontale as staan de jaren.



Figuur 22. (Nieuwe) gemeenten doelgroepen met invoering Participatiewet.

We lichten de kleuren in de figuur toe.

Groen: gemeenten blijven onveranderd verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand. Voor de leesbaarheid houden we het aantal bijstandsgerechtigden in de grafiek jaarlijks gelijk. Maar in de praktijk fluctueert het aantal mensen in de bijstand, mede als gevolg van conjuncturele ontwikkelingen.

Oranje: gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Het aantal Wsw'ers neemt geleidelijk af, omdat de toegang tot de Wsw per 1 januari 2015 is afgesloten. Op 1 januari 2015 waren er landelijk ruim 103.000 Wsw'ers (90.000 arbeidsjaren). Het zittend bestand behoudt de oude rechten. Uiteindelijk zal op enig moment iedereen uit de Wsw zijn gestroomd. Vandaar de afname tot 0 in de figuur.

Blauw: het Ministerie van SZW gaat ervan uit dat gemeenten gemiddeld voor drie Wsw'ers die uitstromen één beschutte arbeidsplek creëren. Inwoners kunnen daarvoor een indicatie aanvragen bij het UWV. Het gaat dan om de plaatsing van mensen met arbeidsvermogen die niet bij reguliere werkgevers aan de slag kunnen. Deze categorie wordt ook wel 'nieuw beschermt' genoemd. Gemeenten moeten zodra een inwoner met een indicatie een beroep doet op de gemeente voor ondersteuning plekken realiseren tot aan de aantallen die zijn opgenomen in een ministeriële regeling.

Geel: het ministerie gaat ervan uit dat twee derde van de mensen die voorheen in de Wsw aan de slag gingen en onder de Participatiewet vallen, met een loonkostensubsidie en begeleiding aan de slag gaan bij reguliere werkgevers. Het totaal aantal mensen dat met ondersteuning van de gemeenten aan de slag gaat (nieuw beschermt plus de mensen die met een loonkostensubsidie aan de slag gaan bij reguliere werkgevers) blijft dan op het niveau van de oude Wsw. Het gaat dan om de kleuren blauw en geel in de figuur; dit is qua omvang vanaf 2050 uiteindelijk gelijk aan het oranje vlak in 2015 en betreft een grote wijziging ten opzichte van de voormalige Wsw.

Een belangrijke doelstelling is inclusie, waardoor mensen met een arbeidsbeperking die voorheen intern binnen het sw-bedrijf aan de slag gingen dan wel werden gedetacheerd, nu zoveel mogelijk worden geplaatst bij en begeleid door reguliere werkgevers. Landelijk hebben werkgevers zich gecommitteerd aan de zogenoemde banenafspraken, waarbij zij hebben toegezegd om voor 125.000 mensen met een arbeidsbeperking een werkplek te realiseren.

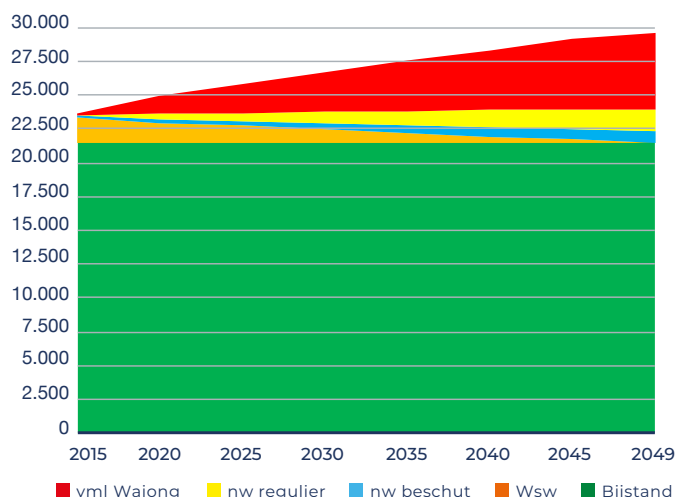
²⁶ SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet
²⁷ De Wajong blijft wel bestaan voor jonggehandicapten zonder arbeidsvermogen (Wajong 2015)

Rood: de omvang van deze groep neemt toe. Gemeenten zijn sinds 2015 ook verantwoordelijk voor de groep mensen die niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt is en die voorheen in de Wajong zou zijn terechtgekomen (en niet in de Wsw). Deze groep wordt steeds groter. De verwachting van het ministerie is dat uiteindelijk ten opzichte van de oorspronkelijke aantallen (landelijk 375.000 mensen in de bijstand en 90.000 mensen in de Wsw) 135.000 mensen extra gebruik zullen maken van ondersteuning vanuit de Participatiewet. Het doel is om deze groep mensen zoveel mogelijk regulier aan de slag te helpen met een loonkostensubsidie en/of begeleiding.

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het totaal van deze doelgroepen die vallen onder de Participatiewet.

8.3.2 De omvang van de doelgroepen in Den Haag

In het diagram hierna laten we de ramingen zien van de omvang van de doelgroep in de Participatiewet voor Den Haag.



Figuur 23. Aantallen (nieuwe) doelgroepen Participatiewet.

De gekleurde vlakken tonen de door het ministerie van SZW geraamde aantallen voor de gemeente. Berenschot heeft deze aantallen berekend op basis van de landelijk bekende aantallen en de budgetaandelen van de gemeenten. De groep Wsw-ers wordt steeds kleiner en de nieuwe doelgroep wordt elk jaar groter.

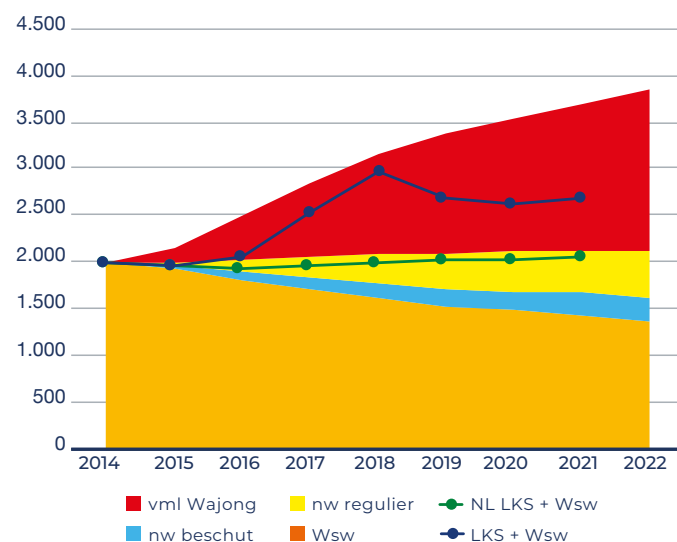
We houden het aantal bijstandsgerechtigden voor Den Haag elk jaar gelijk op 21.500. In 2014 had de gemeente Den Haag circa 2000 Wsw-ers. Dat aantal neemt elk jaar af, tot uiteindelijk nul. Het totaal aantal mensen met een arbeidsbeperking wordt in 2050 geraamd op 8157 personen, waarvan 837 mensen met een indicatie beschermt, 1674 personen begeleiding regulier en 5646 personen die voorheen in de Wajong zouden zijn

terecht gekomen. Ultimo 2021 bestond deze groep uit 2254 personen, waarvan 231 beschermt, 461 begeleiding regulier en 1562 personen die voorheen in de Wajong zouden zijn terechtgekomen.

Hierna onderzoeken we voor de gemeente Den Haag eerst de omvang en ontwikkeling van de mensen in de bijstand. Daarna verkennen we de aantallen in de nieuwe doelgroep.

8.3.3 De kwantitatieve ontwikkeling van de doelgroep in Den Haag

In het diagram hierna laten we de ramingen zien van de omvang van de doelgroep in de Participatiewet voor de gemeente Den Haag en de ontwikkeling van het aantal mensen dat met een loonkostensubsidie aan de slag wordt geholpen.



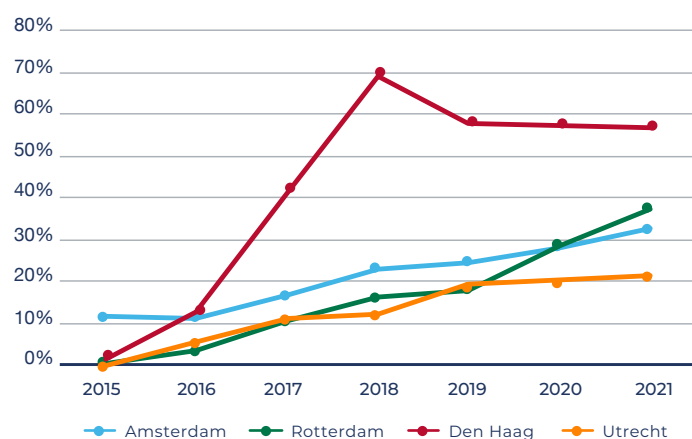
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
vml Wajong	0	155	465	775	1.073	1.265	1.414	1.562	1.717
nw regulier	0	46	138	230	317	376	420	461	505
nw beschermt	0	23	69	115	159	188	210	231	252
Wsw	1.984	1.929	1.820	1.711	1.608	1.538	1.486	1.437	1.374
NL LKS + Wsw	1.984	1.959	1.920	1.955	1.992	2.017	2.030	2.062	
LKS + Wsw	1.984	1.959	2.070	2.531	2.978	2.678	2.616	2.677	

Figuur 24. Ontwikkeling in doelgroepen Den Haag.

De zwarte lijn in de grafiek toont de som van het aantal Wsw'ers en het aantal mensen dat in Den Haag aan de slag geholpen is met een loonkostensubsidie. Dat aantal is feitelijk het totaal aantal personen met een arbeidsbeperking in Den Haag dat met inkomensondersteuning aan het werk is. De groene lijn in de grafiek toont de landelijke ontwikkeling, geijkt naar het niveau van de gemeente Den Haag.

We kunnen concluderen dat het aantal personen met een loonkostensubsidie in Den Haag met name in 2017 en 2018 sneller steeg dan landelijk gemiddeld. In 2018 was het aantal mensen met een beperking dat in Den Haag aan de slag was bijna gelijk aan het totaal aantal personen met een arbeidsbeperking dat in de raming van het Ministerie van SZW onder de Participatiewet viel. In 2019 zien we echter een daling van dat aantal. In 2020 en 2021 blijft het aantal personen met een beperking dat aan de slag is (een optelsom van Wsw en mensen met een loonkostensubsidie) jaarlijks gelijk en dit aantal blijft hoger in vergelijking met het landelijke cijfer. De krimp van de Wsw wordt dus een-op-een opgevangen door een stijging van het aantal loonkostensubsidies.

De volgende grafiek toont de ontwikkeling van het aantal LKS in de G4-gemeenten, als percentage van het oorspronkelijk (stand ultimo 2014) aantal Wsw'ers.

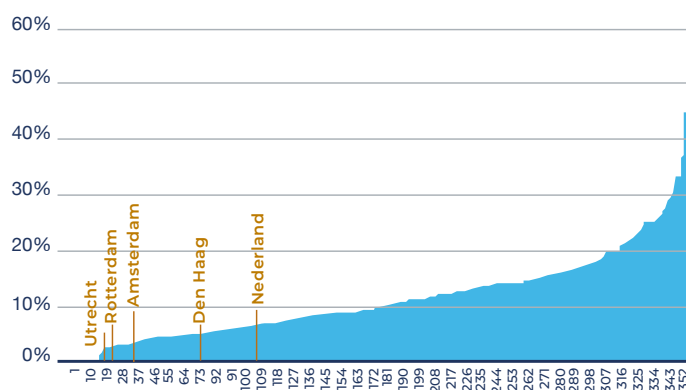


Figuur 25. Ontwikkeling inzet instrument loonkostensubsidie door G4.

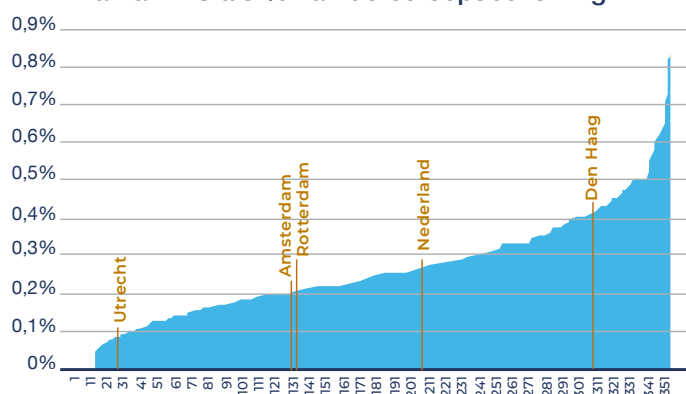
Ook ten opzichte van de andere G4-steden zien we dat het aantal LKS in Den Haag flink toenam na de invoering van de Participatiewet. We zien dat de andere G4-steden qua ontwikkeling gelijk oplopen. Het aantal lijkt in Rotterdam na 2020 te versnellen, terwijl de ontwikkeling in Utrecht wat lijkt af te zwakken. In 2021 ligt het aantal LKS als percentage van het oorspronkelijk aantal Wsw in Den Haag, nog ruim boven de percentages in de andere G4-steden.

In de volgende grafieken zetten we het aantal LKS af tegen het aantal mensen in de bijstand en de totale beroepsbevolking. We laten de percentages in alle Nederlandse gemeenten zien en zetten deze op volgorde van de hoogte van het percentage. We beginnen links met de gemeente met het laagste percentage.

Aantal LKS per 100 bijstandsgerechtigden



Aantal LKS als % van de beroepsbevolking



Figuren 26 en 27. Inzet instrument loonkostensubsidie door G4 als percentage aantal bijstandsgerechtigden (links) en beroepsbevolking (rechts).

Het percentage LKS van het aantal bijstandsgerechtigden is in Den Haag hoger dan in de andere G4-steden. Echter, het percentage is lager dan het landelijk gemiddelde. Dat komt vooral doordat het aantal bijstandsgerechtigden in de G4-steden relatief hoog is (noemereffect). Utrecht, Rotterdam en Amsterdam zitten in het onderste kwartiel. Den Haag zit net op de grens.

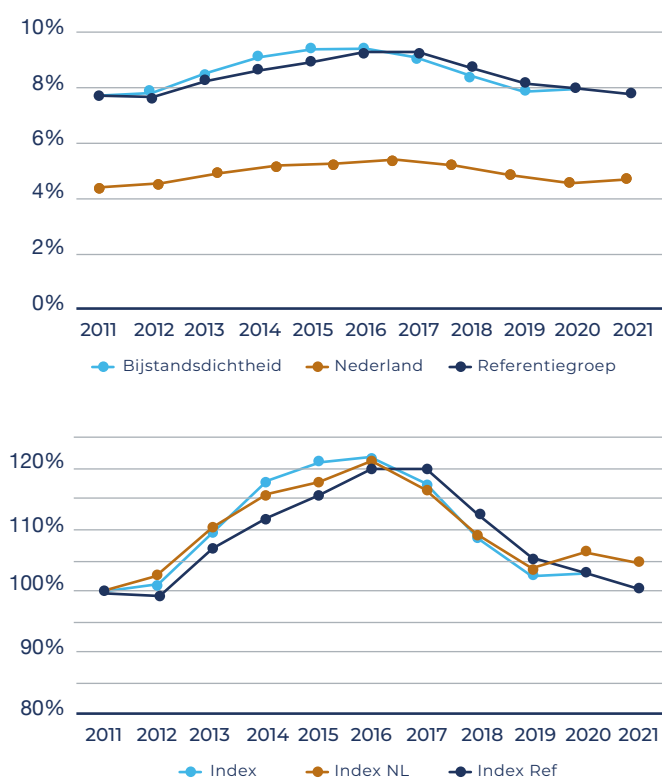
Als we kijken naar het aandeel LKS in de totale beroepsbevolking (grafiek rechts), dan zien we dat het percentage in Den Haag relatief hoog is. Den Haag zit dan in het bovenste kwartiel.

8.4 Bijstandsafhankelijkheid

8.4.1 Vergelijking met Nederland en referentiegemeenten

Een belangrijke doelstelling van het re-integratiebeleid is het bevorderen van de zelfredzaamheid van inwoners en daarmee het zo laag mogelijk houden van de bijstandsafhankelijkheid. In deze paragraaf onderzoeken we de bijstandsafhankelijkheid van de inwoners van de gemeente Den Haag.

In de volgende grafieken tonen we de bijstandsdichtheid. Dat is het aandeel bijstandsuitkeringen in het totale aantal huishoudens in de gemeente. De linker grafiek laat de bijstandsdichtheid in Den Haag zien over de periode 2011-2021. Tevens tonen we de bijstandsdichtheid in de referentiegemeenten (de tien Nederlandse gemeenten met de hoogste bijstandsdichtheid; de bijstandsdichtheid is in de gemeenten Arnhem, Leeuwarden, Heerlen en Rotterdam hoger dan in Den Haag).



Figuren 28 en 29. Ontwikkelingen in bijstandsdichtheid Den Haag, referentiegroep (links) en heel Nederland (rechts).

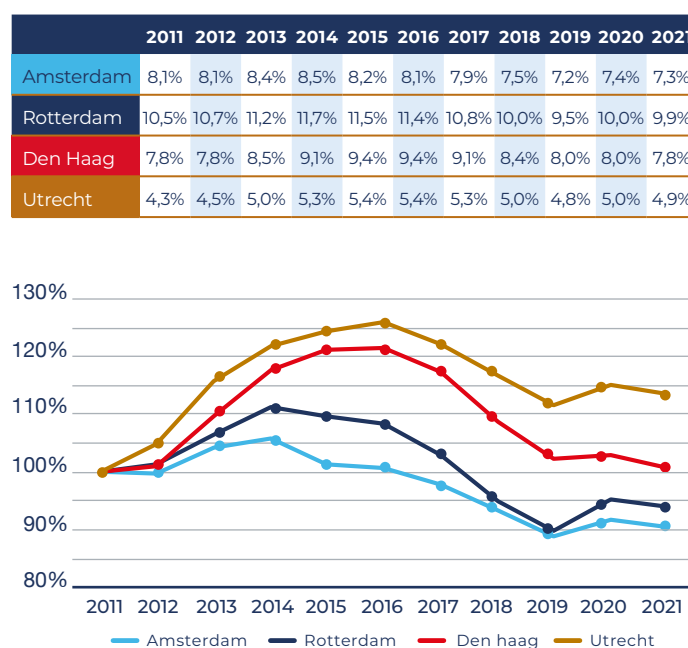
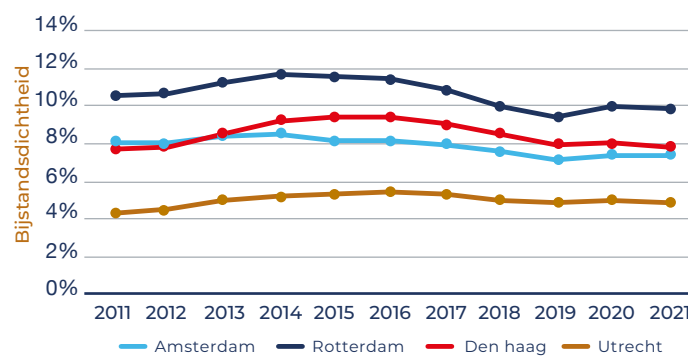
We zien dat de bijstandsdichtheid ruim boven het landelijk niveau ligt. Dat is een gebruikelijk beeld in de grotere steden in Nederland. Tot 2016 was de bijstandsdichtheid in Den Haag hoger dan die van de referentiegemeenten en na 2016 lager. In 2021 ligt de bijstandsdichtheid weer op het niveau van de referentiegemeenten.

We zagen na 2011 dat het bijstandsniveau sneller steeg dan in de referentiegemeenten en de rest van Nederland. Na 2016 zien we dat de daling van de bijstandsdichtheid min of meer gelijk is aan de landelijke daling. De daling in de groep referentiegemeenten zette later in dan in de gemeente Den Haag. We zien dat er in 2020 sprake was van een sterkere stijging van de bijstandsdichtheid in de rest van Nederland ten opzichte van Den Haag en de referentiegemeenten.

Al met al zien wij geen verrassende zaken op het niveau van de bijstandsdichtheid.

8.4.2 Vergelijking met G4 op bijstandsdichtheid

In de volgende grafieken vergelijken wij de bijstandsdichtheid met de bijstandsdichtheid in de andere G4 steden.



Figuren 30 en 31. Ontwikkelingen in bijstandsdichtheid in de G4-gemeenten, absoluut (links) en geïndexeerd (rechts).

Hier zien we een opvallend beeld. We zien verschillen tussen de bijstandsdichtheid in enerzijds Amsterdam en Rotterdam en anderzijds Den Haag en Utrecht. Aanvankelijk steeg de bijstandsdichtheid in Den Haag en Utrecht na 2011 sterker dan in Amsterdam en Rotterdam. In Amsterdam en Rotterdam ging de bijstandsdichtheid na 2014 omlaag. In Den Haag en Utrecht duurde het tot 2017 voordat de bijstandsdichtheid omlaag ging. De daling in Den Haag was relatief groot, vergelijkbaar met de daling in Rotterdam. Door een gebrek aan de juiste openbare data (bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de instroom en de uitstroom over dezelfde periode) was het voor ons niet mogelijk om de geschetste verschillen in de bijstandsdichtheid tussen de G4 in de loop der tijd nader te analyseren en kwantitatief te verklaren.

Kwalitatief is het belangrijk om aan te geven dat gemeenten tot op zekere hoogte beperkte beleidsruimte hebben als het gaat om het beperken van de instroom in de uitkering. De Participatiewet stelt namelijk dat iedere inwoner zonder inkomen of met te weinig inkomen om van te leven, het recht heeft om in de eigen gemeente een bijstandsuitkering aan te vragen. De zogenoemde polisvoorwaarden zijn landelijk gelijk. De gemeente moet die aanvraag in behandeling nemen. Den Haag streeft er bij een aantal doelgroepen naar om zoveel mogelijk te voorkomen dat men een bijstandsaanvraag indient. Het gaat dan om voortijdig schooluitvallers in het praktijkonderwijs en om de groep die op het einde van de WW-uitkering dreigt door te stromen naar de bijstand (de zogenaamde Max-WW-groep). Bij deze doelgroepen is de inzet van de gemeente om de betrokkenen te begeleiden naar werk of een opleiding, nog voordat men een eventuele uitkering aanvraagt. Sommige andere gemeenten, waaronder ook andere G4-gemeenten, streven bij deze doelgroepen naar hetzelfde beleid.

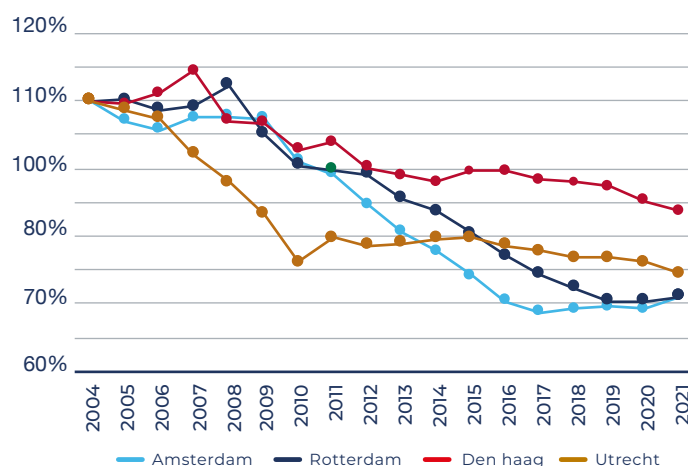
Kort nadat een aanvraag tot een uitkering is ingediend (en of is afgehandeld) liggen er mogelijk nog andere kansen. De uitvoering gaf in de groepsinterviews aan dat het in Den Haag gemiddeld mogelijk langer duurt dan in andere gemeenten voordat met een (mogelijk) nieuw ingestroomde cliënt het gesprek wordt aangegaan over zijn of haar re-integratie in de arbeidsmarkt. In onze gesprekken met de beleidsmedewerkers en het management gaf men aan dit beeld te herkennen. Ook blijkt uit onze analyse van het Haagse re-integratiebeleid, zoals beschreven in hoofdstuk 2, dat het tijdens de evaluatieperiode geen expliciet beleidsuitgangspunt was om bij nieuwe cliënten zo snel mogelijk in te zetten op re-integratie.

8.5 Gemeentelijke bijstandsuitgaven in de loop van de tijd

Een andere mogelijke indicator voor bijstandsafhankelijkheid zijn de bijstandsuitgaven. Naast het volume kijken we dan impliciet ook naar de gemiddelde uitkering. De uitgaven zijn immers het product van het volume en de prijs. De prijs kan ook gezien worden als indicator voor bijstandsafhankelijkheid. Hoe lager de uitkering, hoe minder mensen gemiddeld afhankelijk zijn van een uitkering bijvoorbeeld omdat ze in deeltijd werken.

De volgende grafiek toont de index van het aandeel van de bijstandsuitgaven in de landelijke bijstandsuitgaven. We corrigeren deze indicator aan de hand van de bevolkingsontwikkeling in de verschillende G4-steden. Dat is belangrijk, omdat sprake is van grote verschillen tussen de gemeenten. Zo ging het aantal inwoners tussen de 15 en 75 jaar in Amsterdam tussen 2004 en 2021 met 19% omhoog. Het percentage in Den Haag was 16% en in Rotterdam 7%.

In Utrecht steeg dat aantal inwoners met ruim 30%. Landelijk was de stijging bijna 8%. Het beeld hierna is vergelijkbaar met het beeld van de volumeontwikkeling.



Figuur 32. Uitgaven aan bijstandsuitkeringen van de G4 (geïndexeerd, 2004: 100).

We zien dat het uitgavenaandeel in Utrecht vanaf 2004 sterker is gedaald dan in Den Haag. Maar we zien ook dat deze daling zich vooral voordeed in de periode 2004 tot en met 2010. Daarna is het uitgavenaandeel nog maar beperkt omlaag gegaan. We zien dat de daling in Den Haag trager is dan in met name in Amsterdam en Rotterdam. We zien echter wel dat het uitgavenaandeel in Amsterdam na 2017 weer stijgt. In Rotterdam is vanaf 2020 sprake van een stijging. In die jaren was in Den Haag nog steeds sprake van een jaarlijkse daling.

Financiering

Gemeenten ontvangen jaarlijks het bijstandsbudget voor het betalen van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies. Er wordt eerst op basis van de ramingen van het Centraal Planbureau (CPB) een macrobudget vastgesteld. Het macrobudget wordt vervolgens verdeeld op basis van een zogenoemd objectief verdeelmodel. Uitgangspunt van dit model is dat de factoren niet direct gerelateerd zijn aan de totale bijstandsuitgaven en niet direct door gemeenten te beïnvloeden zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het aantal alleenstaande ouders, het aantal minderheden en het aantal corporatiewoningen in de gemeente²⁸.

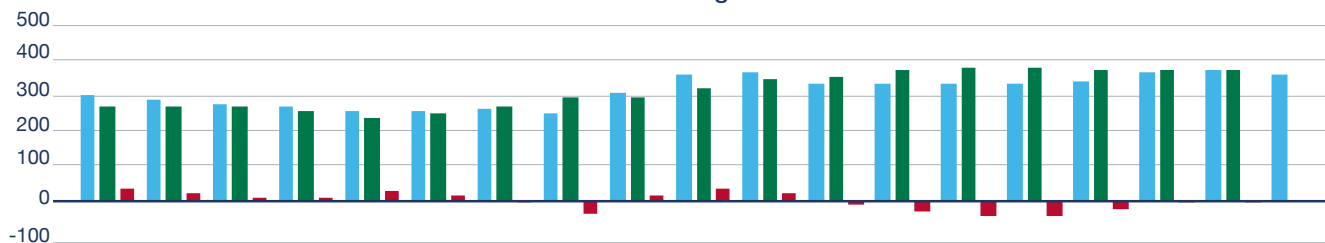
De gedachte is dat de benodigde hoogte van het budget objectief wordt bepaald met als gevolg dat gemeenten die een goed beleid en een goede uitvoering hebben lagere bijstandsuitgaven hebben en daardoor met een besparing op het bijstandsbudget financieel worden beloond.

De praktijk is echter weerbarstig. Het verdeelmodel leidt soms tot onverklaarbare uitkomsten bij individuele gemeenten. Een schattingsfout van enkele procenten kan voor een econometrist nog steeds leiden tot een goed of acceptabel model, terwijl een verschil van enkele procenten op het budget al snel leidt tot overschotten of tekorten van meer dan € 1 miljoen. Desalniettemin vinden wij het waardevol om in analyses van de effectiviteit van de re-integratie (ook) te kijken naar het saldo op het bijstandsbudget.

De jaarlijkse saldi op het bijstandsbudget voor de gemeente Den Haag tonen we vanaf 2004 in de volgende overzichten. Gemeenten zijn vanaf 2004 volledig gebudgetteerd voor de bijstand.

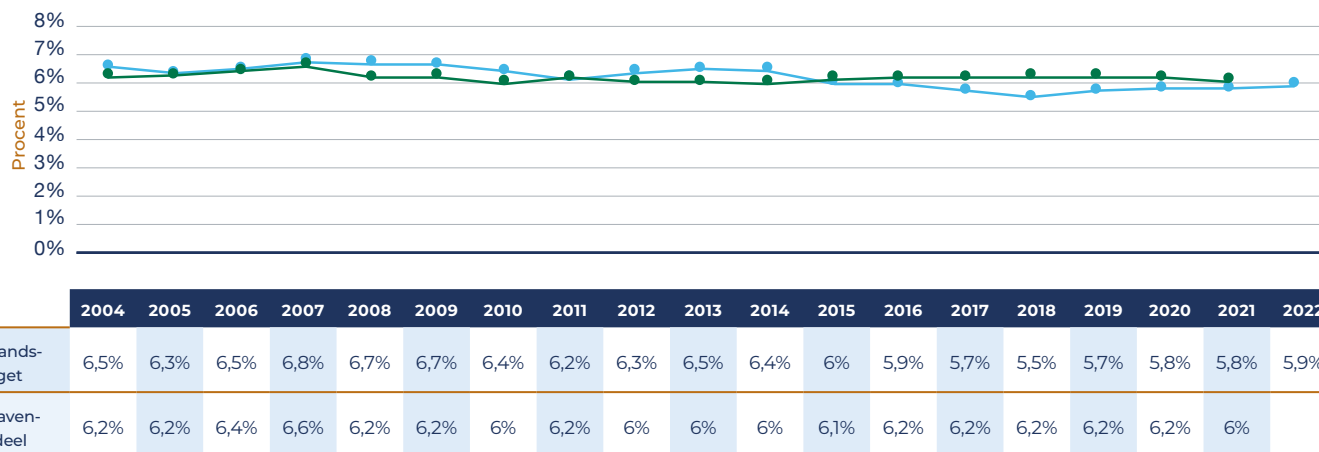
mln. €	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bijstandsbudget	303	288	271	266	258	257	261	249	308	356	367	335	334	334	332	340	367	371	360
Netto bijstandsuitgaven	268	270	268	258	234	246	265	291	294	322	345	349	370	380	377	369	374	372	
Saldo	35	18	4	9	24	11	-5	-42	15	34	22	-15	-35	-46	-45	-29	-7	-2	
agv macro-overschot of -tekort	20	15	1	2	5	-7	-24	-42	-2	8	-4	-6	-20	-20	1	3	16	14	
agv verdeling	15	3	3	7	19	17	19	0	17	26	27	-9	-15	-26	-46	-31	-24	-16	
% Saldo	11,5%	6,3%	1,4%	3,3%	9,3%	4,2%	-1,8%	-16,9%	4,8%	9,5%	6,0%	-4,4%	-10,6%	-13,9%	-13,4%	-8,4%	-2,0%	-0,4%	
% agv macro-overschot of tekort	6,6%	5,1%	0,3%	0,8%	1,8%	-2,6%	-9,1%	-16,8%	-0,7%	2,4%	-1,2%	-1,9%	-6,0%	-6,0%	0,5%	0,8%	4,4%	3,9%	
% agv verdeling	4,9%	1,2%	1,1%	2,5%	7,5%	6,8%	7,3%	-0,1%	5,5%	7,2%	7,2%	-2,6%	-4,6%	-7,9%	-13,8%	-9,2%	-6,5%	-4,3%	

's-Gravenhage mln €



	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bijstandsbudget	303	288	271	266	258	257	261	249	308	356	367	335	334	334	332	340	367	371	360
Netto bijstandsuitgaven	268	270	268	258	234	246	265	291	294	323	345	350	370	380	377	369	374	372	
Saldo	35	18	4	9	24	11	-5	-42	15	34	22	-15	-35	-46	-45	-29	-7	-2	

²⁸ Gemeenten met minder dan 40.000 inwoners ontvangen een aandeel dat geheel of gedeeltelijk verdeeld wordt op basis van de historische bijstandsuitgaven. Het budget voor gemeenten met meer dan 40.000 inwoners staat los van de werkelijke totale uitgaven



Figuren 33 tot en met 35. Ontwikkeling saldi bijstandsbudget en bijstandsuitgaven Den Haag.

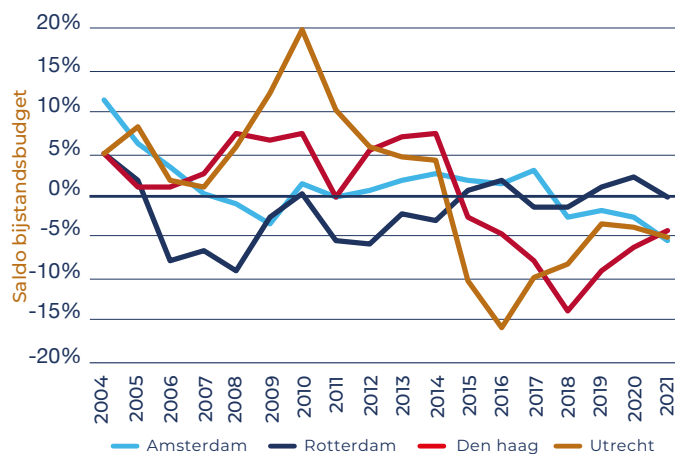
We zien dat in de periode tot 2015 meestal sprake was van een besparing op het bijstandsbudget. In 2015 werd een nieuw verdeelmodel ingevoerd. Vanaf dat jaar heeft de gemeente Den Haag elk jaar een (miljoenen)tekort op het bijstandsbudget.

In de grafiek met het budgetaandeel en het uitgavenaandeel zien we dat het budgetaandeel vanaf 2015 onder het uitgavenaandeel ligt. We zien van jaar tot jaar weinig verandering in het uitgavenaandeel. Dat wijst erop dat de uitgaven in Den Haag zich op min of meer dezelfde wijze ontwikkelden als in de rest van Nederland.

We zien dat het budgetaandeel in de periode 2015 tot en met 2018 elk jaar omlaagging. In de jaren na 2018 ging het budgetaandeel elk jaar weer omhoog. Maar de stijging was onvoldoende om boven het uitgavenaandeel – waarbij uitgaand van een toereikend macrobudget sprake is van een besparing op het bijstandsbudget – uit te komen. Met andere woorden, de tekorten vanaf 2015 kunnen vooral verklaard worden door een lager budget dan door hogere uitgaven.

Volgens de theorie van het verdeelmodel betekent een lager budget dat de objectieve omstandigheden in de gemeente Den Haag dusdanig waren dat de uitgaven met het budget omlaag hadden moeten gaan. Deze harde conclusie kan echter niet worden getrokken. Het Rijk heeft dit met compensaties voor 2015 en 2016 erkent. Het enige dat we kunnen zeggen is dat de uitkomsten inzake het bijstandsbudget voor de gemeente Den Haag geen ondersteuning geven voor relatief goed beleid en of een goede uitvoering.

Tot slot tonen we de saldi in alle G4-steden.



Figuur 36. Ontwikkeling saldi bijstandsbudget en bijstandsuitgaven G4.

We zien met name dat Utrecht en Den Haag vanaf 2015 tekorten hebben op het bijstandsbudget. Opvallend is dat het nieuwe verdeelmodel van 2015 in deze twee steden leidde tot flinke tekorten. Dit is in Amsterdam en Rotterdam nauwelijks/niet waarneembaar. Tegelijkertijd zien we mogelijk wel een relatie met de bevindingen over de bijstandsafhankelijkheid. We zagen met name in Rotterdam en Amsterdam dat de bijstandsafhankelijkheid zich in de afgelopen jaren gunstiger ontwikkelde dan in Utrecht en in Den Haag. Met name vanaf 2015 zien we in Rotterdam en Amsterdam dat daar sprake is van een gunstiger saldo van het bijstandsbudget. Eerder zagen we dat de bijstandsafhankelijkheid in Amsterdam en in Rotterdam zich in de afgelopen jaren minder gunstig ontwikkelt dan in Utrecht en met name in Den Haag. Mogelijk zien we dit beeld terug in de saldi van het bijstandsbudget. We zien in Den Haag een verbetering van het saldo vanaf 2019, terwijl het saldo in de andere gemeenten verslechterde. Kortom, we kunnen op basis van de budgetsaldi geen harde conclusies trekken. Maar, mogelijk zijn er op de langere termijn wel indicaties dat er een relatie is tussen de saldi en de prestaties op beleid en uitvoering.

HOOFDSTUK 9

Landelijke inzichten over effectieve re-integratietrajecten

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke re-integratieaanpakken elders in Nederland succesvol zijn en wat daarbij de werkzame bestanddelen zijn. We analyseren aan het eind van het hoofdstuk in hoeverre deze werkzame bestanddelen (al) terug te vinden zijn in de Haagse re-integratieaanpak.

9.1 Inzichten uit de literatuur over werkzame re-integratieaanpakken

Op basis van literatuuronderzoek hebben we in kaart gebracht wat er bekend is over de begeleiding en toeleiding naar werk van uitkeringsgerechtigden. De belangrijkste inzichten beschrijven we samengevat in deze paragraaf.

Over algemene, niet-doelgroepspecifieke interventies

Gemeenten kunnen verschillende instrumenten inzetten om de uitstroom naar werk te bevorderen. Volgens Bakker e.a. (2019) zijn er drie (type) maatregelen waarvan onderzoek laat zien dat zij voor alle groepen effectief zijn:

- A. Zogenaamde regimemaatregelen, in de vorm van controle op verplichtingen en het opleggen van sancties.
- B. Re-integratiebegeleiding door klantcontact en coaching door de casemanager.
- C. Maatregelen aan werkgeverszijde zoals loonkostensubsidies/baansubsidies.

Daarbij stellen de auteurs dat de effectiviteit van re-integratie niet los gezien kan worden van algemene randvoorwaarden voor effectief re-integratiebeleid. Het gaat dan om het bieden van maatwerk, het voeren van beleid vanuit een integrale aanpak, het samenwerken met andere partijen en het inzetten van vakmanschap. Ook deze randvoorwaarden zijn van belang voor alle doelgroepen.

Het CPB heeft in 2016 een zeer uitgebreide²⁹ literatuurstudie uitgevoerd op het niveau van specifieke interventies op het terrein van re-integratie, zoals de volgende:

- Een verplichte zoekperiode bijstand bij korte afstand tot de arbeidsmarkt.
- Afschaffing van de verplichting tot tegenprestatie.
- Geoommerkt budget voor meer face-to-face gesprekken.
- (Experiment met) gedragseconomische middelen (nudging).
- 'Ontzorging' werkgevers bij het in dienst nemen arbeidsgehandicapte.
- Geoommerkt budget voor structurele begeleiding via externe of interne jobcoach.
- Ontheffing groepen van sollicitatieplicht.
- Afschaffing van alle verplichtingen.
- Een baanvindbonus voor langdurig werklozen.
- Ontwikkeling en (stimulering van) inzet van profiling-/targetingtool.
- Scholing van klantmanagers in evidence-based werken.
- Publiek-private samenwerking met uitzendbureaus.
- Verplichte uitbesteding van re-integratietrajecten aan re-integratiebedrijven.

29 CPB (2016), 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2'. Den Haag: Centraal Planbureau

Het CPB komt tot de conclusie dat alleen de volgende interventies aantoonbaar effectief zijn: de verplichte zoekperiode, het geormerkt budget voor meer face-to-face gesprekken en het geormerkt budget voor structurele begeleiding via externe of interne jobcoach. Daarnaast heeft het CPB nog een aantal andere effectieve interventies geïdentificeerd die vooral van toepassing zijn op de doelgroepen van het UWV (WW, WGA, WAO) en niet op de doelgroepen die gemeenten moeten bedienen op basis van de Participatiewet.

Van de drie interventies die toepasbaar zijn op de doelgroepen van gemeenten en die aantoonbaar effectief zijn, is er één interventie waarbij het CPB heeft kunnen kwantificeren wat de orde van grootte van het positieve effect ervan. Hierbij gaat het om geormerkt budget voor meer face-to-face gesprekken. De uitkomst daarvan is dat de inzet van een geormerkt budget van € 100 miljoen leidt tot een verhoging van de werkgelegenheid van 0,1% (ongeveer 10.000 personen). Er is volgens het CPB sprake van een kosteneffectieve interventie. Hierbij merken we op dat de onderliggende beleidsexperimenten waarop deze uitkomst gebaseerd is, uitgaat van een beperkte extra inspanning per cliënt van de kant van de overheid. Een grotere inspanning per cliënt heeft mogelijk een ander effect.

De volgende interventies leiden volgens het CPB tot een afname van de werkgelegenheid en zijn dus niet als effectief beoordeeld: afschaffen verplichting tot tegenprestatie, ontheffing groepen van sollicitatieplicht en afschaffing van alle verplichtingen. Over het doen van experimenten met gedragseconomische middelen (nudging) oordeelt het CPB dat het een no-regret-optie is en dus de moeite van het proberen waard is. Wat de interventie 'ontzorging' werkgevers bij het in dienst nemen van een arbeidsgehandicapte betreft meldt het CPB dat er onvoldoende bewijs in de literatuur is dat het effectief is, maar dat de aanwijzingen die er zijn wijzen op een positief effect. Hetzelfde geldt voor de baanvindbonus: ook daarvan is het effect niet aangetoond maar wijzen de bevindingen die er tot nu toe zijn op een positief effect. Tot slot is er voor publiek-private samenwerking met uitzendbureaus en uitbesteding van trajecten aan re-integratiebedrijven geen effect gevonden en ook geen aanwijzingen die een bepaalde kant op wijzen.

Over doelgroep-specifieke interventies

De bevindingen uit de literatuur die we tot nu toe hebben toegelicht, zijn van toepassing op alle doelgroepen. Het is goed om naast deze algemene bevindingen ook stil te staan bij interventies voor mensen met een ernstige psychische beperking. Voor deze doelgroep zijn Individuele Plaatsing en Steun (IPS) en het principe van first place, then train bewezen effectieve interventies³⁰. Deze resultaten zijn afkomstig uit een literatuurstudie door TNO. Het is (nog) niet bekend of deze interventies ook werken voor mensen met mildere aandoeningen. Ook heeft TNO geen empirische onderzoeken gevonden van effectieve aanpakken om via de vraagzijde van de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld jobcarving of jobcreation, de uitstroom naar werk van mensen met een arbeidsbeperking te bevorderen. Ook zijn er geen bewijzen in de literatuur gevonden dat vergoedingen aan werkgevers een doorslaggevende rol spelen bij de indienstname van mensen met een arbeidsbeperking³¹.

Als de genoemde interventies gericht op de vraagzijde van de arbeidsmarkt niet werken, waar wijzen de beschikbare observaties over werkgevers dan wel op? Berenschot heeft in de periode 2015 tot en met 2019 in drie rondes onderzoek gedaan naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet in het algemeen en het bieden van werk aan mensen met een arbeidsbeperking in het bijzonder. Voor dit onderzoek zijn duizenden werkgevers geënquêteerd en is met honderden werkgevers gesproken in verdiepende gesprekken. Uit de bevindingen blijkt dat het succes van plaatsing van mensen met een arbeidsbeperking met name afhangt van sociale factoren of procesfactoren. Hierbij zijn twee fases te onderscheiden met elk verschillende sociale factoren en procesfactoren die relevant zijn, namelijk de aanloop naar een plaatsing en de inbedding van de kandidaat na de plaatsing. De aanloopfase is te karakteriseren als een relationeel proces van wederzijdse toenadering van werkgever, werkzoekende en overheidsfunctionaris.

Tijdens dit proces is een doorslaggevende factor voor succes in hoeverre de wederzijdse verwachtingen op elkaar afgestemd worden en in hoeverre actoren hun verwachtingen aanpassen gedurende dit proces³². In de fase van inbedding van de kandidaat in de organisatie blijken de rollen van de direct leidinggevende en de directe collega's doorslaggevende factoren te zijn.

30 Blonk, R., Twuijver, M.W. van, Ven, H.A. van de, & A. Hazelnat (2015), 'Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk', Den Haag: TNO

31 Adelmeijer, M., Schenderling, P.J. & A. van Rossum (2019), Ervaringsonderzoek werkgevers in het kader van de evaluatie van de Participatiewet, in opdracht van het Ministerie van SZW

32 Voor dit verdiepende inzicht, zie het casusonderzoek dat we eveneens in het kader van de evaluatie van de Participatiewet hebben uitgevoerd: 'Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht. Het realiseren van een match belicht vanuit drie perspectieven'

De Rijksuniversiteit Groningen komt op basis van beleidsexperimenten tot de conclusie dat het bieden van individueel maatwerk niet bijdraagt aan de uitstroom naar werk³³. Wel is het vertrouwen dat cliënten hebben in anderen toegenomen en is er een klein positief resultaat op het terrein van zelfredzaamheid. Het volledig met rust laten van cliënten draagt evenmin bij aan de uitstroom. Het vergroten van de bijverdienmogelijkheden leidt wel tot meer arbeidsparticipatie.

Voor mensen die langdurig in de bijstand zitten, is de eerder genoemde interventie van het intensiveren van het aantal face-to-face gesprekken met cliënten de voornaamste bewezen effectieve interventie. Recent is verdiepend onderzoek gedaan naar de manieren waarop het gesprek geïntensiveerd kan worden. De methode die onderzocht is (door de Erasmus Universiteit Rotterdam) heet de FIP-methode, wat staat voor Frequent, Intensief en Persoonlijk contact. Intensief duidt op de life-first benadering. Een van de werkzame mechanismen in deze benadering is het opbouwen van een vertrouwensband met cliënten. In het onderzoek is het effect van de interventie op de uitstroom naar werk nog niet vastgesteld³⁴. Dit komt mede door de korte onderzoeksduur. Wel is empirisch vastgesteld dat de FIP-methode bijdraagt aan het zetten van stappen op de Participatieladder door de cliënt.

Wat betreft mensen met een migratieachtergrond: het CPB en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) hebben in 2020 gezamenlijk een groot aantal maatregelen beoordeeld en het specifieke effect ervan op de werkgelegenheid van personen met een migratieachtergrond nader bekeken³⁵. Ook hieruit blijkt dat personen met een migratieachtergrond relatief sterk reageren op fiscale maatregelen en ondersteuning bij specifieke kansen en/of belemmeringen³⁶. Hierna worden enkele instrumenten besproken:

- Naar voren komt dat het intensiveren van de UWV-dienstverlening via extra individuele gesprekken, een competentietest en netwerkworkshops vooral voor WW'ers met een (niet-westerse) migratieachtergrond een positief effect heeft op hun kans op werk³⁷. Verder wordt gewezen op werk- en beroepsgerichte scholing voor personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt³⁸.
- Uit onderzoek naar het effect van begeleiding en bemiddeling wordt duidelijk dat de inzet van gespecialiseerde casemanagers met een lage caseload werkt. Deze aanpak draagt bij aan een snellere instroom op de arbeidsmarkt³⁹. Dit sluit aan bij eerdere conclusies van SEO (2019) dat het intensiveren van begeleiding een groot positief effect heeft op de participatie van personen met een migratieachtergrond⁴⁰.
- Voor het ondersteunen van werkgelegenheid voor deze groepen wordt gewezen op het belang van de inzet van loonkostensubsidies⁴¹. Wel wijzen het CPB en SCP (2020) erop dat het vooral tijdelijke banen zijn die op deze manier worden gesubsidieerd. Daarnaast is er het risico van verdringing wanneer werkgevers deze arbeidsplaatsen met name ter beschikking stellen aan degenen die voor subsidie in aanmerking komen⁴².
- Het creëren van gesubsidieerd werk wordt als weinig effectief geduid als opstap naar regulier werk. Dit geldt ook voor migrantengroepen. Er worden echter wel positieve bijeffecten vastgesteld, zoals het leggen van sociale contacten en het gevoel van zinvol bezig te zijn.
- Tot slot wordt gewezen op de mogelijkheden om via startsubsidies voor zelfstandig ondernemers de werkkansen te vergroten van zowel kortstondig werklozen, als personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geldt overigens niet automatisch voor personen met een migratieachtergrond. Zo wijst de OESO (2018) erop dat de afwezigheid van kennis van administratieve procedures of ondernemersvaardigheden voornamelijk voor migranten een probleem is.

33 Edzes, A., Rijns, R., Kloosterman, K. & V. Venhorst (2020), 'Bijstand op Maat'. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

34 Van der Valk, S. & M. Fenger (2019), 'Intensief contact met bijstandsklanten: kleine stapjes naar de arbeidsmarkt'. In: Sociale Vraagstukken

35 Jongen, E. e.a. (2020) Kansrijk integratiebeleid. Den Haag, Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau

36 Maatregelen waar deze groepen in relatief sterke mate op reageren zijn een verlaging van de heffingskorting, een vermindering van de arbeidskorting en aanpassingen van de kinderbijslag en toeslagen

37 Hek, P. de & J. de Koning (2020). Invloed van migratieachtergrond WW-gerechtigden op netto-effectiviteit van dienstverlening UWV. Rotterdam, SEOR

38 Card et al. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. Journal of the European Economic Association (16-3), p. 894-931

39 Oostveen, A. e.a. (2019) Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Overkoepelende rapportage. Amsterdam, Regioplan Kroon et al. (2019). Langetermijneffecten re-integratie. Amsterdam: SEO. De uitstroom na twee jaar van mensen met een niet-westerse migratie-achtergrond neemt toe van 22% tot 35%

41 Berekeningen geven aan dat een verdubbeling van de LIV budgettair € 0,4 miljard kost en in totaal 0,1% extra werkgelegenheid oplevert. Voor personen met een migratieachtergrond is de extra werkgelegenheid 0,3%. Den Haag, CPB (2020) Kansrijk Integratiebeleid

42 Gielen et al. (2018). Loonkostensubsidie en loondispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Den Haag, APE/De Beelidsonderzoekers

9.2 Opbrengst expertmeetings met wetenschappers en landelijke experts

Voor dit onderzoek hebben wij twee digitale sessies georganiseerd met acht wetenschappers en landelijke experts op het terrein van re-integratie en duurzame uitplaatsing van de Participatiewetdoelgroepen. In de sessies hebben we de deelnemers enerzijds gevraagd om vanuit expertise te reageren op de belangrijkste bevindingen uit ons onderzoek voor Den Haag. Daarnaast hebben we de deelnemers gevraagd om vanuit hun expertkennis te reageren op een aantal dilemma's die wij landelijk in de uitvoering van re-integratie zien en ook in Den Haag spelen. Beide sessies leverde inhoudelijke discussies op en hebben ons een verdiepend beeld opgeleverd van de landelijke do's and don'ts betreffende de toeleiding en begeleiding van de Participatiewetdoelgroepen. Wij hebben daaruit de volgende vijf rode draden voor deze evaluatie gedestilleerd:

- Een steeds groter deel van de banen op de arbeidsmarkt gaat uit van flexibele en korte contracten. De arbeidsmarkt is met andere woorden niet meer duurzaam. Het is om die reden steeds minder logisch om in het re-integratiebeleid uit te gaan van duurzame plaatsing van kandidaten bij werkgevers. Dit geldt zeker in Den Haag omdat kandidaten die een uitkering ontvangen steeds verder afstaan van wat werkgevers zien als droomkandidaten. Dat zou aansluiten bij een filosofie van 'plaatsing eerst', waarbij geprobeerd wordt mensen zo spoedig mogelijk te plaatsen en vandaaruit te zoeken naar eventuele verdere ontwikkeling. Het zou meer moeten gaan om duurzame uitstroom uit de uitkering c.q. duurzame uitstroom naar de arbeidsmarkt.
- Het voeren van voldoende face-to-face gesprekken met kandidaten is een effectieve vorm van re-integratie. Belangrijk is dat dat intensief gebeurt; de experts geven aan dat één gesprek per jaar in de praktijk bijvoorbeeld niets oplevert ('één gesprek is géén gesprek'). Geen vinkjes zetten. Om iedereen intensief te begeleiden, is dus veel capaciteit nodig. Die is er vaak niet en ook weinig gemeenten zullen daarvoor het budget hebben. Dit noodzaakt om selectief te zijn. De experts concludeerden dat de huidige praktijk van de gemeente Den Haag waarin zowel absoluut als relatief een groot deel van de bijstandsgerechtigden re-integratieondersteuning is geboden, haaks op voorgaande staat.
- Binnen de groep bijstandsgerechtigden die gemeenten aan het werk moeten helpen, is het zinvol om mensen met een ernstige psychische beperking in de re-integratiedienstverlening als aparte groep te beschouwen. Om deze groep goed te ondersteunen en waar mogelijk te laten uitstromen, is specifiek re-integratie-instrumentarium nodig. Ook de begeleiding van deze deelnemers vraagt specifieke kennis van de uitvoerders. Het is dan ook aan te raden om op deze doelgroep gespecialiseerde casemanagers in te zetten met een lage caseload.
- Indien (duurzame) uitstroom uit de uitkering het belangrijkste doel is, is het kosteneffectief om in de re-integratieaanpak vooral in te zetten op het voorkomen van instroom in de uitkering (bijvoorbeeld door een (verlengde) zoekperiode⁴³, speeddaten, het al voor de uitkeringsaanvraag matchen van kandidaten op vacatures; of het handhaven op het naleven re-integratieverplichtingen). De breed opgezette re-integratieaanpak zoals Den Haag die kent, is dan naar verwachting minder kosteneffectief.
- Als het alleen gaat om het aan het werk helpen van mensen heeft breed opgezette re-integratie een lagere effectiviteit, omdat er sprake is van enige mate van 'deadweight loss'. Dit als gevolg van het feit dat een deel van de groep die geholpen wordt, waarschijnlijk ook zonder re-integratieondersteuning aan de slag zou zijn gekomen zijn. Re-integratieondersteuning aan groepen met grote afstand tot de arbeidsmarkt levert de betrokkenen en de maatschappij wel extra maatschappelijke waarde, maar dan gaat het vaak niet om uitstroom uit de uitkering. Een aantal van de experts betoogt dan ook dat het aanbieden van re-integratie aan een brede groep alleen te rechtvaardigen lijkt als in het beleid bredere doelen dan alleen duurzame uitstroom nagestreefd worden, zoals meetbare doelen op het brede terrein van werk en welzijn. Bij dit laatste kan het dan gaan om een hogere deelname aan de samenleving (sociale activatie), of een besparing van kosten in het gebruik van andere voorzieningen zoals schuldhulp of zorg. De experts zien echter dat Den Haag dit soort bredere doelen initieel niet heeft geformuleerd. Men is ook van mening dat de inzet van het beschikbare re-integratie-instrumentarium effectiever wordt als de gemeente in haar re-integratieaanpak meer inzet op het voorkomen van instroom in de uitkering en het strikter handhaven op de naleving van de re-integratieverplichtingen door de ondersteunde klanten.

⁴³ Uit eerder onderzoek blijkt dat het verlengen van de zoekperiode een bewezen effectieve interventie is. Zie onder andere 'Onderzoek naar effectiviteit re-integratie-instrumenten DWI', Jonneke Bolhaar, Nadine Ketel, Bas van der Klaauw. Vrije Universiteit, 2014

- Het grote aantal verschillende re-integratievoorzieningen waarmee uitvoerders in Den Haag re-integratietrajecten kunnen inrichten, wordt door de experts als hoog ervaren. Dit aantal maakt dat uitvoerders niet alle voorzieningen kunnen kennen en dat ze niet methodisch op effectiviteit onderbouwd kunnen worden. Verder is een grote inzet op het leveren van maatwerk in principe alleen compatibel met een uitvoering door experts en/of medewerkers met veel werkervaring. Als er veel inhuur in de uitvoering is of als niet alle medewerkers veel werkervaring hebben, is enige standaardisatie in de re-integratiedienstverlening aan te bevelen.



DEEL 4

Conclusies en lessons learned

HOOFDSTUK 10

Conclusies en aanbevelingen

We beschreven in voorgaande acht hoofdstukken alle feiten en meningen die we met inzet van verschillende onderzoeksmethoden verzameld hebben over de opzet en de praktijkwerking van de Haagse re-integratieaanpak in de periode van 2018 tot en met 2020. In dit hoofdstuk trekken we eerst een aantal conclusies op basis van alle verzamelde feiten en meningen en beantwoorden we vervolgens de hoofdvraag van het onderzoek. Daarna richten we onze blik naar de toekomst. We vatten eerst samen wat volgens ons de belangrijkste leerpunten zijn uit hoe elders re-integratie van de participatiedoelgroepen plaatsvindt, om vervolgens mede op basis daarvan onze aanbevelingen te formuleren.

10.1 Onze conclusies

Op basis van een overkoepelende analyse van het totale met ons onderzoek verkregen feiten- en meningencomplex zijn we als onderzoekers tot de volgende conclusies gekomen:

Brede beleidsambitie.

Onze beleidsreconstructie (zie hoofdstuk 2) maakt duidelijk dat er over de periode 2018 tot en met 2020 drie maatschappelijke effecten beoogd werden met de uitvoering van het Haagse re-integratiebeleid: (1) uitstroom naar zo regulier mogelijk werk, (2) het bieden van werk- en ontwikkelkansen voor iedereen, en (3) het creëren van duurzaam werk (langer dan twaalf maanden) op een inclusieve arbeidsmarkt. Om deze maatschappelijke effecten te bewerkstelligen, is ervoor gekozen om bij de uitvoering van het beleid enerzijds een brede groep

van kandidaten samen te stellen en een deel ervan zo duurzaam mogelijk uit te plaatsen en anderzijds kandidaten direct te matchen met beschikbare vacatures of werkervaringsplekken bij werkgevers. Dit laatste is onder andere te realiseren door intensief in te zetten op werkgeversdienstverlening. Zowel aan de ontwikkelingskant als aan de kant van de matchings- en werkgeversdienstverlening hebben wij in de beleidsstukken bewuste keuzes teruggevonden om te streven naar interventies waarvan vooraf verwacht werd dat deze zouden bijdragen aan de geformuleerde doelen. De (wetenschappelijke) onderbouwing van deze keuzes hebben we niet (altijd) kunnen reconstrueren.

Het ontstaan van Den Haag Werkt.

Tot en met 2019 stonden de Haeghe Groep en het Werkgevers-servicepunt van de gemeente Den Haag samen garant voor de uitvoering van re-integratiedienstverlening. Per 1 januari 2020 zijn de twee onderdelen opgegaan in Den Haag Werkt en dit werk- en ontwikkelbedrijf voert nu als één organisatie de re-integratiedienstverlening uit in Den Haag, waarin nog steeds wordt samengewerkt met werkgevers en overige partners uit de stad. De doorgevoerde reorganisatie heeft de werking en de effecten van het Haagse re-integratiebeleid volgens ons deels beïnvloed, zoals we hiernavolgend zullen betogen.

Het bereik van de Haagse re-integratieaanpak.

Den Haag kent in totaal 154 afzonderlijke soorten basisvoorzieningen en 179 soorten flankerende voorzieningen. In de periode 2018 tot en met 2020 hebben in totaal 19.172 kandidaten gebruikgemaakt van deze voorzieningen. Deze kandidaten hebben elk een eigen re-integratieroute gevolgd met de inzet van één of meer re-integratievoorzieningen. In totaal gaat het voor de groep van 19.172 bij re-integratie betrokken kandidaten om 21.039 unieke routes. Sommige kandidaten hebben meer dan één route gevolgd, bijvoorbeeld omdat ze na initiële uitstroom weer terug in de uitkering zijn gekomen. In de 21.039 unieke routes zijn in totaal 73.107 basis- of flankerende voorzieningen ingezet.

Beoogde maatschappelijke effecten bereikt.

Kijken we naar de maatschappelijke effecten die Den Haag in de periode 2018 tot en met 2020 beoogde te bereiken, dan stellen wij vast dat deze alle drie min of meer zijn bereikt.

1. *Uitstroom naar zo regulier mogelijk werk.*

In de periode 2018 tot en met 2020 werden 19.172 kandidaten in 21.039 unieke routes (re-integratietrajecten) door DHW ondersteund in hun re-integratie. Van deze 21.039 unieke routes waren er op het moment van onze analyse 18.642 beëindigd. Verreweg de twee belangrijkste beëindigingsredenen voor deze groep zijn uitstroom naar werk (47%) en het tussentijds stopzetten van een route (32%). Kijken we naar de groep die uitgestroomd is naar werk, dan concluderen we dat de ambitie om deelnemers uit te laten stromen naar zo regulier mogelijk werk in belangrijke mate gerealiseerd is. Van de groep kandidaten die in de periode 2018 tot en met 2020 aan Haagse re-integratietrajecten heeft deelgenomen en is uitgestroomd naar een baan, is in 2018 72% en in 2020 84% uitgestroomd naar een reguliere baan. Binnen de groep deelnemers die uitstroomt naar een baan, is de uitstroom naar een zo regulier mogelijke baan over de onderzochte jaren toegenomen.

Kijken we naar het soort reguliere banen waarnaar kandidaten zijn uitgestroomd, dan gaat het in 84% om banen met een flexibel arbeidsmarktcontract (stagiair, uitzendkracht, tijdelijke contracten of oproepkracht). Bij de overige 16% gaat het om banen met een vast arbeidsmarktcontract. Het werken op basis van flexibele contracten past in onze beleving bij hoe momenteel voor grote groepen Nederlanders de arbeidsmarkt werkt.

2. *Werk- en ontwikkelkansen voor iedereen.*

De gemeente heeft in de periode 2018 tot en met 2020 daadwerkelijk een brede groep Hagenaars bediend met de re-integratiedienstverlening. Het gaat hier zowel om uitkeringsgerechtigden als om niet-uitkeringsgerechtigden (zogenoemde Nuggers), maar ook om deelnemers met een korte en lange verblijfsduur in de uitkering. Ook zijn de deelnemers bediend met een arbeidsbeperking, al valt het precieze aantal daarvan niet te bepalen op basis van de aan ons beschikbaar gestelde data.

3. *Duurzaam uit de uitkering (maximaal twaalf maanden geen bijstand in Den Haag).*

Bij deze groep deelnemers die uitgestroomd is naar een reguliere baan blijkt verder uit onze analyses dat 82% na twaalf maanden niet opnieuw een uitkering van de gemeente Den Haag ontvangt. De doelstelling van duurzame uitstroom naar werk is daarmee ook behaald. Onze analyses tonen wel aan dat de groep die kort in de uitkering zat (maximaal zes maanden) en uitstroomde naar een reguliere baan, procentueel vaker duurzaam uit de uitkering blijft dan de groep die langer in de uitkering zat. Aanvullende analyses van microdata van het CBS tonen aan dat de groep die een jaar uit de Haagse uitkering is gebleven, in de meeste gevallen ook echt nog in een reguliere baan werkzaam is.

Andere drie gemeenten van de G4 selectiever en effectiever bij inzet re-integratie en participatie

Indien gekeken wordt naar bijstandsgerechtigden met een re-integratie- of participatievoorziening in de periode 2018 tot en met 2020, dan doen zich binnen de G4 duidelijke verschillen voor in de mate waarin ondersteunde bijstandsgerechtigden naar werk uitstromen⁴⁴. In Den Haag zit een substantieel groter deel van deze groep binnen de bijstandspopulatie na zes, twaalf en achttien maanden nog in de uitkering dan in de andere drie grote gemeenten. Dit verschil laat zich volgens ons verklaren door een selectie-effect.

De andere G4-gemeenten zijn selectiever dan de gemeente Den Haag in wie ze re-integratie en participatie aanbieden (een veel kleiner deel ontvangt ondersteuning bij re-integratie of participatie), waardoor er met de groep van bijstandsgerechtigden met een re-integratie- en participatievoorziening relatief veel meer uitstroom is gerealiseerd. Het is echter een beleidskeuze van Den Haag om een bredere groep werk- en ontwikkelkansen te bieden.

⁴⁴ Het was voor de analyse voor de G4-gemeenten niet mogelijk om ons te beperken tot alleen de inzet van re-integratievoorzieningen. Zie de toelichting hierop in paragraaf 4.4 van dit rapport

Ook afwijkend beeld voor Den Haag in andere vergelijkingen met G4.

Voor onze studie hebben we ook G4-vergelijkingen uitgevoerd op basis van landelijk beschikbare openbare data over de bijstandsdichtheid, besteding van het door het Rijk beschikbaar gestelde bijstandsbudget en de inzet van loonkostensubsidies. Dit leverde de volgende inzichten op:

- We zien verschillen tussen de bijstandsdichtheid in enerzijds Amsterdam en Rotterdam en anderzijds Den Haag en Utrecht. Aanvankelijk steeg de bijstandsdichtheid in Den Haag en Utrecht vanaf 2011 sterker dan in Amsterdam en Rotterdam. In Amsterdam en Rotterdam ging de bijstandsdichtheid na 2014 weer omlaag. In Den Haag en Utrecht duurde het tot 2017 voordat de bijstandsdichtheid omlaagging. De daling in Den Haag was relatief sterk en vergelijkbaar met de daling in Rotterdam. We weten dus niet helemaal zeker of dat verklaard wordt uit bewust beleid om instroom in de uitkering te beperken, of dat de lagere instroom (ook) andere redenen heeft. Door een gebrek aan voldoende openbare data (bijvoorbeeld over de ontwikkeling van de instroom en de uitstroom over dezelfde periode) was het voor ons niet mogelijk om de geschetste verschillen tussen de G4 in de ontwikkeling van de bijstandsdichtheid in de tijd nader te analyseren en kwantitatief te verklaren. Wel blijkt uit de interviews dat er mogelijk een verklaring ligt aan de poort. Wij vernamen dat het in Den Haag mogelijk langer duurt dan in andere G4-gemeenten voordat men met een nieuw ingestroomde cliënt het gesprek aangaat over zijn of haar re-integratie naar de arbeidsmarkt. In onze gesprekken met de beleidsmedewerkers en het management is aangegeven dat men dit beeld herkent. Ook blijkt uit onze analyse van het Haagse re-integratie-beleid dat het voor de evaluatieperiode geen expliciet beleidsuitgangspunt was om bij nieuwe cliënten zo snel mogelijk te streven naar re-integratie.
- We zien met name dat Utrecht en Den Haag vanaf 2015 tekorten hebben op het bijstandsbudget. Opvallend is dat het nieuwe verdeelmodel van 2015 in deze twee steden leidde tot flinke tekorten. De impact op Amsterdam en Rotterdam is nauwelijks tot niet waarneembaar.

- Tot slot zien we in de cijfers dat het aantal personen met een loonkostensubsidie in Den Haag met name in 2017 en 2018 sneller steeg dan landelijk gemiddeld. In 2018 was het aantal mensen met een beperking dat in Den Haag aan de slag was bijna gelijk aan het totaal aantal personen met een arbeidsbeperking dat in de raming van het Ministerie van SZW onder de Participatiewet viel. In 2019 zien we echter een daling van dat aantal. In 2020 en 2021 blijft het aantal personen met een beperking dat aan de slag is (optelsom van Wsw en mensen met een loonkostensubsidie) jaarlijks gelijk en het aantal blijft op een hoger niveau dan landelijk. In Den Haag wordt relatief een groot aantal mensen met verminderde loonwaarde aan de slag geholpen met een loonkostensubsidie. In andere G4-gemeenten zien we dat in veel mindere mate.

Uitvoering draagt bij aan doelbereik.

Hiervoor is al geconcludeerd dat de maatschappelijke effecten die beoogd waren met de uitvoering van het Haagse re-integratie-beleid bereikt zijn. De vervolgvraag is wat de bijdrage hieraan is geweest van de manier waarop er in de praktijk in Den Haag uitvoering is gegeven aan het opgestelde beleid (eerst door de Haagse Groep en het Werkgeversservicepunt van de gemeente Den Haag apart, en daarna samen als Den Haag Werkt). Dit hebben we vooral kwalitatief proberen vast te stellen door interviews te houden met (ex-)deelnemers, (ex-)werknemers van DHW, betrokken werkgevers en andere partijen uit stad en regio die betrokken zijn bij de Haagse re-integratie.

Op basis van de inzichten uit deze interviews concluderen wij dat aan zowel de ontwikkelingskant als aan de kant van de matchings- en werkgeversdienstverlening er daadwerkelijk in de periode 2018 tot en met 2020 naar is gestreefd om de meeste van de beoogde interventies uit te voeren. Daarnaast zijn ook de meeste mechanismen tot stand gekomen waarvan vooraf bedacht was dat deze zouden bijdragen aan de geformuleerde beoogde maatschappelijke effecten. Een belangrijke overkoepelende bevinding is dat in de loop van de tijd de focus van de Haagse uitvoering, zoals beleidsmatig voorgesteld, is verlegd van 'inzet op kortste weg naar werk' naar 'tijd voor kandidaatsontwikkeling voor duurzamere uitstroom'. Dit geldt ook voor de verschuiving qua uitvoering, zeker door de inzet van de nieuwe functie 'casemanagers arbeidsontwikkeling', om samen met de deelnemers hun re-integratietrajecten zoveel mogelijk op maat in te richten. Dat maakt het aannemelijk dat de uitvoering heeft bijgedragen aan het gerealiseerde doelbereik.

De uitvoering van de Haagse re-integratie kan beter.

Ons onderzoek levert echter ook aandachtspunten op over wat er beter kan en moet in de uitvoering van de Haagse re-integratieaanpak:

- Allereerst valt op dat kandidaten relatief lang in het traject blijven. Bij 85% van de kandidaten duurt een route langer dan drie maanden; bij ongeveer een derde van de routes was de duur achttien maanden of langer. De verklaring hiervoor (ons aangedragen vanuit de uitvoering) is dat dit te maken heeft met wachttijden, omdat deelnemers steeds minder vaak direct kunnen doorstromen naar een vervolgvoorziening. Het valt ons in de cijfers ook op dat relatief veel routes (voortijdig) worden afgebroken; het is de een na belangrijkste reden voor de beëindiging van een route. De cijfers maken ook duidelijk dat deze tussentijdse uitval hoger is onder mensen die bij aanvang van de route al langer in de uitkering zitten: bij mensen die korter dan zes maanden in de uitkering zitten is de uitval zo'n 24%, bij kandidaten die langer dan twee jaar in de uitkering zitten, gaat het om 39%.
- We hebben vastgesteld dat de inzet van taaltrainingen tijdens de evaluatieperiode is toegenomen. Zetten we de gerealiseerde inzet van taaltrainingen in de routes echter af tegen de ruwe schatting van de groep door DHW begeleidde kandidaten met een onvoldoende taalniveau (mogelijk 20 tot 25% van deze groep), dan lijkt er in de evaluatieperiode sprake te zijn geweest van een onvoldoende inzet van taalvoorzieningen. Onvoldoende taalbeheersing wordt in het algemeen gezien als een barrière voor succesvolle re-integratie.
- Kijken we dieper naar hoe de uitvoering van de re-integratiedienstverlening in de evaluatieperiode is verlopen, dan maken vooral de groepsinterviews met uitvoerders duidelijk dat de reorganisatie van 2020 nog niet volledig of juist is geïmplementeerd. Zo is vanuit verschillende perspectieven benoemd dat er zowel kwantitatief als kwalitatief een tekort is aan casemanagers arbeidsontwikkeling, terwijl dit in de nieuwe organisatie-inrichting en vanuit het ontwikkelperspectief van deelnemers juist een spilfunctie is. Uit het onderzoek blijkt ook dat het werk van casemanagers bemoeilijkt wordt doordat zij bij het inrichten van routes uit een erg grote hoeveelheid beschikbare voorzieningen kunnen kiezen, waarvan vaak niet (goed) bekend is voor welke kandidaten en onder welke omstandigheden ze effectief zijn. Uitvoerders die betrokken zijn bij matching en werkgeversdienstverlening geven aan dat zij in hun werk nu belemmerd worden door het kwalitatieve en kwantitatieve capaciteitsprobleem in het casemanagement. Het is hun praktijkervaring dat er hierdoor veel te weinig kandidaten vanuit ontwikkeling doorstromen. De accountmanagers

van de gemeenten kunnen daardoor beschikbare vacatures en begeleidingstrajecten bij werkgevers minder goed vervullen.

- Een andere opgedane indruk over hoe het re-integratiebeleid in de periode 2018-2020 is uitgevoerd, is dat er door de uitvoerders niet altijd gehandhaafd wordt op het naleven van re-integratieverplichtingen door de kandidaten. Uit verschillende in- en externe gesprekken komt een beeld naar voren dat ongemotiveerde uitkeringsgerechtigden zich hierdoor in Den Haag te eenvoudig afzijdig kunnen houden van re-integratie (en daarmee mogelijk uitstroom uit de uitkering).
- Wat tot slot opvalt, is dat de gemeente erg ambitieus is met het inzetten van nieuw beleid. Het risico is dat eerder ingevoerd beleid niet de tijd heeft om voldoende uit te kristalliseren en tot wasdom te komen. De uitvoering moet dan relatief nieuw beleid implementeren, terwijl deze niet altijd de ruimte heeft om al eerder ingevoerd beleid steeds beter te gaan uitvoeren; de zogenaamde PDCA-cyclus wordt niet altijd volledig doorlopen.

Invloed COVID-19.

Tot slot concluderen we dat COVID-19 een negatieve impact heeft gehad op de uitvoering en de effectiviteit van de Haagse re-integratieaanpak. Belangrijkste effect was dat er gedurende bijna twee jaar minder persoonlijk contact mogelijk was, dat gaven zowel de Haagse uitvoerders als kandidaten en werkgevers aan: het werd gemist. Ook konden bepaalde activiteiten überhaupt niet plaatsvinden of vonden ze plaats in kleinere groepen, waardoor minder mensen in hun ontwikkeling geholpen konden worden. In gesprekken met de uitvoering werd verder ook benoemd dat door de beperkende maatregelen iedereen thuis werkte, waardoor intercollegiaal contact bemoeilijkt werd. Dit betekende onder andere dat onderlinge informatiedeling over de werking en effectiviteit van re-integratievoorzieningen minder (goed) tot stand kwam, terwijl dit voor bijvoorbeeld casemanagers een belangrijke bron is bij keuzes hoe een re-integratietraject in te richten.

10.2 Beantwoording van de hoofdvraag

Voor het onderzoek is de volgende hoofdvraag geformuleerd: welke trajecten voor welke doelgroep leiden tot duurzame uitstroom naar werk en welke rol spelen DHW, werkgevers en partners in de stad daarin?

Beantwoorden we de deze hoofdvraag op basis van de hiervoor gegeven conclusies, dan levert dit het volgende beeld op:

- De uitvoering levert (steeds meer) maatwerk bij de inrichting van re-integratietrajecten. Er zijn in de uitvoering geen 'standaardtrajecten' te onderscheiden waarvan vastgesteld kan worden dat ze voor een specifieke doelgroep leiden tot duurzame uitstroom naar werk. We hebben 21.039 unieke routes gevonden waarop in totaal 73.107 basis- of flankerende voorzieningen zijn ingezet. Den Haag kent in totaal 154 afzonderlijke soorten basisvoorzieningen en 179 soorten flankerende voorzieningen. Vanwege het ontbreken van gestandaardiseerde routes, was het niet zinvol en mogelijk om te zoeken naar de meest effectieve routes als het gaat om het bereiken van duurzame uitstroom.
- De uitvoering van de Haagse re-integratie zorgt zeker wel voor duurzame uitstroom van deelnemers. In onze conclusies gaven we al aan dat uit onze analyses blijkt dat van de groep deelnemers die is uitgestroomd naar een reguliere baan, 82% na twaalf maanden niet opnieuw een uitkering van de gemeente Den Haag ontvangt. We gaven ook aan dat het merendeel van deze groep ook in een baan blijkt te werken.

Het realiseren van duurzame uitstroom is niet voor alle doelgroepen even goed mogelijk. Onze data-analyse maakt bijvoorbeeld duidelijk dat de verblijfsduur in de uitkering van deelnemers hierop van invloed is. In verschillende interviews is daarnaast aangegeven dat ook factoren zoals het beheersen van het Nederlands of het hebben van (psychische) beperkingen van invloed zijn op de mate waarin een deelnemer met re-integratieondersteuning duurzaam aan het werk geholpen kan worden.

- In de uitvoering wordt succesvol met werkgevers en partners in de stad samengewerkt. Werkgevers zijn daarin de meest cruciale factor. Zij leveren het werk of de werkervaring voor de deelnemers die in de re-integratiedienstverlening ondersteund worden. Bij werkgevers is hiertoe nog steeds een grote bereidheid. De aanhoudende personeelstekorten vormen daarbij een extra stimulans. Bij deze positieve insteek van de werkgevers helpt het verder dat zij zich voldoende ondersteund en ontzorgd voelen door de casemanagers van DHW.

10.3 Onze belangrijkste leerpunten uit de externe validatie

Voor ons onderzoek hebben we externe literatuur bestudeerd over succesvolle re-integratieaanpakken elders in Nederland. We hebben ook twee expertsessies gehouden met landelijke experts en wetenschappers. In onze aanpak hebben we dit aangeduid als de fase van een externe validatie van de Haagse re-integratieaanpak. De inzichten die deze externe validatie heeft opgeleverd en die we hebben beschreven in hoofdstuk 9 kunnen de gemeente Den Haag helpen bij het in de toekomst versterken van de eigen re-integratieaanpak. Deze inzichten herhalen wij hier niet. Wel formuleren we hierna wat wij de vier belangrijkste leerpunten vinden uit de externe validatie voor de gemeente Den Haag:

1. Het voeren van voldoende face-to-facegesprekken met kandidaten is een effectieve vorm van re-integratie. Belangrijk is wel dat dat intensief gebeurt ('één gesprek is géén gesprek'). Om iedereen intensief te begeleiden, is er daarom veel capaciteit nodig van casemanagers. Die is er vaak niet en ook weinig gemeenten zullen daarvoor het budget hebben. Dit geldt ook voor Den Haag en daarom is het snel noodzakelijk om selectief te zijn welke bijstandsgerechtigden wel of juist niet dit soort intensieve dienstverlening te geven.
2. Binnen de groep bijstandsgerechtigden die gemeenten aan het werk moeten helpen, is het zinvol om mensen met een ernstige psychische beperking in de re-integratiedienstverlening als aparte groep te beschouwen. Om deze groep goed te ondersteunen en waar mogelijk te laten uitstromen, is specifiek re-integratie-instrumentarium nodig. Ook de begeleiding van deze deelnemers vraagt specifieke kennis van de uitvoerders. Het is dan ook aan te raden om op deze doelgroep gespecialiseerde casemanagers in te zetten met een lage caseload.

Een aantal experts heeft op dit punt in de discussie ook een meer overkoepelend idee ingebracht, namelijk of ondersteuning van de doelgroep van mensen met ernstige psychische beperkingen kan worden opgepakt vanuit het perspectief van zorg en ontwikkeling.

Door deze en vergelijkbare groepen met een beperkt arbeidsmarktperspectief te (blijven) rekenen tot de doelgroep voor de re-integratiedienstverlening, moeten de beschikbare re-integratiemiddelen over een onnodig grote groep deelnemers verdeeld worden.

3. Het grote aantal verschillende re-integratievoorzieningen waarmee uitvoerders in Den Haag re-integratietrajecten kunnen inrichten, wordt door de experts als hoog ervaren. Dit aantal maakt dat uitvoerders niet alle voorzieningen kennen en dat ze niet methodisch op effectiviteit onderbouwd kunnen worden. Verder is een grote inzet op het leveren van maatwerk in principe alleen compatibel met een uitvoering door experts en/of medewerkers met veel werkervaring. Als er veel inhuur in de uitvoering is of als niet alle medewerkers veel werkervaring hebben, is enige standaardisatie in de re-integratiedienstverlening aan te bevelen.
4. Indien (duurzame) uitstroom uit de uitkering het belangrijkste doel is van het gevoerde re-integratiebeleid, is het kosteneffectief om in de re-integratieaanpak ook (binnen de wettelijke mogelijkheden) in te blijven zetten op preventieve maatregelen (het snel inzetten van maatregelen aan de poort c.q. voorkomen van instroom in de uitkering, zoals de (verlengde) zoekperiode, speeddaten of al voor de uitkeringsaanvraag kandidaten matchen met vacatures) en te werken met zogenaamde regimemaatregelen, in de vorm van strikte(re) controle op naleving van re-integratieverplichtingen en het opleggen van sancties bij de overtreding ervan.

10.4 Onze aanbevelingen met betrekking tot de werkwijze van DHW

We besluiten dit hoofdstuk met aanbevelingen over hoe het Haagse re-integratiebeleid en/of de re-integratiedienstverlening in de toekomst aan te scherpen. Deze bevindingen hebben we geformuleerd op basis van onze analyse wat de implicaties zouden moeten zijn van hetgeen we gevonden hebben over de werking en de effecten van de uitvoering van het Haagse re-integratiebeleid. We hebben bij het formuleren van onze aanbevelingen ook de hiervoor benoemde leerpunten uit de externe validatie betrokken. Uiteindelijk heeft dit geleid tot de volgende zeven aanbevelingen:

1. Den Haag heeft een brede re-integratieaanpak ontwikkeld en voert deze ook echt zo uit. De gemeente bedient daarmee in de praktijk een brede doelgroep. Zo'n brede en relatief dure re-integratieaanpak lijkt ons op termijn steeds moeilijker houdbaar als het voornaamste doel ervan het realiseren van uitstroom van kandidaten naar werk blijft. Dit behoort namelijk voor een aanzienlijk deel van de kandidaten die nu ondersteund worden niet (op afzienbare tijd) tot de mogelijkheden. Indien de gemeente met haar re-integratieondersteuning ook in de toekomst een brede doelgroep wil blijven bedienen, is onze eerste aanbeveling om de beoogde doelen ervan te verbreden naar doelen op het brede terrein van werk en welzijn. Dit kan bijvoorbeeld door doelen toe te voegen aangaande een hogere deelname aan de samenleving (sociale activatie) of kosten te besparen in het gebruik van andere voorzieningen, zoals schuldhulp of zorg. Verbreding van de doelen van het re-integratiebeleid moet wat ons betreft ook betekenen dat er meer voor het brede sociale domein gewerkt gaat worden, en middelen in relatie tot de verschillende onderdelen van dit brede sociale domein gebundeld worden om de ondersteuning te bekostigen. Belangrijk is verder dat volgens ons vooraf duidelijk moet zijn dat de doelrealisatie in de toekomst ook echt meetbaar is. Is dit namelijk niet het geval, dan zal op termijn nooit goed vastgesteld kunnen worden of het beleid effectief is geweest.

2. Het is volgens ons niet reëel te veronderstellen dat (op termijn) de capaciteit van casemanagers dusdanig wordt uitgebreid dat de huidige brede groep van deelnemers die wordt bediend met re-integratiedienstverlening voldoende aandacht gegeven kan worden. Terwijl dit, onder de voorwaarde dat het intensief gebeurt, wel een bewezen effectieve re-integratieaanpak is. Het is onze aanbeveling daarom om meer te streven naar intensieve dienstverlening (veel gesprekken met deelnemers), maar daarbij selectiever te zijn wie deze dienstverlening krijgt aangeboden. Om dit soort selecties beargumenteerd te kunnen maken, is het belangrijk om het zittend bestand en ook de nieuwe instroom goed te kennen.
 3. We bevelen ook aan om te heroverwegen of het leveren van maatwerk voor alle deelnemers aan re-integratietrajecten ook echt een noodzakelijke voorwaarde is. Dit finetunen van de re-integratieaanpak kost veel inzet van de uitvoerders en vraagt ook een zekere expertise/ervaring die niet bij alle uitvoerders (snel) aanwezig is. Wij verwachten dat bij een groot deel van de deelnemers met re-integratieondersteuning een meer gestandaardiseerd traject mogelijk tot eenzelfde resultaat had geleid. De kosten zullen ook lager zijn, waardoor meer mensen effectief kunnen worden ondersteund met dezelfde middelen. Wij denken dat het effectiever en doelmatiger is om het bieden van maatwerk bij de inrichting van re-integratietrajecten te beperken tot een klein deel van de Haagse bijstandscientèle, bijvoorbeeld de groep met ernstige fysieke of psychische arbeidsbeperkingen. Deze groep zou dan bediend kunnen worden door specialisten in relatie tot deze doelgroepen. Ook hier geldt overigens dat om dit soort selecties te maken van deelnemers aan wie echt maatwerk geboden moet worden, het belangrijk is om het zittend bestand en ook de nieuwe instroom goed te kennen.
 4. In het verlengde van de vorige aanbeveling raden wij de gemeente aan om het aantal beschikbare basis- en flankerende voorzieningen voor het inrichten van re-integratieroutes te beperken. Het huidige aantal van 154 afzonderlijke soorten basisvoorzieningen en 179 soorten flankerende voorzieningen is volgens ons onwerkbaar. Uitvoerders kunnen ze niet allemaal kennen en het methodisch onderbouwen van zo'n groot aantal voorzieningen lijkt ons onhaalbaar.
 5. Wij zijn daarnaast van mening dat het voor de gemeente Den Haag loont om als expliciet beleidsuitgangspunt te hanteren dat bij nieuwe cliënten sneller, liefst direct, de focus komt te liggen op re-integratie. Hiermee wordt voorkomen dat een voor de arbeidsmarkt kansrijke groep te lang in de uitkering blijft. Bij voldoende aandacht voor re-integratie kort na de instroom in de uitkering (of liefst al na indiening van een uitkeringsaanvraag), kan langdurig verblijf in de uitkering misschien zelfs deels worden voorkomen. Snelle uitstroom (en het voorkomen van instroom) van nieuwe cliënten betekent namelijk ook dat er in de uitvoering meer ruimte en middelen komen om andere, minder kansrijke cliënten intensiever te begeleiden.
- Om nieuwe cliënten sneller naar re-integratie te begeleiden, kan overwogen worden om weer standaard alle nieuwe cliënten de inwerkweek aan te bieden. Sinds de laatste reorganisatie is het doorsturen van nieuwe cliënten naar deze inwerkweek een facultatieve keuze van de casemanager. De uitvoering ziet dit als een gemis, omdat de inwerkweek bijna altijd een aantal deelnemers opleverde dat direct aan een vacature gekoppeld kon worden.
6. We raden Den Haag aan om (opnieuw) strategische keuzes te maken over en een intensievere inzet van het LKS-instrument voor te bereiden. Alle gemeenten worden daartoe door de rijksoverheid gestimuleerd. Na 2022 wordt het landelijke budget voor de loonkostensubsidies namelijk verdeeld naar realisatie (tot en met 2022 wordt het budget verdeeld op basis van objectieve factoren). Ook de begeleidingsbudgetten voor de groep met verminderde loonwaarde worden afhankelijker gemaakt van de gerealiseerde aantallen.
 7. Tot slot een meer overkoepelende aanbeveling, namelijk om bij nieuw beleid als management steeds de randvoorwaarden te scheppen dat dit beleid goed in de uitvoering gaat landen. Dit betekent dat er duidelijke (meerjarige) doelstellingen worden geformuleerd die worden doorvertaald naar de uitvoering. De uitvoering moet de ruimte en de tijd krijgen om zich het nieuwe beleid eigen te maken en om het uitvoeren ervan stapsgewijs te verbeteren. Het bieden van voldoende ruimte en tijd aan de uitvoering betekent eveneens dat er enige terughoudendheid moet worden betracht om te vaak nieuw beleid te formuleren en dat waar mogelijk wordt voortgebouwd op bestaande situaties: kortom werken aan voortdurende verbetering via de PDCA-cyclus.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Geraadpleegde literatuur

Gemeentelijke (interne) documentatie

- Aanbiedingsbrief derde voortgangsrapportage +500
- Aanbiedingsbrief eindrapport Werkoffensief +500
- Aanbiedingsbrief tweede voortgangsrapportage Werkoffensief +500
- Aanbiedingsbrief Voortgangsrapportage Werkoffensief +500
- Afspraken met de FNV over verdringing en werken zonder loon
- Arbeidsmarktanalyse Haaglanden en Den Haag januari 2022
- Begeleiding jongeren 16-27 jaar die ondersteuning nodig hebben op het terrein van onderwijs, werk of inkomen
- Beleidskader financiering re-integratietrajecten
- Beleidskader Re-integratie en (gesubsidieerd) werk Den Haag
- Beleidsplan Zorg, Jeugd en Volksgezondheid Den Haag 2019-2022
- Beleidsregels re-integratie 2017
- Beleidsregels re-integratie Den Haag 2015
- Beslisdocument Werkgeversdienstverlening
- Bijlage 1: overzicht aanbieders externe werkfittrajecten
- Bijlage offerte Onderzoek evaluatie re-integratie 2018 tot en met 2020
- Bijlage: overzicht STiP-werkgevers
- Bijlage: zelfredzaamheidsmatrix
- Brief Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren
- Brief Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!
- Brief Ambities economie en werkgelegenheid worden gehaald
- Brief Begeleiding jongeren 16-27 jaar die ondersteuning nodig hebben op het terrein van onderwijs, werk of inkomen
- Brief Beleidskader financiering re-integratietrajecten
- Brief Borging en doorontwikkeling SPA's
- Brief Programmatische aanpak economie en werk
- Brief Voorkomen voortijdig schooluitval en terugdringen jeugdwerkloosheid
- Brief Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid
- Brief Voortgang SPA aanpak - versie exclusief resultaten
- Brief Voortgang werkontwikkeltrajecten
- Brief Voortgang wijkbanenplannen
- Brief Voortgangsrapportage wijkbanenplan
- Brief Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-West
- Commissiebrief Gelijkwaardig meedoen
- Commissiebrief Ontwikkelingen arbeidsmarkt
- Dashboard Werkakkoorden
- Eindrapport Werkoffensief +500
- Halfjaarrapportage Werkoffensief +500 januari 2019 tot en met juni 2019
- Interviews kandidaten boostcamp
- Interviews Project Uitzendbureaus
- Jaarverslag Leerlingzaken 2018-2019
- Rapport Kandidaatgerichte aanpak
- Klanttevredenheidsonderzoek HalloWerkdag 19-2-2019
- Memo Samenwerking met de vakbonden
- Motie: Onderzoek naar alle vormen van re-integratie om toekomstige debacles in aanpak van werkloosheid te voorkomen
- Motie: Rekenkameronderzoek naar Den Haag Werkt (Werkt niet)
- Brief Nieuwe aanpak leerwerktrajecten
- Onderzoeksrapport Werkgelegenheidsmonitor 2020
- Oplegger bij memo Borging en doorontwikkeling Servicepunten Arbeid
- Overzicht ambitie 6 HEA 2018-2022 Den Haag OCW 2018
- Plan van Aanpak Reorganisatie, Op weg naar Den Haag Werkt
- PowerPoint Arbeidsmarktanalyse Haaglanden en Den Haag januari 2022
- Programmabegroting 2019-2022
- Programmabegroting 2020-2023
- Protocol verdringen van werken zonder loon
- Protocol voorkomen van verdringing en werken zonder loon
- Rapportage Een integraal Werkbedrijf voor een inclusieve arbeidsmarkt
- Regio in beeld 2019, UWV
- Regio in beeld 2020, UWV
- Regio in beeld 2021, UWV
- Regionale toolbox oktober 2021
- Re-integratieverordening Participatiewet Den Haag 2015
- Rekenkamerrapport Economisch Beleid 'Tel uit je winst' Rekenkamer Den Haag
- Samen voor de stad Coalitieakkoord 2019-2022
- Strategische- en sectorplannen januari 2022

- Voorstel van het college inzake Programmabegroting 2019-2022
- Voorstel voor (tijdelijke) voortzetting LeerWerkmakelaar
- Voortgang werkontwikkeltrajecten
- Voortgangsbericht Aanpak voortijdig schooluitval
- Voortgangsbrief Werkoffensief +500 2020
- Voortgangsbrief Werkoffensief +500 eerste helft 2021
- Voortgangsrapportage Werkoffensief +500
- Voortgangsrapportage Werkoffensief +500 januari 2019 tot en met december 2019
- Voortgangsrapportage Werkoffensief +500 januari 2020 tot en met juni 2020
- Werkoffensief +500
- Wijzigingen Haagse bijlage bij de regionale Toolbox per 1 oktober 2021
- Wijzigingsverordening van de Re-integratieverordening Participatiewet Den Haag 2015
- Van der Valk, S. & M. Fenger (2019), 'Intensief contact met bijstandsklanten: kleine stapjes naar de arbeidsmarkt'. In: Sociale Vraagstukken
- Jongen, E. et al. (2020) Kansrijk integratiebeleid. Den Haag, Centraal Planbureau/Sociaal en Cultureel Planbureau
- Hek, P. de & J. de Koning (2020). Invloed van migratieachtergrond WW-gerechtigden op netto-effectiviteit van dienstverlening UWV. Rotterdam, SEOR
- Card et al. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. Journal of the European Economic Association (16-3), p. 894-931
- Oostveen, A. et al. (2019) Versnelde participatie en integratie van vluchtelingen: de Amsterdamse aanpak. Overkoepelende rapportage. Amsterdam, Regioplan
- Kroon et al. (2019). Langetermijneffecten re-integratie. Amsterdam: SEO
- Blonk, R., Twijver, M.W. van, Ven, H.A. van de, & A. Hazelnet (2015), 'Quickscan wetenschappelijke literatuur gemeentelijke uitvoeringspraktijk', Den Haag: TNO
- Adelmeijer, M., Schenderling, P.J. & A. van Rossum (2019), Ervaringsonderzoek werkgevers in het kader van de evaluatie van de Participatiewet, in opdracht van het Ministerie van SZW
- Gielen et al. (2018). Loonkostensubsidie en loon-dispensatie. De werking en effectiviteit van beide instrumenten. Den Haag, APE/De Beleidsonderzoekers

Onderzoek en wetenschappelijke bronnen (extern)

- Haanstra, V. et al. (2020), 'Evaluatie STiP-regeling'. Regioplan, in opdracht van gemeente Den Haag
- Grijpstra, D. et al. (2018), 'Bruggen bouwen op de arbeidsmarkt. Perspectieven voor het Haagse arbeidsmarktbeleid'. Zoetermeer: Panteia
- 'Ontwikkelingen op de Haagse arbeidsmarkt 2017-2030. Bijlagenboek bij 'Bruggen bouwen op de arbeidsmarkt' (2018). Zoetermeer: Panteia
- Boermans, S., van de Logt, J. & Blonk, R. (2020). 'Gewogen Maatwerk. Onderzoek naar de implementatie van een interventie om methodisch handelen te bevorderen'. Leiden: TNO
- M. Adelmeijer, P. Schenderling, J. Kok, F. Sikkema, H. Vloet (2014), 'Businesscases inzet mensen met een arbeidsbeperking vanuit vier perspectieven'. Onderzoek in opdracht van AWWN
- SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet
- Heekelaar, M. et al., (2020) 'Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet', Utrecht: Berenschot
- CPB (2016), 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid Deel 2'. Den Haag: Centraal Planbureau
- Van Rossum, A. et al. (2019) 'Casusonderzoek Participatiewet: het matchingsproces nader belicht. Het realiseren van een match belicht vanuit drie perspectieven'. Berenschot, CentERdata en Inspectie SZW
- Edzes, A., Rijnks, R., Kloosterman, K. & V. Venhorst (2020), 'Bijstand op Maat'. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen

BIJLAGE 2

Lijst geïnterviewde partijen

Beleid SZW

- Hedzer Heijink, beleidsadviseur participatie en werk
- Nelly van Loon, senior beleidsadviseur
- Tessel van der Varst, beleidsadviseur en projectmanager
- Ilse Menkhorst, domeinmanager instroom & arbeidsontwikkeling
- Martijn Middelkamp, manager Strategisch Accountmanagement
- Marieke Stam, directeur Den Haag Werkt

Uitvoering Den Haag Werkt

- Twee groepsgesprekken met casemanagers en werkadvisers Kandidaatsontwikkeling
- Drie groepsgesprekken met werkbegeleiders en (senior) accountmanagers Matching en werkgeversdienstverlening
- Twee interviews ex-werknemers

We hebben er vanwege privacyoverwegingen toe besloten om door ons geïnterviewde direct uitvoerenden niet met naam te noemen in ons rapport.

Controllers SZW/Den Haag Werkt

- Marc van der Bilt, business partner control, Dienst SZW
- Zilpa Verlaat, senior business controller, Dienst SZW
- Roderik Nielen, business controller, Dienst SZW

Externe partners van Den Haag Werkt

- Yde van der Burgh, FNV
- Maarten Bonarius en Maxime Vollers, ROC
- Remco Herfst, RPA Haaglanden
- Saloua Bella en Esmeralda Casius, Sagenn
- Bart de Bart, Studeren en Werken & MKB Den Haag
- Mirjam Manni, Tempo Team
- Roland Blonk, TNO
- Patricia Ladan, UWV
- Cor van der Wel, Werkse

Werkgevers en deelnemers

Naast de hiervoor gespecificeerde interviews, hebben er ook interviews plaatsgevonden met 24 deelnemers en 19 werkgevers die deelnemers werk of werkervaring bieden/geboden hebben. Met deze respondenten is afgesproken dat ze anoniem aan het onderzoek mee konden doen.

BIJLAGE 3

Bijlage 2. Methodologische verantwoording CBS-analyse

Een aantal gegevens, zoals over de sectoren waar mensen die een re-integratietraject hebben gevolgd en naar een baan zijn uitgestroomd terechtkomen en of zij na een bepaalde periode nog werkzaam zijn, kon niet op basis van administratieve data van de gemeente Den Haag alleen worden bepaald. Om dit te bepalen hebben we daarom gebruikgemaakt van microdata uit de zogenaamde Polisadministratie van UWV, die als microdata bij CBS te analyseren zijn.

Daarnaast is ons gevraagd om de effectiviteit van de Haagse re-integratie op hoofdlijnen te vergelijken met die in de andere G4-gemeenten (Amsterdam, Utrecht en Rotterdam). Bij deze analyse is gekozen om gebruik te maken van een cohortanalyse. De reden hiervoor was vooral praktisch van aard. De cohortbestanden waren grotendeels al gemaakt voor de bijstandsmonitor die de gemeente Den Haag gebruikt. Uitgangspunt bij deze cohortanalyse was als volgt: we hebben gekeken wie er op een bepaalde datum in een re-integratietraject (of in sommige analyses in een uitkering) zat. Die datum noemen we de cohortdatum. Het ging daarbij om twee momenten in het jaar waarvoor dit werd vastgesteld: op 1 januari en op 1 juli. Vervolgens hebben we gekeken of deze personen zes, twaalf of achttien maanden later werk hadden en zo ja wat voor soort werk.

Drie type bestanden zijn voor de analyse gebruikt:

- Bestanden met gegevens over wie er op een bepaalde cohortdatum in de bijstand zat inclusief verschillende kenmerken van die persoon op de peildatum (zoals of iemand overleden was, of iemand studeerde e.d.) en SRG-codes. Deze bestanden zijn door het CBS aangeleverd voor de G4-gemeenten op basis van de data die ook voor de bijstandsmonitor van Den Haag worden gebruikt.
- Bestanden vanuit DHW met informatie over wie er wanneer wat voor soort traject volgt. Deze gegevens zijn door Den Haag via een beveiligde verbinding aangeleverd aan het CBS en gepseudonimiseerd.
- Bestanden met gegevens over welke hoofd baan iemand heeft voor iedere maand. Deze gegevens zijn afkomstig uit de Polisadministratie.

Al deze bestanden zijn aan elkaar gekoppeld op basis van een RIN-nummer om de hiervoor beschreven analyse uit te voeren.

Zoals in het rapport beschreven, zijn er verschillende vergelijkingen gemaakt. Zo zijn enerzijds alle mensen met een uitkering op een bepaalde cohortdatum vergeleken en anderzijds alleen diegenen die een re-integratietraject volgden (dit is relevant omdat veel meer mensen in Den Haag een re-integratietraject volgen). Om een eerlijke vergelijking te maken met andere gemeenten hebben we waar het ging om de groep die een re-integratietraject volgt ons geconcentreerd op personen waarbij een relevante SRG-voorziening actief was. Ook voor Den Haag zijn we daarvan uitgegaan, om te zorgen voor een zo zuiver mogelijke vergelijking op basis van dezelfde databronnen. Om te corrigeren op verschillen in de samenstelling van de populatie is in de vergelijkingen gebruikgemaakt van een lineaire regressie met als verklaarde variabele of iemand op een bepaalde peildatum werk heeft, waarbij dummy's zijn opgenomen voor zaken als leeftijd en migratieachtergrond.

Voor de overige analyses waarbij de vergelijking met de G4 niet relevant was zijn we uitgegaan van de data van DHW over de re-integratietraject en hebben we de SRG-gegevens niet gebruikt. De analyses zijn uitgesplitst naar uitkeringsduur om het effect per doelgroep duidelijk in beeld te brengen. Ook zijn de analyses uitgesplitst naar het aantal maanden na de cohortdatum dat iemand in een traject zat.

BIJLAGE 4

Deelnemers expertsessies 18 en 25 mei 2022

Deelnemers expertsessie 18 mei 2022

- Annet de Lange, lector Human Resource Management (HAN)
- Aart van der Gaag, commissaris 100.000 banen (VNO-NCW/MKB Nederland)
- Chris Wallis, procesmanager Werk, participatie en arbeidsmarkt (Divosa)
- Pierre Koning, professor Economics of social insurance and the Labor Market (Vrije Universiteit Amsterdam)
- Monique Kremer, bijzonder hoogleraar Actief Burgerschap (Universiteit van Amsterdam)

Deelnemers expertsessie 25 mei 2022

- Gert-Jan Bakker, teamleider Inclusieve Samenleving (VNG)
- Bas van der Klauw, professor in policy evaluation (Vrije Universiteit Amsterdam)
- Mohamed el Mokaddem, voorzitter (Cedris)

BIJLAGE 5

Samenstelling klankbord- en begeleidingsgroep

Gedurende het onderzoek hebben we de voortgang ervan wekelijks besproken met Nelly van Loon, ons contactpersoon voor het onderzoek bij de dienst Sociale Zaken. Daarnaast zijn we in het uitvoeren van het onderzoek begeleid door een klankbordgroep en een begeleidingsgroep. De begeleidingsgroep had een directe rol in de begeleiding van het onderzoek en zij hebben regelmatig met ons overlegd. De klankbordgroep stond op een grotere afstand van het onderzoek en is op vier momenten gevraagd naar ons te reflecteren op de onderzoeksaanpak, de voortgang, (tussentijdse) bevindingen en het eindrapport.

Samenstelling begeleidingsgroep

- Nelly van Loon
- Masja Nas
- Eelco Westerhof

Samenstelling klankbordgroep

- Fred Dukel
- Inge Luttikhuizen
- Judith Vastenburg
- Zilpa Verlaat
- Ilse Menkhorst
- Martijn Middelkamp
- Niels Scheepbouwer



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl