



Rekenkamer  
**BARENDRECHT**

## **participatiewet doelgroep arbeidsgehandicapten**

februari 2019



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben gemeenten onder meer nieuwe taken gekregen om inwoners met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking aan werk te helpen. Dit kan of bij een reguliere werkgever (met begeleiding en/of loonkostensubsidie) in een zogenaamde 'garantiebaan' of in 'beschut werk'.<sup>1</sup> Die laatste vorm is bedoeld voor de doelgroep die tot 2015 in aanmerking kwam voor de sociale werkvoorziening op grond van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw).

Net als veel andere gemeenten in Nederland, had de gemeente Barendrecht de voorziening 'beschut werk' in 2016 nog niet ingericht. Uit de evaluatie 'Twee jaar Participatiewet' die de gemeente heeft uitgevoerd, blijkt dat de gemeente na de invoering van de Participatiewet in 2015 eerst prioriteit heeft gegeven aan het inrichten van de andere onderdelen van de Participatiewet. De gemeente had onder meer moeite om de doelgroep die in aanmerking komt voor een garantiebaan te bereiken. Ook was in 2016 toeleiding en ondersteuning naar werk niet voor iedereen direct beschikbaar en stelde de gemeente zich terughoudend op in het ondersteunen van niet-uitkeringsgerechtigden met een arbeidsbeperking.<sup>2</sup> Daarmee dringt de vraag zich op of de gemeente zich inmiddels voldoende inspant om inwoners met een (arbeids)beperking te bereiken en aan beschut werk of een garantiebaan te helpen. In december 2018 bleek bovendien in de jaarlijkse 'stemkastsessie' van de Rekenkamer Barendrecht met de raad, dat de raad belang hecht aan een onderzoek op het terrein van de 'Participatiewet'. Het bovenstaande is voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar het beleid in het kader van de Participatiewet ten aanzien van arbeidsgehandicapten.

### 1-2 leeswijzer

In paragraaf 2 wordt de landelijke context van het onderzoek toegelicht, waarna paragraaf 3 ingaat op het beleid van de gemeente en de organisatorische en financiële context. In paragraaf 4 staan de doelstelling van dit onderzoek en de daaraan gerelateerde onderzoeksvragen beschreven. In paragraaf 5 volgt de onderzoeksaanpak, inclusief een normenkader. Paragraaf 6 gaat in op de organisatie en de planning van het onderzoek. De onderzoeksopzet sluit in paragraaf 7 af met een toelichting op de wijze waarop de rekenkamer omgaat met privacy.

## 2 landelijke context

### 2-1 invoering Participatiewet (2015)

De Participatiewet heeft per 1 januari 2015 de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) vervangen.<sup>3</sup> Het doel van de Participatiewet is om meer mensen aan het werk te krijgen, bij voorkeur bij een

<sup>1</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief 'Uitvoering en evaluatie Participatiewet', Den Haag, 8 december 2017, p. 2.

<sup>2</sup> Gemeente Barendrecht, notitie 'Twee jaar Participatiewet', november 2016, p. 11; Gemeente Barendrecht 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018, p. 9-11.

<sup>3</sup> Rijksoverheid. *Gevolgen Participatiewet*. Verkregen op 28 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet>.

gewone werkgever. Dit doel geldt ook voor mensen met een arbeidsbeperking.<sup>4</sup> De uitvoering van de Participatiewet is grotendeels een gemeentelijke taak. Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat iedereen die kan werken aan het werk gaat en waar nodig ondersteuning ontvangt gericht op arbeidsinschakeling en eventueel inkomensondersteuning.<sup>5</sup>

## **2-2 nieuwe doelgroepen**

Met de invoering van de Participatiewet hebben gemeenten er twee nieuwe doelgroepen bij gekregen, namelijk jonggehandicapten die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en de voormalige Wsw-doelgroep.<sup>6</sup> Het kan bij beide doelgroepen zowel gaan om mensen met een uitkering als om niet-uitkeringsgerechtigden, hierna ‘nuggers’ genoemd.<sup>7</sup> Beide doelgroepen worden hieronder nader toegelicht.

### **gedeeltelijk arbeidsongeschikte jonggehandicapten**

Arbeidsongeschikte jonggehandicapten die niet duurzaam 100% arbeidsongeschikt zijn, komen sinds 2015 niet meer in aanmerking voor een Wajong-uitkering. Deze deels arbeidsongeschikte jongeren vallen nu onder de Participatiewet. Een uitkering op grond van de Wajong is er namelijk alleen nog voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) blijft verantwoordelijk voor deze laatste groep. Ook blijft het UWV de re-integratie verzorgen van Wajongers met een gedeeltelijk arbeidsvermogen die vóór 1 januari 2015 een Wajong-uitkering ontvingen.<sup>8</sup>

### **voormalige Wsw-doelgroep**

Mensen die door een arbeidsbeperking (lichamelijk, psychisch of verstandelijk) niet in staat zijn zonder aangepaste omstandigheden arbeid te verrichten, vielen tot 1 januari 2015 onder de Wsw. Deze voorziening was bedoeld om mensen met een handicap die niet zelfstandig het minimumloon konden verdienen, toch een arbeidsplek te kunnen bieden. In de meeste gevallen, kwamen zij via een dienstverband met de gemeente terecht bij een sociale werkvoorziening (SW-bedrijf), maar personen met een Wsw-indicatie konden onder begeleiding van het SW-bedrijf ook een arbeidscontract aangaan bij een door de gemeente gesubsidieerde reguliere werkgever.<sup>9</sup>

Per 1 januari 2015 is de Wsw gesloten voor nieuwe instroom. Nieuwe aanmeldingen voor de Wsw-regeling vallen onder de Participatiewet. Hierdoor hebben gemeenten meer verantwoordelijkheden en mogelijkheden gekregen om deze doelgroep te helpen. Strikt genomen gaat het hier dus niet om een voor de gemeente nieuwe doelgroep, maar eerder om een verandering van de gemeentelijke taken voor deze doelgroep (zie paragraaf 2-3). Voor Wsw'ers die vóór 2015 een vast dienstverband hadden, verandert er niets. Zij behouden hun baan en salaris. De Wsw zal door

<sup>4</sup> Rijksoverheid. *Participatiewet*. Verkregen op 28 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet>.

<sup>5</sup> Rijksoverheid. *Participatiewet: informatie voor gemeenten*. Verkregen op 28 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten>.

<sup>6</sup> Landelijke Cliëntenraad, ‘Nieuwe doelgroepen onder de Participatiewet’, Den Haag, december 2016, p. 4-5.

<sup>7</sup> Participatiewet, artikel 7, lid 1; Participatiewet, artikel 10, lid 1.

<sup>8</sup> UWV. *Participatiewet*. Verkregen op 16 januari 2019 van <https://www.uwv.nl/overuwv/pers/dossiers/participatiewet>.

<sup>9</sup> SEO economisch onderzoek, ‘Perspectief WSW onder de Participatiewet. Eerste rapportage december 2017’, Amsterdam, december 2017, p. 1-2.

natuurlijke uitstroom via pensionering, overlijden of de beëindiging van tijdelijke contracten geleidelijk worden afgebouwd.<sup>10</sup>

### 2-3 gemeentelijke taken

Gemeenten hebben de verplichting om mensen met een arbeidsbeperking die kunnen werken te begeleiden naar werk. Ten eerste kan het daarbij gaan om een garantiebaan bij een reguliere werkgever.<sup>11</sup> Ten tweede kan het gaan om beschut werk. Hieronder worden beide vormen toegelicht, alsmede de wettelijke taken die gemeenten in dezen hebben en de instrumenten die zij kunnen inzetten.

#### garantiebanen

Een garantiebaan is een baan bij een reguliere werkgever, bedoeld voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking die niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, maar bij wie van reguliere werkgevers wél kan worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen als zij (financieel) worden gecompenseerd voor de arbeidsbeperking.<sup>12</sup> Gemeenten kunnen hiervoor verschillende instrumenten inzetten, zoals een loonkostensubsidie, werkplekaanpassing, jobcoaching en een zogenoemde no-riskpolis.<sup>13</sup> Alleen mensen met een indicatie Banenafpraak kunnen aanspraak maken op een garantiebaan. Dit zijn mensen met een arbeidsbeperking die geregistreerd staan in het 'Doelgroepregister' van het UWV.

Gemeenten hebben op grond van de Participatiewet de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat inwoners die behoren tot de doelgroep van de banenafpraak, voor zover dit nog niet het geval is, geregistreerd worden in het Doelgroepregister. Voor het succes van de garantiebanen is het dus van groot belang dat gemeenten de doelgroep in beeld hebben en erin slagen om deze te bereiken. De gemeenten moeten de voorselectie doen en het UWV beoordeelt vervolgens middels een indicatie of iemand in aanmerking komt voor een garantiebaan. Bij een positief advies wordt de persoon ingeschreven in het Doelgroepregister. Als een arbeidsgehandicapte eenmaal geregistreerd is in dat register, dan heeft de gemeente vervolgens de taak om deze te bemiddelen naar werk en om de werkgever eventueel te ondersteunen door middel van een loonkostensubsidie en begeleiding/arbeidsondersteuning op de werkplek. De bemiddeling vindt plaats via het regionaal werkbedrijf, waarin sociale partners, het UWV en gemeenten samenwerken.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> SEO economisch onderzoek, 'Perspectief WSW onder de Participatiewet. Eerste rapportage december 2017', Amsterdam, december 2017, p. 1-2.

<sup>11</sup> Tweede Kamer der Staten-Generaal, brief 'Uitvoering en evaluatie Participatiewet', Den Haag, 8 december 2017, p. 2.

<sup>12</sup> Het gaat om mensen die onder de Participatiewet vallen en die geen wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mensen met een Wsw-indicatie (de voormalige Wsw-doelgroep begeleid werken), Wajongers met arbeidsvermogen (na 2015) en mensen met een Wiv-baan of ID-baan.

<sup>13</sup> Een loonkostensubsidie vergoedt het verschil tussen de loonwaarde van de werknemer en het wettelijk minimumloon. Hierdoor betaalt de werkgever alleen het gedeelte van het minimumloon dat de werknemer zelf kan verdienen. Afhankelijk van de loonwaarde van de werknemer kunnen gemeenten aan bedrijven een loonkostensubsidie verstrekken tot maximaal 70 procent van het wettelijk minimumloon. Gemeenten moeten zelf de loonwaarde van een werknemer vaststellen. Bron: Rijksoverheid, 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2006, p. 1-5. Een no-riskpolis biedt dekking tegen het risico van loondoorbetaling bij ziekte. Normaal gesproken moet een werkgever bij ziekte loon doorbetalen, maar voor een werknemers met een no-riskdekking die ziek wordt, ontvangt de werkgever een ziekte-uitkering van het UWV. Bron: Werkgevers Servicepunt Rijnmond, 'Informatieblad Garantiebanen voor jongeren', november 2018.

<sup>14</sup> Rijksoverheid. *Meer banen voor mensen met en arbeidsbeperking*. Verkregen op 29 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking>; Lesco, 'Stroomschema DGR UWV'.

In het sociaal akkoord van 11 april 2013 heeft het kabinet met werkgevers afgesproken dat er tot 2025 landelijk in totaal 125.000 garantiebanen moeten worden gerealiseerd, deels door het bedrijfsleven (100.000 banen) en deels door de overheden, waaronder gemeenten (25.000 banen). In deze context vervullen gemeenten dus ook een rol als werkgever. De banenafpraak is wettelijk vastgelegd in de wet Banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Als stok achter de deur bevat deze wet ook een uitgewerkte quotumregeling. Met deze quotumregeling krijgen werkgevers met minimaal 25 medewerkers de verplichting om een per jaar vastgesteld percentage mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Lukt dit niet, dan moeten zij het jaar daarna een boete betalen voor de niet vervulde plekken (de zogenoemde quotumheffing). Het quotum wordt pas geactiveerd als werkgevers de afgesproken aantallen in een jaar niet realiseren. In 2018 geldt er een quotum voor werkgevers bij de overheid, waaronder gemeenten.<sup>15</sup> In paragraaf 3-2 wordt toegelicht wat dit voor de gemeente Barendrecht betekent.

### **beschut werk**

Beschut werk is werk in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden.<sup>16</sup> Dit kan eenvoudig inpakwerk zijn, maar ook hoogwaardig productiewerk, zoals printplaten maken. Andere voorbeelden zijn werk in de groenvoorziening, schoonmaak of in de bakkerij.<sup>17</sup> De voorziening is bedoeld voor mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden arbeid kunnen verrichten. Het gaat dan om mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassing van de werkplek nodig hebben, dat niet van reguliere werkgevers mag worden verwacht dat zij deze mensen in dienst nemen, ook niet met extra voorzieningen van de gemeente of het UWV. Dit onderscheidt de doelgroep beschut werk van de doelgroep voor de banenafpraak. Gemeenten kunnen voor de financiering van beschut werk loonkostensubsidie inzetten.<sup>18</sup>

Bij de inrichting van beschut werk hebben gemeenten meerdere taken. Allereerst moeten zij ervoor zorgen dat de beschutte werkplekken er komen. Bij ministeriële regeling bepaalt het rijk jaarlijks per gemeente het aantal minimaal te realiseren beschutte werkplekken.<sup>19</sup> In deze aantallen is er rekening mee gehouden dat gemeenten de achterstand die in de jaren 2015 en 2016 is opgelopen in vijf jaar inlopen, zodat ze dan weer op schema liggen om op lange termijn landelijk 30.000

Verkregen op 29 januari 2019 van [https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20\(2\).pdf](https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20(2).pdf); Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Kennisdocument', Den Haag, voorjaar 2018.

<sup>15</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten. Kennisdocument', Den Haag, voorjaar 2018.

<sup>16</sup> Rijksoverheid, 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2016, p. 5; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', maart 2018, p. 3-5.

<sup>17</sup> Rijksoverheid. *Beschut werk: waar kan het?* Verkregen op 29 januari 2019 van <https://www.beschutaandebak.nl/over-beschut-werk/beschut-werk-waar-kan-het>.

<sup>18</sup> Rijksoverheid, 'Cliënten met een beperking – informatie voor gemeenten', 23 februari 2016, p. 5; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', maart 2018, p. 3-5, 21.

<sup>19</sup> Deze verplichting vervalt alleen op het moment dat UWV minder positieve adviezen beschut werk afgeeft dan dat er beschut werkplekken moeten worden gerealiseerd.

beschutte werkplekken te realiseren.<sup>20</sup> Gemeenten bepalen zelf op welke manier en waar zij beschutte werkplekken aanbieden. Dit kan bijvoorbeeld bij de bestaande sociale werkbedrijven, maar gemeenten kunnen er ook voor kiezen afspraken te maken met andere organisaties over de inrichting van beschutte werkplekken.<sup>21</sup>

Niet alleen zijn gemeenten verantwoordelijk voor het inrichten van beschutte werkplekken, zij moeten ook mensen waarvoor zij beschut werk willen inzetten bij het UWV voordragen voor een advies 'beschut werk'. Het is dus belangrijk dat gemeenten de doelgroep in beeld hebben. Sinds 1 januari 2017 kunnen personen die voor beschut werk in aanmerking willen komen overigens ook zelf een advies 'beschut werk' bij het UWV aanvragen, dus zonder tussenkomst van gemeenten. De uiteindelijke beoordeling vindt plaats door het UWV. Gemeenten zijn gebonden aan het advies van het UWV en sinds 2017 verplicht om personen met een positief advies een beschutte werkplek te bieden, zolang het aantal plekken zoals neergelegd in de ministeriële regeling nog niet is bereikt. Gemeenten kunnen in de verordening aangeven dat zij meer beschutte werkplekken willen realiseren, maar dit hoeft niet. Wel zijn zij verplicht om in de verordening vast te leggen welke wachtlijstvoorziening er wordt aangeboden als er in een jaar meer positieve adviezen worden afgegeven dan de gemeente aan beschutte werkplekken heeft gerealiseerd.<sup>22</sup>

Ook mensen met een uitkering van het UWV komen voor beschut werk in aanmerking als zij aan de criteria voldoen. Gemeenten zijn verplicht om ook voor die mensen beschut werk te realiseren. Voor een deel van deze mensen zijn gemeenten bovendien verplicht om een loonkostenvoorziening en overige voorzieningen, zoals jobcoaching, in te zetten.<sup>23</sup>

### 3 beleid Barendrecht

#### 3-1 beleidskader en verordening

De gemeente Barendrecht heeft het beleid voor de uitvoering van de Participatiewet in 2014 vastgelegd in het beleidskader Participatiewet 'Samenwerken aan werk'.<sup>24</sup> Het doel van de gemeente is om zoveel mogelijk mensen aan werk te helpen. Het centrale uitgangspunt hierbij is, conform de doelstelling van de Participatiewet, dat iedereen participeert naar vermogen. Verder streeft de gemeente er naar om inwoners zoveel mogelijk te helpen zich te ontwikkelen naar betaald werk in een reguliere

<sup>20</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument', maart 2018, p. 13. Bij de genoemde lange termijn-doelstelling gaat het over een termijn van tientallen jaren, namelijk om het jaar 2048.

<sup>21</sup> Rijksoverheid. *Beschut werk: waar kan dat?* Verkregen op 30 januari 2019 van <https://www.beschutaandebak.nl/over-beschut-werk/beschut-werk-waar-kan-het>.

<sup>22</sup> Rijksoverheid. *Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument*. Den Haag, maart 2018, p. 7-10, 14, 19; Rijksoverheid. *Clienten met een beperking – informatie voor gemeenten*. 23 februari 2016, p. 6; UWV stroomschema regelingen. Verkregen op 17 januari 2019 van [https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20\(2\).pdf](https://www.lecso.nl/file/52884/stroomschema%20DGR%20UWV%20(2).pdf).

<sup>23</sup> Beschut werk kan voor mensen met een Wajong-uitkering ingezet worden in combinatie met loonkostendispensatie verleend door het UWV. Gemeenten hoeven voor deze groep dus geen loonkostensubsidie en overige voorzieningen in te zetten. Voor mensen met een andere uitkering van het UWV (zoals, WAO/WIA) is loonkostendispensatie echter niet mogelijk. Voor deze groep moeten gemeenten dus eventueel wel voorzieningen, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching, treffen. Bron: Rijksoverheid. *Beschut werk in de Participatiewet. Kennisdocument*. Den Haag, maart 2018, p. 11.

<sup>24</sup> Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014.

werkomgeving (zo 'normaal' als mogelijk: bij 'gewone' werkgevers, met zo min mogelijk voorzieningen).<sup>25</sup>

Op 30 januari 2018 heeft de gemeenteraad van Barendrecht de 'Re-integratieverordening Participatiewet Barendrecht 2018' (hierna de verordening) vastgesteld, waarin algemene regels zijn neergelegd om inwoners aan het werk te helpen, onder meer over de voorziening beschut werk.<sup>26</sup> De gemeente heeft de regels nader uitgewerkt in de 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004'.<sup>27</sup>

### 3-2 regelingen nieuwe doelgroepen

Het in paragraaf 3-1 beschreven beleid van de gemeente Barendrecht omvat onder meer beleid om inwoners met een arbeidsbeperking aan een garantiebaan of beschut werk te helpen. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

#### garantiebanen

De gemeente Barendrecht heeft zich ten doel gesteld om als werkgever zelf garantiebanen te realiseren. In 2018 gold er voor overheidswerkgevers, waaronder gemeenten, een quotum van 1,93%.<sup>28</sup> Dit betekent dat gemeenten 1,93% van de eigen formatie beschikbaar moest stellen voor garantiebanen. Uitgangspunt van de gemeente Barendrecht is om niet te stoppen bij het bereiken van dit quotum en eventueel meer garantiebanen te realiseren.<sup>29</sup> Om de doelgroep in beeld te krijgen, wil de gemeente onder meer samenwerken met scholen voor praktijkonderwijs en speciaal onderwijs (PRO- en VSO-scholen). De taak om kandidaten te bemiddelen naar een garantiebaan bij een reguliere werkgever is voor de gemeente Barendrecht belegd bij werkgeversservicepunt BAR, onderdeel van het Werkgeversservicepunt Rijnmond, een samenwerkingsverband van regiogemeenten en het UWV.<sup>30</sup> Het Werkgeversservicepunt BAR faciliteert werkgevers bij het realiseren van het afgesproken aantal garantiebanen en het plaatsen van de kandidaten.<sup>31</sup>

#### beschut werk

Eind 2016 had de gemeente Barendrecht de voorziening beschut werk nog niet ingevuld.<sup>32</sup> In het rapport 'Twee jaar Participatiewet' is aangegeven dat de gemeente in 2017 beschut werk daadwerkelijk zou gaan inrichten.<sup>33</sup> Dit is ook gebeurd. Voor de uitvoering van beschut werk werkt de gemeente samen met leerwerkbedrijven en dagbestedingsorganisaties, waaronder Smile in Alblasterdam, SDW Rotterdam en Antes in Albrandswaard. Ook is bemiddeling op maat mogelijk.<sup>34</sup> In het najaar van

<sup>25</sup> Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014; Gemeente Barendrecht, notitie 'Twee jaar Participatiewet', november 2016, p. 3; Gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018, p. 6.

<sup>26</sup> Gemeenteraad Barendrecht, 'raadsbesluit beschut werk', 30 januari 2018.

<sup>27</sup> Gemeente Barendrecht, 'Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004', februari 2018.

<sup>28</sup> Rijksoverheid. *Quotumregeling voor werkgevers*. Verkregen op 30 januari 2019 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/meer-banen-mensen-arbeidsbeperking/quotumregeling-voor-overheidswerkgevers>.

<sup>29</sup> Gemeente Barendrecht, 'Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk', april 2014, p. 14.

<sup>30</sup> Gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018, p. 8.

<sup>31</sup> 'Intentieverklaring tot samenwerking Regionaal Werkbedrijf', Spijkenisse, 4 december 2014.

<sup>32</sup> Gemeente Barendrecht, 'Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017', januari 2018, p. 9.

<sup>33</sup> Gemeente Barendrecht, 'Twee jaar Participatiewet', november 2016, p. 12.

<sup>34</sup> Interview met ambtenaar.



2017 heeft de gemeente vervolgens enkele publiciteitsacties opgestart, waarna in het voorjaar van 2018 ook enkele ‘vindplaatsen’ zijn bezocht om de doelgroep te bereiken, zoals PRO- en VSO-scholen en Delta.<sup>35</sup> Als gevolg van nieuwe landelijke wetgeving rond het aanbieden van Beschut werk in 2017 heeft de gemeenteraad op 30 januari 2018 de verordening aangepast.<sup>36</sup> Hierin is nu onder meer geregeld dat de gemeente een hoger aantal dienstbetrekkingen mag realiseren dan op grond van de ministeriële regeling is bepaal. De gemeente heeft ervoor gekozen om elke persoon die een indicatie beschut werk heeft gekregen een arbeidsplaats aan te bieden.<sup>37</sup>

#### **beleid niet-uitkeringsgerechtigden**

Van oudsher zijn veel gemeenten terughoudend in het bieden van dienstverlening aan ‘nuggers’ en investeren zij meer in het aan werk helpen van uitkeringsgerechtigden. De gemeente Barendrecht hanteert het uitgangspunt dat er enkel hulp geboden wordt aan ‘nuggers’ wanneer zij hier om vragen en de persoon minimaal 12 uur per week inzetbaar is. Daarbij kunnen de in de vorige paragraaf genoemde voorzieningen worden ingezet.<sup>38</sup> In het beleidskader Participatiewet ‘Samenwerken aan werk’, staat dat de gemeente geen actief beleid gaat voeren om ‘nuggers’ op te sporen.<sup>39</sup> Echter voor ‘nuggers’ met een arbeidsbeperking wil de gemeente wel actief beleid voeren. Deze groep bestaat voornamelijk uit voormalig Wajongeren. Omdat zij vaak nog bij hun ouders wonen, hebben zij geen recht op een uitkering op grond van de Participatiewet. Wel hebben zij veelal behoefte aan ondersteuning bij het vinden van werk. Als zij geen werk vinden, hebben zij vanaf de leeftijd van 27 jaar recht op een uitkering. De gemeente verwacht dat deze groep op de lange termijn zelfs de grootste doelgroep van het klantenbestand van de gemeente in het kader van de Participatiewet zal vormen. Om deze redenen wil de gemeente deze groep al op jonge leeftijd actief bereiken, onder meer via PRO- en VSO-scholen, zorg en justitiële instellingen, en helpen bij het vinden van een garantiebaan of beschut werk. De gemeente heeft hier geen meetbare doelstelling aan verbonden.<sup>40</sup>

### **3-3 ambtelijke organisatie en bestuurlijke verantwoordelijkheid**

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de implementatie van de Participatiewet ligt bij de wethouder Financiën en grondbedrijf, sociale zaken, vluchtelingen en sport. De ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij het domein Maatschappij van de BAR-organisatie.

### **3-4 financiële context**

Voor het bekostigen van de uitkeringen die de gemeente in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 verstrekt en de inzet van loonkostensubsidie ontvangt de gemeente van het rijk een gebundelde uitkering, het zogenoemde BUIG-

<sup>35</sup> Gemeente Barendrecht, ‘Voorjaarsnota 2019. Inclusief 1<sup>e</sup> tussenrapportage 2018’, 17 oktober 2018, p. 46.

<sup>36</sup> Gemeenteraad Barendrecht, ‘raadsbesluit beschut werk’, 30 januari 2018; Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018.

<sup>37</sup> Gemeente Barendrecht, ‘Uitvoeringsregels 2018 re-integratie en tegenprestatie participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz 2004’, februari 2018, p. 21-22.

<sup>38</sup> Gemeente Barendrecht, ‘Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017’, januari 2018, p. 11.

<sup>39</sup> Gemeente Barendrecht, ‘Beleidskader Participatiewet. Samenwerken aan werk’, april 2014, p. 12.

<sup>40</sup> Gemeente Barendrecht, ‘notitie Twee jaar Participatiewet’, november 2016, p. 24-25; Gemeente Barendrecht, ‘Onderzoek Participatiewet Barendrecht 2017’, januari 2018, p. 11, 16; Interview met ambtenaar.



budget. De re-integratie en begeleiding van nieuwe doelgroepen en de uitvoering van de Wsw wordt gefinancierd vanuit een door het rijk verstrekt Participatiebudget.<sup>41</sup>

## 4 doel- en vraagstelling

### doelstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer:

- te beoordelen in hoeverre de gemeente inwoners met een (arbeids)beperking bereikt;
- te beoordelen in hoeverre de gemeente erin slaagt om deze inwoners aan beschut werk of een garantiebaan te helpen.

### vraagstelling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*Slaagt de gemeente er voldoende in om inwoners met een (arbeids)beperking te bereiken en aan beschut werk of een garantiebaan te helpen?*

### onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen

#### over bereik

- 1 Heeft de gemeente voldoende inzicht in de doelgroep inwoners met een (arbeids)beperking?
- 2 Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een (arbeids)beperking te bereiken?
- 3 In hoeverre bereikt het beleid inwoners met een (arbeids)beperking?

#### over resultaten

- 4 Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een (arbeids)beperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen?
- 5 In hoeverre draagt het beleid eraan bij dat inwoners met een (arbeids)beperking duurzaam aan beschut werk of een garantiebaan komen?

## 5 onderzoeksapproach en afbakening

### 5-1 aanpak

#### interviews

De rekenkamer zal in ieder geval interviews houden met ambtenaren van de BAR-organisatie die op beleidsniveau betrokken zijn bij het beleid om inwoners met een (arbeids)beperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen (hierna: het beleid). De rekenkamer zal daarnaast ook interviews houden met andere betrokken of voor het beleid relevante partijen binnen en buiten de gemeentelijke organisatie. Vooralsnog wordt daarbij gedacht aan:

<sup>41</sup> Divosa. Overzicht financiën gemeenten. Verkregen op 30 januari 2019 van <https://www.divosa.nl/onderwerpen/overzicht-financien-gemeenten>; Divosa. Gebundelde uitkering (BUIG). Verkregen op 30 januari 2019 van <https://www.divosa.nl/onderwerpen/gebundelde-uitkering-buig>; Divosa, Participatiebudget. Verkregen op 30 januari 2018 van <https://www.divosa.nl/onderwerpen/participatiebudget>.



- medewerkers van gemeente en/of UWV die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan consultants Werk en Inkomen van de gemeente, medewerkers van het Werkgeversservicepunt BAR;
- organisaties waarmee de gemeente wil samenwerken voor het realiseren van beschut werk, zoals sociale werkbedrijven en leerwerkbedrijven;
- werkgevers voor wie het Werkgeversservicepunt BAR heeft bemiddeld voor plaatsing van inwoners van Barendrecht in een garantiebaan;
- vertegenwoordigers van instellingen en/of maatschappelijke organisaties die inzicht kunnen bieden in omvang en samenstelling van (delen van) de doelgroep in Barendrecht, zoals woonvoorzieningen, zorg- en welzijnsinstellingen, justitiële jeugdinstanties scholen voor praktijkonderwijs (PRO) en voortgezet speciaal onderwijs (VSO), en de WMO-raad.

#### **documentstudie**

De rekenkamer zal in ieder geval de volgende documenten bestuderen:

- documenten die inzicht geven in het gemeentelijk beleid met betrekking tot de Participatiewet zoals de Re-integratieverordening Participatiewet Barendrecht en het gemeentelijk beleidskader Samenwerken aan Werk;
- relevante nationale regelgeving en beleid;
- uitkomsten van eerdere onderzoeken, zoals het onderzoek Participatiewet 2017 van de afdeling Concerncontrol van de BAR-organisatie.

#### **analyse rapportages**

De rekenkamer zal naar verwachting in ieder geval de volgende rapportages raadplegen:

- rapportages en andere gegevens die inzicht geven in de omvang van de doelgroep, zoals gegevens van het CBS, het UWV en registraties van de gemeente zelf;
- gemeentelijke rapportages die inzicht geven in de resultaten van het beleid, zoals de notitie Twee jaar Participatiewet uit 2016 en de periodieke bestuursrapportages Sociaal Domein van de gemeente.

### **5-2 normen**

Hieronder is voor elke onderzoeksvraag aangegeven of, en zo ja welke, normen de rekenkamer zal hanteren bij het beantwoorden ervan. Wanneer hiervoor aanleiding is, zullen normen in de loop van het onderzoek worden aangevuld en/of aangescherpt.

1. *Heeft de gemeente voldoende inzicht in de doelgroep inwoners met een (arbeids)beperking??*
  - De gemeente heeft inzicht in de omvang van de doelgroep.
  - De gemeente heeft inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van de doelgroep met betrekking tot het verrichten van (beschut) werk.
2. *Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een (arbeids)beperking te bereiken?*
  - De gemeente heeft adequate maatregelen genomen om met de doelgroep in contact te komen.
  - De gemeente heeft een adequate voorselectie gedaan om te bepalen welke inwoners uit de doelgroep worden voorgedragen bij het UWV voor een indicatie voor beschut werk of een garantiebaan.
  - De gemeente heeft adequate maatregelen genomen om inwoners uit de doelgroep bij het UWV voor te dragen voor een indicatie voor beschut werk of een garantiebaan.



3. *In hoeverre bereikt het beleid inwoners met een (arbeids)beperking??*

Voor de beantwoording van deze vraag hanteert de rekenkamer geen normen, maar zal worden geanalyseerd in hoeverre het de gemeente is gelukt om met inwoners uit de doelgroep in contact te komen en hen bij het UWV voor te dragen voor een indicatie voor beschut werk of een garantiebaan en hoe dit zich verhoudt tot de totale omvang van de doelgroep in Barendrecht.

4. *Voert de gemeente adequaat beleid om inwoners met een (arbeids)beperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen?*

- De gemeente heeft zelf als werkgever voldoende beschutte werkplekken en garantiebanen gerealiseerd voor de betreffende inwoners.
- De gemeente bewerkstelligt dat zij zelf of het regionaal werkbedrijf voldoende bemiddelt om inwoners die hiervoor in aanmerking komen in een beschutte werkplek of een garantiebaan te plaatsen, bij de gemeente of bij een andere werkgever.
- De gemeente zorgt dat er voldoende begeleiding en/of arbeidsondersteuning beschikbaar is voor inwoners met een (arbeids)beperking.
- De gemeente zet voldoende loonkostensubsidie in voor inwoners voor wie dit nodig is om hen te plaatsen in beschut werk of een garantiebaan.
- De gemeente heeft adequate afspraken gemaakt met samenwerkingspartners zoals het UWV, het Werkgeversservicepunt BAR, sociale werkbedrijven, andere werkgevers en andere relevante partijen over de taken die moeten worden uitgevoerd om te bewerkstelligen dat inwoners uit de doelgroep aan beschut werk of een garantiebaan worden geholpen.
- De gemeente heeft een voorziening getroffen voor inwoners met een (arbeids)beperking voor wie nog geen beschut werkplek beschikbaar is.
- De gemeente heeft voldoende financiële middelen begroot om inwoners aan beschut werk of een garantiebaan te helpen.
- De maatregelen die de gemeente neemt om inwoners met een (arbeids)beperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen, sluiten aan bij de beperkingen en mogelijkheden van de doelgroep.

5. *In hoeverre draagt het beleid eraan bij dat inwoners met een (arbeids)beperking duurzaam aan beschut werk of een garantiebaan komen?*

Voor deze analyse hanteert de rekenkamer geen normen, maar zal aan de hand van beschikbare registraties worden geanalyseerd hoeveel inwoners beschut werk hebben of een garantiebaan. In hoeverre zij dit werk hebben dankzij het beleid van de gemeente en hoe die aantallen werkenden zich verhouden tot de totale omvang van de doelgroep in Barendrecht. Om inzicht te krijgen in het aantal inwoners met een (arbeids)beperking en hun behoeften en mogelijkheden, zal de rekenkamer informatie verzamelen bij organisaties die beroepsmatig of maatschappelijk betrokken zijn bij inwoners met een beperking.

**5-3 afbakening**

Met betrekking tot de afbakening van dit onderzoek zijn de volgende punten relevant:

- Het onderzoek beperkt zich tot de opgave van de gemeente om mensen met een (arbeids)beperking aan beschut werk of een garantiebaan te helpen. Andere taken die de gemeente heeft op grond van de Participatiewet blijven buiten beschouwing. Zo vallen gemeentelijke maatregelen om uitkeringsgerechtigden die in staat zijn minimaal het minimumloon te verdienen te ondersteunen bij het vinden van werk, buiten de scope van het onderzoek.



- Bij het te onderzoeken beleidsterrein zijn meerdere partijen betrokken, met ieder hun eigen taken en verantwoordelijkheden. Zo is het realiseren van garantiebannen niet alleen een taak van gemeenten, maar ook van private bedrijven. Verder is het UWV (en dus niet de gemeente) verantwoordelijk om gedeeltelijk arbeidsongeschikte inwoners die vóór 2015 al een Wajong-uitkering ontvingen aan een garantiebaan te helpen. De focus van dit onderzoek ligt op de taken waarvoor de gemeente verantwoordelijk is.
- In de arbeidsrechtelijke positie van inwoners die al vóór 2015 met een vaste aanstelling in de sociale werkvoorziening (Wsw) werkten, is daarna niets veranderd. Zij hebben werk in de sociale werkvoorziening behouden. Deze groep valt daarom buiten de reikwijdte van het onderzoek.

## **6 organisatie en planning**

### **6-1 organisatie**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoeksteam bestaande uit:

- Sabine van der Grefit;
- Kees de Waijer (projectleider).

### **6-2 planning**

De uitvoering van het onderzoek zal in februari 2019 starten. De bevindingen uit het onderzoek worden in een concept nota van bevindingen vastgelegd. De rekenkamer stelt de gemeente in de gelegenheid op deze bevindingen te reageren door de concept nota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor aan te bieden. Na verwerking van de ambtelijke reactie stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan het college van B en W worden voorgelegd. De reactie van het college van B en W wordt samen met het nawoord van de rekenkamer in het definitieve rapport opgenomen. Dit zal naar verwachting medio 2019 aan de raad worden aangeboden.

## **7 privacy**

In dit onderzoek worden geen persoonsgegevens verwerkt, anders dan gegevens van medewerkers van de gemeente en organisaties zonder welke de rekenkamer het onderzoek niet zou kunnen uitvoeren. De gegevens van deze medewerkers zullen beperkt zijn tot hun naam, functie en zakelijke contactgegevens en conform de bepalingen van de AVG en het daarop gebaseerde privacybeleid van de rekenkamer (zie verschillende documenten op [www.rekenkamer.rotterdam.nl](http://www.rekenkamer.rotterdam.nl)) verwerkt worden. In het onderzoek worden naar verwachting geen bijzondere persoonsgegevens verwerkt.