

Participatieladder

MEEDOEN GEMETEN

*Eric Dorscheidt
Fedor Heida*



Colofon

Samenstelling Eric Dorscheidt en Fedor Heida

Schrijvers Hanneke Bakker, Paul van Tongeren, Inge Wellecome

Ontwerp Baron von Fontheusen (Jacques Le Bailly) en Dimdim (Dimitry de Bruin)

Illustraties Dimdim (Dimitry de Bruin)

Deze uitgave is een coproductie van VNG en BMC Stimulansz



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten



BMC | advies
management

Participatieladder

MEEDOEN GEMETEN

Eric Dorscheidt

Fedor Heida

VOORWOORD

Zodra de plannen van het kabinet voor de vorming van een participatiebudget duidelijk vorm begonnen te krijgen hebben een aantal gemeenten en de VNG de koppen bij elkaar gestoken. Als de opdracht van zo'n budget *het bevorderen van de participatie van de bevolking* is, hoe kunnen wij daar dan als gemeenten mee omspringen? Hoe kunnen we de integratie bevorderen van wat nu twee of drie afdelingen en beleidsterreinen zijn? Gemeenten waren het met het Rijk eens dat re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie allemaal tot doel hebben om de maatschappelijke participatie van burgers, het meedoen, te bevorderen. Het zijn immers allemaal instrumenten om die participatie te vergroten. Maar hoe kregen we de drie 'zuilen' zo ver om over hun schaduw heen te springen en tot een gezamenlijk doel als streven naar participatie te komen?

Besloten werd dat we als gemeenten de uitdaging om participatie te bevorderen aannamen. Om niet in een welles-nietes spel terecht te komen over gemeentelijke prestaties op het nieuw samengevoegde beleidsterrein moest vervolgens een manier ontwikkeld worden om participatie te meten en één taal om erover te spreken. Vanaf het begin stond vast dat daarin plaats moest zijn voor de elementen inburgering en educatie die voor bepaalde groepen onmisbare bouwstenen bieden om tot duurzame maatschappelijke participatie te komen. Hoewel de resultaten op zich (het behalen van een inburgeringsdiploma of een deelcertificaat) geen stijging van participatie signaleren is wel duidelijk dat de vaardigheden die zulke diploma's representeren essentieel zijn om tot zo groot mogelijke participatie te komen. Niet voor niets maken componenten van inburgering en educatie al sinds jaar en dag deel uit van re-integratietrajecten.

Met ondersteuning van Regioplan gingen twaalf gemeenten en de VNG aan de slag om een instrument te ontwikkelen waarmee de participatie van (groepen) burgers en de ontwikkeling daarvan in kaart kan worden gebracht. Voorwaarden waren dat het instrument voor alle niveaus in gemeenten (van klantmanager tot raadslid) inzichtelijk en betekenisvol moest zijn, dat het eenvoudig toepasbaar moest zijn en dat het tot voor gemeenten vergelijkbare gegevens moest leiden. Deze voorwaarden leidden als vanzelf tot een behoorlijk hoog niveau van generalisatie. Gedurende de ontwikkeling werden nog vier belangrijke keuzes gemaakt: Ten eerste werd, na gesprekken met beleidsmakers en politici een common opinion in het beleidsveld vastgesteld dat arbeidsparticipatie als hoogste vorm van participatie geldt.

Verder werd besloten dat de Participatieladder de daadwerkelijke participatie van een burger op een bepaald moment moet meten. Daaruit vloeit voort dat de ladder dus *outcome* meet in plaats van *output*. En ten slotte kozen we ervoor om het groeipotentieel van de burger op de Participatieladder op te nemen in het instrument.

Na een korte pilotperiode in zes gemeenten was een groep van 20 gemeenten en intergemeentelijke sociale diensten (ISD's) zo enthousiast dat zij als koplopers direct aan de slag gingen met de invoering van het instrument. Met ondersteuning van wat inmiddels het *projectteam Participatieladder* was geworden, tijdelijk aangevuld met procesmanagers van BMC en Stimulansz, zijn zij de eerste gemeenten die met de Participatieladder werken. Het enthousiasme voor het instrument was zo groot dat inmiddels een tweede groep van 50 gemeenten of ISD's met steun en adviezen van de projectgroep en van de 20 koplopers aan de slag is met (voorbereiding van) het invoeren van de Participatieladder. Dat zijn 102 gemeenten, waaronder 26 van de grootste 36, die samen ruwweg 80% van de Nederlandse bevolking binnen hun grenzen hebben.

Het instrument bewijst zich dus en het groeit nog steeds. Om dit succes te bevestigen en bevorderen brengen wij deze publicatie uit, ter gelegenheid van het landelijk congres 'de Participatieladder'. Op deze plaats willen wij graag de Ministers van Wonen Wijken en Integratie (vanuit de voorbereidingstrajecten participatiebudget) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (vanuit 'Erop af; Doen en Delen!') bedanken voor hun financiële bijdragen zonder welke de ontwikkeling en implementatie van de Participatieladder niet mogelijk was geweest. Ook willen wij de ontelbare gemeenteambtenaren op alle niveaus bedanken die de afgelopen twee jaar constructief en kritisch hebben meegedacht en hun tijd en energie hebben gestoken in de verspreiding en verbetering van de Participatieladder. Speciale dank gaat daarbij uit naar Ingrid van Dinteren, Marije van Dodeweerd, Peter Koppe en Jelle Metz die als lid van het projectteam een onmisbare bijdrage hebben geleverd.

Wat betreft de totstandkoming van deze publicatie spreken wij graag onze waardering uit voor de prettige samenwerking met de schrijvers en interviewers van BMC en Stimulansz. Wij zijn tot slot bijzonder veel dank verschuldigd aan de 16 kopstukken uit alle geledingen die ons een stuk van hun tijd en inzicht hebben geschonken. De lijst van geïnterviewden is als bijlage achter in dit boekje terug te vinden. Wij hopen dat u door dit boekje de Participatieladder nog beter leert kennen en gemotiveerd wordt om met de Participatieladder te gaan of blijven werken. Want juist in deze tijden van bezuinigingen en ombuigingen is het belangrijk dat we transparant (kunnen) zijn over onze resultaten en daarmee het nut van de participatie-instrumenten die gemeenten inzetten!

De projectleiders

Peter Budel

Fedor Heida

Inhoudsopgave

<i>Inleiding</i>	9
Deel 1 <i>Meedoen Meten</i>	12
Hoofdstuk 1 <i>Context</i>	15
Hoofdstuk 2 <i>Het Instrument Participatieladder</i>	21
Hoofdstuk 3 <i>Kenmerken en functies</i>	25
Hoofdstuk 4 <i>Ervaringen met het eerste gebruik in koplopergemeenten</i>	35
Deel 2 <i>Meer Mogelijkheden</i>	46
Hoofdstuk 5 <i>Verbreiding</i>	49
Hoofdstuk 6 <i>De Participatieladder en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)</i>	57
Hoofdstuk 7 <i>De toekomst</i>	69
Hoofdstuk 8 <i>Slotbeschouwing en toekomst</i>	75
<i>Bijlagen</i>	79

INLEIDING

Een aanzienlijke groep mensen in Nederland kan, in onze kennisgebaseerde en op dienstverlening georiënteerde samenleving, de meerderheid niet bijhouden. Deze mensen vallen buiten de boot, of lopen het risico daarop. Dat kan zijn omdat ze op een bepaald punt in hun levensloop de aansluiting hebben verloren of omdat ze van jongs af aan voor gesloten deuren hebben gestaan. Het is in ieder geval lang niet altijd hun 'eigen schuld'.

In 2008 besloot het toenmalige kabinet tot bundeling van de gemeentelijke budgetten voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie. De Wet participatiebudget, ingegaan op 1 januari 2009, stimuleert het maken van integrale beleidskeuzes en vergemakkelijkt het leveren van maatwerk aan (groepen) kwetsbare burgers door gemeenten.

Er is, tegelijk met het bundelen van steeds meer regelingen om integrale inzet mogelijk te maken, ook een maatschappelijke en politieke wens om meer inzicht te krijgen in de effecten en resultaten van de re-integratie en inburgeringsinspanningen van gemeenten. Deze vraag wordt zowel gehoord vanuit zowel de Ministeries en de Tweede Kamer als vanuit de Colleges en Raden van afzonderlijke gemeenten. Door het participatieniveau van burgers die een voorziening uit een participatiebudget ontvangen te meten, en de ontwikkeling daarin zichtbaar te maken kunnen

gemeenten transparantie bieden. De roep om zichtbare resultaten past in een bredere maatschappelijke ontwikkeling waarbij op alle terreinen de vraag naar het maatschappelijk rendement van de inzet van publieke middelen steeds explicieter wordt gesteld. Dit komt duidelijk naar voren bij de discussie over de effectiviteit van re-integratie-inspanningen. 'Re-integratietrajecten zijn duur maar weinig effectief' is een veel gehoorde uitspraak. Maar klopt dit beeld ook met de werkelijkheid? En wat zijn de mogelijkheden om wél inzicht te bieden in de effecten van participatiebeleid en -instrumenten. Om antwoord te kunnen geven op deze vragen is in 2009 de Participatieladder ontwikkeld. Dit instrument draagt bij aan het geven van gefundeerde en onderbouwde antwoorden op vragen over de effectiviteit en de resultaten van de inzet van publieke middelen. In dit geval het participatiebudget.

Gemeenten die werken met de Participatieladder kiezen er, vanuit de overtuiging dat de inzet van participatie-instrumenten nut en effect heeft, voor om de resultaten van hun beleid voor zichzelf zichtbaar te maken. Zij werken daarbij nadrukkelijk met resultaten in de vorm van outcome in plaats van outputresultaten. Het meten van de effecten van beleid geeft immers meer inzicht dan het meten van de ingezette instrumenten zelf. Ze vinden de vraag of iemand daadwerkelijk meer gaat participeren interessanter dan de vraag of hij of zij een traject volgt of een certificaat haalt.

Waarom dit boek?

In deze publicatie doen we verslag van de opbrengsten van de periode waarin de koplopers het gebruik van de Participatieladder in de uitvoeringspraktijk hebben ingevoerd. De ervaringen die gemeenten hebben opgedaan met het gebruik van de Participatieladder zijn positief. De naamsbekendheid van de Participatieladder is in de twee jaar van zijn bestaan enorm gegroeid, maar te vaak wordt nog alleen naar de treden gekeken omdat deze een heldere indeling van de klanten van de Sociale Dienst biedt. De Participatieladder is meer dan deze zes treden. Zijn gegevensset biedt meer informatie en de mogelijkheden, inzichten en effecten die werken met de Participatieladder biedt zijn veel omvangrijker.

Dit boekje is bedoeld om een breder publiek te informeren over de mogelijkheden die de Participatieladder biedt. Wij willen de mogelijkheden over het voetlicht brengen van de ladder voor het tonen van resultaten die gemeenten en uitvoeringsorganisaties met de inzet van participatiebevorderende instrumenten bereiken. Het gaat daarbij zowel om meetbare resultaten voor individuele- en groepen klanten als om inzicht in de maatschappelijke effecten die door die resultaten, en dus door het beleid teweeg worden gebracht.

Verder onderzoeken we of een breder bereik van het instrument op andere beleids-terreinen mogelijk en wenselijk is. We geven daarbij nadrukkelijk een aanzet naar het verbreden van de Participatieladder in de richting van Welzijn sbeleid en de opdrachten ter bevordering van participatie zoals die in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning aan gemeenten worden voorgelegd.

DEEL 1

MEEDOEN METEN

In dit deel beschrijven we de relevante omgeving waarin de Participatieladder functioneert. Verder maakt u kennis met het instrument Participatieladder aan de hand van de drie belangrijkste kenmerken en een aantal vlakken waar het instrument directe resultaten kan bieden. Ten slotte schetsen we in dit deel de eerste ervaringen die zijn opgedaan met het gebruik van het instrument.



HOOFDSTUK 1

CONTEXT

Om de ontwikkeling en het gebruik van de Participatieladder in het juiste perspectief te plaatsen schetsen we in grote lijnen en puntsgewijs de maatschappelijke, politieke en economische omstandigheden waarbinnen de ladder zich anno 2010 beweegt.

Participatie op de arbeidsmarkt

Op het terrein van werk en inkomen zijn de afgelopen jaren goede prestaties geleverd als het gaat om het vergroten van de arbeidsparticipatie. De bruto arbeidsparticipatie is gestegen van 58,7% in 1996 naar 67,5% in 2008. Dat deze participatie als gevolg van de recessie iets daalt, is niet verwonderlijk. De aanstaande vergrijzing op de arbeidsmarkt zet deze getallen verder onder druk. Door de, daarmee samenhangende, te verwachten tekorten op de arbeidsmarkt is op termijn iedereen nodig en zal de arbeidsparticipatie van de beroepsbevolking (netto-arbeidsparticipatie) mogelijk juist weer toenemen.

Sommige groepen lopen het risico niet te kunnen profiteren van deze toename. Zo is de langdurige werkloosheid van 89.000 in 2001 gestegen tot 144.000 in 2007. Het gaat daarbij vooral om ouderen, mensen met een slechte gezondheid, allochtonen en laagopgeleiden. Voor deze groepen is de afstand tot de arbeidsmarkt de afgelopen tijd vaak alleen maar groter geworden. Participatie in de vorm van betaalde arbeid is voor deze groepen steeds verder uit zicht geraakt. Ook voor hen geldt echter dat een bijdrage naar vermogen nodig zal zijn om de economie en de samenleving draaiende te houden.

Crisis in overheidsfinanciën

De huidige opbouw van de verzorgingsstaat loopt tegen zijn eigen grenzen op. De recessie heeft de overheidsfinanciën op zijn kop gezet. Dit biedt kansen voor een nieuwe inrichting en nieuwe mogelijkheden om participatie te bevorderen. Als gevolg van de recessie en de daaruit voortvloeiende bezuinigingen wordt de vraag naar te realiseren -maatschappelijke-effecten steeds groter.

Het vorige kabinet heeft zogenaamde 'brede heroverwegingen' voor mogelijke bezuinigingen in kaart gebracht. Een belangrijke mogelijkheid die daaruit voortkwam is bezuiniging op de re-integratiemiddelen in de Wet werk en bijstand (Wwb) die als het zogenaamde Werkdeel onderdeel zijn van het participatiebudget. De bedragen die daarbij worden genoemd variëren van 250 tot 500 miljoen euro, ofwel van 13,5 tot 27 procent. Het gebrek aan meet- en zichtbare resultaten van de uitgaven voor participatiebevordering heeft het participatiebudget ongetwijfeld parten gespeeld in de totstandkoming van deze voorstellen. De Participatieladder heeft het zichtbaar maken van deze resultaten als belangrijkste doel.

De dreigende forse bezuiniging zal echter hoe dan ook moeten leiden tot keuzes op decentraal niveau voor wie de schaarse middelen moeten worden ingezet.

Leonard Geluk Voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland

Over bezuinigingen

'Het politieke debat de komende tijd zal gaan over de verzorgingsstaat. Bij het nadenken over de verzorgingsstaat gaat het over de lange termijn en niet de korte termijn. De kern van de verzorgingsstaat van de toekomst moet zijn: participatie. De verzorgingsstaat is er niet voor pappen en nathouden maar om een trampoline naar werk te zijn. Het is cruciaal dat bij alle bezuinigingen op de verzorgingsstaat en de sociale zekerheid het belang van participatie leidend is. Op het moment dat je het hebt over bezuinigingen op het gebied van sociale zekerheid dan zou je moeten kiezen voor meer aandacht voor participatie.'

Lokale keuzes in decentrale wetgeving

Gemeentebestuurders staan dus hoe dan ook voor scherpe keuzes. Een voorbeeld: de groep in de bijstandbestanden die zonder substantiële re-integratieondersteuning niet aan het werk komt wordt door deskundigen geschat op tussen de 100.000 en 200.000. Als wordt gekozen om niet of veel minder te investeren in deze zogenaamde kansarmen lopen we het risico dat zij van kansarm definitief kansloos worden. Wel in hen investeren betekent minder middelen voor ondersteuning van kansrijkeren die wellicht in korte termijn terug naar de arbeidsmarkt kunnen worden gebracht.

Deze keuzes hebben betrekking op de beslissing voor welke groepen de beschikbare participatiemiddelen worden ingezet. Het nemen van dergelijke beslissingen vergt een duidelijk antwoord op de vraag wat het maatschappelijke effect van de ingezette publieke middelen is en welke invloed dat zal hebben op de keuzes in de toekomst. De Participatieladder kan een kader bieden om de gevolgen van keuzes in maatschappelijk effect uit te drukken en in beeld te brengen.

Over slimme arrangementen

‘De gemeenten gaan over een breed scala van zaken, in een soort ongedeeld complex. De vraag is hoe ze gaan prioriteren als het minder zou worden. Ik denk dat het maken van slimme arrangementen belangrijker wordt. Dus slim combineren, ook in het kader van mensen naar een hogere trede op de Participatieladder brengen. Dat zou de strategie moeten zijn.

Wat MBO-scholen doen is educatie, volwasseneneducatie, inburgering enzovoort. Je zou kunnen kijken of je tot arrangementen kunt komen waarbij je het onderwijs aan kwetsbaren combineert met de contacten die scholen hebben met de arbeidsmarkt.

Dat zou de meerwaarde kunnen zijn van duurzaam zaken doen met ROC's. Als je alleen maar inkoopt bij een taalaanbieder of bij een privaat opleidingsinstituut, mis je de link met de arbeidsmarkt.’

Verhouding overheid – burger

Participatie staat centraal in een wezenlijke verandering van de samenleving: de overgang van verzorgingsstaat (de overheid zorgt voor wie dat nodig heeft) naar participatiemaatschappij (iedereen doet mee naar vermogen). Het nieuwe uitgangspunt is wat iemand nog wel kan. Deze overgang naar een samenleving waarin de burger centraal staat is ingrijpend en omvangrijk en hiermee doet de overheid ook nadrukkelijk een beroep op het zelforganiserend vermogen van de burger. Het zorgt zo voor nieuwe verhoudingen tussen overheid, maatschappelijke organisaties en burgers. Het betekent ook een nieuwe opgave voor de overheid. Namelijk om de zelforganisatie van burgers (lees: hun eigen kracht) en hun omgeving te ondersteunen en te faciliteren. Deze opgave is terug te zien in tal van bewegingen zoals 'de klant centraal', 'de kanteling' en 'persoonsgebonden budgetten' Hierin is de beweging van de Overheid zichtbaar waar zij probeert de keuzevrijheid van de klant te bevorderen en zich als dienstverlener in eerste instantie terughoudend, maar actief wanneer nodig, op te stellen.

Transparantie en beleidsinformatie

Op expliciet verzoek van de Tweede Kamer om zichtbare resultaten met de inzet van het werkdeel WWB vraagt het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de Statistiek Re-integratie door Gemeenten (SRG) als beleidsinformatie uit bij gemeenten. De SRG meet aantallen ingezette re-integratievoorzieningen en is daarmee een outputgebaseerd instrument. Daarnaast wordt de SRG alleen uitgevraagd voor klanten voor wie gemeenten een re-integratievoorziening inzetten. De beleidsvrijheid bij het aanleveren van SRG gegevens en de relatief goede aansluiting van de ladders (ondanks het basale verschil tussen

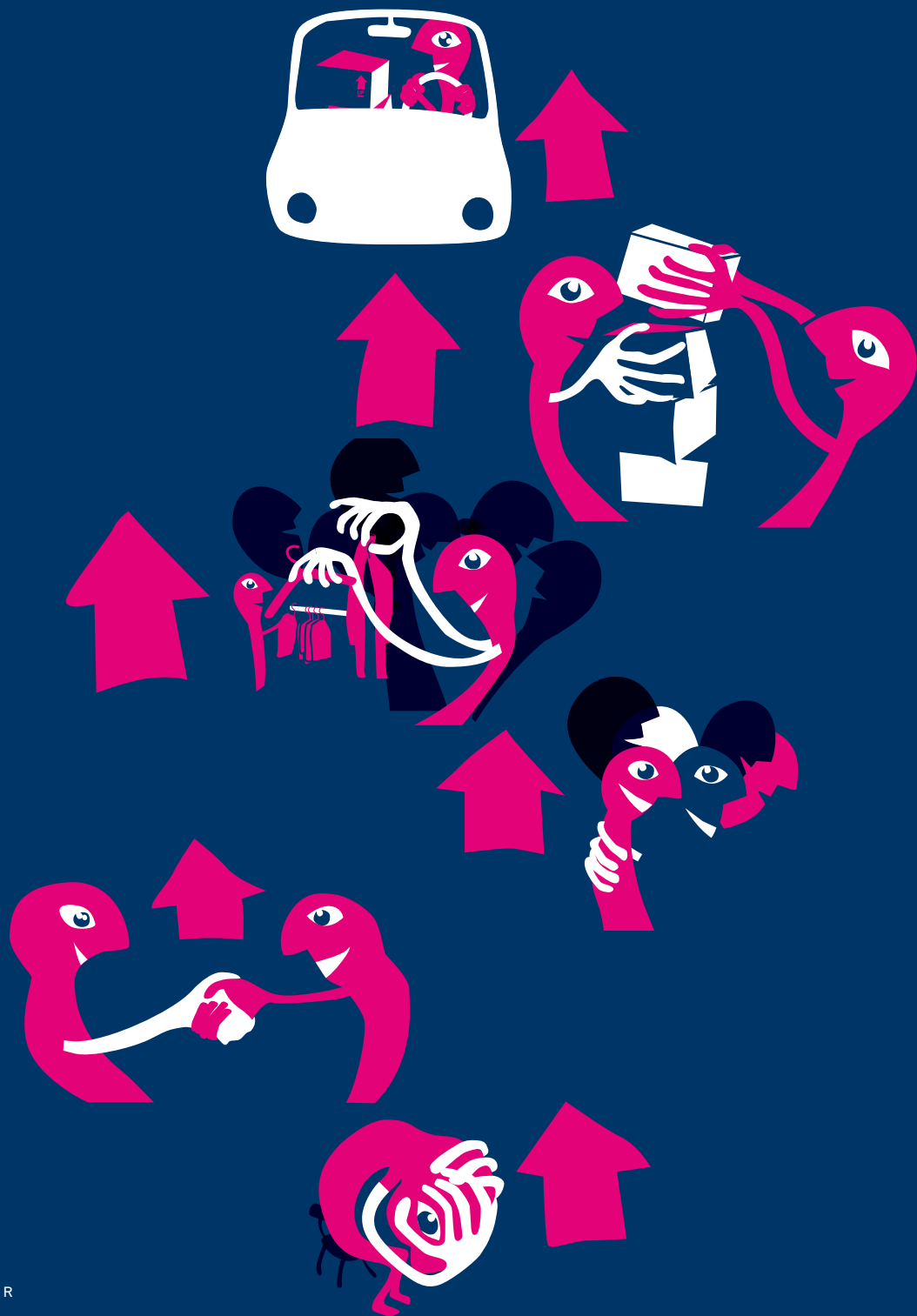
output en *outcome*) heeft een aantal gemeenten ertoe gebracht om de gegevens van de Participatieladder aan te leveren als SRG gegevens. Hoewel er geen één op één overlap is heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek, dat de SRG uitvraag uitvoert dit als voldoende representatief beoordeeld.

Een aantal koplopergemeenten pleitte in onze evaluatie na afloop van hun implementatietrajecten nadrukkelijk voor Participatieladdegegevens als leidende beleidsinformatie. Het beslaat het complete klantenbestand van het participatiebudget, het meet werkelijke resultaten en het is een concept dat breed door de uitvoering wordt gedragen. Recentelijk schreef minister Donner in een brief aan de gemeenten, in een gedeelte over de aanlevering van de SRG, het volgende over de Participatieladder; *“Omdat de Participatieladder ook wordt ingezet voor klanten waar geen instrument voor wordt ingezet, ontstaat ook meer inzicht in de selectiviteit waarmee re-integratie wordt toegepast. Ik acht (...) initiatieven, die op termijn meer inzicht gaan bieden in de resultaten van re-integratie, van belang.”*

Invoering en Landing Participatiebudget

Met de invoering van het Participatiebudget hebben gemeenten één financieringsbron gekregen voor hun activiteiten rond inburgering, volwasseneneducatie en re-integratie. Dat brengt deze drie beleidsterreinen en hun uitvoeringspraktijk dicht bij elkaar. De verbindende factor tussen de drie beleidsterreinen is, zoals de titel van de wet al zegt, participatie. Zo krijgen ook de minder kansrijke burgers mogelijkheden om actief mee te doen in de samenleving en als het even kan op de arbeidsmarkt. Meedoen naar vermogen is in het participatiebeleid het doel. Daarbij is duurzame economische zelfstandigheid (regulier werk) de hoogste vorm van participatie is.

Door de snelle invoering van het participatiebudget hebben veruit de meeste gemeenten ervoor gekozen (of moeten zij kiezen) om de praktische zaken als verantwoording en inrichting van werkprocessen eerst ter hand te nemen. Pas in de loop van 2009 kwamen zij er aan toe om fundamenteeler over de kansen en mogelijkheden van het participatiebudget na te denken. Dat resulteert in een stroom van interessante beleidsvisies over de reikwijdte en raakvlakken van het begrip maatschappelijke participatie en de mogelijkheden om die participatie te bevorderen. Veel gemeenten kiezen er daarbij expliciet voor om zichzelf SMART doelen te stellen en de Participatieladder wordt daarbij vaak genoemd als instrument om die doelen meetbaar te maken.



HOOFDSTUK 2

HET INSTRUMENT

PARTICIPATIELADDER

In dit hoofdstuk beschrijven wij het instrument, de Participatieladder zelf. We doen dat in vogelvlucht en verwijzen voor een gedetailleerde beschrijving naar de rapporten van Regioplan en BMC/Stimulansz die via de website www.Participatieladder.nl beschikbaar zijn.

De zes niveaus van participatie

De Participatieladder bestaat uit 6 niveaus. Economische zelfstandigheid in de vorm van betaald werk is het hoogste doel. Maar niet het enige. In onderstaande figuur zijn de 6 niveaus weergegeven.



Betaald werk

Een persoon op niveau 6 heeft een arbeidscontract met een werkgever of is een zelfstandige (met of zonder personeel). Deze persoon heeft geen aanvullende uitkering van de gemeente of van UWVWERKbedrijf, geen begeleiding bij het werk en maakt geen gebruik van een participatievoorziening.

Betaald werk met ondersteuning

Een persoon ingedeeld op niveau 5 heeft betaald werk met ondersteuning. Deze persoon heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er, maar heeft nog een aanvullende uitkering of maakt gebruik van een participatievoorziening. De participatievoorziening kan bijvoorbeeld een loonkostensubsidie, een inburgeringsvoorziening of begeleiding bij het werk zijn, bijvoorbeeld een jobcoach of nazorg gedurende een bepaalde periode na de werkhervatting. Ook mensen die een reguliere opleiding volgen met een werkstage worden op deze trede ingedeeld.

Onbetaald werk

Op niveau 4 worden personen ingedeeld die onbetaald werk verrichten. Zij hebben geen arbeidscontract, maar dragen wel een zekere mate van verantwoordelijkheid voor de taken die zij verrichten. Mensen die op deze trede zijn ingedeeld werken met bijvoorbeeld behoud van uitkering, lopen stage of doen vrijwilligerswerk.

Deelname georganiseerde activiteiten

Op niveau 3 worden personen ingedeeld die buitenshuis deelnemen aan georganiseerde activiteiten. Dat kunnen sociaal-culturele activiteiten zijn, activiteiten in verenigingsverband, maar ook cursussen of opleidingen. Iemand op dit niveau neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband, maar voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (het is dus geen werk).

Frits Hendriks Participatiecoach gemeente Venlo

Heeft al 'zijn' 65 klanten op de Participatieladder geplaatst.

'Bij nieuwe klanten doen wij dat op basis van het intakegesprek. In Venlo stellen de consulenten vragen over alle leefgebieden. Zo komen het arbeidsverleden, de opleiding, de gezins- en leefsituatie, de sociale contacten, de dagbesteding en de financiële situatie aan bod. Meer dan genoeg informatie om de klant op een trede van de Participatieladder in te delen. De meeste van onze klanten staan op trede 3 en het grootste deel daarvan heeft potentieel om zich verder te ontwikkelen.

Als iemand bijvoorbeeld al 25 jaar een uitkering heeft en al 9 jaar bezig is geweest in verschillende re-integratie- en activeringstrajecten, is naar mijn mening geen groeipotentieel aanwezig. Zo'n klant weer een nieuw aanbod doen, is niet zinvol. Iemand die vanwege psychische en/of fysieke problemen niet in staat is om te werken, heeft vaak ook weinig groeipotentieel. Die klant is misschien beter af bij een zorgconsulent, om te proberen of vrijwilligerswerk wel een optie is.'

Sociale contacten buitenshuis

Komen mensen wel buiten de deur, maar hebben zij daar vooral contacten met familie, vrienden en kennissen, dan worden zij ingedeeld op niveau 2. Ook personen die slechts incidenteel deelnemen aan activiteiten buitenshuis (niet in georganiseerd verband) worden ingedeeld op niveau 2.

Geïsoleerd

Op niveau 1 worden personen ingedeeld die geen of vrijwel geen sociale contacten buitenshuis hebben. Zij spreken alleen hun huisgenoten en komen verder nauwelijks in contact met mensen. Ze participeren dus geheel niet in de samenleving.

Gebruik Participatieladder

Uit de recent verschenen Divosa monitor¹ blijkt dat ruim 60% van de onderzochte gemeenten op één of andere manier gebruik maakt van een Participatieladder. Uit het onderzoek blijkt niet of deze instrumenten met 'de' Participatieladder werken en dus echt meten en sturen op daadwerkelijke participatie. Sommige gemeenten werken nog met ladders die de ingezette instrumenten meten (zoals de SRG) of ladders die de afstand naar de arbeidsmarkt proberen te meten (zoals de oude fasering van het CWI).

Vooraf kleine gemeenten geven aan geen gebruik te (willen) maken van de Participatieladder. Als belangrijkste verklaring hiervoor wordt gegeven dat de bestanden dusdanig klein zijn dat men de klanten persoonlijk kent. Juist voor deze groep achten wij een bredere inzet van de Participatieladder zinvol. Belangrijk effect van het toenemende gebruik van één of andere vorm van een Participatieladder is dat steeds meer onderzochte gemeenten (nu bijna 90%) aangeven een inschatting te kunnen maken van de re-integratie of participatiepositie van hun klanten in de bijstand.

Wouter van Oudheusden Senior consulent gemeente Zwolle

'De klantmanagers in Zwolle werkten eerst met een ladder met 10 treden. Daarmee vergeleken is de indeling in de 6 treden van de Participatieladder grover. Toch doet Zwolle enthousiast mee met de Participatieladder, omdat het belangrijk is één taal te spreken. Inmiddels zijn twee bijeenkomsten georganiseerd voor alle consulenten, waar met een combinatie van voorlichting, spel en theater werd gediscussieerd over het werken met de Participatieladder. Waar plaats je een Turkse vrouw die buiten kantoor tijd 1 uur per dag schoonmaakt in een huisartsenpraktijk? En een dakloze die 32 uur per week met behoud van uitkering de plantsoenen schoonmaakt?

In Zwolle vinden we het belangrijk dat de consulenten op een eenduidige manier met de ladder werken.'

1 Divosa-monitor 2010 – deel 1. Scherp aan de wind. Sociale diensten en participatiebevordering. Divosa, 2010.



HOOFDSTUK 3

KENMERKEN EN FUNCTIES

Inleiding

Er zijn vele definities van participatie in omloop. De Participatieladder hanteert een brede kijk op het begrip en heeft tegelijk een duidelijke focus. Bij de invoering van het Participatiebudget zijn drie beleidsvelden onder één noemer gebracht. De Participatieladder is in dit kader ontwikkeld. In de gegevens die de ladder meet zijn de oorspronkelijke drie terreinen, re-integratie, educatie en inburgering, dan ook terug te vinden. Kenmerkend is dat economische zelfstandigheid (betaald werk) als maximaal te bereiken doel wordt omschreven. De gebruikte terminologie sluit goed aan op de taal en de praktijk van de sociale zekerheid. Dat is in mindere mate het geval voor bijvoorbeeld maatschappelijke ontwikkeling, zoals dat in de Wmo wordt benoemd.

De participatieniveaus die worden onderscheiden zijn afgeleid van een aantal studies van het Sociaal en Cultureel Planbureau, waarin de volgende dimensies van participatie een rol spelen:

- Sociaal ongeorganiseerd (sociale contacten met vrienden, kennissen en buurt).
- Sociaal georganiseerd (lidmaatschap van verenigingen, deelname aan cursussen).
- Maatschappelijke participatie (betaald- en onbetaald werk, inclusief vrijwilligerswerk).

Deze driedeling, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen deelnemen aan de samenleving (sociale participatie) en bijdragen aan de samenleving (maatschappelijke en/of economische participatie) was het uitgangspunt voor de participatieniveaus in de Participatieladder.

Deze opvatting van participatie sluit aan bij de brede doelstelling die ten grondslag ligt aan het Participatiebudget. Dit budget verbindt immers een breed scala aan instrumenten die niet uitsluitend arbeidsparticipatie tot doel hebben.

De vraag welke definitie van participatie exact gehanteerd wordt bij het gebruik van de Participatieladder is niet erg relevant. Immers, de Participatieladder is een instrument om de positie van burgers te bepalen op hun weg naar de voor hen hoogst bereikbare vorm van participatie. De definitievraag is wel van belang bij bestuurlijke discussies over welke doelstellingen worden nagestreefd. De Participatieladder kan antwoord bieden op de vraag in hoeverre burgers participeren, uitgesplitst naar de verschillende niveaus van participatie. Welke doelstellingen door de politiek zijn geformuleerd en hoe ambitieus die zijn heeft geen invloed op de manier waarop de Participatieladder wordt toegepast.

Kenmerken van de Participatieladder

De Participatieladder heeft drie typerende kenmerken die samen het instrument maken tot wat het is. We bespreken ze puntsgewijs.

Meetinstrument

De Participatieladder is een meetinstrument. Door gebruik te maken van de Participatieladder ontstaat inzicht in de mate waarin mensen participeren in de maatschappij. De Participatieladder geeft niet de afstand tot de arbeidsmarkt weer. Ook wil de metafoor van een ladder niet zeggen dat iedereen altijd naar de bovenste trede moet. Sommige mensen kunnen, tijdelijk of voorgoed, niet omhoog. Zij participeren naar vermogen. Eigenlijk is het dan ook zuiverder om te spreken over het niveau van participatie dan over een trede op de ladder. De Participatieladder meet niet alleen hoeveel mensen er in slagen betaald werk te vinden, maar ook welke klanten (gaan) werken met behoud van uitkering, vrijwilligerswerk verrichten of deelnemen aan een cursus. De ladder maakt geen onderscheid tussen doelen en middelen. Wanneer een geïsoleerd levende klant (niveau 1) op aanraden van een klantmanager een cursus gaat volgen, heeft alleen dat al een stijging van niveau 1 naar niveau 3 tot gevolg. De daadwerkelijke participatie van die persoon stijgt namelijk.

Het is de bedoeling dat minimaal één keer per jaar de positie op de Participatieladder opnieuw wordt bepaald. Op den duur ontstaat daardoor inzicht in de bewegingen van mensen op de ladder naar meer of naar mindere mate van participatie.

Henk Brink Wethouder gemeente Eindhoven

‘De Participatieladder gebruiken we nadrukkelijk niet als diagnose-instrument. Het is een meetinstrument om op bestandsniveau te kunnen zien welke beweging er is geweest of nodig is. Dit zal op termijn inzicht geven in de resultaten van de participatietrajecten en begeleiding.’

Eén taal

De Participatieladder is ontwikkeld vóór en dóór gemeenten. Zij hebben er behoefte aan om hun gemeenteraad de effecten van het uitgevoerde beleid te laten zien. Dankzij de Participatieladder kunnen de gemeenten in één taal spreken over de drie verschillende beleidsonderdelen. Nu hebben veel gemeenten op het terrein van re-integratie nog een eigen systeem voor doelgroepenindeling. Daar passen inburgeraars en educatieklanten vaak niet goed in. Wij zijn er van overtuigd dat de ‘taal’ die ontwikkeld is met de Participatieladder ook kan worden gebruikt voor andere terreinen waarop participatie een bredere rol speelt dan alleen re-integratie. Wij denken aan de sociale werkvoorziening, een terrein dat dicht tegen re-integratie aanligt. Maar we denken ook aan onderwijs en welzijn, beleidsterreinen waar participatie in een of andere vorm een belangrijke doelstelling is.

René Paas Voorzitter Divosa

‘Door gebruik te maken van een gemeenschappelijke taal is het mogelijk om sneller en makkelijker van elkaar te leren. Immers, een interventie die bewezen heeft te werken – omdat er op de Participatieladder beweging is geweest – kan in andere gemeenten eenvoudig worden toegepast. Landelijke vertaling van de gemeentelijke resultaten is door het verschil in definities problematisch. Hier biedt de Participatieladder wellicht uitkomst. Bovendien biedt dit instrument ook een kans om registraties af te schaffen. Dat moet iedereen toch aanspreken.’

Marco Florijn Wethouder gemeente Leeuwarden

‘Het is een basale manier van communiceren en principes zichtbaar maken. Je kunt ermee overbruggen. Om de werelden te leren begrijpen moet je inzichtelijk maken hoe de ander in diens wereld zit. Ik vind het erg prettig dat in de wereld van de sociale zekerheid iets geaccepteerd is en dat je dat kunt gebruiken voor andere sectoren.

Als er meer terreinen betrokken zijn bij een persoon, dan kun je bijvoorbeeld samen kijken: ‘deze persoon zit nog zo in een sociaal isolement, laten we eerst het netwerk wat uitbreiden.’ Dat is de taal. Wat er gaat gebeuren is dat alle instellingen nog steviger met elkaar gaan samenwerken. Dat moet door de bezuinigingen, maar we kunnen dat ook steeds beter. Dan heb je dus een gezamenlijke taal nodig. Als de case-managers van werk en inkomen of de werkmanagers van het werkbedrijf in contact komen met iemand van de GGZ, dan zouden zij kunnen zeggen: ‘We zijn op deze manier met deze persoon bezig, hoe kunnen we nu overeenkomsten zien?’ Het is een heel mooi communicatiemiddel tussen professionals.’

Eenvoud

De indeling op de treden van de Participatieladder is eenvoudig. Aan de hand van een korte vragenlijst wordt de positie op de ladder bepaald. Doordat het aantal vragen beperkt is en de antwoorden eenduidige positionering mogelijk maken, is de Participatieladder een gemakkelijk te hanteren instrument.

De korte vragenlijst bestaat uit de volgende zes vragen:

- Heeft de persoon een arbeidscontract of is de klant een zzp'er?
- Krijgt deze persoon ondersteuning in de vorm van een participatie-instrument, uitkering, Wsw of opleiding?
- Verricht de persoon onbetaald werk met minimaal eenmaal per week contact met anderen?
- Neemt de persoon deel aan georganiseerde activiteiten met minimaal één keer per week contact met anderen?
- Heeft de persoon minimaal één keer per week contact met mensen die geen huisgenoten zijn?
- Verwacht u dat de persoon binnen een jaar één of meer posities op de ladder zal stijgen? (heeft de persoon groeipotentieel?)

Wie op welk niveau participeert, is overzichtelijk gedefinieerd en valt eenvoudig vast te stellen met behulp van bovenstaande vragen, aangevuld met een beperkt aantal basisgegevens. Verder worden voor een breder beeld van de mogelijkheden en beperkingen de volgende gegevens geregistreerd:

- Inkomenssituatie.
- Of de klant al gebruik maakt van een participatievoorziening.
- Of voor de klant een nieuwe participatievoorziening wordt ingezet?
- Bezit van een startkwalificatie.
- Laaggeletterdheid.
- Inburgeringsplicht of -behoefte.
- Vrijstelling van arbeidsverplichting.

Tonnie Argante Projectleider participatieladder gemeente Zwolle

'De Participatieladder plaatsen is een eenvoudige handeling. Die eenvoud is tevens een valkuil. Klantmanagers moeten zich bij het plaatsen op de ladder afvragen waarom de klant op dat niveau terecht komt, waar hij of zij vandaan kwam en wat het perspectief is van een volgend niveau. Gebeurt dit niet of onvoldoende, dan wordt plaatsing een automatisme. Het zoveelste veld dat de klantmanager moet vullen in het automatiseringssysteem. De klantmanager moet zich afvragen waarom de klant in die mate participeert en waar mogelijke belemmeringen voor participatie zitten. Dat betekent doorvragen en integraal naar de situatie van de klant kijken.'

Toepassingen van Participatieladder

Met dank aan de bovenstaande kenmerken vervult de Participatieladder enkele belangrijke functies. Deze functies zijn hieronder uitgewerkt. Het is van belang om bij de invoering te

realiseren dat de eerste plaatsing van klanten op de ladder (de 0-meting) interessante informatie biedt over de samenstelling van het bestand. Pas bij de tweede meting van dezelfde klanten (de 1-meting) gaat de Participatieladder echt leven. Daarmee worden resultaten zichtbaar en kan de vooruitgang van klanten in beeld worden gebracht. Voor nog verdere verdieping kunnen gemeenten, teams of klantmanagers hun resultaten met elkaar vergelijken (benchmarken) en daarover het gesprek aangaan om zo van elkaar te leren.

Zichtbaar maken van resultaten

De belangrijkste functie van de Participatieladder is het zichtbaar maken van resultaten. Bij de 1-meting wordt direct duidelijk of de klant een stap vooruit heeft gemaakt of niet. Door deze feitelijk gepresenteerde resultaten, uitgedrukt in de verhoging van de participatie van de klant, het bestand of de bevolking wordt zichtbaar wat het effect is van het participatiebeleid en van de inzet van publieke middelen. Ook in gesprek met een individuele klant kan het verlichtend zijn om een (tussen)resultaat te laten zien en te vieren in plaats van deze naar een onhaalbaar doel te laten streven. Door de eenvoud van het instrument kan het resultaat op alle niveaus van teamoverleg, via beleidsvergaderingen naar de raadszaal worden gepresenteerd en zegt het ook daadwerkelijk iets zinvols op al die niveaus.

Frits Hendriks Participatiecoach gemeente Venlo

‘De Participatieladder is een goed instrument, maar moet wel op de juiste manier worden gebruikt. Consulents moeten een klant op de juiste trede indelen en de voortgang bijhouden en registreren. Gebeurt dat niet dan ontstaat een verkeerd beeld bij de beleidsmakers en de managers. Onlangs bleek dat sommige consulents veel klanten op trede 6 in hun caseload hadden omdat zij ook klanten die in loondienst waren bij de re-integratiebedrijven op die trede indelen. Hoewel Venlo nog maar kort bezig is met de Participatieladder, komen dergelijke verschillen inzicht snel aan het licht omdat iedere consulent een uitdraai krijgt van zijn of haar klanten. Tijdens de teamvergaderingen discussiëren de consulents over hun visie op de klanten en hun groeipotentieel en over de wijze waarop zij de klanten indelen.’

Bieden van inzicht/transparantie

Hoewel de Participatieladder in eerste instantie bedoeld is als meetinstrument, kan ook concrete managementinformatie worden gegenereerd. Door het verzamelen van informatie over de indeling van klanten op de treden ontstaat inzicht in de samenstelling van het bestand. Als je voor dezelfde klanten later een tweede meting doet ontstaat ook inzicht in voortgang en daarmee in resultaten van het uitgevoerde beleid en de ingezette instrumenten. Vanuit de basisset gegevens, indien gewenst aan te vullen met gemeentespecifieke gegevens, kan een grote hoeveelheid informatie worden gegenereerd. Uit de ervaringen van de

koplopergemeenten is gebleken dat de basisgegevensset voldoende is om sturingsinformatie op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau te genereren.

Die informatie maakt het mogelijk om te sturen op het bestand, beleidskeuzes te maken en om effectieve afspraken te maken met re-integratiebedrijven.

Door het gebruik van dezelfde basisgegevensset kunnen gemeenten de door hen behaalde resultaten vervolgens ook onderling vergelijken. Dat biedt aanleidingen en handvaten om met elkaar in gesprek te gaan en van elkaar te leren.

René Paas Voorzitter Divosa

De Participatieladder is een goed instrument om drie redenen

- Het maakt inzichtelijk voor individuele medewerkers wat ze gedaan hebben. De ladder biedt betrouwbare informatie en helpt geweldig veel meer dan tot nu toe mogelijk was bij het laten zien van wat de effecten zijn.*
- De Participatieladder zorgt er op bestandsniveau voor dat inzichtelijk wordt welke interventies helpen.*
- De toenemende vraag om verantwoording af te leggen is een maatschappelijke ontwikkeling waaraan ook sociale diensten gehoor moeten geven. De Participatieladder is een prima instrument in het afleggen van verantwoording over de besteding van publieke middelen en de daarmee bereikte effecten.'*

Ondersteuning bij het maken van beleidskeuzes

Om weloverwogen te kiezen voor de inzet van bepaalde middelen uit het Participatiebudget voor bepaalde (groepen) mensen zijn inzicht in het bestand, kennis van de effectiviteit van maatregelen en zicht op succesvolle interventies noodzakelijk. De aangekondigde bezuinigingen op re-integratie en daarmee op het Participatiebudget noodzaken tot een herbezinning op de inzet van middelen ten behoeve van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie of achterstand in participatie. In toenemende mate zullen – ook door verdere decentralisatie van middelen en bevoegdheden naar gemeenten – beleidskeuzes moeten worden gemaakt die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de inwoners van een gemeente. Om deze keuzes te maken is informatie nodig. Deze informatie kan de Participatieladder bieden.

René Paas Voorzitter Divosa

'De Participatieladder kan bijdragen aan de mooie verhalen die de politiek formuleert voor morgen. Daarvoor is het wel nodig om nú te meten hoe het er voor staat.'

Henk Brink Wethouder gemeente Eindhoven

‘De Participatieladder levert resultaten op na een eerste meting. Wegens de krimpende budgetten zullen we keuzes moeten gaan maken. Bijvoorbeeld: Voor de klanten op trede 1 en 2 wordt gekeken wat er nog gedaan kan worden door bijvoorbeeld welzijnsinstellingen. Voor de klanten die op trede 4 en 3 zitten kan noodgedwongen, door de krimpende budgetten, nog slechts beperkt ondersteuning worden ingekocht. En alle ondersteuning uit het participatiebudget wordt in Eindhoven gericht op het bereiken van fase 5 en 6. Deze keuzes zullen eind dit jaar gemaakt moeten worden. De ladder kan hier een goed kader bij vormen.’

Ondersteuning bij het stellen van meetbare doelen

Het gemeentebestuur wil graag een overall view op klanten in relatie tot verschillende beleidsdoelstellingen. Met behulp van de Participatieladder wordt het bestuur geïnformeerd over een aantal dwarsdoorsneden van de gegevens van de klanten, zoals over inburgeringsplichtigen, laaggeletterden, duale trajecten van inburgeraars met of juist zonder een uitkering en scholing aan de doelgroep zonder startkwalificatie.

Het bestuur kan aan de hand van deze informatie de volgende vragen beantwoorden:

- Staan de resultaten in verhouding tot de inzet en de programmabegroting?
- Zetten we in op de juiste doelgroepen (conform afspraken in de Raad)?
- Waar kunnen of moeten we andere accenten gaan leggen?

Extra toegevoegde waarde van de Participatieladder (positieve bijwerkingen)

Focus op participatie en verbetering dienstverlening

Een instrument dat inzicht biedt, draagt bij aan de verbetering van de dienstverlening. Naast de eenvoud van de Participatieladder, die er voor zorgt dat op een voor de klant minder belastende manier zicht wordt verkregen op zijn positie op de Participatieladder, zijn er ook nog andere gevolgen voor de organisatie. Deze hebben betrekking op het scherp in beeld krijgen en houden van de focus van de werkzaamheden: Wat is het doel van onze inspanningen? Deze vraag wordt dwars door de organisatie van gemeenten in toenemende mate beantwoord met: Mensen maximaal laten participeren in de samenleving, bij voorkeur door betaalde arbeid. Die doelstelling is al jaren actueel. Door gebruik te maken van de Participatieladder wordt de werkvloer ondersteund bij het realiseren van die doelstelling.

René Paas Voorzitter Divosa

‘Er gaat veel geld naar de terreinen re-integratie, inburgering en educatie. Het streven van medewerkers zou moeten zijn de best denkbare dienstverlening te leveren. Als je daar niet de feedback op organiseert zoals dat met de Participatieladder mogelijk is, bereik je dat doel dus niet.’

Bevorderen van samenwerking

Het Participatiebudget bundelt de financiële middelen van gemeenten op de beleidsterreinen re-integratie, inburgering en educatie. De bedoeling van de wet is dat gemeenten meer mogelijkheden hebben om integraal beleid te voeren op deze beleidsterreinen en de participatievoorzieningen in onderlinge samenhang te ontwikkelen en te benutten voor de klanten.

Integraal participatiebeleid ontwikkelen blijkt vaak niet gemakkelijk. In veel gemeenten is al wel enige ervaring met het verbinden van re-integratie of sociale activering en inburgering, in de vorm van duale trajecten. De Wet Inburgering (WI) wordt in veel gevallen al door de afdeling sociale zaken uitgevoerd. Tussen educatie en sociale zaken/inburgering is de samenhang soms lastiger aan te brengen. In de meeste gemeenten zijn educatie en volwassenenonderwijs, sociale zaken en inburgering niet bij dezelfde afdeling of dienst ondergebracht. Vooral voor Intergemeentelijke Sociale Diensten is de afstand tot de verschillende afdelingen onderwijs en educatie bij de gemeenten groot.

In een aantal gemeenten was de invoering van het Participatiebudget aanleiding de genoemde beleidsterreinen organisatorisch bij elkaar te brengen. Zo is in Schiedam de verantwoordelijkheid voor het Participatiebudget ondergebracht bij één clustermanager Maatschappelijke Ontwikkeling.

Uit het Implementatieplan van de gemeente Schiedam

‘De behoefte van de klant vormt het vertrekpunt om tot participierend burgerschap te komen. Wettelijke doelgroepbepalingen zijn niet bepalend voor de wijze waarop de klant benaderd wordt. Een uitkering, een scholingsbehoefte of de inburgeringsplicht zijn kenmerken van de klant waarmee rekening wordt gehouden bij het inrichten van een participatievoorziening. Maar bij het samenstellen van het traject is het net zo belangrijk rekening te houden met andere levensdomeinen van de klant, zoals zorg, huisvesting en welzijn. In een integrale intake wordt de klant in beeld gebracht.’

Hulpmiddel bij inkoop en contractbeheer

De informatie over de bewegingen op de Participatieladder is ook uitstekend te gebruiken om afspraken te maken met re-integratiebedrijven.

De gecontracteerde re-integratiepartners of gesubsidieerde welzijnspartners zijn in de regel enthousiast over de Participatieladder. In Leeuwarden is de Participatieladder al opgenomen in de aanbestedingsprocedure. In de toekomst gaat Zwolle de Participatieladder gebruiken om afspraken te maken over de doorstroom van klanten. In de meest recente aanbesteding is dit al aangekondigd.

Ook in Enschede zijn hernieuwde afspraken met contractpartners gemaakt. Bij andere gemeenten worden op zo kort mogelijke termijn operationele afspraken gemaakt.

Uit de offerteaanvraag van december 2009 van de gemeente Leeuwarden

‘De dienstverlening die gericht is op het realiseren van trede 5 en 6 bieden we grotendeels zelf. Ons werkgeversteam draagt zorg voor het werven van vacatures en voor arrangementen met werkgevers waarin afspraken worden gemaakt over het opdoen van werkervaring en het volgen van scholing. Voor deze groepen kopen we alleen ondersteunende producten in (onder andere op het gebied van diagnose en activering). Voor de klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (trede 3 en 4) willen we een basis aan dienstverlening inkopen. Deze dienstverlening is gericht op de ontwikkeling van verschillende groepen werkzoekenden en inburgeraars. Onze vraag aan dienstverleners is om te komen met een gedifferentieerd aanbod aan activiteiten dat werkzoekenden en/of jongeren en/of inburgeraars een stap verder brengt. Het resultaat van de dienstverlening is gebaseerd op doelstellingen van individuele klanten, vastgelegd in een werkplan. Deze is geformuleerd in treden van de Participatieladder.’

Benchmarken met de Participatieladder

Hoe doet een gemeente het in vergelijking met andere gemeenten? Een derde mogelijke toepassing van de Participatieladder is het regionaal, naar grootteklasse of landelijk uitwisselen van de bevindingen met het plaatsen van klanten op de Participatieladder en de vragen die dit oproept. Uitwisseling en analyse van de resultaten die het instrument oplevert zal het draagvlak van het instrument verder vergroten.

Het doel van een eventueel op te zetten, benchmark Participatieladder, zou kunnen zijn:

- Gemeenten ondersteunen bij het inzichtelijk maken en begrijpen van de resultaten van hun eigen participatiebeleid.
- Een vergelijking maken tussen de verschillende gemeenten om zo gemeenten in staat te stellen van elkaar te leren en uiteindelijk het algemene resultaat en de kwaliteit van het participatiebeleid te verbeteren.

René Paas Voorzitter Divosa

‘De Participatieladder inzetten als benchmark is bij uitstek de manier om verbazing te organiseren. Verbazing die ontstaat door vergelijking. Hoe kun je je eigen prestaties verbeteren als je ziet dat dat bij anderen ook kan? Immers, beter presteren moet de ambitie zijn.’



HOOFDSTUK 4

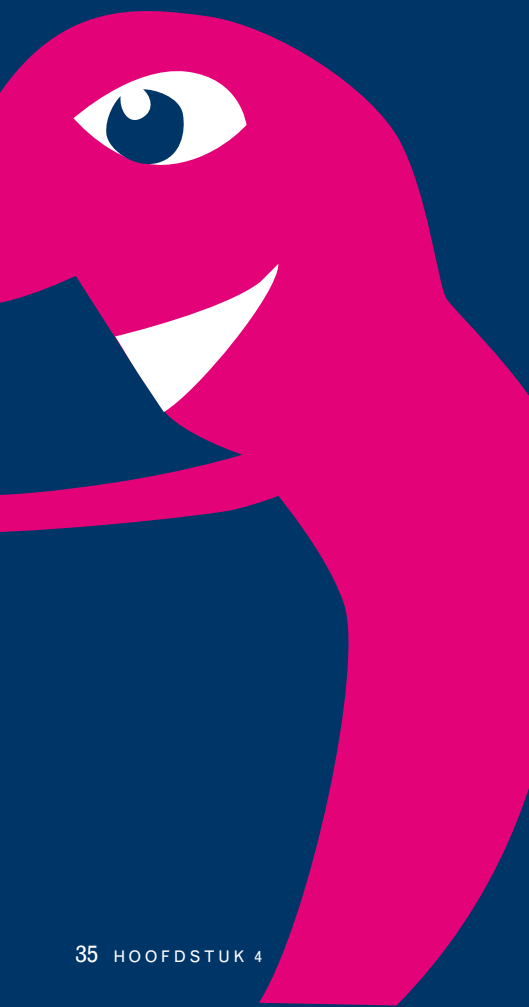
ERVARINGEN MET HET

EERSTE GEBRUIK IN

KOPLOPERGEMEENTEN

Het gebruik van de Participatieladder is geen doel op zich. Het is een instrument in het kader van het integrale participatiebeleid. Bij de eerste twintig gemeenten, de zogenaamde koplopergemeenten, stond de invoering van de Participatieladder dan ook vaak niet op zichzelf.

De implementatie van de Participatieladder is aangegrepen om intensief met de medewerkers in gesprek te gaan over de kwaliteit van de dienstverlening, de focus op participatie en de wijze waarop medewerkers daarrin staan. Daarmee is de implementatie van de Participatieladder ingezet als middel om de dienstverlening in termen van klantbenadering en focus op participatie te verbeteren. De nadruk lag in de meeste koplopergemeenten om te beginnen op het gebruik van de Participatieladder voor het beleidsterrein re-integratie.



Draagvlak

Voor het succes van de Participatieladder en het juiste gebruik ervan is draagvlak in de eigen organisatie uitermate belangrijk. Dat geldt zowel voor de mensen die er dagelijks mee gaan werken als voor de relevante faciliterende afdelingen zoals ICT en Planning en Control. Om draagvlak te creëren en bevorderen worden diverse middelen en technieken ingezet zoals het vroegtijdig betrekken van alle betrokken organisatieonderdelen in het proces, continue en correcte communicatievormen zoals handreikingen, de inzet van workshops en de Participatieladder terugkerend agenderen tijdens werkoverleggen, bijvoorbeeld door casusbesprekingen.

Ervaringsdeskundigen noemen de volgende aandachtspunten om het draagvlak bij alle gebruikers te bevorderen:

- Zorg dat gebruikers zo snel mogelijk de voordelen van het gebruik van de ladder zien.
- Maak de ladder zo gemakkelijk mogelijk te gebruiken. Voorkom een omslachtig administratief proces.
- Creëer zo snel mogelijk goede managementinformatie zodat het instrument optimaal en zichtbaar wordt benut.

De Participatieladder levert inzicht op

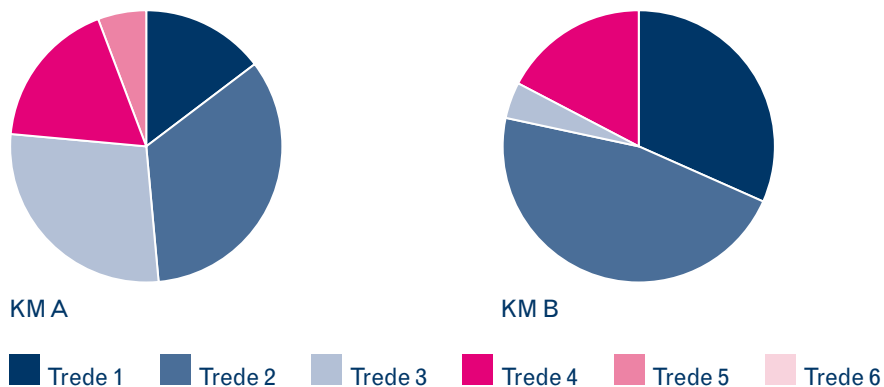
De Participatieladder is in de eerste plaats bedoeld als meetinstrument. Door het verzamelen van informatie over de indeling van klanten op de treden, ontstaat naast inzicht in het bestand op de langere termijn ook inzicht in voortgang en daarmee in de effecten van de participatie-instrumenten. Voor de eerste twintig gemeenten die met de Participatieladder aan het werk gingen, was inzicht in het bestand de rode draad in het implementatieproces. In veel gevallen is gekozen voor een pragmatische aanpak. Men wilde zo snel mogelijk aan de slag met het vullen van de ladder en het indelen van alle klanten. Een sprekend voorbeeld van deze werkwijze is de gemeente Heerlen. In eerste instantie was ervoor gekozen de zaken procesmatig volledig uit te werken. Onder invloed van het parallel lopende cultuurveranderingsproces werd later echter gekozen om deze procesmatige aanpak wat meer los te laten en de consultants gewoon aan de slag te laten gaan. De consultants wendden snel aan het instrument en ontdekten wat het hen voor inzicht kon bieden. Deze keuze had een enorm effect op de resultaten. Waar was gerekend op 200 klanten op de ladder per 1 april 2009, waren in werkelijkheid op die datum ruim 700 klanten ingedeeld.

Informatie voor de klantmanager

De informatie uit de ladder kan gebruikt worden om resultaten van individuele medewerkers in beeld te brengen. Dit biedt de klantmanagers inzicht in de resultaten die ze met hun werk bereiken. Op individueel klantniveau, maar ook op het niveau van de hele caseload. Uit ervaringen en reacties bij trainingen van klantmanager blijkt dat zij op microniveau hetzelfde gevoel hebben als wij op macroniveau. Namelijk dat zij van alles nuttigs doen

met klanten, dat dat ook effect heeft, maar dat dit effect nooit zichtbaar werd. Met de invoering van de participatieladder is er ook voor hen meer eer van hun werk.

Ter illustratie hieronder twee (denkbeeldige) taartgrafieken die twee ingedeelde caseloads laten zien gesplitst naar trede. (KM staat voor klantmanager)



Klantmanagers onderling of een teamleider met de medewerkers kunnen op basis van deze informatie een gesprek aangaan over bereikte resultaten, werkwijze, visie op de klant, klantkenmerken etc. Dit draagt bij aan versterking van de ene taal, wat weer een positief resultaat heeft op de eenduidige dienstverlening. Daarnaast kan het input geven aan meer gerichte inzet van dienstverlening. Bijvoorbeeld de mate waarin de klantmanager oordeelt over het groeipotentieel binnen diens bestand kan op deze wijze in beeld worden gebracht en indien wenselijk vergeleken met collega's.

Wouter van Oudheusden Senior consulent gemeente Zwolle

'De Participatieladder geeft inzicht in de mate waarin de klant op het meetmoment in de maatschappij participeert. Zou je dat na een jaar herhalen, dan verwacht men bewegingen op de ladder te zien. Daar moeten vervolgens niet de verkeerde conclusies uit worden getrokken. In sommige gevallen moeten consulenten moeite doen om iemand voor terugval te behoeden. Soms gebeurt dat toch, maar is dat positief omdat de klant een opleiding volgt. Niet voor iedereen is een beweging naar boven weggelegd. Dat wil beslist niet zeggen dat de gemeente aan zo'n klant geen energie besteedt of dat het dus maar een tandje minder kan, omdat er te weinig beweging op de ladder te zien is.'

Over handelingsperspectief

‘Een ladder moet je op of af, het is daarmee een dynamisch gebeuren. Je kunt vaststellen wat iemand nodig heeft om aan het werk te komen. En als dat niet ineens kan gaan, dan doen we daarvoor tussenstappen. Het helpt de tussenstappen te voorzien van handelingsperspectief. Je moet er natuurlijk geen blauwdruk van maken, want dan werkt het ook weer niet.’

Overzicht, informatie voor de teamleider

Dergelijke grafieken kunnen ook worden gemaakt op teamniveau. Een teamleider wil het overzicht per klantmanager behouden en kunnen sturen op zowel de werkprocessen als de caseload per klantmanager. De klantkenmerken van de Participatieladder bieden nieuwe inzichten in de vooruitgang en de resultaten van het werk van een klantmanager.

Met deze informatie kan een teamleider de workload beter verdelen, bovendien kan hij zicht houden op de vorderingen en resultaten van zijn team ten opzichte van andere teams. Ook kunnen teams onderling het gesprek aangaan over de behaalde resultaten om daar beter van te worden. Ten slotte kan een teamleider de resultaten van zijn team onderbouwd presenteren aan management en bestuur.

Sturing, informatie voor het management

Uit de overzichten op klantmanager- en teamleiderniveau kan belangrijke informatie worden gehaald voor het management. De informatie per team maakt het mogelijk teams met elkaar te vergelijken. Na verloop van tijd kunnen ook de bewegingen op de ladder in beeld worden gebracht.

Onderstaande grafiek laat dat zien per team. De grafiek toont de bewegingen op trede 3. In de bovenste balk is zichtbaar waar de nieuwkomers op trede 3 vandaan komen. In de onderste balk waar degenen die trede 3 verlaten naartoe gaan. De middelste balk geeft de groep weer die op de trede is blijven staan.

	Buiten ladder	Trede 1	Trede 2	Trede 3	Trede 4	Trede 5	Trede 6	Totaal
In	15	–	6	–	2	–	–	23
Trede 3	80 blijvers in trede 3							
Uit	5	2	8	–	10	5	15	45

In deze grafiek valt te lezen welke klantbewegingen er in een team of een hele afdeling optreden over een periode van bijvoorbeeld een jaar.

Gemeente Venlo

Venlo benut de Participatieladder voor de managementinformatie om te monitoren hoeveel klanten zijn geplaatst, maar ook om de kwaliteit van de plaatsing te monitoren. Opvallend resultaat is dat de meeste klanten zijn ingedeeld op niveau 3 van de Participatieladder. Van deze klanten beschikt, naar het oordeel van de klantmanagers ‘maar’ 50% over voldoende potentieel om binnen 1 jaar een hoger niveau van participatie te bereiken. De beleidsmakers in Venlo willen deze informatie met de klantmanagers bespreken, omdat dit resultaat niet overeenstemt met hun verwachtingen.

Opvallende uitkomst is ook dat het grootste deel van de klanten is ingedeeld op niveau 3, terwijl de participatievoorzieningen van Venlo voor het grootste deel gericht zijn op de niveaus 4 en 5. Zo geeft de Participatieladder ook nuttige informatie om het inkoopbeleid in relatie tot de behoefte van de klanten te evalueren en eventueel bij te sturen.

De Participatieladder en de daarbij behorende basisgegevensset gegevens bieden uitgelezen kansen om zicht te krijgen op het klantenbestand, de bewegingen in dit bestand en daarmee op de basis en de effecten van het ingezette beleid

Hans Spigt Aftredend voorzitter van de VNG commissie Werk & Inkomen

Over wederkerigheid

‘Daar hebben we in de jaren negentig dus heel serieus met elkaar beleidsplannen voor gemaakt. Dat vrijwilligerswerk ook een keus zou kunnen zijn in plaats van werk. Maar het is geen keuze. Het is werk, altijd. Het gaat erom hoe je naar werk kijkt. Als je een tegenprestatie vraagt voor een uitkering dan is het werken. Dat kan niet anders. Niet sociale activering of ‘we staan in het buurthuis ook achter de bar’. Dan denk ik: ‘Ja jongens, doe dat even lekker in je eigen tijd.’

Ik ben er echt van overtuigd dat het om die tegenprestatie gaat. En dan gaat het er over in hoeverre we mensen kunnen stimuleren die tegenprestatie uit eigen beweging te maken. Want je weet ook dat de tegenprestatie alleen maar succesvol is als de mensen gemotiveerd zijn, een betrokkenheid voelen. Eén van de belangrijkste redenen voor mensen is toch dat ze er iets mee kunnen verdienen, dat is ook een heel simpele prikkel. Maar daar waar het niet direct mogelijk is, kan je dus scherper proberen te definiëren hoe die weg naar werk er uit ziet. Zo zie ik participatie.

Hoe meer economisch zelfstandig jij kunt zijn, hoe beter jij ook in staat bent om maatschappelijk te functioneren. En dan gaat het er niet alleen om dat je geld verdient, het gaat erom dat je hele omgeving profiteert van die zelfstandigheid.'

De Participatieladder en beleidsontwikkeling

Als gemeenten alle klanten op de Participatieladder hebben geplaatst en een tweede en wellicht zelfs een derde meting hebben gedaan, komen de bewegingen op de ladder aan het licht. Dan wordt zichtbaar of de instrumenten die de gemeente heeft gebruikt om de participatie van klanten te bevorderen effect hebben gehad. Bij het beantwoorden van die vraag is het behulpzaam als vooraf heldere beleidsdoelstellingen worden geformuleerd.

Gemeenten hebben hun instrumenten soms indicatief gerelateerd aan de Participatieladder of zelfs aan het groeipotentieel van de klant. De gegevens die de Participatieladder oplevert zijn goed te gebruiken bij het verder ontwikkelen van het participatiebeleid, de keuze van de participatievoorzieningen en de inkoop van die voorzieningen.

Terug naar de kenmerken en functies van de Participatieladder

Tot slot van dit hoofdstuk een beschouwing over de manier waarop de Participatieladder nu wordt gebruikt en de mogelijkheden voor de toekomst.

Inzicht in positie en perspectief

Een eerste groep van twintig gemeenten heeft de Participatieladder vooral gebruikt om inzicht te krijgen. Wanneer zij dat op basis van gesprekken met klanten en/of dossieronderzoek hebben gedaan is dat inzicht actueel. Een aantal gemeenten heeft gekozen voor een administratieve omzetting van een trede van de SRG naar een trede op de Participatieladder. In die gemeenten is nog geen volledig inzicht aanwezig, zeker niet voor wat betreft de aan- of afwezigheid van groeipotentieel. In die gemeenten worden bij een volgend contact met de klant de positie en het groeipotentieel van die klant daadwerkelijk vastgesteld en geregistreerd. Na verloop van tijd is een blijvend actueel inzicht in de positie en in de aanwezigheid van groeipotentieel van klanten bereikt.

Bianca Koppers Afdelingshoofd ISD Kop van Noord-Holland

'Op 1 oktober 2010 zijn alle klanten op de juiste trede van de Participatieladder geplaatst en is ook hun groeipotentieel bekend. De ISD Kop van Noord Holland stelt niet alleen vast of er groeipotentieel is, maar ook wat de 'potentietrede' is. Niet waar iemand op dit moment staat is relevant, maar de positie die men kan bereiken. Is de potentietrede bekend, dan kan de klantmanager een passend instrument kiezen. De Participatieladder is doorgevoerd in de afspraken met re-integratie-

bedrijven en in het beleid. Om de potentietrede te bereiken, werkt de ISD Kop van Noord Holland samen met verschillende organisaties en instanties. Vaak is deskundigheid van andere professionals nodig om het doel te bereiken. Dat betekent samenwerken met organisaties en bundelen van verschillende financieringsstromen. De ISD Kop van Noord Holland bestudeert mogelijke verbindingen met het Wmo-beleid, bijvoorbeeld op het prestatieveld sociale cohesie van de zes aangesloten gemeenten en is met de GGZ-instellingen in gesprek.’

Leonard Geluk Voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland

Over de Participatieladder

‘Ik geloof dat het mooie van de Participatieladder is dat je een inschatting kan maken van het perspectief dat er voor iemand kan zijn. Dat het niet reëel is voor iedereen op korte termijn betaald werk te hebben maar wel bijvoorbeeld scholing of vrijwilligerswerk. En dan heb je vervolgens altijd een hoger perspectief, en dat is dan de volgende trede op de ladder.’

Tof Thissen Directeur Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten

Over de Participatieladder

‘Met de Participatieladder breng je menselijke ontwikkeling in kaart. Zoals Annette Dümig zegt: ‘We maken eigenlijk altijd een foto van mensen maar we moeten een film van mensen maken’. Maar wat we eigenlijk zouden moeten doen is dat we aan de kop van het proces proberen de groeipotentie van iemand aan te geven. Of: waar ligt het risico dat degene die zich nu meldt straks langdurig werkloos is? Als je kijkt naar iemand, naar zijn talenten, kansen en mogelijkheden, dan kijk je eigenlijk als een coach die iemand van A naar B wil brengen. Geen fixatie op A. De Participatieladder is een ontwikkelstijgmogelijkheid, die parallel loopt met de eigen talenten, het is geen fixatie.’

Effecten van instrumenten

Wat de effecten zijn van de participatie-instrumenten die gemeenten inzetten, en breder; van het participatiebeleid, is nog grotendeels onbekend. Pas bij een tweede meting is te zien of er bewegingen op de Participatieladder zijn geweest. Dan moet scherp worden geanalyseerd wat de betekenis van die beweging(en) is.

Een daling op de ladder kan positief zijn als de klant van trede 6 naar trede 5 is gegaan als gevolg van het volgen van een inburgeringscursus of een opleiding van klanten en later weer naar trede 6 terugkeert maar dan mét een inburgeringsdiploma of startkwalificatie. Een beweging van trede 1 naar trede 6 kan voor een kansrijke werkzoekende vanzelfsprekend zijn. Voor andere klanten is het vasthouden van een bepaalde positie op de Participatieladder al een belangrijk succes.

Hans Spigt Aftredend voorzitter van de VNG commissie Werk & Inkomen

Over het belang van effect

‘Gemeenten moeten voldoende duidelijk kunnen maken wat ze precies met het geld doen en wat nou het effect van die bestedingen is. Ik vind het heel belangrijk dat dat beter wordt. Reken er niet op dat alle centen die je besteedt ook direct leiden tot een betaalde baan. Dat betekent dus dat je ook de verwachtingen bij het kijken naar de inzet van participatiebudget en re-integratiemiddelen en de daarmee geleverde prestaties moet managen. Je zult als gemeente duidelijk moeten maken op welke manier je dat geld inzet. En wat betekent dat dan? Hoe ziet het vliegwiel er uit dat je daarmee op gang hebt gebracht? Dat is een proces, dat is een oplossing van de lange adem. Ik bedoel iemand die bijvoorbeeld zijn lagere school niet heeft afgemaakt en ineens werkloos wordt. Of iemand die zonder enige beroepsopleiding of werkervaring van de Antillen komt overvliegen met het idee dat het hier vanzelf goed komt. Of iemand die 5 jaar in de gevangenis heeft gezeten en gewoon weer op eigen benen moet staan. Denk nou niet dat die mensen snel aan het werk zijn. Dat kost tijd en geld, maar het kan altijd.’

Ondersteuning van beleidsontwikkeling

Voor deze functie geldt dat de Participatieladder op termijn belangrijke inzichten oplevert over de effecten en de samenhang van gekozen instrumenten. Ook kan worden geoordeeld over de keuze van de instrumenten in relatie tot de verdeling van de klanten over de treden. Nu al is bij gemeenten die een actueel inzicht hebben in de positie van de klanten op de ladder te zien of de inzet van de instrumenten in evenwicht is met die verdeling.

René Paas Voorzitter Divosa

‘Het is zaak dat de politiek de Participatieladder omarmt. Dat zorgt er voor dat de uitvoering zich kan richten op het bereiken van maximaal effect. Commitment van de politiek leidt er ook toe dat de doelstellingen in termen van vooruitgang op de Participatieladder kunnen worden geformuleerd. Het is dan een koud kunstje om over de uitvoering te rapporteren.’

Maurice de Greef Adviseur maatschappelijke participatie bij Spectrum

‘Het is een goed instrument om te sturen. Dat wil zeggen, om je interventies te categoriseren en te sturen op inhoud. Welke interventies zijn nou nodig kijkend naar mijn inwoners en de sociale problemen die er leven? Een nadeel van het instrument is dat de neiging bestaat alleen maar op de bovenkant van de ladder te sturen. Het wordt dan gezien als hiërarchisch instrument. Dat is het niet. Het is een denkwijze in doelgroepen. De onderste treden zijn niet automatisch minder kansrijk dan de bovenste treden. Je kunt mensen in trede 6 hebben zitten en dus werk hebben, die als het werk wegvalt direct naar de onderste trede kelderen.’

Samenwerking bevorderen

De Participatieladder blijkt zeer van nut te zijn in de samenwerking tussen gemeenten en aanbieders van participatievoorzieningen. Klantmanagers inburgering en sociale zaken en hun contractpartners kunnen elkaar goed verstaan door de eenduidige taal van de Participatieladder. Ook de communicatie over klanten van sociale zaken die een cursus volwasseneneducatie op een ROC volgen is gebaat bij de eenduidige taal van de Participatieladder. Deze ladder biedt de ROC's ook de mogelijkheid om hun deskundigheid in bijvoorbeeld het herkennen van groeipotentieel te delen met de klantmanagers van gemeenten.

Contractering

Het is voor veel gemeenten en re-integratiebedrijven nog te vroeg om de Participatieladder te gebruiken bij contractafspraken. Wel kan de Participatieladder worden gebruikt in de communicatie over de klanten. Ook kan een relatie worden gelegd tussen de trede op de ladder, het groeipotentieel (of eventueel de potentietrede) en de participatie-instrumenten, hoewel daar altijd maatwerk aan te pas komt. Op termijn zal er meer inzicht zijn in de effecten van de inzet van die instrumenten op de bewegingen op de Participatieladder. Dat inzicht kan dan worden vertaald in prestatieafspraken over de effecten van instrumenten in termen stijgingen op de ladder.

Jan van Zijl Voorzitter MBO raad

Over het nut van de Participatieladder voor het MBO

‘Het is niet het vertrekpunt voor de scholen, het is het vertrekpunt voor de opdrachtgever. Voor de scholen zijn er eigenlijk maar twee stappen: de stap van onderwijs bijbrengen en met de opgedane kennis mensen naar werk proberen te helpen. Dat zijn de hoofdkunsten van de scholen, het geheel lijkt mij van de gemeente. Als met werkzoekenden afspraken worden gemaakt, komen we in de taal van de Participatieladder. We zou-

den dan kunnen zeggen: 'Wij hebben deze mensen op dit niveau van de ladder en dit hebben ze nodig.' In die zin zou het handig zijn als scholen ook het begrip Participatieladder snappen.'

Leonard Geluk Voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland

Over afspraken met gemeenten

'Wij maken afspraken over educatiebudgetten met gemeenten. Gemeenten kopen bij ons educatie in. In die afspraken zie je steeds meer beweging naar participatie. Wij willen heel onze educatieopleidingen omvormen naar participatieopleidingen. Dan kunnen wij in overleg met de gemeenten, over hoe wij ons zelf kunnen inzetten aan de hand van de Participatieladder.'

DEEL 2

MEER

MOGELIJKHEDEN

In dit deel onderzoeken we de mogelijkheden om het gebruik van de Participatieladder te verbreden of uit te breiden naar andere beleidsterreinen dan dat van de gemeentelijke participatievoorzieningen.



HOOFDSTUK 5

VERBREDING

Zoals gezegd is in de koplopergemeenten vooral ervaring opgedaan met de Participatieladder op het terrein van re-integratie. In dit hoofdstuk schetsen we het gebruik van de Participatieladder op andere, direct aanpalende terreinen voordat we in hoofdstuk 6 stil staan bij het mogelijk gebruik van de Participatieladder op het bredere terrein van de Wmo.

Educatie

Gemeenten hebben de Participatieladder tot nu toe vooral toegepast op het eigen WWB- en inburgeringsbestand. Het gebruik van de Participatieladder op het beleidsterrein educatie is nog niet breed, maar in veel gemeenten voor een latere fase gepland. Gemeenten die een koppeling hebben gemaakt tussen hun participatievoorzieningen en de verschillende niveaus van de Participatieladder, hebben daarbij hoofdzakelijk de instrumenten van sociale zaken en inburgering in beeld.

Jan van Zijl Voorzitter MBO raad

Over de rol van het MBO

‘Onderin de ladder gaat het heel erg over welzijnsachtig aanbod. Ik vind niet dat onze scholen daarin de belangrijkste partner moeten zijn. Ik weet dat in veel educatietrajecten ook heel wat welzijnsachtige componenten zaten, ik denk dat de toekomst daar niet ligt. De toekomst voor het onderwijs ligt bij de bovenkant van de ladder. Daar komt veel meer de combinatie in beeld van scholing, inburgering en werk. Overigens doen onze scholen natuurlijk ook voor de onderste treden werk. Onze niveau 1 leerlingen, met name als ze wat ouder zijn, zitten veel meer in de welzijnsachtige sfeer.

De echte toegevoegde waarde van samenwerking tussen gemeenten, sociale diensten en MBO is dat ROC's scholing en werk moeten kunnen verbinden.’

Naast het beroepsonderwijs voor volwassenen vallen ook de volwassenen(basis)educatie en het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO) onder de wet Participatiebudget. Doel van volwasseneneducatie is het bevorderen van de zelfredzaamheid. Het aanbod van ROC's in de vorm van opleidingstrajecten en cursussen in de volwasseneneducatie is gericht op Nederlands als tweede taal (NT2), bestrijding van laaggeletterdheid, sociale redzaamheid, breed maatschappelijk functioneren of het alsnog behalen van een startkwalificatie in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (VAVO). Zo'n opleiding kan een waardevol element zijn voor de re-integratie en activering van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Omdat het participatiebudget voor de inkoop van educatietrajecten tot 2013 gebonden is aan het ROC als aanbieder, is het ROC een belangrijke schakel bij de volledige uitrol van de Participatieladder.

Complicerende factor in dit aspect is de speciale relatie tussen gemeenten en ROC's. Daarbij is sprake van een ander soort opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie dan die tussen gemeenten en re-integratiebedrijven. Waar bij het werkdeel en de inburgeringsgelden de regie op de klant van oudsher door de gemeente wordt gevoerd, is daar bij educatie geen sprake van. Tussen gemeenten en ROC's wordt in de regel op strategisch niveau een jaarovereenkomst afgesloten, waarna de gemeente vaak nauwelijks zicht heeft op de individuele klant. Daarin zal verandering moeten komen om de positie van educatie niet in gevaar te laten komen. Immers ook hier zullen de resultaten in de vorm van maatschappelijke effecten zichtbaar moeten gaan worden. Ook voor ROC's is de Participatieladder een goed meetinstrument om de vordering van klanten/deelnemers te meten.

Jan van Zijl Voorzitter MBO raad

Over de functie van opleiden

'De doelstelling van het middelbaar beroepsonderwijs is mensen klaar te maken voor de arbeidsmarkt of, als ze al werken zich beter te laten kwalificeren. Een heel belangrijk deel van onze mensen haalt het diploma onder het werk. Daar hebben we veel ervaring mee, net als met contractonderwijs met bedrijven.

De kunst is, en dat is in het belang van de gemeenten en de mensen die daar ingeschreven staan, dat we met onderwijs, beroepsonderwijs, achterstanden inlopen en zo snel mogelijk naar de arbeidsmarkt gaan. Daar moet men de scholen voor gebruiken en dat moeten ze ook kunnen. Ik denk dat gemeenten en ROC's daar meer natuurlijke partners bij zouden moeten zijn dan nu soms het geval is.'

De meeste gemeenten gaan daarover afspraken maken als de ladder voor de doelgroep van re-integratie en inburgering goed is ingericht. Een pragmatische keuze die tot gevolg heeft dat:

- Er nog bijna geen ervaring is opgedaan met de indeling van de doelgroep van volwasseneneducatie in de 6 niveaus van participatie.
- Van de deskundigheid van ROC's, bijvoorbeeld op het gebied van herkennen van het groeipotentieel van klanten, nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt.
- De aansluiting van de Participatieladder op registratiesystemen van ROC's nog grotendeels onontgonnen terrein is.

Leonard Geluk Voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland

Over de functie van onderwijs

'We hebben in Nederland geen sterke traditie van een leven lang leren en opscholen. Dat je als werkende van een dubbeltje een kwartje wordt. Dat je vooruitgaat na je studie, tijdens je werk, door extra scholing. Daar hebben we wel goede voorzieningen voor, bijvoorbeeld in ons MBO. Bijvoorbeeld mensen die voor één dag naar school kunnen en drie dagen werken. Dat instrument kunnen we effectiever inzetten. Dat wordt nu gefinancierd door OC&W, maar dat zou je ook gekoppeld kunnen doen met gemeentelijke re-integratiemiddelen en met middelen van uitkeringsinstanties.'

Een aantal gemeenten heeft al wel gesprekken gevoerd met ROC's over het gebruik van de Participatieladder. Zwolle kent een Ketenoverleg Participatiebudget waar de ROC's aan deelnemen. De reactie van ROC's is positief.

In de aanloop naar 2013, waarin onder meer afspraken tussen gemeenten en ROC's zullen worden gemaakt over rapportagevoorwaarden, biedt het gesprek over de inzet van de Participatieladder als meetinstrument van resultaten een goed handvat voor overleg met elkaar. De ROC's zijn in de regel zeker bereid om mee te denken en zien de meerwaarde van het gebruik van één taal voor de totale doelgroep van het participatiebeleid.

Jan van Zijl Voorzitter MBO raad

Over samenwerking

'Als ik gemeente was en ik geloofde in het instrument, zou ik het als wethouder of directeur van de sociale dienst ook gebruiken in relatie met mijn stakeholders. Zet het bijvoorbeeld in bij een school. Probeer dan als gemeente duidelijk te maken wat die mensen nodig hebben om ze stapje voor stapje naar boven te brengen. Daarmee zou ik het gesprek aangaan met scholen.'

Over arrangementen

‘Wij bieden een aanbod aan onderwijs, eigenlijk willen we, in samenwerking met een andere partij, het onderwijsdeel bieden in de stijging op de ladder. Wij kunnen ons onderwijsdeel prima koppelen met de ervaringen van het re-integratiebedrijf. Er moet geen apart schakeltje onderwijs zijn en een apart schakeltje re-integratie. Het zou samen moeten worden aangeboden. Wij willen in die arrangementen graag verder groeien. Dat kan door niet alleen een educatieaanbod te doen, maar ook een aanbod participatie. Onze afdeling educatie wordt de afdeling participatie. Nu is het vaak de praktijk bij educatie dat er te weinig verbanden zijn met andere vormen van onderwijs of met andere partijen die betrokken zijn bij de Participatieladder. Focus op onderwijs, maar niet met een muur er omheen. In een paar projecten zijn we dat nu aan het oefenen. Als je 30 bent, en niet meer onderdeel uitmaakt van het reguliere onderwijs, dan kan je prima een stuk educatie volgen en daarnaast ook een vakopleiding. Wij noemen dat geïntegreerde trajecten.

We moeten dat vooral gaan doen. Maar wat verder nodig is, zijn afspraken met de gemeente over financiering. Wat we meer willen is dat je naast taalaanbod gelijk een vak leert. Gemeenten moeten dan niet alleen taalonderwijs willen financieren maar ook het beroepsgerichte deel daarbij. Gelukkig zijn die gemeenten er. Van onze kant is dan nodig dat we dat goed aanbieden, een goed product hebben.’

Werkpleinen

Daar waar ketensamenwerking op de Werkpleinen was ingericht, wilde men ook graag WW-klanten bij de Participatieladder betrekken. De ontwikkeling van de Werkpleinen en de uitrol van de integrale dienstverlening daarin maakt dat alleen maar logisch. Dit stuitte in veel gevallen op initiële problemen omdat de ICT systemen van gemeenten en UWV WERKbedrijf niet op elkaar zijn afgestemd.

De aanmelding van het Werkplein Oost-Achterhoek als kopolopergemeente en het feit dat meer gemeenten de vestigingsmanager van hun lokale Werkplein bereid hebben gevonden om mee te denken (en soms te doen) geeft aan dat het lokale begrip en draagvlak voor de Participatieladder bij het UWV WERKbedrijf groeit.

Samenwerking met UWV in de regio Oost-Achterhoek

Het UWV WERKbedrijf zal alle klanten (dus óók klanten met een WW-uitkering) op een trede registreren in Sonar, het automatiserings-systeem van UWV WERKbedrijf. De voorbereidingen zijn al gedaan en Sonar zal worden aangepast aan de zes treden van de Participatieladder. De werkcoaches hebben het als gevolg van de stijgende werkloosheid steeds drukker. Om deze reden wordt bij het UWV WERKbedrijf gestart met het op een trede plaatsen van alleen de nieuwe klanten.

Het management van het Werkplein staat vaak positief tegenover de samenwerking, maar in de praktijk zijn er nog belemmeringen. Een voorbeeld is de situatie in Venlo. Op het Werkplein in Venlo zijn drie teams 'Werk' gevormd bestaande uit participatiecoaches van de gemeente Venlo en UWV WERKbedrijf. Deze teams werkten in het voorjaar 2010 nog niet optimaal met de Participatieladder. Dat had te maken met de verschillen in registratiesystemen. De gemeente Venlo werkt met GWS4all en UWV WERKbedrijf met Sonar. Tussen deze systemen is communicatie niet of nauwelijks mogelijk. De participatiecoaches werken volgens het principe van de integrale dienstverlening. Met als gevolg dat UWV-coaches WWB-klanten spreken, maar die klanten nog niet op de Participatieladder kunnen registreren. Er valt voor de integrale dienstverlening nog veel te winnen.

Sociale Werkvoorziening

Het doel van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wwb is om een passende plek in de maatschappij te bieden aan mensen die om verschillende redenen een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De toegevoegde waarde van de Participatieladder voor SW-bedrijven is beperkt. Alle werknemers van de sociale werkvoorziening hebben betaald werk met ondersteuning, en staan dus op trede 5 van de Participatieladder. Een groot deel van de mensen die op de wachtlijst staan, hebben een tijdelijk aanbod gekregen, betaald uit de re-integratiemiddelen van gemeenten en UWV WERKbedrijf. Ook zij staan dus op trede 5. De Participatieladder zou wel een functie kunnen hebben in de samenwerking met andere partijen. SW-bedrijven kunnen zich helder positioneren ten opzichte van andere partijen, door aan te geven dat zij zich slechts richten op trede 5 van de Participatieladder.

SW-bedrijven gebruiken zelf de Werkladder, die loopt van beschut werken tot begeleid werken. Bij hoge uitzondering kan een SW-werknemer zonder begeleiding aan het werk in het gewone bedrijfsleven. Iemand heeft immers niet voor niets een Wsw-indicatie. Voor de uitvoering van de Wsw is de Participatieladder vaak te grof. De Werkladder kan worden gezien worden een verfijning van trede 5. De ladders sluiten goed op elkaar aan.

Het is nuttig om een goed inzicht te krijgen in de bewegingen omhoog of omlaag op de Participatieladder. Zeker binnen het SW-bestand zijn daar echter niet meteen conclusies uit te trekken. Voor een SW-werknemer gaat de weg niet altijd omhoog, naar regulier werk. Naarmate zij ouder worden, is de kans op een toename van de klachten groot. Een aanzienlijk deel van de SW-werknemers komt, naarmate de leeftijd vordert en/of de beperkingen toenemen, in aanmerking voor dagopvang. De weg gaat dus ook nogal eens omlaag. Een daling op de ladder is dus soms natuurlijk van aard en moet derhalve niet automatisch als negatief worden beoordeeld.

SW-bedrijven zijn uitvoerders, opdrachtnemers. Gemeenten kunnen er voor kiezen als opdrachtgever de Participatieladder te gaan gebruiken en de Wsw daarin te willen betrekken. De Participatieladder kan daarbij een nuttig instrument zijn. De ladder biedt één taal die geldt voor alle beleidsterreinen van het participatiebeleid. De Werkladder zou in de Wsw context kunnen worden gebruikt om nog een slag dieper te kunnen sturen op de ontwikkeling van mensen op trede 5 van de Participatieladder. Omgekeerd zou de participatieladder bij de overdracht of bij de aanmelding voor een SW-indicatie toegevoegde waarde kunnen hebben.

Tof Thissen Directeur Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten

Over de Participatieladder

‘Je moet erkennen dat niet iedereen op de bovenste trede van de Participatieladder kan komen. We moeten mensen naar vermogen laten meedoen. Laten we nou een arbeidsmarkt maken die aangepast wordt aan de mogelijkheid van mensen. Want niet elk mens is in staat om de arbeid als topsport te bedrijven. Net zoals in de wereld van de sport hebben we ook breedtesport. Alleen op de arbeidsmarkt vinden we het verschrikkelijk lastig het idee van de breedtesport te ontwikkelen.’



HOOFDSTUK 6

DE PARTICIPATIELADDER

EN DE Wmo

Inleiding

De Participatieladder is zich binnen het veld van Werk en Inkomen druk aan het bewijzen als een eenvoudig instrument om inzicht te geven in de samenstelling en de ontwikkeling van het klantenbestand. Het instrument biedt sociale diensten de mogelijkheid inzicht te krijgen en te geven in de ontwikkeling van de bestanden. Het biedt gemeenten handvatten om beleid te (her)formuleren, vooral ook als het gaat om de inzet van middelen en de inkoop van trajecten. Door het delen van één taal kunnen professionals beter samenwerken, of het nu gaat om het afstemmen van plannen of het contracteren van re-integratiebedrijven.

Het implementeren van en werken met de Participatieladder stelt sociale diensten voor vragen als: *Wat betekent de verdeling van klantgroepen over de treden? Welke (beleids)keuzes maken we op grond daarvan? Hoe verdelen we de middelen over de verschillende groepen en treden?* Sociale diensten worden veelal voornamelijk gestuurd op het laag houden van de bestanden. Dat leidt er toe dat veel inzet wordt gepleegd op het laten uitstromen naar werk (al dan niet met ondersteuning). Terecht, want dat is de opdracht van iedere sociale dienst. Zowel individuen als de maatschappij hebben belang bij zoveel mogelijk economische zelfstandigheid en economische participatie.

De Participatieladder biedt professionals dus een handvat om re-integratie- en participatiebeleid doelmatig uit te voeren door over de juiste thema's met de klant in gesprek te gaan en door tot haalbare en meetbare doelen te komen. Het biedt professionals van verschillende organisaties waar de klant mee te maken heeft daarnaast een gemeenschappelijke taal om effectief samen te werken. Het enthousiasme over het gebruik van de Participatieladder neemt toe. Steeds meer gemeenten zetten ook op Werkpleinen de Participatieladder in. Ook de nieuwsgierigheid naar de bruikbaarheid van de ladder binnen het beleidsveld van maatschappelijke ontwikkeling neemt toe.

Wat kan de Participatieladder betekenen binnen het veld van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)? Is het een typisch sociale dienstmodel of is het ook bruikbaar buiten de wereld van werk en inkomen? Beter geformuleerd: kan het de wereld van werk en inkomen verbinden met het Wmo-veld? Wij denken dat de Participatieladder in ieder geval een bijdrage kan leveren.

Binnen het welzijnsveld bestaan vergelijkbare ladders: de burgerparticipatieladder en de jeugdparticipatieladder. Deze ladders hanteren andere uitgangspunten en daarmee andere definities van participatie. Wij gaan de Participatieladder niet afzetten tegen deze ladders. Wat wij wel doen, is onderzoeken waar de Wmo het participatiebeleid van werk en inkomen raakt en hoe je de Participatieladder op die vlakken kan gebruiken.

Bij de ISD Huizen Blaricum Eemnes Laren (HBEL) was de invoering van de Participatieladder onderdeel van een groter project: 'Meedoen'. Meedoen is gericht op het ondersteunen van klanten die kampen met meervoudige complexe problematiek. De invoering was in eerste instantie beperkt tot een klein aantal consultants, maar wel gericht op een brede doelgroep (Wwb, Inburgering, Wia, Wmo, enzovoort).

De verbinding met de Wmo

De Wmo richt zich, eigenlijk net als de Wwb, expliciet op het zo zelfstandig mogelijk laten participeren van burgers in de maatschappij. Ook andere regelingen dragen bij aan maximale participatie door burgers in de samenleving. Denk daarbij aan de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ), de Openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en aanverwante regelingen. Wij streven op deze plaats niet naar een analyse van de wet- en regelgeving. We halen ze slechts aan ter illustratie. Helemaal toevallig is dat natuurlijk niet. De invoering en de frequente wijzigingen van deze wet- en regelgevingen zijn er in belangrijke mate op gericht om gemeenten te stimuleren hun budgetten slimmer in te zetten. Daar komt bij dat gemeenten op zo goed als al deze budgetten met forse kortingen te maken hebben. In tijden van recessie is het dus de uitdaging om 'meer en/of anders met minder te doen'. Wat kan de Participatieladder daarin betekenen?

Jet Bussemaker Voormalig Staatssecretaris van Volksgezondheid

Over participatie

'Participatie wordt vaak verengd wordt tot betaald werk. Dat is een enorme valkuil, want dat is een veel te grote stap. Je slaat dan alle treden van de ladder over. Als je, met name op lokaal niveau, cohesie wilt. Een buurt, een wijk, een levendige situatie waar mensen iets met elkaar hebben. Dan zijn vrijwilligers echt volstrekt onmisbaar. Ik verzet me tegen het sociale zaken-dogma dat betaald werk allesbepalend is. Hoezeer ik ook vind dat je van iedereen wel mag verwachten dat hij of zij deelneemt aan de arbeidsmarkt. Mogelijk kan de Participatieladder daar iets aan bijdragen door te laten zien dat het stappen zijn. Dat als je die stappen overslaat, je ook niet meer effectief bent.'

Ik denk wel dat het van belang is dat het welzijnsterrein, ook in het licht van de kwetsbaarheid in verband met bezuinigingen, af en toe meer laat zien dat welzijn soms ook hard is. En dat het ook gewoon iets oplevert. Een voorbeeld is Rotterdam waar blijkt dat je met 1 euro investering in welzijn 2 euro bespaart op justitie, politie en overlastbestrijding.'

We kunnen dit goed illustreren aan de hand van de Wmo. Deze wet geeft gemeenten de verantwoordelijkheid om er voor te zorgen dat iedereen kan meedoen aan de maatschappij en dat iedereen zo lang mogelijk zelfstandig kan blijven wonen. De meeste sociale diensten geven uitvoering aan prestatievelde 6: het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behoud van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer. Met handige bestandsvergelijkingen is te achterhalen welke burgers een beroep op zowel van Wwb als Wmo doen. Dat is over het algemeen een relatief klein percentage, waarvan het grootste aandeel door ouderen wordt geleverd.

Henk Brink Wethouder gemeente Eindhoven

'De gemeente Eindhoven heeft de eerste meting voor de klanten van Werk en Inkomen uitgevoerd. Dat geeft zicht op de startpositie. Hierdoor zijn we de Participatieladder ook gaan gebruiken in de gesprekken die we met de welzijns- en zorginstellingen voeren over hetgeen zij voor onze klanten kunnen gaan betekenen. De Participatieladder biedt een prima instrument om dit gesprek te concretiseren en ook om de effecten vooraf in te schatten. In de contractering is de Participatieladder het gemeenschappelijke referentiekader.'

Daarnaast is sprake van nog een andere groep burgers, die op basis van bijvoorbeeld prestatievelden 7 (maatschappelijke opvang), 8 (OGGZ), en 9 (verslavingsbeleid) doelgroep van de Wmo zijn en waarvan ongetwijfeld een deel aanspraak maakt op de Wwb. Door de samenhang tussen deze laatste drie prestatievelden bundelen gemeenten op deze gebieden hun beleid. Verbinden van dit beleid met het participatiebeleid van sociale diensten gebeurt voorzichtig en voornamelijk sporadisch. Hiermee laten gemeenten waarschijnlijk kansen liggen.

Over zelfredzaamheid

‘De Participatieladder zou hand in hand moeten gaan met een holistische visie op mensen. Je bent niet voortdurend, altijd en in alle situaties zelfredzaam, ook al denk je dat misschien zelf wel. De staat kan een beroep doen op mijn verantwoordelijkheid, mag uitgaan van mijn zelfredzaamheid, maar ik ben het niet altijd en in alle omstandigheden. Dat geldt ook voor mensen die niet werkloos zijn. Denk ook aan mensen met een beperking. Die zijn heel vaak zelfredzaam en krachtig, en soms ook niet. We bezien ze echter vaak vanuit onzelfredzaamheid.

Wat is de balans van talent, wensen, mogelijkheden en dromen enerzijds en anderzijds sociale kwetsuren of het onvermogen om in bepaalde situaties het hoofd boven water te houden? Er moet eigenlijk iets ontwikkeld worden waarmee je niet alleen kijkt naar het prestatieve vermogen van mensen in de zin van wat te gelde te maken is op de arbeidsmarkt, maar ook: wat is de sociale aanspraak die je mag verwachten. Wat is die mate van zelfredzaamheid?

Een meer holistische benadering maakt de Participatieladder ook breder inzetbaar. Je kunt mensen nog zoveel hulp aanbieden, maar als je niet weet wat ze zelf kunnen, waarop je ze kan aanspreken, dan kom je die mensen steeds opnieuw tegen. Wat dus heel belangrijk is, bijvoorbeeld bij schuldhulpverlening; wat is de mate waarin je wat sociale redzaamheid en vaardigheden van mensen kan vragen. Dat is voor de Participatieladder ook van groot belang.’

Als voorbeeld halen we de OGGZ aan. Net als in de Wwb kenmerkt het cliëntenbestand zich door een diversiteit aan burgers. Met de komst van de Wmo is de vermaatschappelijking van de gemeentelijke gezondheidszorg een actueel, hoewel lastig, thema. Het doel van de vermaatschappelijking is mensen met een psychiatrisch verleden of een handicap een plek in de samenleving te geven en hen te laten meedoen met sociale activiteiten in hun buurt, wijk, of stad.

Ook de OGGZ wordt geconfronteerd met bezuinigingen. Meer dan voorheen zal moeten worden gestuurd op preventie en uitstroom (uit de zorginstellingen). Om dat te laten slagen is Wmo, en participatieondersteuning nodig. Pas dan kan de daadwerkelijke vermaatschappelijking worden gerealiseerd.

Maurice de Greef Adviseur maatschappelijke participatie bij Spectrum

‘De ene interventie is niet belangrijker dan de andere. Interventies om iemand uit een sociaal isolement te krijgen zijn hele andere dan re-integratie-interventies. Maar beide moeten gebeuren. Door interventies bij de onderste treden kan veel worden bespaard op zorgkosten en kosten in de woningsector. Het kan goed zijn dat investeren in de onderste treden financieel voordeliger is dan investeren op de re-integratiemarkt. Daar ligt ook de koppeling met de Wmo. Je kunt gaan kijken welke interventie in een gegeven situatie meer oplevert: een Wmo interventie of een interventie vanuit participatie. De persoonlijke problematiek kan zo groot zijn dat er een draaideureffect ontstaat. Vanuit de Wmo kan dan beter aan die problematiek worden gewerkt. Dat levert meer op, ook in termen van participatie.’

Dit voorbeeld kunnen we natuurlijk doortrekken naar doelgroepen uit de maatschappelijke opvang (extramurale hulpverlening) en de verslavingszorg. Een belangrijk deel van de doelgroep heeft maken met multiproblematiek, niet alleen in geestelijk opzicht, maar ook in financieel opzicht. Niet zelden heeft deze doelgroep te maken met schuldenproblematiek en met te weinig of geen inkomsten. Ook niet zelden heeft de doelgroep daardoor te maken met een zorgloket, een financieel loket en vaak met nog veel meer loketten. Juist dan kan de Participatieladder van grote toegevoegde waarde zijn. Als de uitvoerende professionals dezelfde taal gebruiken, kunnen zij hun aanpak beter op elkaar afstemmen. Ook de beleidsmedewerkers zullen vanuit eenzelfde kader tot elkaar kunnen komen en de inzet van instrumenten en budgetten efficiënter op elkaar kunnen afstemmen.

Jet Bussemaker Voormalig Staatssecretaris van Volksgezondheid

Over het verbinden op lokaal niveau

‘Ik ben op gemeentelijk niveau erg vóór integrale indicatiestelling. Ik vind dat gemeenten het voortouw moeten nemen, bijvoorbeeld voor wat betreft hoe ze met de Wmo omgaan. Daarbij ben ik heel erg voor huisbezoek. Ga nou geen eigen AWBZ-jes opbouwen.

Een mens is een integraal persoon. Gewoon één persoon met misschien een gezondheidsprobleem en misschien een participatieprobleem en misschien een schuldenprobleem, en misschien een woonprobleem en misschien een werkprobleem. Dat moet je met elkaar zien te verbinden. En als dat ergens kan, is het op lokaal niveau. Als je de Participatieladder kunt combineren met het idee van de kanteling, loont het om beleidsterreinen met elkaar te verbinden en te denken vanuit een integrale persoon, niet vanuit de knip in beleidsterreinen.’

De Participatieladder en de kanteling in de Wmo

Op welke wijze kan de Participatieladder bijdragen aan inzicht in de effecten van inzet van Wmo-middelen? Een belangrijk principe van de Wmo is het compensatiebeginsel: de beperking van de burger moet zodanig gecompenseerd worden dat optimale participatie aan de samenleving mogelijk wordt gemaakt. Gemeenten worden dus geacht burgers met beperkingen in staat te stellen om medemensen te ontmoeten en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan. De gemeente moet daartoe individuele en/of collectieve voorzieningen beschikbaar stellen. Bij het bepalen daarvan moet de gemeente rekening houden met de persoonskenmerken en de behoeften van de burger. De zogenaamde 'kanteling van de Wmo' vraagt om een diepergaand gesprek met de burger. Op basis van het gesprek aan de keukentafel komt de professional met de burger in contact over de oplossingen die de burger en zijn omgeving zelf hebben en de oplossingen die gemeente kan bieden om de burger in staat te stellen volwaardig te participeren in de samenleving.

René Paas Voorzitter Divosa

'Een belangrijk kenmerk van de Participatieladder dat verbreding kansrijk maakt is het feit dat sprake is van een assessment van de burger. Op basis van deze analyse kan vervolgens de vraag "Wat heb je nodig?" worden beantwoord. Dat leidt tot een 'raster' waarin de ondersteuning die de Wmo kan bieden 'neerslaat'. Daardoor wordt de communicatie tussen bijvoorbeeld gemeente en welzijnsorganisatie een stuk makkelijker. Ook hier geldt: Zo goed mogelijk zijn en dat ook laten zien.'

Net als bij de Wwb gaat het hier niet om de rechtmatigheid van wet- en regelgeving. Het gaat om de doelmatigheid, om de effectieve inzet van middelen en voorzieningen. Daar willen Rijk en gemeenten op sturen. Hier ontmoeten Wmo en Wwb elkaar.

Jet Bussemaker Voormalig Staatssecretaris van Volksgezondheid

Over de compensatieplicht in het licht van bezuinigingen

'Wat de compensatieplicht precies is en hoe je daar op kunt sturen is niet altijd even duidelijk, maar een gemeente kan nooit zeggen 'ik doe niets aan de ondersteuning van mantelzorg'. Sterker nog: Daar hebben ze van mij de verplichting gekregen om in ieder geval een aantal basispunten te geven. Maar gemeenten hebben heel veel vrijheid over hoe ze dat doen. Ik kan me voorstellen dat er nog veel mogelijk is als je er in slaagt over de verkokerde wetten heen te kijken. Je kunt, denk ik, ook nog veel doelmatigheidswinst boeken.

Dan moet je er binnen de Wmo wel kritisch op toezien dat het van aanbodnaar vraagsturing gaat, want anders financier je vooral de bestaande

welzijnsorganisaties en dat is erg duur. Je zult meer naar vraaggestuurd aanbod moeten gaan. Je zult ook meer uit moeten gaan van regie van cliëntenzelf, zoveel mogelijk teruggeven, niet overnemen. Dus doen wat nodig is om mensen te ondersteunen om het zelf te redden. Meer ondersteunen waar mensen zelf mee komen, wat hun oplossing kan zijn, waar zij behoefte aan hebben. Veel mensen hebben behoefte aan gezelligheid omdat ze eenzaam zijn. Wat heb je dan nodig? Nou, dan kan je als gemeente een scootmobiel geven, dat kost nogal een lieve duit. In heel veel gevallen blijkt dat mensen gewoon andere mensen willen ontmoeten. Een voorbeeld dat ik onlangs hoorde is dat van iemand die eenzaam was en ging voorlezen op de basisschool. Samen met andere ouderen uit zijn omgeving. Zo iemand hoeft niet een dure scootmobiel. Het probleem van eenzaamheid wordt aangepakt en je doet ook nog iets aan het verbinden van beleidsterreinen. Je zou uit moeten gaan van wat elke burger ook voor anderen kan betekenen.’

De Wmo biedt de ruimte om burgers te laten deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. De Wwb biedt de ruimte om het compensatiebeginsel uit te voeren. Die twee bijelkaar brengen kan alleen als de professionals met de burger het echte gesprek aangaan, maar ook met elkaar. Als de verschillende professionals met de burger én met elkaar in gesprek zijn over de echte vraag komen zij gezamenlijk tot echte oplossingen. En dat is het moment waarop de Participatieladder een ondersteunende rol kan spelen.

Kan de Participatieladder de effecten van een dergelijk beleid vervolgens meetbaar maken? Wij denken van wel. We illustreren dit met een voorbeeld². Joyce is 42 jaar. Ze heeft een traumatische ervaring als jong volwassene niet verwerkt, is verslaafd aan alcohol en medicijnen, heeft een Wwb-uitkering en daarbij ernstige financiële problemen. Door haar situatie heeft Joyce ook lichamelijke klachten ontwikkeld, waardoor zij gebruik maakt van (vervoers)voorzieningen vanuit de Wmo. Omdat haar zoon van 14 door de problematiek uit huis is geplaatst, heeft zij besloten zich te laten behandelen. Zij is opgenomen in een instelling. Ze heeft geen contact met haar zoon of andere mensen buiten de instelling. Ze mag in het kader van haar behandeling niet van het terrein van de kliniek af. Ze verkeert daarmee op trede 1 van de Participatieladder. Ze leidt een geïsoleerd bestaan.

In de kliniek wordt ze wel gestimuleerd om via internet contact te hebben met haar zoon en kennissen en met wat leeft in de samenleving (nieuws lezen, aansluiten bij discussiegroepen). Na drie maanden is haar situatie zodanig dat het behandelprogramma zich niet alleen focust op haar lichamelijke en psychische herstel, maar ook op terugkeer naar huis. Hulpverlening is er, in overleg met Jeugdzorg, op gericht dat zij activiteiten onderneemt met haar zoon. Een vrijwilliger gaat eens per week met haar naar de sportschool om te

2 Dit voorbeeld doet geen recht aan de complexiteit van de problematiek en de behandeling die daarop gericht is. Het is bedoeld ter illustratie van het nut van het gebruik van de Participatieladder.

fitnessen. Daarmee is Joyce gestegen naar trede 2. Dit is een fase waarin de samenwerking met andere professionals cruciaal is om Joyce in staat te stellen naar haar doelen toe te werken.

Marco Florijn Wethouder gemeente Leeuwarden

Over ‘eigen kracht’

Voor mij gaat alles over eigen kracht. Eigen verantwoordelijkheid vind ik een lastige terminologie. Dat heeft iets van: Het is je eigen verantwoordelijkheid, dus wij doen niets. Ik vind het veel interessanter te kijken naar eigen kracht.

Dat betekent dat je jezelf en de organisaties waar je mee (samen)werkt dwingt te kijken naar wat kan deze persoon wel? Waar kunnen wij, om de eigen kracht te versterken, iets toevoegen? Daarmee past de Participatieladder zowel bij de Wwb als bij de Wmo.’

De behandelaar voert nog de regie over het proces en heeft daarbij de gezinsvoogd van Jeugdzorg nodig, de klantmanager van de sociale dienst, de consulent van schuldhulpverlening enzovoort. Joyce heeft er baat bij als deze professionals hun aanpak op elkaar afstemmen. Op het moment dat Joyce terug naar huis gaat, heeft zij weer recht op haar Wmo-voorzieningen. Als dat gebeurt zonder een doordringend gesprek aan de keukentafel, is de kans groot dat een aantal zaken blijft zoals zij waren. Op dat soort momenten is het van essentieel belang om samen met Joyce te kijken wat zij nodig heeft. Wat op dat moment al is geregeld en wat ze daarnaast nog nodig heeft. Verder is belangrijk om na te gaan wat ze zelf kan organiseren, waar ze ondersteuning bij nodig heeft en wie haar die ondersteuning het beste kan geven. De Wmo-consulent kan zo als het ware een spin in het web worden om partijen met elkaar te verbinden om gezamenlijk Joyce te ondersteunen in haar weg naar zelfredzaamheid en meer maatschappelijke participatie.

Door de aanpak af te stemmen, kunnen de professionals samen met Joyce aan de slag om bijvoorbeeld deelname aan georganiseerde activiteiten (trede 3) of zelfs het verrichten van onbetaald werk (trede 4) te bereiken. En dan maakt het niet uit wie die activiteiten of het vrijwilligerswerk geregeld heeft. Het middel wordt ingezet om het gezamenlijke doel te bereiken. Plannen worden op elkaar afgestemd. De burger is beter af.

Over wederkerigheid

‘Het enige wat ik hier lastig aan vind, is dat er voor de klant nog niets te verliezen is. De kans is aanwezig dat gezegd wordt: De onderste trede is ook goed. En dat valt dan terug op waar we in de jaren negentig mee bezig waren; dat je de keuze kunt maken tussen werk en sociale activering.’

Integraal maatwerk

In algemene zin kunnen we stellen dat de Participatieladder de mogelijkheid biedt om ontwikkelingen in bestanden te monitoren. Dit biedt een kader om in gesprek te gaan met elkaar: Managers met klantmanagers, afdelingshoofden met beleidsmedewerkers, inkopers met re-integratiebedrijven en vooral ook professionals met professionals (denk aan klantmanagers, wijkmanagers, gezinscoaches, therapeuten, maatschappelijk werkers). De klant heeft er baat bij als professionals vanuit een gedeeld kader diensten en zorg verlenen, waardoor plannen van aanpak op elkaar worden afgestemd.

Henk Brink Wethouder gemeente Eindhoven

‘Wij hebben de Participatieladder gebruikt in de gesprekken met zorgen welzijnsinstellingen, met name gekoppeld aan die prestatievelden in de WMO die op participatie zijn gericht. Daardoor zijn we in staat om geld gebundeld vanuit de gemeente in te zetten. Ook de middelen buiten het Participatiebudget zullen minder worden. Geld wordt schaars. Hoe zet je je beschikbare middelen zo effectief mogelijk in. Dat kan prima door te bundelen, en daarbij helpt de Participatieladder.’

Een gezamenlijke aanpak wordt natuurlijk helemaal interessant als deze voor klanten die sociale activering en re-integratie nodig hebben breed wordt ingezet. Door de ontwikkelingen van burgers te monitoren krijgt de gemeente inzicht in welke aanpak bij wie werkt. Deze informatie kan belangrijke input zijn voor het formuleren of aanscherpen van een integraal participatiebeleid. In het voorbeeld van Joyce kan het prima zijn dat vanuit de Wmo een passender instrument beschikbaar is dan vanuit het participatiebudget (of andersom). Voor de langere termijn, als meer inzicht is in de bestanden, is het niet ondenkbaar dat de inkoop (al dan niet in subsidievorm) van Wwb en Wmo beter op elkaar worden afgestemd waardoor een passende aanpak gebaseerd op maatwerk kan worden geformuleerd.

Heeft de Participatieladder alleen toegevoegde waarde voor het terrein van werk en inkomen? Nee, zeker niet. Ook voor (een deel) van het Wmo-veld bestaat ongetwijfeld een toegevoegde waarde. De Participatieladder geeft meer duidelijkheid over de samenstelling van

een doelgroep/klantenbestand. Hij geeft zicht op beleidsresultaten en biedt een meetlat voor effecten van maatregelen. Daarmee ontstaan aanknopingspunten voor nieuw beleid en/of voor specifieke aandacht voor bepaalde klanten of klantgroepen.

Annemiek van Vliet Directeur bij Doenja Dienstverlening

'Ons werkveld speelt zich met name af binnen de onderste lagen van de Participatieladder. Een groot deel van de bewoners waar wij mee te maken hebben zitten in trede 1 en 2 (en 3). Het is een heel langdurig proces en dat maakt het soms lastig. We willen allemaal snel resultaten zien, maar je kunt je afvragen hoe erg het is als iemand van 1 naar 2 gaat en zich daar verder prima bij voelt. Wie wil nou dat zo iemand naar 5 of 6 komt? Is het dan niet heel goed dat sommige mensen al een stapje hebben gemaakt? In die zin gebruiken we de ladder dus niet echt als een wet van meden en perzen. We kijken iedere keer naar wat het individu ook zelf wil en kan bijdragen.'

Wat betekenen de bezuinigingen op het participatiebudget voor de mensen in de bestanden van sociale diensten die (nog lang niet) toe zijn aan werken (of misschien wel nooit zo ver zullen reiken)?. En hoe kun je deze mensen wel sociaal laten participeren? Kunnen gezamenlijke arrangementen van WMO en participatiebudget instrumenten daar een rol in spelen? Door inzicht in de bestanden en met het spreken van een gemeenschappelijke taal komen in ieder geval professionals bij elkaar en daaruit kunnen nieuwe (beleids)arrangementen tot stand komen.



HOOFDSTUK 7

DE TOEKOMST

Samenvattend:

Raakvlakken van de Participatieladder

In deel 2 is gekeken naar de verbreding van de Participatieladder op vier terreinen: educatie, werkpleinen, sociale werkvoorziening en de Wmo.

Educatie

Voor educatie kan de inzet van de Participatieladder zeker een meerwaarde hebben. Daarvoor zijn voornamelijk de eenvoud van het instrument, de focus op de toeleiding naar werk en het verschaffen van een gemeenschappelijke taal van belang. Op individueel niveau kan nauwkeuriger worden gekeken naar welke educatie geëigend is, wat er nodig is om de stap omhoog te maken. Op macroniveau is de de gemeenschappelijke taal van belang. Dat kan in de samenwerking van onderwijsinstellingen met gemeenten voor een heldere positionering zorgen. Het kan ook helpen bij de inkoop van onderwijstrajecten. Bovendien kan de focus op participatie beleidsmatig worden ingezet. Het inzicht in de participatiepositie van de doelgroep maakt beleidskeuzes mogelijk. Doelen in de zin van uitstroom naar een bepaalde trede kunnen worden gesteld en daarmee kunnen ook resultaten zichtbaar worden gemaakt. Kortom, de Participatieladder is interessant in de vormgeving van de relatie tussen gemeenten en onderwijsinstellingen.

Werkpleinen

Voor Werkpleinen biedt het gebruik van de Participatieladder zondermeer voordelen. Deze hebben vooral betrekking op het bieden van transparantie en inzicht in de bereikte resultaten en het verbeteren van de dienstverlening aan klanten en werkgevers. Immers, ook binnen Werkpleinen speelt de discussie over de effectiviteit van re-integratie-inspanningen en integrale dienstverlening is zo ongeveer het bestaansrecht van de Werkpleinen. Zoals we in het hoofdstuk over de toepassing van de Participatieladder hebben laten zien, is in de beantwoording van de effectiviteitsvraag de ladder een belangrijk hulpmiddel.

Sociale werkvoorziening

Voor de sociale werkvoorziening is de toegevoegde waarde van de Participatieladder beperkt. Bijna alle werknemers bevinden zich op trede 5. Er wordt weinig of niet gestuurd op uitstroom naar een andere trede. De toegevoegde waarde van de Participatieladder zit in de het delen van gemeenschappelijke taal met organisaties die kandidaten aanbrenge en/of in dienst nemen. Hiermee kunnen SW-bedrijven zich helder positioneren ten opzichte van andere organisaties. Vanuit het gemeentelijk perspectief kan de Participatieladder

bijdragen aan het inzichtelijk krijgen van de beweging die binnen de SW-sector gaande is. Deze beweging 'van binnen naar buiten, van beschermt werk naar begeleidt werk' wordt op vele plekken in het land in gang gezet. Wat zijn de resultaten in termen van vergroting van de participatie? Daar kan de inzet van de Participatieladder uiteraard inzicht in geven.

Wmo

Voor de uitvoering van de Wmo kan de Participatieladder een toegevoegde waarde krijgen. De gemeenschappelijke taal en het zichtbaar maken van resultaten zijn daarbij belangrijk. Vanuit de taal kan samenwerking worden gezocht. Dit komt de afstemming op casusniveau zeer ten goede en kan bovendien leiden tot een integraal participatiebeleid. Daarnaast geeft het meten van resultaten door het monitoren van mobiliteit op de ladder inzicht op basis waarvan beleidskeuzes kunnen worden gemaakt. Zowel in de Wmo als met het participatiebudget. Zo zou bijvoorbeeld inzichtelijk kunnen worden welke aanpak bij wie werkt. Een Wmo instrument kan passender en effectiever blijken te zijn dan één uit het participatiebudget (of andersom).

Verbinding terreinen Werk, Inkomen en Maatschappelijke Ondersteuning

De Participatieladder kan vooral de verbinding tot stand brengen tussen het terrein van Werk en Inkomen en dat van de Wmo. Over de toegevoegde waarde van de Participatieladder in zijn huidige vorm binnen het welzijnswerk moeten we bescheiden zijn. De Wmo is gericht op maatschappelijke zelfredzaamheid. Daarin ligt de verbinding met participatie. Maar participatie wordt daarbij breder geïnterpreteerd dan bij het huidige gebruik van de Participatieladder, waar arbeidsparticipatie 'het hoogste goed' blijft. Als iemand wel werk heeft maar verder geïsoleerd leeft, wordt die persoon op trede 6 ingedeeld: Er is betaald werk, economische onafhankelijkheid, dus verdere zorg uit het participatiebudget is niet noodzakelijk. Beeldender, zo iemand staat op trede 6, maar alle sporten onder hem zijn gebroken. Het kan heel goed zijn dat er dan nog wel een taak ligt voor het welzijnswerk, omdat de kwaliteit van leven, het deel hebben aan de samenleving, onvoldoende is. Blijven die onderste sporten gebroken, dan valt zo iemand direct op de onderste trede op het moment dat hij zijn baan verliest. Om hierop alerter te sturen kunnen sociale dienst zeker ook nog iets meekrijgen van de Wmo manier van naar mensen kijken.

De eenvoud van de Participatieladder wordt daardoor wel een mogelijk obstakel. Het welzijnswerk kent minder focus op arbeidsparticipatie en gebruikt het al dan niet hebben van werk zelfs niet als criterium om vast te stellen of hulp nodig is.

In onderstaande tabel zijn de verbredingsmogelijkheden naar de verschillende beleidsterreinen overzichtelijk weergegeven. Een + betekent dat de Participatieladder een meerwaarde kan hebben. Bij een – is dat (nog) niet het geval.

	Meetinstrument	Eenvoud	Een taal	Inzicht en transparantie	Ondersteuning bij beleidskeuzes	Ondersteuning bij het stellen van meetbare doelen	Zichtbaar maken van resultaten	Focus op participatie en verbeteren dienstverlening	Ondersteunen van organisatieverandering	Bevorderen van samenwerking	Hulpmiddel bij inkoop en contractering	Benchmarken
Educatie	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Werkpleinen	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Sociale werkvoorziening	-	-	+	-	-	-	-	-	-	+	-	-
<i>Wmo</i>												
Gericht op het individu: compensatiebeginsel	+	-	+	+	+	+	+	+	-	+	+	+
Gericht op collectief: leefbaarheid	-	-	+	+	+	-	+	-	-	+	-	+

Marco Florijn Wethouder gemeente Leeuwarden

‘Wij werken bij wijkgericht werken ook met de Participatieladder. Zowel bij wijkgerichte inburgering als ook op de combinatie Sz/Wmo. Daardoor kan je het gesprek beter hebben. Het echte sturingssysteem waarbij je weet “die heeft er zoveel op deze trede staan”, dat zijn we nog aan het vullen, daar zijn we bijna mee klaar. Wij hebben de middelen van het participatiebudget ingedeeld naar treden om ook bij krimp te verzekeren dat je alle treden blijft bedienen.’

Integraal beleid

Om te komen tot integraal beleid moet je in ieder geval dezelfde taal spreken. De Participatieladder biedt die taal. Verschillende beleidsterreinen kunnen aan de hand van deze taal met elkaar het gesprek aangaan en tot afstemming komen. Zo kunnen bijvoorbeeld keuzes worden gemaakt tussen de inzet van Wmo-gelden en het participatiebudget. Maar ook in

beleidsdoelen kan overeenstemming worden gezocht. Het onderwijs kan bijvoorbeeld een scherper aanbod creëren voor een bepaalde doelgroep. Bij de contractering van bijvoorbeeld zorg- en welzijnsinstellingen kan de Participatieladder een hulpmiddel bieden om de te bereiken resultaten te formuleren.

Om dat gezamenlijk te bereiken is vooral goede wil nodig. Een taal moet je willen leren kennen. Ook als het voor jou een vreemde taal is. Rollen kunnen vervolgens beter op elkaar worden afgestemd. Het welzijnswerk richt zich bijvoorbeeld in grote lijnen op de onderste drie treden en de inzet van het participatiebudget op de treden erboven. Het onderwijs kan het aanbod afstemmen op de participatiedoelstellingen en op de capaciteiten en vaardigheden die mensen nodig hebben om een trede te stijgen.



HOOFDSTUK 8

SLOTBESCHOUWING EN TOEKOMST

Resultaten tot heden

In haar korte bestaan heeft de Participatieladder al heel wat opgeleverd, in het bijzonder natuurlijk bij de koplopergemeenten. Deze eerste twintig gemeenten wilden inzicht krijgen in het klantenbestand, vooral waar het gaat om re-integratie. Dat was een belangrijke drijvende kracht bij de implementatie. De koploper gemeenten zullen na een 1-meting over een dataset beschikken die voldoende is om sturingsinformatie op bestuurlijk, tactisch en operationeel niveau te genereren. Bovendien gaf het instrument een taal om met de medewerkers in gesprek te gaan over de kwaliteit van dienstverlening.

De Participatieladder heeft een functie in de samenwerking met aanbieders van participatievoorzieningen zoals ROC's, Werkpleinen en welzijnsinstellingen. Niet alleen door een gemeenschappelijk referentiekader als het over participatie gaat, maar vooral ook als een instrument dat inzicht kan bieden in welke resultaten worden bereikt.

De ontwikkeling van het instrument

De koplopergemeenten hebben de Participatieladder om te beginnen vooral ingezet op het terrein van re-integratie. De ontwikkeling is dat gemeenten in toenemende mate het instrument inzetten in de samenwerking met derden. Die beweging is al zichtbaar in relatie tot de Werkpleinen. Met partijen die betrokken zijn bij de inzet van het participatiebudget zal in toenemende mate gepraat worden in termen van de Participatieladder. Naarmate het instrument op lokaal niveau wordt verfijnd zal het ook worden ingezet bij inkooprelaties en contractering. Met aanpalende terreinen zoals welzijn zal de taal worden gebruikt om tot afstemming te komen.

Het instrument zelf ontwikkelt zich nu niet. Dat hoeft ook niet, het blijft een meetinstrument. De data die het instrument oplevert wordt echter steeds uitgebreider en daarmee verfijnder. Het inzicht zal blijven toenemen en daardoor zal de toepasbaarheid bij beleidsvorming en beleidsaanpassing groter worden.

Sturingsinstrument

In de koplopergemeenten heeft tot nu toe slechts een 0-meting plaatsgevonden. Totdat een 1-meting heeft plaatsgevonden bestaat de toegevoegde waarde daarom met name uit de gemeenschappelijke taal en het inzicht in de samenstelling van het bestand, wat de mogelijk-

heid biedt focus aan te brengen op enkele treden van de ladder. Zo wordt nu al inzicht geboden in het aantal inburgeringsplichtigen, laaggeletterden, duale trajecten van inburgeraars (al dan niet met een uitkering) en scholing van de doelgroep zonder startkwalificatie. Na een vervolgmeting kan het effect van het gevoerde beleid worden beoordeeld. Dan kan, indien nodig of gewenst, onderbouwde aanpassing plaatsvinden. Met de Participatieladder kan dan inzicht worden gegeven in de samenstelling van het klantenbestand, de bewegingen in het bestand en de effecten van het beleid.

Inzet van de Participatieladder is uiteraard niet alleen nuttig op lokaal niveau. Immers, doordat in meerdere gemeenten op een vergelijkbare manier informatie wordt verzameld en vastgelegd over de stand van participatie, ontstaan nieuwe mogelijkheden. Niet alleen door vergelijking tussen gemeenten, maar ook in de relatie tussen gemeenten en de Rijksoverheid. Immers door de Participatieladder te gebruiken wordt lokaal inzichtelijk welke resultaten zijn bereikt op het gebied van re-integratie, educatie, inburgering en straks misschien welzijn. De vraag naar maatschappelijk effect is echter niet alleen op lokaal niveau relevant en actueel, maar ook op macroniveau.

Blijft participatie een centraal thema?

De economische crisis heeft gevolgen voor de verzorgingsstaat. Het takenpakket van de overheid zal kritisch tegen het licht worden gehouden. Door een beperking van middelen wordt focus nog noodzakelijker, zullen franjes verdwijnen. Daarnaast zal de vraag of middelen effectief worden besteed pregnanter naar voren komen. De effectiviteit van bestedingen zal beter moeten worden aangetoond. De noodzaak van afstemming tussen beleidsterreinen zal groter worden. Waar mogelijk zal overlap verdwijnen. Onze verwachting is dat (economische) participatie daarbij een centraal thema zal zijn en blijven.

Voor het succes van de Participatieladder is het vooral van belang dat de ladder wordt gebruikt. Hoe groter het gebruik, des te groter de toegevoegde waarde. Hoe meer mensen de taal kunnen gebruiken, des te meer verbindingen kunnen worden gelegd, afstemming kan worden gevonden. Hoe meer metingen worden gedaan, des te verfijnder het inzicht en de sturingsinformatie die de Participatieladder oplevert.

BIJLAGEN

Gemeenten/organisaties die werken met de Participatieladder

Koplopergemeenten

Alkmaar
Assen (ISD)
Deventer
Eindhoven
Enschede
Haarlem
Heerenveen
Heerlen
ISB HBEL
Kop Noord Holland (ISD)
Leeuwarden
Midden-Langstraat (ISD)
Oost Achterhoek (Werkplein)
Rotterdam
Schiedam
Sneek
Utrecht
Venlo
Zoetermeer
Zwolle

Tweede Groep Gemeenten

Almelo
Amersfoort
Amsterdam
Apeldoorn
Arnhem
Barneveld
Bergen (NH)
Beverwijk
Bollenstreek (ISD)
BOL (ISD)
Boxtel
Capelle aan den IJssel
Delft
Den Haag

Diemen
Ede
Gemert-Bakel
Gilze-Rijen
Groningen
ISD Noordoost
Haren
Hengelo
Hellendoorn
Hoogezand-Sappemeer
Houten
Langedijk
Leiden
Leidschendam-Voorburg
Kromme Rijn-Heuvelrug (RSD)
Nijmegen
Noordoostpolder
NoordoostTwente
Ooststellingwerf
Oss
Purmerend
Rijssen-Holten
Schagen
Scherpenzeel
Sittard-Geleen
Slochteren
Soest
Son en Breughel
Steenbergen
Tilburg
Twenterand
Tytsjerksteradiel
Vlaardingen
Wageningen
Weststellingwerf
Zutphen (Werkplein)

Lijst van geïnterviewden

- Tonnie Argante*
Projectleider participatieladder Gemeente Zwolle
- Henk Brink*
Wethouder gemeente Eindhoven (onder meer: Economische zaken, Beroeps- en hoger onderwijs, Arbeidsmarktbeleid, Sociale zaken, re-integratie en sociale werkvoorziening)
- Jet Bussemaker*
Voormalig Staatssecretaris van Volksgezondheid
- Marleen Damen*
Directeur Cedris (brancheorganisatie voor sociale werkgelegenheid en arbeidsintegratie)
- Ingrid van Dinteren*
Beleidsadviseur gemeente Eindhoven (afdeling Economie en Arbeidsmarkt)
- Marco Florijn*
Wethouder gemeente Leeuwarden (onder meer: Zorg, Opvang, Integratie, Sociale Zaken, Werk en Inkomen, Financiën)
- Leonard Geluk*
Voorzitter College van Bestuur ROC Midden Nederland
- Maurice de Greef*
Adviseur Team Maatschappelijke Participatie Spectrum CMO Gelderland (adviesbureau en kenniscentrum voor de sociale sector)
- Frits Hendriks*
Participatiecoach gemeente Venlo
- Bianca Koppers*
Afdelingshoofd ISD kop van Noord Holland
- Wouter van Oudheusden*
Senior Consulente gemeente Zwolle
- René Paas*
Voorzitter Divosa (Nederlandse vereniging van managers op het terrein van werk, inkomen en sociale vraagstukken)
- Hans Spigt*
Aftredend voorzitter van de commissie Werk & Inkomen en bestuurslid bij de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Tot 2010 vakwethouder gemeente Dordrecht
- Tof Thissen*
Directeur Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten
- Annemiek van Vliet*
Directeur Doenja dienstverlening (welzijnsorganisatie in Utrecht)
- Jan van Zijl*
Voorzitter MBO raad





Participatieladder



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten