SIGNIFICANT APE

RE-INTEGRATIEDIENST-VERLENING DOOR GEMEENTEN

BUDGETTEN, INSTRUMENTEN, DOELGROEPEN EN KOSTEN

KLANT	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
AUTEURS	[redacted]
DATUM	25 november 2025
VERSIE	1.0

Inhoudsopgave

Samenvatting en beschouwing 4

1 Inleiding 11
1.1 Aanleiding en context 11
1.2 Onderzoeksdoel, -scope en -vragen 11
1.3 Gebruikte onderzoeksmethoden 13
1.4 Leeswijzer 14

2 Het diverse landschap van gemeentelijke re-integratie 15
2.1 Decentraal beleid betekent verschillende lokale keuzes en onderzoekstechnische uitdagingen 15
2.2 Gemeenten hanteren uiteenlopende definities van “re-integratie”, er is ook veel grijs gebied 15
2.3 Gemeenten maken verschillende keuzes in beleid en uitvoering en richten hun beleidsinformatie hierop in 16

3 Beleidskeuzes en inrichting van de uitvoering 18
3.1 Doelen re-integratie 18
3.2 Uitgangspunten re-integratie 22
3.3 Uitvoeringskeuzes 23

4 Budgetten en uitgaven 26
4.1 Iv3-taakveld Arbeidsparticipatie (6.5) als basis voor de cijferanalyse 26
4.2 De budgettaire inzet van gemeenten op re-integratiedienstverlening 28
4.3 Hoe komen de budgetten voor re-integratie tot stand? 32
4.4 Kostenbewustzijn van professionals bij gemeenten in de praktijk 36

5 (Prioritering van) doelgroepen 37
5.1 Inzet naar afstand tot de arbeidsmarkt 37
5.2 Inzet op specifieke doelgroepen naar persoonskenmerken 42

6 Re-integratie-instrumenten 46
6.1 SRG-cijfers als basis voor de cijferanalyse 46
6.2 Inzet op voorzieningen 47
6.3 Inzet van voorzieningen verschilt per doelgroep 52
6.4 Verschillen tussen gemeenten in de inzet van instrumenten 57

7 Kosten van jobcoaches en klantmanagers 59
7.1 Taken van een jobcoach 59
7.2 Kosten van een jobcoach 60
7.3 Taken van een klantmanager 63
7.4 Kosten van een klantmanager 65
7.5 Samenvattend overzicht kostprijzen en componenten 67

8 Instrumenten re-integratie in brede zin 69
8.1 Persona’s als basis voor de analyse 69

8.2 Persona 1: Vincent 70
8.3 Persona 2: Mia 72
8.4 Persona 3: Samir 73

A. Onderzoeksverantwoording 75

B. Aanvullende grafieken - kostprijs jobcoach en klantmanager 76

Samenvatting en beschouwing

Inleiding

Het ministerie van SZW heeft Significant APE gevraagd om onderzoek te doen naar de re-integratiedienstverlening van Nederlandse gemeenten. Het doel van het onderzoek is **het opmaken van een feitelijk en actueel beeld van de gemeentelijke re-integratiedienstverlening in Nederland die valt onder de Participatiewet.** Het betreft een breed verkennend en beschrijvend onderzoek. Het rapport dient als input voor landelijke beleidsontwikkeling en kan aanleiding geven tot vervolgvragen.

Dit onderzoek richt zich op re-integratie in enge zin en re-integratie in brede zin. De eerste term gaat over de "klassieke" re-integratiedienstverlening, waarbij het hoofddoel is inwoners te begeleiden naar betaald werk en te zorgen dat zij dit werk (kunnen) behouden. Re-integratie in brede zin gaat om dienstverlening met als hoofddoel onbetaald werk en/of maatschappelijke participatie. In het onderzoek ligt de nadruk op beleidskeuzes, middelen, doelgroepen, instrumenten en kosten.

Omdat re-integratie valt onder de decentrale verantwoordelijkheid van gemeenten, is er een diversiteit ontstaan in uitvoeringssoorten, beleidskeuzes en registratiesystemen. Gemeenten verschillen immers in lokale omstandigheden en politieke kleur. Deze variatie maakt het onderzoekstechnisch uitdagend om de gemeentelijke re-integratiedienstverlening landelijk consistent in beeld te brengen. Dat vraagt ook dat we voorzichtig zijn in het trekken van conclusies, zeker op landelijk niveau.

Onderzoeksmethoden

We hebben gekozen voor elkaar versterkende onderzoeksmethoden, passend bij het brede verkennende doel van het onderzoek:

a. Analyse van landelijk dekkende CBS-gegevens over re-integratiebudgetten en ingezette instrumenten;
b. Een vragenlijst, waaraan 60 gemeenten deelnamen die samen bijna de helft van de nationale bijstandspopulatie vertegenwoordigen;
c. Een verdiepende studie onder 12 gemeenten en gemeentelijke organisaties (hierna: gemeenten). De verdiepende studie bestond uit interviews en twee aanvullende cijferuitvragen omtrent de inzet en kosten van re-integratiedienstverlening.

Beleidskeuzes en inrichting van de uitvoering

Gemeenten stellen deels vergelijkbare, maar ook enigszins uiteenlopende doelen centraal in hun re-integratiebeleid. Het doel van de Participatiewet is dat iedereen zoveel mogelijk en naar vermogen kan meedoen. Gemeenten verschillen in de wijze waarop ze 'meedoen' interpreteren en concretiseren. Waar de ene gemeente dit vooral ziet als ondersteuning naar (duurzaam) betaald werk, vat de andere gemeente dit breder op. We zien dat gemeenten meer dan voorheen de nadruk leggen in hun ondersteuning op inwoners die niet in staat zijn op korte termijn te werken. Gemeenten besteden meer aandacht aan inwoners die meer tijd en hulp nodig hebben om aan het werk te komen en te blijven. Ook re-integratie in brede zin wint aan belang, net als maatwerk in de ondersteuning. Dit komt enerzijds doordat de problematiek van bijstandsontvangers complexer wordt. Zo vallen sinds 2015 steeds meer mensen met een arbeidsbeperking onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Anderzijds wint re-integratie in brede zin aan belang door de veranderingen die het Rijk doorvoert in het kader van de Participatiewet in balans.

We constateren enkele kenmerkende verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten in de beleidsstukken. Met name grotere gemeenten formuleren hun doelen specifiek op het terrein van werk en participatie (soms ook kwantitatief en met subdoelen). Kleinere gemeenten werken vaker vanuit een breder en meer integraal ingestoken beleidskader dat het hele sociaal domein bestrijkt. Dit maakt de doelen wel minder specifiek, concreet en meetbaar. Tegelijkertijd zijn bredere en integrale doelen voor kleinere gemeenten makkelijker werkbaar, omdat de uitvoering over minder afdelingen verdeeld is.

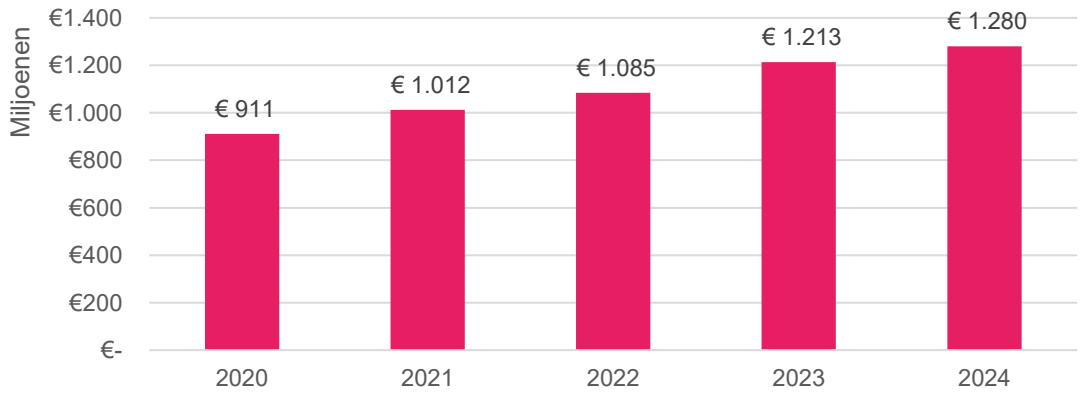
Er is veel variatie in de taakverdeling en uitvoering van re-integratiedienstverlening. Sommige gemeenten kiezen ervoor om de uitvoering zoveel mogelijk in eigen hand te houden, terwijl andere bijna alle taken uitbesteden aan derden of regionaal organiseren. We hebben ook veel tussenvormen waargenomen. Een voorbeeld is een gemeente die zelf klantmanagers in dienst heeft, en die snel te plaatsen inwoners zelf naar werk begeleidt. Als meer ondersteuning nodig is, koopt de gemeente bijvoorbeeld trainingen in bij externe bureaus en voor specialistische trajecten vertrouwt de gemeente op de expertise van het sociaal ontwikkelbedrijf. Schaalgrootte is ook een factor in de uitvoeringskeuzes. Hoe groter de gemeente, hoe meer (doelgroep- of wijkgerichte) specialistische teams worden ingezet.

De dienstverlening op het vlak van re-integratie in enge zin is vaak nog gescheiden van re-integratie in brede zin. Zo richten sociaal ontwikkelbedrijven zich primair op re-integratie in enge zin, en veel minder op re-integratie in brede zin. Dit is ook terug te voeren op de bestuurlijke opdracht (beleidsdoelen) die deze organisaties van de gemeente meekrijgen. Re-integratie in brede zin is dan vaker belegd bij wijk- en buurtteams of maatschappelijke organisaties, die vaak op een geheel andere wijze worden aangestuurd dan bijvoorbeeld sociaal ontwikkelbedrijven. Er ontstaan evenwel initiatieven om deze taken meer te integreren, en ook dichter bij de ondersteuning vanuit de Wmo te organiseren. Hoewel de meeste gemeenten urgentie ervaren om dit te verbeteren, is de ene gemeente hierin verder dan de andere.

We zien twee paradoxale ontwikkelingen in de uitvoeringsplannen van gemeenten. Aan de ene kant zien we dat sommige gemeenten inzetten om meer van de uitvoering in eigen huis te halen. Dit heeft volgens sommige gemeenten een lagere kostprijs dan externe uitvoering. Bovendien geeft eigenhandige uitvoering volgens hen meer grip op uitvoeringskeuzes en betere kansen om integraal te werken. Aan de andere kant zien we de beweging dat gemeenten meer op regionaal gaan (samen)werken. Regionaal zijn er meer schaalvoordelen te benutten, waardoor expertise kan worden verbreed en verdiept. Ook kan er op regionaal niveau breder re-integratieaanbod worden georganiseerd. Bovendien verplicht het Rijk meer regionale samenwerking, bijvoorbeeld in het kader van de oprichting van de Regionale Werkcentra en de Wet van school naar duurzaam werk. Gemeenten zoeken nog naar de beste balans tussen lokale beleidsvrijheid en regionale samenhang.

Budgetten en uitgaven

Nederlandse gemeenten verantwoordden in 2024 ongeveer € 1,3 miljard aan uitgaven voor re-integratiedienstverlening in de iv3-cijfers (taakveld Arbeidsparticipatie, figuur 1). Hoewel het woord *Arbeidsparticipatie* anders suggereert, behelst dit taakveld zowel uitgaven aan re-integratie in enge zin als re-integratie en brede zin. De totale geregistreerde uitgaven aan re-integratie zijn sinds 2020 gestegen met ruim 40%. Gecorrigeerd voor prijsstijgingen is dat bijna 20%. Ter vergelijking: het aantal bijstandsontvangers bleef gedurende die periode ongeveer gelijk. De stijging was echter niet opvallend groot vergeleken met de uitgavenstijging in andere gemeentelijke taakvelden. De bedragen onder iv3-taakveld Arbeidsparticipatie geven overigens niet het complete beeld van de re-integratie-uitgaven; ook andere taakvelden bevatten (in beperkte mate) middelen die gaan over re-integratie. In de hoofdtekst noemen we nog meer beperkingen van deze gegevens, en gaan we nader in op de observatie dat grote gemeenten naar rato meer re-integratie-uitgaven registreren dan kleinere.



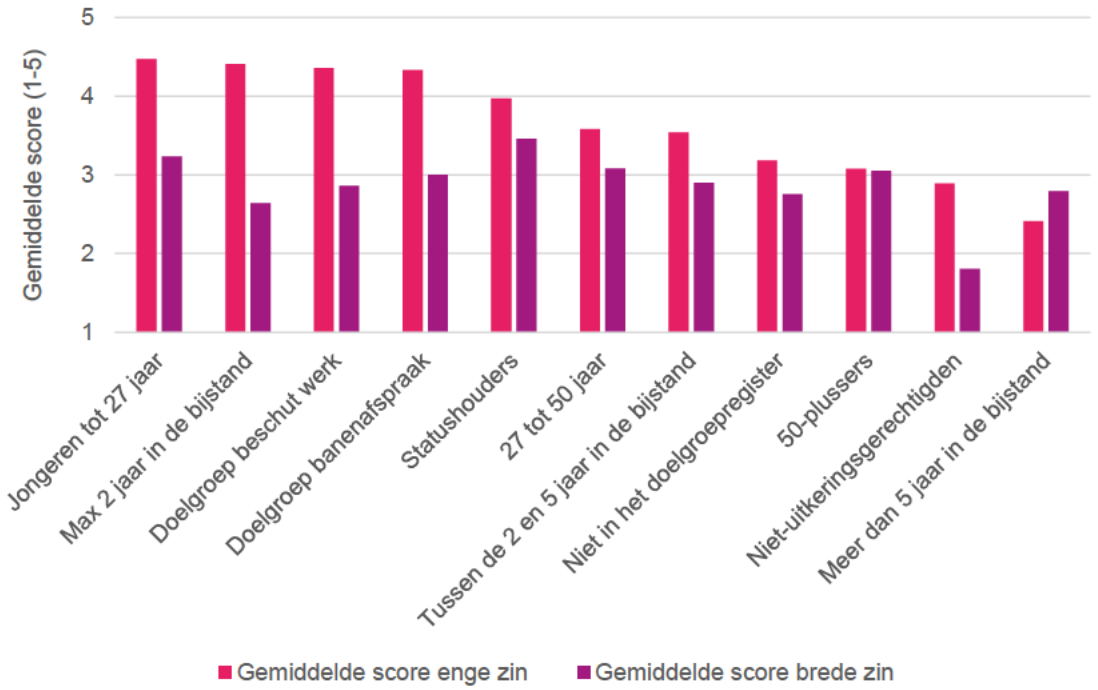
Figuur 1. Totale uitgaven aan re-integratie door Nederlandse gemeenten (mln euro). Bron: CBS, onbewerkte iv3-gegevens, som van de totale lasten per gemeente voor taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie, tweede plaatsing, jaarrekening.

Gemeenten financieren hun re-integratie-uitgaven uit verschillende bronnen. De algemene uitkering van het Gemeentefonds is veruit de belangrijkste financieringsbron (indicatief ongeveer 85% van de middelen). Daarnaast verschillen de gemeenten in de mate waarin zij geld vrijmaken uit BUIG-overschotten, de Integratie-Uitkering Participatie en overige regionale of Europese middelen. Gemeenten kunnen de financieringsbron van hun budgetten echter meestal niet zomaar achterhalen.

Prioritering van Doelgroepen

We hebben gemeenten gevraagd om aan te geven hoe zij hun re-integratiebudget verdelen over vier groepen, ingedeeld op basis van afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeenten geven aan relatief veel budget in te zetten voor bijstandsontvangers met een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit zijn overigens niet zozeer mensen die direct aan het werk kunnen; die groep mensen komt tegenwoordig namelijk nog maar weinig in de bijstand terecht. Gemeenten besteden vooral middelen aan de groep bijstandsontvangers die enige ondersteuning nodig hebben, maar daarna vrij snel naar werk kunnen worden begeleid. Dit heeft onder meer te maken met de financiële afwegingen, die in verschillende gemeenten een belangrijke rol spelen. Uitstroom naar werk, al dan niet met inzet van loonkostensubsidie, levert immers een financieel voordeel op voor de gemeente (op de BUIG-middelen). Het is overigens niet zo dat gemeenten inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt volledig ‘links laten liggen’. Deze groepen ontvangen misschien minder re-integratieondersteuning, maar krijgen in de praktijk ook regelmatig ondersteuning op grond van de Wmo.

Gemeenten leveren vaak maatwerk, en daar past bij dat sommige groepen inwoners een grotere kans hebben op ondersteuning dan andere. We hebben gemeenten gevraagd naar de kans (op schaal 1 tot 5) dat een bepaalde groep ondersteuning krijgt. Uit figuur 2 blijkt dat de inzet op re-integratie in enge zin vooral gericht is op jongeren, recent ingestroomde bijstandsontvangers, mensen met een indicatie banenafspraak of beschut werk, en ook statushouders. Dit zijn vaak de groepen met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt (zie vorige alinea). 50-plussers en niet-uitkeringsgerechtigden hebben de minste kans op ondersteuning voor re-integratie in enge zin. We zien minder grote verschillen tussen doelgroepen bij de kans op re-integratieondersteuning in brede zin. Uitzondering hierop zijn niet-uitkeringsgerechtigden: gemeenten ondersteunen niet-uitkeringsgerechtigden weinig op het vlak van re-integratie in brede zin.

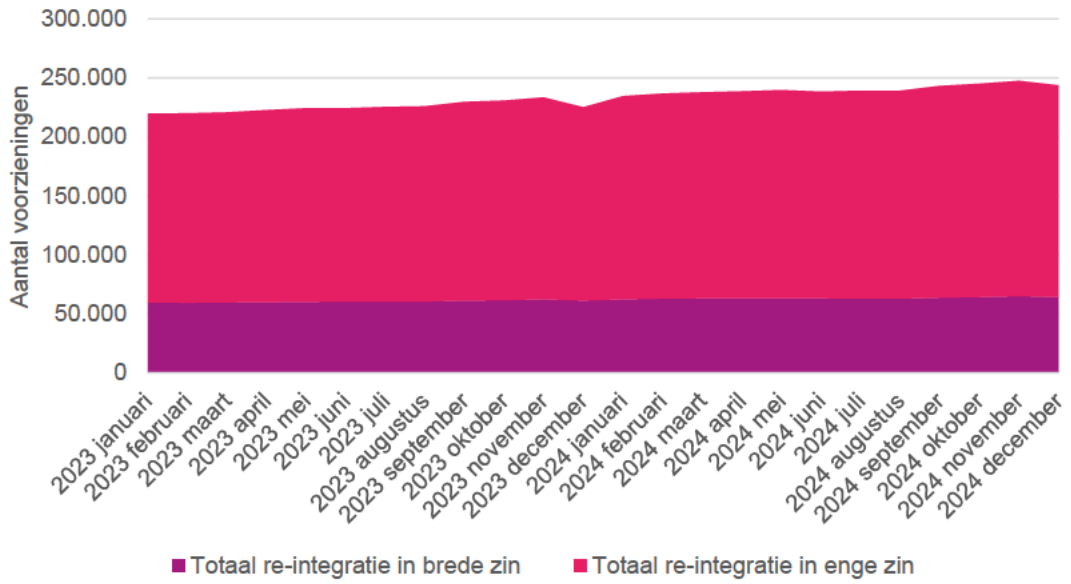


Figuur 2. Gemiddelde kans op ondersteuning naar betaald werk (re-integratie in enge zin) of ondersteuning naar maatschappelijke participatie (re-integratie in brede zin). Schaal 1 tot 5 (weinig/geen tot relatief veel inzet). Bron: vragenlijst (n=39).

Deze gedifferentieerde inzet op doelgroepen is soms een gevolg van bewust beleid, en soms ontstaat dit als gevolg van keuzes van klantmanagers in de uitvoering. Sommige (vooral grotere) gemeenten kiezen er bewust voor om doelgroepenbeleid vast te leggen in beleidsstukken. Kleinere gemeenten kiezen er vaker voor om geen expliciet doelgroepenbeleid te voeren, en om in de uitvoering meer ruimte te geven voor maatwerk. Uit beide benaderingen volgt meestal dezelfde prioritering van doelgroepen.

Re-integratie-instrumenten en -voorzieningen

In 2024 zetten gemeenten ruim 240.000 voorzieningen (bij het CBS geregistreerde activiteiten) in om mensen te begeleiden bij re-integratie in enge zin of brede zin. Tussen begin 2023 en eind 2024 nam het aantal geregistreerde voorzieningen toe (+11%). Met name werden er meer voorzieningen geregistreerd die vaak worden ingezet voor re-integratie in enge zin (figuur 3). Het lijkt erop dat gemeenten meer en meer inzetten op klassieke re-integratie. Dit komt mede door de (in)groei van loonkostensubsidie en aanpalende voorzieningen gericht op werk, die sinds 2015 aan het instrumentarium van gemeenten zijn toegevoegd. Voorzieningen voor re-integratie in brede zin zijn echter doorgaans minder goed geregistreerd. Bovendien zijn de CBS-gegevens nog niet langjarig in dezelfde definitie beschikbaar: een trend ontwaren is dus nog lastig. In de hoofdtekst noemen we nog meer beperkingen van deze gegevens.



Figuur 3. Landelijk aantal lopende voorzieningen naar doel: re-integratie in enge zin en re-integratie in brede zin. Bron: Berekeningen Significant APE op cijfers uit CBS-SRG.

De 240.000 voorzieningen in 2024 werden aangeboden aan in totaal 175.000 personen. Gemiddeld genomen kregen die 175.000 mensen dus meer dan één (1,4) voorziening aangeboden, bijvoorbeeld een combinatie van loonkostensubsidie en beschut werk. Het merendeel van de bijstandsontvangers kreeg geen voorziening aangeboden. In 2024 waren er immers ruim 400.000 bijstandsontvangers, aanzienlijk meer dan de 175.000 personen met een voorziening. Bovendien had ongeveer 36% van deze 175.000 geen bijstandsuitkering (meer) vanwege eigen inkomsten. Deze groep krijgt nog wel ondersteuning van de gemeente; bijvoorbeeld via jobcoaching en loonkostensubsidie.

Gemeenten verschillen in de inzet van voorzieningen. Grotere gemeenten registreren meer voorzieningen per 1.000 inwoners dan kleinere. Maar als we rekening houden met verschillen in ondersteuningsvraag (bijstandsafhankelijkheid), dan zien we dat grotere gemeenten naar rato juist minder voorzieningen registreren. In de hoofdtekst beschrijven we een aantal mogelijke verklaringen hiervoor.

Gemeenten verschillen ook in het doel waarvoor zij de voorzieningen inzetten. Sommige gemeenten zetten de voorzieningen bijna uitsluitend in voor het einddoel uitstroom naar werk. De meeste gemeenten zetten evenwel ook voorzieningen in met als doel re-integratie in brede zin. Om de variatie in aanpak te illustreren, beschrijven we in de hoofdtekst van het rapport welke instrumenten verschillende gemeenten inzetten voor drie persona's - stereotype personen die model staan voor een bredere doelgroep.

Beschikbare middelen per te ondersteunen inwoner

We kunnen een eerste voorzichtige berekening maken van het bedrag dat gemeenten per jaar beschikbaar stellen per inwoner die zij helpen. Hiertoe delen we totaalbedrag van taakveld Arbeidsparticipatie van de iv3 (€ 1,3 miljard) door een inschatting van het aantal personen dat een voorziening ontving in 2024. Hieruit volgt dat gemeenten gemiddeld ruwweg € 5.000,- per jaar beschikbaar stellen (binnen dit taakveld) voor inwoners met een voorziening. Gemeenten geven aan de ene inwoner meer uit dan aan de andere, afhankelijk van de hulpvraag. Met dat bedrag kunnen gemeenten meerdere typen instrumenten en dienstverlening inzetten. Maar zoals gezegd bieden gemeenten niet aan alle

inwoners ondersteuning. Als gemeenten het beschikbare totaalbudget evenredig hadden verdeeld over alle bijstandsontvangers en (al dan niet werkende) niet-uitkeringsgerechtigden met een voorziening, dan blijft iets meer dan de helft van de € 5.000 per persoon over. Met dat bedrag kunnen niet alle hulpbehoevende inwoners passend worden ondersteund.

Inzet en kosten van jobcoaches en klantmanagers

Personele kosten zijn de grootste kostenpost van re-integratiedienstverlening door gemeenten. We vroegen twaalf gemeenten naar de kosten van de inzet van twee typen professionals die een belangrijke rol spelen in de re-integratiedienstverlening: de jobcoach en de klantmanager. Tabel 1 toont de gemiddelde uitkomsten per kostencomponent en de spreiding daaromheen. De verschillen tussen gemeenten vallen op. Dit komt enerzijds door verschillen tussen gemeenten in de invulling van de functies van jobcoach en klantmanager. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in takenpakketten en caseloads. Daarnaast verschillen de registratiesystemen en kostprijscalculaties. Dit drukt zich ook uit in een grote bandbreedte in kostprijzen. De tabel drukt de verschillen *tussen* gemeenten uit, maar ook *binnen* gemeenten kunnen de kostprijzen fors verschillen per cliënt, afhankelijk van welke ondersteuning deze krijgt.

	Jobcoach	Klantmanager
Loonkosten per fte in dienst Opslag overheadkosten	€ 6.108 25,8%	€ 7.036 26,5%
Integrale kosten per fte in dienst per maand	€ 7.682	€ 8.912
Caseload per fte	37 [bandbreedte 15 tot 63]	64 [bandbreedte 35 tot 125]
Intensiteit (gemiddeld aantal uren inzet per cliënt per maand)	3,9 [1,9 tot 7,8]	2,0 [1,0 tot 3,2]
Integrale kosten per cliënt per maand	€ 269 [€ 124 tot € 626]	€ 162 [€ 76 tot € 303]
Integrale kosten per ingezet uur (inclusief externe inhuur)	€ 74 [€ 42 tot € 96]	€ 75 [€ 58 tot € 100]

Tabel 1. Overzicht gemiddelde kosten per component van de kostprijsberekening voor jobcoach en klantmanager, inclusief caseload en intensiteit van de dienstverlening. Bron: uitvraag onder 12 gemeenten en gemeentelijke organisaties.

Aandachtspunten, opvallendheden en vooruitblik

Uit ons verkennende onderzoek rijst het beeld van een veelkleurig en divers landschap van re-integratiedienstverlening in Nederland. De geschetste lokale verschillen geven uiting aan de beleidsvrijheid die hoort bij een decentraal stelsel. Dit rapport belicht daarmee het spanningsveld tussen lokale beleidsvrijheid enerzijds en verschillen in re-integratieondersteuning tussen gemeenten anderzijds. We constateren dat de kans op ondersteuning voor inwoners per gemeente verschilt. En de inwoners die worden ondersteund, ontvangen per gemeente andersoortige dienstverlening. Deze verschillen zijn met name zichtbaar voor groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt.

Hoewel de budgetten en het aantal ingezette instrumenten de afgelopen jaren zichtbaar zijn gestegen, zien we dat gemeenten niet genoeg middelen beschikbaar stellen om alle inwoners passend te helpen. De prikkelwerking in het financieringssysteem (BUIG) is een belangrijke reden voor gemeenten om zich met name te richten op inwoners die bemiddelbaar zijn naar werk. Aan de ene kant minimaliseren gemeenten hierdoor het bijstandsvolume en maximaliseren ze de arbeidspotentie van de inwoners. Deze keuzes passen bij de oorspronkelijke Participatiewet, die nadruk legde op “economische en financiële onafhankelijkheid voor zoveel mogelijk mensen.”[1] Aan de andere kant is er hierdoor minder inzet op

[1] Kamerstukken II 2013-2014, 33.801, nr. 3

groepen naar mate hun afstand tot de arbeidsmarkt groter is. Dit kan langdurige bijstandsafhankelijkheid van deze groep in de hand werken.

We horen dat gemeenten zich voorbereiden op de Participatiewet in Balans, waarin re-integratie in brede zin meer verankerd wordt. De cijfers laten echter nog niet zien dat re-integratie in brede zin groeiende aandacht heeft van gemeenten. Het lijkt erop dat gemeenten juist nog meer dan eerder de nadruk leggen op re-integratie in enge zin, hoewel de cijfers een vertekend beeld kunnen geven. Hoe dan ook staan meerdere gemeenten nog voor de uitdaging om re-integratie in enge zin en re-integratie in brede zin meer in samenhang te organiseren. Evenzo verdient de aansluiting met de Wmo in verschillende gemeenten nog aandacht, omdat de Participatiewet in balans elementen aan de wet toevoegt die overlappen met het wettelijke kader van de Wmo. Voor grotere gemeenten lijkt de uitdaging van deze beweging groter, omdat hun ondersteuning in de praktijk nog minder integraal georganiseerd is dan bij kleinere gemeenten.

Ook op aanpalende vlakken is het beleidsterrein volop in transitie. Er is veel in beweging op het vlak van bijvoorbeeld de toekomst van het sociaal ontwikkelbedrijf, de oprichting van Regionale Werkcentra en de Wet van school naar duurzaam werk. Deze ontwikkelingen kunnen de uitvoeringskeuzes van gemeenten en de regionale samenwerking (sterk) beïnvloeden. De komende jaren zal de impact van deze ontwikkelingen meer en meer zichtbaar worden. Het is belangrijk om deze ontwikkelingen en de impact daarvan op het re-integratieveld goed te volgen.

Hoewel gegevens steeds beter beschikbaar en van hogere kwaliteit worden, blijft het belangrijk dat toekomstige onderzoeken rekening houden met de beperkingen van data. In ons onderzoek hebben we geconstateerd dat gegevens beperkt beschikbaar zijn door verschillen in uitvoering en registratie. Dat maakt het opmaken van een landelijk beeld complex. Dit geldt des te meer voor onderzoek met een meer normatief karakter, zoals onderzoek naar de toereikendheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van re-integratiemiddelen vanuit het Rijk.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet. Een van de doelen van de Participatiewet is om te borgen dat mensen zoveel mogelijk en naar vermogen kunnen werken of participeren in de maatschappij. Gemeenten hebben de ruimte om naar lokale kleur invulling te geven aan beleid en uitvoering, binnen de kaders van de Participatiewet en in samenhang met het bredere sociaal domein. Gemeenten ontvangen hiertoe financiering vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de stelstelverantwoordelijke voor de Participatiewet.

Mede als gevolg van het decentrale karakter van de Participatiewet ontbreekt op dit moment een samenhangend landelijk beeld van de gemeentelijke re-integratiedienstverlening. Zo ontbreekt zicht op de wijze waarop gemeenten hun middelen voor re-integratie en participatie inzetten, en welke overwegingen daarin een rol spelen. Evenwel zijn er verschillende signalen vanuit gemeenten dat hun beschikbare budgetten niet toereikend zouden zijn om alle mensen goed te helpen. Dit wordt versterkt door aanpalende knelpunten zoals de toenemende complexiteit van problematiek bij kwetsbare groepen.[2] Gemeenten voelen zich gedwongen om keuzes te maken wie meer en wie minder te helpen. Het is op dit moment niet duidelijk hoe breed deze knelpunten spelen en welke gevolgen dit heeft voor de inwoner. Hiernaast helpt meer inzicht in beleid en uitvoering op dit vlak om de Participatiewet in balans (lokaal) goed vorm te geven. Mede om deze redenen heeft het ministerie van SZW aan Significant APE gevraagd om onderzoek te doen naar de re-integratiedienstverlening van Nederlandse gemeenten.

1.2 Onderzoeksdoel, -scope en -vragen

Het doel van het onderzoek is als volgt: **Het opmaken van een feitelijk en actueel beeld van de gemeentelijke re-integratiedienstverlening in Nederland die valt onder de Participatiewet.** Het betreft een breed verkennend en beschrijvend onderzoek. Het rapport dient als input voor landelijke beleidsontwikkeling en kan aanleiding geven tot vervolgvragen. We vellen geen oordeel over doeltreffendheid en doelmatigheid of de toereikendheid van Rijksbudgetten.

We onderscheiden twee hoofdgroepen van re-integratiedienstverlening, die beide in scope van dit onderzoek zijn. De hoofdgroepen zijn ingedeeld naar doel van de re-integratiedienstverlening:

i. Re-integratie in enge zin betreft met name de “klassieke” inzet van re-integratiedienstverlening door gemeenten. Het hoofddoel is inwoners begeleiden naar betaald werk en/of hen te ondersteunen om betaald werk te behouden.
ii. Re-integratie in brede zin gaat om dienstverlening met als hoofddoel onbetaald werk en/of maatschappelijke participatie.

Tijdens het vooronderzoek is het uitdagend gebleken om deze begrippen sluitend af te bakenen. Verschillende gemeenten verstaan immers andere dingen onder “re-integratie”, en er is sprake van overlap en grijs gebied in de definities (zie ook hoofdstuk 2). Ook operationaliseren verschillende cijferbronnen de beschikbare informatie op andere wijze. We kiezen er daarom voor om deze definities niet strak en consistent te formuleren, maar per thema zo goed mogelijk aan te sluiten bij hoe gemeenten en bijvoorbeeld het CBS de begrippen ordenen.

[2] Zie bijvoorbeeld SCP (2023) Brede blik op bijstand.

We streven ernaar om waar mogelijk nationaal representatieve uitspraken te doen over onderstaande onderzoeksvragen. Waar dit niet lukt, bijvoorbeeld vanwege beperkingen in de gegevens of een grote diversiteit in de uitvoering, doen we uitspraken op het niveau van (verschillen tussen) gemeenten. Tot slot is re-integratiedienstverlening maatwerk, zeker als het gaat om re-integratie in brede zin. Hierdoor verschilt de aanpak binnen een gemeente per doelgroep of zelfs per individu. Sommige vragen benaderen we daarom op het niveau van de individuele casus.

We vertalen de doelstelling naar de volgende concrete onderzoeksvragen (zie ook het tekstkader hoe dit zich verhoudt tot de bredere onderliggende kennisvragen):

Onderzoeksvragen
1. **Vooronderzoek:** Welke mogelijkheden en complexiteiten zijn er rondom het onderzoeken van gemeentelijke re-integratiedienstverlening op landelijk niveau, en wat betekent dit voor de aanpak?
a. Wat is een bruikbare (werk)definitie van "re-integratie(dienstverlening)"?
b. Hoe verschillen gemeenten in hun aanpak van re-integratie, en wat betekent dit voor een onderzoek? Hoe kan omgegaan worden met verschillen in doel en scope van re-integratie?
c. Welke gegevens over re-integratiedienstverlening worden door gemeenten of andere partijen geregistreerd en zijn beschikbaar om in te zetten voor onderzoek?
2. Welke beleidskeuzes maken gemeenten rondom de inzet van re-integratiedienstverlening (in enge zin en in brede zin) en waarom?
a. Welke re-integratiedienstverlening stellen gemeenten beschikbaar?
b. Wie willen gemeenten bereiken met re-integratiedienstverlening (en wie niet)?
c. Welke budgetten zetten gemeenten in voor re-integratiedienstverlening? Vanuit welke financieringsbronnen komen deze budgetten tot stand?
d. Hoe komen gemeenten tot keuzes wat betreft hun re-integratiedienstverlening? Welke (financiële) overwegingen spelen daarbij een rol?
3. Hoe krijgt de gemeentelijke re-integratiedienstverlening in de (uitvoerings)praktijk vorm en welke kosten zijn hiermee gemoeid?
a. Waar beleggen gemeenten de uitvoering van de re-integratiedienstverlening en waarom?
b. Hoe maken professionals in de uitvoering keuzes? Hoe bepalen zij welk instrument of welke aanpak voor welke persoon wordt ingezet?
c. Welke re-integratie-instrumenten worden hoe vaak ingezet en voor wie (niet)?
d. Welke bedragen geven gemeenten daadwerkelijk uit aan re-integratie?
e. Wat kan worden gezegd over de (kost)prijzen van (een aantal) instrumenten die worden ingezet om mensen toe te leiden naar betaald werk ("re-integratie in enge zin")?
f. Wat kan worden gezegd over de (kost)prijzen van (enkele) aanpakken/trajecten die worden ingezet voor bredere participatiedoelstellingen ("re-integratie in brede zin")?

Tabel 2. Onderzoeksvragen en deelvragen.

Bij deze onderzoeksvragen ligt de nadruk op de volgende thema's: **instrumenten**, **middelen, doelgroepen** en **kosten.** We kijken daarbij naar de **beleidsintenties** en de **praktijkrealisatie**.

Dit onderzoek valt onder een bredere onderzoekslijn

De onderzoeksdoelstelling en onderzoeksvragen in tabel 2 staan niet op zichzelf. Dit onderzoek is onderdeel van een bredere groep van samenhangende onderzoeken. Het overkoepelende doel van deze onderzoeksagenda is om uitspraken te doen over de toereikendheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de beschikbare middelen. Om dergelijke normatieve vragen goed te kunnen beantwoorden, is echter eerst het onderhavige beschrijvend onderzoek nodig naar wat gemeenten feitelijk doen. Dit onderzoek levert uiteraard wel bruikbare informatie op, ook voor het bredere onderzoeksdoel. Bijvoorbeeld geeft inzicht in de kostprijs van re-integratiedienstverlening meer beeld van hoeveel budget (per instrument) nodig is. Ook geeft een diepere kennis van de beleidskeuzes van gemeenten zicht op uitdagingen en randvoorwaarden die mogelijk aandacht verdienen op stelselniveau. Tot slot helpt dit verkennende onderzoek om vervolgonderzoek binnen deze onderzoeksagenda te richten.

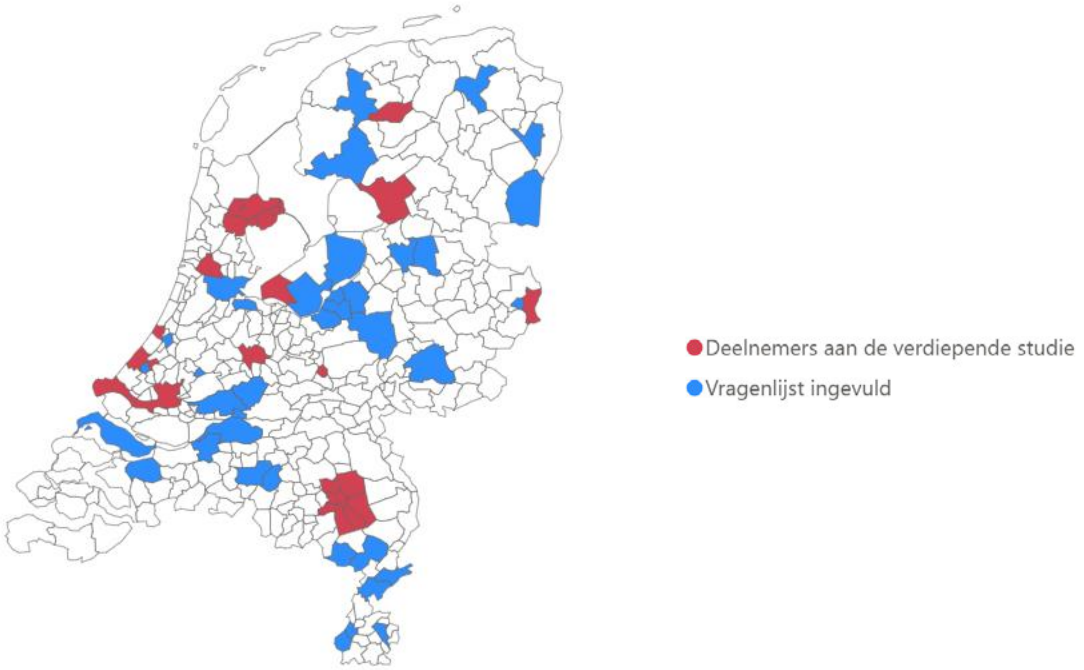
1.3 Gebruikte onderzoeksmethoden

Vanwege het brede karakter van dit onderzoek hebben we gekozen voor verschillende, elkaar versterkende onderzoeksmethoden, te weten:[3]

a. Een aantal oriënterende gesprekken met gemeenten en deskundigen ten behoeve van het vooronderzoek;
b. Analyse van landelijk dekkende CBS-gegevens over re-integratiebudgetten en ingezette instrumenten;
c. Een vragenlijst onder gemeenten. De respons uit deze vragenlijst geeft een bruikbaar beeld over geheel Nederland. Het is echter niet volledig representatief omdat sommige regio's en kleinere gemeenten minder goed zijn vertegenwoordigd (figuur 4, blauw- en roodgemarkeerde gemeenten);
d. Een verdiepende studie onder 12 gemeenten en gemeentelijke organisaties van verschillende omvang, uitvoeringsvariant en (regionale) context (figuur 4 roodgemarkeerde gemeenten). De verdiepende studie bestond uit:
    i. Een interview met de beleidsmedewerker en financieel medewerker, inclusief het bestuderen van beleidsdocumenten van de gemeenten in kwestie;
    ii. Een uitvraag naar de tijdsinzet en kosten van jobcoaches en klantmanagers;
    iii. Een interview met coördinatoren of managers van de uitvoering (klantmanagers). Dit onderzoeksonderdeel is bij tien gemeenten uitgevoerd;
    iv. Een uitvaag naar de (tijds)inzet en kosten van instrumenten voor re-integratie in brede zin. Dit onderzoeksonderdeel is bij acht gemeenten uitgevoerd.
e. Toetsing van (tussentijdse) onderzoeksvoortgang en resultaten. Hieronder vallen onder meer:
    i. Zes bijeenkomsten met de klankbordgroep, bestaande uit de directies PDV en FEZ van het ministerie van SZW, de VNG, Divosa, en een vertegenwoordiging van drie professionals met verschillende expertises namens gemeenten;
    ii. Afstemming van de onderzoeksmethoden in het Platform Financiën van Divosa;
    iii. Consultatie van verschillende experts op individuele basis en in groepsverband;
    iv. Validatie van cijfermatige onderzoeksresultaten in twee sessies;
    v. Tegenlezen van de conceptrapportage door klankbordgroep en expertgroep.

De complexiteit van het doen van onderzoeken op dit terrein is een belangrijke onderbouwing van de gemaakte methodische keuzes (zie hoofdstuk 2). We lichten concrete methodische keuzes bovendien toe in het hoofdstuk in kwestie.

[3] Bijlage A bevat een uitgebreidere onderzoeksverantwoording, met daarin de gesprekspartners per onderzoeksfase en de gebruikte uitvraagformats.



Figuur 4. Respons op de vragenlijst. We hebben van 60 gemeenten reactie ontvangen, waarvan 38 gemeenten die de vragenlijst zelfstandig hebben ingevuld plus 5 samenwerkingsverbanden die dat namens 22 opdrachtgevende gemeenten hebben gedaan. De 60 gemeenten vertegenwoordigen samen 46% van de nationale bijstandspopulatie. Grotere gemeenten zijn daarmee oververtegenwoordigd in de vragenlijst. Ook is in de figuur zichtbaar welke 12 gemeenten en organisaties naast de vragenlijst ook deelnamen aan de verdiepende studie.

1.4 Leeswijzer

Het restant van het onderzoeksrapport leest als volgt. In het volgende hoofdstuk (2) beschrijven we de opbrengst van ons vooronderzoek. Daarna schrijven we voor ieder (deel)onderwerp een hoofdstuk, waarbij we de resultaten van verschillende methoden in samenhang meenemen. Hoofdstuk 3 gaat in op de beleid- en uitvoeringskeuzes die gemeenten maken rondom hun re-integratiedienstverlening. In hoofdstuk 4 beschrijven we re-integratiebudgetten en -uitgaven. Daarna komt in hoofdstuk 5 aan bod welke doelgroepen gemeenten meer of minder bedienen op het vlak van re-integratie. Hoofdstuk 6 zoomt in op de voorzieningen (instrumenten) die gemeenten inzetten en voor wie. Wat ook onder de “instrumenten” kan worden geschaard, is de inzet van jobcoaches en klantmanagers. In hoofdstuk 7 tonen we de tijdsbesteding en kosten voor de inzet van deze professionals. Hoofdstuk 8 gaat tot slot in op de instrumenten die gemeenten inzetten voor inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Hier duiden we de tijdsbesteding en kosten van de inzet voor re-integratie in brede zin. Vooraan dit rapport staat een samenvatting en beschouwing, waarin we ook vervolgvragen agenderen. In bijlage A staat de onderzoeksverantwoording en bijlage B bevat meer cijfers over de kosten en inzet van jobcoaches en klantmanagers.

2 Het diverse landschap van gemeentelijke re-integratie

In dit hoofdstuk beschrijven we de inzichten uit het vooronderzoek. De keuze om re-integratie decentraal te beleggen bij gemeenten, heeft tot gevolg dat er een diversiteit is ontstaan in definities, uitvoeringssoorten, beleidskeuzes en registratiesystemen (zie ook hoofdstuk 3). Dit maakt het onderzoekstechnisch uitdagend om landelijk onderzoek te doen naar gemeentelijke re-integratiedienstverlening. Dat vraagt ook dat we voorzichtig zijn in het trekken van conclusies.

2.1 Decentraal beleid betekent verschillende lokale keuzes en onderzoekstechnische uitdagingen

In de Participatiewet (en ook voorloper daarvan, de WWB) is verankerd dat gemeenten vrijheid hebben om te bepalen hoe zij re-integratiebeleid en -ondersteuning lokaal vormgeven, passend bij de lokale omstandigheden en behoefte van de inwoners. Door deze decentrale uitvoering zijn er verschillen ontstaan tussen gemeenten in werkwijze en uitvoering. Dit brengt de nodige uitdagingen met zich mee voor ons onderzoek (en eventueel vervolgonderzoek op dit terrein). Dit zullen we in de komende paragrafen op hoofdlijnen uiteenzetten. In de hierna komende hoofdstukken leggen we per thema uit hoe we onderzoekstechnisch met deze complexiteit zijn omgesprongen.

2.2 Gemeenten hanteren uiteenlopende definities van “re-integratie”, er is ook veel grijs gebied

Bij het onderzoeken van het thema “re-integratie”, helpt het om een eenduidige afbakening te hebben van wat onder die term valt (zie ook paragraaf 1.2). In de praktijk hebben we echter gezien dat dit verschilt per gemeente. Deze verschillen beginnen bijvoorbeeld al bij de woordkeuze. Waar de ene de term re-integratie gebruikt, kiest de ander de term ‘werk’ of ‘activering’, et cetera. Maar los van gebruik van synoniemen, zijn er ook verschillen in hoe gemeenten re-integratiedienstverlening afbakenen.

2.2.1 De afbakening van re-integratie in enge zin

In de meeste gemeenten is er eenduidigheid over wat valt onder de ‘klassieke’ re-integratie (in enge zin), namelijk de inspanning die gemeenten doen voor het ondersteunen naar werk. Maar ons onderzoek richt zich uitsluitend op deze ondersteuning binnen de Participatiewet. Bij de ene gemeente sluit die opdeling beter aan bij de praktijk dan bij andere. Er is namelijk grijs gebied tussen re-integratie die valt onder de Participatiewet en de ondersteuning die valt onder de Wsw. Ook is er overlap tussen ondersteuning naar werk op grond van de Participatiewet en ondersteuning op grond van de Wet Inburgering 2021 (voor statushouders). Gemeenten nemen dit onderscheid in wettelijke basis niet allemaal over in het beleid en uitvoering. Sterker nog: veel gemeenten willen juist verkokering voorkomen en streven integraliteit na.

2.2.2 De afbakening van re-integratie in brede zin

Op het vlak van wat wij ‘re-integratie in brede zin’ noemen, is er ook interpretatieverschil tussen gemeenten. Sommige gemeenten scharen re-integratie in enge zin en re-integratie in brede zin onder dezelfde noemer en brengen het onder bij dezelfde afdeling. Andere gemeenten scharen re-integratie in brede zin bijvoorbeeld onder het taakgebied van de Wmo. Wettelijk gezien is het onderscheid tussen Participatie en Wmo (en soms de Jeugdwet) op dit vlak ook niet heel scherp. De overlap tussen de wetten bleek al eerder uit onderzoek van het SCP.[4]

[4] SCP (2023) Brede blik op bijstand.

2.2.3 *Gevolgen voor onderzoek op het terrein van re-integratie*

Door deze interpretatievrijheid ontstaat een diffuus begrip van wat re-integratie precies inhoudt en hoe het moet worden geïnterpreteerd. Als we dus vragen naar 're-integratie', roept dit bij de ene gemeente andere associaties op dan bij andere. Het gevolg is dat er ook ruis kan ontstaan in het onderzoek, bijvoorbeeld bij het invullen van de vragenlijst. Hierom hebben we tijdens het cijfermatige onderzoek getracht zoveel mogelijk helderheid over begrippen te geven, maar er blijft altijd interpretatieverschil. Bij de meer kwalitatieve onderzoeksonderdelen hebben we, zoals gezegd in paragraaf 1.2, bewust gekozen om het begrip niet strak te definiëren, om zoveel mogelijk bij de lokale praktijk aan te kunnen sluiten.

2.3 Gemeenten maken verschillende keuzes in beleid en uitvoering en richten hun beleidsinformatie hierop in

Om gedegen onderzoek te doen onder alle gemeenten, is het van belang dat we uit kunnen gaan van eenduidig cijfermateriaal. We hebben echter gemerkt dat gemeenten hun registratiesystemen (en de cijfers die daaruit te halen zijn) aanpassen op de lokale beleidskeuzes en uitvoering. En gemeenten blijken hierin op veel vlakken te verschillen. Hieronder noemen we niet uitputtend enkele voorbeelden van verschillen tussen gemeenten die invloed hebben op de beschikbaarheid van cijfers (zie hoofdstuk 3).

2.3.1 *Gemeenten verschillen naar doel van re-integratie*

Als de gemeente vooral stuurt op uitstroom naar werk, dan zullen de sturingsindicatoren hierop gericht zijn. Als de gemeenteraad meer geïnformeerd wil worden over de inzet op re-integratie in brede zin, wordt hierover meer informatie bijgehouden. Wij zijn echter geïnteresseerd in cijfers over beide doelen. In de praktijk hebben we gemerkt dat met name cijfers over re-integratie in brede zin minder goed geregistreerd zijn. Hierover staat meer in hoofdstukken 4 en 6.

2.3.2 *Gemeenten verschillen naar indeling in doelgroepen*

Als de gemeente haar populatie opdeelt in doelgroepen, wordt het waarschijnlijker dat er beleidsinformatie is per doelgroep. Gemeenten kiezen echter voor verschillende indelingen in doelgroepen. Sommige gemeenten hebben geen expliciet doelgroepenbeleid. Desondanks willen we (liefst kwantitatief) informatie ophalen over wat gemeenten doen voor verschillende doelgroepen, en daarvoor moet er voldoende overlap in definities zijn. Hierover schrijven we meer in hoofdstukken 3 en 5.

2.3.3 *Gemeenten verschillen naar uitvoeringsvorm*

Als de gemeente kiest voor inkoop van re-integratie-instrumenten bij verschillende commerciële partijen, heeft zij vaker informatie over de kosten per instrument per aanbieder (PxQ) beschikbaar dan een gemeente die re-integratie in eigen huis aanbiedt. Over het algemeen geldt namelijk: als er financiële transacties aan ten grondslag liggen, is de registratie van instrumenten en kosten beter. Een gemeente die de uitvoering integraal belegt bij het sociaal ontwikkelbedrijf, zal de keuzes rondom dienstverlening binnen de Participatiewet minder snel kunnen scheiden van die voor de doelgroep Wsw. Wat het beeld nog diffuser maakt, is dat re-integratie in brede zin regelmatig belegd is bij een andere (welzijns)partij dan taken rondom re-integratie in enge zin. Meestal zijn er voor de verschillende partijen ook andere afspraken over informatievoorziening en sturing.

2.3.4 *Gemeenten verschillen in de interne taakverdeling*

Er zijn ook verschillen in de taakverdeling tussen gemeenten. Waar de ene gemeente meer integraal werkt, en kiest voor klantmanagers met een breed taakgebied (naast re-integratietaken bijvoorbeeld ook inkomenstaken tot aan schuldhulpverlening), kiest de andere gemeente voor verschillende gespecialiseerde professionals met gescheiden doelgroepen en/of taakomschrijvingen. Voor de ene gemeente is het daarom eenvoudiger dan voor de andere om bijvoorbeeld de kosten in beeld te brengen specifiek van klantmanagers re-integratie (zie hoofdstuk 7).

2.3.5 *Gemeenten verschillen in de invulling van het instrumentenaanbod*

Gemeenten maken verschillende keuzes in de duur en intensiteit van re-integratietrajecten. Een instrument kan heel verschillend worden ingevuld bij andere gemeenten, zelfs als die dezelfde naam heeft. De inzet kan bijvoorbeeld verschillen qua frequentie van inzet, duur, intensiteit, soort hulp en welke partij dit biedt. De ene gemeente heeft 25 instrumenten, de andere meer dan 80. Dit verschil is bijvoorbeeld te zien in hoofdstuk 8. Er is dus niet zomaar een compleet beeld te maken van de inzet per type instrument. Er zijn evenwel enkele hoofdtypen van instrumenten (“voorzieningen”) te onderscheiden volgens de indeling van het CBS, zoals we in hoofdstuk 6 tonen. Deze voorzieningen zijn echter meestal niet direct te koppelen aan financiële inzet of re-integratieresultaten.

2.3.6 *Gemeenten verschillen in de kwaliteit van de registratiesystemen*

Gemeenten verschillen ook in de keuze voor registratiesystemen en de mate van gebruik en doorontwikkeling van deze systemen. Er zijn gemeenten die gebruikmaken van één integraal systeem voor alle diensten onder de Participatiewet (en soms breder), en er zijn gemeenten die wel tien systemen parallel gebruiken. Hoe meer informatie in één systeem, hoe eenvoudiger het is om informatie te ontsluiten. Tegelijkertijd kan het hebben van meerdere systemen naast elkaar juist werkzaam zijn omdat verschillende systemen elk een eigen kracht (en nadeel) hebben. Vooralsnog zijn de meeste systemen vooral gericht op het ondersteunen van de klantmanagers en andere professionals in de uitvoering, of om aan wettelijke informatieverplichtingen te voldoen. De systemen zijn meestal niet zozeer gericht op onderzoek en beleidsinformatie. Evenwel zien wij dat er steeds meer dashboards en beleidsinformatierapportages worden geproduceerd.

2.3.7 *Gevolgen voor onderzoek op het terrein van re-integratie*

Al met al zien we dat de beschikbare informatie bij gemeenten verschillend van inhoud en kwaliteit is, niet vergelijkbaar, en niet primair ingericht op landelijk onderzoek. Dit heeft gevolgen voor onze methodekeuze. We richten ons daarom bijvoorbeeld op de beschikbare (CBS-)informatie die op landelijk niveau wordt bijgehouden met vergelijkbare definities. Meer hierover staat in hoofdstukken 4 en 6. Hiernaast hebben we informatie opgehaald middels uitvraagformulieren. Daarbij hebben we steeds bewust ruimte gelaten om te antwoorden met een (desnoods ruwe) inschatting, om te voorkomen dat gemeenten niet antwoorden vanwege een gebrek aan informatie. Ook richten we ons op meer kwalitatieve informatie. Bij onderwerpen waar het beeld diffuus blijft, beschrijven we verschillen, en doen we geen claims op landelijk niveau, maar beschrijven we verschillen op gemeenteniveau of zelfs casusniveau. Dit geldt bijvoorbeeld voor de inzet van gemeenten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (H8). In alle gevallen zullen we vanwege de genoemde complexiteiten voorzichtig zijn in de formulering van conclusies.

3 Beleidskeuzes en inrichting van de uitvoering

In dit hoofdstuk schetsen we de beleidskeuzes die gemeenten maken in hun re-integratie-dienstverlening. Hierbij richten we ons op de doelen en uitgangspunten die zij centraal stellen in hun beleid, de keuzes die zij maken in de inrichting van hun re-integratiedienstverlening en de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Deze analyse baseren we met name op de verdiepende studie onder 12 gemeenten of uitvoeringsorganisaties. In onze analyse geven we aan wat ons opvalt, welke overeenkomsten en verschillen we opmerken tussen de onderzochte gemeenten, en welke verklaringen hiervoor kunnen zijn.

3.1 Doelen re-integratie

Gemeenten stellen verschillende doelen centraal in de re-integratieondersteuning aan hun inwoners. Meestal staan deze doelen niet op zichzelf, maar worden deze doelen in één adem genoemd met aanpalende doelen met betrekking tot inkomensondersteuning (zoals het terugdringen van de instroom van bijstandsontvangers en zorgen voor bestaanszekerheid) of het brede sociale domein (zoals het bevorderen van kansengelijkheid of zelfredzaamheid). In onze analyse richten we ons alleen op de beleidskeuzes die direct of indirect gaan over re-integratie in enge zin en brede zin.

3.1.1 Focus vooral op laten meedoen, maar invulling verschilt

Gemeenten stellen uiteenlopende, maar deels overlappende doelen centraal in hun re-integratiedienst-verlening. Een veelvuldig gehanteerd doel is om iedereen zoveel mogelijk mee te laten doen. Dit is niet verrassend; dit is immers de insteek van de Participatiewet. Wel bestaan er verschillen in de wijze waarop gemeenten ‘meedoen’ interpreteren en concretiseren. Waar de ene gemeente dit vooral opvat als betaald werk verrichten en zich vooral op re-integratie in enge zin richt, ziet de andere gemeente dit veel breder en zet ook in op re-integratie in brede zin. De voorkeur ligt daarbij wel meestal op meedoen in een zo regulier mogelijke arbeidsplek. De meerderheid van de gemeenten legt bovendien de nadruk op duurzame uitstroom boven snelle uitstroom, en geeft aan hier meer op in te (willen) zetten. Maar ook hier zien we verschillen in hoe gemeenten dit opvatten. Er zijn gemeenten die spreken van duurzame uitstroom bij werk dat 6 maanden aanhoudt, terwijl andere gemeenten een langere termijn hanteren, zoals 12 maanden. Ook zijn er gemeenten die duurzame uitstroom wel als beleidsdoel noemen, maar verder niet specificeren wat zij hieronder verstaan. Overigens constateren we dat gemeenten vrijwel niet verduidelijken in hun beleid welk soort dienstverband gewenst is om duurzame uitstroom te realiseren, bijvoorbeeld in het aantal werkuren en soort contracten. Dit betekent echter niet dat zij hierover geen interne richtlijnen hebben; vaak bestaan er wel interne afspraken of voorkeuren, maar deze zijn zelden openbaar.

3.1.2 Verbreding in beleid naar meer maatschappelijk meedoen, wel vooral als opstap naar werk

Veel gemeenten geven aan dat zij in hun beleid meer dan voorheen aandacht geven aan inwoners die niet in staat zijn om op korte termijn de stap naar betaald werk te zetten. Deze verbreding in beleidsfocus van gemeenten komt vooral voort uit veranderingen die zij opmerken in de samenstelling van hun bijstands-bestand en de verwachte inwerkingtreding van de Participatiewet in Balans. Waar voorheen nog een aanzienlijk deel van de bijstandsontvangers snel naar werk toe te leiden was, ervaren gemeenten dat dit aandeel de afgelopen periode is geslonken, als gevolg van economische ontwikkelingen. Een veelgehoorde opmerking is: de mensen werken al die kunnen en willen werken. Verhoudingsgewijs

bestaat hun bijstandsbestand nu meer uit inwoners met complexere problematiek, waarvoor vaak intensievere en langdurige hulp nodig is om hen mee te laten doen. Een van de redenen hiervoor is dat steeds meer mensen met een arbeidsbeperking onder de verantwoordelijkheid van gemeenten horen. Vóór 2015 was het UWV verantwoordelijk voor deze doelgroep vanuit de Wajong. In veel gevallen is de stap naar betaald werk niet haalbaar binnen één of twee jaar. Daarom zetten veel gemeenten steeds vaker in op re-integratie in brede zin. Wel geven ze aan dat hierbij de focus ligt op inwoners waarbij de kans groot is dat zij na maatschappelijke participatie de stap kunnen maken naar een betaalde werkplek. Voorheen kozen gemeenten vaker om deze groep niet of minder (intensief) re-integratieondersteuning te bieden.

3.1.3 Verschillen zichtbaar tussen kleinere en grotere gemeenten in reikwijdte en invulling beleidskaders

We zien enkele kenmerkende verschillen tussen grotere en kleinere gemeenten in de reikwijdte van de beleidsdocumenten rondom re-integratie. Enkele gemeenten hebben een op zichzelf staand beleidskader over werk, participatie en/of re-integratie. Hierin formuleren zij hun doelen en zetten zij uiteen welke ondersteuning zij voornemens zijn in te zetten om inwoners te helpen op het vlak van re-integratie. Dit zijn vooral gemeenten van omvang, in het bijzonder de G4. Andere, meestal kleine of middelgrote gemeenten hanteren vaker een breder en meer integraal ingestoken beleidskader dat het hele sociaal domein bestrijkt. Hun dienstverlening aan inwoners die binnen de Participatiewet vallen, scharen zij dan onder dit beleidskader. We constateren dat er (vooral kleine) gemeenten zijn die geen specifiek beleidskader hanteren over re-integratiedienstverlening. Op basis van openbaar beschikbare informatie is het daarom niet of minder goed duidelijk welke doelen zij nastreven met hun re-integratiedienstverlening en hoe ze deze doelen willen bereiken. Het ontbreken van een beleidskader over re-integratie betekent echter niet dat er geen (ongeschreven) beleidskeuzes ten grondslag liggen aan de insteek van de re-integratiedienstverlening.

3.1.4 Beleidsdoelen verschillen sterk in concreetheid en meetbaarheid

Gemeenten formuleren een breed scala aan doelen voor hun re-integratiedienstverlening. Deze doelen zijn vooral kwalitatief van aard, zoals het bevorderen van maatschappelijke participatie en het versterken van zelfredzaamheid. Enkele gemeenten maken hun doelen kwantitatief door harde streefwaardes te noemen, bijvoorbeeld in het aantal mensen dat uitstroomt naar school of werk en een vermindering van het aantal mensen dat instroomt in de bijstand. Ook varieert het aantal doelen dat gemeenten hanteert in hun beleidsdocumenten. Grote gemeenten hanteren vooral strategische lijnen met daaronder enkele subdoelen, terwijl andere, vaak kleinere gemeenten zich beperken in hun beleidsplan tot enkele hoofddoelen die centraal staan, zonder subdoelen of deze zijn niet expliciet geformuleerd. De verschillen tussen kleine en grote gemeenten in de mate van detaillering van hun beleidsdoelen kunnen deels verklaard worden doordat een grotere organisatie met meer afdelingen, medewerkers en partners vraagt om duidelijkere explicitering van de beleidsdoelen zodat iedereen dezelfde koers volgt. Bij kleinere organisaties bestaan er vaker kortere lijnen en kan meer informeel en mondeling worden afgestemd over de gewenste keuzes. Kleinere gemeenten kiezen daarom vaker voor een pragmatische benadering en hanteren daarom meestal enkele kernachtige doelen als beleidsfocus.

3.1.5 Beleidskeuzes voor een belangrijk deel ingegeven door financiële overwegingen

De meeste gemeenten geven aan dat zij er niet aan ontkomen om hun beleidskeuzes af te stemmen op hun beschikbare middelen. Dit komt vooral door de prikkelwerking in de BUIG-financiering: als gemeenten erin slagen om mensen sneller uit de bijstand te helpen, houden zij geld over binnen het BUIG-budget, dat zij naar eigen inzicht aan andere taken kunnen besteden. Deze prikkelwerking leidt ertoe dat gemeenten geneigd zijn om in hun beleidskeuzes nadrukkelijk aandacht te geven aan de groep bijstandsontvangers

die het meest kansrijk zijn om uit te stromen naar werk. Bijstandsontvangers met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt krijgen daardoor vaak minder prioriteit in de beleidskeuzes van gemeenten.

Wel benadrukken beleidsmakers dat andere overwegingen ook een rol spelen. Een voorbeeld is de politieke ambitie om een brede groep bijstandsontvangers naar vermogen mee te laten doen, ook zij die langer in de bijstand zitten of met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Dit kan betekenen dat gemeenten op het terrein van re-integratie tekorten dulden of investeren uit eigen middelen om deze ambitie waar te maken. Deze keuze houdt ook verband met de politieke kleur van het college van de gemeente. Zo zien we dat gemeenten met colleges met een overwegend sociaal-progressieve signatuur meer nadruk leggen op inclusie en maatschappelijke participatie in hun beleid, ook als dit betekent dat de gemeente hier extra eigen middelen voor moet inzetten.

Verder zien we dat gemeenten hun beleidsplannen ook afstemmen op de lokale context. Zo speelt de samenstelling van het bijstandsbestand een rol. Als er bijvoorbeeld veel jongeren zonder startkwalificatie in de gemeente zijn die via een scholingstraject de stap naar werk kunnen zetten, dan wordt hier extra op ingezet. Ook de lokale arbeidsmarkt nemen gemeenten mee in hun beleidskeuzes. Als er sprake is van krapte in lokale sectoren, zoals de zorg-, techniek- of logistieksector, zetten zij vaker in op samenwerking met lokale (of regionale) werkgevers om bijstandsontvangers te ondersteunen naar werk in deze kraptesectoren. Verder baseren gemeenten hun beleidskeuzes op de mogelijkheden en bereidheid tot regionale samenwerking. Zo kan een gemeente ervoor kiezen om samen met omliggende gemeenten en een regionaal ROC werkzoekenden op te leiden binnen de faciliteiten van het ROC.

Vooral als gemeenten een tekort hebben op hun BUIG-budget, zien we dat financiële overwegingen eerder de bovenhand krijgen. Uitstroom naar werk krijgt dan meer prioriteit omdat dit leidt tot een besparing op de bijstandsuitgaven. Maar zodra er meer financiële ruimte is, bijvoorbeeld doordat aanvullende middelen beschikbaar zijn of worden gemaakt, zijn deze overwegingen minder prominent aanwezig, hoewel gemeenten oog blijven houden voor de kosten die ze maken. Ook zien we dat enkele gemeenten in hun beleidsplannen nadrukkelijk extra inzetten op loonkostensubsidie. Bij navraag blijkt dat deze keuze ook veelal financieel gedreven is, omdat gemeenten gecompenseerd worden op basis van de gerealiseerde inzet van loonkostensubsidie, en ze hiermee ook besparen op hun bijstandsuitgaven.

3.1.6 Accenten in de beleidskeuzes afhankelijk van het takenpakket van de organisatie

Sommige gemeenten hebben (een deel van) hun re-integratietaken belegd bij een sociaal ontwikkelbedrijf. Deze organisaties opereren meestal voor meerdere gemeenten. Afhankelijk van de afspraken, kunnen deze sociaal ontwikkelbedrijven ook deels beleid zelfstandig uitvoeren, in afstemming met alle aangesloten gemeenten. Dit geldt bijvoorbeeld voor een sociaal ontwikkelbedrijf dat onder andere beschut werk, jobcoaching en leerwerktrajecten verzorgt voor meerdere gemeenten. Omdat deze sociaal ontwikkelbedrijven meestal vooral ondersteuning naar werk bieden, soms alleen aan de meest kansrijke inwoners die worden geselecteerd na een gemeentelijke intake, is de focus van hun beleid dan ook meestal toegespitst op re-integratie in enge zin. De uitbesteding vanuit gemeenten van een deel van de re-integratietaken kan dus resulteren in een scheiding tussen de beleidsmatige focus van de afdelingen en organisaties die betrokken zijn bij de re-integratiedienstverlening. Zo heeft een sociaal ontwikkelbedrijf, die als taak heeft gekregen inwoners met arbeidspotentieel te begeleiden naar werk, een nauwer doel dan een gemeente die ook inzet op re-integratie in brede zin. In de praktijk vindt er veel beleidsmatige afstemming plaats tussen deze afdelingen en organisaties, maar het blijven deels onafhankelijk van elkaar opererende entiteiten die andere accenten leggen in hun beleidskeuzes.

3.1.7 *Differentiatie in doelgroepen die extra aandacht krijgen in beleid*

We constateren een subtiel verschil in doelgroepenbeleid naar gemeentegrootte. Vooral kleine gemeenten hanteren geen expliciet doelgroepenbeleid, afgaand op hun beleidsplannen. De focus ligt bij hen op de brede groep bijstandsontvangers en maken in hun beleid niet of nauwelijks kenbaar of zij bepaalde groepen een andere of intensievere vorm van ondersteuning aanbieden. Daarbij merken we op dat deze kleine gemeenten in de praktijk vaak wel degelijk doelgroepspecifieke ondersteuning bieden, maar hier simpelweg minder over naar buiten treden in hun externe communicatie, zoals hun website of openbare beleidsplannen. Grotere gemeenten in onze studie noemen vaker wel in hun beleidsplannen dat ze extra aandacht hebben voor bepaalde doelgroepen. Veelgenoemde doelgroepen zijn jongeren en inburgeraars en mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt, veelal vanuit de redenering dat deze groepen kansrijk zijn om uit te stromen naar betaald werk met de nodige ondersteuning. Ook andere doelgroepen worden een enkele keer nadrukkelijk genoemd, zoals gezinnen of alleenstaanden met jonge kinderen, niet-uitkeringsgerechtigden of mensen met een indicatie beschut werk of banenafspraak.

Wel merken we op dat het niet strikt noodzakelijk is om ondersteuning aan specifieke doelgroepen *als beleidsdoel* formuleren; dit kan ook *in de uitvoeringspraktijk* tot stand komen. Ook kiezen sommige gemeenten ervoor om de focus niet zo zeer te leggen op 'klassieke doelgroepindelingen', zoals jongeren versus 50-plussers, omdat de verschillen binnen deze groepen ook erg groot zijn. In plaats daarvan focussen ze zich op verschillende klantgroepen' die met vergelijkbare uitdagingen kampen en deels dezelfde ondersteuning nodig hebben. Zo onderscheiden ze bijvoorbeeld de groep inwoners die wel een arbeidsovereenkomst heeft maar vaak niet volledig financieel zelfstandig is, of de groep inwoners die niet direct plaatsbaar is, maar door ontwikkeling van bepaalde vaardigheden na een jaar wel de stap naar werk kan zetten.

3.1.8 *Niet-uitkeringsgerechtigden hebben bij slechts enkele gemeenten beleidsfocus*

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. Of, zoals een gemeente hen liever noemt: niet-uitkerings*ontvangers*. Denk aan jonge schoolverlaters zonder startkwalificatie of inwoners die geen uitkering ontvangen vanwege het inkomen van een gezinslid of een hoog eigen vermogen. Hoewel gemeenten in mindere mate een financiële stimulans hebben om deze doelgroep te re-integreren (dit leidt immers niet tot een besparing op de uitkeringsuitgaven), zien we toch dat enkele gemeenten deze doelgroep bewust prioriteit geven. Als reden noemen zij bijvoorbeeld het positieve maatschappelijke effect doordat ondersteuning aan deze groep mogelijk leidt tot minder schooluitval, het beter benutten van arbeidspotentieel, het voorkomen van zorgkosten en het voorkomen van instroom in de bijstand op lange termijn.

Gemeenten die niet-uitkeringsgerechtigden prioriteit geven in hun re-integratiedienstverlening geven hen wel alleen ondersteuning als zij hier zelf om vragen. Behalve dan bij jonge niet-uitkeringsgerechtigden, waar gemeenten vaker proactief re-integratieondersteuning aanbieden, om te voorkomen dat deze groep langdurig werkloos is en sociale problemen ontstaan. Niet-uitkeringsgerechtigden ontvangen deze ondersteuning vanuit gemeenten op vrijwillige basis, in tegenstelling tot bijstandsontvangers, die vaak wel een re-integratieplicht hebben. Wel verwachten gemeenten dat zij de verplichtingen nakomen die voortkomen uit het aannemen van deze ondersteuning en maken hier duidelijke afspraken over met niet-uitkeringsgerechtigden die zij ondersteunen. Overigens zien we ook een enkele gemeente die in haar beleidsdocumenten noemt dat zij sommige niet-uitkeringsgerechtigden expliciet geen ondersteuning geven.

3.2 Uitgangspunten re-integratie

Naast ambities en doelen formuleren gemeenten ook vaak uitgangspunten die richtinggevend zijn om deze doelen te bereiken. Deze uitgangspunten fungeren als een soort kompas: ze bepalen niet zozeer *wat* zij willen bereiken, maar *hoe* dat gebeurt. De uitgangspunten weerspiegelen lokale beleidsvisies, bestuurlijke overtuigingen en ervaringen uit de uitvoeringspraktijk, en kunnen daardoor per gemeente sterk verschillen. In deze paragraaf analyseren we de variatie van uitgangspunten die voor gemeenten leidend zijn in hun beleidskeuzes.

3.2.1 Maatwerk en individuele begeleiding centraal

Veel gemeenten kiezen nadrukkelijk voor een persoonlijke aanpak met ondersteuning op maat, afgestemd op de unieke situatie, behoeftes, wensen en capaciteiten van de inwoner. Deze aanpak omvat doorgaans brede intakegesprekken, individuele ontwikkelplannen en langdurige begeleiding. Uit de interviews komt naar voren dat gemeenten hierin een verschuiving hebben doorgemaakt, waarbij maatwerk nadrukkelijker wordt omarmd door beleidsmakers en vertaald wordt naar de uitvoeringspraktijk. Hoewel gemeenten nog altijd gebruik maken van standaardtrajecten, erkennen gemeenten ook dat deze trajecten niet altijd aansluiten bij de diversiteit van hun bijstandsbestand en dat een aanvulling op hun aanbod nodig kan zijn om in de re-integratiedienstverlening beter aan te sluiten bij doelgroepen. Wel constateren we dat de invulling van maatwerk sterk varieert tussen gemeenten. Deze verschillen manifesteren zich bijvoorbeeld in de gebruikte methodieken en voorzieningen en de selectie van groepen inwoners die in het bijzonder deze aanpak op maat krijgen. Zo zijn er gemeenten die meer nadruk leggen op werkfittrajecten en detachering vanuit het sociaal ontwikkelbedrijf, terwijl andere gemeenten veel inzetten op buurtactiviteiten en vrijwilligerswerk om inwoners stapsgewijs te activeren. Hoewel maatwerk en individuele begeleiding dus breed wordt omarmd als uitgangspunt, is de invulling hiervan verschillend tussen gemeenten. Dit komt ook naar voren in hoofdstuk 8, waarin we beschrijven hoe groot de verschillen zijn in de ondersteuning die gemeenten bieden aan vergelijkbare inwoners.

3.2.2 Veel nadruk op een integrale aanpak om inwoners effectiever te kunnen ondersteunen

Gemeenten constateren dat inwoners in hun bijstandsbestand vaak meerdere, samenhangende problemen ervaren die re-integratie bemoeilijken. In deze gevallen is de inzet van één ‘re-integratie-instrument’, zoals loonkostensubsidie of jobcoaching, onvoldoende om iemand écht te ondersteunen en is aanvullende ondersteuning nodig. Gemeenten zetten daarom steeds vaker in op een integrale aanpak waarbij problemen op verschillende leefgebieden bij een inwoner in gezamenlijkheid worden aangepakt. Daarvoor is er vaak aanvullende expertise nodig. Sommige gemeenten brengen deze expertise bij elkaar in multidisciplinaire teams, waarin professionals vanuit verschillende gemeentelijke afdelingen zitten, en die nauw samenwerken met relevante partners, zoals zorgaanbieders, onderwijsinstellingen en werkgevers. Volgens deze gemeenten is deze integrale aanpak een noodzakelijke voorwaarde voor effectieve dienstverlening, omdat met zo’n integrale inpak drempels worden weggenomen die duurzame uitstroom in de weg staan. Wel maken de onderzochte gemeenten soms andere keuzes in de volgordelijkheid waarop ze problemen op meerdere leefgebieden aanpakken. Waar de ene gemeente zich in eerste instantie focust op het verhelpen van zorg- en gezondheidsproblemen, zet de andere gemeente sneller in op participatie of werk, onder de aanname dat participeren ook helpt op andere leefgebieden.

3.2.3 Samenwerking met lokale en regionale bedrijven en onderwijsinstellingen

De aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt zet gemeenten ertoe aan om intensiever samen te werken met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen. Met als doel om de aansluiting te verkleinen tussen de vraag naar personeel van werkgevers en het onbenutte potentieel van bijstandsontvangers en, in

sommige gevallen, niet-uitkeringsgerechtigden. Scholen en werkgevers worden door gemeenten nadrukkelijk als strategische partner gezien om hun gemeentelijke re-integratieambities te verwezenlijken. Beleidsstukken tonen dat deze samenwerkingen zich vertalen in veel nieuwe gezamenlijke initiatieven. Denk aan de ontwikkeling van scholingstrajecten of leerlijnen om inwoners op te leiden voor werk in kraptesectoren, met veelal gedeelde financiering. Of initiatieven waarbij gemeenten en werkgevers werkplekken op maat maken, bijvoorbeeld door *jobcarving* of *jobcrafting* met bijpassende ondersteuning. Verder constateren we dat een deel van de gemeenten ook sociaal ondernemerschap stimuleert en via *social return* lokale ondernemers ertoe aanzet om werkgelegenheid te creëren voor mensen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. Waar deze samenwerking voorheen meer vrijblijvend, projectmatig en gericht was op snelle plaatsing van bijstandsontvangers, beschouwen gemeenten werkgevers en scholen steeds vaker als strategische partner en zetten in op structurele samenwerking.

3.3 Uitvoeringskeuzes

Gemeenten hebben de vrijheid om zelf te bepalen waar zij de uitvoering van re-integratiedienstverlening beleggen. Zij kunnen ervoor kiezen deze taken in eigen beheer uit te voeren, bijvoorbeeld via een gemeentelijke afdeling of een eigen sociaal ontwikkelbedrijf. Ook is het mogelijk om de uitvoering regionaal te organiseren, in nauwe samenwerking met omliggende gemeenten. Of kunnen zij bepaalde onderdelen uitbesteden, zoals aan commerciële re-integratiebureaus. Of ze beleggen de dienstverlening bij een regionaal opererend sociaal ontwikkelbedrijf. Binnen deze mogelijkheden bestaan diverse tussenvormen. Welke variant geschikt is, hangt af van vele factoren, waaronder de lokale en regionale context en de voorkeuren, behoeftes en mogelijkheden van de betreffende gemeente.

3.3.1 Veel tussenvormen tussen uitersten 'veel zelf doen' en 'veel uitbesteden'

We zien veel variatie in welke taken gemeenten wel of niet in eigen beheer hebben. Veruit de meeste gemeenten hebben klantmanagers in dienst om bij inwoners die in aanmerking komen voor re-integratiedienstverlening een intakegesprek in te plannen. Zij fungeren als poortwachter om zo een eigen beoordeling te maken van de benodigde en gewenste vervolgstappen in het re-integratietraject. Enkele gemeenten hebben daarnaast arbeidsdeskundigen of psychologen die regelmatig ingezet worden om te bepalen welke ondersteuning haalbaar is. Hetzelfde geldt voor jobcoaching: ook daar zien we dat sommige gemeenten jobcoaches in dienst hebben, terwijl andere deze extern inhuren (zie hoofdstuk 7). Andere gemeenten kiezen ervoor om veel uit te besteden (zoals cursussen, trainingen en begeleidingsvormen) en maken hierover afspraken met tientallen externe partijen, zoals uitzendbureaus, re-integratiebureaus en werkgevers.

We onderzochten niet in welke mate gemeenten hun re-integratiedienstverlening hebben uitbesteed, wat zij precies uitbesteden en waarom. Hierdoor ontbreekt een gedetailleerd beeld over de verhoudingen tussen gemeenten en andere organisaties die re-integratieondersteuning bieden. Wel bespeuren we in de interviews met beleidsmedewerkers een behoefte van gemeenten om meer in eigen huis te houden, omdat dit volgens hen kosten bespaart, betere dienstverlening mogelijk maakt en meer sturingsmogelijkheden biedt. Wel blijven er in de meeste gemeenten instrumenten bestaan die nodig zijn maar te weinig voorkomen of te complex zijn, waardoor uitbesteding of regionaal organiseren noodzakelijk is. Hoe groter de gemeente, hoe meer zij ook in huis *kunnen* doen, wat overigens niet betekent dat dit ook altijd gebeurt. Deze keuze wordt immers niet alleen ingegeven door de grootte van de gemeente, maar is bijvoorbeeld ook afhankelijk van de bestaande regionale samenwerking en de mogelijkheden om in regionaal verband ondersteuning aan te bieden.

3.3.2 *Re-integratie in enge zin en re-integratie in brede zin vaak gesplitst, al is er een beweging naar integratie*

In veel gemeenten is re-integratie in enge zin nog gescheiden georganiseerd van re-integratie in brede zin. Re-integratie in enge zin valt daarbij onder een andere afdeling of organisatie dan re-integratie in brede zin. In het laatste geval spelen de wijk- of buurtteams vaak een rol. Tegelijkertijd ontstaan er initiatieven om deze strikte scheiding te doorbreken. Zo experimenteren sommige gemeenten met kleinschalige, integrale teams waarin medewerkers van deze verschillende afdelingen en organisaties samenwerken om gecombineerde dienstverlening te bieden aan een selecte groep bijstandsontvangers. Ook zien we gemeenten die overwegen om beide vormen van dienstverlening meer onder te brengen bij dezelfde uitvoeringsorganisatie, vanuit de gedachte dat dit meer samenhang oplevert in de geboden ondersteuning en bijstandsontvangers makkelijker de stap kunnen maken tussen verschillende vormen van werk en participatie. Beleidsmedewerkers geven aan dat deze beweging vooral ingegeven wordt vanuit het besef dat een verhoudingsgewijs groter deel van het bijstandsbestand niet direct bemiddelbaar is naar werk en een gecombineerde aanpak vaker nodig is. Wel geven meerdere gemeenten aan dat de samenwerking tussen partijen die vanuit de Participatiewet en de Wmo ondersteuning bieden, nog verbetering vraagt. Dit is bijvoorbeeld nodig om te zorgen dat een bijstandsontvanger eenvoudig stapsgewijs kan toewerken van dagbesteding naar een reguliere arbeidsplek.

3.3.3 *Sommige doelgroepen worden vanuit een apart team ondersteund, zeker als de doelgroep omvangrijk is*

Meerdere gemeenten merken op dat bepaalde doelgroepen volgens hen vragen om aangepaste dienstverlening. Dit geldt in het bijzonder wanneer deze doelgroepen als kansrijk worden beschouwd, de (maatschappelijke) baten van een snelle re-integratie groot zijn, ze substantieel zijn in omvang en ze een specifieke behoefte hebben, kiezen gemeenten ervoor om aparte teams in te richten. Een veelvoorkomend voorbeeld zijn jongerenteams, maar we zien ook aparte teams voor ex-gedetineerden, alleenstaande ouders en/of voor inwoners uit kwetsbare buurten of wijken (gefinancierd vanuit specifieke regionale en landelijke middelen). Klantmanagers binnen deze teams beschikken over doelgroepspecifieke expertise en hebben vaak een lagere caseload, als deze doelgroep volgens hen tenminste meer tijd kost per persoon. Niet alle gemeenten kiezen overigens voor een aparte teamstructuur, maar beleggen deze doelgroepspecifieke (en/of meer probleemgerelateerde) expertise bij een aantal klantmanagers, die als aanspreekpunt en sparringpartner dienen voor hun collega-klantmanagers. Daarnaast zijn er gemeenten die interne doelgroepspecifieke teams hebben ingericht, zo blijkt uit de interviews, maar hier niet expliciet over naar buiten treden.

3.3.4 *Criteria voor toegang intensievere re-integratieondersteuning worden verruimd*

Gemeenten voeren intakegesprekken en periodieke vervolggesprekken om de re-integratiemogelijkheden van bijstandsontvangers te beoordelen. Afhankelijk van de uitkomst van deze gesprekken worden bijstandsontvangers doorverwezen naar afdelingen en/of organisaties die hen (aanvullende) ondersteuning kunnen bieden die op dat moment passend is, of pakken deze ondersteuning zelf op. In de praktijk blijkt dat steeds meer gemeenten hun toewijzingscriteria voor re-integratieinstrumenten hebben verruimd. Bijvoorbeeld: waar een gemeente voorheen bepaalde ondersteuning uitsluitend aanbood aan inwoners met een verwachte uitstroom naar werk binnen een jaar, hanteren ze nu een termijn van anderhalf jaar. Deze verruiming weerspiegelt een brede trend: de scherpe scheiding tussen ‘bemiddelbaar’ en ‘niet-bemiddelbaar’ vervaagt. Sommige gemeenten hechten daarbij ook meer belang aan de intrinsieke motivatie van hun inwoners en hun potentieel op de lange termijn. Vanuit die gedachte zien we ook gemeenten die de duur van enkele instrumenten verlengen, om zo beter aan te sluiten bij de mogelijkheden en behoeftes van de doelgroep. Denk bijvoorbeeld aan de verlenging van de maximale duur van een werkervaringsplek.

3.3.5 *Meer samenwerking in de uitvoering met regionale organisaties*

Steeds meer gemeenten zoeken de samenwerking met regionale uitvoeringsorganisaties (zoals het UWV en regionaal opererende sociaal ontwikkelbedrijven) om hun re-integratiedienstverlening te versterken en met elkaar te stroomlijnen. Deze samenwerkingen ontstaan vanuit de behoefte om expertise te bundelen, capaciteit te vergroten en betere (digitale) dienstverlening op maat te kunnen bieden. Maar ook omdat het Rijk vraagt om meer regionale samenwerking, bijvoorbeeld in het kader van de oprichting van de Regionale Werkcentra en de Wet van school naar duurzaam werk. Daarnaast speelt het streven naar preventie een rol: door al tijdens de WW-periode ondersteuning te bieden, proberen gemeenten in samenwerking met het UWV te voorkomen dat mensen in de bijstand terechtkomen. Opvallend is dat deze samenwerkingen zich voordoen in vele variaties, afhankelijk van de regionale context en de ambities van samenwerkende partijen. Dit leidt tot een breed palet van samenwerkingsmodellen die soms moeilijk vergelijkbaar zijn. Wat wel zichtbaar wordt, is een beweging waarin gemeenten verkennend opereren en gerichte regionale samenwerkingen aangaan om specifieke doelgroepen te ondersteunen.

4 Budgetten en uitgaven

In dit hoofdstuk geven we inzicht in hoeveel geld gemeenten beschikbaar stellen voor re-integratie. We brengen budgetten en uitgaven in kaart, beschrijven hoe deze tot stand komen, en welke keuzes daarachter liggen. We behandelen zowel het nationaal niveau als (verschillen en overeenkomsten op) het lokaal niveau. We beginnen daarvoor met een uitwerking van hoe wij de budgetten en uitgaven voor dit onderzoek definiëren.

4.1 Iv3-taakveld Arbeidsparticipatie (6.5) als basis voor de cijferanalyse

4.1.1 Wat zijn de iv3-gegevens?

De uitgaven en budgetten voor re-integratie in Nederland maken we inzichtelijk met behulp van Informatie voor Derden (Iv3). Dit informatiesysteem biedt een uniforme manier waarop gemeenten, provincies en gemeentelijke regelingen financiële gegevens aanleveren. De Iv3 bevat gegevens uit de begroting, kwartaalcijfers en de jaarrekening. Er zijn gegevens over lasten en baten per gemeentelijk taakveld.[5] Omdat alle gemeenten hun gegevens op eenzelfde wijze moeten aanleveren, bieden de iv3-cijfers een logisch vertrekpunt om gemeenten te vergelijken en te komen tot een landelijk beeld. We maken gebruik van de onbewerkte-iv3-gegevens[6] op gemeenteniveau.

4.1.2 Iv3-taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie gaat vrijwel volledig over re-integratie

Re-integratiedienstverlening van gemeenten wordt met name geregistreerd op het taakveld 6.5 genaamd “Arbeidsparticipatie”. Het CBS schrijft hierover: “Tot dit taakveld behoren alle op arbeid gerichte participatie- en re-integratievoorzieningen”, waarbij verschillende instrumenten of voorzieningen als voorbeeld worden genoemd.[7] Hieruit blijkt dat dit taakveld (in tegenstelling tot wat het woord *Arbeids*participatie suggereert) zowel re-integratie in enge zin als re-integratie in brede zin behelst. Op dit taakveld ligt dan ook de nadruk in dit hoofdstuk. Gemeenten bevestigen ook in de vragenlijst dat dit taakveld Arbeidsparticipatie volledig of vrijwel volledig (>95%) bestaat uit re-integratieactiviteiten (in enge dan wel brede zin). Uit een nadere analyse van de onderliggende kostencategorieën in de iv3-data blijkt dat het meeste geld binnen dit taakveld is bestemd voor salariskosten (van bijvoorbeeld klantmanagers en jobcoaches), bekostiging van gemeenschappelijke regelingen zoals sociaal ontwikkelbedrijven, en “overige goederen en diensten”. Hoewel de iv3-uitleg hierover weinig concreet is, betreft dit laatste waarschijnlijk de inkoop van specifieke re-integratie-instrumenten of -diensten.[8] In de interviews geven gemeenten aan dat de uitgaven in de administratie doorgaans gekoppeld zijn aan de betreffende taakvelden. Zij gebruiken dan soms een verdeelsleutel als het gaat om een uitgave die aan meerdere taakvelden hangt (zoals salariskosten van integraal werkende professionals).

---

[5] Gemeenten geven hun geld uit aan een breed scala aan deelterreinen, variërend van jeugdzorg, onderwijshuisvesting en re-integratie. Om te zorgen dat deze uitgaven geaggregeerd kunnen worden en vergeleken kunnen worden tussen gemeenten, onderscheidt het CBS een set van 28 inhoudelijk samenhangende eenheden. Deze eenheden worden ‘taakvelden’ genoemd.

[6] Het CBS publiceert de bewerkte (gecorrigeerde) iv3-gegevens op Statline alleen op regionaal niveau. Bovendien voegt het CBS daarin taakvelden samen, op een manier dat voor ons onderzoek onhandig uitkomt. Deze aggregatie en samenvoeging maakt dat we ervoor kiezen de open data te gebruiken. Dat is ook het advies van CBS.

[7] Link naar iv3-informatievoorschriften.

[8] Voor onze verdere analyse gebruiken we alleen de totale lasten per taakveld, omdat gemeenten sterk verschillen in hoe zij kosten naar categorie verdelen.

4.1.3 *Welke iv3-taakvelden gaan nog meer (deels) over re-integratie?*

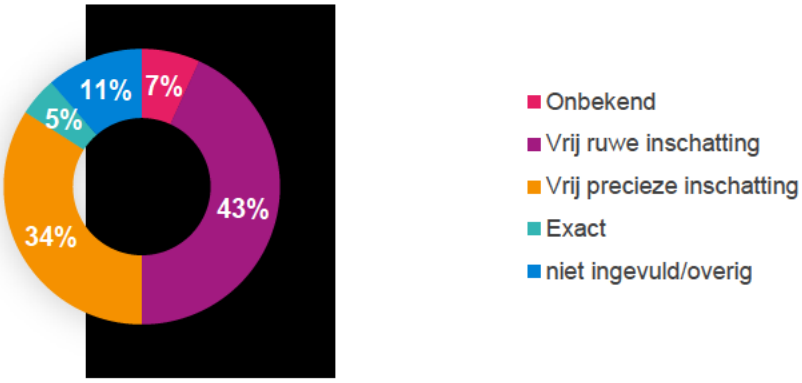
Ook zijn er andere taakvelden waar re-integratieactiviteiten onder kunnen vallen. Zo horen arbeidsmatige dagbesteding en beschut werk onder taakveld 6.4 "Wsw en beschut werk". Verder gaat (beschut) werk vaak ook gepaard met loonkostensubsidie op grond van de Participatiewet. De subsidiebedragen moeten worden geboekt onder taakveld 6.3 Inkomensregelingen. Hierbij geldt wel dat het grootste deel van deze twee taakvelden gaat over andere zaken dan re-integratie (onder de Participatiewet), namelijk de uitvoering van de Wsw (6.4)[9] en de bijstandsuitkeringsverstrekking (6.3).

Daarnaast is het onderscheid tussen re-integratie en andere ondersteuning binnen het sociaal domein niet altijd zwart-wit, zeker in gemeenten die (trachten) integraal (te) werken. Dit vertaalt zich ook in de (per gemeente verschillende) registratie van de iv3-taakvelden. Een voorziening binnen de Wmo of Jeugdzorg (taakvelden 6.6 tot 6.8) kan bijvoorbeeld indirect bijdragen aan succesvol re-integreren. Denk bijvoorbeeld ook aan niet-arbeidsmatige dagbesteding in de Wmo om dagritme op te doen of begeleiding in de jeugdzorg, als voorbereiding op beschut werk. Ook schuldhulpverlening kan een voorwaarde zijn voor succesvolle re-integratie. Verder hebben sommige wijkteams (6.2) ook re-integratietaken. In de volgende paragraaf verkennen we hoe deze inzet, die soms ook tot re-integratie kan worden gerekend, wordt geregistreerd in de iv3-taakvelden.

4.1.4 *Hoeveel "re-integratiegeld" valt onder andere iv3-taakvelden?*

We hebben in de vragenlijst gevraagd in hoeverre budgetten en uitgaven onder andere taakvelden ook vallen onder re-integratie binnen de Participatiewet. Zij konden daartoe een percentage aangeven: welk aandeel van dit taakveld gaat over re-integratie (in enge en/of brede zin)? Dit konden zij doen voor alle taakvelden binnen het sociaal domein.

Wat ten eerste blijkt is dat gemeenten deze vraag lastig kunnen beantwoorden (figuur 5). Veel gemeenten gingen uit van een "ruwe inschatting" om het aandeel re-integratie in de iv3-taakvelden te benaderen. 5% wist de cijfers exact te halen uit de systemen. Een van de redenen waarom de meeste gemeenten geen exacte cijfers hadden, is dat het tijd en afstemming kost deze gegevens uit de systemen op te halen. Verder vertelden gemeenten dat zij vaak niet sturen op iv3-gegevens. Daarom is de kennis over iv3 minder breed belegd. Een gemeente zei in een interview: "we gebruiken iv3 vaak niet, alleen als het moet." Een sociaal ontwikkelbedrijf gaf aan dat iv3-cijfers geen rol spelen bij de financiële afspraken met de gemeente. Daarom is iv3 een minder belangrijke informatiebron in dit bedrijf.



Figuur 5. Antwoorden op de vraag "Hoe exact is uw inschatting van de re-integratiebudgetten in iv3-taakvelden?" (n=44 organisaties).

[9] Het onderscheid dat wij onderzoekstechnisch maken tussen re-integratie binnen de Wsw en re-integratie binnen de Participatiewet, wordt in de praktijk door gemeenten niet zo zwart-wit ervaren, zie hoofdstuk 2.

Ten tweede zien we dat de meeste gemeenten ook re-integratiegeld onder taakveld 6.4 “Wsw en beschut werk” scharen. Daarbij valt op dat ongeveer 20 respondenten de budgetten onder 6.4 niet hebben opgedeeld of konden opdelen in een deel voor de Wsw-populatie versus een deel voor de Participatiewetdoelgroep. Deze respondenten rekenden 100% of juist 0% van de budgetten onder 6.4 toe aan re-integratie. De gemeenten die deze knip wel konden maken, rekenen doorgaans tussen de 2 en 15% van taakveld 6.4 toe aan re-integratie (voor de Participatiewetdoelgroep), 7 tot 9% is gemiddeld.

Ten derde zien we dat sommige respondenten ook re-integratiegeld onder andere taakvelden boeken. Enkele respondenten antwoorden dat een paar procent van de bedragen onder Jeugdzorg en Wmo (6.6 tot 6.8) een re-integratie-effect (kunnen) hebben. Het maximum is 10%, met 0% als meest genoemd percentage. Bij de taakvelden “Samenkracht en burgerparticipatie” (6.1) en “Wijkteams” (6.2) vullen respondenten meestal ook 0% in, maar er zijn uitschieters tot ruim boven de 20%. Dit zijn waarschijnlijk gemeenten waar wijkteams (of buurtteams, lokale teams) een belangrijke re-integratietaak hebben. Uit de interviews blijkt dat wijkteams dan vaak een rol hebben in de re-integratie in brede zin. Het is voor gemeenten doorgaans moeilijk om in te schatten welk aandeel van de taken van wijkteams gaat over re-integratie, ten opzichte van de andere taken die wijkteams uitvoeren. Dit zien we ook terug in de vragenlijst: respondenten ronden deze cijfers af op hele procentpunten of soms zelfs op vijf procentpunten. Over het algemeen zien we dat het zicht op budgetten en uitgaven aan re-integratie in brede zin doorgaans minder goed is dan het zicht op re-integratie in enge zin.

We zien dus dat een deel van de re-integratieactiviteiten buiten het taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie valt. Dit gaat meestal om een beperkt bedrag, en het hangt sterk af van onder meer uitvoeringskeuzes. Daarom kiezen we voor het vervolg om het taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie als vertrekpunt te nemen voor het geld dat gemeenten voor re-integratie inzetten.

4.2 De budgettaire inzet van gemeenten op re-integratiedienstverlening

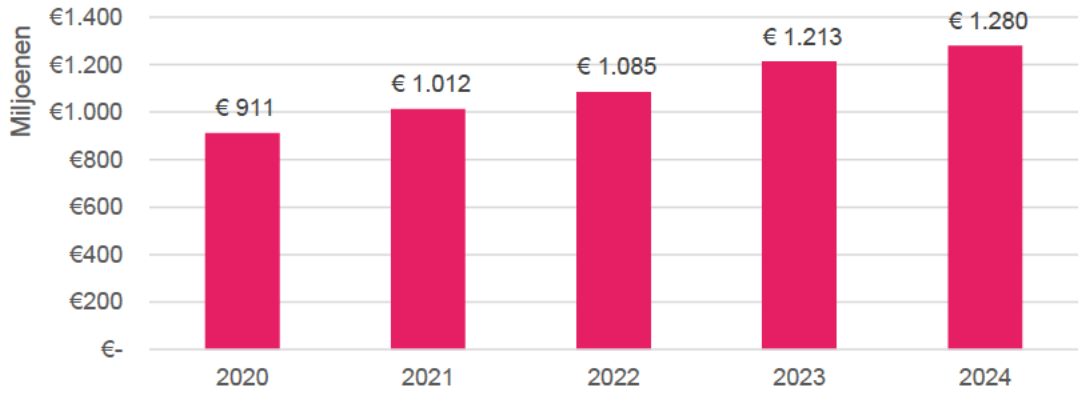
4.2.1 De totale uitgaven aan taakveld Arbeidsparticipatie zijn ruim € 1 miljard euro op nationaal niveau

In

figuur 6 tonen we de totale uitgaven (volgens de jaarrekening) van de gemeenten aan taakveld Arbeidsparticipatie. Dit geeft een beeld van wat Nederlandse gemeenten besteden aan re-integratie-uitgaven. Een vergelijkbaar beeld ontstaat als we naar de budgetten (volgens de begroting) kijken. Te zien is dat de totale uitgaven door de jaren gestaag zijn opgelopen naar bijna € 1,3 miljard euro in 2024. Dat is een stijging van de bedragen met 41% ten opzichte van 2020. Als we corrigeren voor de prijsstijging in de overheidssector (prijs overheidsconsumptie, bron: CPB CEP 2025)[10], zien we een reële stijging van de re-integratie-uitgaven met 19% tussen 2020 en 2024 (tabel 3). Dit loopt in de pas met de algemene stijging van het volume aan overheidsconsumptie gedurende die periode, à 12,5% (bron: CPB CEP 2025).[11] Volgens het CBS stegen de totale lasten van gemeenten in dezelfde periode harder.[12] Tegelijkertijd zagen we het aantal bijstandsontvangers in dezelfde periode met een paar procent dalen.[13] Al met al zijn de reële middelen voor re-integratie de afgelopen jaren gestegen, maar het taakveld is in verhouding tot andere overheidstaken niet gegroeid.

---

[10] Raming februari 2025 (CEP 2025) | CPB Website. De prijs overheidsconsumptie is de prijs die de overheid betaalt voor het leveren van publieke goederen en diensten (met name ambtenarensalarissen).
[11] Raming februari 2025 (CEP 2025) | CPB Website. De overheidsconsumptie betreft de uitgaven aan publieke goederen en diensten.
[12] Gemeenten begroten 80 miljard euro aan kosten voor 2025 | CBS
[13] Aantal mensen met bijstand met 1 procent toegenomen in 2024 | CBS



Figuur 6. Totale uitgaven aan re-integratie door Nederlandse gemeenten (mln euro). Bron: CBS, onbewerkte iv3-gegevens, som van de totale lasten per gemeente voor taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie, tweede plaatsing, jaarrekening.

	2020	2021	2022	2023	2024
Uitgaven, in mln euro	911	1.012	1.085	1.213	1.280
Uitgaven gecorrigeerd voor prijsontwikkeling, in mln euro	911	996	1.017	1.075	1.086

Tabel 3. Uitgaven aan re-integratie door Nederlandse gemeenten. Bron: CBS, onbewerkte iv3-gegevens, som van de totale lasten per gemeente voor taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie, tweede plaatsing, jaarrekening. Deflator: Prijs overheidsconsumptie, CPB CEP 2025.

4.2.2 Grotere gemeenten hebben hogere gemiddelde uitgaven voor taakveld Arbeidsparticipatie per inwoner en per bijstandsontvanger

In figuur 7 zien we dat de gemiddelde uitgaven die gemeenten toerekenen aan taakveld Arbeidsparticipatie stijgen met gemeentegrootte. Om gemeenten met verschillende omvang toch met elkaar te kunnen vergelijken, kijken we naar het bedrag per inwoner. Gemeenten uit de G4 (>250.000 inwoners) hebben bijvoorbeeld gemiddeld € 127 euro per inwoner uitgegeven voor taakveld 6.5 in 2025 (linkergrafiek). Gemeenten onder de 15.000 inwoners gaven 'slechts' € 25 per inwoner uit. De tussenliggende grootteklassen van gemeenten laten telkens een verder oplopend gemiddeld bedrag per inwoner zien. Binnen de categorieën zelf is er wel variatie, met name onder gemeenten kleiner dan 50.000 inwoners. Sommige gemeenten geven meer dan € 150 per inwoner uit, andere slechts € 10.[14]

Een reden van de hogere uitgaven per inwoner is dat grotere gemeenten over het algemeen een populatie hebben met een grotere ondersteuningsbehoefte op het gebied van re-integratie, waardoor ze genoodzaakt zijn meer uit te geven per inwoner. Hierom hebben we ook gekeken naar de uitgaven aan het taakveld 6.5 'Arbeidsparticipatie' per bijstandsontvanger (rechtergrafiek). Het patroon dat resulteert is gemiddeld wat meer uniform, maar alsnog liggen de gemiddelde uitgaven op het taakveld Arbeidsparticipatie door de bank genomen hoger bij grotere gemeenten. Kleine gemeenten (<15.000 inwoners) hebben de laagste gemiddelde uitgaven per bijstandsontvanger (€ 2.249), terwijl middelgrote gemeenten (100.000-250.000 inwoners) het hoogste bedrag per bijstandsontvanger verantwoorden op taakveld 6.5 (€ 3.659). In de grootste gemeenten (>250.000 inwoners) liggen de uitgaven iets lager met

[14] Er zijn gemeenten die € 0 op het taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie hebben geboekt. Afhankelijk van het jaartal gaat het om 10 of 12 gemeenten (ook van enige omvang). Zij hebben hun re-integratieactiviteiten waarschijnlijk geboekt op andere taakvelden. Dit vergt nader onderzoek. Om deze reden analyseren we de cijfers niet op het niveau van een enkele gemeente, maar op hoger aggregatieniveau.

€ 3.304. Hetzelfde beeld ontstaat als er naar de budgetten wordt gekeken. Hierbij merken we op dat inzet op niet-uitkeringsgerechtigden het beeld kan vertroebelen.[15]

Re-integratiebudgetten in de budgettool Participatiewet van Divosa en Cedris

De budgettool Participatiewet van Divosa en Cedris geeft inzicht in de re-integratiebudgetten vanuit het Rijk. Dit is een Excel-format dat als hulpmiddel kan dienen voor gemeenten om een inschatting te maken van de middelen die vanuit het Rijk voor hen beschikbaar zijn voor de uitvoering van de Participatiewet en minimabeleid, waaronder re-integratiedienstverlening. Gemeenten ontvangen hiertoe structurele middelen uit de algemene uitkering in het Gemeentefonds (*Cluster Participatie)*. De tool bevat een cijferanalyse met onderbouwde aannames, om voor elke gemeente afzonderlijk de beschikbare (deel)budgetten te berekenen. Daarnaast bevat het een overzicht van andere relevante Rijksbudgetten op het domein van Participatie, waaronder BUIG-middelen, de Integratie-uitkering Participatie en Decentralisatie-uitkeringen.

In de budgettool worden middelen genoemd die wij (deels) zouden scharen onder "re-integratie". Het betreft de onderstaande macrobudgetten voor 2025 volgens de meicirculaire[16]. Het bedrag telt in totaal op tot bijna € 3 miljard euro. Hierbij hebben we de programmagelden voor loonkostensubsidie (afgerond € 600 miljoen) niet meegerekend, net als bij onze iv3-analyse.

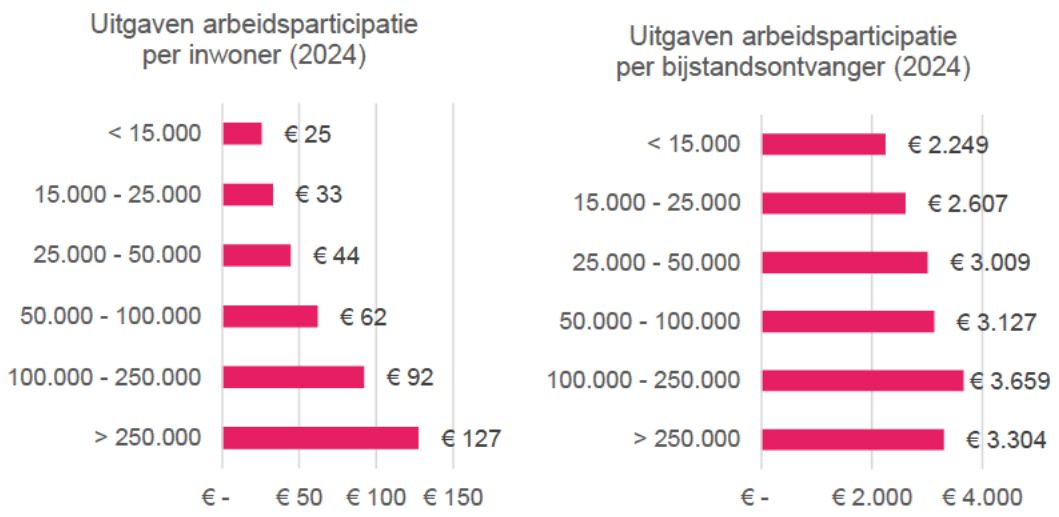
Categorie budgettool Divosa/Cedris	Bedrag
B1. Uitvoering	€ 1.749.671.086
B2. Begeleiding	€ 216.049.285
B3. Re-integratie	€ 733.822.860
C2. Rijksbijdrage beschut werk	€ 143.949.000
C3. Rijksbijdrage sociale infrastructuur	€ 19.800.000
E3. Begeleiding jongeren naar werk	€ 14.894.998
E4. Impulsbudget arbeidsmarktregio's	€ 35.233.065
E5. Impulsbudget sociale infrastructuur	€ 35.000.003
E6. Versterking arbeidsmarktregio's	€ 23.439.793
E7. Work in Nederland	€ 5.927.848

Tabel 4. Budgetcategorieën die (gedeeltelijk) gaan over re-integratie, jaartal 2025. Bron: Budgettool Divosa/Cedris, meicirculaire 2025.

Direct valt op dat de budgetten hoger zijn dan de uitgaven in iv3-taakveld Arbeidsparticipatie. Dat heeft meerdere oorzaken. Ten eerste gaan de Participatiemiddelen niet alleen over re-integratie. Zo zijn de middelen voor "uitvoering" ook bestemd voor professionals in de inkomensverstrekking en handhaving. Deze onderverdeling naar taken is niet beschikbaar in de budgettool. Ten tweede gaan deze budgetten ook over andere taakvelden, zoals taakveld 6.4 Wsw en beschut werk. Ten derde betreffen de middelen in het gemeentefonds ook *taakgerelateerde overheadkosten*, waar dat in de iv3-taakvelden apart wordt geboekt (taakveld 0.4 "Overhead"). Tot slot mogen gemeenten het grootste deel van de genoemde gelden vrij aanwenden; ze hoeven dit geld niet aan re-integratie (of andere taakvelden onder het cluster Participatie) te besteden. Wij denken dat het meest zuiver is om re-integratie-inzet te berekenen aan de hand van de gelden die gemeenten daadwerkelijk beschikbaar stellen voor re-integratie; vandaar dat ons onderzoek uitgaat van de iv3-indeling.

[15] Gemeenten die ervoor kiezen om veel ondersteuning te bieden aan niet-uitkeringsgerechtigden (zoals jobcoaching voor werkende mensen), komen uit op hogere gemiddelde lasten per bijstandsontvanger. Bijvoorbeeld neemt door de inzet op loonkostensubsidie het aantal bijstandsontvangers af (zij worden niet-uitkeringsgerechtigden), terwijl het bedrag aan arbeidsparticipatie kan toenemen. We kunnen hier niet exact voor corrigeren, omdat het CBS het aantal niet-uitkeringsgerechtigden in de gemeentedoelgroep niet registreert. We kunnen wel indirect corrigeren voor verschillen in de inzet aan niet-uitkeringsgerechtigden, door ook ontvangers van loonkostensubsidie mee te tellen in de noemer (bovenop het aantal bijstandsontvangers). Dit verandert het patroon van de verschillen naar gemeentegrootte niet.

[16] Vernieuwde Budgettool Participatie nu beschikbaar | Divosa



Figuur 7. Gemiddelde uitgaven (lasten, 2024) aan re-integratie naar gemeentegrootte. Bron: CBS, onbewerkte iv3-gegevens, som van de totale lasten per gemeente voor taakveld 6.5 Arbeidsparticipatie, tweede plaatsing, jaarrekening. Noemer: aantal inwoners of aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen januari 2024 (CBS).

We hebben niet dieper onderzocht wat de oorzaak is achter het gevonden patroon. Wel hebben we in de validatiefase met enkele gemeenten gereflecteerd op hypothesen die kunnen bijdragen aan een verklaring. Zo werd gesuggereerd dat grotere gemeenten als centrumgemeente ook regionale taken uitvoeren, zoals binnen de arbeidsmarktregio of als uitvoerder van de sociale dienst voor een kleinere buurgemeente. Een andere verklaring is dat grotere gemeenten meer gespecialiseerde professionals in dienst hebben, waardoor zij meer (salaris)kosten direct aan het taakveld Arbeidsparticipatie toerekenen, waar kleinere gemeenten relatief meer professionals inzetten die generalistisch of integraal werken. In kleinere gemeenten worden salariskosten dan allicht meer toegerekend aan andere taakvelden. Tot slot was een genoemde verklaring dat ambtenaren in grotere gemeenten doorgaans in een hogere salarisschaal zitten. Deze hypothesen laten zien dat de getoonde verschillen niet direct iets hoeven te zeggen over (verschillen in) doelmatigheid.

Wat kunnen gemeenten betalen met het beschikbaar gestelde budget?

Als we de uitgaven aan het taakveld Arbeidsparticipatie delen door het aantal bijstandsontvangers, krijgen we meer zicht op wat gemeenten kunnen bekostigen met het geld dat zij beschikbaar stellen. Het bedrag per bijstandsontvanger in 2024 dat volgt uit deze rekensom is € 3.187,-. Het bedrag per te ondersteunen inwoner ligt in de praktijk echter nog wat lager, omdat ook niet- en voormalig uitkeringsgerechtigden tot de doelgroep van gemeenten behoren. Het cijfermatig zicht op deze doelgroep is echter veel minder goed. We kunnen wel (een ruwe inschatting van) het aantal niet-uitkeringsgerechtigden met een SRG-voorziening (zie hoofdstuk 6) meetellen. Het bedrag per persoon komt dan uit tussen de € 2.600 en € 2.800 per te ondersteunen inwoner.[17]

[17] We rekenen met 460.000 tot 500.000 personen, waarvan ruim 400.000 met bijstand. Het CBS rapporteert alleen over het aantal niet-uitkeringsgerechtigden met een SRG-voorziening op een bepaalde peildatum. In het tweede kwartaal van 2024 waren dat er ruim 60.000. Het aantal te ondersteunen personen zonder bijstandsuitkering kan echter hoger liggen als we ook het onbekende aantal niet-uitkeringsgerechtigden meetellen van wie de SRG-voorziening gedurende het jaar eindigde.

Wat kan een gemeente met dit bedrag bekostigen? Hieronder volgt een lijst van mogelijke bestemmingen, volgend uit de kostprijzen in hoofdstukken 7 en 8 en documenten die gesprekspartners ons hebben toegestuurd:

a. Een jaar lang inzet van een klantmanager of jobcoach voor 3 uur per maand;
b. Minimaal één subsidie voor het plaatsen van een werkzoekende bij een werkgever (plaatsingsfee), afhankelijk van het bedrag dat de gemeente hiervoor reserveert;
c. Ongeveer 10 cv's opmaken;
d. Een of twee intensieve arbeidsdiagnoses bij het sociaal ontwikkelbedrijf, afhankelijk van de intensiteit;
e. Meerdere belastbaarheidsonderzoeken. Hoeveel is afhankelijk van de intensiteit;
f. Een licht werkfittraject of een traject om werkritme op te doen;
g. Ongeveer de helft van een uitgebreide empowermenttraining;
h. Ongeveer de helft van een volledig maatschappelijk fittraject;
i. Ongeveer twee derde van een werkfittraject;
j. Bemiddeling/matching naar werk voor meerdere inwoners met een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt.

Deze suggesties zijn indicatief, omdat de vormgeving van instrumenten per gemeente en zelfs per inwoner fors kan verschillen (zie hoofdstuk 8).

Hoewel de behoeften per inwoner verschillen, betwijfelen wij of gemeenten met de door hun beschikbaar gestelde middelen alle hulpbehoevende inwoners kunnen ondersteunen. Dit bleek ook al uit onderzoek van SCP.[18] De meeste inwoners hebben tegenwoordig immers meer nodig dan alleen een plaatsingsfee: zij hebben daarnaast ook klantmanagers nodig en bijvoorbeeld een werkfittraject. In hoofdstuk 6 blijkt ook dat het merendeel van de bijstandsontvangers geen voorziening voor re-integratie ontvangt.

Hoeveel geld stellen gemeenten dan beschikbaar voor mensen die wél een instrument ontvangen richting re-integratie? Dit kunnen we berekenen door het totaalbedrag aan taakveld Arbeidsparticipatie te delen door het aantal personen dat *gedurende het jaar 2024* een geregistreerde voorziening ontving. Dit laatste cijfer is echter niet in openbare CBS-tabellen beschikbaar; daarom hanteren we hiervoor een ruwe inschatting. De som komt uit op afgerond € 5.000 per persoon per jaar.[19] Wat kan een gemeente indicatief met dit geld bijvoorbeeld betalen voor één persoon in een jaar?

a. **Ondersteuning naar werk voor een relatief werkfitte kandidaat:** De gemeente kan een combinatie aanbieden van (achtereenvolgens) cv opmaken, matching met een werkgever en een jaar lang jobcoaching voor een dag in de week.
b. **Ondersteuning voor een inwoner met enige afstand tot de arbeidsmarkt:** De gemeente kan bijvoorbeeld een intensief werkfittraject inzetten voor deze inwoner. Als de kandidaat dit succesvol heeft afgerond, resteert er mogelijk nog budget om vervolgstappen te zetten richting (proef)plaatsing.
c. **Ondersteuning voor een inwoner met afstand tot de arbeidsmarkt:** De gemeente kan bijvoorbeeld een intensievere empowermenttraining inzetten voor deze inwoner, in combinatie met enkele gesprekken met een klantmanager (verspreid over het jaar). Daarna is er geen budget meer om instrumenten voor doorgroei naar werk te bekostigen. Dit zou dan in het jaar erna kunnen plaatsvinden.

4.3 Hoe komen de budgetten voor re-integratie tot stand?

4.3.1 Budgetteringsproces verschilt per gemeente

We hebben gemeenten in de interviews gevraagd hoe zij tot hun beschikbare budget voor re-integratie komen. Vaak zien we dat budgetten historisch groeien. De precieze onderbouwing van de bedragen in de begroting is niet altijd meer direct te achterhalen, zeker als een gemeente in de tussentijd is overgestapt op een ander systeem of andere meetwijze. Verschillende gemeenten werken met een "mutatiebegroting":

[18] SCP, 2023. Brede blik op bijstand.

[19] We rekenen grofweg met 250.000 personen. Het gemiddeld aantal personen met een *lopende* voorziening was gedurende 2024 175.000, waarvan ongeveer 2/3e met bijstandsuitkering (hoofdstuk 6). Hier komt bovenop het aantal personen van wie de SRG-registratie in 2024 eindigde (85.000 personen). We ronden dit getal af naar beneden omdat personen meerdere keren in deze cijfers kunnen voorkomen.

de begroting (van het voorgaande jaar) vormt de basis, en actuele ontwikkelingen zorgen dat de begroting wordt aangepast, waaronder wijzigingen in de omstandigheden of Rijksbudgetten. Sommige gemeenten maken gebruik van de budgettool van Divosa en Cedris om veranderingen in de Rijksbudgetten door te vertalen naar onder andere de re-integratiebudgetten.

Ook zien we dat de budgetprocessen verschillen per gemeente, afhankelijk van de uitvoeringsvorm. Bij gemeenten die re-integratietaken integraal beleggen bij het sociaal ontwikkelbedrijf, zijn de re-integratiebudgetten bijvoorbeeld onderdeel van een integrale bekostiging van het ontwikkelbedrijf. Zo gaan de financieringsgesprekken niet alleen over re-integratiediensten, maar ook bijvoorbeeld over beschut werk en werkplekken voor de Wsw en de algemene financiële resultaten van het bedrijf. Sociaal ontwikkelbedrijven hebben soms een afspraak waarbij een vast deel van de Rijksbudgetten wordt 'doorgesluisd' naar de uitvoerder. Gemeenten die specifieke re-integratiedienstverlening inkopen bij meerdere commerciële partijen (waaronder soms ook het sociaal ontwikkelbedrijf), hebben vaker een vorm van "PxQ-onderbouwing" van de begroting. De begroting vloeit dan voort uit een verwacht volume maal een (vooraf afgesproken) afgesproken tarief. Een goede begroting is immers belangrijk om goed contractmanagement uit te voeren, de uitnutting van het budget te monitoren en hierop te sturen.

4.3.2 Gebruik van verschillende financieringsbronnen in een overzicht

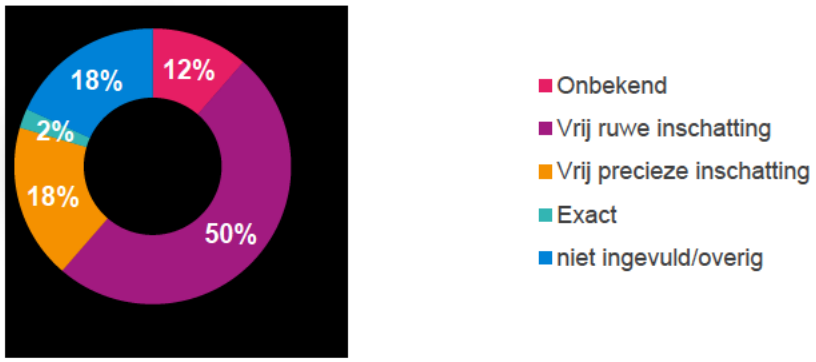
Gemeenten kunnen beschikken over verschillende bronnen om hun inzet op re-integratie te financieren. We hebben gemeenten gevraagd welke financieringsbronnen het meest worden ingezet (figuur 9). De resulterende cijfers uit de vragenlijst zijn beperkt representatief, gezien de beperkte hoeveelheid bruikbare respons (23 organisaties) en vanwege het feit dat de meeste respondenten een (ruwe) inschatting hebben gemaakt van de financieringsbronnen (figuur 8). Hieronder noemen we een aantal redenen hiervoor.

Ten eerste zien we een verschil tussen gemeenten in hoe ze de aandelen per financieringsbron berekenen. De tool van Divosa wordt bijvoorbeeld soms gebruikt om de toedeling van middelen naar taken te onderbouwen of toetsen. De ene gemeente stuurt hier actiever op dan de andere. Soms berekenen gemeenten de bijdrage vanuit het Cluster Participatie door eerst te bepalen wat de bijdrage is vanuit andere middelen, zoals de Integratie-Uitkering Participatie (middelen voor de begeleiding van beschut werkers) en ESF+-middelen. Wat daarna overblijft, schrijven zij toe aan het Cluster Participatie.

Ten tweede hebben respondenten budgetten soms "op gevoel" ingedeeld. Vanwege drukte was het enkel mogelijk voor respondenten een inschatting te geven van de inzet van verschillende financieringsbronnen en de mate daarvan. Enkele gemeenten gaven daarnaast aan dat de gemeente één budget alloceert, zonder dat er achteraf een mogelijkheid is om na te gaan hoeveel vanuit dat budget uit bepaalde financieringsbronnen voortkomen. Een gemeente verwoordde het zo: "het [is] belangrijker waar het geld heengaat dan waar het vandaan komt."

Ten derde is het bij uitvoeringsorganisaties vaak niet duidelijk hoeveel van hun budget precies uit welke bron komt. Zij ontvangen soms één totaalbedrag vanuit de aangesloten gemeenten, waarin verschillende geldstromen zijn samengevoegd. Het is voor hen niet exact helder welke budgetten daarin zitten. De ondersteuning die uitvoeringsorganisaties bieden aan de Wsw-doelgroep is bijvoorbeeld verweven met de ondersteuning aan mensen met een beschutte werkplek en ook mensen met loonkostensubsidie. Indien sociaal ontwikkelbedrijven ook de re-integratiedienstverlening uitvoeren, is dit onderdeel van een integrale budgettering. Soms zijn de gelden wel op te delen in componenten (waaronder in ieder geval Integratie-uitkering Participatie en de algemene uitkering), maar niet los te zien van elkaar.

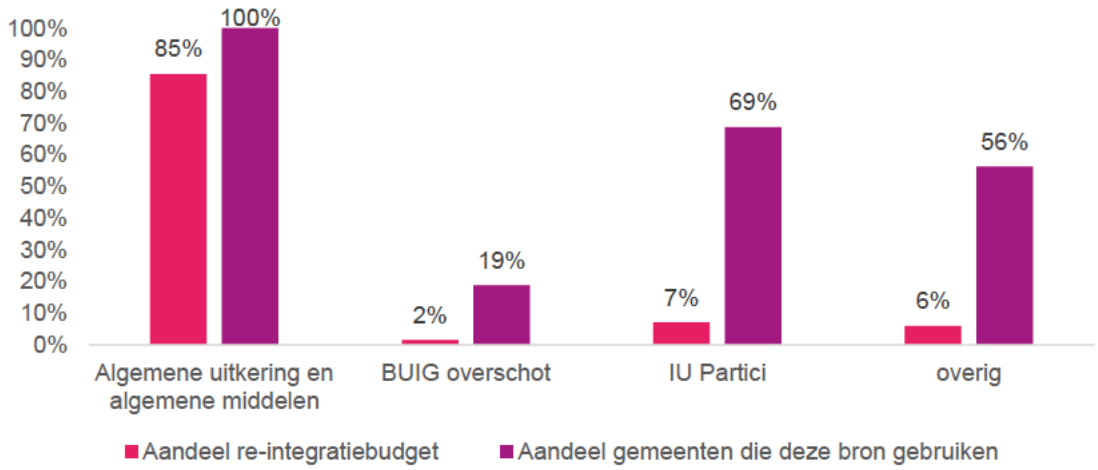
Dit alles neemt niet weg dat er wel degelijk gemeenten zijn die de toedeling van de budgetten goed kunnen herleiden. Zoals gezegd is de respons van deze gemeenten echter te beperkt om het resulterende beeld landelijk beeld te noemen.



Figuur 8. Antwoorden op de vraag "Hoe exact kunt u aangeven uit welke bronnen uw uitgaven aan re-integratie zijn gefinancierd?" (n=44 organisaties).

4.3.3 *Overzicht van de meest gebruikte financieringsbronnen*

We kunnen hier wel een indicatief beeld van geven op basis van de respons in de vragenlijst. Hieruit blijkt dat ongeveer 85% van de re-integratiebudgetten voortkomt uit de Algemene uitkering van het Gemeentefonds (met name cluster Participatie, maar regelmatig niet nader gespecificeerd). Gemiddeld 7% komt uit de Integratie-uitkering (IU) Participatie, waaruit de begeleidingsmiddelen voor beschut werk komen. 69% van de respondenten rekent een bedrag toe aan deze bron, 31% niet. 2% komt uit overschotten op de BUIG (financiering van bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies), en 6% is "overig". Er zit spreiding rondom deze gemiddelden; de verschillen tussen gemeenten lichten we in volgende paragrafen verder toe.



Figuur 9. (Ongewogen gemiddeld) aandeel van verschillende financieringsbronnen in het totaal aan re-integratiebudget en aandeel respondenten dat de verschillende financieringsbronnen inzet (N=23). Alleen respondenten met een realistische inschatting van de financieringsbronnen zijn meegenomen.[20]

[20] Bij sommige gemeenten telde het totaal aan bronnen niet op tot 100%. Bij andere gemeenten was het aandeel IU Participatie zo hoog dat wij concluderen dat Wsw-gelden zijn meegenomen.

4.3.4 *Verschil in aandeel van de Algemene uitkering als financieringsbron*

De spreiding in het aandeel algemene uitkering is relatief beperkt. De meeste respondenten geven een percentage aan tussen de 70 en 95%. Voor alle gemeenten is deze financieringsbron de belangrijkste. Er zijn echter ook gemeenten die de uitgaven voor 'slechts' 50% uit het Algemene uitkering financieren, en er zijn gemeenten die dit voor 100% uit deze bron financieren. Gemeenten die een laag percentage opgeven voor de Algemene uitkering, weten doorgaans meer andere financieringsbronnen te ontsluiten. We bespreken die hieronder.

4.3.5 *BUIG-overschotten soms aanvullende bron van financiering voor re-integratie, maar niet altijd*

figuur 9 toont verder dat ongeveer een vijfde van de respondenten overschotten uit de BUIG inzet voor re-integratie. Voor deze gemeenten fluctueert het aandeel van deze financieringsbron tussen de 4 en 11%. Dit kan betekenen dat gemeenten met een BUIG-overschot in staat zijn meer geld in te zetten voor re-integratie dan gemeenten met een neutraal saldo of tekort. Overigens zitten in de responderende groep ook meerdere andere gemeenten met forse overschotten op de BUIG, die dit overschot niet aanwenden voor re-integratie, maar voor andere doeleinden binnen en buiten het sociaal domein. Sommige gemeenten hebben gesuggereerd dat een *tekort* op de BUIG evenzo leidt tot *minder* re-integratiebudgetten, zoals het onderzoek van De Beleidsonderzoekers en AEF ook suggereerde: "het resultaat op de gebundelde uitkering [blijkt] bepalend voor de ruimte die gemeenten ervaren om te investeren in re-integratie" (p.18). Er blijken evenwel ook gemeenten die *juist* meer investeren in re-integratie om de tekorten terug te dringen op de BUIG, via meer uitstroom.

4.3.6 *Integratie-uitkering niet altijd te isoleren van andere financieringsbronnen*

Veel gemeenten maken gebruik van de IU Participatie als financieringsbron voor hun re-integratiedienstverlening. Dit geldt voor ruim tweederde (69%) van de respondenten. Het aandeel van de IU Participatie in de totale re-integratiefinanciering varieert tussen gemeenten. Het aandeel van de financiering van de IU Participatie ligt tussen de 5% en ruim 20%. In uitzonderlijke gevallen wordt zelfs een aandeel van 75% genoemd. Deze laatste groep is echter buiten de analyse gehouden, omdat vermoed wordt dat zij ook de Wsw-uitgaven hebben meegerekend, wat leidt tot een vertekend beeld. Gemeenten die 0% hebben ingevuld, hebben waarschijnlijk beschut werk buiten de analyse gelaten.

4.3.7 *Ruim de helft van de gemeenten zet aanvullende regionale, landelijke en/of Europese middelen in*

56% van de respondenten geeft aan "overige" financieringsbronnen aan te wenden voor re-integratie-uitgaven. Het bedrag van deze aanvullende middelen op het totale re-integratiebudget blijft echter doorgaans beperkt. Hier gaat het om regionale stimuleringsfondsen, landelijke Spuk-regelingen zoals *Kansrijke Wij*k en *Regio Deals*, maar ook Europese middelen vanuit het *Europees Sociaal Fonds Plus* (ESF+) of het *Just Transition Fund* (JTF). Gemeenten geven aan dat deze aanvullende middelen hen in staat stellen extra (intensieve) dienstverlening te bieden voor specifieke doelgroepen of bestaande dienstverlening eenvoudiger te kunnen bekostigen.

Gemiddeld vormen deze bronnen 6% van het totale budget dat zij aan re-integratie inzetten, hoewel er variatie is tussen 1% en wel 25% van het totaalbudget. Belangrijke kanttekeningen zijn dat deze aanvullende middelen niet altijd exclusief geoormerkt zijn voor re-integratiedoeleinden. Bovendien ontvangen centrumgemeenten soms het budget namens meerdere gemeenten. En dan is het bij de centrumgemeente niet altijd (zonder diepere analyse) duidelijk welk aandeel ervan specifiek ten goede komt aan de re-integratie-dienstverlening in de eigen gemeente versus andere gemeenten.

Sommige gemeenten suggereren dat er vaak meer budget te “ontsluiten” is dan andere gemeenten denken. Het vergt kennis om te weten welke aanvullende Europese, landelijke en regionale financieringsbronnen er zijn. Vervolgens moeten gemeenten dan ook inspanning plegen om hier aanspraak op te maken. Voor bijvoorbeeld ESF+ gelden is wel een goede administratie van belang. Je moet cijfers hebben om een aanvraag goed te kunnen onderbouwen. Sommige zeggen hierin inmiddels veel ervaring te hebben opgebouwd, terwijl andere gemeenten hierin nog zoekende zijn.

4.4 Kostenbewustzijn van professionals bij gemeenten in de praktijk

We hebben in de interviews gevraagd welke rol financiën spelen in de dagelijkse keuzes van beleid- en uitvoeringsmensen. Ten eerste hangt dit af van de mate waarin er überhaupt zicht is op financiën en kosten. We zien dat gemeenten hierin verschillen (zie ook hoofdstuk 7): de ene gemeente heeft scherper zicht op kosten dan de andere. Dit heeft ook te maken met verschillen in registratie. Organisaties die instrumenten inkopen bij externen hebben bijvoorbeeld doorgaans een goede registratie van wat een instrument per stuk of per inwoner kost. Hoe minder het zicht op kosten, hoe minder professionals op kosten(effectiviteit) kunnen sturen. Er is een afruil tussen de kwaliteit van kostengegevens en administratietijd.

In sommige gemeenten is financiën een belangrijkere overweging dan in andere. Bijvoorbeeld gemeenten uit de G4 noemen budgettaire tekorten (op de BUIG of breder) terugkerend als belangrijk thema. Met name wordt dan gezegd dat deze gemeenten niet iedereen kunnen helpen vanwege beperkte budgetten. In zulke gemeenten zien we professionals in verschillende lagen van de organisatie vaker kostenbesparende keuzes maken of besluiten op basis van een businesscase. We horen bijvoorbeeld ook dat meerdere gemeenten recent hebben gekozen om meer re-integratiedienstverlening in eigen huis te nemen, omdat dit op korte termijn goedkoper uitvalt of omdat de gemeente moest ingrijpen om budgetoverschrijding te voorkomen. Ook wordt volgens sommige respondenten kritischer dan voorheen getoetst of duurdere trajecten nodig zijn. Verschillende gemeenten geven dus aan dat financiën een belemmerende factor zijn voor de re-integratiedienstverlening.

Aan de andere kant geven verschillende andere gemeenten (ook financials) desgevraagd aan dat financiën geen grote rol van betekenis spelen in hun dagelijkse werkzaamheden. Dit is een signaal dat de financiën in deze gemeenten minder belemmerend worden ervaren, maar het wil niet zeggen dat er veel geld overblijft in deze gemeenten of dat deze gemeenten inefficiënt veel uitgeven. Het kan bijvoorbeeld zijn dat in deze gemeenten het kostenbewustzijn belegd is bij een beperkt aantal professionals. De overige professionals opereren vervolgens binnen de budgettaire kaders die zij toebedeeld krijgen.

5 (Prioritering van) doelgroepen

In dit hoofdstuk geven we aan op welke doelgroepen gemeenten vooral re-integratieondersteuning inzetten. Waar we in hoofdstuk 3 onder meer beschreven op welke doelgroepen gemeenten zich richten in hun beleid, kijken we nu hoe dit beleid zich vertaalt naar de praktijk. Ook benoemen we de redenen waarom gemeenten deze doelgroepen meer of minder ondersteunen, op basis van interviews die we afnamen met beleidsmedewerkers en uitvoerders. Op deze manier schetsen we een algemeen beeld van de keuzes die gemeenten maken over de doelgroepen die zij bedienen, wetende dat de beschikbare budgetten en/of capaciteit niet voldoende zijn bij iedere gemeente om iedereen passende ondersteuning te bieden.

5.1 Inzet naar afstand tot de arbeidsmarkt

De afstand van bijstandsontvangers tot de arbeidsmarkt kan bepalend zijn voor de re-integratiedienst-verlening die de gemeente hen biedt. Om te bepalen in hoeverre dat het geval is, vroegen we gemeenten in de vragenlijst om een inschatting te maken in welke mate hun re-integratielasten zijn verdeeld over vier groepen op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt[21]:

a. Doelgroep 1: Inwoners waarbij op korte termijn betaald werk mogelijk is;
b. Doelgroep 2: Inwoners waarbij op langere termijn betaald werk mogelijk is;
c. Doelgroep 3: Inwoners waarbij betaald werk niet is voorzien maar maatschappelijke participatie op korte termijn wel mogelijk is;
a. Doelgroep 4: Inwoners waarbij betaald werk niet is voorzien maar maatschappelijke participatie op lange termijn mogelijk is.

5.1.1 Hoe groter de afstand tot de arbeidsmarkt, hoe minder gemeenten uitgeven aan re-integratie

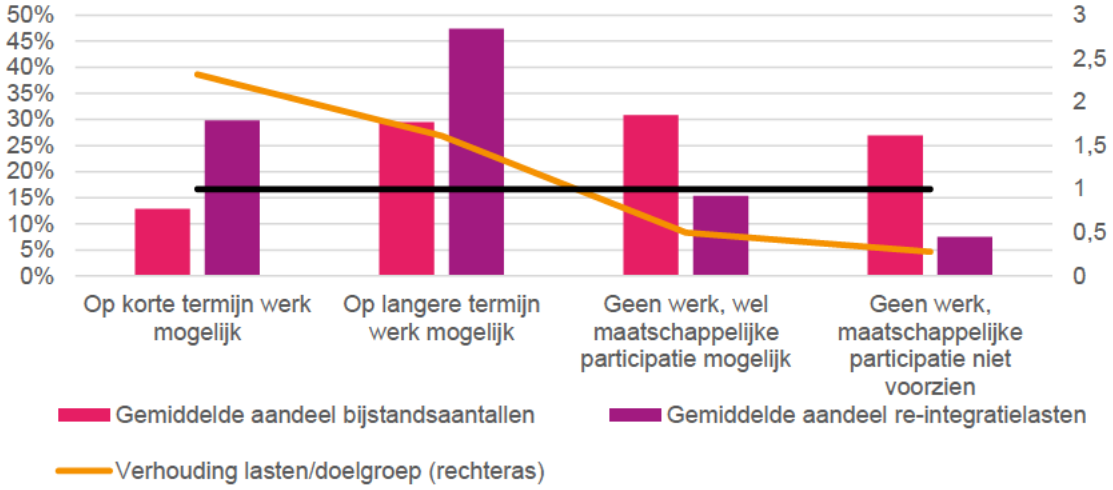
De onderstaande grafiek toont het gemiddeld aandeel (in %) dat iedere doelgroep vormt van het bijstandsbestand (roze) en de re-integratielasten (paars) op basis van een inschattingen van de respondenten. Een voorbeeld: bijstandsontvangers die op korte termijn weer aan het werk kunnen, maken gemiddeld 13% uit van het totale bijstandsbestand. Toch gaat 29% van het re-integratiegeld naar deze groep. Respondenten gaven hier meestal een ruwe inschatting. Het betreft hier ongewogen gemiddelden op basis van de inschattingen van respondenten[22].

In de grafiek is een duidelijke trend te zien in de verhoudingen tussen het aandeel van deze doelgroep in het bijstandsbestand en de re-integratielasten. Kijken we bijvoorbeeld naar de groep bijstandsontvangers die op korte termijn kunnen werken, dan komen we uit op een verhouding van 2,2. Dit betekent: gemeenten besteden ruim 2 keer zoveel aan deze doelgroep dan te verwachten valt op basis van hun

[21] Gemeenten hanteren uiteenlopende criteria om deze groepen van elkaar te onderscheiden. Het is niet mogelijk gebleken om eenduidige criteria te hanteren die voor elke gemeente te hanteren is op basis van wat en hoe zij hun inzet registreren. Zo zijn er gemeenten die doelgroep 1 en 2 niet strikt van elkaar onderscheiden en gemeenten die andere ‘korte’ termijnen hanteren waarbinnen betaald werk mogelijk is (zoals 6, 12 of 18 maanden). Daarom hebben we een strikt onderscheid losgelaten, om ook te voorkomen dat respondenten niet of te beperkt de vragenlijst konden invullen. Wel vroegen we of en hoe zij bepaalde doelgroepen definiëren.

[22] De cijfers kunnen afwijken van de landelijke totalen door de beperkte respons (19 respondenten) en het feit dat sommige respondenten kozen voor een inschatting. In het licht van deze databeperkingen heeft een weging van de gemiddelden naar omvang weinig meerwaarde.

aandeel in het bijstandsbestand. De zwarte horizontale lijn in de grafiek geeft aan waar de oranje lijn zou liggen als de re-integratielasten gemiddeld gelijkmatig verdeeld waren over alle doelgroepen op basis van hun omvang.



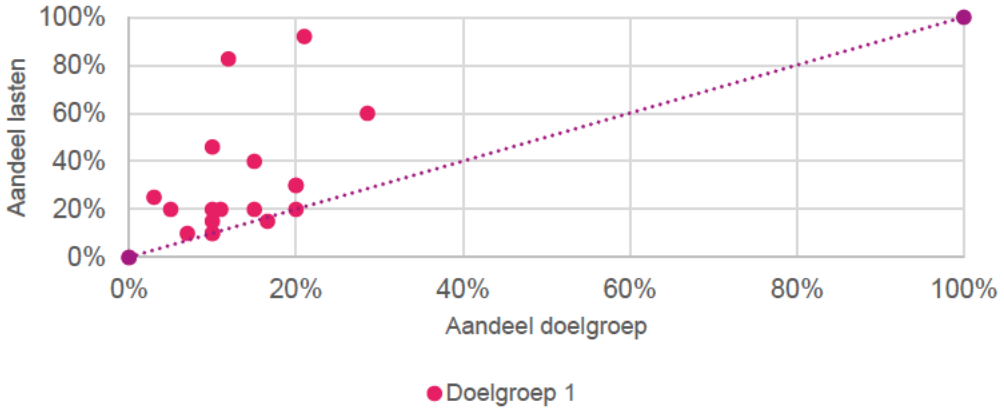
Figuur 10. Hoe wordt het re-integratiebudget verdeeld over doelgroepen? Gemiddeld aandeel van vier doelgroepen in het bijstandsbestand versus de re-integratielasten, inclusief de verhouding tussen beiden. Bron: vragenlijst (n=19).

Als we vervolgens kijken naar de verhoudingen bij de andere doelgroepen, zien we dat gemeenten minder uitgeven aan de re-integratieondersteuning van een doelgroep naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groter is. Met als sluitstuk de groep bijstandsontvangers waar geen betaald werk of maatschappelijke participatie is voorzien op lange termijn. Hier gaat gemiddeld genomen slechts 8% van uitgaven heen, terwijl deze groep gemiddeld ruim een kwart (26%) van het bijstandsbestand is. Dit komt neer op een verhouding van 0,3. Dit betekent overigens niet dat bijstandsontvangers met een grote afstand tot de arbeidsmarkt geen andere ondersteuning ontvangen vanuit gemeenten. Zij kunnen wel andere vormen van ondersteuning ontvangen, bijvoorbeeld een Wmo-voorziening of schuldhulpverlening.

5.1.2 *Bijstandsontvangers die op korte termijn kunnen werken, vormen een minderheid in het bijstandsbestand maar hier gaat veel re-integratiebudget naartoe*

Voor de meerderheid van de respondenten (72%) is de groep bijstandsontvangers waarvoor op korte termijn betaald werk mogelijk is, kleiner dan 20% van hun totale bijstandspopulatie (zie figuur 11). Het ongewogen gemiddelde is 13% van de bijstandspopulatie. Wat gemeenten onder 'korte termijn' verstaan, loopt uiteen. Maar meestal verwachten ze dat deze groep in 6 of 12 maanden de stap naar betaald werk kunnen maken. Het valt op dat de groep bijstandsontvangers die gemeenten classificeert als 'werkfit' duidelijk een minderheid vormt van hun bijstandsbestand. Gemiddeld geven gemeenten aan dat ze ruim een kwart (29%) van hun re-integratielasten inzetten op deze groep.

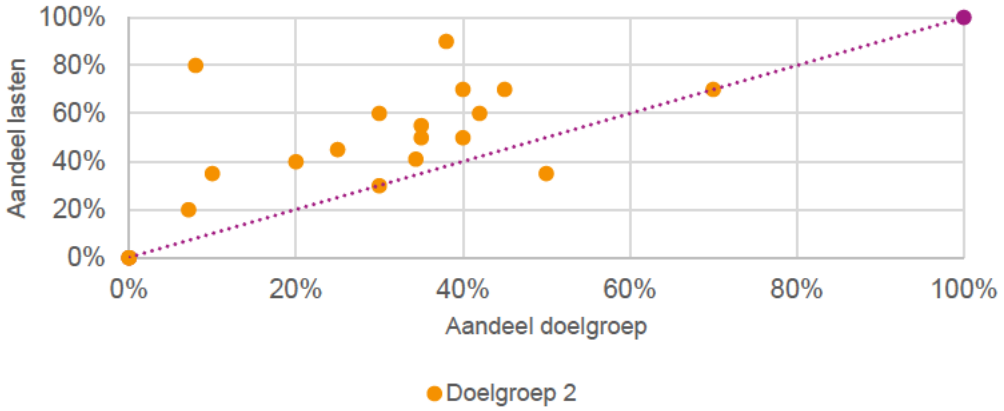
Uit interviews komt naar voren dat gemeenten veel inzetten op deze groep bijstandsontvangers omdat ze relatief weinig begeleiding nodig hebben en de kans groot is dat ze hiermee de stap naar werk zetten. Daarbij speelt ook een rol dat gemeenten kunnen besparen op hun bijstandsuitkeringen, zodra deze bijstandsontvangers werk hebben gevonden. De eerdergenoemde prikkelwerking in de BUIG-financiering speelt hierin ook een rol (zie hoofdstuk 3). Overigens geven gemeenten aan dat de groep die écht dicht op de arbeidsmarkt zit, weinig ondersteuning (en geld), omdat deze groep weinig nodig heeft om weer aan het werk te komen. Eerdergenoemde redenen gelden dus vooral voor de groep die 'slechts een klein zetje nodig heeft' om weer aan het werk te komen.



Figuur 11. Bijstandsontvangers waarbij op korte termijn betaald werk mogelijk is (doelgroep 1) naar hun aandeel in het bijstandsbestand per respondent (horizontale as) versus hun aandeel in de lasten voor re-integratie per respondent (verticale as). Bron: vragenlijst (n=19).

5.1.3 Gemeenten zetten vooral in op bijstandsontvangers waarvoor op lange termijn betaald werk mogelijk is

Gemiddeld genomen wordt bijna de helft (48%) van de re-integratielasten bij respondenten besteed aan bijstandsontvangers waarvoor op lange termijn betaald werk mogelijk is, oftewel: doelgroep 2. (zie figuur 12). De respondenten hanteren hier een verwachte termijn voor dat meestal 12 of 24 maanden is, of iets daartussen. Hoewel gemeenten dus verhoudingsgewijs veel uitgeven aan deze doelgroep, vormt deze groep bijstandsontvangers gemiddeld genomen nog geen derde (29%) van hun bijstandsbestand. In de onderstaande figuur zijn de gegevens van individuele gemeenten te zien. Daaruit valt te concluderen dat bij het gros van de respondenten (84%) deze groep niet meer dan 40% van hun bijstandspopulatie is. Ook zijn er nauwelijks gemeenten die relatief weinig uitgeven aan deze doelgroep, aangezien het merendeel van de 'stippen' die individuele gemeenten weergeven boven de diagonale lijn staan.



Figuur 12. Bijstandsontvangers waarbij op lange termijn betaald werk mogelijk is (doelgroep 2) naar hun aandeel in het bijstandsbestand per respondent (horizontale as) versus hun aandeel in de lasten voor re-integratie per respondent (verticale as). Bron: vragenlijst (n=19).

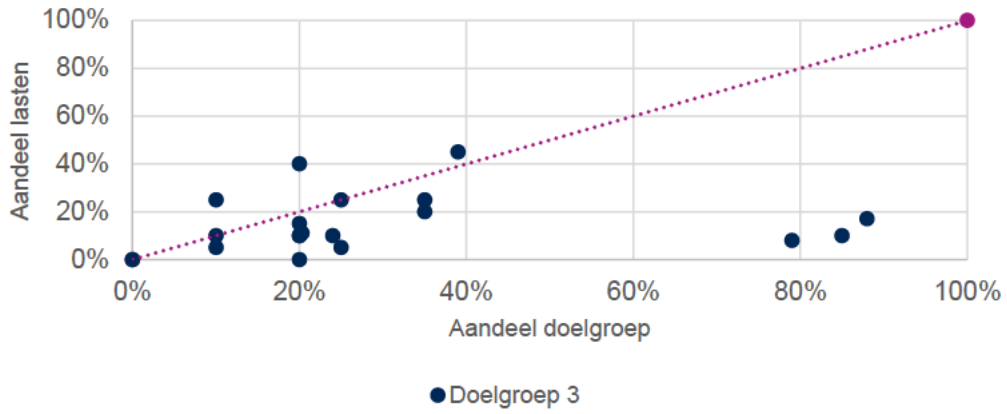
De reden dat gemeenten relatief veel uitgeven aan deze groep, is in de eerste plaats omdat deze doorgaans wat meer investering in euro's vraagt om goed geholpen te zijn. Maar dit is niet het hele verhaal. Gemeenten verwachten ook dat deze investering in ondersteuning op termijn rendeert in termen van (duurzame) uitstroom naar werk, meer dan bij bijstandsontvangers waar alleen maatschappelijke participatie mogelijk is. Daarbij spelen zowel financiële overwegingen als het streven naar

maatschappelijke baten een rol: het begeleiden van deze groep levert niet alleen besparingen op voor de bijstandsuitgaven, maar draagt ook bij aan de economische zelfstandigheid van hun inwoners, wat bij deze doelgroep makkelijker te realiseren is dan bij doelgroepen waar enkel maatschappelijke participatie op termijn mogelijk is. Ook heerst onder gemeenten het besef dat uitstel van ondersteuning het risico vergroot dat deze groep langdurig afhankelijk blijft van een bijstandsuitkering. Door op tijd te investeren, willen gemeenten voorkomen dat het steeds onwaarschijnlijker wordt dat deze groep werk vindt.

5.1.4 Gemeenten leggen andere accenten bij hun inzet voor bijstandsontvangers waarvoor maatschappelijke participatie op korte termijn mogelijk is

De eerder getoonde figuur 10 laat al zien dat de grootste groep binnen het bijstandsbestand bestaat uit bijstandsontvangers waarvoor betaald werk niet is voorzien, maar op korte termijn wel maatschappelijke participatie mogelijk is (31%) (doelgroep 3). Hoewel dit de grootste groep is, zijn de verschillen in omvang met groep 2 (29%) en doelgroep 4 (26%) klein. Aan deze groep besteden gemeenten gemiddeld 16% van hun uitgaven. Dit komt neer op een verhouding van 0,5. Oftewel: er wordt de helft minder geïnvesteerd in deze groep dan valt te verwachten op basis van het aandeel in het bijstandsbestand.

Dit gemiddelde maskeert echter wel grote verschillen tussen gemeenten, wat duidelijk naar voren komt in de onderstaande figuur. In enkele gemeenten is deze doelgroep vele malen groter, terwijl er juist veel minder aan wordt uitgegeven (zie het kleine cluster donkerblauwe stippen rechtsonder)[23]. Hierdoor geven de gemiddelde cijfers een vertekend beeld.



Figuur 13. Bijstandsontvangers waarbij betaald werk niet is voorzien maar maatschappelijke participatie op korte termijn wel mogelijk is per respondent (doelgroep 3) naar hun aandeel in het bijstandsbestand per respondent (horizontale as) versus hun aandeel in de lasten voor re-integratie per respondent (verticale as). Bron: vragenlijst (n=19).

Als we kijken naar de spreiding van de individuele respondenten, dan zien we dat de meeste niet ver afwijken van de stippellijn, die een verhouding van 1 aangeeft. Sommige gemeenten gaan zelfs verder en investeren méér in deze doelgroep dan valt te verwachten op basis van het aandeel van deze groep in het bijstandsbestand. Uit de interviews blijkt dat de keuze om deze doelgroep te ondersteunen niet zozeer financieel van aard is, maar eerder blijk geeft van accenten die gemeenten leggen in hun beleid, deels ingegeven door de politieke kleur of ideologische achtergrond van het college. Re-integratie in brede zin

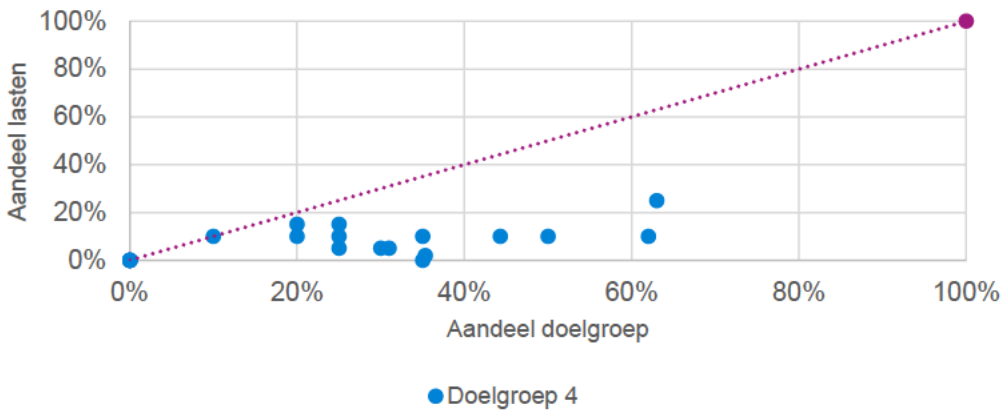
[23] De drie gemeenten waarbij het aandeel van doelgroep 3 drie circa 80% tot 90% van hun bjistandsbestand is, zijn allemaal gemeenten die in hun administratie geen onderscheid konden maken tussen het aandeel van groep 3 en groep 4 (zie 5.1.5). Daarom kozen zij ervoor om het aandeel van beide groepen bij elkaar op te tellen. Dit verklaart de opvallende uitschieters in deze grafiek.

wordt door sommige gemeenten meer gezien als een nastrevenswaardig doel op zich, terwijl andere gemeenten zich vooral richten op de doelgroepen waarvan betaald werk op termijn haalbaar is.

5.1.5 *Aan bijstandsontvangers waar werk of participatie op korte termijn niet mogelijk is, wordt in de meeste gevallen minimaal geïnvesteerd in re-integratie*

De groep bijstandsontvangers waar geen werk maar wel maatschappelijke participatie is voorzien op de lange termijn, heeft dit vaak een aanzienlijke omvang (doelgroep 4). Volgens de schatting van gemeenten is dit gemiddeld ruim een kwart van hun bijstandsbestand (26%). Aan deze groep geven zij het minst uit: ongeveer 8% van hun re-integratielasten besteden zij aan deze groep - een verhouding van 0,3.

Uit de onderstaande figuur blijkt dat vrijwel alle gemeenten verhoudingsgewijs weinig inzetten op deze groep. Wat daarbij opvalt is dat gemeenten ongeveer 10 tot 20% van hun re-integratielasten aan deze groep besteden, waarbij de omvang van deze groep beperkt van invloed is. Uit de interviews kwam naar voren dat het financieel minder aantrekkelijk is om in deze groep te investeren. Deze groep vraagt langdurige ondersteuning, terwijl de kans op meetbare en zichtbare resultaten klein is, zeker op korte termijn. Ook ontbreekt het bij gemeenten aan re-integratiebudget om deze ook te ondersteunen. Maar zelfs als er meer middelen beschikbaar zijn, is het niet per se te verwachten dat gemeenten hun inzet op deze groep ook drastisch verhogen. Het gaat hier bijvoorbeeld over inwoners met fysieke of psychische beperkingen die hen structureel belemmeren om te werken of te participeren. Volgens gemeenten is dan niet activering, maar eerder rust, stabiliteit en bestaanszekerheid de meest passende vorm van ondersteuning. Deze ondersteuning wordt doorgaans vanuit een andere organisatie of afdeling geboden dan de re-integratieondersteuning.



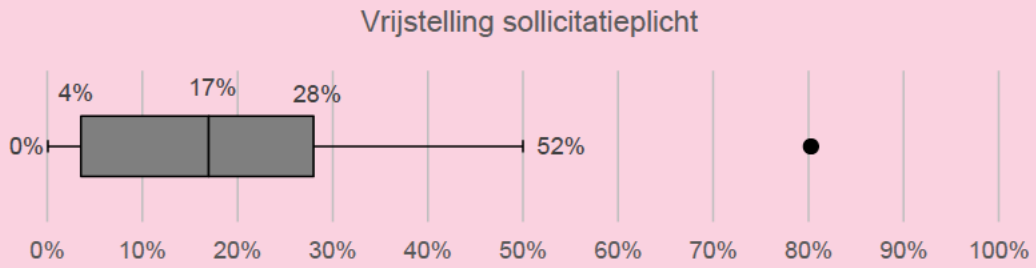
Figuur 14. Bijstandsontvangers waarbij betaald werk niet is voorzien maar maatschappelijke participatie op lange termijn wel mogelijk is (doelgroep 4) naar hun aandeel in het bijstandsbestand per respondent (horizontale as) versus hun aandeel in de lasten voor re-integratie per respondent (verticale as). Bron: vragenlijst (n=19).

Vrijstelling van de sollicitatieplicht

Gemeenten kunnen bijstandsontvangers tijdelijk ontheffen van de sollicitatieplicht. In principe geldt in de Participatiewet dat iedereen met een bijstandsuitkering de verplichting heeft om naar werk te zoeken. Wanneer iemand niet of slechts beperkt kan solliciteren, kan de gemeente een vrijstelling verlenen. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij langdurig arbeidsongeschikten, alleenstaande ouders met jonge kinderen (<5 jaar), mantelzorgers of mensen die een opleiding volgen voor een nieuwe baan. De gemeente beoordeelt per persoon of een vrijstelling passend is en bepaalt vervolgens de duur en de voorwaarden.

Uit onze vragenlijst blijkt dat de toepassing van de sollicitatieplicht verschilt per gemeente. Dit is ook te zien in de onderstaande figuur: het aandeel vrijstellingen varieert van 0% tot 52%, met een uitschieter van 80%. Bij de meeste gemeenten ligt dit aandeel tussen de 4 en 28% van het bijstandsbestand. Volgens de Divosa-jaarrapportage 2024 is gemiddeld 10% van de bijstandsontvangers ontheven van de sollicitatieplicht.

De verschillen in cijfers komen enerzijds door verschillen in uitvoering en anderzijds door verschillen in registratie en interpretatie. Aan de ene kant zijn er gemeenten waarin formeel gezien niemand een vrijstelling ontvangt (0%). Dit komt doordat deze gemeenten vrijstellingen niet formeel registreren, terwijl zij in de praktijk alsnog coulance toepassen. Daarnaast zijn er gemeenten die terughoudend zijn en enkel een vrijstelling verlenen als er evident geen kans op arbeid is. Dit zijn ook gemeenten die aangeven dat percentueel weinig bijstandsontvangers een vrijstelling op de sollicitatieplicht hebben. Andere gemeenten zijn coulanter en kennen ook een formele vrijstelling toe als er bijvoorbeeld nog een ander ondersteuningstraject loopt, waardoor solliciteren tijdelijk minder haalbaar wordt geschat. In bepaalde gemeenten wordt een vrijstelling vooral toegekend aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt of aan zorgcliënten. Soms wordt de sollicitatieplicht tijdelijk opgeschort wanneer iemand schuldhulpverlening krijgt. De gemeente die 80% van het bijstandsbestand vrijstelling geeft van de sollicitatieplicht, neemt ook gedeeltelijke vrijstellingen mee (conform hun registratie), die gelden voor een groot deel van het lokale bijstandsbestand.



Figuur 15. Verdeling van aandeel bijstandsbestand dat is vrijgesteld van de sollicitatieplicht. Bron: vragenlijst (N=34)

5.2 Inzet op specifieke doelgroepen naar persoonskenmerken

Gemeenten maken in veel gevallen onderscheid tussen verschillende doelgroepen in hun re-integratiedienstverlening. Om te achterhalen welke doelgroepen ondersteuning krijgen op het vlak van re-integratie in enge zin of re-integratie in brede zin, vroegen we gemeenten om een inschatting te maken van hun inzet op een schaal van 1 (geen tot relatief weinig inzet) tot 5 (relatief veel inzet) voor een aantal specifieke doelgroepen. Het betreft hier dus een relatieve schatting en biedt een indicatief beeld op welke doelgroepen gemeenten zich vooral richten in hun dienstverlening.

5.2.1 *Bij jongeren en recent ingestroomde bijstandsontvangers ligt de focus vooral op re-integratie in enge zin*

De onderstaande figuur toont de gemiddelde inschatting van respondenten van hun inzet op bepaalde doelgroepen. Hieruit blijkt onder meer dat gemeenten relatief veel ondersteuning bieden naar betaald werk (re-integratie in enge zin) aan jongeren tot 27 jaar, recent bijstandsontvangers en de doelgroep beschut werk en de doelgroep Banenafspraak. De gemiddelde score ligt hoger dan 4 op een schaal van 1 tot 5. Groepen die deze re-integratieondersteuning relatief minder krijgen, zijn niet-uitkeringsgerechtigden en inwoners die langdurig in de bijstand zitten.

Iets anders zien we als we kijken naar de inzet op re-integratie in brede zin per doelgroep. In de eerste plaats constateren we dat de inzet op re-integratie in brede zin veel minder afhankelijk is van de doelgroep waar iemand toebehoort, dan het geval is bij de inzet van re-integratie in enge zin: de relatieve inzet op re-integratie in brede zin schatten gemeenten bij de meeste groepen rond de 3 op een schaal van 1 tot 5 in. Verder zien we dat vooral statushouders en jongeren bovengemiddeld re-integratie in brede zin ontvangen vanuit gemeenten. Wel plaatsen we hierbij een kanttekening: respondenten geven in gesprekken aan dat zij enkel deze doelgroepen begeleiden naar maatschappelijke participatie als betaald werk nog niet voorzien is, maar wel in het verschiet ligt. Bij sommige andere doelgroepen zien we dat gemeenten nadrukkelijk minder inzetten op re-integratie in brede zin, zoals niet-uitkeringsgerechtigden en recent bijstandsontvangers. Voor hen ligt de focus bij gemeenten vooral op het vinden van betaald werk. Bij niet-uitkeringsgerechtigden lijken gemeenten sowieso weinig in te zetten op re-integratie in brede zin.

In de subparagrafen hierna richten we ons op een vergelijking tussen verschillende doelgroepen op basis van hun leeftijd, duur in de bijstand en overige doelgroepen, waaronder statushouders en de doelgroep met een indicatie beschut werk en de doelgroep Banenafspraak.

Figuur 16. Gemiddelde kans op ondersteuning naar betaald werk (re-integratie in enge zin) of ondersteuning naar maatschappelijke participatie (re-integratie in brede zin). Schaal 1 tot 5 (weinig/geen tot relatief veel inzet). Bron: vragenlijst (n=39).

5.2.2 *Bij recent ingestroomde bijstandsontvangers wordt volop ingezet op betaald werk*

Gemeenten zetten bij recent ingestroomde bijstandsontvangers relatief veel in op re-integratie in enge zin. Gemiddeld classificeren zij hun relatieve inzet met een 4,4 op een schaal van 1 op 5. Bij deze groep wordt meer ingezet op re-integratie in enge zin dan bij inwoners die tussen de 2 en 5 jaar in de bijstand zitten (score: 3,5) of langer dan 5 jaar in de bijstand zitten (score 2,4). Uit gesprekken met respondenten komt naar voren dat recent ingestroomde bijstandsontvangers in veel gevallen nog een recent arbeidsverleden hebben en daardoor de stap naar betaald werk makkelijker kunnen zetten. Dit verklaart waarom gemeenten voor deze groep inwoners vooral inzetten op re-integratie in enge zin en minder op re-integratie in brede zin (score: 2,6). Wel geven gemeenten aan dat de duur dat iemand in de bijstand zit wel steeds minder bepalend is voor de kans om de stap naar betaald werk te (kunnen) zetten. Meer bepalend is iemands motivatie en ontwikkelkansen.

Bij inwoners die langer dan 2 jaar in de bijstand zitten, is re-integratie in enge zin vaak al geprobeerd. Voor deze inwoners bleek de stap naar werk destijds te groot of de ondersteuning heeft nog niet geleid tot het gewenste resultaat. Deze groep ontvangt gemiddeld genomen daarom net iets vaker ondersteuning op het vlak van re-integratie in brede zin vanuit gemeenten (score: 2,9 en 2,8), maar veel verschilt dit niet van de inzet hierop bij recent ingestroomde bijstandsontvangers (score: 2,6). Oftewel: gemeenten zetten niet per se veel meer of minder in op re-integratie in brede zin naarmate iemand langer in de bijstand zit.

5.2.3 *De meeste gemeenten richten zich relatief weinig op niet-uitkeringsgerechtigden, uitgezonderd de kansrijke zelfmelders*

De meeste gemeenten bieden weinig re-integratie in enge zin aan niet-uitkeringsgerechtigden. Gemeenten die aangeven wel in te zetten op niet-uitkeringsgerechtigden doen dit uitsluitend aan niet-uitkeringsgerechtigden die zichzelf melden én willen werken, of enkele specifieke groepen niet-uitkeringsgerechtigden, met bijzondere aandacht voor voortijdige schoolverlaters uit het praktijk-, voortgezet speciaal of entree-onderwijs. Figuur 16 dienen we dan ook als volgt te interpreteren: als een niet-uitkeringsgerechtigde zichzelf meldt en/of kansrijk wordt ingeschat door de gemeente, dan ligt de gemiddelde relatieve inzet van gemeenten op een 2,9 op een schaal van 1 tot 5. Andere groepen niet-uitkeringsgerechtigden ontvangen minder inzet op re-integratie in enge zin vanuit gemeenten.

In vergelijking met bijstandsontvangers (zonder vrijstelling) hebben niet-uitkeringsgerechtigden geen verplichting tot re-integratie. Dit, en de afwezigheid van financiële prikkels vanuit het Rijk voor de gemeentelijke re-integratieondersteuning aan niet-uitkeringsgerechtigden, leidt ertoe dat de gemeenten relatief weinig tot geen re-integratie in enge zin bieden aan de hele groep niet-uitkeringsgerechtigden. Als gemeenten wel re-integratieondersteuning bieden aan niet-uitkeringsgerechtigden, zien we ook dat gemeenten strengere voorwaarden verbinden aan de geboden ondersteuning, op jongere niet-uitkeringsgerechtigden na. Zij stellen bijvoorbeeld voorwaarden rondom de financiering (o.a. een eigen bijdrage vanuit de niet-uitkeringsgerechtigde), een beperkte beschikbaarheid van instrumenten voor deze groep, minimale beschikbaarheid voor werk of (gedeeltelijke) uitsluiting van instrumenten bij een bepaald inkomen of vermogen. Bij de ondersteuning aan niet-uitkeringsgerechtigden wegen gemeenten dus vele malen strenger of de eigen inzet uiteindelijk effectief is en passen hun aanbod daarop aan. Gemeenten geven daarnaast aan dat zij liever geen inzet plegen voor niet-uitkeringsgerechtigden die zij kenmerken als “de partner van de tandarts”: mensen zonder geldzorgen, maar ook zonder baan.

5.2.4 *Gemeenten zetten bij jongeren relatief veel in op re-integratie in enge zin*

Gemeenten zetten bij jongeren (tot 27 jaar) relatief veel in re-integratie in enge zin (score: 4,5). 87% van de respondenten geeft aan dat zij op een schaal van 1 tot 5 een inzet van 4 of 5 hebben. Deze doelgroep

krijgt dus nadrukkelijk meer aandacht dan andere doelgroepen die respondenten ondersteuning bieden. Bijstandsontvangers tussen 27 en 50 jaar krijgen ook relatief iets meer dan gemiddeld aandacht (score: 3,6) om de stap naar werk te maken. Gemeenten focussen zich echter niet in het bijzonder op 50-plussers. Als zij de stap naar werk kunnen zetten, dan krijgen ze ondersteuning hierbij, maar respondenten zetten op deze doelgroep in vergelijking met andere doelgroepen minder in. Uit gesprekken met respondenten komt naar voren dat zij jongeren vaak zien als een groep met relatief veel arbeidskansen, waardoor zij ervoor kiezen om meer in te zetten op deze groep. Leeftijd hangt volgens respondenten vaak samen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Ook voorkomt een vroege inzet op jongeren langdurige afhankelijkheid van de bijstand.

Uit de resultaten blijkt niet dat respondenten hun inzet op re-integratie in brede zin sterk laten afhangen van de leeftijd van bijstandsontvangers. Veeleer wordt deze inzet bepaald door de persoonlijke situatie van inwoners (wat iemand nodig heeft en wat iemand kan) en de beschikbaarheid van geschikte plekken om te participeren.

5.2.5 Re-integratie in enge zin is bij de doelgroepen beschut werk en Banenafspraak vooral de focus

Bijstandsontvangers die vallen onder de doelgroep beschut werk of de doelgroep Banenafspraak krijgen relatief veel inzet vanuit gemeenten, met een duidelijke focus op re-integratie in enge zin. Dit is niet verwonderlijk, aangezien de gemeente hier een strengere wettelijke taak heeft. Voor de doelgroep beschut werk geldt dat gemeenten verantwoordelijk zijn om actief beschutte werkplekken in te richten als eenmaal de indicatie is afgegeven. Voor de doelgroep Banenafspraak geldt een wettelijke taakstelling: gemeenten moeten zelf banen creëren binnen hun organisatie voor deze doelgroep, net als andere werkgevers. Deze verplichtingen geven gemeenten een duidelijke prikkel om deze doelgroepen re-integratie in enge zin te bieden, en minder op re-integratie in brede zin. Deze inzet heeft overigens wel grenzen, aangezien de financiering van beschut werk niet toereikend is om de kosten te dekken.[24]

5.2.6 Bij statushouders ligt inzet van gemeenten zowel op re-integratie in enge als in brede zin

Statushouders nemen een bijzondere positie in binnen de re-integratieondersteuning van gemeenten. Want zoals blijkt uit figuur 16 zetten respondenten bij statushouders relatief veel in op zowel re-integratie in enge zin als re-integratie in brede zin. Dit accent in ondersteuning is grotendeels toe te schrijven aan de verantwoordelijkheid van gemeenten voor het inburgeringstraject van statushouders. In combinatie met bijvoorbeeld taallessen, zetten respondenten gelijktijdig in op ondersteuning naar werk en participatie, wat ook verplicht is binnen de leerroute Z. Tegelijkertijd geldt dat statushouders in sommige gevallen tijdelijk worden vrijgesteld van verplichtingen uit de Participatiewet, bijvoorbeeld wanneer het inburgeringstraject veel tijd en inzet vergt of wanneer werk overdag moeilijk valt te combineren met inburgeringsactiviteiten.

Verder bieden sommige gemeenten meestal een specifiek aanbod voor statushouders, zoals maatwerktrajecten en intensieve begeleiding. Dat statushouders extra aandacht krijgen van gemeenten, komt niet alleen voort uit de wettelijke taak die gemeenten hebben, maar ook uit de overtuiging dat statushouders - mits goed ondersteund - op termijn succesvol de stap naar werk kunnen zetten. Gemeenten zien in deze groep een latent potentieel dat met de juiste investering kan worden ontsloten, al vraagt dit soms om een langere adem.

[24] Bronnen: De kosten en uitvoering van beschut werkplekken in Nederland - Cijfers, duiding en doorgroeipotentie | Rapport | Rijksoverheid.nl en Sectorinformatie 2024: investeren in mensen loont.

6 Re-integratie-instrumenten

In dit hoofdstuk geven we inzicht in de instrumentkeuze van gemeenten, en welke doelgroepen welk type instrumenten ontvangen (voor welk doel). Hiernaast beschrijven we de overwegingen van gemeenteprofessionals achter deze keuzes.

6.1 SRG-cijfers als basis voor de cijferanalyse

6.1.1 Wat zijn de SRG-gegevens en wat zeggen deze over re-integratie?

Het CBS verzamelt gegevens over de ingezette re-integratie- en participatievoorzieningen van gemeenten via de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG). Een voorziening wordt in dit kader gedefinieerd als “een activiteit die door een gemeente wordt ingezet nadat de gemeente heeft vastgesteld dat de cliënt een belemmering heeft die directe arbeidsinschakeling bemoeilijkt.[25] Gemeenten en/of hun uitvoerders leveren hun gegevens aan bij het CBS in de vorm van aantallen voorzieningen naar type en (sinds 2018/2019) naar doelstelling. De SRG-gegevens zijn de standaardgegevens om de inzet op re-integratie-instrumenten op nationaal niveau te meten.

Het CBS onderscheidt twee doelstellingen van voorzieningen: “re-integratie”, waarbij het langetermijndoel altijd arbeidsinschakeling is, en “participatie”, dat gericht [is] op het gaan of blijven deelnemen aan de maatschappij. Deze tweedeling sluit aan bij onze opdeling van de re-integratiedienstverlening: de eerste categorie betreft wat wij re-integratie in enge zin noemen, en de tweede betreft re-integratie in brede zin.

6.1.2 CBS-onderzoek toont aan dat de SRG-registratie niet perfect is

Recent onderzocht het CBS in hoeverre de SRG een compleet en accuraat beeld geeft van de ingezette voorzieningen door gemeenten.[26] Het CBS ontving immers signalen dat er mogelijk sprake is van onderregistratie bij sommige gemeenten. Het CBS concludeert dat verschillen tussen gemeenten in de inzet van voorzieningen voor een deel terug te voeren zijn op verschillen in registratie en administratie. CBS noemt onder andere deze factoren, die wij in dit onderzoek ook zijn tegengekomen:

a. Het is voor gemeenten niet altijd duidelijk of een voorziening in de SRG thuishoort of niet. Er is grijs gebied wat hieronder valt. De SRG gaat uitsluitend om voorzieningen die zijn ingezet voor re-integratie of participatie op grond van de Participatiewet. Activiteiten zoals arbeidsmatige dagbesteding (Wmo) of sommige inburgeringstrajecten vallen buiten de scope van de SRG;
b. Soms registreren gemeenten “standaarddienstverlening” in de SRG, zoals monitoring en procesbegeleiding. Het CBS stelt dat deze dienstverlening strikt genomen niet tot de SRG hoort;
c. De kwaliteit van de registratie kan lijden onder de druk van administratieve lasten bij de gemeente;
d. Als het belang van een goede registratie duidelijk is, dan krijgt goed registreren meer prioriteit. Dat geldt bijvoorbeeld voor voorzieningen waaraan financiële gevolgen verbonden zijn (zoals bij loonkostensubsidie)[27] en wanneer de gemeente de SRG-gegevens gebruikt voor financiële verantwoording;
e. Gemeenten geven aan dat de kwaliteit van de registratie beter is bij de externe partij, want dan is er verantwoording nodig. Anderzijds hebben sommige gemeenten in dergelijke gevallen niet scherp op het netvlies dat de begeleiding door de eigen medewerkers ook een voorziening zou kunnen zijn.

---

[25] Re-integratie-/participatievoorzieningen; type, status voorziening en regio | CBS.

[26] Zie 6. Doorgevoerde acties om de registratie te verbeteren | CBS.

[27] De registratie van LKS-voorzieningen is bijvoorbeeld direct gekoppeld aan de hoogte van de Algemene uitkering in het Gemeentefonds.

Uit onze interviews komen nog aanvullende redenen waardoor SRG-voorzieningen per gemeente verschillen:

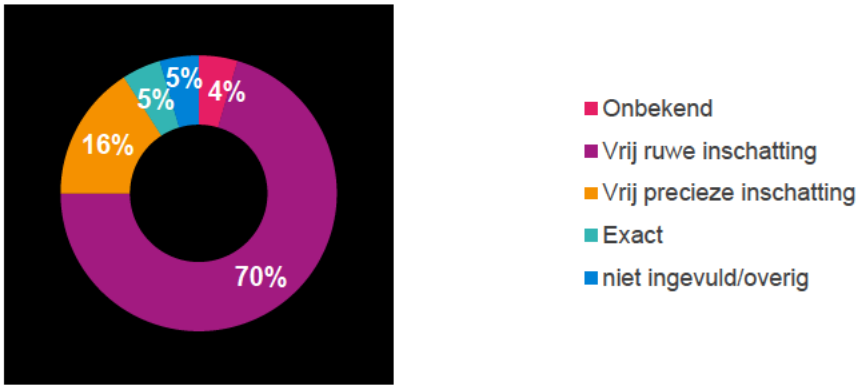
f. Gemeenten gebruiken verschillende IT-systemen, met verschillende functionaliteiten en mate van detail;
g. Gemeenten verschillen sterk in welke concrete instrumenten zij aanbieden (zie hoofdstuk 8). Niet alle instrumenten zijn eenduidig te vertalen naar een SRG-voorziening;
h. Gemeenten verschillen in uitvoeringsvorm en interne taakverdeling. Hoe meer betrokken partijen, hoe diffuser het zicht op SRG-voorzieningen.

Dit alles maakt dat CBS signaleert dat de kwaliteit van de SRG-registratie blijvend aandacht behoeft. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek ook dat de SRG wel degelijk informatieve waarde heeft.

6.1.3 Parate kennis over de SRG-cijfers verschilt per gemeente

In onze interviews en in de vragenlijst hebben we gemerkt dat de SRG-cijfers voor verschillende gesprekspartners nieuw zijn. Het komt voor dat professionals bij het zien van de gegevens (in de vragenlijst) niet worden herkend. Bijvoorbeeld was het aantal tijdelijke loonkostensubsidies bij een grotere gemeente volgens de SRG nul, terwijl de professionals in de uitvoering meerdere casussen wisten waar deze voorziening werd ingezet. Andere gemeenten herkennen de cijfers wel, bijvoorbeeld uit de Divosa Benchmark die de SRG-cijfers ook toont.

We hebben gemeenten in de vragenlijst gevraagd naar de doelstelling van de door hun ingezette SRG-voorzieningen. Zij konden aangeven welk aandeel van de voorzieningen werd ingezet voor de doelstelling re-integratie in enge zin, versus de doelstelling re-integratie in brede zin. Ze werden hierbij aangemoedigd om aan te sluiten bij de opdeling die ze al voor CBS moeten maken in de doelstellingen “re-integratie” versus “participatie”. De meeste gemeenten kozen om hiertoe een “ruwe inschatting” te maken (figuur 17). Uit onze interviews blijkt dat dit samenhangt met wie vanuit de gemeente de SRG-cijfers aanlevert bij CBS. Meestal heeft een beleidsmedewerker of controller onze vragenlijst ingevuld. De aanlevering is in grotere gemeenten echter belegd bij de backoffice. Deze SRG-informatie bereikt vervolgens de beleidsafdeling niet altijd, bijvoorbeeld omdat hier niet op wordt gestuurd. Dit zien we ook terug in de respons van gemeenten.



Figuur 17. Antwoorden op de vraag “Hoe exact is uw inschatting van het percentage re-integratie (in enge zin) per type voorziening?” (n=44 organisaties).

6.2 Inzet op voorzieningen

In deze paragraaf tonen we de SRG-cijfers op nationaal niveau (volgens CBS, het aantal lopende voorzieningen), en verschillen tussen gemeenten (CBS en onze vragenlijst).

6.2.1 *Ruim 240.000 SRG-voorzieningen geregistreerd voor ongeveer 175.000 personen in Nederland*

Hoewel de precieze aantallen verschillen naar peilmoment, waren er in 2024 ongeveer 240.000 lopende SRG-voorzieningen, voor 175.000 verschillende personen. 36% van deze personen (63.000) had geen bijstandsuitkering, 74% wel (112.000, zie ook figuur 23). Ter vergelijking: het aantal personen met een algemene bijstandsuitkering lag ultimo 2024 op 406.000.[28] Daaruit blijkt dat een belangrijk deel van de bijstandsontvangers geen (geregistreerde) SRG-voorziening ontvangt.

In de onderstaande tabel is te zien welke re-integratievoorzieningen het CBS onderscheidt, en wat de aantallen zijn per lopende voorziening. We hebben hierbij de volgorde van het CBS aangehouden, opgedeeld naar de categorieën van de Divosa Benchmark. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat coaching naar werk of participatie het meest geregistreerd wordt (meer dan 60.000 lopende voorzieningen en personen), en daarna loonkostensubsidie (ruim 36.000).

Type voorziening	Maandsgemiddelde aantal lopende voorzieningen 2024	Maandsgemiddelde aantal personen met lopende voorziening 2024
Financiële compensatie		
Loonkostensubsidie (Participatiewet)	37.091	36.438
Forfaitaire loonkostensubsidie	2.787	2.763
Tijdelijke loonkostensubsidie	498	494
Werkplekken		
WIW/ID-baan	208	208
Beschut werk	8.573	8.425
Participatieplaats	3.104	3.068
Proefplaatsing t.b.v. loonwaardebepaling	494	487
Overige werkplekken	12.892	12.463
Ondersteuning op de werkplek		
Jobcoach/begeleiding op de werkplek	20.405	19.339
Werkplekaanpassing	22	22
Voorziening naar werk of naar participatie		
Coaching naar werk of naar participatie	68.362	63.399
Training/cursus/opleiding	24.966	23.019
Vrijwilligerswerk	18.436	17.918
Overige sociale activering	20.471	19.060
Faciliterende voorziening		
Vervoersvoorziening	13.891	13.143
Overige faciliterende voorziening	4.895	4.586
Anders		
Uitbesteed én onbekend	828	770
Niet nader in te delen	2.487	2.387
Totaal re-integratie-/participatievoorziening	**240.408**	**174.563**

Tabel 5. Aantal SRG-voorzieningen naar type, en aantal personen met een SRG-voorziening, maandgemiddelde lopende voorzieningen over het jaar 2024. Bron: CBS Statline.

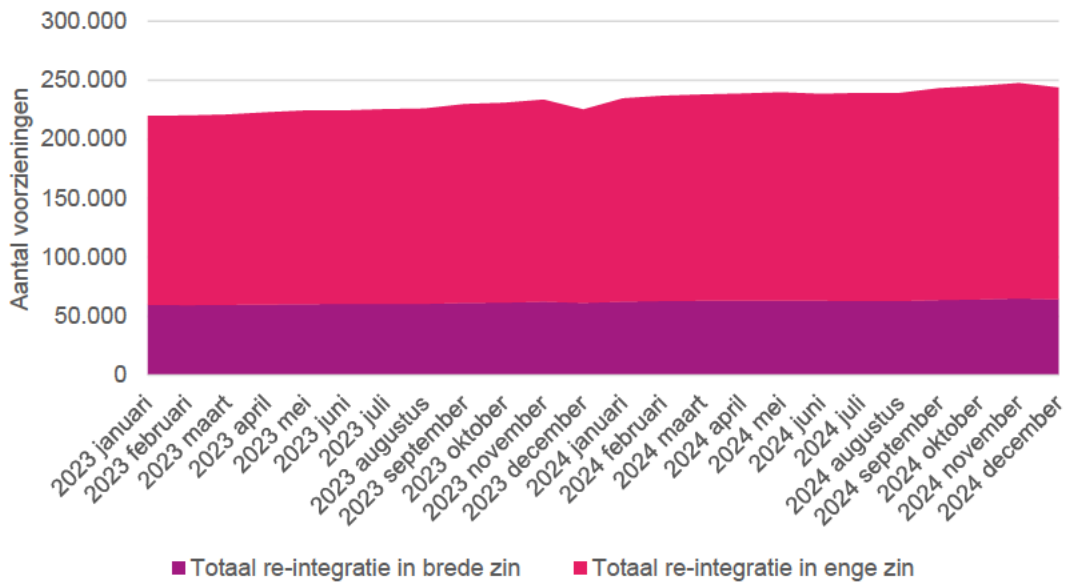
Het komt niet vaak voor dat iemand bijvoorbeeld twee SRG-geregistreerde cursussen tegelijk volgt. Dat zien we aan het feit dat het aantal voorzieningen maar beperkt hoger is dan het aantal personen met deze voorziening. Wel komt het voor dat mensen twee verschillende typen voorzieningen tegelijk aangeboden

[28] Volgens het SCP (2023, Brede blik op bijstand) ontving 39,2% van de bijstandsgerechtigden in 2019 re-integratieondersteuning. Dit percentage is aanzienlijk hoger dan het aantal lopende voorzieningen voor bijstandsontvangers (112.000, ofwel 28% van het bijstandsbestand). Het verschil komt doordat voorzieningen gedurende het jaar worden opgestart en beëindigd.

krijgen. Gemiddeld kreeg een persoon namelijk ongeveer 1,4 SRG-voorziening tegelijk (totaal aantal voorzieningen gedeeld door aantal personen met een voorziening). Een veelvoorkomend voorbeeld uit de interviews is een combinatie tussen loonkostensubsidie en jobcoaching.

6.2.2 *Sinds 2023 neemt het aantal ingezette re-integratievoorzieningen toe, met name voor het doel re-integratie in enge zin*

Het aantal lopende SRG-voorzieningen is tussen 2023 en 2024 gegroeid, van 220.000 richting 250.000. Ter vergelijking: het aantal bijstandsontvangers veranderde in diezelfde periode beperkt. De stijging wordt met name gedreven door een toename van de inzet van voorzieningen voor re-integratie in enge zin (stijging van 11% tussen januari 2023 en december 2024). Zo steeg bijvoorbeeld de inzet van (forfaitaire) loonkostensubsidie[29], en daarmee samenhangend ook beschut werk, jobcoaching en coaching naar werk.



Figuur 18. Landelijk aantal lopende voorzieningen naar doel: re-integratie in enge zin ("re-integratie") en re-integratie in brede zin ("participatie"). Bron: Berekeningen Significant APE op cijfers uit CBS-SRG.

Het aantal voorzieningen voor re-integratie in brede zin stijgt minder snel dan die voor re-integratie in enge zin (+8% in twee jaar tijd). Er werd al een hoger aantal voorzieningen ingezet voor re-integratie in enge zin dan brede zin, en dat verschil is in de afgelopen twee jaar dus verder opgelopen. Vanwege verbeteringen in de SRG-registratie in afgelopen jaren is het niet goed mogelijk om een langjarige trend te schetsen.[30]

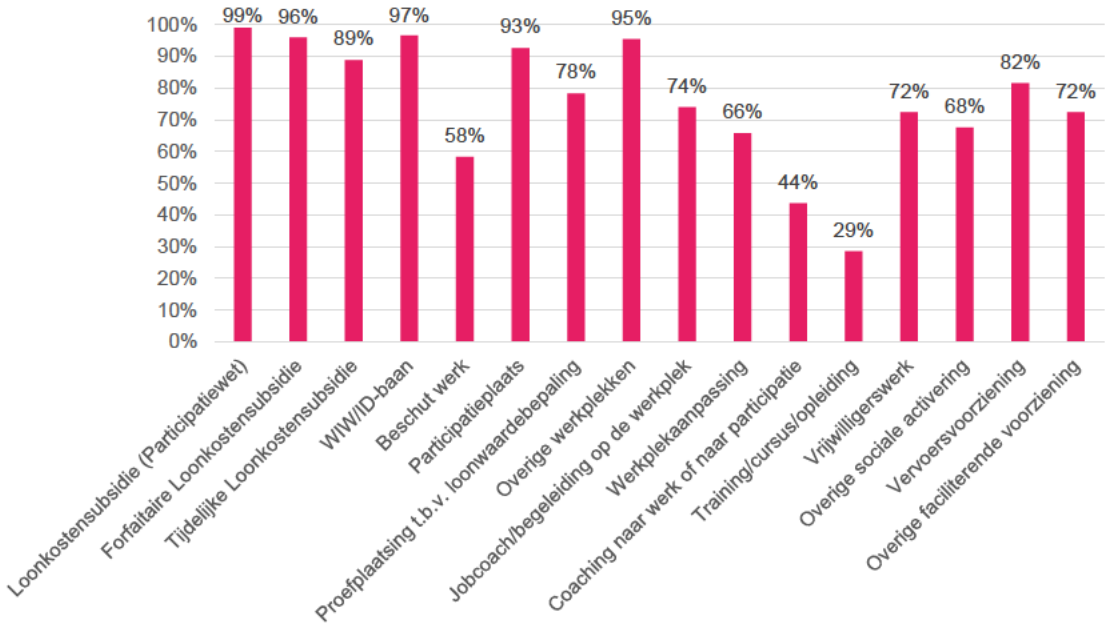
De cijfers suggereren dat gemeenten voornamelijk (extra) inzetten op re-integratie in enge zin, ondanks hun beleidsintenties om meer in te zetten op re-integratie in brede zin. Dit spoort met de verdeling van budgetten over de doelgroepen die we in het vorige hoofdstuk zagen. Een andere mogelijke verklaring is

[29] Momenteel loopt er een onderzoek naar de (groeiende) inzet van gemeenten op loonkostensubsidie. Een van de factoren is dat de Rijksfinanciering van loonkostensubsidies sinds 2022 ruimhartiger is.
[30] De indeling van de voorzieningen naar doelstelling wordt pas sinds 2024 integraal gepubliceerd door CBS. In de jaren daarvoor waren enkel cijfers naar doelstelling beschikbaar voor nieuw gestarte voorzieningen. Wij hebben ervoor gekozen om in de figuur de verdeling naar doelstelling per voorziening constant te houden op de waarde van ultimo 2024, zie figuur 19.

dat de inzet op re-integratie in brede zin minder goed bijgehouden wordt. Ten eerste worden aan deze voorzieningen minder vaak financiële gevolgen gekoppeld, in tegenstelling tot bijvoorbeeld loonkostensubsidie. Ten tweede is re-integratie in brede zin vaker intern bij de gemeente belegd, wat kan samenhangen met een minder goede registratie. Voorts hangt dit ook samen met de aard van de voorzieningen. Is er bijvoorbeeld sprake van een "regulier gesprek" van de inwoner met de klantmanager (volgens CBS géén voorziening) of betreft het coaching naar maatschappelijke participatie (volgens CBS wél een voorziening).

6.2.3 *Gemeenten verschillen naar doelstelling per voorziening*

In figuur 19 is voor geheel Nederland te zien voor welke doelstelling de voorzieningen in de SRG worden ingezet. Zo wordt vrijwel 100% van de loonkostensubsidies ingezet voor re-integratie in enge zin, terwijl de "overige sociale activering" in 2022 voor 29% werd ingezet voor de doelstelling re-integratie in enge zin, en dus 71% voor re-integratie in brede zin. De doelstelling per voorziening verschilt echter per gemeente, zoals we zien in tabel 6.



Figuur 19. Doel van de landelijke inzet van voorzieningen (ultimo 2024). Meetwijze: aandeel van de voorzieningen dat wordt ingezet voor de doelstelling re-integratie in enge zin ("re-integratie"). Restant: aandeel van de voorzieningen dat wordt ingezet voor de doelstelling re-integratie in brede zin ("participatie"). Bron: CBS-SRG.

Uit de tabel is te lezen dat er voorzieningen zijn die alle respondenten uit de vragenlijst (volledig) voor re-integratie in enge zin inzetten, zoals loonkostensubsidie en werkplekaanpassingen. Dit spoort ook met de aard van deze voorzieningen. Bij andere voorzieningen is er meer verschil tussen gemeenten. Zo zet 'slechts' 15% van de respondenten "vrijwilligerswerk" in met een focus op re-integratie in enge zin (minimaal 75% inzet op doelstelling re-integratie in enge zin). In 48% van de respondenten ligt daarentegen de focus op re-integratie in brede zin (minimaal 75% inzet op re-integratie in brede zin). Er zijn 9 respondenten die aangeven vrijwilligerswerk uitsluitend hiervoor in te zetten. 36% zet vrijwilligerswerk zowel in voor re-integratie in enge als re-integratie in brede zin. Ook bij de inzet van voorzieningen als "overige sociale activering" en "coaching' zien we relatief veel verschillen in de focus van respondenten.

	Gemiddeld aandeel re-integratie in enge zin	Focus op re-integratie in brede zin Maximaal 25% voorzieningen re-integratie in enge zin	Gemixte focus Tussen 25 en 75%	Focus op re-integratie in enge zin Minimaal 75% voorzieningen re-integratie in enge zin	Aantal respon-denten
Loonkostensubsidie (Participatiewet)	100%	0%	0%	100%	44
Forfaitaire loonkostensubsidie	100%	0%	0%	100%	42
WIW/ID-baan	100%	0%	0%	100%	31
Beschut werk	98%	2%	0%	98%	43
Participatieplaats	82%	13%	13%	73%	15
Proefplaatsing t.b.v. loonwaardebepaling	99%	0%	0%	100%	19
Overige werkplekken	94%	0%	6%	94%	31
Jobcoach/begeleiding op de werkplek	97%	3%	0%	98%	40
Coaching naar werk of naar participatie	79%	0%	36%	64%	33
Training/cursus/opleiding	85%	3%	19%	78%	37
Vrijwilligerswerk	32%	48%	36%	15%	33
Overige sociale activering	27%	63%	22%	15%	27
Vervoersvoorziening	79%	0%	32%	68%	25
Overige faciliterende voorziening	77%	11%	17%	72%	18

Tabel 6. Verschillen tussen gemeenten in het doel waarvoor verschillende SRG-voorzieningen worden ingezet. Bron: vragenlijst (n=44. Het aantal respondenten varieert per voorziening (laatste kolom), doordat sommige gemeenten bijvoorbeeld geen participatieplaatsen aanbieden of doordat gemeenten de betreffende vraag open hebben gelaten).

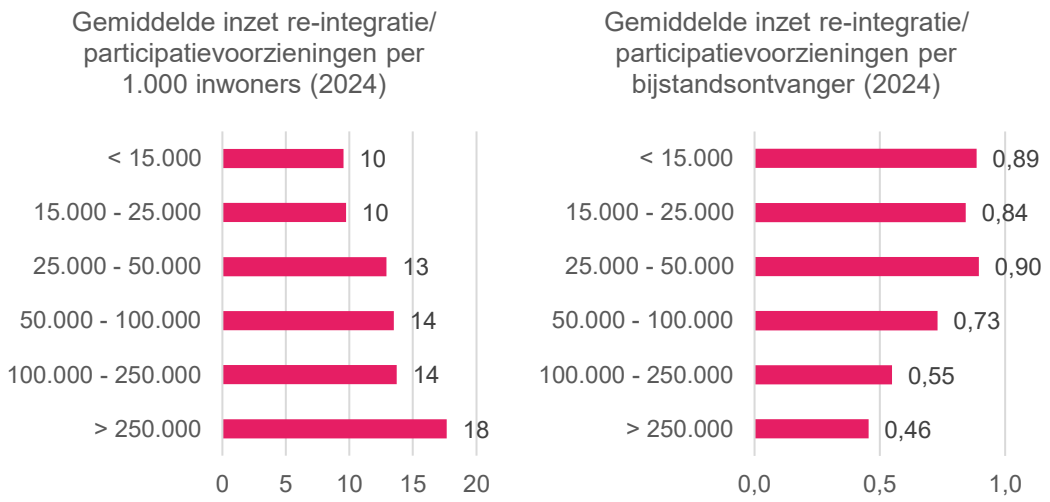
De gemiddelden in de tabel komen niet altijd overeen met de gemiddelden volgens de CBS-statistieken (figuur 19). Zo zien we bij de Participatieplaatsen dat het aandeel met doelstelling re-integratie in enge zin volgens gemeenten gemiddeld hoger ligt (82%) dan in de SRG (58%), net als bij de trainingen/cursussen (85% versus 66%). Bij het aandeel vrijwilligerswerk ligt dit juist andersom (32% om 44%). De verschillen komen waarschijnlijk doordat gemeenten de inzet op SRG-voorzieningen cijfermatig niet direct scherp voor ogen hebben; zij ronden de percentages opvallend vaak af op hele procentpunten of zelfs op vijftallen. Ook is er grijs gebied en overlap tussen de twee doelen.

6.2.4 *Kleinere gemeenten registreren relatief meer inzet op voorzieningen per bijstandsontvanger*

Net als bij de iv3-analyse, hebben we de inzet op SRG-voorzieningen per gemeentegrootte geanalyseerd, door zowel te kijken naar het geregistreerde aantal voorzieningen per inwoner als het aantal per bijstandsontvanger. Op deze manier maken we gemeenten met verschillende omvang beter vergelijkbaar. De resultaten zijn te zien in figuur 20. Er is variatie in de inzet per gemeente (met name onder kleinere gemeenten), maar we zullen met name de gemiddelden (per grootteklasse) bespreken.

Gemeenten tot maximaal 50.000 inwoners registreren gemiddeld relatief veel SRG-voorzieningen per bijstandsontvanger, maar dit gemiddelde neemt geleidelijk af bij gemeenten met meer inwoners. Waar in gemeenten met een inwoneraantal tussen de 25.000 en 50.000 gemiddeld 0,9 voorziening wordt geregistreerd per bijstandsontvanger, is dat bij gemeenten met een inwoneraantal tussen de 100.000 en

250.000 nog maar 0,55 voorziening. Bij gemeenten met meer dan 250.000 inwoners is de gemiddelde inzet verder gedaald naar 0,46 per bijstandsontvanger. Wel zetten grotere gemeenten meer in per inwoner. Dit heeft te maken met het relatief hoge aantal bijstandsontvangers in grote gemeenten.[31]



Figuur 20. Gemiddelde inzet op re-integratie- en participatievoorzieningen in 2024 (september) naar gemeentegrootte. Bron totaal aantal voorzieningen: CBS-SRG. Noemer: aantal inwoners of aantal ontvangers van bijstandsuitkeringen januari 2024 (CBS).

Dit is een opvallend patroon dat niet direct past bij de analyse van de budgettaire inzet (figuur 7). Daar signaleerden we namelijk dat de inzet in euro's per inwoner en bijstandsontvanger *stijgt* in gemeentegrootte. We hebben geen sluitende verklaring voor deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid, maar hieronder noemen we enkele mogelijke hypothesen, die we niet nader hebben getoetst (naast die genoemd rond figuur 7):

i. Grote gemeenten hebben minder zicht op de SRG-registratie, omdat zij processen meer scheiden dan kleinere gemeenten. Hierdoor kan er meer sprake zijn van onderregistratie in de SRG met name in grotere gemeenten;
ii. Grotere gemeenten hebben een ingewikkelder te begeleiden bijstandsbestand, waardoor inzet op voorzieningen naar werk minder vaak aan de orde zijn;
iii. Het kan ook zo zijn dat grote gemeenten daadwerkelijk hogere kosten maken per SRG-voorziening.

6.3 Inzet van voorzieningen verschilt per doelgroep

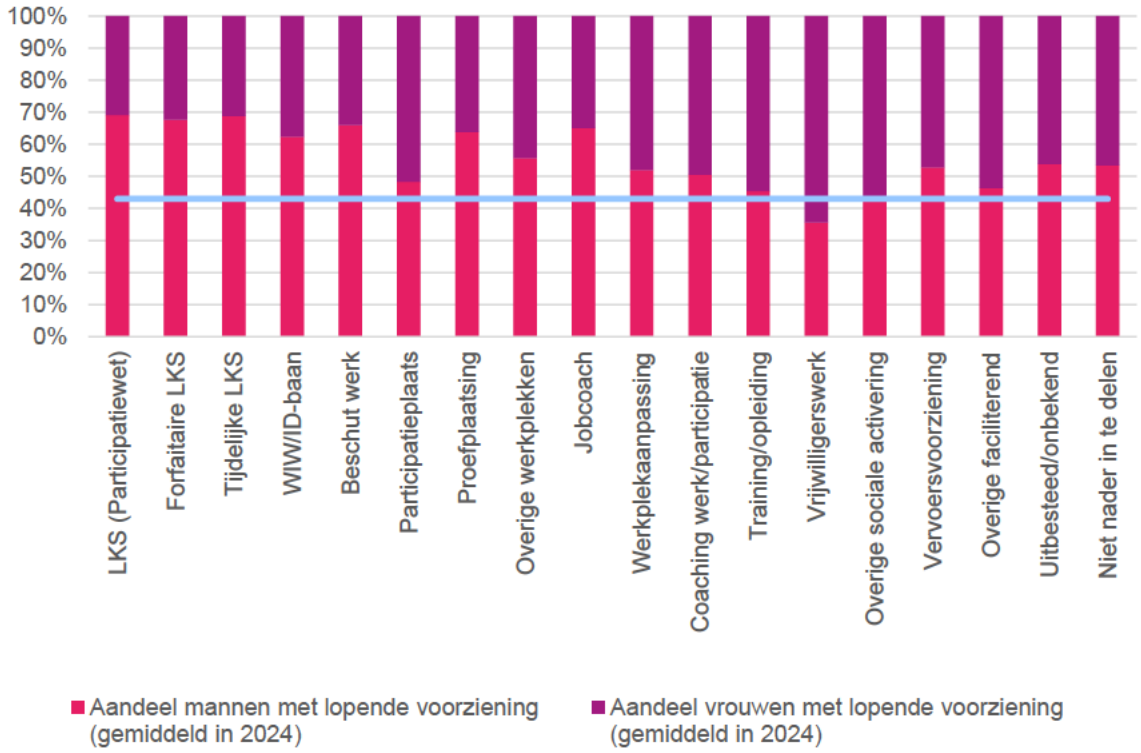
In deze paragraaf zoomen we verder in op doelgroepen die (al dan niet) een voorziening ontvangen.

[31] Het CBS heeft geen openbare gegevens per gemeente van het aantal SRG-ontvangers zonder bijstandsuitkering. We kunnen wel indirect corrigeren voor het feit dat gemeenten ook SRG-voorzieningen inzetten voor niet-uitkeringsgerechtigden, door te kijken naar het aantal SRG-voorzieningen gedeeld door het aantal bijstandsontvangers plus LKS-ontvangers. Bij die rekensom blijft het verschillenpatroon tussen gemeenten staan, hoewel iets genuanceerder.

6.3.1 *Mannen ontvangen vaker ondersteuning voor re-integratie in enge zin, vrouwen vaker voor re-integratie in brede zin*

In figuur 21 zien we dat mannen bovengemiddeld vaak een re-integratievoorziening krijgen vergeleken met vrouwen. Terwijl het aandeel mannen in de bijstand 43% is[32], gaat zo'n 70% van de loonkostensubsidies naar een man. Dezelfde verhouding zien we ook bij andere voorzieningen met als doel re-integratie in enge zin, zoals jobcoaching en beschut werk. Vrouwen zijn juist oververtegenwoordigd bij de inzet van vrijwilligerswerk, een voorziening die typisch wordt ingezet voor re-integratie in brede zin. Dit is echter de enige voorziening die vrouwen vaker krijgen dan op basis van hun aandeel in de bijstand kan worden verwacht. De verhouding bij 'overige sociale activering' is ongeveer in balans met het bijstandsaandeel.

Professionals uit de praktijk herkennen dit beeld. We noemen een aantal verklaringen die enkele gesprekspartners noemden. Rondom re-integratie werkt het 'klassieke beeld' nog door, namelijk dat mannen betaald werken en vrouwen zorgen, zeker als er kinderen zijn die ook opgevangen moeten worden. Deze traditionele rolverdeling komt onder bijstandsontvangers vaker voor dan bijvoorbeeld onder hogeropgeleide tweeverdieners. Daarnaast werd opgemerkt dat het beschikbare werkaanbod - vaak laaggeschoolde functies - eerder aansluit bij de interesses of mogelijkheden van mannen. Dit betreft niet alleen fysiek werk, maar ook beveiligingswerk of technisch ondersteunend werk. Vanuit dit beeld wordt gesteld dat mannen vaker "kansrijk" zijn om in te investeren. Tot slot werd genoemd dat statushouders vaker man zijn dan vrouw. Statushouders zijn doorgaans kansrijke personen om te begeleiden naar werk (zie hoofdstuk 5). Deze verklaringen zijn evenwel niet breed getoetst.



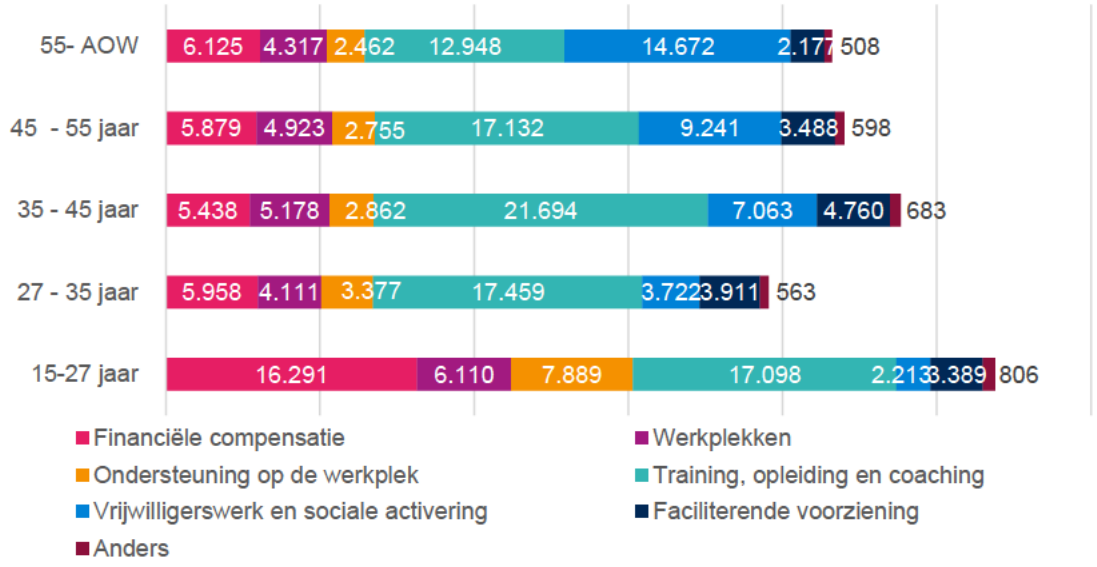
Figuur 21. Personen met een lopende voorziening, verschil tussen mannen en vrouwen. De blauwe lijn geeft het aandeel mannen in de bijstand aan. Bron: CBS Statline, maandgemiddelde 2024.

[32] De verdeling van de geslagen onder niet-uitkeringsgerechtigden met een SRG-voorziening hebben we niet onderzocht.

6.3.2 *Veel inzet op jongeren, voor oudere mensen wordt vaker vrijwilligerswerk of sociale activering ingezet*

Voor jongeren wordt substantieel vaker re-integratie in enge zin ingezet dan voor de andere leeftijdscategorieën. Dit geldt zowel in absolute als in relatieve zin. Dit valt te zien aan de veel grotere aantallen financiële compensatievoorzieningen (zoals loonkostensubsidie) en ook de grote hoeveelheid werkplekken onder de groep 15 tot 27-jarigen. Deze werkplekken betreffen met name beschut werkplaatsen. Voor oudere werknemers was vroeger namelijk de Wsw beschikbaar; die is hier niet meegeteld.[33] Ook jobcoaching ("ondersteuning op de werkplek") werd onder jongeren veel vaker ingezet dan onder andere groepen. Het aantal jongeren tot 27 jaar met een SRG-voorziening was in 2024 ongeveer net zo groot als het aantal personen in die leeftijd met een bijstandsuitkering. Dat wil overigens niet zeggen dat *iedereen* van die leeftijdsgroep een voorziening krijgt. Immers worden beschut werk en loonkostensubsidie vaak ingezet voor mensen die (mede hierdoor) geen recht (meer) hebben op een bijstandsuitkering (zie volgende paragraaf).

Verder valt op dat hoe ouder de persoon is, hoe meer wordt ingezet op vrijwilligerswerk en sociale activering. Vooral bij de 55-plussers zijn dit belangrijke voorzieningen. Voor deze ouderen wordt veel minder vaak ingezet op training en cursussen, en ook vervoersvoorzieningen worden zichtbaar minder ingezet. Ook de totale hoeveelheid SRG-voorzieningen is voor oudere mensen aanzienlijk lager dan hun aandeel in het bijstandsbestand zou doen vermoeden. Ter vergelijking: waar de verhouding tussen aantal SRG-voorzieningen en aantal personen met een bijstandsuitkering voor jongeren ongeveer 1 is, is dat voor 45-plussers 'slechts' 0,3. 27- tot 45-jarigen zitten daartussen met een verhouding van bijna 0,5. Dit beeld is een bevestiging van de beleidskeuzes en inzet op doelgroepen die we in het vorige hoofdstuk zagen.



Figuur 22. Personen met lopende SRG-voorzieningen naar leeftijd en hoofdcategorie voorziening. Bron: CBS Statline, maandgemiddelde 2024. Hier hebben we omwille van het overzicht de hoofdcategorie "voorzieningen naar werk of naar participatie" gescheiden in de subgroepen "training en coaching" en "vrijwilligerswerk en sociale activering", zie tabel 5 voor de indeling.

[33] In 2024 waren er nog ruim 60.000 mensen met een Wsw-indicatie onder de aow-leeftijd, zie https://open.overheid.nl/documenten/24700979-252d-4e10-a1c3-232231f97e3f/file.

6.3.3 *Meer inzet op mensen die kort in de bijstand zitten, ook veel voorzieningen voor mensen die aan het werk zijn (zonder uitkering)*

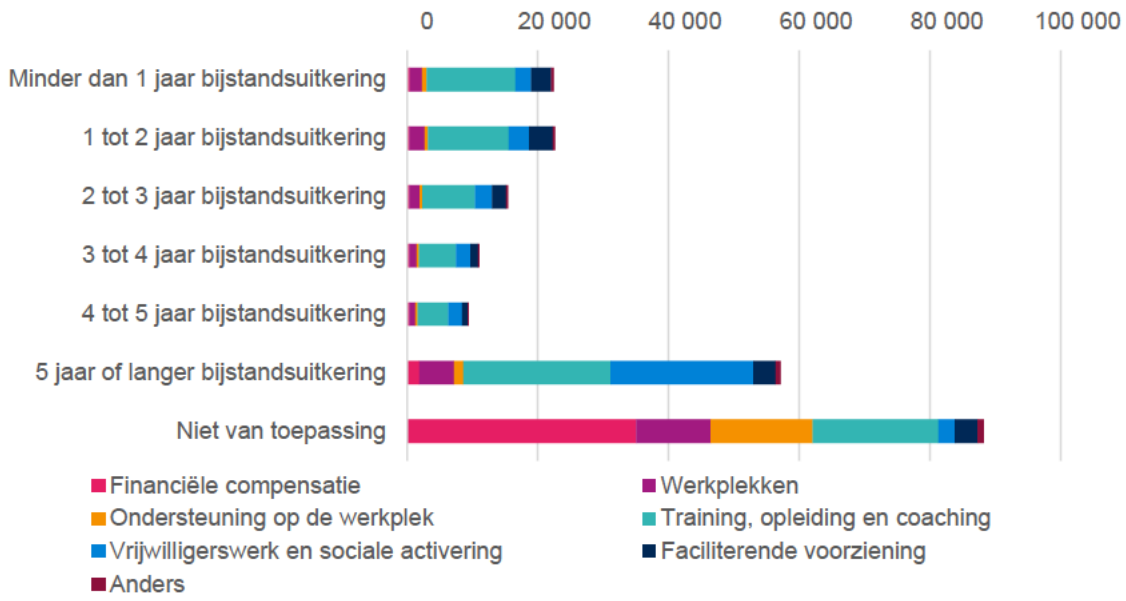
In het vorige hoofdstuk gaven gemeenten aan dat zij hun inzet sterk focussen op mensen die kortdurend in de bijstand zitten. Dit blijkt ook enigszins uit de SRG-cijfers (tabel 7). Te zien is dat 16% van de mensen in de bijstand minder dan 1 jaar in de bijstand zit. Ook 16% van de personen met een SRG-voorziening (in de bijstand) valt onder deze groep. Dat wil zeggen dat zij niet bovengemiddeld veel of weinig voorzieningen krijgen. Dit lijkt tegenstrijdig met het vorige hoofdstuk, maar er is een verklaring voor het verschil. Een deel van de mensen in deze groep kan namelijk ook zonder (geregistreerde) ondersteuning van de gemeente aan werk komen. Dat geldt minder voor de groep tot maximaal 2 of 3 jaar in de bijstand. Mede daarom ontvangt deze groep naar verhouding 23% meer voorzieningen dan op basis van het populatieaandeel te verwachten is (verhoudingscijfer 1,23 in de tabel). De groep langdurig bijstandsontvangers ontvangt daarentegen 12% minder voorzieningen dan op basis van het populatieaandeel mag worden verwacht (0,88).

	Verdeling van de SRG-voorzieningen naar doelgroep	Aandeel in de bijstandspopulatie naar doelgroep	Verhouding voorzieningen versus populatie
Minder dan 1 jaar bijstandsuitkering	16%	16%	0,98
1 tot 2 jaar bijstandsuitkering	16%	13%	1,23
2 tot 3 jaar bijstandsuitkering	11%	9%	1,19
3 tot 4 jaar bijstandsuitkering	8%	7%	1,13
4 tot 5 jaar bijstandsuitkering	7%	6%	1,11
5 jaar of langer bijstandsuitkering	43%	49%	0,88
Totaal personen met bijstandsuitkering	**100%**	**100%**	**1**

Tabel 7. Personen met een SRG-voorziening naar duur in de bijstand versus aandeel in het aantal personen met een bijstandsuitkering. Bron: CBS Dashboard SRG en CBS Statline, maand- en kwartaalgemiddelden 2024.

Naast het aantal verandert ook het *type* voorzieningen dat gemeenten inzetten voor de mensen als zij langer in de bijstand verkeren. Dit blijkt duidelijk uit onderstaande figuur. De inzet van vrijwilligerswerk en sociale activering is vooral dominant onder personen die langer dan 5 jaar in de bijstand zitten. Het aantal voorzieningen is veel groter dan de andere bijstandsgroepen, omdat het grootste deel al langer dan vijf jaar in de bijstand zit (zie tabel 7).

Wat nog duidelijker opvalt, is dat veel personen met een geregistreerde re-integratievoorziening geen bijstandsuitkering hebben (36% van het totaal). Dit betreft de mensen met loonkostensubsidies, werkplekken en ondersteuning op de werkplek. Mensen stromen immers regelmatig uit de bijstand (of stromen niet in) omdat ze deze ondersteuning naar werk krijgen. Er zijn evenwel ook mensen die in de bijstand blijven, hoewel voor hen loonkostensubsidie en/of een werkplek beschikbaar is gesteld.



Figuur 23. Personen met SRG-voorzieningen naar duur in de bijstand. Bron: CBS Statline, kwartaalgemiddelde 2024. Hier hebben we omwille van het overzicht de hoofdcategorie "voorzieningen naar werk of naar participatie" gescheiden in de subgroepen "training en coaching" en "vrijwilligerswerk en sociale activering".

6.3.4 *De meeste re-integratievoorzieningen worden kortdurend ingezet, voorzieningen meer gericht op re-integratie in brede zin worden vaak voor een langere periode ingezet*

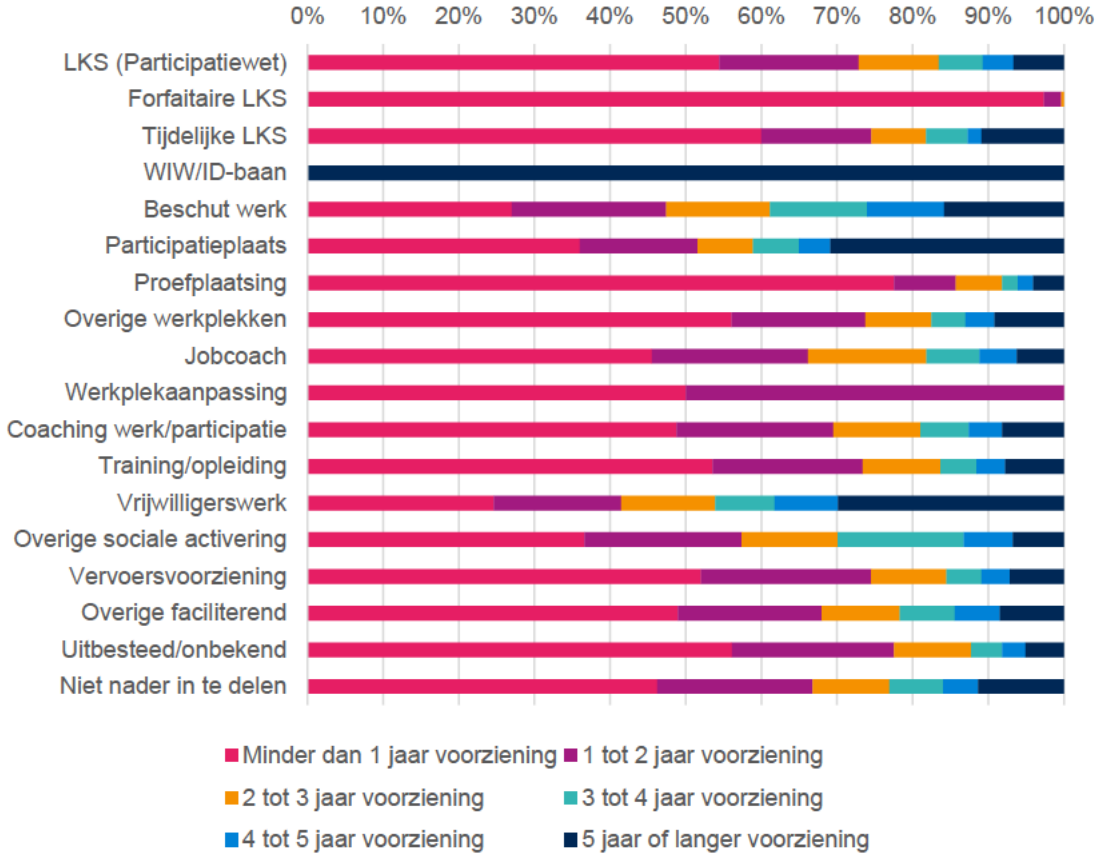
De duur van ingezette re-integratievoorzieningen verschilt, maar het merendeel van de voorzieningen wordt voor een relatief korte periode ingezet. Dit is te zien in onderstaande figuur. Voorzieningen als loonkostensubsidie lijken in het overgrote deel van de gevallen voor minder dan een jaar ingezet te worden, zeker als het gaat om forfaitaire loonkostensubsidie. Hier is echter soms sprake van een administratieve beëindiging en herstart waardoor de duur van deze voorzieningen kunstmatig lager ligt. Ook voorzieningen als proefplaatsingen, jobcoaching en werkplekaanpassingen worden voor een relatief korte periode ingezet. Dit heeft met de aard van de voorzieningen te maken. Deze voorzieningen worden vaak als opstap naar betaald werk gezien en daarom is de looptijd meestal korter. Dit hangt af van de problematiek van de doelgroep en de afstand tot de arbeidsmarkt. De inzet van loonkostensubsidie is voor sommige personen bijvoorbeeld wel structureel, alleen zien we in het hoge aandeel "minder dan 1 jaar" ook terug dat zij regelmatig hun baan verliezen en terugkeren in de bijstand.[34]

Beschut werk wordt daarentegen vaker voor een langere periode ingezet. Dit duidt erop dat deze voorziening vaker wordt ingezet voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en die langdurige begeleiding nodig hebben. Bovendien willen gemeenten beschut werkers een vast contract aanbieden als dat mogelijk is, omdat dit bijdraagt aan hun zelfredzaamheid en bestaanszekerheid.

Voorzieningen als vrijwilligerswerk, sociale activering en participatieplaatsen (werk met behoud van de uitkering) worden vaak voor een lange periode ingezet. Voor meer dan een kwart van deze voorzieningen is de looptijd vier jaar of langer. Dit hangt samen met het feit dat voor een deel van de bijstandspopulatie een participatieplaats of vrijwilligerswerk het hoogst haalbare is, waardoor zij hier structureel gebruik van

[34] Zie bijvoorbeeld https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/aanvullende-statistische-diensten/2024/srg-i-cohortonderzoek-personen-met-loonkostensubsidie/samenvatting-en-conclusie.

maken. Bovendien is een participatieplaats in sommige gemeenten niet meer beschikbaar voor nieuwe instroom, net als de voormalige WiW/ID-banen. Hierom is het aandeel langlopende voorzieningen bij deze voorzieningen groter.



Figuur 24. Personen met een lopende voorziening, naar duur lopende voorziening. Bron: CBS Statline, maandgemiddelde 2024.

6.4 Verschillen tussen gemeenten in de inzet van instrumenten

Professionals in de uitvoering antwoorden eenduidig als wij hen vragen naar wanneer zij welk instrument inzetten. Zij geven aan te "doen wat nodig is" om de inwoners een passend ondersteuningsaanbod te geven. De ondersteuning is steeds maatwerk, passend bij de doelgroepstrategie van de gemeente. In de interviews valt op dat de instrumentkeuze van professionals vaak niet gebaseerd is op een analyse van de effectiviteit van deze instrumenten. Dit blijkt ook niet eenvoudig te onderzoeken.[35] "Doen wat nodig is" volgt dus vaak uit de inschatting van de professional zelf, waarbij uitvoeringsorganisaties wel borgen dat de inzet van instrumenten niet te sterk afhangt van de professional. Hiervoor stellen sommige gemeenten bewust kwaliteitsmedewerkers of coördinatoren aan.

Voor inwoners die direct werkfit zijn, is het aanbod van gemeenten niet heel verschillend. Voor deze inwoners organiseren gemeenten bijvoorbeeld speeddates met werkgevers of zetten zij sollicitatietrainingen in. Op korte termijn kunnen deze mensen dan vaak (al dan niet via een proefplaatsing

[35] Zie bijvoorbeeld Nieuws | Op weg naar passend werk? Een onderzoek naar gebruik van en ervaringen met het Instrumentenhuis Werk. | Onderzoek010 en https://www.berenschot.nl/nieuws/haagse-re-integratieaanpak-effectiever.

en/of met loonkostensubsidie) aan de slag. Het verschilt uiteraard wel per regio welk type werkgevers en banen beschikbaar zijn, en daarmee samenhangend hoe de gemeente de werkgevers benadert.

Voor doelgroepen met grotere afstand tot de arbeidsmarkt is er aanzienlijk meer variatie tussen gemeenten. Het beschikbare ondersteuningsaanbod kan dusdanig verschillen per gemeente, dat het niet zomaar mogelijk is hier een landelijk beeld van te geven. In hoofdstuk 8 geven we een indicatie van deze verschillen, door te kijken wat gemeenten voor wie inzetten op casusniveau.

7 Kosten van jobcoaches en klantmanagers

Salariskosten zijn de grootste kostenpost voor re-integratie, zo bleek al in hoofdstuk 4. In dit hoofdstuk beschrijven we twee functies die veel voorkomen bij gemeenten en die een belangrijke rol spelen in hun re-integratiedienstverlening: de jobcoach en de klantmanager. We vroegen twaalf organisaties een inschatting te maken van de kosten van deze twee functies met behulp van een invulformat.

In paragrafen 7.1 en 7.2 gaan we in op de taken en kosten van de jobcoach. Paragrafen 7.3 en 7.4 behandelen de rol en kostprijs van de klantmanager. In bijlage B staan aanvullende grafieken ter verduidelijking van de resultaten.

7.1 Taken van een jobcoach

7.1.1 De jobcoach begeleid mensen naar (passend/duurzaam) werk

De jobcoach neemt een belangrijke rol in binnen de gemeentelijke re-integratiedienstverlening. Gemeenten zetten jobcoaches in om mensen met een korte tot middellange afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden naar passend en duurzaam werk. De begeleiding is onder meer gericht op het versterken van werknemersvaardigheden en het bevorderen van de zelfstandigheid van de inwoner. Op basis van de kostenformats die gemeenten hebben ingevuld, komen de volgende taken naar voren als belangrijk:

a. Matching en plaatsing van kandidaten;
b. Ondersteunen van werkgevers in het begeleiden van de kandidaat;
c. Opstellen van traject- of coachingsplannen;
d. Begeleiding op de werkvloer door onder meer het versterken van werknemersvaardigheden, en het bevorderen van zelfstandigheid;
e. In kaart brengen van werknemersvaardigheden, competenties en belastbaarheid, eventueel met behulp van diagnostische testen;
f. Contacten onderhouden met werkgevers en het zoeken naar passende werkplekken voor de inwoner.

Naast het begeleiden naar werk kan de jobcoach ook verantwoordelijk zijn voor het bieden van ondersteuning bij het behouden van werk. In sommige gevallen voert de jobcoach ook aanvullende taken uit, zoals het uitvoeren van loonwaardemetingen en het beheren van contracten rondom loonkostensubsidie en detacheringen.

Van de twaalf gemeenten die het kostenformat invulden, geven vijf aan jobcoaching volledig of gedeeltelijk in te kopen bij een externe partij. Andere gemeenten kiezen ervoor om jobcoaching intern te organiseren. De keuze tussen intern en extern is vaak een afweging tussen kosten, kwaliteit, flexibiliteit en sturingsmogelijkheden. Er zijn ook gemeenten die zowel interne als externe jobcoaches hebben.

Door jobcoaching intern te organiseren houden gemeenten meer regie, kan er sneller worden geschakeld en kan de gemeente meer sturen op maatwerk. Ook zijn de lijnen met de klanten korter, waardoor signalen sneller worden opgevangen. Voor sommige gemeenten is interne jobcoaching goedkoper dan uitbesteden, en geeft het meer grip op de inzet van middelen en personeel. Externe jobcoaching wordt vaak gekozen vanwege schaalvoordelen of omdat de externe partij specialistische kennis heeft.

Gemeenten kiezen soms om de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt door een externe, gespecialiseerde partij te laten begeleiden. Dit vraagt wel om goed contractmanagement en monitoring.

7.1.2 *De doelgroepen die een jobcoach begeleidt kunnen verschillen tussen gemeenten en binnen gemeenten*

De doelgroep waarop een jobcoach zich richt kan verschillen per gemeente. In sommige, met name grotere gemeenten is de jobcoach aangesteld voor het begeleiden van een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld de mensen in het doelgroepenregister of beschut werk. In deze gemeenten kan de rol van de jobcoach gecombineerd zijn met die van de klantregisseur. Dit hangt samen met de omvang van deze groepen en het feit dat zij vaak een andere, meer intensieve begeleiding nodig hebben dan reguliere bijstandsontvangers. Deze doelgroep kan bijvoorbeeld extra ondersteuning nodig hebben bij het ontwikkelen van werknemersvaardigheden. In andere gemeenten is de doelgroep minder nauw gespecificeerd en richt de jobcoach zich op de gehele populatie die naar werk is te begeleiden. Ook in die gemeenten wordt aangegeven dat de werkzaamheden van een jobcoach soms gelijk zijn aan die van een klantmanager, en dat daartussen geen onderscheid wordt gemaakt.

Beperkte registratiekwaliteit kan resultaten beïnvloeden

Zoals in eerdere hoofdstukken aangegeven, varieert de kwaliteit van de registratie over de inzet en kosten van re-integratie-instrumenten sterk tussen gemeenten. Dit heeft ook invloed op de interpretatie van de gepresenteerde resultaten in dit hoofdstuk.

Op basis van de vragenlijst onder 44 gemeenten blijkt dat ruim de helft van de gemeenten enkel indicatief informatie kan aanleveren over de kostprijs van een jobcoach en/of klantmanager (op basis van aanvullende aannamen). Ongeveer een kwart van deze gemeenten geeft aan deze informatie niet beschikbaar te hebben of niet te kunnen produceren. Slechts een beperkt deel van de gemeenten kan deze gegevens relatief eenvoudig uit hun systemen halen.

Specifiek voor de inzet van jobcoaching gaf 16% van de gemeenten aan geen informatie te kunnen leveren. Voor de inzet van klantmanagers is dit aandeel iets hoger, namelijk 23%. In beide gevallen geeft ruim de helft van de gemeenten aan de informatie slechts via aanvullende aannames in te kunnen vullen.

Naast de vragenlijst hebben we een kostenuitvraag uitgezet onder 12 gemeenten. Alle 12 hebben het format ingevuld. Op basis van de ingevulde kostenformats zien wij dat niet alle informatie even goed door gemeenten is ingevuld. Soms ontbraken gegevens, soms zijn cijfers gebaseerd op schattingen. De verdere analyse in dit hoofdstuk is gebaseerd op deze 12 gemeenten.

7.2 Kosten van een jobcoach

7.2.1 *De kostprijs per jobcoach per fte per maand kent grote verschillen*

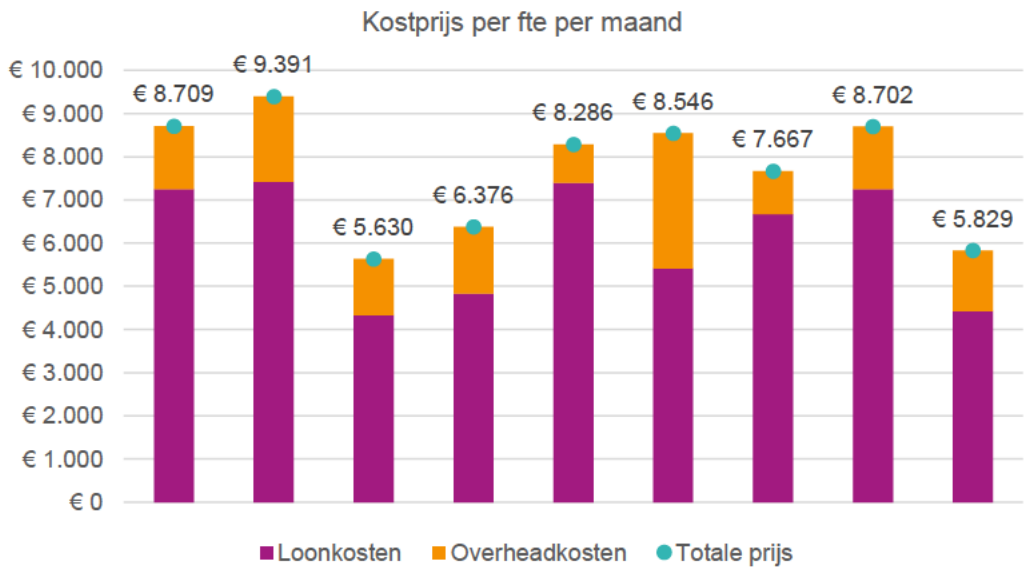
De kostprijs voor een jobcoach per fte per maand varieert aanzienlijk tussen gemeenten. Gemiddeld bedraagt deze kostprijs € 7.682, opgebouwd uit € 6.108 aan loonkosten[36] en €1.574 aan overhead (gemiddeld opslagpercentage van 26%). In onderstaande figuur zijn de kostprijzen van een jobcoach weergegeven, waarbij elke staaf een andere gemeente of andere jobcoach representeert. De hoogste

[36] De loonkosten zijn inclusief salaris, IKB (vakantiegeld, eindejaarsuitkering, overige toelagen), reiskostenvergoeding en sociale premies ten laste van werkgevers.

kostprijs per fte per maand ligt boven de € 9.300, terwijl de laagste kostprijs onder de € 6.000 ligt. In sommige gemeenten zijn de loonkosten per maand niet bekend, omdat jobcoaching wordt ingekocht via vaste uurtarieven bij externe partijen zoals sociaal ontwikkelbedrijven (P*Q-financiering). Deze zijn niet in onderstaande figuur weergegeven.

Het verschil in kostprijzen van jobcoaches per fte per maand kent meerdere oorzaken. Gemeenten die hun jobcoaching extern inkopen, hebben doorgaans een hogere kostprijs per fte per maand dan gemeenten die interne jobcoaches inzetten. Naast de inkoopvorm, speelt het takenpakket van de jobcoach een belangrijke rol. Wanneer een jobcoach deze functie combineert met als klantmanager, vallen de loonkosten vaak hoger uit. Ook aanvullende taken zoals loonwaardemeting of coaching op de werkvloer kunnen leiden tot hogere kosten. Gemeenten geven aan dat de loonkosten beperkt afhankelijk zijn van het *opleidingsniveau*, maar meer afhangen van de gehanteerde cao en inschaling (functiezwaarte). Op basis van de ingevulde formats blijkt dat de meeste jobcoaches hbo-opleidingsniveau hebben, met enkele uitzonderingen van jobcoaches met mbo-4-opleidingsniveau.

Naast verschillen in de hoogte van de loonkosten tussen gemeenten, zien we ook verschillen in het aandeel van de kostprijs van jobcoaches dat respondenten toeschrijven aan overhead.[37] Het aandeel overhead is gemiddeld 26% met uitschieters van 12% tot 58%. Er is geen uniforme werkwijze bij gemeenten om overheadkosten toe te delen aan deze functie. Bij gemeenten die jobcoaching hebben uitbesteed, hanteert de uitvoerende organisatie vaak een standaard overheadpercentage. Dit percentage dient als algemene bijdrage aan de totale overhead van de organisatie en is niet specifiek gekoppeld aan jobcoaching. Sommige gemeenten rekenen ook ondersteunende functies (zoals administratiemedewerkers en teamleiders) mee in de overheadkosten, omdat deze functies ondersteunend zijn aan de jobcoach. Vanwege de verschillen in toerekening van overhead, is de vergelijking zuiverder als enkel de loonkosten worden bekeken.



Figuur 25. Kostprijs jobcoach per fte per maand. Bron: uitvraag verdiepende studie (N jobcoach= 9; N gemeente = 7[38]).

[37] Onder overheadkosten verstaan we alle uitgaven die verband houden met de aansturing en ondersteuning van medewerkers in het primaire proces. Deze kosten kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op administratie, ICT en communicatie.

[38] Gemeenten hadden de mogelijkheid om voor meerdere jobcoaches kostprijzen in te vullen. Hierdoor kan het aantal ingevulde jobcoaches verschillen van het aantal deelnemende gemeenten.

7.2.2 *De caseload en intensiteit van de dienstverlening van een jobcoach verschilt per gemeente, doelgroep en functiepakket van de professional*

De caseload van een jobcoach varieert sterk tussen gemeenten en hangt nauw samen met het takenpakket. Uit onze uitvraag blijkt dat het aantal cliënten (inwoners met ondersteuning) per jobcoach-fte uiteenloopt van 15 tot 63, met een gemiddelde van 37 cliënten. Naast de grote spreiding tussen gemeenten, kunnen de caseloads binnen gemeenten ook sterk verschillen. Dit hangt vooral samen met de doelgroep waarop een jobcoach wordt ingezet. In sommige gemeenten begeleidt een jobcoach een gemengde caseload met uiteenlopende typen cliënten, terwijl andere gemeenten juist werken met gespecialiseerde jobcoaches voor specifieke doelgroepen, zoals mensen uit het doelgroepenregister of beschut werk. In sommige gevallen is de jobcoach verantwoordelijk voor een brede ondersteuning, waarbij naast ondersteuning richting werk ook begeleiding op andere levensgebieden plaatsvindt. Bij deze gemeenten ligt de caseload vaker lager dan in gemeenten waar de begeleiding zich beperkt tot gesprekken op de werkvloer.

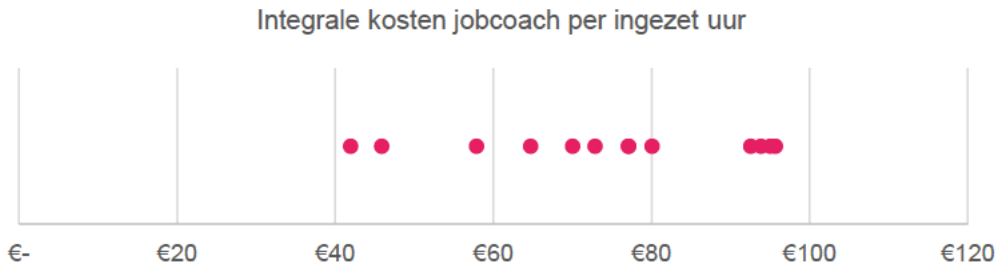
De caseload bepaalt voor een belangrijk deel ook de intensiteit van de dienstverlening. De intensiteit wordt gemeten als het aantal ingezette uren per maand per cliënt. Deze intensiteit is gebaseerd op het aantal contracturen per jaar, de duur van de werkweek, de productiviteit en de caseload. Gezien het feit dat de productiviteit van jobcoaches tussen gemeenten grotendeels gelijk is (aantal werkbare uren tussen de 70-80% van de cao-contracturen, gemiddeld 1.600 netto werkbare uren per jaar), zien we een vergelijkbare spreiding in intensiteit als bij de caseload. De gemiddelde intensiteit ligt net onder de 4 uur per maand: dat betekent dat een jobcoach gemiddeld bijna 1 uur per week aan jobcoaching per cliënt kan bieden. Echter zien wij verschillen tussen gemeenten en tussen jobcoaches. Er zijn gemeenten waarbij een cliënt gemiddeld dubbel zoveel begeleiding per maand ontvangt, echter zijn er ook gemeenten waar een cliënt maar 2 uur per maand ontvangt. Het gaat hierbij om een gemiddeld aantal uren ingezet per cliënt, ook binnen de gemeenten verschilt de ondersteuning nog per persoon.

De doelgroep die een jobcoach begeleidt en de invulling van deze begeleiding, beïnvloeden de intensiteit. Gemeenten die inzetten op intensieve en persoonlijke ondersteuning, bijvoorbeeld om de zelfstandigheid van cliënten te vergroten, rapporteren een hogere tijdsbesteding per cliënt. In andere gemeenten bestaat de begeleiding enkel uit een periodiek gesprek, wat minder tijd vergt. Dit laatste is niet per se goedkoper, omdat dan andere professionals een deel van de dienstverlening op zich nemen.

7.2.3 *Het inzetten van een jobcoach kost gemiddeld € 74 per uur*

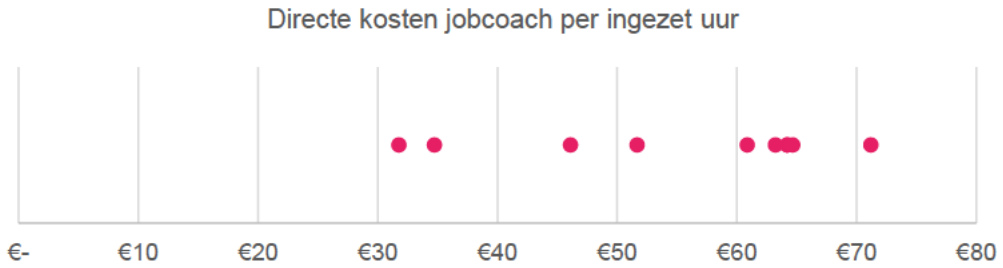
De kosten van de jobcoach per ingezet uur komen gemiddeld uit op € 74, met een spreiding van € 42 tot € 96 per uur (zie onderstaand figuur). De jobcoaches in het duurdere deel zijn veelal ingekochte jobcoaches waarvoor een vast all-in-uurtarief wordt gehanteerd. Ondanks de hogere uurprijs is het niet per se gegeven dat het inkopen van jobcoaching een ondoelmatige keuze is. Externe jobcoaches kunnen bijvoorbeeld worden ingeschakeld voor meer specialistische expertise. Aan de andere kant achten wij een integrale kostprijs van € 40 per uur aan de lage kant, zeker als we dit vergelijken met bijvoorbeeld de tarieven die UWV hanteert voor jobcoaching. UWV hanteert in 2025 een normbedrag van € 111 per uur (excl. btw) voor persoonlijke ondersteuning/jobcoaching[39]. De spreiding in het uurtarief is het resultaat van het verschil in salariskosten, overhead en productiviteit.

[39] Bron: wetten.nl - Regeling - Besluit Normbedragen Voorzieningen UWV 2025 - BWBR0050803



Figuur 26. Integrale kostprijs van een jobcoach per ingezet uur. Bron: uitvraag verdiepende studie (N jobcoach= 13; N gemeente = 10).

Als de overheadkosten buiten beschouwing worden gelaten en de kostprijs enkel gebaseerd is op de loonkosten (en productiviteit), ligt het gemiddelde per uur rond de € 55. De spreiding is echter van € 31 per uur tot € 71 per uur. Hierin zijn niet alle (externe) jobcoaches meegenomen, omdat sommige geen onderbouwing in kostencomponenten hebben aangeleverd.



Figuur 27. Directe kostprijs van een jobcoach per ingezet uur (excl. overheadkosten) Bron: uitvraag verdiepende studie (N jobcoach= 10; N gemeente = 8).

7.2.4 Een jobcoach wordt veelal ingezet voor een periode van een tot vier jaar, in verschillende intensiteitsniveaus

Het tarief voor een volledig jobcoachingstraject (van begin tot eind) hangt mede af van de duur van het traject. Deze verschilt sterk per persoon, en het gemiddelde blijkt voor veel gemeenten lastig op te geven. Enkele gemeenten hebben dit kunnen invullen op basis van aannames, waarbij de duur van een traject uiteenloopt van een jaar tot vier jaar. Sommige gemeenten noemen een trajectduur van 1,5 jaar, inclusief een periode zonder begeleiding van een halfjaar.

Ook verschilt het per gemeente of de jobcoach betrokken blijft nadat iemand is geplaatst in werk. In sommige gemeenten blijft de jobcoach nog zes maanden actief begeleiding bieden op de werkvloer, met als doel werkbehoud te vergoten. Voor jongeren is de periode van begeleiding na plaatsing soms langer. Daarnaast kiezen sommige gemeenten ervoor de trajecten niet altijd formeel af te sluiten, zodat iemand nog terug kan vallen op jobcoaching wanneer iemand daar nog behoefte aan blijft hebben.

7.3 Taken van een klantmanager

7.3.1 De klantmanager begeleidt mensen naar werk, opleiding of maatschappelijke participatie

Een klantmanager begeleidt en coacht mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of met een uitkering richting werk, opleiding of maatschappelijke participatie. Daarbij voert de klantmanager gesprekken, stelt een ontwikkel- of trajectenplan op, stelt deze gedurende het proces bij en bepaalt samen met de inwoner welke instrumenten worden ingezet. De voortgang van de inwoner wordt actief gemonitord en besproken.

Er zijn ook veel synoniemen van het woord “klantmanager” in omloop, zoals werkcoach, re-integratiecoach, participatiecoach, activeringscoaches, consulent werk (en inkomen), et cetera. Soms wordt de term “jobcoach” zelfs gebruikt voor de klantmanager. De klantmanager heeft regie op het gehele traject naar werk, opleiding of maatschappelijke participatie. Naast de begeleiding voert de klantmanager meestal ook administratieve taken uit, waaronder het aanmelden van inwoners, verwerken van aanvragen voor bijzondere bijstand en het vastleggen van de vooruitgang. Ook onderhoudt de klantmanager contact met externe partijen zoals zorgaanbieders en wijkteams. In sommige gemeenten is de klantmanager niet alleen verantwoordelijk voor werk en/of participatie, maar ook voor rechtmatigheid(scontroles) en inkomensvoorziening.

In sommige gemeenten is de klantmanager verantwoordelijk voor de begeleiding van alle doelgroepen. In andere gemeenten zijn klantmanagers juist gespecialiseerd per doelgroep, zoals jongeren, inburgeraars of mensen in beschut werk. Afhankelijk van de doelgroep ligt de focus op begeleiding naar werk of op sociale activering. Binnen deze doelgroepen bevinden zich mensen met een korte of lange afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook mensen voor wie maatschappelijke participatie het hoogst haalbare is.

7.3.2 De intensiteit van de dienstverlening van een klantmanager verschilt sterk tussen gemeenten

De intensiteit van de begeleiding van klantmanagers verschilt sterk tussen gemeenten. Sommige gemeenten hebben jaarlijks contact met al hun bijstandsontvangers. Deze regelmatige gesprekken bieden gemeenten de mogelijkheid om de voortgang van het re-integratietraject beter te monitoren en sneller knelpunten te signaleren. De uitvoerbaarheid van jaarlijkse contactmomenten is afhankelijk van gemeentegrootte, beschikbare capaciteit en beleidskeuzes.

We zien dat vooral kleinere gemeenten vaker inzetten op jaarlijkse contactmomenten met de hele doelgroep, mogelijk door hun beperkte schaalgrootte en kleiner bijstandsbestand. Grotere gemeenten zijn eerder genoodzaakt te prioriteren op basis van kansrijkheid, zoals de verwachte uitstroomkans naar werk, en kiezen ervoor om niet iedereen jaarlijks te spreken. Bij deze gemeenten zien we vaker dat zij een afwijkende contactfrequentie hanteren (zoals eens in de twee of drie jaar) voor bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld inwoners die voor langere tijd al een bijstandsuitkering ontvangen. Deze diversiteit in aanpak komt ook duidelijk naar voren in de cijfers van de ingevulde kostenformats (zie 7.4.2). Hiernaast kan de contactfrequentie ook nog sterk verschillen binnen deze doelgroepen.

Voorbeeld van de taken van een klantmanager: De intake

Klantmanagers voeren voorafgaand aan de start van de re-integratiedienstverlening vaak een intake uit om te bepalen welke voorzieningen en trajecten het beste aansluiten bij de situatie van de bijstandsontvanger. Een intake dient als routeringsinstrument, op basis waarvan wordt bepaald of iemand naar werk, participatie of zorg wordt doorverwezen.

Binnen de intake speelt diagnostiek een centrale rol. Via methodes zoals Compentensys of de ABC-methode worden vaardigheden, kwaliteiten en beperkingen vastgesteld. De diagnose is mede bepalend of iemand direct naar werk kan worden begeleid, eerst een ontwikkeltraject nodig heeft, of (voorlopig) niet bemiddelbaar is. Het heeft daarmee invloed op de intensiteit en het type begeleiding dat iemand ontvangt en is de basis waarop het persoonlijk ontwikkelplan wordt opgesteld. Sommige gemeenten geven aan de diagnose niet alleen bij instroom te laten plaatsvinden, maar ook periodiek worden herhaald om te beoordelen of de situatie van de klant is veranderd. Gemeenten hebben vaak de mogelijkheid om in specifieke gevallen een intensievere diagnose (bijvoorbeeld in combinatie met arbeidsmedisch onderzoek) in te zetten bij een gespecialiseerde professional.

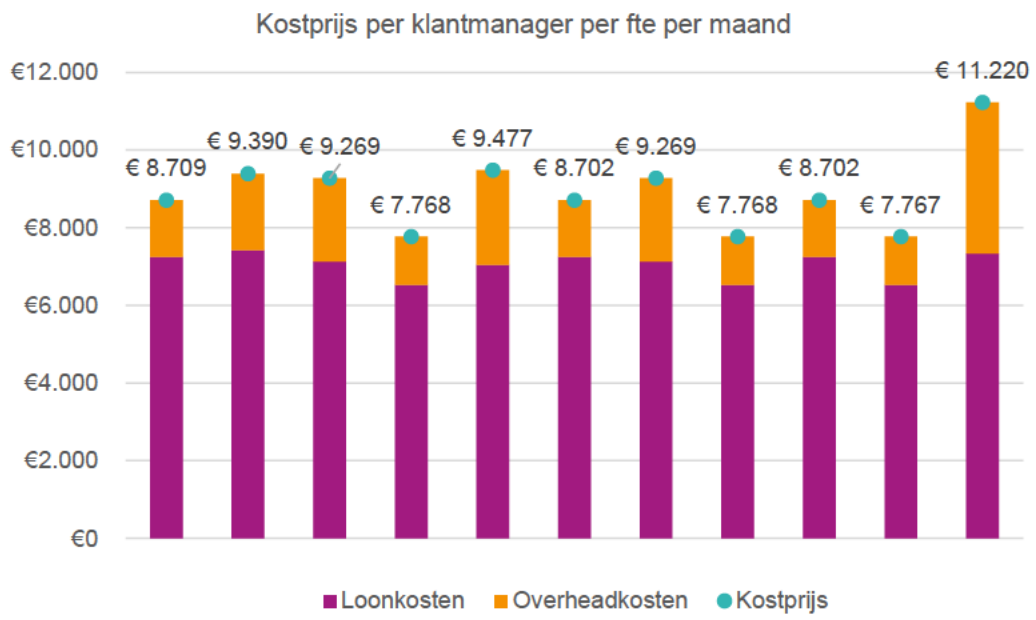
In verschillende van de gesproken gemeenten gebeurt dit via een brede (integrale) intake: een gesprek waarin niet alleen de arbeidsmogelijkheden, maar ook andere leefgebieden zoals inkomen, schulden, gezondheid en gezinssituatie worden besproken. In sommige gemeenten wordt de brede intake uitgevoerd door een integraal team, bestaande uit een inkomensconsulent, arbeidscoach en soms een Wmo-consulent. In andere gemeenten is nog geen sprake van een brede intake. Gemeenten voeren dan meestal eerst een rechtmatigheidsonderzoek uit: heeft iemand recht op een uitkering? Dit wordt gedaan door klantmanagers rechtmatigheid (of: inkomen). Hierop voortbouwend volgt dan een intake bij de klantmanager werk.

De duur van de brede intake verschilt per gemeente. Het gesprek zelf duurt vaak een tot anderhalf uur. Er zijn echter ook gemeenten waar de brede intake uit meerdere gesprekken kan bestaan afhankelijk van de problematiek van de inwoner. Hierna werkt de klantmanager de informatie uit in een plan van aanpak. Het uitwerken daarvan kost meestal een tot enkele uren.

7.4 Kosten van een klantmanager

7.4.1 De kostprijs per klantmanager per fte per maand ligt vaak rond de € 9.000

De kostprijs per fte per maand voor een klantmanager ligt bij veel gemeenten rond de € 9.000. Dit ligt ruim € 1.000 hoger dan de maandelijkse kosten voor een jobcoach. In tegenstelling tot de kosten voor een jobcoach, zijn de verschillen tussen gemeenten relatief beperkt. De gemiddelde loonkosten liggen rond de € 7000 per fte per maand met een minimum van € 6.500 en een maximum van € 7.400. Dit is opmerkelijk, omdat het takenpakket van klantmanagers juist meer kan verschillen tussen gemeenten dan de taak van een jobcoach. Het aandeel overhead is gemiddeld 26% met uitschieters van 19% tot 53%. In sommige gemeenten voert echter dezelfde persoon zowel de taken van jobcoach als klantmanager uit. In die gevallen is er geen onderscheid gemaakt in de kostprijs, waardoor de kosten voor de klantmanager gelijk zijn aan die van de jobcoach.



Figuur 28. Kostprijs jobcoach per fte per maand. Bron: uitvraag verdiepende studie (N=11).

7.4.2 *De gemiddelde caseload van een klantmanager en de intensiteit van de begeleiding loopt erg uiteen*

De caseload van een klantmanager (en daarmee samenhangend de intensiteit van de begeleiding) verschilt sterk per gemeenten en is afhankelijk van de doelgroep die de klantregisseur bedient (zie paragraaf 7.3.2). Het aantal cliënten per klantmanager loopt uiteen van 35 tot 125. Dit sluit aan bij de bevindingen van de Nederlandse Arbeidsinspectie, die aangeeft dat ruim de helft van de klantmanagers in hun onderzoek een caseload tussen de 50 en 100 cliënten heeft[40]. Sommige gemeenten in ons onderzoek gaven aan dat een klantmanager meer dan 500 cliënten begeleidt. Hierbij ging het echter om activeringscoaches die vooral gericht zijn op re-integratie in enge zin en slechts een beperkte mate van begeleiding bieden (bijvoorbeeld incidentele gesprekken). Vergeleken met de jobcoaches, zijn de verschillen in caseload tussen gemeenten groter. Dit hangt samen met grotere verschillen in takenpakketten tussen gemeenten .

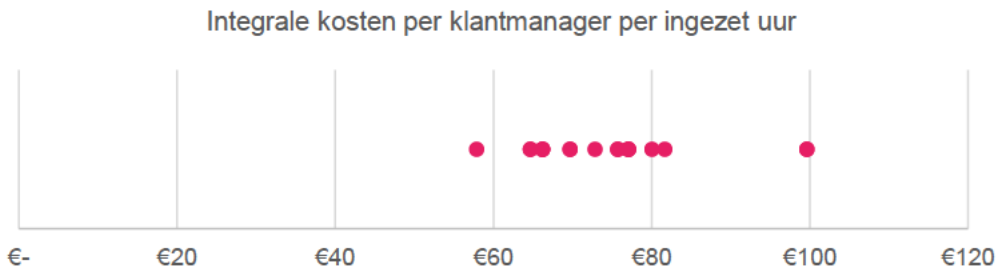
Bij gemeenten die specifieke klantmanagers hebben voor re-integratie in enge zin versus re-integratie in brede zin, blijkt dat de caseload bij die laatste groep doorgaans hoger ligt. Deze cijfers zijn echter indicatief, omdat maar weinig gemeenten dit konden aangeven. Gemeenten waarbij het administratief niet mogelijk was onderscheid te maken naar doel van de begeleiding, geven een gemiddeld cijfer op, op basis van een gemengde caseload. Ook bij deze gemeenten komt soms een caseload voor dat aanzienlijk boven het gemiddelde ligt.

In lijn met de caseload verschilt ook de intensiteit van de begeleiding door klantmanagers. Deze varieert van per cliënt een paar uur per jaar tot ruim drie uur per maand. Ook dit is een gemiddelde per gemeente, waarbinnen er nog flinke verschillen kunnen zijn. De lage intensiteit komt voor bij inwoners die niet richting werk worden begeleid, en waarvoor maatschappelijke participatie het hoogst haalbare is. De intensiteit verschilt dan ook per doelgroep. We weten dat er gemeenten zijn waar klantmanagers sommige inwoners minder dan eenmaal per jaar spreken.

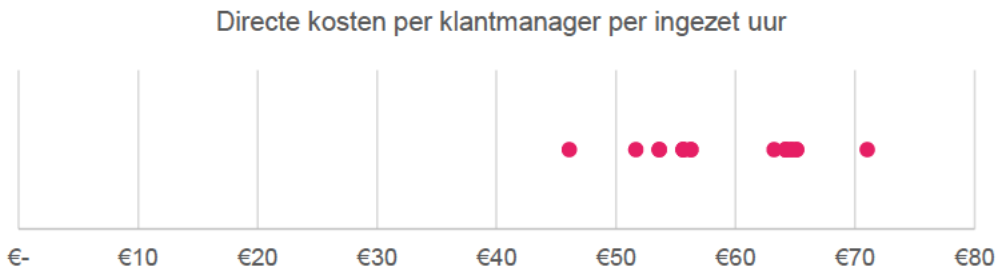
[40] Bron: Re-integratiedienstverlening Participatiewet | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie

7.4.3 *Het inzetten van een klantmanager kost gemiddeld € 75 per uur*

Wanneer we rekening houden met de caseload en intensiteit van de begeleiding, ligt de gemiddelde kostprijs voor een klantmanager op ongeveer € 75 per uur. De spreiding tussen gemeenten is hierbij relatief beperkt: de meeste gemeenten hanteren een tarief tussen de € 60 en € 80. In onderstaande grafiek is te zien dat één gemeente een integrale kostprijs van bijna € 100 per uur hanteert, wat voornamelijk komt door een relatief hoge overheadopslag. Wanneer alleen naar de directe kosten per uur wordt gekeken (dus exclusief overhead), komt het gemiddelde uit op € 60 per uur. Binnen deze categorie varieert het tarief van minimaal € 64 tot maximaal € 71 per uur. Deze cijfers laten zien dat de verschillen in uurkosten tussen gemeenten bij klantmanagers beperkt zijn. Dit heeft ook te maken met het feit dat gemeenten klantmanagement doorgaans niet inkopen bij (per uur duurdere) commerciële partijen.



Figuur 29. Integrale kosten per klantmanager per ingezet uur. Bron: uitvraag verdiepende studie (N=13).



Figuur 30. Directe kosten per klantmanager per ingezet uur (excl. overhead). Bron: uitvraag verdiepende studie (N=14).

7.5 Samenvattend overzicht kostprijzen en componenten

De onderstaande tabel 8 toont als samenvatting van dit hoofdstuk de gemiddelde bedragen per component van de kostprijsberekening voor zowel de jobcoach als de klantmanager, en de spreiding daaromheen.

De kosten voor een jobcoach verschillen sterk per gemeente. De gemiddelde caseload bedraagt 37 cliënten, met een bandbreedte van 15 tot 63. Rekening houdend met de caseload, intensiteit en productiviteit van de jobcoach resulteert een gemiddelde integrale kostprijs van € 269 per cliënt per maand, met een bandbreedte van € 124 tot € 626 euro en een gemiddelde kostprijs per uur van € 74 (variërend van € 42 tot € 96 euro). De kostprijs verschilt ook per cliënt, afhankelijk van hoeveel uur deze wordt begeleid.

De gemiddelde prijs per uur van een klantmanager is vergelijkbaar met die van een jobcoach, en ook hier zijn er verschillen tussen gemeenten en inwoners. De integrale kostprijs per cliënt per maand van

klantmanagers is lager dan bij jobcoaches, omdat het aantal uren dienstverlening per cliënt gemiddeld gezien lager ligt (hogere caseload, lagere intensiteit).

	Jobcoach	Klantmanager
Loonkosten per fte in dienst **Opslag overheadkosten**	€ 6.108 25,8%	€ 7.036 26,5%
Integrale kosten per fte in dienst per maand	€ 7.682	€ 8.912
Caseload per fte	37 [bandbreedte 15 tot 63]	64 [bandbreedte 35 tot 125]
Intensiteit (gemiddeld aantal uren inzet per cliënt per maand)	3,9 [1,9 tot 7,8]	2,0 [1,0 tot 3,2]
Integrale kosten per cliënt per maand	€ 269 [€ 124 tot € 626]	€ 162 [€ 76 tot € 303]
Integrale kosten per ingezet uur (inclusief externe inhuur)	€ 74 [€ 42 tot € 96]	€ 75 [€ 58 tot € 100]

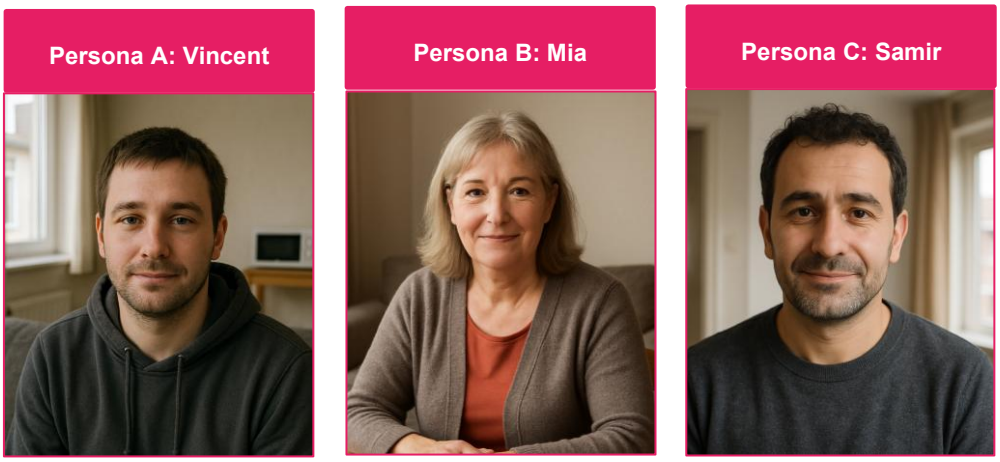
Tabel 8. Overzicht gemiddelde kosten per component van de kostprijsberekening voor jobcoach en klantmanager en spreiding, inclusief caseload en intensiteit van de dienstverlening. Bron: uitvraag onder 12 gemeenten en gemeentelijke organisaties.

8 Instrumenten re-integratie in brede zin

In dit hoofdstuk beschrijven we de interventies die gemeenten treffen voor enkele specifieke groepen inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Dit geeft een beeld bij het brede scala aan mogelijke interventies die gemeenten plegen om re-integratie (in brede zin) te bevorderen. Het gaat hier om groepen inwoners waarvan gemeenten inschatten dat zij niet binnen twee jaar de stap kunnen maken naar betaald werk, maar binnen 2 jaar wel geactiveerd kunnen worden richting (on)betaald werk of maatschappelijke participatie.

8.1 Persona's als basis voor de analyse

Gemeenten bieden uiteenlopende re-integratietrajecten, -voorzieningen en/of -interventies aan om inwoners te ondersteunen. Vanwege de grote variatie in dienstverlening die gemeenten bieden aan verschillende inwoners, is het niet realistisch om voor alle groepen inwoners inzicht te krijgen in de ingezette ondersteuning. Omdat de ondersteuning te veel uiteenloopt en vanwege verschillen in de registratiewijze van gemeenten, beperken we deze analyse tot drie persona's met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zie figuur 31 voor een visuele weergave van deze persona's[41].



Figuur 31. Visuele weergave van de drie persona's.

Een persona is een beschrijving van een fictief persoon die geldt als een afspiegeling voor een brede doelgroep. Voor dit onderzoek selecteerden we drie persona's die een afspiegeling vormen van enkele veelvoorkomende groepen van bijstandsontvangers, vooral gebaseerd op onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)[42]. Deze persona's bieden inzicht in de variëteit van ondersteuning die gemeenten bieden aan inwoners met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals de beschreven persona's. In de onderstaande paragrafen lichten we per persona hun situatie en hulpvraag toe.

---

[41] De foto's bij de persona's zijn AI-gegenereerd. Op basis van de persoonsbeschrijving vroegen we ChatGPT om een bijpassende foto te generen.

[42] In het rapport 'Een brede blik op bijstand' (2020) maakt het SCP een onderscheid tussen acht veelvoorkomende groepen bijstandsontvangers met samenhangende kenmerken. Persona Vincent is gebaseerd op cluster 2 'mensen met ggz- en schuldenproblematiek' en persona Mia op cluster 1 'ouderen met alleen een basis-/vmbo-opleiding en gezondheidsproblemen'. Het persona Samir is toegevoegd op verzoek van het ministerie van SZW en is niet gebaseerd op een geïdentificeerde groep door het SCP.

Omwille van de vergelijkbaarheid tussen gemeenten, geven we telkens aan wat de inschatting is van de belastbaarheid van de persona.

We vroegen respondenten een invulformulier in te vullen waarin ze voor drie persona's een inschatting konden maken van het soort interventies die zij inzetten, de fase waarin zij deze inzetten, de duur van deze interventies (in weken), de tijd die dit kost (intensiteit in uren per week) en de gemiddelde kosten van deze interventies voor hun organisatie. Om het invulformulier behapbaar te houden, vroegen we enkel om de interventies te noemen die respondenten inzetten om persona's te activeren, bemiddelen en te plaatsen[43]. De melding, diagnose, oriëntatie en nazorg van inwoners valt daarmee buiten dit formulier. In dit invulformulier zijn de kosten van klantmanagers achterwege gehouden omdat we de kosten hiervan apart hebben ingeschat (hoofdstuk 7). In totaal vulden 7 respondenten uit de verdiepende studie het invulformulier in.[44]

Deze methodiek heeft als voordeel dat we hiermee inzicht kunnen bieden in de variëteit van interventies die gemeenten bieden aan inwoners in een vergelijkbare situaties. Maar deze werkwijze heeft ook een aantal beperkingen, die belangrijk zijn om mee te nemen bij de interpretatie van de resultaten. Allereerst zijn deze persona's niet representatief voor de doelgroepen die gemeenten re-integratie in brede zin bieden. Ook zijn de ingezette interventies zeer afhankelijk van specifieke behoeftes, mogelijkheden en wensen van de persona; een kleine wijziging in de personabeschrijving kan ertoe leiden dat gemeenten meer, minder of andere interventies inzetten. Dit maakt het ook moeilijk om te spreken van een gemiddeld traject, in de duur en kosten ervan. Bovendien verschilt de organisatievorm per gemeente, waardoor de ene gemeente sneller een 'completer' beeld kon schetsen van de ondersteuning dan de andere. Ten slotte zijn de resultaten van deze methodiek afhankelijk van de mate waarin respondenten een inschatting kunnen maken van hun inzet. Uit de ingevulde formulieren blijkt dat het niet eenvoudig was voor veel gemeenten om deze inschatting te maken. De kosten zijn vooral bekend als gemeenten de instrumenten inkoopt, omdat dan de kosten hiervan omwille van facturatie en verantwoording worden geregistreerd. Maar zelfs als instrumenten worden ingekocht, kan de prijs uit dermate veel variabelen bestaan, dat de exacte kostprijs per ingezet instrument per persoon niet met enige exactheid kan worden bepaald.

8.2 Persona 1: Vincent

De eerste persona is Vincent. De onderstaande tabel toont de kenmerken van dit persona op basis waarvan respondenten een inschatting maakten van de interventies die zij voor Vincent inzetten. In wat volgt duiden we de aangeleverde informatie vanuit gemeente.

Persona: Vincent	
Persoonskenmerken	28 jaar, man, alleenstaand, woont in klein appartement (sociale huurwoning)
Opleiding	Heeft 2 jaar voortgezet speciaal onderwijs (vso) gevolgd op vmbo-niveau, richting groen. Opleiding vroegtijdig beëindigd.
Werkervaring	Enkele kortdurende baantjes via het uitzendbureau en niet-afgeronde stages.
Situatieschets	Sinds een halfjaar in de bijstand. Heeft schulden opgelopen doordat hij in het verleden gokte. Schuldhulpverlener betrokken. Heeft depressieve episodes, faalangst en beperkt concentratievermogen. Slaapt veel overdag en heeft onregelmatig dagritme.
Hulpvraag	Vinden van zinvolle en sociale daginvulling, verminderen van angst- en depressieklachten en het opbouwen van een dagritme, wil meer zelfstandig worden.
Inschatting gemeente	Binnen een halfjaar is probleemstabilisatie haalbaar bij passende begeleiding mentale klachten. Na halfjaar is participatie in een rustige, prikkelarme locatie

[43] In de praktijk kan de fasering ook minder lineair zijn. Zo kunnen interventies uit verschillende fases gelijktijdig plaatsvinden of kan iemand tijdelijk uitvallen waardoor iemand een fase opnieuw doorloopt.
[44] Wij hebben niet alle deelnemers aan de verdiepende studie gevraagd om het invulformulier in te vullen.

	mogelijk. Na anderhalf jaar kan de stap gezet worden voor proefplaatsing bij voldoende stabiliteit. Na twee jaar (afronding proefplaatsing) gereed voor zelfstandig werk.

Tabel 9. Kenmerken persona Vincent.

8.2.1 *Ingezette activering loopt sterk uiteen*

Respondenten zetten verscheidene interventies in. Een deel van hen richt zich in eerste instantie op het aanpakken van Vincents mentale problemen. Dit gebeurt bijvoorbeeld via een mentale training van zes weken (wekelijks een uur), een mannenkrachttraining van twaalf weken (wekelijks twee uur) of door hem te koppelen aan een 'buddy' die helpt bij zijn geldproblemen (wekelijks een uur). Soms wordt Vincent doorverwezen naar externe partijen, zoals een wijkteam, die een training aanbiedt. Respondenten kunnen vaak een inschatting maken van de duur en intensiteit van de interventies als zij zelf deze interventies bieden binnen de eigen organisatie, anders gaat dit beperkt.

Andere respondenten kiezen ervoor om direct in te zetten op activering bij Vincent. Mogelijk kiezen zij hiervoor omdat zij in activering een mogelijkheid zien om bij te dragen aan de vermindering van problematiek op andere leefgebieden. Zij bieden hem trajecten aan, zoals een maatschappelijke fittraject, werkontwikkeltraject of een voortraject richting beschut werk. Deze trajecten duren doorgaans tussen de 12 en 26 weken en kennen een intensiteit van 12 tot 20 uur per week. De inhoud van deze trajecten verschilt sterk, o.a. in het programma en de vorm van begeleiding. Deze variatie verklaart mede waarom de geschatte kosten uiteenlopen van € 800 tot € 2.875. Al met al constateren we dat respondenten sterk verschillende keuzes maken in de activering die ze Vincent bieden, afhankelijk van de inschatting van zijn behoeftes en de beschikbare interventies.

8.2.2 *Inzet in bemiddelingsfase is vergelijkbaar tussen respondenten*

Om Vincent te bemiddelen naar een tijdelijke werkervaringsplek zetten respondenten vergelijkbare interventies in. De meest voorkomende zijn voorbereidende gesprekken, voortgangsgesprekken en oriënterende gesprekken bij potentiële werkgevers. Hoewel de aard van deze gesprekken grotendeels overeenkomt, lopen de inschattingen van de benodigde tijd sterk uiteen. Sommige respondenten verwachten dat 2 uur voldoende is, terwijl anderen uitgaan van een intensievere bemiddeling dat 15 tot 20 uur vraagt, verspreid over 6 tot 12 weken. De kosten stijgen met het aantal ingezette uren, waarbij een uurtarief wordt gehanteerd van € 50 tot € 125 per uur, wat meestal een grove inschatting betreft van de respondent. Deze verschillen in tijdsbesteding en kosten laten zien dat de bemiddeling in de praktijk sterk persoonsafhankelijk is. Zelfs wanneer iemand - zoals Vincent - op papier en op hoofdlijnen vergelijkbaar lijkt voor gemeenten, blijkt de daadwerkelijke inzet in de uitvoering sterk te kunnen variëren.

8.2.3 *Inschatting van kostprijs voor proefplaatsing blijkt moeilijk voor respondenten*

Bij Vincent is proefplaatsing na anderhalf jaar mogelijk. De meeste respondenten kiezen ervoor om Vincent bij hun eigen sociaal ontwikkelbedrijf te plaatsen omdat ze hier geschikte werkervaringsplekken hebben voor iemand die een groene opleiding volgde. Geen enkele respondent kon echter een inschatting maken van de kosten die hiermee gemoeid zijn. Afspraken met het sociaal ontwikkelbedrijf zijn doorgaans niet gebaseerd op het aantal ingezette interventies, maar op basis van één integraal totaalbudget. Daarom is het voor gemeenten niet mogelijk gebleken een kostprijs te bepalen van een proefplaatsing in het geval van Vincent. Enkele respondenten kiezen ervoor om Vincent te begeleiden naar een reguliere werkgever voor proefplaatsing, omdat zij een dergelijke plek niet kunnen bieden binnen het sociaal ontwikkelbedrijf of omdat zij inschatten dat dit beter past voor Vincent. Deze respondenten kunnen wel een betere inschatting

maken van de begeleidingskosten hiervoor, omdat zij dit grotendeels bekostigen richting de werkgever (bijvoorbeeld met een voucher). De kosten hiervan lopen sterk uiteen, van € 800 tot € 6.448, -.

8.3 Persona 2: Mia

Mia is de tweede persona. In de tabel hieronder vermelden we de kenmerken van deze persona, zoals deze zijn gedeeld met respondenten. Hieronder vermelden we onze belangrijkste bevindingen.

Persona: Mia	
Persoonskenmerken	59 jaar, vrouw, alleenstaand (recent betrokken bij een complexe scheiding), alleenwonend in een sociale huurwoning.
Opleiding	LEAO (evenknie tegenwoordig: vmbo-kader met het profiel Economie & Ondernemen).
Werkervaring	Diverse functies, van secretaresse tot administratie.
Situatieschets	Werkloos na reorganisatie in 2019. Na 2 jaar WW een tijdje zonder uitkering gezeten. Nu in de bijstand. Heeft chronische pijnklachten, vooral in de rug. Ervaart ook lichamelijke stressklachten door de psychisch belastende scheiding. Voelt zich eenzaam.
Hulpvraag	Wil graag (maatschappelijk) actief zijn, maar heeft moeite om iets te vinden en ervaart snel stress. Opdoen van actuele werknemersvaardigheden, want ze hoopt nog enkele jaren te kunnen werken. Vergroten weerbaarheid en versterken zelfvertrouwen.
Inschatting gemeente	Op korte termijn focus op verminderen van stress en versterken van sociaal netwerk. Na 1 jaar is opbouw van zelfvertrouwen en vaardigheden mogelijk. Binnen 2 jaar is maatschappelijke participatie met beperkte belasting mogelijk. Proefplaatsing binnen 2 jaar is niet mogelijk; onduidelijk of dit op termijn wel mogelijk is.

Tabel 10. Kenmerken van persona Mia.

8.3.1 Activering via allerhande empowerment trainingen en cursussen.

Respondenten bieden verschillende *empowerment* trainingen en cursussen aan Mia aan om haar te helpen om zelfvertrouwen en weer regie over haar eigen leven te krijgen. Hoewel de intensiteit van deze trajecten tussen gemeenten vaak vergelijkbaar is (doorgaans 1 tot 2 uur perk week), verschilt de duur aanzienlijk: van 12 tot 48 weken. Belangrijk hierbij om te vermelden dat deze trainingen niet identiek zijn. De inhoud, methodiek en doelgroepbenadering variëren per gemeente en per uitvoerder. Soms zijn de kosten van deze trainingen niet bekend bij respondenten. Als deze wel bekend zijn, lopen de kosten sterk uiteen: van € 880 tot € 7.480. Dit wijst erop dat deze trainingen in de praktijk sterk variëren doordat gemeenten hun aanbod afstemmen op lokale behoeftes en doelgroepen.

8.3.2 Een deel van de respondenten laat een medische/arbeidsdeskundige test uitvoeren

Enkele respondenten kiezen ervoor om Mia medisch en/of arbeidsdeskundig te laten testen, meestal via een belastbaarheidsonderzoek. Het doel van deze test is om te bepalen in hoeverre Mia mogelijkheden of belemmeringen heeft om (op termijn) te participeren en te werken. Deze keuze is ingegeven door signalen uit onze beschrijving dat Mia kampt met fysieke klachten en mentale problemen. Uitkomsten van deze testen bieden klantmanagers handvatten om beter te bepalen welke vervolgstappen passend zijn. Ze helpen bovendien voorkomen dat er onrealistische verwachtingen worden gesteld of dat er wordt ingezet op trajecten die Mia niet aankan, wat financiële gevolgen heeft voor de gemeente.

De testen verschillen licht in duur en intensiteit: ze beslaan doorgaans één tot zes weken en nemen in totaal één tot vier uur in beslag. Soms worden ze op meerdere momenten afgenomen. De geschatte kosten liggen tussen de € 303 en € 550. Respondenten benadrukken dat deze bedragen indicatief zijn en sterk kunnen variëren per persoon. De fysieke en medische situatie van de inwoner bepaalt immers de

complexiteit en daarmee de kostprijs van het onderzoek. Ook geeft een respondent aan dat zij veelvuldig gebruik maken van deze testen omdat zij arbeidsdeskundigen in huis hebben om deze testen uit te voeren, en dat de kosten hiervan relatief laag zijn.

8.3.3 *Bemiddeling naar vrijwilligerswerk wordt in de meeste gevallen gedaan*

De meeste respondenten proberen Mia te bemiddelen naar vrijwilligerswerk. Hun aanpak bestaat doorgaans uit een verkennend gesprek, het leggen van contact met een organisatie waar vrijwilligerswerk mogelijk is, en eventueel een kennismaking op de werkplek. Mia wordt daarbij vaak gekoppeld aan een professional van het wijk- of buurtteam, of aan iemand van het werkontwikkelbedrijf (als de klantmanager vanuit de gemeente werkt). De tijdsinvestering die dit vraagt van betrokken professionals verschilt per gemeente, maar ligt meestal tussen de 5 en 15 uur. De geschatte kosten variëren van € 500 tot € 1.000, met uitschieters tot ruim € 2.000.

Een respondent geeft aan dat de inzet en intensiteit van begeleiding van Mia in de praktijk sterk afhangt van de mate waarin zij een eigen netwerk heeft of deze kan opbouwen. En als Mia zorg en hulp ontvangt vanuit andere partijen, dan is het mogelijk dat Mia ontheven wordt van re-integratie voor bijvoorbeeld een jaar, waarin er geen sprake is van activering. Meerdere factoren spelen dus een rol bij de bemiddeling van iemand als Mia naar vrijwilligerswerk. Opvallend is wel dat respondenten doorgaans niet meer investeren in Mia, ondanks haar uitgesproken wens om te werken. De mogelijke reden hiervoor is dat de stap naar betaald werk als onzeker wordt ingeschat.

8.4 Persona 3: Samir

Samir is de laatste persona die wij voorlegden aan respondenten. Wederom benoemen we in de tabel hieronder welke kenmerken deze persona heeft.

Persona: Samir	
Persoonskenmerken	41 jaar, man, gehuwd, sinds kort in een sociale huurwoning met partner en twee kinderen.
Opleiding	Opleiding Sociaal werk in thuisland afgerond, vergelijkbaar aan middelbaar beroepsonderwijs. Diploma niet erkend in Nederland. Is al enkele jaren bezig met zijn inburgeringscursus (nog niet behaald).
Werkervaring	Gewerkt als jongerenbegeleider in thuisland voor 10 jaar. Heeft sinds aankomst in Nederland nog geen werkervaring opgedaan.
Situatieschets	Heeft sinds 2 jaar de status van statushouder. Ontvangt bijstand vanaf het moment dat hij een geldige verblijfsvergunning had. Psychisch belast door vluchtverleden (PTSS) en langdurige werkloosheid.
Hulpvraag	Wil graag weer werk doen dat er maatschappelijk toe doet. Heeft ondersteuning nodig in taal en het begrijpen van het Nederlandse systeem Vindt het lastig om zelf stappen te zetten richting vrijwilligerswerk of andere vormen van participatie.
Inschatting gemeente	Kan op korte termijn vrijwilligerswerk oppakken. Heeft nog 1 jaar nodig voor het inburgeringsexamen. Daarna zijn er mogelijkheden voor bij- of omscholing. Na 2 jaar mogelijkheid om werkervaringstraject te starten. Proefplaatsing binnen 2 jaar wordt niet verwacht; daarna mogelijk wel.

Tabel 11. Kenmerken persona Samir.

8.4.1 *Re-integratie-instrumenten zijn vooral aanvullend op inburgeringsaanbod*

Gemeenten zijn verantwoordelijk om statushouders zoals Samir een sluitend inburgeringsaanbod te bieden. Na een brede intake stelt de gemeente een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) op, waarin zij afspraken maken omtrent het inburgeringsaanbod. Dit bestaat ten minste uit een Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP), Participatieverklaringstraject (PVT) en een leerroute (zoals de B1-

route of de Zelf-redzaamheidsroute). Deze instrumenten worden verleend bij een andere afdeling van de gemeente dan de afdeling(en) die verantwoordelijk zijn voor de re-integratiedienstverlening aan bijstandsontvangers. Hierdoor hebben respondenten, die verantwoordelijk zijn voor de re-integratiedienstverlening, beperkt zicht op het totale aanbod dat Samir ontvangt op het gebied van re-integratie in enge en brede zin.

Wel constateren we onderling verschillen tussen respondenten in de aanvullende ondersteuning die zij bieden. Sommige respondenten nodigen Samir uit voor een banenmarkt, koppelen hem aan een taalmaatje, of bieden een werkfit- en/of werkontwikkeltraject aan, specifiek op maat gemaakt voor statushouders. Deze werkfit- en/of werkontwikkeltrajecten gaan gepaard met hoge kosten. De geschatte kosten hiervan liggen tussen de € 1.000 en bijna € 6.000. Maar wederom geldt hier: de hoogte van de kosten is sterk afhankelijk van de duur, intensiteit en opzet van het traject en de financiële afspraken die gemaakt zijn met aanbieders.

8.4.2 Vooral inzet op oriënterende gesprekken en lichte vorm van vrijwilligerswerk

Bij de bemiddeling van Samir ligt de focus van respondenten vooral op voorbereidende of oriënterende gesprekken, gevolgd door bemiddelingsgesprekken. Aanvullende bemiddeling vindt immers plaats vanuit een andere afdeling of organisatie bij respondenten, in het geval van statushouders. Voor de inzet van deze gesprekken rekenen respondenten tussen 2 en 4 uur in totaal, met een kostprijs van € 50,- tot € 125,- per uur. Deze inzet richt zich in eerste instantie op bemiddeling naar vrijwilligerswerk. Wel valt op dat deze inzet minder is dan bij Mia. Dit verschil is deels te verklaren doordat Samirs inburgeringstraject nog loopt waarin ook aandacht is voor taal, opleiding en ontwikkeling. Deze aanpak weerspiegelt een strategische keuze vanuit respondenten: in plaats van volop inzetten op vrijwilligerswerk, wordt er bij Samir gekozen voor een traject dat ertoe leidt dat hij op termijn de stap naar betaald werk kan zetten. Maatschappelijk participeren op korte termijn heeft minder prioriteit.

8.4.3 Veel tijd en aandacht voor voortgangsbewaking en monitoring

Meerdere respondenten geven aan dat de klantmanager in het geval van Samir ook tijd besteden aan voortgangsgesprekken en monitoring gedurende de activeringsfase. Dit is opvallend, omdat deze inzet bij bijvoorbeeld Vincent minder voorkomt. Het is echter onduidelijk waarom respondenten bij Samir hier juist meer tijd voor uittrekken. De inschattingen van de benodigde inzet hiervoor loopt uiteen: sommige respondenten rekenen met ongeveer 2 uur, terwijl andere uitgaan van 8 uur. De gehanteerde tarieven liggen in lijn met de kostprijzen in de bemiddelingsfase, namelijk tussen de € 50,- tot € 125,- per uur. Een respondent benadrukt dat inzet van de klantmanager in de voortgangsbewaking sterk afhankelijk is van de behoeftes van de inwoner, de ingeschatte noodzaak, en de afspraken die zijn gemaakt met de inburgeringsconsulent. De fase waarin klantmanagers de voortgang van Samirs activeringstraject volgen, duurt doorgaans een jaar. Dit wijst op een langdurige betrokkenheid, ondanks de relatief beperkte inzet in deze fase van professionals die re-integratiedienstverlening bieden.

A. Onderzoeksverantwoording

Gesprekspartners

Gedurende het onderzoek hebben we gesproken met de volgende organisaties en functionarissen.

Vooronderzoek

a. Expertgroep:
   - Hoogleraar van de Department of Public Administration and Sociology van de EUR;
   - Hoogleraar van de Department of Economics van de VU Amsterdam;
   - Senior onderzoeker van het SCP;
   - Zelfstandig uitvoeringsdeskundige met ervaring als manager bij gemeenten en Divosa.
b. Deskundigen op het gebied van de SRG en Iv3 van het CBS
c. Divosa
d. VNG
e. Gemeenten/uitvoeringsorganisaties:
   - Almere;
   - Rotterdam;
   - Apeldoorn;
   - Senzer;
   - Veendam;
   - Fijnder (regio Oost-Achterhoek);
   - Den Haag;
   - RSD de Liemers.

Verdiepende studie

a. Almere;
b. Den Haag;
c. Katwijk;
d. Losser;
e. Rotterdam;
f. Senzer (regio Helmond-De Peel);
g. Steenwijkerland;
h. Smallingerland;
i. Utrecht;
j. Veenendaal;
k. Werksaam Westfriesland;
l. Zaanstad.

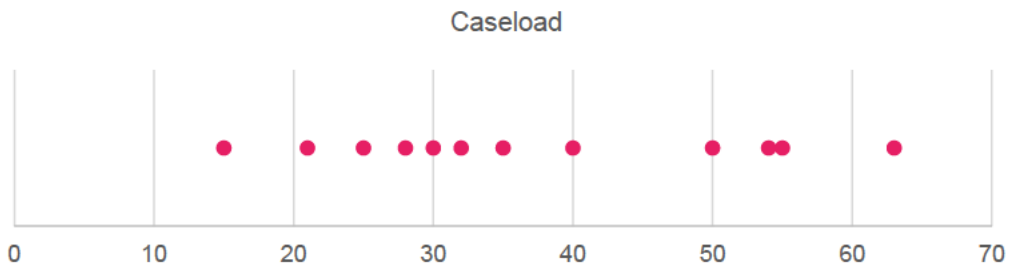
Uitvraagformulieren

Voor het onderzoek hebben we verschillende uitvraagformulieren gebruikt, waaronder een vragenlijst, een kostenuitvraag voor de jobcoach en klantmanager, en invulformulieren voor de inzet van instrumenten voor drie verschillende persona's. Deze documenten zijn te vinden op de website van Significant.

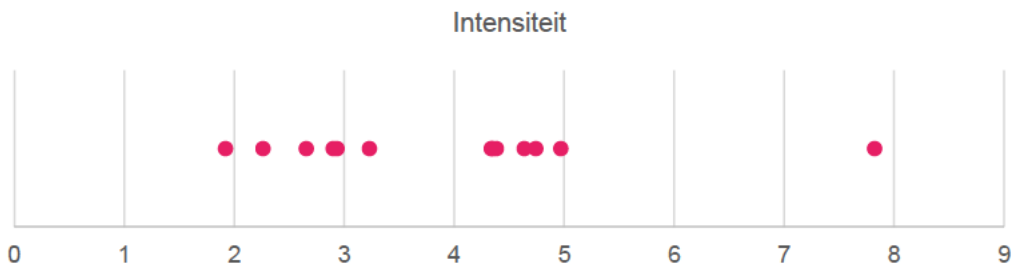
B. Aanvullende grafieken - kostprijs jobcoach en klantmanager

In deze bijlage staan aanvullende grafieken met onderliggende factoren die van invloed zijn op de kostprijs van de jobcoach en van de klantmanager.

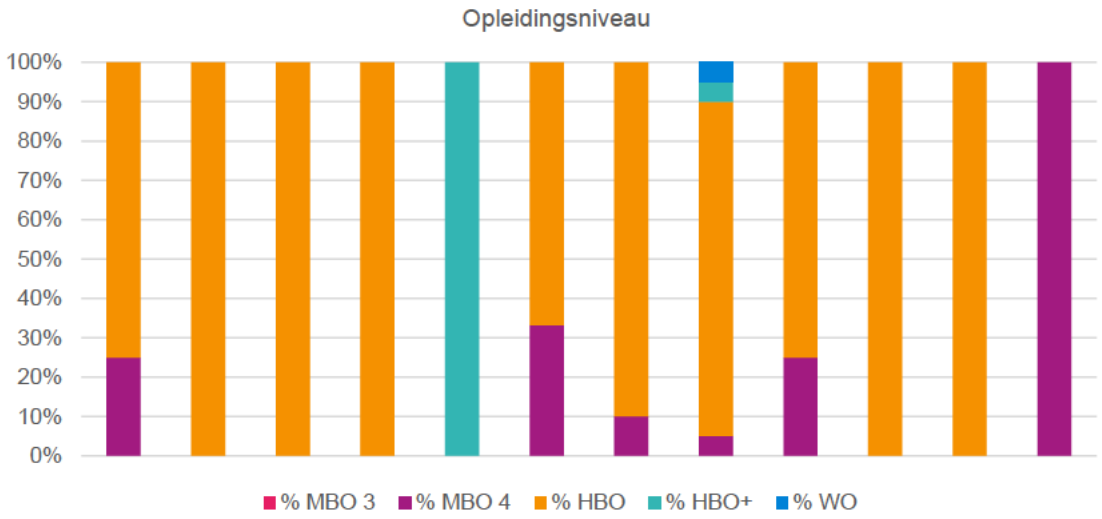
B.1 Jobcoach



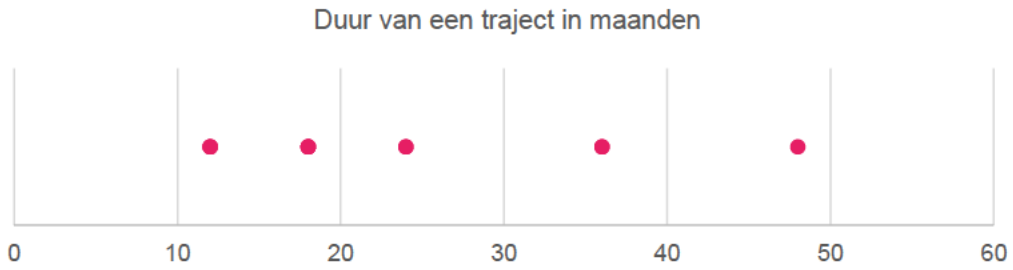
Figuur 32. Spreiding gemiddelde caseload jobcoach.



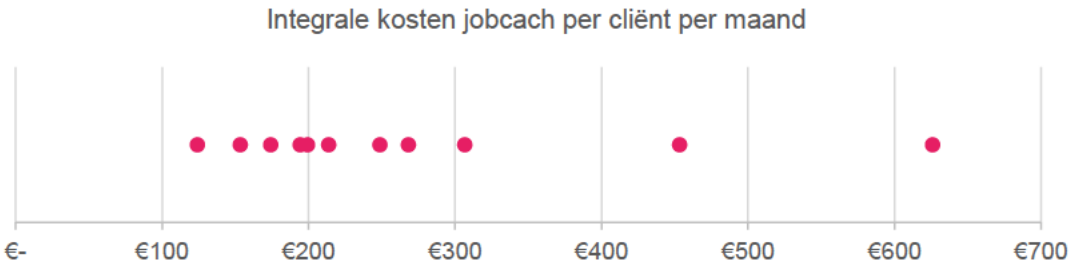
Figuur 33. Spreiding intensiteit van de dienstverlening van de jobcoach (gemiddeld aantal uren inzet per maand).



Figuur 34. Verdeling opleidingsniveau jobcoach van verschillende gemeenten/jobcoaches.

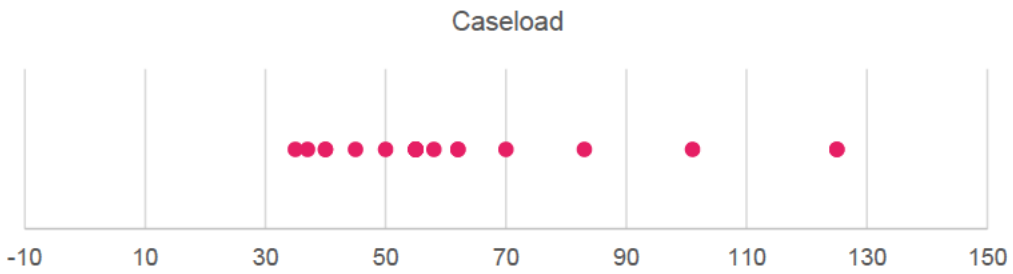


Figuur 35. Duur van een traject bij een jobcoach in maanden.

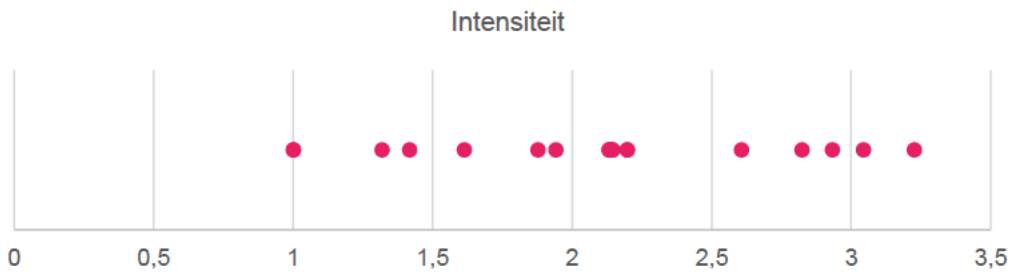


Figuur 36. Integrale kosten per cliënt per maand.

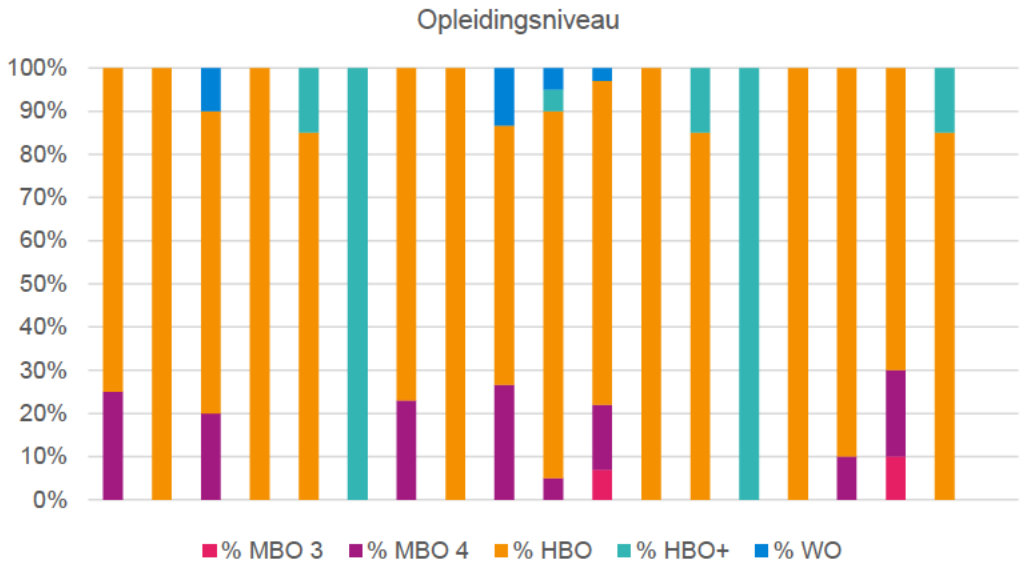
B.2 Klantmanager



Figuur 37. Spreiding gemiddelde caseload klantmanager.



Figuur 38. Spreiding intensiteit van de dienstverlening van de klantmanager (gemiddeld aantal uren inzet per maand).



Figuur 39. Verdeling opleidingsniveau klantmanager van verschillende gemeenten/klantmanagers.