



# Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden

Verkenning

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

64825 – Definitief

6 april 2021

**Berenschot**

# Ondersteuning en dienstverlening aan langdurig bijstandsgerechtigden

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en  
Werkgelegenheid

Martin Heekelaar  
Irene van Eldik

6 april 2021

**Berenschot**

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>3</b>
1.1 Onderzoeksvraag	4
1.2 Onderzoeksmethode	4
1.3 Referentiewerkproces	6
1.4 Toelichting rapport	7
<b>2. Toelichting doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning</b>	<b>8</b>
2.1 Beeld van de doelgroep	8
2.2 Uitvoering Participatiewet	10
2.3 Een intensievere aanpak	11
<b>3. Uitkomsten sociaal-maatschappelijke ondersteuning</b>	<b>12</b>
3.1 Inleiding	12
3.2 Caseload	12
<b>4. Begeleiding</b>	<b>16</b>
4.1 Ontwikkeling	16
4.2 Begeleidingskosten gemeenten	16
4.3 Tarieven UWV	17
4.4 Conclusie	17
<b>5. Scenario's</b>	<b>18</b>
5.1 Benodigde middelen	18
5.2 € 300 miljoen voor de doelgroep sociaal-maatschappelijke dienstverlening	20
5.3 Financiering van gemeenten	21
5.4 Opmerkingen tot slot	21

## 1. Inleiding

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 neemt de complexiteit van de doelgroep voor gemeenten toe: klanten die voorheen onder bijvoorbeeld de Wet werk en bijstand (WWB) of Wajong zouden vallen, vallen nu allen onder één noemer. De Participatiewet biedt naast mogelijkheden om te voorzien in de ondersteuning richting werk ook inkomensondersteuning wanneer iemand (nog) niet zelfstandig in zijn bestaan kan voorzien. De regering streeft ernaar om een ieder mee te laten doen, zoveel mogelijk in betaald werk, maar waar dat niet mogelijk is ook in andere vormen van participatie. Wanneer werk (nog) niet mogelijk is, dient een gemeente dan ook te kijken welke activiteiten ondernomen kunnen worden om een bijdrage te leveren aan de persoonlijke ontwikkeling van de klant en aan de samenleving als geheel. De groep die (nog) niet richting werk begeleid kan worden lijkt te groeien, en steeds vaker zitten klanten langere tijd in de bijstand. Inmiddels zit iets minder dan 3/4<sup>e</sup> van het bijstandsbestand al meer dan twee jaar<sup>1</sup> (peildatum eind 2019) in de bijstand.

Recent onderzoek en beleid in het kader van de Participatiewet is gericht op de toeleiding naar werk, terwijl de groep met een grote (en soms onoverbrugbare) afstand tot de arbeidsmarkt groeit. Deze groep heeft een andere behoefte dan het toeleiden naar werk: het stabiliseren of stabiel houden van de eigen situatie, vormen van persoonlijke ontwikkeling op andere vlakken dan werk, of bijvoorbeeld het verhelpen van multiproblematiek. Wanneer er voor deze factoren voldoende aandacht is of problemen zijn verholpen kunnen soms alsnog stapjes richting participatie worden gezet. Echter, op deze groep wordt door gemeenten nog relatief weinig ingezet. De prikkel richting werk is vaak groter, wat mede wordt veroorzaakt door de financiële limieten waar gemeenten mee te maken hebben.

Uit het onderzoek 'Evaluatie van de Participatiewet'<sup>2</sup> van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat een aanzienlijk deel van de bijstandsgerechtigden (een groep die tot 2015 tot de WWB behoorde) een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt heeft dat zij niet op korte termijn aan het werk zouden kunnen. De aandacht die het SCP hiervoor vraagt, herkennen wij ook in het voorliggende onderzoek: gemeenten geven aan dat deze groep omvangrijk is en er op dit moment weinig begeleiding en ondersteuning is om deze groep weer aan het werk te krijgen, ingegeven door het systeem van financiële prikkels. Deze financiële prikkels zetten in op de uitstroom naar werk, terwijl dat voor deze groep niet van toepassing is. Van deze groep moeten eerst andere problemen aangepakt worden. Het SCP-rapport geeft dan ook aan dat er een grote verscheidenheid is in de aanpak van gemeenten, iets wat ook in dit onderzoek herkend wordt. Gemeenten benadrukken dan ook meer te willen doen om ook de mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te laten participeren.

Dit verkennend onderzoek geeft inzicht in de doelgroep die andere activiteiten behoeft: hoe groot is de groep, wat doen en kunnen gemeenten op dit moment doen om deze te ondersteunen, en welke wens is er om dit te verbeteren? Dit haakt in op het wetsvoorstel 'passend aanbod', specifiek het onderdeel: 'het expliciteren van de opdracht van het college om ondersteuning te bieden aan de bijstandsgerechtigde'. Hierbij gaat het dus niet om begeleiding richting werk, maar juist ook wanneer werk nog ontzettend ver weg lijkt of nooit haalbaar zal zijn. Wat doet een gemeente dan, en wat zou een gemeente kunnen doen? Daarnaast richt dit onderzoek zich op de groep die aan het werk komt: wat hebben zij nodig qua begeleiding (voor een duurzame plaatsing), en in hoeverre kunnen gemeenten hier op dit moment aan voldoen? Dit betreft slechts een klein deel van het onderzoek en wordt alleen in het betreffende hoofdstuk verder uitgewerkt.

---

<sup>1</sup> Memorie van toelichting wetsvoorstel wijz Participatiewet ivm verbeteren ondersteuning mensen in de bijstand (2019)

<sup>2</sup> Eindevaluatie van de Participatiewet, Sociaal en Cultureel Planbureau 2019

## 1.1 Onderzoeksvraag

De originele onderzoeksvraag was breder ingestoken. Mede op basis van de uitkomsten van de eerste fase van het onderzoek is ervoor gekozen om een nadere focus te leggen en de onderzoeksvraag dus iets aan te passen. De originele onderzoeksvraag vanuit het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was als volgt:

Wat doen gemeenten (a) qua begeleiding- en ondersteuning voor mensen uit de bijstand, (b) wat is er nodig om de gemeentelijke doelgroep meer te ondersteunen en (c) welke financiële middelen horen daarbij?

Deze hoofdvraag kan onderverdeeld worden in enkele subvragen:

- 1) Wat doen gemeenten om mensen uit de bijstand aan het werk krijgen en/of om mensen waarvoor werk (nu) niet realistisch is te ondersteunen? Welke belemmeringen (denk aan taalvaardigheid, schulden, etc.) treden daarbij op en wat kunnen gemeenten doen om deze belemmeringen aan te pakken? In hoeverre richt het gemeentelijk beleid zich (ook) op het aan het werk houden van mensen? Welke financiële middelen horen bij deze verschillende aanpakken en wat kan er (in kwalitatieve zin) gezegd worden over de mogelijke baten?
- 2) Op welke manier kan er onderscheid worden gemaakt tussen doelgroepen in de Participatiewet? Wat is er nodig (qua wetgeving, in de uitvoering en financieel) om deze doelgroepen en de gehele gemeentelijke doelgroep meer te ondersteunen?

We zijn aan de slag gegaan met deze vragen, maar gaandeweg het onderzoek werd de belangstelling van de begeleidingsgroep specifiek gericht op de groep zonder (direct) perspectief om aan de slag te gaan. Specifiek de groep die sociaal-maatschappelijke ontwikkeling en ondersteuning behoeft. Het gaat daarbij in eerste instantie niet om het toeleiden naar werk maar om het stabiliseren van de situatie en het hoogst haalbare per klant te herkennen en behalen. Dit is soms een lange weg, maar ook dit ziet het Ministerie van SZW als een belangrijke opgave. Het einde van die weg is niet altijd werk, maar kan ook participatie (vrijwilligerswerk) of brede sociaal-maatschappelijke baten betekenen<sup>3</sup> – hoewel dat vaak lastig te meten is. De originele vraag is daarmee gaandeweg aangepast en toegespitst op de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarnaast is ook verder gekeken naar de begeleiding van de groep die op dit moment aan de slag kan vanuit de bijstand: wat doen gemeenten om deze te ondersteunen wanneer zij aan het werk zijn, en is dit voldoende voor een duurzame plaatsing. Gemeenten zijn hier nog niet zo ver mee, waardoor dit een kleiner subonderdeel van het onderzoek omvat. Het onderzoek heeft zich daarom uiteindelijk gefocust op de volgende twee onderwerpen:

- De huidige inzet op en de wenselijke inzet en kosten van ondersteuning en dienstverlening van de groep langdurig bijstandsgerechtigden.
- Begeleiding van de groep die aan de slag is, maar deze begeleiding nodig heeft om aan het werk te blijven.

## 1.2 Onderzoeksmethode

Het doel van het onderzoek was om voorgaande onderzoeksvragen te beantwoorden: wat doen gemeenten om mensen uit de bijstand te krijgen of op een andere manier te ondersteunen? Op welke manier wordt er daarbij onderscheid gemaakt tussen de verschillende doelgroepen? De opzet van het onderzoek is ingedeeld in drie stappen: een eerste fase verkennende groepsgesprekken met gemeenten en organisaties, een tweede fase verdiepende groepsgesprekken met een selectiever gekozen groep gemeenten en organisaties, en een derde fase verdiepende een-op-eengesprekken met een selecte groep gemeenten en organisaties. In de volgende paragrafen volgt een verdere uitwerking van de gespreksfasen.

<sup>3</sup> Artikel: vijf gemeenten bewijzen dat meer persoonlijk contact in de sociale zekerheid mogelijk is

## Eerste fase groepsgesprekken

Het doel van deze eerste fase groepsgesprekken was om een eerste beeld krijgen van de verschillende aanpakken. In totaal waren er 24 verschillende gemeenten en uitvoeringsorganisaties aanwezig, verdeeld over twee groepen. We hebben gezamenlijk de verschillende stappen van het referentiewerkproces doorlopen om te zien hoe gemeenten deze inrichten. We zijn met de deelnemers aan de slag gegaan om zodoende een beeld te krijgen van de aanpak binnen deze gemeenten en (waar mogelijk) ook een beeld van de kosten te krijgen. In deze fase was het daarnaast van belang om een beeld te krijgen van de gemeenten waar de benodigde informatie voor het verdiepingsonderdeel van het onderzoek zo snel en zo efficiënt mogelijk naar boven kan worden gehaald. In de bijeenkomst is gebruik gemaakt van een Mentimeter om zodoende gemakkelijk en efficiënt veel informatie op te halen, waaruit ook te herleiden is welke gemeenten een verdere verdiepingsslag behoeven voor gesprekken in de tweede fase.

## Tweede fase groepsgesprekken

Voor de tweede fase groepsgesprekken zijn dertien gemeenten en uitvoeringsorganisaties geselecteerd om een verdiepende slag te maken. Deze groepsgesprekken vonden plaats in kleinere groepjes van vier tot vijf gemeenten om zo wat meer het gesprek aan te gaan. Doel van de groepsgesprekken was om de beelden uit de eerste sessie te toetsen en verdere antwoorden te krijgen op de vragen die de eerste fase hebben opgeleverd. We lichten allereerst de uitkomsten van de eerste fase toe om zodoende toe te werken naar de onderzoeksvragen van de tweede fase.

In de eerste fase kwam al direct naar voren dat de groep die niet direct naar werk kan doorstromen aanzienlijk groot is: volgens de aanwezigen van fase 1 ligt dit gemiddeld rond 50% van de bijstandspopulatie. Daarnaast gaf men aan dat er, ondanks de omvang van de groep, weinig begeleiding en ondersteuning is doordat er veelal gefocust wordt op de groep dicht bij de arbeidsmarkt. Uitdagingen die werden genoemd waren vooral de financiële middelen: de doelgroep heeft meer tijd en aandacht en daardoor meer middelen, iets wat gemeenten niet hebben. Er is dan ook voor gekozen om dit onderwerp van onderzoek voor deze tweede fase te laten zijn.

Daarnaast kwam in de eerste fase ook het onderdeel begeleiding en nazorg duidelijk naar voren. Opvallend was dat veel gemeenten aangaven dat goede begeleiding, soms zelfs tot *lifecoaching* aan toe, de lastiger plaatsbare doelgroep wel aan het werk kan krijgen en houden. Over het algemeen is de doelgroep sinds 2015 complexer geworden, en heeft daarmee meer behoefte aan begeleiding. De behoefte aan begeleiding stopt niet wanneer iemand aan het werk gaat: de term *lifecoaching* werd daardoor meermaals genoemd. Ondanks dat het veel voordelen oplevert om deze begeleiding te bieden en daarmee de duurzaamheid van plaatsingen wordt verhoogd, gaven gemeenten aan dit niet altijd zodanig in te zetten. Reden dus om ook dit in deze tweede fase groepsgesprekken verder te onderzoeken.

De groepsgesprekken in de tweede fase verdiepten, op basis van de zojuist besproken uitkomsten van de eerste fase, de volgende twee onderwerpen:

- De ontwikkeling en ondersteuning van de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- De begeleiding en nazorg na plaatsing voor de brede doelgroep.

Deze fase heeft zodoende een nader geconcretiseerd beeld van de uitvoering door gemeenten gegeven. Daarnaast gaf het inzicht in gemeenten die mogelijk geschikt zijn om de verdiepende bilaterale gesprekken mee te voeren om verschillende gemeentelijke aanpakken door te rekenen, in de volgende fase van het onderzoek.

## Derde fase bilaterale gesprekken

Na de twee bijeenkomsten, waar in de breedte beelden zijn opgehaald bij de gemeenten, zijn er verdiepende gesprekken gevoerd. In deze verdiepende gesprekken zijn we een-op-een met gemeenten en organisaties het gesprek aangegaan. Doel hiervan was om de aantallen (klanten) en kosten van de twee gespecificeerde onderwerpen in beeld te krijgen, waar mogelijk gespecificeerd naar de verschillende aanpakken. We hebben dit gedaan langs de leidraad van het referentiewerkproces dat we hebben uitgewerkt in het onderzoek naar de re-integratiekosten van de nieuwe doelgroepen in de Participatiewet. Het referentiewerkproces wordt verder toegelicht in paragraaf 1.3.

Uiteindelijk hebben we tien gemeenten/uitvoeringsorganisaties geselecteerd om het verdiepende gesprek mee aan te gaan. Met de volgende geselecteerde gemeenten en organisaties hebben we gesproken:

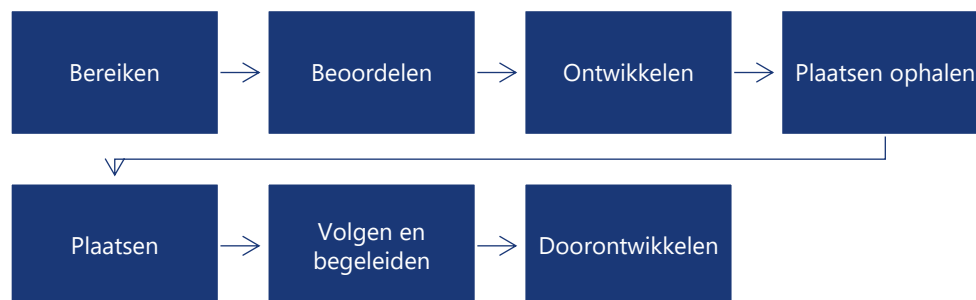
- Sociale Dienst Oost Achterhoek
- Gemeente Almere
- Gemeente Tilburg
- Werkplein Drentsche Aa
- Werkplan Hart van West-Brabant
- Werkplein Ability
- Sociale dienst Drechtsteden
- Orionis Walcheren
- Werkzaak Rivierenland
- Gemeente Utrecht

In de gevoerde gesprekken zochten we naar verdieping op de eerder genoemde twee onderwerpen:

- De ontwikkeling en ondersteuning van de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt
- De begeleiding en nazorg voor de brede doelgroep

## 1.3 Referentiewerkproces

Het onderzoek is gehouden aan de hand van het referentiewerkproces<sup>4</sup>. Dit proces maakt inzichtelijk welke processtappen er zijn en biedt een voor veel gemeenten en organisaties herkenbare kapstok om vanuit te werken.



Vanuit het totale referentiewerkproces focust de insteek van het onderzoek zich op het bereiken, beoordelen en het eerste deel van ontwikkelen. Dit zijn de procesonderdelen waar klanten die langdurig in de bijstand zitten en een lange of onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt hebben zich bevinden.

<sup>4</sup> Voor uitgebreide specificering zie Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet, Berenschot 2020

## 1.4 Toelichting rapport

In het volgende hoofdstuk zullen wij allereerst een verdieping geven op de doelgroep met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hoe ziet deze groep eruit, en wat doen gemeenten op dit moment al? In hoofdstuk 3 presenteren wij vervolgens de uitkomsten van het onderzoek over de ondersteuning bij een grote afstand tot de arbeidsmarkt. We gaan in op de huidige caseloads en wenselijke caseloads van de groep ondervraagde gemeenten. In hoofdstuk 4 beschrijven we de uitkomsten voor het onderdeel begeleiding na plaatsing. Dit onderdeel van het onderzoek staat verder los van de groep met een grote afstand tot participatie, maar heeft betrekking op de groep die wel aan het werk is/kan. In hoofdstuk 5 volgt als laatste de uitwerkingen van scenario's voor kosten voor ondersteuning voor de groep met een lange of onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Wat is er nodig als we de uitkomsten die gepresenteerd zijn, willen realiseren?



## 2. Toelichting doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning

Op basis van de eerste twee fases met groepsgesprekken en naar aanleiding van diverse bijeenkomsten van de begeleidingsgroep kwam naar voren dat meer inzicht gewenst is in de inzet van begeleiding en ondersteuning en de kosten voor de groep langdurig in de bijstand. Deze groep is een groep die veelal lang in de bijstand zit, soms ook granieten bestand genoemd. Het is een groep waarvan uit onderzoeken blijkt dat hier meer potentie in zit wanneer er voldoende aandacht aan geschonken wordt, en dat de inzet op deze groep bredere maatschappelijke baten oplevert (zie 'passend aanbod'). Doordat het bijstandsvolume in de afgelopen jaren omlaag ging, kwam er meer ruimte om ook aan deze groep aandacht te schenken. Er zijn goede voorbeelden van, maar het algemene beeld is - zo werd in de groepsgesprekken bevestigd - dat er door gebrek aan voldoende middelen, vrij weinig aandacht is voor de begeleiding en ondersteuning van deze doelgroep. De begeleiding en ondersteuning van gemeenten is grotendeels voor de groep die dicht bij de arbeidsmarkt staat; of te wel de groep die nog naar werk kan. Dit komt ook naar voren in de evaluatie van de participatiewet van het SCP (2019). Door veel gemeenten is voor deze strategie gekozen onder verwijzing naar de financiële prikkel in de bijstand. De uitwerking van het beeld van de doelgroep is gemaakt op basis van de verdiepende gesprekken, de derde fase, met een tiental organisaties/gemeenten.

### 2.1 Beeld van de doelgroep

In zijn totaliteit bestaat de bijstand uit een brede doelgroep. Veel gemeenten maken binnen deze brede doelgroep een onderscheid in de afstand tot werk: dit om zo te zorgen dat de geleverde inzet ook daadwerkelijk efficiënt is voor de doelgroep. Een deel van de doelgroep staat dicht bij werk: mensen die vaak nog niet lang een uitkering hebben en hier zonder al te veel andere problematiek in zijn beland. Zij stromen vaak het snelst weer uit en kunnen vaak ook een stap maken richting regulier werk. Een ander deel van de doelgroep heeft een grotere (maar niet onoverkomelijke) afstand tot de arbeidsmarkt, veelal ook met een arbeidsbeperking: hier worden vaak re-integratietrajecten op ingezet om de groep over langere tijd richting de arbeidsmarkt te bewegen, soms met behulp van instrumenten zoals een loonkostensubsidie. Als laatste is er nog een groep die erg ver van de arbeidsmarkt afstaat. In veel gevallen is (reguliere) arbeid (vooralsnog) geen optie. Deze groep zit veelal langdurig in de bijstand, valt onder cases met multiproblematiek, heeft vaak schulden, en heeft mogelijk mentale of fysieke beperkingen van structurele aard. Deze groep scharen wij onder de doelgroep welke sociaal-maatschappelijke ondersteuning behoeft. Deze groep beweegt ook op lange termijn niet (meer) richting regulier werk en het is nodig om de persoonlijke omstandigheden van deze groep eerst voldoende te stabiliseren voordat er aan participatie gewerkt kan worden. Deze laatste doelgroep is primair onderwerp van het voorliggende onderzoek, en wordt in dit rapport 'de groep die sociaal-maatschappelijke ondersteuning behoeft' genoemd.

#### 2.1.1 Work-first, skill-first, life-first

In eerdere onderzoeken, bijvoorbeeld 'Succesvol uit de bijstand' (Significant, 2019) is om een onderscheid te maken binnen de brede doelgroep van de bijstand de volgende terminologie gebruikt: het work-first-, skill-first- (of human-capital first-) en life-first-onderscheid:

- Een deel van de doelgroep zit dicht bij de arbeidsmarkt, de work-first-groep. Re-integratietrajecten helpen hierbij, samen met een goede match op werk.
- Bij klanten met een grotere afstand is het vaak nodig vaardigheden verder te ontwikkelen: dit valt onder de groep skill-first. Door bijvoorbeeld een opleiding of persoonlijke ontwikkeling groeit iemand verder naar de arbeidsmarkt toe en kan hier vervolgens geplaatst worden.

- De laatste groep is de groep die wij onder sociaal-maatschappelijke ondersteuning scharen: de groep life-first. Hierbij is het niet het doel om iemand naar de arbeidsmarkt te brengen, maar is het primaire doel om de kwaliteit van leven te verbeteren. Dit kan natuurlijk ook door andere vormen van participatie dan werk, maar dat is niet het hoofddoel van de Participatiewet. Ondanks dat deze groep andere ondersteuning behoeft, hoort deze ook bij het totale bijstandsbestand en valt deze groep onder de uitvoering van de Participatie.

Aan gemeenten de taak te voorzien in het verbeteren van de kwaliteit van leven en een basis te vormen die de opmaat kan zijn naar (verdere) participatie. Maar hoe doen gemeenten dat, en hoe zouden ze dat willen of kunnen verbeteren? Deze laatste groep is het verdere onderwerp van onderzoek.

## 2.1.2 Onderscheid binnen sociaal-maatschappelijke ondersteuning

We hebben ons in het onderzoek naar de sociaal-maatschappelijke dienstverlening gericht op de doelgroep (eerder ook life-first genoemd) die veelal al lang in de bijstand zit. We zagen in de interviews dat vaak onderscheid wordt gemaakt tussen de groep die nog stappen kan zetten en waarbij de sociaal-maatschappelijke omstandigheden kunnen worden verbeterd en een groep waarvan de situatie min of meer gestabiliseerd is en de ontwikkelkansen minder groot zijn. Echter, dit is geen harde, geobjectieerde splitsing: de ene gemeente kijkt anders aan tegen de mogelijkheden op ontwikkeling of participatie ('het is geen chronisch probleem, dus uiteindelijk kan iemand participeren op zijn/haar manier') dan de andere gemeente ('iemand heeft een verwachte horizon van meer dan drie jaar niet aan het werk dus valt in de tweede categorie'). Wel wordt er in de (uitvoerings)praktijk vaak een onderscheid gemaakt tussen deze beide groepen. Hierna gaan wij nader in op deze groepen.

### 2.1.2.1 Belemmeringen opheffen en ontwikkelen

Binnen de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning zien we dus verschillen qua belemmeringen en de ondersteuning die hiervoor nodig is. Er is een groep die mogelijk stappen kan zetten en waarvan de sociaal-maatschappelijke omstandigheden kunnen worden verbeterd. Eventueel kan men doorgroeien naar participatie of werk, als drempels zijn weggenomen en een min of meer stabiele situatie is gecreëerd. Daarnaast is er een groep met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt (of participatie), waarvan de ontwikkelmogelijkheden (vanuit de Participatiewet!) beperkt zijn en waarvan de situatie min of meer gestabiliseerd is. De behoefte voor begeleiding van deze twee groepen vanuit de Participatiewet verschilt. De groep met beperktere ontwikkelmogelijkheden heeft beperkte aandacht nodig vanuit de uitvoering van de Participatiewet. Dat kan zich beperken tot één of enkele gesprekken per jaar, met als doel een goede verbinding met andere domeinen en zicht op eventuele behoeftes van de klant. Mocht de klant toch iets nodig hebben dan is de gemeente goed in beeld, en vice versa. Voorwaarde is dat de situatie van de betrokkene stabiel is en hij/zij waar nodig, ondersteuning krijgt, meestal buiten het bereik van de Participatiewet. We noemen deze groep dan ook de groep die beperkte ondersteuning behoeft.

De groep met meer ontwikkelperspectief behoeft intensievere aandacht. Vaak moet er worden gewerkt aan vertrouwen in zichzelf en in de uitvoerende instantie en moet de problematiek in kaart worden gebracht. Van daaruit wordt de benodigde ondersteuning georganiseerd (vaak buiten het bereik van de Participatiewet). Gedacht kan worden aan verslavingsproblematiek, psycho-sociale problemen, schuldproblemen en dergelijke. Zodra de situatie meer is gestabiliseerd kan gekeken worden naar verdere ontwikkelmogelijkheden en eventuele stappen naar werk en/of andere vormen van participatie. Dit kan een lange weg zijn, maar verschillende initiatieven laten zien dat mensen met intensieve begeleiding nog belangrijke stappen kunnen zetten op de verschillende levensgebieden (zie bijvoorbeeld het project Tilburg investeert in Perspectief<sup>5</sup>). We noemen deze groep dan ook de groep die intensieve ondersteuning behoeft.

<sup>5</sup> <https://tilburg.notubiz.nl/document/9880554/1>

Hoewel de uitkomst niet altijd (betaald) werk is, is dit ook niet onmogelijk. Het is uiteindelijk vaker niet dan wel betaald werk, maar de keuze om te investeren in deze groep is op voorhand niet om ze volledig uit de bijstand te helpen. Doel is om de kwaliteit van leven te verbeteren, wat vaak als positieve bijkomstigheid heeft dat op andere onderdelen van ondersteuning een klant minder (maatschappelijke) kosten maakt. Dit betekent bijvoorbeeld een verlaging van zorgkosten, minder overlast, of een preventie van schuldenproblematiek. De baten liggen niet altijd bij één partij. Een investering van gemeenten betekent brede baten: zowel bij de klant, soms bij de gemeente, maar uiteindelijk ook bij de rest van de maatschappij.

### 2.1.2.2 Groep met beperkt benodigde ondersteuning

Naast de groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte en waarvan de omgeving gestabiliseerd kan en moet worden, is er ook een groep in de bijstand met beperkingen en een grote, onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, waarvan de situatie min of meer is gestabiliseerd. We hebben het over een groep die niet of niet verder zal kunnen participeren in de toekomst. Voor deze doelgroep is het van belang dat hun omgeving stabiel blijft. Voor een deel gaat het om mensen die fysiek of qua gezondheid zwaar beperkt zijn. In onze gesprekken met gemeenten werd een voorbeeld gegeven van iemand boven de zestig die elke dag dialyse nodig heeft of iemand die afhankelijk is van kunstmatige zuurstoftoediening. De gemeente heeft voor deze mensen wel een rol, maar deze is vooral bedoeld om in gesprek te blijven en te zorgen dat de omgeving van de klant stabiel blijft. Ook is bijvoorbeeld het tegengaan van sociaal isolement een voorbeeld van hulp aan deze groep. Iemand kan uiteindelijk misschien eens per week koffie komen drinken in het buurthuis. Dat is dan de maximale vorm van participatie die mogelijk is. Vaak heeft de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet hier een monitorende rol. Mensen houden zichzelf staande, vaak met behulp van de directe omgeving. De uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet, houdt een oogje in het zeil.

## 2.2 Uitvoering Participatiewet

De doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning komt ondanks de geringe potentie op werk in beeld bij de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet. Dit omdat dit onderdeel van de gemeente vanuit hun positie goed zicht hebben op uitkeringsgerechtigden en ze vaak al kennen. Daarnaast is de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet doorgaans een actieve partij die niet alleen vraaggestuurd werkt. Vaak is er wel behoefte aan hulp vanuit een andere hoek, zoals Wmo of Schuldhulpverlening, maar is de klantmanager de regiehouder om de klant de juiste handvatten te bieden: de klantmanager heeft (via de uitkering) direct toegang tot de cliënt en is erop gericht om te kijken wat het ontwikkelpotentieel is van mensen, gericht op participatie.

Vanuit de klantmanager kan er contact worden gemaakt met de klant en kan vertrouwen worden gewonnen. Feitelijk gaat het om een vorm van coaching. De praktijk is dat dit voor het klantmanagement van de Participatiewet veel tijd en energie kost. Maar het levert veel resultaat op. Zo is het mogelijk om met geduld uiteindelijk de wensen en potentie van iemand op tafel te krijgen en hier samen naartoe te werken. Vaak zal het zo zijn dat de klantmanager bij de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning, niet zelf ondersteuning biedt maar doorverwijst naar andere vormen van ondersteuning zoals bij de Wmo, Schuldhulpverlening en GGZ. De klantmanager is dan vanuit het contact dat hij/zij met de cliënt heeft gemaakt, bezig met het creëren van een verbinding met andere vormen van ondersteuning. De klantmanager is aldus gesprekspartner/coach en niet de persoon die de zorg levert.

De keuze om actief contact te leggen met deze doelgroep en hem/haar te ondersteunen bij het weer op orde krijgen van de eigen omstandigheden wordt niet in iedere gemeente gemaakt: hier zien we een diversiteit aan inzet op. Dit loopt uiteen van een specifieke project/pilots tot het 'met rust laten' van deze groep. Echter, deze keuze is soms ingegeven door een gebrek aan middelen: klantmanagers hebben vanuit de Participatiewet onvoldoende ruimte om de klant actief te benaderen en écht te helpen. Het contact blijft dan vaak beperkt tot één of enkele gesprekken per jaar.

## 2.3 Een intensievere aanpak

Wat zou een intensievere aanpak van deze doelgroep, die sociaal-maatschappelijke ondersteuning behoeft, opleveren? De doelgroep zit vaak op een grote of onoverbrugbare afstand tot de reguliere arbeidsmarkt, dus het zal geen uitstroom (korte of middellange termijn) uit de bijstand opleveren. Het resultaat in termen van geld is lastig uit te rekenen. Wel zijn er voorbeelden uit de gemeente Tilburg en van de Sociale Dienst Drechtsteden die een poging doen dit te kwantificeren. In Tilburg is ingezet op de aanpak. Tilburg investeert in 'Perspectief': een project waarbij iedere bijstandsgerechtigde een klantregisseur krijgt. De eerste voorlopige uitkomsten<sup>6</sup> van dit project laten zien dat aandacht voor de klant veel oplevert. Op dit moment is het dubbele aantal klanten in beeld als bij de start van het project. Ook zijn er veel verplaatsingen op de participatieladder geweest: daarvan ging 45% een trede omhoog, 22% een trede omlaag, en is 33% ongeveer gelijk gebleven. Het voorbeeld van Sociale Dienst Drechtsteden kwantificeert de opbrengsten van de inzet op de doelgroep sociaal-maatschappelijke ontwikkeling nog verder. Daar gaat het om opgezette maatschappelijke participatieplekken. Dit zijn plekken waar de groep met een loonwaarde <50% met behoud van uitkering vrijwillig mee kunnen doen aan activiteiten en waar aandacht is voor persoonlijke ontwikkeling. De uitgevoerde maatschappelijke kosten- en batenanalyse laat zien dat de investering van ongeveer € 4000 per participatieplek uiteindelijk leidt tot een positief maatschappelijk rendement per jaar van € 1.500 per participatieplek. De maatschappelijke baten bestaan hierbij onder meer uit bijvoorbeeld verlaagde GGZ-kosten, verminderde mantelzorg, afbouwen van schuldhulpverlening en het voorkomen van overlastgevend gedrag.

Naast de voorbeelden uit de gemeente Tilburg en de Sociale Dienst Drechtsteden is er de 'FIP-methode' (Frequent, Intensief en Persoonlijk) bij verschillende gemeenten ingezet<sup>7</sup>. De FIP-methode houdt in dat er vier keer per jaar contact is tussen klant en consulent<sup>8</sup>. Klanten worden blij van het persoonlijk contact, ook is er sprake van een aanmerkelijke verbetering van maatschappelijke participatie, arbeidsvermogen wordt eerder herkend, en is er een verbeterde signalering van fraude. Ook zijn er bewezen brede maatschappelijke baten, echter slaan die niet altijd terug op het gemeentelijke budget.

### Voorbeelden brede maatschappelijke baten

Een aantal voorbeelden van bredere maatschappelijke baten door intensievere inzet op de doelgroep langdurig in de bijstand (in de vorm van ondersteuning, begeleiding of een participatieplek), die niet direct terug slaan op het gemeentelijke budget of het participatiebudget zijn:

- Verhoogde QALY<sup>9</sup>
- Verminderde mantelzorg
- Verbeterde schuldenproblematiek
- Verminderd overlastgevend gedrag
- Afname van GGZ-begeleiding

<sup>6</sup> Raadsinformatiebijeenkomst 1 jaar Tilburg investeert in Perspectief (TiiP): <https://tilburg.notubiz.nl/document/9880554/1>

<sup>7</sup> <https://www.sociale vraagstukken.nl/intensief-contact-met-bijstandsklanten-kleine-stapjes-naar-de-arbeidsmarkt/>

<sup>8</sup> De effecten van klantcontacten in de Participatiewet, Menno Fenger, Tebbine Strüwer, Erasmus Universiteit Rotterdam

<sup>9</sup> Quality-adjusted life year (QALY) staat voor een extra levensjaar in goede gezondheid. Deze eenheid wordt vaak gebruikt in de gezondheidseconomie.

### 3. Uitkomsten sociaal-maatschappelijke ondersteuning

#### 3.1 Inleiding

Ons onderzoek is gericht op de activiteiten en de kosten die nodig zijn om de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning te ondersteunen vanuit de uitvoeringsorganisaties van de Participatiewet. De kosten worden vooral bepaald door de directe ondersteuning vanuit het klantmanagement. Het kost vaak veel tijd om mensen te benaderen en te motiveren om hun situatie weer op orde te krijgen. Daarnaast kunnen trainingen of zorgvoorzieningen worden ingezet. Echter, een groot deel van de kosten wordt buiten het bereik van de Participatiewet gemaakt, bijvoorbeeld in zorgtrajecten en schuldhulptrajecten. De klantmanager komt dan in een regierol, waarbij ernaar wordt gestreefd dat de situatie van de cliënt wordt gestabiliseerd en een basis ontstaat om verdere stappen te zetten op weg naar (verdere) participatie, al dan niet in de vorm van regulier werk.

#### 3.2 Caseload

We hebben bij de verschillende gemeenten uitgevraagd wat de feitelijke kosten zijn voor de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning en wat de kosten zijn van de gewenste activiteiten om de groep te bereiken en ondersteunen vanuit het perspectief van de Participatiewet.

Organisatie	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Totaal bijstandsvolume	4100	1200	6500	3000	2666	1627	5500	6683	2848	9366
Omvang groep sociaal-maatschappelijke ondersteuning (% van totale bijstand)	2870 (70%)	600 (50%)	3000 (46%)	2000 (66%)	1013*	700 (43%)	3550 (65%)	6683*	1200 (42%)	5696 (60%)
Huidige caseloadbrede doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning <sup>10</sup>	1:300	1:150	1:350	1:200		1:250	1:444 <sup>Δ</sup>	1:130	1:100	1:1000
Wenselijke caseloadbrede doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning	1:100	1:70	1:50			1:100	1:70	1:100	1:75	
Wenselijke caseloaddeel met intensieve ondersteuning	1:35	1:36	1:35	1:50				1:40	1:40	

\*Organisatie E bedient de doelgroep niet, deze taak is volledig bij de gemeente belegd. De doelgroep heeft een ontheffing voor de arbeidsverplichting en heeft een omvang van 1013 personen.

<sup>Δ</sup> Deze gemeente ondersteunt de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning slechts gedeeltelijk (16%). Dit doet zij met een caseload van 1:72,5. Het gaat hier om een inzet van 8 fte waardoor de omrekening naar de gehele doelgroep een caseload van 1:444 bedraagt.

<sup>10</sup> Het gaat hierbij om de opgevraagde caseload voor het deel van de doelgroep die sociaal-maatschappelijke begeleiding behoeft. Indien een getal is aangemerkt met een \* dan gaat het in plaats daarvan om de gehele brede doelgroep.

Voorgaande tabel laat zien wat de omvang is van de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning (vaak langdurig in de bijstand, granieten bestand), zoals door de gemeente in onze interviews aangegeven. Daarnaast brengt de tabel ook de huidige caseload in beeld: dit is de inzet van klantmanagers die nu worden ingezet voor begeleiding van de doelgroep die sociaal-maatschappelijke ondersteuning behoeft. Duidelijk is dat deze divers is en samenhangt met de aanpak van een gemeente. Als laatste geeft de tabel de wenselijke caseload van gemeenten aan. Dit is de caseload waarbij gemeenten aangeven deze doelgroep voldoende te kunnen ondersteunen ter activering of richting participatie. Deze heeft in de tabel twee regels gekregen: één regel voor als we kijken naar de gehele doelgroep van sociaal-maatschappelijke begeleiding. Onderdeel hiervan is een groep die relatief weinig begeleiding behoeft vanuit de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet: daardoor is de caseload voor de totale doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning hoger. De tweede rij staat alleen voor de groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte en waarvan de situatie moet worden gestabiliseerd: de groep die intensieve begeleiding behoeft om stappen te kunnen maken. De intensiteit hiervan komt uit op een caseload van ongeveer 30 tot 40 klanten per fte. Als laatste hebben we een aantal lege vakjes ingevoegd. Dit is ontbrekende informatie: niet iedere gemeente heeft de benodigde informatie beschikbaar of zodanig ingedeeld dat onze tabel naar onze categorisering ingevuld kan worden. Voor organisatie E geldt dat deze de gehele doelgroep 'sociaal-maatschappelijke ondersteuning' niet zelf bedient, maar bij de gemeente heeft belegd. In de volgende paragrafen lichten we alle uitkomsten van de tabel nader toe.

### 3.2.1 Omvang doelgroep

De omvang van de doelgroep hangt natuurlijk af van de omvang van het bijstandsbestand van een gemeente. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de doelgroep die sociaal-maatschappelijke ondersteuning behoeft ongeveer 50% van het huidige bijstandsbestand beslaat. We hadden het eerder ook al over de subcategorisering die weer binnen deze groep gemaakt kan worden. De groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte, waarvan de situatie moet worden gestabiliseerd, is ongeveer de helft van het totaal.

### 3.2.2 Huidige caseload sociaal-maatschappelijke ondersteuning

Op dit moment is de aandacht voor de totale doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning beperkt. Het merendeel van de organisaties zet in op een à twee gesprekken per jaar, met hier en daar een intensief project om een deel van de groep meer begeleiding te bieden. De kosten voor deze doelgroepen betreffen voornamelijk de klantmanager en de overhead. In te zetten (vervolg)voorzieningen komen vaak voort uit andere domeinen zoals Wmo of Schuldhulpverlening.

De huidige caseload op de doelgroep loopt sterk uiteen: van 1 op 1000 tot 1 op 100. Een caseload rond de 200 is gemiddeld gezien het gebruikelijkst voor de brede doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning. Het verschil in huidige caseload zit hem in de inzet op beide subgroepen. Sommige gemeenten spreken de klant uit de brede groep hooguit één keer per jaar of slechts wanneer de cliënt zichzelf meldt bij de uitvoeringsorganisatie van de Participatiewet voor ondersteuning. In die situaties wordt de zorg vaak overgelaten aan andere onderdelen van het sociaal domein (Wmo, wijkaanpak, en dergelijke). Zo zijn er bij hogere caseloads vaak andere aanpakken, zoals wijkgerichte inzet of ondersteuning vanuit een Wmo-voorziening die de klant begeleidt. Een gemeente met een lagere caseload zet wel sterker in vanuit participatie op de doelgroep die zij begeleidt, maar kan daardoor vaak niet alle klanten uit de doelgroep begeleiden.

### 3.2.3 Aanvullende activiteiten

Voor de groep die ondersteuning en begeleiding nodig heeft, kunnen natuurlijk ook - naast de inzet van klantmanagers - aanvullende kosten worden gemaakt. Dit kunnen allerlei trajecten of cursussen zijn die zich richten op het stabiliseren van de persoonlijke situatie en het verbeteren van de levenskwaliteit. Op dit moment is er geen grote groep gemeenten die dusdanig heeft ingezet op deze doelgroep om een duidelijk overzicht te kunnen geven van welke additionele kosten er gemaakt worden. Ook werkt het zogenaamde 'hokjesdenken' hier ietwat belemmerend in: niet alle vervolgcosten worden gemaakt vanuit het participatiebudget. Wél zijn het kosten die naar aanleiding van de inzet vanuit de participatie een uiteindelijk effect hebben op kosten die de gemeente maakt voor een klant. Vaak zijn deze kosten dan ook belegd bij de financiering vanuit de Wmo of Schuldhulpverlening. Vanuit de gevoerde interviews met gemeenten en uitvoeringsorganisaties kunnen we een aantal voorbeelden noemen welke in ieder geval vanuit het participatiebudget (of gedeeltelijk) worden betaald. Deze zijn allen niet direct te linken aan werk, maar geven de klant wel ontwikkelmogelijkheden:

- Het leren van taal/taaltrajecten
- Sport- en beweegcoaching
- Traject Leger Des Heils voor multiproblematiek (deels)
- Begeleiding van ex-gedetineerden (deels)
- Ondersteuning bij het vinden of houden van vrijwilligerswerk
- Activeringstrajecten, bijvoorbeeld 'sociale basis in de wijk' waar klanten deelnemen aan activiteiten in zijn of haar wijk, maatschappelijk participeren.
- Kringloop
- Psycholoog inhuur of in dienst
- Samenwerking met arbeidsmatige dagbesteding

Het leren van taal en taaltrajecten worden vaak genoemd als een belangrijk instrument en te leren vaardigheid voor deze groep. Naast taallessen voor inburgering gaat het hierbij ook om laagopgeleiden met een taalachterstand. Deze taalachterstand belemmert dan de mogelijkheden tot communicatie en dus werk of participatie.

In de diverse interviews wordt vooral aangegeven dat al deze 'trajecten' maatwerk zijn en het lastig is om vooraf in te schatten hoe vaak deze worden ingezet op een groep van X-personen. Het grootste instrument voor deze doelgroep zijn de klantmanagers die in gesprek gaan met de klant, mogelijke vervolgtrajecten zijn een aanvulling hierop. De kosten die hiervoor gemaakt worden binnen de kaders van participatie zijn dan ook gering.

Gemeenten en uitvoeringsorganisaties hebben nog niet veel ervaring met de begeleiding en ondersteuning van de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning, wat het lastig maakt om ook voor de toekomst in te schatten wat er gebeurt met de vraag naar additionele voorzieningen wanneer de doelgroep meer begeleiding krijgt. Wel is de verwachting vanzelfsprekend dat wanneer deze groep meer aandacht krijgt, de kosten die gemaakt worden aan voorzieningen ook toe zullen toenemen.

### 3.2.4 Wenselijke caseload sociaal-maatschappelijke ondersteuning

De wenselijke caseload voor de brede doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning, dus zowel de groep die intensieve begeleiding heeft als de groep die stabiel is en beperkt begeleiding heeft is gemiddeld genomen 1:80. Het gaat hierbij dus om de gewenste caseload voor 50% van het totale bijstandsbestand. Het deel met weinig behoefte aan begeleiding kost weinig tijd, waardoor de caseload voor de totale groep sociaal-maatschappelijke ondersteuning hoger ligt dan die voor de groep die intensieve ondersteuning heeft uit de volgende paragraaf.

### **3.2.5 Wenselijke caseload-groep met intensieve begeleidingsbehoefte**

De gewenste caseload voor alleen de doelgroep die intensieve begeleiding en ondersteuning behoeft ter ontwikkeling of stabilisatie is gemiddeld genomen 1:35. Dit deel van de doelgroep kan actief geholpen worden om stappen te maken, stabiliteit te vinden, of behoeft andere begeleiding. Het is dan ook de wens om echt actief begeleiding en ondersteuning te bieden aan dit deel van de doelgroep. Waar op dit moment beide groepen in veel gevallen over een kam worden geschoren (in dat ze geen stappen meer zouden kunnen maken) en weinig gesprekken met klantmanagers hebben, zien gemeenten wel degelijk de baten die het zou opleveren wanneer er met deze klanten vaker gesproken zou worden. Op dit moment zijn de middelen daar echter niet toereikend voor. De cijfers van deze caseload gebruiken we in het volgende hoofdstuk om een berekening van de kosten te maken, om zo te berekenen hoeveel middelen nodig zouden zijn om aan de gewenste caseload te voldoen.



## 4. Begeleiding

### 4.1 Ontwikkeling

Naast de doelgroep langdurig in de bijstand, hebben we ook gekeken naar de groep die wel aan het werk is, specifiek voor het onderdeel begeleiding op het werk. Het gaat om de groep die aan de slag is, maar begeleiding nodig heeft om aan de slag te blijven. Het gaat voor gemeenten om een relatief nieuwe activiteit. Met de invoering van de Participatiewet wordt de groep mensen met een arbeidsbeperking, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, elk jaar groter. Het doel van de Participatiewet is dat mensen zo regulier mogelijk aan de slag gaan. Indien nodig gaan mensen aan de slag met een loonkostensubsidie en/of begeleiding.

Uit de interviews in het kader van ons onderzoek bleek dat het onderdeel begeleiding nog sterk in ontwikkeling is. Op dit moment is de begeleiding nog sterk gericht op het werk. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de belemmeringen om goed te functioneren op de arbeidsmarkt vaak niet gelegen zijn in het werk, maar in andere levensgebieden. Daarnaast willen gemeenten zich meer richten op begeleiding op de arbeidsmarkt in plaats van begeleiding op de werkplek. Op het moment dat een kandidaat werkloos dreigt te worden, worden mensen ondersteund bij het zoeken naar een andere baan, zodat terugval in de uitkering wordt voorkomen. Hier ligt een relatie met simpel switchen. Om de slagingskans op de arbeidsmarkt zo groot mogelijk te maken, hebben mensen in de Participatiewet continuïteit in de begeleiding en integrale ondersteuning nodig: naast begeleiding van mensen in de uitkering, komt de nadruk van begeleiding steeds meer te liggen op begeleiding van mensen die (nog) niet afhankelijk zijn van een uitkering, zodat zij zich (met ondersteuning) kunnen redden op de arbeidsmarkt en uitkeringsafhankelijkheid wordt voorkomen.

In de verdiepende, bilaterale interviews gingen we na waar gemeenten staan in de ontwikkeling van de begeleiding. De ambitie is vaak hoog, maar begeleiding staat nog aan het begin van de ontwikkeling. De begeleiding is nu vaak gericht op jobcoaching. In de gesprekken met gemeenten werd vaak aangegeven dat de behoefte vaak *lifecoaching* betreft. Specifiek komt dat bijvoorbeeld tot uiting bij enkele gemeenten die aan de slag zijn gegaan met IPS-ondersteuning. IPS ondersteunt mensen met een psychische aandoening bij het vinden en behouden van betaald werk. Een IPS-traject bestaat uit een combinatie van zorg-, re-integratie- en jobcoachactiviteiten.

Gemeenten geven aan dat de ontwikkeling naar intensieve begeleiding nog niet breed van de grond komt, omdat het enerzijds om nieuwe activiteiten gaat, die deels nog tot ontwikkeling moeten komen. Anderzijds wijzen veel gemeenten erop dat de middelen onvoldoende zijn om mensen intensief in de verschillende levensgebieden te begeleiden, zodat participatie op de arbeidsmarkt mogelijk blijft.

### 4.2 Begeleidingskosten gemeenten

De kosten voor begeleiding lopen sterk uiteen. Voor sommige mensen is weinig begeleiding nodig. Voor andere mensen is intensieve begeleiding nodig om aan de slag te blijven. De meeste gemeenten geven aan dat ze bij een caseload van veertig personen goed in staat zijn om jobcoaching te bieden. De kosten bedragen dan € 3.000 per kandidaat per jaar. Dat is in lijn met de kosten die Berenschot berekende in het onderzoek Re-integratiekosten nieuwe doelgroep in de participatiewet (2020). De totale kosten van re-integratie, plaatsing en begeleiding berekenden we op € 6.600 per persoon met een loonkostensubsidie (voor het gehele referentiewerkproces). Hieruit kan worden afgeleid dat de kosten voor alleen de begeleiding € 3.000 per kandidaat per jaar bedragen. De kosten lopen flink op, naarmate meer begeleiding wordt geboden. Bij IPS-ondersteuning moet rekening gehouden worden met € 11.000,- per kandidaat per jaar.

### 4.3 Tarieven UWV

Het is leerzaam om te kijken naar de tarieven die door het UWV worden gehanteerd. UWV heeft veel ervaring met de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. Als tarieven hanteert het UWV € 3.000 voor het werkfit maken van mensen en € 2.500 om mensen door te ontwikkelen en te plaatsen op de arbeidsmarkt. Voor begeleiding, die alleen gericht is op het werk en niet op andere levensgebieden, gelden verschillende tarieven. Het tarief is afhankelijk van de behoefte van de kandidaat. De tarieven zijn afhankelijk van het aantal uren dat beschikbaar wordt gesteld voor begeleiding.

	I	II	III	IV
% uren voor begeleiding	3%	6%	10%	15%
Tarief bij 36-urige werkweek	€ 3.780	€ 7.560	€ 12.600	€ 18.900
Tarief bij 32-urige werkweek	€ 2.835	€ 5.670	€ 9.450	€ 14.175

Het aantal uren begeleiding dat voor een kandidaat beschikbaar is, is een vast percentage van de werkweek. Per uur wordt een tarief van € 87,50 gehanteerd. Hoe meer begeleiding iemand nodig heeft, hoe hoger het percentage. We zien dat de tarieven per persoon hoger zijn, naarmate het aantal uren dat iemand per week werkt groter is. Als we uitgaan van een werkweek van 32 uur, varieert het tarief van € 2.835 tot € 14.175 per jaar.

### 4.4 Conclusie

We zien dat het onderwerp begeleiding in ontwikkeling is. Onze verwachting is dat in de toekomst de ondersteuning van mensen op de arbeidsmarkt steeds belangrijker wordt. De groep mensen wordt elk jaar groter en de begeleiding richt zich meer op de verschillende levensgebieden. De totale uitgaven voor begeleiding zullen toenemen doordat het aantal mensen dat op de arbeidsmarkt actief is, groter wordt. Daarnaast nemen de kosten toe, omdat de begeleiding zich steeds meer zal uitstrekken op de verschillende levensgebieden, zodat mensen kunnen blijven participeren op de arbeidsmarkt.

## 5. Scenario's

Hiervoor hebben we zowel de huidige situatie als de gewenste situatie van gemeenten en uitvoeringsorganisaties beschreven om de doelgroep die sociaal-maatschappelijke begeleiding behoeft zo goed mogelijk te ondersteunen. Een vervolgstap is om te kijken hoeveel deze wensen zouden kosten. We beperken ons tot de groep sociaal-maatschappelijke dienstverlening. We gaan niet in op de ondersteuning van andere groepen in de bijstand.

Daarnaast heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ons gevraagd een aantal varianten uit te werken. Deze varianten zijn op basis van een getal dat vaak in 'Keuzes in Kaart' is genoemd: € 300 miljoen. De scenario's die uitwerken wat de kosten zijn van de wenselijke situatie van gemeenten, alsook de vragen van het Ministerie van SZW zijn als volgt ingedeeld:

1. Hoeveel is er nodig om de gewenste caseload van gemeenten qua kosten te dekken (alleen de groep met een intensieve begeleidingsbehoefte)
2. Hoeveel is er nodig om de gewenste caseload van gemeenten qua kosten te dekken (totale doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning)
3. Wat als er € 300 miljoen beschikbaar komt ter bevordering van een lagere caseload voor de groep met een intensieve begeleidingsbehoefte
4. Wat als er € 300 miljoen beschikbaar komt ter bevordering van een lagere caseload voor de totale doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning.

De hiernavolgende paragrafen gaan verder in op de vier scenario's en de uitwerking hiervan in euro's en caseloads.

### 5.1 Benodigde middelen

We kijken naar de benodigde middelen bij de uitvoering van de Participatiewet om de doelgroep sociaal-maatschappelijke dienstverlening goed te kunnen ondersteunen. We maken onderscheid tussen de groep die geholpen is met intensieve ondersteuning en de groep met een grote, onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt, waarvan de situatie tot op zekere hoogte gestabiliseerd is – de groep met een beperkte ondersteuningsbehoefte. Er zijn momenteel circa 400.000 personen afhankelijk van een bijstandsuitkering. Van deze groep heeft circa 50% geen (direct) perspectief op werk en is sociaal maatschappelijke dienstverlening aan de orde. Weer de helft van deze groep (25% op het totaal) heeft behoefte aan intensieve begeleiding. De andere helft (eveneens 25%) heeft minder begeleiding nodig, omdat de situatie min of meer is gestabiliseerd.

#### 5.1.1 Groep met een intensieve begeleidingsbehoefte

Als we kijken naar de gewenste caseload van uitvoeringsorganisaties van de Participatiewet voor de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning, die zich verder kan ontwikkelen en/of waarvan de situatie moet worden gestabiliseerd dan zien we een gewenste caseload van rond 1:30 tot 1:40.

De kosten betreffen de loonkosten van de klantmanager die de intensieve begeleiding biedt. Daarbovenop komen de kosten van de overhead. Voorts worden er kosten gemaakt voor de inzet van instrumenten en de inkoop van andere vormen van dienstverlening om de situatie van de betreffende kandidaten te stabiliseren. Uit de interviews blijkt dat deze kosten vaak relatief laag zijn. De klantmanager richt zich op vooral een coachende rol. De voorzieningen die daarnaast worden ingezet liggen vaak buiten het bereik van de Participatiewet, zoals zorg en schuldhulpverlening. Dat neemt niet weg dat er voor de betreffende groep soms voorzieningen worden ingezet met hogere kosten. Voor de berekening van de kosten richten we ons op de grootste gemiddelde deler.

Voor de loonkosten hanteren we de gemiddelde loonkosten die passen bij de schalen die gelden voor klantmanagers. We gaan uit van de schalen 9 en 10. De gemiddelde loonkosten bedragen € 70.000 per fte per jaar. Daarbovenop moet rekening gehouden worden met de indirecte kosten. We hanteren een opslag van 30% voor de overhead. Dat komt neer op een bedrag van € 30.000 per fte per jaar. De totale kosten per fte bedragen € 100.000 per jaar.

Uitgaand van een caseload van dertig tot veertig personen, is voor de uitvoering van intensieve ondersteuning een formatie nodig van 2500 tot 3333 fte. Hiermee hangt een kostenpost van € 250 miljoen tot € 333 miljoen samen. We gaan ervan uit dat vooral voorzieningen worden ingezet buiten het bereik van de Participatiewet, zoals een zorgtraject, welzijnstraject of schuldhulpverlening. Desalniettemin worden af en toe re-integratievoorzieningen ingezet. We gaan uit van een kostenpost van € 500,- tot € 1000,- per persoon per jaar. De totale kosten hiervoor komen daarmee op € 50 miljoen tot € 100 miljoen per jaar.

De totale kosten om deze groep adequaat te kunnen bedienen, variëren van € 300 tot € 433 miljoen per jaar. Als rekening gehouden wordt met een bedrag van € 50 miljoen/jaar dat reeds beschikbaar is (caseload van 200 op 100.000 personen), is er een intensivering nodig van € 250 miljoen tot € 383 miljoen per jaar.

### 5.1.2 Groep met beperkte ondersteuningsbehoefte

De ondersteuning van de groep met een beperkte ondersteuningsbehoefte is momenteel vanuit de Participatiewet vaak ook beperkt. De ondersteuningsbehoefte vanuit de Participatiewet is gevarieerd. Voor sommige mensen is de ondersteuningsbehoefte nihil. Aan de andere kant van het spectrum zijn er mensen die meer en intensievere begeleiding nodig hebben. Voor de gewenste caseload van deze groep gaan we uit van minimaal veertig personen per fte tot maximaal tweehonderd personen per fte. Gemiddeld is dat een caseload van 120 personen. De totale personele kosten voor deze groep komen hiermee op € 83 miljoen per jaar.

Voor de aanvullende kosten voor voorzieningen gaan we eveneens uit van € 500 tot € 1.000 per persoon per jaar. We gaan er voorts vanuit dat de helft van deze personen gebruik maakt van aanvullende voorzieningen. Dat betekent dat de kosten voor de aanvullende voorzieningen variëren van € 25 miljoen tot € 50 miljoen per jaar.

De totale netto kosten voor de groep met beperkte ondersteuningsbehoefte bedragen hiermee € 108 miljoen tot € 133 miljoen per jaar. Indien ook voor deze groep rekening wordt gehouden met een reeds beschikbaar bedrag van € 50 miljoen/jaar, bedragen de extra benodigde middelen € 58 miljoen tot € 83 miljoen per jaar.

### 5.1.3 Totale (netto) kosten sociaal-maatschappelijke dienstverlening

Als we uitgaan van de aannames hiervoor, bedraagt de gewenste totale (!) caseload van de groep sociaal-maatschappelijke ondersteuning 75 tot 80 personen. We gaan dan uit van een caseload van dertig tot veertig personen voor de groep die geholpen is met intensieve ondersteuning en een caseload van 120 personen van mensen met een onoverbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt en beperkte ondersteuningsbehoefte, waarvan de situatie min of meer is gestabiliseerd en waarvoor de benodigde ondersteuning vanuit de Participatiewet minder intensief is.

De totale kosten van de benodigde en gewenste intensivering van de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning van structureel circa 200.000 personen staan in de volgende tabel

	Voorzieningen € 500	Voorzieningen € 1000
1 op 75	€493 miljoen	€566 miljoen
1 op 80	€408 miljoen	€483 miljoen

We zien dat de totale kosten variëren van € 408 miljoen tot € 566 miljoen per jaar, afhankelijk van de gewenste caseload en de extra voorzieningen die worden ingezet.

Echter, er worden voor de betreffende groep nu al kosten gemaakt. Als we uitgaan van een gemiddelde caseload van 1:200, dan gaat het om een totale formatie van klantmanagers van 500 fte. De totale kosten voor het klantmanagement van deze groep bedragen thans op landelijk niveau circa € 100 miljoen per jaar. Met andere woorden om de huidige groep mensen in de bijstand zonder (direct) perspectief op werk intensief te kunnen ondersteunen, moet rekening gehouden worden met een kostentoeename van € 308 miljoen tot € 466 miljoen per jaar.

We merken hierbij op dat geen rekening is gehouden met extra kosten die mogelijk ontstaan doordat mensen nadat hun omstandigheden gestabiliseerd zijn, aan de slag gaan in participatie- of re-integratietrajecten. Ten overvloede: in deze opstelling zijn geen kosten opgenomen die weliswaar het directe gevolg zijn van de intensivering van de begeleiding (zorg, schuldhulpverlening etc.), maar die buiten het bereik van de Participatiewet vallen.

## 5.2 € 300 miljoen voor de doelgroep sociaal-maatschappelijke dienstverlening

### 5.2.1 De totale doelgroep

In de doorrekening van de verkiezingsprogramma's wordt voor een groot aantal partijen uitgegaan van € 300 miljoen per jaar extra voor begeleiding in de bijstand. Als we uitgaan van reeds € 100 miljoen aan beschikbare begeleidingsmiddelen, is in totaal € 400 miljoen beschikbaar voor de groep van 200.000 mensen die behoren tot de doelgroep van sociaal-maatschappelijke ondersteuning.

Indien € 300 miljoen beschikbaar wordt gesteld kan een caseload worden gerealiseerd van 61 tot 80 personen, afhankelijk van het bedrag dat beschikbaar wordt gesteld voor aanvullende voorzieningen (gemiddeld € 500 tot € 1.000 per persoon). We tonen de varianten in de volgende tabel.

Aanvullende voorzieningen	1:61	1:80
€500		
€1000		

### 5.2.2 De groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte

Indien een bedrag van € 300 miljoen beschikbaar is voor de groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte dan ontstaan de volgende varianten. Er is bruto € 350 miljoen (= inclusief € 50 miljoen dat reeds beschikbaar is) beschikbaar.

Aanvullende voorzieningen	1:33	1:40
€500		
€1000		

Kortom, indien € 300 miljoen extra beschikbaar wordt gesteld, kan voor de groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte, een caseload worden gerealiseerd tussen de 33 en 40 personen.

### 5.3 Financiering van gemeenten

Indien besloten wordt om extra middelen beschikbaar te stellen voor sociaal maatschappelijke dienstverlening in het kader van de Participatiewet, is het de vraag op welke wijze de gemeenten worden gefinancierd.

De kosten kunnen worden ingedeeld in personele kosten en in de kosten voor de inzet van instrumenten. Gemeenten ontvangen vanuit de rijksoverheid middelen voor deze activiteiten in het cluster 'inkomen en participatie' in het gemeentefonds. De verwachting is dat extra middelen worden opgenomen in het cluster 'inkomen en participatie' en worden verdeeld op basis van de verdeelkenmerken die in het cluster worden gehanteerd.

De vraag kan gesteld worden in hoeverre extra middelen voor het door de rijksoverheid gewenste doel worden ingezet. De middelen in het gemeentefonds zijn vrij besteedbaar. Een individuele gemeente kan ervoor kiezen om de extra middelen in te zetten voor een ander doel dan sociaal maatschappelijke dienstverlening. Het Ministerie van SZW heeft de mogelijkheid om gemeenten te stimuleren om het extra geld in te zetten voor het betreffende doel, door middel van communicatie en verleiding. Hiervoor kan het ministerie de directe kanalen inzetten (circulaires, gemeentedagen en dergelijke) en afspraken maken met partijen zoals de VNG en Divosa.

De rijksoverheid kan het gewenst achten dat er meer zekerheid is dat de middelen voor het betreffende doel worden ingezet. In dat geval kan gekozen worden voor extra regelgeving. Het ministerie kan in wet- en regelgeving voorschriften opnemen die ertoe leiden dat meer aandacht wordt besteed aan sociaal maatschappelijke dienstverlening binnen de Participatiewet.

Voorts kan het ministerie ervoor kiezen om de financiering af te stemmen op het gewenste doel. Er kan jaarlijks een specifieke uitkering aan gemeenten worden verstrekt. Het geld moet dan voor het specifieke doel worden ingezet en (via Sisa) worden verantwoord. Een dergelijke financieringswijze past echter slecht bij de keuzes die voor de Participatiewet zijn gemaakt, waarbij voor de bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidies jaarlijks een vast budget wordt verstrekt en voor uitvoering en participatie de middelen worden verstrekt via het gemeentefonds.

### 5.4 Opmerkingen tot slot

- De extra benodigde middelen om de doelgroep sociaal-maatschappelijke ondersteuning goed te kunnen ondersteunen vanuit het perspectief van de Participatiewet, bedragen € 308 miljoen tot € 466 miljoen per jaar. Daarbij wordt geen rekening gehouden met extra kosten buiten het bereik van de Participatiewet en extra kosten die voortvloeien uit een extra beroep dat wordt gedaan op de ontwikkeling gericht op participatie, al dan niet richting regulier werk.
- Indien € 300 miljoen per jaar extra beschikbaar wordt gesteld, kan een caseload van 33 tot 40 personen per fte worden gerealiseerd voor wat betreft de groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte en 61 tot 80 personen per fte voor wat betreft de totale doelgroep sociaal-maatschappelijke dienstverlening. Ook hier geldt dat geen rekening wordt gehouden met kosten buiten het bereik van de Participatiewet en kosten voor de opvolging.
- We maken onderscheid tussen de groep met een intensieve ondersteuningsbehoefte en de groep met een beperkte ondersteuningsbehoefte. In de praktijk is het onderscheid niet scherp. We hebben de aantallen ingeschat op basis van de interviews. Het valt op dat de beelden van de verschillende gemeenten sterk met elkaar overeenstemmen. Wij schatten in dat de uitkomsten van ons onderzoek een goed representatief beeld vormen van de landelijke situatie.
- Zoals hiervoor aangegeven brengen we alleen de kosten van de sociaal-maatschappelijke ondersteuning in beeld. De kosten buiten het bereik van de Participatiewet (zorg, schuldhulpverlening, etc) is niet in beeld gebracht. Eveneens laten we de opvolgingskosten (trajecten die door een deel van de groep worden doorlopen, nadat de situatie is gestabiliseerd) buiten beeld.

- De berekende kosten en aantallen hebben alleen betrekking op de groep sociaal-maatschappelijke dienstverlening. Uit het onderzoek bleek dat bij deze groepen het grootste knelpunt zit. Daarnaast worden knelpunten ervaren op het terrein van begeleiding van mensen met een beperking die aan de slag zijn. Hier voorzien de gemeenten een toenemende behoefte (zowel qua prijs als qua volume) om mensen adequaat te kunnen blijven begeleiden. We hebben geen onderzoek gedaan naar de gevoeligheid van de kosten voor conjuncturele bewegingen.
- De verwachting is dat het aantal mensen in de bijstand toeneemt. We hebben niet onderzocht wat hiervan de gevolgen zijn voor het volume van de doelgroep sociaal-maatschappelijke dienstverlening in het bijzonder en de totale ondersteuningskosten in het algemeen.





## Berenschot

Berenschot is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met 350 medewerkers wereldwijd. Al 80 jaar verrassen wij onze opdrachtgevers in de publieke sector en het bedrijfsleven met slimme en nieuwe inzichten. We verwerven ze en maken ze toepasbaar. Dit door innovatie te koppelen aan creativiteit. Steeds opnieuw. Klanten kiezen voor Berenschot omdat onze adviezen hen op een voorsprong zetten.

Ons bureau zit vol inspirerende en eigenwijze individuen die allen dezelfde passie delen: organiseren. Ingewikkelde vraagstukken omzetten in werkbare constructies. Door ons brede werkterrein en onze brede expertise kunnen opdrachtgevers ons inschakelen voor uiteenlopende opdrachten. En zijn we in staat om met multidisciplinaire teams alle aspecten van een vraagstuk aan te pakken

### **Berenschot B.V.**

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

[in/berenschot](https://www.linkedin.com/company/berenschot)