

## DE PARTICIPATIELADDER

Meetlat voor het participatiebudget

- eindadvies -

drs. M.J. van Gent  
drs. C. van Horssen  
drs. L. Mallee  
drs. S. Slotboom

Amsterdam, november 2008  
RegioPlan publicatienr. 1776

RegioPlan Beleidsonderzoek  
Nieuwezijds Voorburgwal 35  
1012 RD Amsterdam  
Tel.: +31 (0)20 - 5315315  
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Advies, uitgebracht door RegioPlan Beleids-  
onderzoek voor twaalf gemeenten en de VNG.



## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Totstandkoming participatieladder .....</b>	<b>1</b>
1.1	Inleiding.....	1
1.2	De opdracht.....	2
1.3	Keuzes .....	3
1.4	Tot slot .....	8
<b>2</b>	<b>Beschrijving participatieladder .....</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding.....	9
2.2	De participatieladder .....	9
2.3	Groeipotentieel.....	12
2.4	De doelgroep van de ladder .....	13
2.5	Subgroepen .....	13
2.6	Output van de ladder .....	14
2.7	Tot slot .....	16
<b>3</b>	<b>De participatieladder in de praktijk .....</b>	<b>17</b>
3.1	Inleiding.....	17
3.2	Meetmomenten .....	17
3.3	Participatiemeting.....	18
3.4	Functioneel ontwerp.....	22
3.5	Tot slot .....	24
<b>Bijlage</b>	<b>Plan van aanpak pilots participatieladder .....</b>	<b>25</b>



# 1 TOTSTANDKOMING PARTICIPATIELADDER

## 1.1 Inleiding

Het participatiebudget brengt de gelden van het gemeentelijk re-integratie-, inburgerings- en educatiebeleid bij elkaar en moet binnen gemeenten de schotten tussen de drie beleidsterreinen wegnemen. Het centrale doel van de drie beleidsterreinen die door het participatiebudget onder één noemer moeten worden gebracht, is om zo veel mogelijk burgers naar een zo zelfstandig mogelijke positie in de maatschappij te begeleiden, waarbij economische zelfstandigheid het maximaal te bereiken doel is.

Regioplan Beleidsonderzoek heeft in opdracht van en samen met twaalf gemeenten en de VNG een instrument ontwikkeld waarmee de mate van participatie in beeld kan worden gebracht: de participatieladder. Met de participatieladder kunnen gemeenten periodiek vaststellen in hoeverre het gemeenschappelijke doel van het participatiebeleid wordt gerealiseerd. Hiermee kan de participatieladder een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie van de drie beleidsterreinen.

Gemeenten kunnen met de participatieladder niet alleen de participatie-effecten van het participatiebeleid in de breedte volgen, maar ook de effecten van afzonderlijke instrumenten. Het maakt daarbij niet uit of het om re-integratie-, inburgerings- of educatie-instrumenten gaat. Voor al deze instrumenten kan het effect op de participatie van burgers en dus de bijdrage aan het participatiebeleid worden vastgesteld. Hiermee kunnen gemeenten een optimale mix van instrumenten vaststellen en tot een integrale aanpak komen.

De participatieladder is volledig toekomstbestendig. Zonder problemen kunnen doelgroepen van aanpalende beleidsterreinen zoals Wmo en WSW worden opgenomen in de participatieladder. Op termijn kan daarvoor nog een differentiatie van de onderste treden van de ladder worden overwogen.

Het is belangrijk om te benadrukken dat de participatieladder een instrument is dat door gemeenten zelf is ontwikkeld en dus ook op de eerste plaats bedoeld is om gemeenten te faciliteren bij het voeren van een eigen participatiebeleid. De participatieladder is niet gemaakt als verantwoordingsinstrument naar de betrokken departementen en/of het parlement. Gemeenten kunnen er overigens zelf wel voor kiezen om met behulp van de participatieladder hun participatiebeleid te benchmarken met een aantal andere gemeenten om zo van elkaar te leren. Het is daarbij aan de gemeenten zelf om te bepalen welke mate van openbaarheid zij daarbij willen gebruiken.

We hebben bij de ontwikkeling van de participatieladder gestreefd naar een instrument dat de klantmanagers zo min mogelijk belast en we denken daarin

ook geslaagd te zijn. Daarbij biedt de participatieladder de mogelijkheid voor klantmanagers om de ontwikkeling van de participatieniveaus van hun eigen klanten te volgen. Ook biedt de ladder het management een goed zicht op het klantenbestand, de inschattingen door de verschillende klantmanagers van het groeipotentieel in de verschillende klantgroepen en de feitelijke ontwikkelingen daarin.

### *Leeswijzer*

In dit hoofdstuk beschrijven we het proces van de totstandkoming van de participatieladder. In het tweede hoofdstuk presenteren wij de participatieladder en in het laatste hoofdstuk gaan we in op de uitvoeringspraktijk van de ladder.

## 1.2 De opdracht

Twaalf gemeenten die deelnemen aan het voorbereidingstraject Participatiebudget en de VNG hebben RegioPlan Beleidsonderzoek de opdracht gegeven een participatieladder te ontwikkelen.<sup>1</sup> De gemeenten hebben daarvoor in de opdrachtformulering de volgende doelstelling geformuleerd: Het ontwikkelen van een instrumentarium

- waarmee de mate van participatie van (groepen) burgers en de ontwikkeling daarvan in kaart kan worden gebracht;
- dat door de gemeente gemakkelijk kan worden toegepast en verwerkt in bestaande registratiesystemen;
- en dat tot voor gemeenten vergelijkbare gegevens leidt.

Aanvullend op bovenstaande doelstelling heeft de opdrachtgever de volgende voorwaarden gesteld aan de participatieladder:

- Binnen het instrumentarium wordt een beperkt aantal participatieniveaus onderscheiden waarop burgers (in casu klanten van gemeenten) zich bevinden.
- De te onderscheiden participatieniveaus moeten op een eenvoudige en objectieve manier kunnen worden vastgesteld. Dat wil zeggen dat zo veel mogelijk gebruik dient te worden gemaakt van bestaande databronnen en dat inzet van het nieuwe instrumentarium niet moet leiden tot een grote extra belasting van de uitvoering.
- De binnen het instrumentarium te onderscheiden participatieniveaus moeten voor medewerkers bij de betrokken gemeenten herkenbaar en betekenisvol zijn.
- Het instrumentarium moet **ook** zicht bieden in de manier waarop binnen dezelfde doelgroepen de participatie van niet-gebruikers van inburgering,

---

<sup>1</sup> Het gaat om de volgende twaalf gemeenten: Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Den Haag, Deventer, Eindhoven, Rotterdam, Schiedam, Sneek, Utrecht, Venlo en Zwolle. Deze twaalf gemeenten hebben uit hun midden een opdrachtteam samengesteld voor de dagelijkse begeleiding. Het opdrachtteam bestond uit Utrecht, Rotterdam, Eindhoven en de VNG.

re-integratie en volwasseneneducatie zich ontwikkelt.

- Per gemeente moet het mogelijk zijn om aan de participatieladderindeling instrumenten te koppelen en de kosten per klant in beeld te brengen.

#### *Aanpak*

Wij hebben de participatieladder in de maanden september en oktober 2008 ontwikkeld. In de eerste maand hebben we gesprekken gevoerd met elk van de twaalf gemeenten. We hebben in elke gemeente de drie betrokken afdelingen (Re-integratie, Inburgering en Educatie) benaderd voor een aantal feitelijke vragen over de uitvoering en gegevensregistratie. Daarnaast hebben we ideeën uitgewisseld over de te ontwikkelen participatieladder. Daarvoor hebben we bezoeken afgelegd in de volgende gemeenten: Amsterdam, Arnhem, Den Haag, Deventer, Venlo en Zwolle. Verder hebben we in deze fase gesproken met de ministeries van SZW en VROM. Na afloop van de eerste maand hebben we een eerste, globale versie van de participatieladder gepresenteerd aan beleidsmedewerkers van de twaalf gemeenten.

De tweede maand stond in het teken van de vertaling naar de praktijk. We hebben in een workshop met uitvoerders uit vijf gemeenten de afbakening tussen de participatieniveaus uitgewerkt en besproken hoe het gebruik van de participatieladder zo weinig mogelijk belastend voor de uitvoering kan worden ingevoerd. In het verlengde daarvan hebben we nog een aantal roc's gesproken over hun specifieke positie ten opzichte van het participatiebudget. In deze fase hebben we de conceptladder besproken met de ministeries van OCW en VROM. Verder hebben we met het ministerie van SZW gesproken over de relatie tussen de participatieladder en de SRG. Tot slot hebben we gesprekken gevoerd met ICT-medewerkers van de gemeenten Amsterdam, Almelo, Eindhoven en Venlo om te komen tot een globaal functioneel model van de participatieladder.

### **1.3 Keuzes**

Bij de ontwikkeling van de participatieladder zijn gaandeweg de volgende keuzes gemaakt:

1. De ladder meet daadwerkelijke participatie.
2. De participatieladder meet outcome in plaats van directe output.
3. We hanteren een brede definitie van participatie.
4. De ladder heeft één dimensie.
5. Arbeidsparticipatie staat bovenaan in de hiërarchie.
6. Het groeipotentieel wordt opgenomen in de participatieladder.
7. De SRG-ladder wordt een-op-een gerelateerd aan de participatieladder.
8. Er wordt een beperkte set van persoonskenmerken geregistreerd.

*Ad 1: De ladder meet daadwerkelijke participatie*

Wij hebben ervoor gekozen om met de participatieladder primair niveaus van daadwerkelijke participatie in beeld te brengen en niet te zoeken naar een hiërarchische ordening van re-integratie-, inburgerings- en educatie-instrumenten. Dit sluit goed aan bij de integrale aanpak die met de introductie van het participatiebudget wordt bevorderd.

Zeker doordat ook educatie- en inburgeringsinstrumenten onder het participatiebudget vallen, is het niet mogelijk om een vaste hiërarchie aan te brengen in de instrumenten. Mensen die nog geen inburgeringsexamen of startkwalificatie hebben gehaald, kunnen immers wel op de reguliere arbeidsmarkt werkzaam zijn. Dat betekent dat inburgering en educatie (maar ook een deel van de re-integratie-instrumenten) op alle niveaus van participatie kunnen worden ingezet.

Dat wil overigens niet zeggen dat het onmogelijk is om het effect van de inzet van instrumenten op het participatieniveau van burgers te bepalen. Hiervoor zou informatie over de inzet van verschillende soorten instrumenten moeten worden gekoppeld aan de burgers die in de participatieladder worden geregistreerd. Daarmee zal ook zichtbaar worden dat dezelfde instrumenten worden ingezet voor burgers die zich op verschillende participatieniveaus bevinden. Zo kan een inburgeringscursus er enerzijds voor zorgen dat iemand die volledig geïsoleerd leeft in staat wordt gesteld om lid te worden van een sportvereniging en anderzijds dat iemand die vrijwilligerswerk doet een betaalde baan vindt.

De keuze voor een instrument dat primair participatieniveaus in beeld brengt, maakt het mogelijk om in principe iedere burger van een gemeente op de ladder te plaatsen. In de praktijk zullen gemeenten alleen die personen op de ladder plaatsen voor wie de gemeente een participatie-instrument inzet. Doordat de ladder geschikt is voor iedere burger, is de ladder toekomstbestendig en is het eenvoudig om een nieuwe doelgroep, zoals de Wmo-doelgroep of burgers die een uitkering van UWV ontvangen, met de ladder in beeld te brengen. Ladders die gebaseerd zijn op instrumenten zullen veel meer moeite hebben om nieuwe doelgroepen in beeld te brengen, omdat er dan ook nieuwe instrumenten in de ladder moeten worden opgenomen.

*Ad 2 De participatieladder meet outcome in plaats van directe output*

Veel gemeenten maken gebruik van re-integratieladders om hun re-integratie-instrumenten gericht in te kunnen zetten voor de verschillende klantgroepen. Enkele gemeenten gebruiken de re-integratieladder om de voortgang of directe output van re-integratie-instrumenten te meten.

De participatieladder heeft een heel ander doel: deze moet het uiteindelijke resultaat in termen van participatie in beeld brengen, de outcome dus. En dan niet alleen van re-integratie-instrumenten, maar ook van inburgerings- en educatie-instrumenten. In principe vullen de re-integratieladders en de participatieladder elkaar dus goed aan. Met een re-integratieladder kies je voor



een klant een re-integratie-instrument uit en als dit instrument met succes is ingezet, kan met behulp van de re-integratieladder een volgend instrument worden uitgekozen. Met de participatieladder kan het effect in termen van participatie worden gevolgd.

*Ad 3: We hanteren een brede definitie van participatie*

Bij de ontwikkeling van de participatieladder hebben we gekozen voor een brede definitie van participatie, met arbeidsparticipatie als hoogste niveau van participatie. Dit betekent dat niet alleen betaald werk als participatie wordt gezien, maar ook onbetaald werk, deelname aan opleidingen, trajecten en cursussen, lidmaatschap van verenigingen en informele sociale contacten. Deze brede opvatting van participatie sluit goed aan bij de brede doelstelling van het participatiebudget. Het participatiebudget bundelt immers een breed scala van instrumenten die lang niet altijd arbeidsparticipatie als primair doel hebben. Zo is een deel van de educatie-instrumenten en inburgeringstrajecten in eerste instantie gericht op het verbeteren van de informele contacten met bureaus, de school en officiële instanties. Andere educatie-instrumenten zijn gericht op het beter kunnen uitvoeren van vrijwilligerswerk. Ook is een vrij groot deel van de re-integratietrajecten niet in eerste instantie gericht op arbeidsparticipatie, maar op sociale activering. Daarnaast proberen gemeenten voortijdig schoolverlaters weer terug op school te krijgen. Wanneer alleen naar arbeidsparticipatie wordt gekeken, worden de resultaten van dit streven niet zichtbaar. Dit zelfde geldt voor 65-plussers die worden ondersteund bij het verrichten van vrijwilligerswerk.

Door onze brede opvatting van participatie kan de realisatie van al dit soort doelstellingen in beeld worden gebracht. Daarnaast kunnen ook tussenresultaten in lange re-integratietrajecten zoals vrijwilligerswerk of betaald werk met loonkostensubsidie met een breed participatiebegrip in beeld worden gebracht.

De participatieniveaus die wij onderscheiden zijn afgeleid van een aantal studies van het Sociaal Cultureel Planbureau.<sup>2</sup> In *Sociale Uitsluiting in Nederland* worden de volgende dimensies van sociale participatie onderscheiden:

- sociaal ongeorganiseerd (sociale contacten met vrienden, kennissen en buurt);
- sociaal georganiseerd (lidmaatschap van verenigingen, deelname aan cursussen);
- maatschappelijke participatie (betaald en onbetaald werk).

Deze driedeling, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen deelnemen aan de samenleving (sociale participatie) en bijdragen aan de samenleving (maatschappelijke participatie), is het uitgangspunt geweest voor de

---

<sup>2</sup> Jehoel-Gijsbers, Gerda, *Sociale uitsluiting in Nederland*. Den Haag: SCP, oktober 2004. Kwekkeboom, M.H., C.M.C. van Weert, *Meedoen en gelukkig zijn*, Den Haag: SCP/ Avans Hogeschool, augustus 2008.

participatieniveaus die wij uiteindelijk onderscheiden. Om meer differentiatie te kunnen aanbrengen in de effecten van de inzet van participatie-instrumenten, hebben we de driedeling van het SCP verder uitgesplitst. We hebben maatschappelijke participatie uitgesplitst in onbetaald werk, betaald werk met ondersteuning en betaald werk zonder ondersteuning.

*Ad 4: De ladder heeft één dimensie*

Wij hebben gekozen voor één dimensie van participatie, zodat het mogelijk is om een eenduidige rangorde aan te brengen in de verschillende participatieniveaus. Hierdoor kan eenvoudig worden vastgesteld of een burger na inzet van een bepaald instrument op een hoger participatieniveau is gekomen. Dit is niet mogelijk als er meerdere dimensies worden onderscheiden.

Daarom hebben we ervoor gekozen om geen onderscheid te maken tussen een dimensie arbeidsparticipatie en een dimensie maatschappelijke participatie die naast elkaar staan in plaats van boven elkaar. Wanneer arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie als verschillende dimensies naast elkaar worden opgenomen in een participatieladder, moet op voorhand worden bepaald welke burgers naar de arbeidsmarkt kunnen worden begeleid en welke burgers niet naar de arbeidsmarkt kunnen worden begeleid. Dit is ons inziens een onmogelijke opgave.

Verder hebben we er om deze reden van afgezien om mogelijkheden en belemmeringen van burgers (kwalificatieniveau, taalniveau, medische belemmeringen, motivatie en dergelijke) als aparte dimensie in de ladder op te nemen.<sup>3</sup> Onderdelen hiervan kunnen wel als persoonskenmerken worden meegenomen en geregistreerd.

*Ad 5: Arbeidsparticipatie staat bovenaan in de hiërarchie*

Wij hebben gekozen voor een ladder met betaald werk als hoogste niveau. Het doel van het participatiebudget is immers om zo veel mogelijk burgers naar een zo zelfstandig mogelijke positie in de maatschappij te begeleiden. Voor wie het mogelijk is, is economische zelfstandigheid in de vorm van betaalde arbeid dus het doel. Dit betekent dat een groot deel van de doelgroep van het participatiebudget naar betaalde arbeid kan en moet worden begeleid. Dit geldt niet alleen voor uitkeringsgerechtigden, maar ook voor nuggers en een groot deel van de inburgeraars.<sup>4</sup> Dat betaald werk niet voor iedereen haalbaar is, doet niets af aan het streven om zo veel mogelijk mensen naar betaald werk te begeleiden. Dit sluit ook goed aan bij een van de belangrijkste prioriteiten van het kabinet om de arbeidsparticipatie te verhogen.

---

<sup>3</sup> Daarvoor was overigens ook een andere reden: de mogelijkheden en beperkingen zijn weliswaar van invloed op de kansen die mensen hebben om te participeren, maar hebben geen een-op-een-relatie met de mate van participatie. Er zijn immers veel werkende burgers zonder startkwalificatie, met een laag taalniveau of met medische problemen.

<sup>4</sup> De bedoeling van het rijksbeleid is immers dat over enkele jaren tachtig procent van de inburgeringstrajecten een duaal karakter moet hebben, waarbij dus meer effecten worden nagestreefd dan alleen het behalen van een examen.

Er zijn echter ook groepen voor wie betaald werk geen einddoel is. Hierbij valt te denken aan voortijdig schoolverlaters voor wie terugkeer naar school een einddoel is of 65-plussers die gebruikmaken van het educatieaanbod in het kader van de ondersteuning van vrijwilligers. Deze groepen kunnen ook op de ladder zichtbaar worden gemaakt. Het einddoel voor deze groepen ligt echter niet op de hoogste trede van de ladder.

*Ad 6: Groeipotentieel wordt opgenomen in de participatieladder*

Veel gemeenten die wij hebben gesproken, vinden het belangrijk dat naast het participatieniveau ook het groeipotentieel van burgers in de participatieladder zichtbaar wordt. Zij willen kunnen zien of burgers nog kunnen groeien naar hogere participatieniveaus. Wij hebben het groeipotentieel meegenomen in de vorm van een binaire variabele, dat wil zeggen met twee waarden: er lijkt sprake te zijn van groeimogelijkheden of er lijkt geen sprake te zijn van groeimogelijkheden. Een belangrijke randvoorwaarde hierbij is dat elke keer als het participatieniveau wordt bepaald, ook het groeipotentieel wordt vastgesteld. Wanneer dit niet gebeurt, bestaat het risico dat groepen burgers op bepaalde participatieniveaus blijven hangen en worden afgeschreven.

*Ad 7: De SRG-ladder wordt een-op-een gerelateerd aan de participatieladder*

Het Ministerie van SZW gaat binnen afzienbare tijd de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) uitbreiden met een re-integratieladder met de volgende treden:

- 0. Nulfase: er wordt niets gedaan met de klant.
- 1. Zorg.
- 2. Maatschappelijke activering.
- 3. Arbeidsactivering.
- 4. Arbeidstoeleiding.
- 5a. Werk m.b.v. re-integratie.
- 5b. Regulier werk.
- 99: Diagnose loopt / nog in te delen.

Het ministerie van SZW heeft aangegeven dat gemeenten bij het gebruik van de SRG-ladder vrij veel eigen beleidsruimte krijgen. Daarom kunnen zij de SRG-ladder goed laten aansluiten bij de participatieladder. De SRG-ladder hoeft overigens alleen te worden ingevuld wanneer er instrumenten worden ingezet die worden gefinancierd uit het W-deel van het participatiebudget, terwijl in principe wel alle klanten op de participatieladder zullen worden geplaatst.

We raden gemeenten die gaan werken met de participatieladder aan om de zes treden die de SRG-ladder kent een-op-een te relateren aan de zes treden van de participatieladder. Klanten waarvoor een gemeente geen instrumenten

inzet, worden in de SRG-ladder geregistreerd onder code 0.<sup>5</sup> Bij klanten waarvoor een gemeente wel instrumenten inzet, geldt dan de volgende relatie tussen de treden op de beide ladders.

**Tabel 1.1 Relatie participatieladder en SRG-ladder**

Participatieladder	SRG-ladder
Trede 6: Betaald werk =	Trede 5b: Regulier werk
Trede 5: Betaald werk met ondersteuning =	Trede 5a: Werk m.b.v. re-integratie
Trede 4: Onbetaald werk =	Trede 4: Arbeidstoeleiding
Trede 3: Deelname georganiseerde activiteiten =	Trede 3: Arbeidsactivering
Trede 2: Sociale contacten buiten de deur =	Trede 2: Maatschappelijke activering
Trede 1: Geïsoleerd =	Trede 1: Zorg

Door de SRG-ladder op bovenstaande wijze te gebruiken, wordt de belasting in de uitvoering geminimaliseerd en wordt de SRG-ladder 'participatiebudget-proof'.

*Ad 8: Er wordt een beperkte set van persoonskenmerken geregistreerd*  
 Gemeenten willen niet alleen de ontwikkeling in de participatieniveaus van hun totale klantenbestand kunnen volgen, maar ook van een aantal subgroepen. Wij hebben er daarom voor gekozen om voor elke burger die in de participatieladder wordt opgenomen te registreren tot welke subgroepen hij/zij behoort. Wij gaan uit van een basisset van zeven subgroepen die alle gemeenten moeten registreren, namelijk burgers met een gemeentelijke uitkering, niet-uitkeringsgerechtigden en ANW'ers, burgers met een re-integratieaanbod, inburgeraars, burgers met een educatieaanbod, jongeren die aanspraak maken op het leerwerkrecht en burgers met een UWV-uitkering. Daarnaast kunnen gemeenten ervoor kiezen meer subgroepen te onderscheiden en daarvoor persoonskenmerken te registreren.

## 1.4 Tot slot

De hierboven beschreven keuzes hebben geresulteerd in de participatieladder zoals deze in de volgende hoofdstukken wordt beschreven.

<sup>5</sup> Personen die in de SRG-ladder de code 0 krijgen, kunnen best heel goed plaatsbaar zijn. Code 0 betekent alleen dat de gemeente geen instrument inzet voor de betreffende persoon.

## **2 BESCHRIJVING PARTICIPATIELADDER**

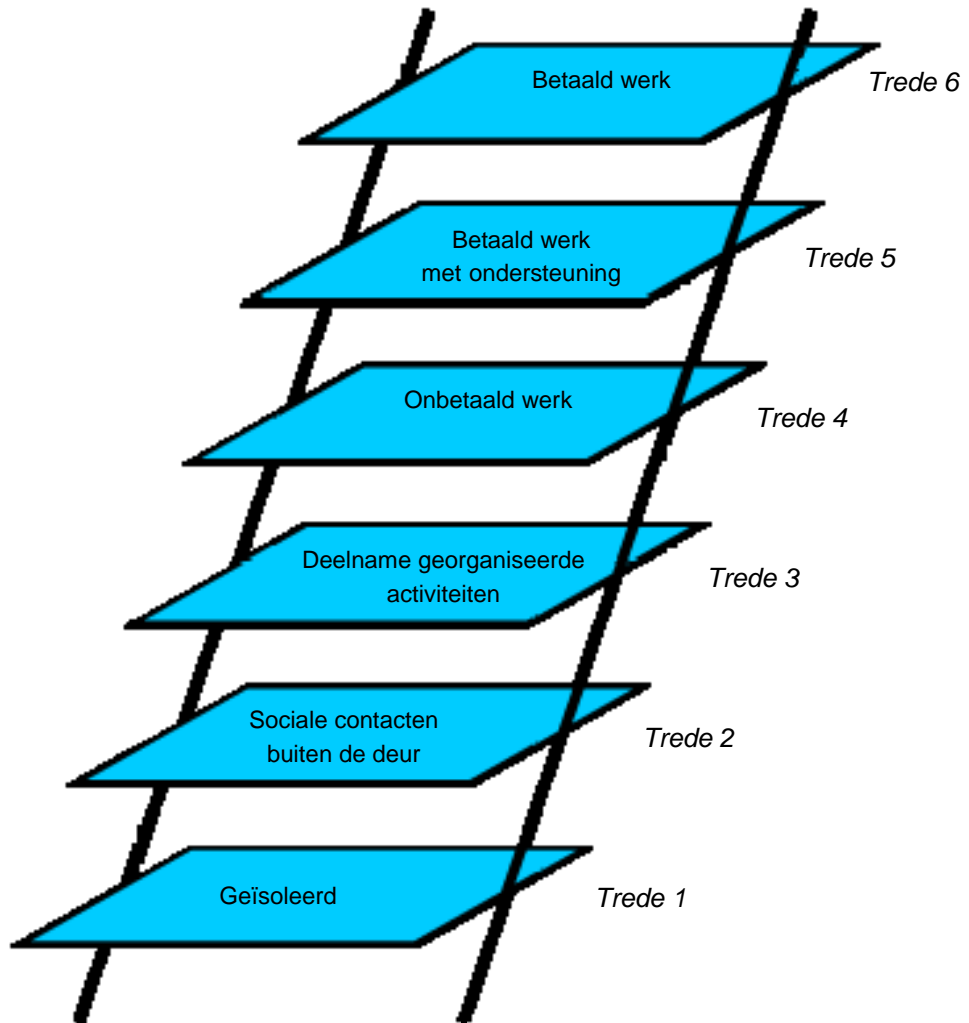
### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk presenteren we de participatieladder. In de eerst volgende paragraaf (§ 2.2) beschrijven we de treden van de ladder en geven we precieze definities. Daarna gaan we in op de achtergronden van het groeipotentieel (§ 2.3). Vervolgens bespreken we achtereenvolgens de doelgroep van de ladder (§ 2.4) en de te onderscheiden subgroepen (§ 2.5). Tot slot laten we zien wat voor output er met de participatieladder kan worden gegenereerd (§ 2.6).

### **2.2 De participatieladder**

De participatieladder bestaat in totaal uit zes niveaus. De ladder is verdeeld in twee delen: een deel met vier treden voor mensen zonder arbeidscontract en een deel met twee treden voor iedereen met arbeidscontract met als hoogste trede regulier werk zonder ondersteuning. De ladder is in onderstaande figuur inzichtelijk gemaakt.

**Figuur 2.1 De participatieladder**



Elk participatieniveau kent een precieze afbakening. In de onderstaande tabel zijn de niveaus gedefinieerd. Per niveau worden ook voorbeelden gegeven van activiteiten die onder dat niveau van participatie vallen (niet uitputtend).

**Tabel 2.1 Afbakening treden participatieladder**

Niveau	Voorbeelden
<b>Niveau 6: Betaald werk</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er <b>EN</b></li> <li>• ontvangt geen aanvullende uitkering van gemeente of andere uitkeringsinstantie <b>EN</b></li> <li>• wordt niet door anderen dan leidinggevende of collega's begeleid bij het uitvoeren van het werk <b>EN</b></li> <li>• maakt geen gebruik van WSW of gemeentelijke participatie-instrumenten.</li> </ul>	Voorbeelden niveau 6: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Baan met arbeidscontract</li> <li>- Baan met arbeidscontract en pro forma nazorg<sup>1</sup></li> <li>- Zzp'ers</li> <li>- Ondernemers</li> </ul>
<b>Niveau 5: Betaald werk met ondersteuning</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er en ontvangt daarbij ondersteuning, dat wil zeggen:</li> <li>• maakt gebruik van gemeentelijke participatie-instrumenten <b>OF</b></li> <li>• ontvangt een aanvullende uitkering <b>OF</b></li> <li>• werkt in WSW-verband (intern, gedetacheerd of begeleid werken) <b>OF</b></li> <li>• volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent, onder het niveau van de startkwalificatie.</li> </ul>	Voorbeelden niveau 5: <ul style="list-style-type: none"> <li>- WSW (intern/gedetacheerd/begeleid werken)</li> <li>- Werk (parttime) met aanvullende uitkering van gemeente of UWV</li> <li>- Werkt met loonkostensubsidie</li> <li>- Werk waarbij uitkering wordt verloond (o.a. bepaalde vormen van Work First)</li> <li>- Werk met apart ingekochte instrument nazorg waarbij sprake is van echte ondersteuning</li> <li>- Werk met externe begeleiding/jobcoach</li> <li>- Werk en volgt daarnaast een inburgeringsaanbod</li> <li>- Werk en volgt daarnaast een educatieaanbod</li> <li>- Bbl-opleiding (4 dagen werken in leerbedrijf en 1 dag opleiding)</li> <li>- Werken met stagevergoeding en zonder aanvullende uitkering</li> </ul>
<b>Niveau 4: Onbetaald werk</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Doet onbetaald werk; dat wil zeggen:</li> <li>• heeft geen arbeidscontract <b>EN</b></li> <li>• voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen <b>EN</b></li> <li>• heeft minimaal eens per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk.</li> </ul>	Voorbeelden niveau 4: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Werken met behoud van uitkering (Work First, participatiebanen e.d.)</li> <li>- Duale inburgeringstrajecten met een werkcomponent</li> <li>- Re-integratie-instrument met werkcomponent</li> <li>- Stages</li> <li>- Vrijwilligerswerk (minimaal 1 x per week contact)</li> <li>- Bol-opleiding (dagopleiding met zo nu en dan stage)</li> <li>- GIT-trajecten (Geïntegreerde Trajecten - scholingstrajecten waarbij een beroepsopleiding met stages wordt gecombineerd met het leren van de Nederlandse taal)</li> </ul>

<sup>1</sup> Het gaat hierbij niet om nazorg die gemeenten apart inkopen, maar om nazorg als impliciet onderdeel van een re-integratietraject waarbij geen sprake is van echte ondersteuning. De nazorg beperkt zich hierbij tot één- of tweemaal telefonisch contact.

### Vervolg tabel 2.1 Afbakening treden participatieladder

Niveau	Voorbeelden
<p><b>Niveau 3: Deelname georganiseerde activiteiten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband zoals verenigingen of opleidingen <b>EN</b></li> <li>• voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) <b>EN</b></li> <li>• neemt minimaal eens per week deel aan die activiteit waarbij hij/zij in fysiek contact komt met anderen</li> </ul>	<p>Voorbeelden niveau 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Volgen van een inburgeringsaanbod, educatieaanbod of re-integratie-instrument zonder werkcomponent</li> <li>- Volgen van andere cursussen of opleidingen zonder werkcomponent</li> <li>- Lidmaatschap vereniging (regelmatig een activiteit volgen waarbij je in contact komt met andere mensen)</li> <li>- Regelmatige sport beoefenen in georganiseerd verband</li> <li>- Vrijwilligerswerk (minder dan 1x per week contact)</li> </ul>
<p><b>Niveau 2: Sociale contacten buiten de deur</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft minimaal één keer per week fysiek contact met mensen die geen huisgenoten zijn <b>EN</b></li> <li>• die contacten vinden niet plaats in georganiseerd verband <b>EN</b></li> <li>• voert geen taken uit met verantwoordelijkheden naar anderen (d.w.z. het is geen werk) <b>EN</b></li> <li>• die contacten beperken zich niet alleen tot functioneel contact met winkelpersoneel, hulpverleners et cetera</li> </ul>	<p>Voorbeelden niveau 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mensen ontmoeten zoals burens, buurtbewoners en ouders van vriendjes van kinderen</li> <li>- Regelmatig activiteiten buiten de deur ondernemen, zoals bezoek van vrienden, bioscoopbezoek, museumbezoek etc.</li> <li>- Regelmatige mantelzorg voor niet-huisgenoten (die niet via een organisatie is georganiseerd)</li> <li>- Individuele sporten zoals sportschool</li> <li>- Neemt deel aan activiteiten in georganiseerd verband maar minder dan 1 x per week</li> <li>- Regelmatig kerk/moskeebezoek (minimaal 1x per week)</li> </ul>
<p><b>Niveau 1: Geïsoleerd</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft niet of nauwelijks contact met anderen dan huisgenoten <b>EN</b></li> <li>• de contacten buiten de huisgenoten beperken zich tot functionele contacten (winkelpersoneel, hulpverleners, buschauffeurs etc.)</li> </ul>	<p>Voorbeelden niveau 1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nauwelijks contacten buiten de deur</li> <li>- Mantelzorg voor huisgenoten</li> <li>- Alleen actieve contacten via internet/email</li> <li>- Dakloos zonder contacten met niet-daklozen, behalve hulpverleners</li> </ul>

## 2.3 Groeipotentieel

Bij de bepaling op welk niveau van de ladder een persoon terecht komt, wordt ook het groeipotentieel vastgelegd. Er wordt dan gekeken of het participatieniveau dat een persoon op dat moment heeft ook het maximaal haalbare is, of dat deze één of meerdere niveaus zou kunnen stijgen. Bij elke niveaubepaling wordt dus ook het groeipotentieel vastgelegd. Minimaal één keer per jaar wordt het participatieniveau en groeipotentieel bepaald en vastgelegd.

De reden om het groeipotentieel vast te leggen, is om inzicht te krijgen bij welke groep cliënten er nog groei mogelijk is en bij welke groep cliënten dit voorsnog niet mogelijk is. Daarmee kan worden verantwoord dat het voor bepaalde cliënten niet realistisch is om te verwachten dat zij het hoogste niveau van participatie zullen bereiken (betaald werk zonder ondersteuning).



Daarnaast zijn er groepen burgers voor wie het doel niet betaald werk is, maar vrijwilligerswerk of een opleiding. Ook dit kan met het groeipotentieel inzichtelijk worden gemaakt. Voorbeelden hiervan zijn 65-plussers, van wie niet meer wordt verwacht dat zij betaald werken, en voortijdig schoolverlaters die men liever terug op school krijgt dan toeleidt naar betaald werk. Bij deze groepen kan worden geregistreerd dat er geen groeipotentieel is, waarmee wordt aangegeven dat voor deze groepen geen hogere eisen worden gesteld. Voortijdig schoolverlaters zullen nadat zij zijn teruggekeerd naar het reguliere onderwijs na een half jaar op trede 4 (bol) of trede 5 (bbl) uit de ladder stromen.

## 2.4 De doelgroep van de ladder

Het participatiebudget bundelt de middelen voor re-integratie, inburgering en volwasseneneducatie. Hiermee is het nieuwe budget bedoeld voor de groepen die nu door de drie afzonderlijke budgetten worden bediend, te weten WWB'ers/nuggers, inburgeraars en mensen die in aanmerking komen voor volwasseneneducatie. In de ladder worden in principe alle burgers (18+) opgenomen die zich melden voor een voorziening uit het participatiebudget en/of een WWB-uitkering ontvangen. Burgers die wel in de doelgroepen van het gemeentelijk beleid vallen, maar geen gebruikmaken van de gemeentelijke dienstverlening, worden voorsnog niet meegenomen in de participatieladder. Voorbeelden hiervan zijn inburgeringsplichtigen die geen inburgeringstraject volgen,<sup>2</sup> nuggers die geen re-integratietraject volgen et cetera.

## 2.5 Subgroepen

Op de participatieladder worden verschillende subgroepen geregistreerd. Zo zijn er uitkeringsgerechtigden waarvan het participatieniveau kan worden vastgesteld, maar ook inburgeraars of burgers die een educatieaanbod via de gemeente volgen. Voor managers en de gemeenteraad is het belangrijk om de ontwikkelingen van het participatieniveau van verschillende subgroepen te kunnen volgen. Zo kan het voor de gemeenteraad interessant zijn om inzicht te hebben in de participatieniveaus van alle WWB-gerechtigden, maar ook van de subgroepen inburgeraars en niet-uitkeringsgerechtigden. Om die reden moet voor elke burger van wie het participatieniveau wordt vastgesteld ook worden geregistreerd tot welke subgroep(en) hij/zij behoort. In ieder geval moeten de volgende zeven subgroepen worden geregistreerd:

---

<sup>2</sup> Gemeenten leggen in hun cliëntvolgsysteem vast wie inburgeringsplichtig zijn en handhaven deze personen. Inburgeringsplichtigen zonder aanbod zijn over het algemeen bij de gemeente dus passief in beeld. Deze personen worden inburgeringsplichtig verklaard en na het verlopen van de handhavingstermijn worden deze personen op hun inburgeringsplicht gewezen. Ons inziens is deze monitoring te weinig om deze groep op de participatieladder te volgen. De contactmomenten zijn onvoldoende aanwezig om bewegingen op de ladder inzichtelijk te maken.

1. Burger met gemeentelijke uitkering
2. Niet-uitkeringsgerechtigde met aanbod
3. Burger met re-integratieaanbod
4. Inburgeraar met aanbod
5. Burger met educatieaanbod
6. Jongere tot 27 jaar die aanspraak maakt op leerwerkrecht
7. Burger met UWV-uitkering

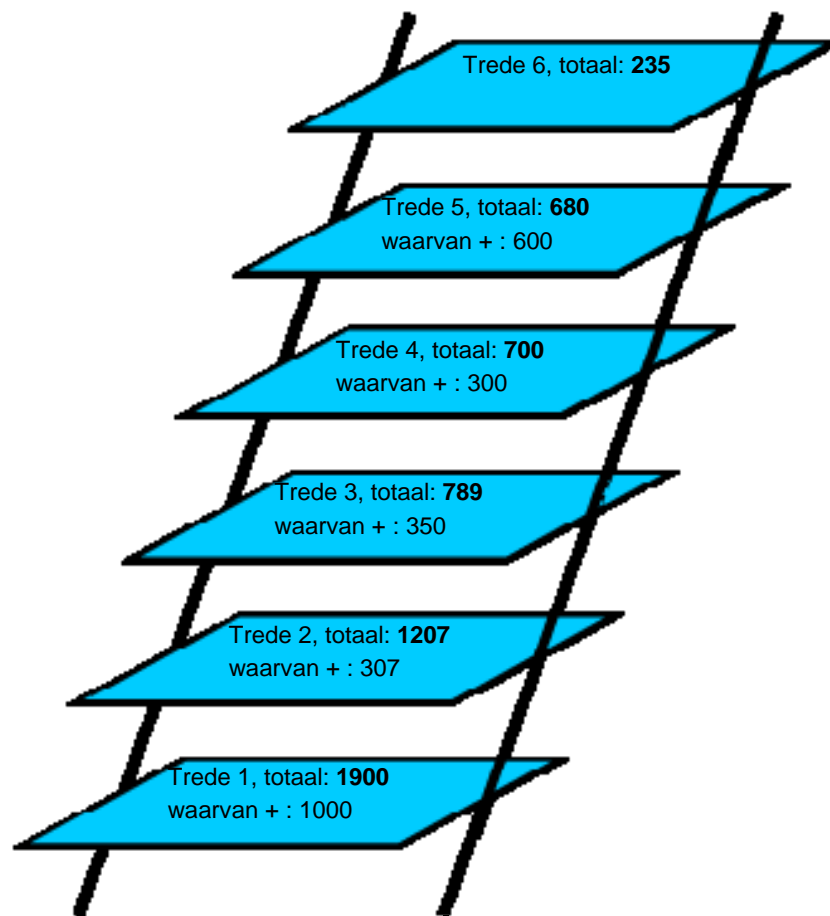
Deze subgroepen zijn overigens niet uitsluitend: het is mogelijk dat personen in twee verschillende groepen kunnen worden geschaard, bijvoorbeeld een uitkeringsgerechtigde die een inburgeringstraject volgt, of een nutter die een educatieaanbod volgt.

Tot slot, het staat gemeenten natuurlijk vrij om meer subgroepen toe te voegen als men dit zinvol acht.

## 2.6 Output van de ladder

De ladder is een instrument dat in de beleidspraktijk bruikbaar moet zijn. De output van de ladder is dan ook belangrijk. In deze paragraaf wordt met enkele grafische voorbeelden inzichtelijk gemaakt welke output er met de ladder kan worden gegenereerd. In onderstaande figuur 2.2 wordt op meetmoment t weergegeven hoeveel personen op welk niveau van de ladder staan. Zo staan er in dit voorbeeld 1900 personen op het laagste niveau en 235 personen op het hoogste niveau. Een gemeente die met de participatieladder werkt, kan op deze manier inzichtelijk maken in welke mate klanten die in het participatiebestand zijn opgenomen, actief participeren in de samenleving. Daarnaast is per trede het groeipotentieel weergegeven. Bij elke trede staat weergegeven hoeveel personen mogelijk één of meerdere treden kunnen stijgen volgens de inschatting van de casemanager. De overige personen hebben volgens de casemanager voor het komende jaar hun maximale participatie bereikt.

**Figuur 2.2** Overzicht ladder inclusief groeipotentieel



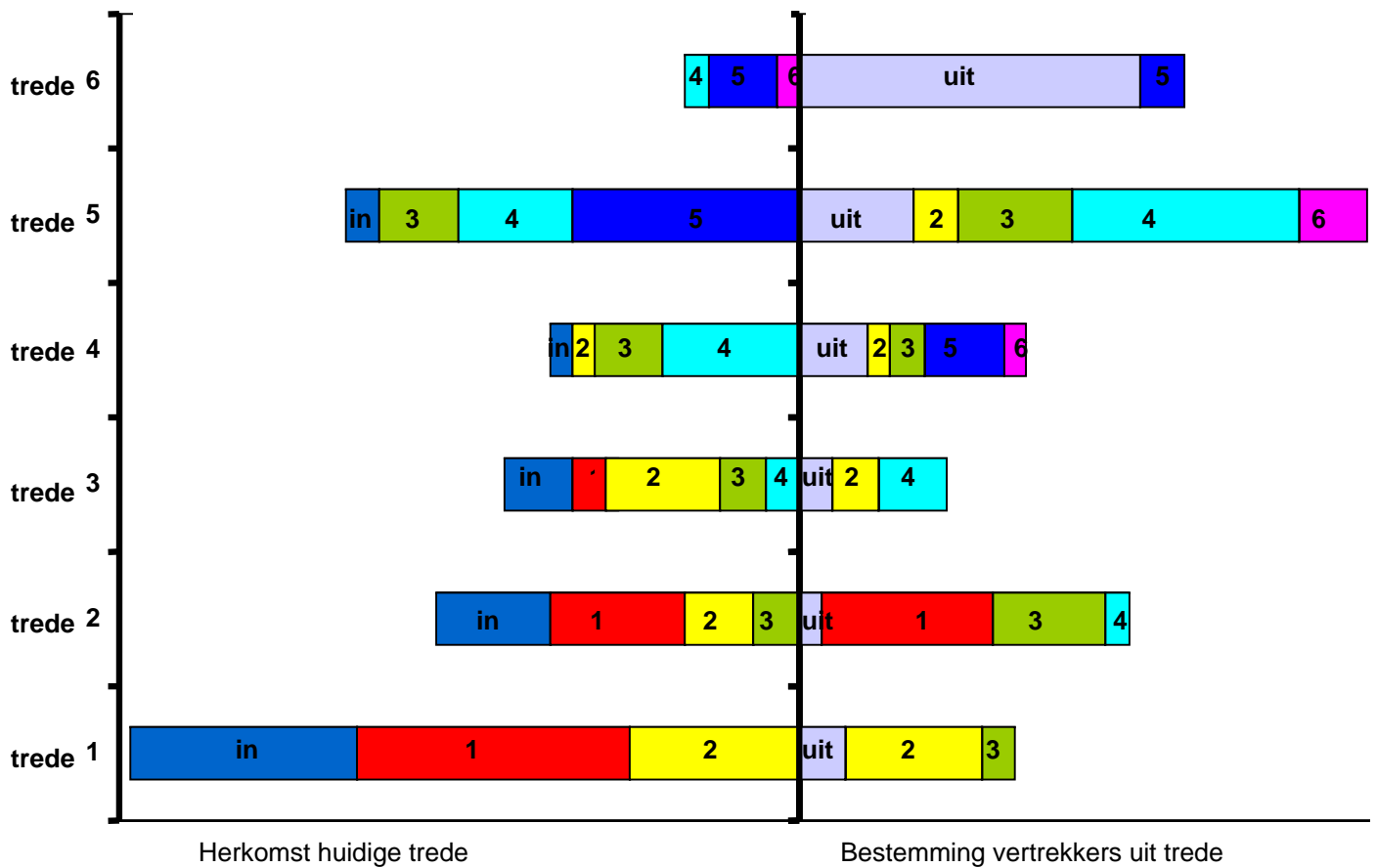
Daarnaast kunnen bewegingen door de tijd heen op de ladder inzichtelijk worden gemaakt. Een voorwaarde hiervoor is wel dat het participatieniveau van klanten op verschillende meetmomenten wordt vastgesteld en dat de historie van die niveaus ook in de registratiesystemen wordt bewaard. Op deze wijze kunnen stromen op de ladder worden weergegeven. De stromen tussen de verschillende niveaus kunnen bijvoorbeeld in een staafdiagram worden gepresenteerd. In onderstaande figuur 2.3 wordt hiervan een voorbeeld gegeven.

De balken links van de verticale as, boven het kopje 'herkomst huidige trede' zijn de burgers die zich nu op de verschillende treden bevinden. De onderste balk links geeft vervolgens weer dat ongeveer een derde van de mensen op trede 1 nieuw is ingestroomd (blauw blok), dat iets meer dan een derde al in trede 1 zat (rood blok) en dat iets minder dan een derde afkomstig is uit trede 2 en is gezakt naar trede 1 (geel blok).

Aan de rechterkant van de as, boven het kopje 'bestemming vertrekkers uit trede', wordt zichtbaar wie sinds de vorige meting is vertrokken uit de verschillende treden en waar naartoe. Om bij hetzelfde voorbeeld van trede 1 te blijven, ongeveer een kwart van de personen die uit trede 1 vertrekt, stroomt

helemaal uit de ladder (paars blok), ongeveer de helft is naar trede 2 ingestroomd (geel blok) en ongeveer een kwart is in trede 3 ingestroomd.

Figuur 2.3 Stromen op de ladder



## 2.7 Tot slot

Nadat we in dit hoofdstuk de participatieladder hebben beschreven, gaan we in het volgende hoofdstuk in op een aantal praktische uitvoeringsaspecten van de ladder.

## **3 DE PARTICIPATIELADDER IN DE PRAKTIJK**

### **3.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk hebben we een beschrijving gegeven van de participatieladder. In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoering. Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de huidige situatie, zijn gesprekken met systeem-specialisten voor dit hoofdstuk een belangrijke bron van input geweest. In de volgende paragraaf geven we aan op welke momenten gemeenten het participatieniveau van burgers in elk geval zullen moeten bepalen. Het uitgangspunt hierbij is dat er voldoende meetmomenten moeten zijn om inzicht te krijgen in de effectiviteit van het participatiebeleid van een gemeente. In paragraaf 3.3 geven we aan welke informatie nodig is voor een participatiemeting en hoe deze informatie wordt verkregen. In de laatste paragraaf laten we met behulp van een globaal functioneel ontwerp zien wat de mogelijkheden zijn om de benodigde informatie zodanig in de bestaande systemen op te nemen dat we de gewenste output verkrijgen.

### **3.2 Meetmomenten**

Wij stellen voor dat gemeenten in elk geval op één vast moment per jaar een overzicht geven van de verdeling van participatieniveaus binnen het klantenbestand. Het ligt het meest voor de hand om dit bij de (half)jaarlijkse afsluiting van het kalenderjaar te doen, omdat dit aansluit bij de rapportagemomenten van het CBS (onder andere voor de SRG). Een vast meetmoment per jaar betekent niet dat alle klanten op hetzelfde moment moeten worden gemeten; dit is praktisch niet uitvoerbaar. Wanneer het participatieniveau van een klant in dat jaar om een andere reden al is gemeten, zal de laatste meting voor de jaarlijkse rapportage worden gebruikt.

Een jaarlijkse meting geeft een gemeente globaal zicht op het totale klantenbestand en de zes subgroepen (zoals in het vorige hoofdstuk besproken). Ook kunnen de veranderingen over verschillende jaren in kaart worden gebracht op totaal- en op subgroepniveau. Het is op deze manier echter niet mogelijk een relatie te leggen tussen (veranderingen in) participatieniveaus en de ingezette instrumenten. Ook zijn veranderingen binnen een jaar op deze manier niet zichtbaar. Om deze zaken wel mogelijk te maken is het noodzakelijk om, naast de jaarlijkse meting, het participatieniveau ook vast te stellen in de volgende situaties:

- Start van een traject.
- Afronding van een traject.
- Inschrijving voor een WWB-uitkering.

- Een klant stroomt van de participatieladder af. Dit is het geval wanneer een klant:
  - ten minste zes maanden aan het werk is op het hoogste niveau;
  - na afronding van een traject niet start met een vervolgtraject en geen uitkering ontvangt;
  - uit de uitkering stroomt om een andere reden dan werk;
  - halverwege een traject uitvalt en geen uitkering ontvangt;
  - ten minste zes maanden een bbl-opleiding volgt.

### 3.3 Participatiemeting

Bij elke participatiemeting vinden de volgende vier registraties plaats.<sup>1</sup>

- meetmoment (aan de hand van de vragen uit tabel 3.1);
- participatieniveau (aan de hand van de vragen uit tabel 3.1);
- groeipotentieel (aan de hand van de vragen uit tabel 3.2);
- subgroep (aan de hand van de definities uit tabel 3.3).

In principe zal de klantmanager deze gegevens registreren. Dit betekent voor klanten die een WWB-uitkering ontvangen en/of een re-integratietraject volgen, de klantmanager Re-integratie en voor inburgeraars de klantmanager Inburgering. Participatiegegevens van klanten die een duaal traject volgen worden geregistreerd door de klantmanager die de klant direct begeleidt (meestal de klantmanager Re-integratie).

Bij klanten met een educatieaanbod moet het roc de participatiemeting uitvoeren, tenzij de gemeente beschikt over een klantmanager Educatie.

Daarnaast is het mogelijk dat de uitvoerders (re-integratiebedrijven, taal-aanbieders) ook participatiemetingen uitvoeren. Hierover kan een gemeente afspraken maken met de uitvoerders.

In de volgende paragraaf geven we aan in welk systeem de gegevens kunnen worden ingevoerd. In deze paragraaf beschrijven we hoe de uitvoerder het participatieniveau, het groeipotentieel en de subgroep vaststelt.

#### *Vaststellen participatieniveau*

Het participatieniveau wordt bepaald aan de hand van maximaal vijf vragen over de feitelijke participatie van een klant. Kort weergegeven ziet de bepaling van het participatieniveau er als volgt uit:

---

<sup>1</sup> De tabellen 3.1, 3.2 en 3.3 kunnen worden gebruikt voor de invoermodule van het registratiesysteem van de participatieladder.

**Tabel 3.1 Vragen voor bepaling participatieniveau**

<p><b>DATUM METING:</b> .....</p> <p><b>VRAAG 1:</b> HEEFT DE KLANT EEN ARBEIDSCONTRACT OF IS DE KLANT EEN ZZP'ER? nee → vraag 3 ja → vraag 2</p> <p><b>VRAAG 2:</b> KRIJGT DE KLANT ONDERSTEUNING IN DE VORM VAN PARTICIPATIE-INSTRUMENT, UITKERING, WSW OF REGULIERE OPLEIDING? nee → <b>trede 6</b> ja → <b>trede 5</b></p> <p><b>VRAAG 3:</b> VERRICHT DE KLANT ONBETAALD WERK MET MINIMAAL 1X PER WEEK CONTACT MET ANDEREN? nee → vraag 4 ja → <b>trede 4</b></p> <p><b>VRAAG 4:</b> NEEMT DE KLANT DEEL AAN GEORGANISEERDE ACTIVITEITEN MET MINIMAAL 1X PER WEEK CONTACT MET ANDEREN? nee → vraag 5 ja → <b>trede 3</b></p> <p><b>VRAAG 5:</b> HEEFT DE KLANT MINIMAAL 1X PER WEEK CONTACT MET MENSEN DIE GEEN HUISGENOTEN ZIJN? ja → <b>trede 2</b> nee → <b>trede 1</b></p>
---

Na het beantwoorden van deze vragen wordt één van de volgende waarden toegekend:

- 1-6 tredenummers
- 8 uit het zicht van de gemeente geraakt
- 9 traject gevolgd, maar na afloop is de trede nog niet bepaald
- 0 trede niet bepaald (standaard)

#### *Vaststellen groeipotentieel*

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven dat bij elke participatiemeting, naast het participatieniveau, ook het groeipotentieel wordt vastgelegd. De uitvoerder geeft hiermee aan of er op dat moment perspectief is om naar een hoger participatieniveau door te groeien. Er zijn twee mogelijkheden:

- **0:** geen groeipotentieel (dit is de standaardcode). Dat wil zeggen dat de uitvoerder op het betreffende meetmoment niet verwacht dat de burger *het komende jaar* naar een hoger participatieniveau zal stijgen; het huidige niveau is voorlopig het maximaal haalbare voor de burger. Om te voorkomen dat burgers op een bepaald niveau worden gearkeerd, is het belangrijk het groeipotentieel bij elke participatiemeting opnieuw vast te stellen.

- **+**: Wel groeipotentieel. Dat wil zeggen dat de uitvoerder op het betreffende meetmoment verwacht dat de burger *het komende jaar* zal stijgen naar een hoger participatieniveau.

Aan de hand van de vragen in de onderstaande tabel kan het groeipotentieel van een klant worden bepaald.

**Tabel 3.2 Vragen voor het bepalen van het groeipotentieel**

Treden	Vragen
6. Betaald werk	n.v.t.
5. Betaald werk met ondersteuning	<p>Verwacht u dat de klant binnen een jaar zonder of met minder ondersteuning kan werken?</p> <p>JA: + NEE: 0</p> <p>Voorbeelden:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Werkt parttime met uitkering: meer uren mogelijk: +</li> <li>- Heeft tijdelijke voorziening (bijv. lks): +</li> <li>- In dienst van WSW-organisatie met indicatie begeleid werken: +</li> <li>- In dienst van WSW-organisatie zonder indicatie begeleid werken: 0</li> <li>- Werkt begeleid in het kader van de WSW: 0</li> <li>- BBL: 0</li> </ul>
4. Onbetaald werk	<p>Verwacht u dat de klant binnen een jaar betaald kan werken met of zonder ondersteuning?</p> <p>JA: + NEE: 0</p> <p>Voorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Zit in een traject met doel betaald werk: +</li> </ul>
3. Deelname aan georganiseerde activiteiten	<p>Verwacht u dat de klant binnen een jaar betaald of onbetaald kan werken (al dan niet binnen een traject)?</p> <p>JA: + NEE: 0</p>
2. Sociale contacten buiten de deur	<p>Verwacht u dat de klant binnen een jaar kan deelnemen aan georganiseerde activiteiten (inclusief trajecten)?</p> <p>JA: + NEE: 0</p>
1. Geïsoleerd	<p>Verwacht u dat de klant binnen een jaar in contact kan en wil komen met anderen in informeel of georganiseerd verband?</p> <p>JA: + NEE: 0</p>

Het vaststellen van het groeipotentieel wordt voor een belangrijk deel aan het professionele oordeel van de uitvoerder overgelaten.



### Vaststellen subgroep

In het vorige hoofdstuk zijn verschillende subgroepen genoemd die op de participatieladder moeten worden geregistreerd. Wij stellen voor bij elke participatiemeting te bepalen tot welk van deze subgroepen een klant behoort. In de volgende tabel geven we een nadere definiëring van de subgroepen.

**Tabel 3.3 Definities van subgroepen**

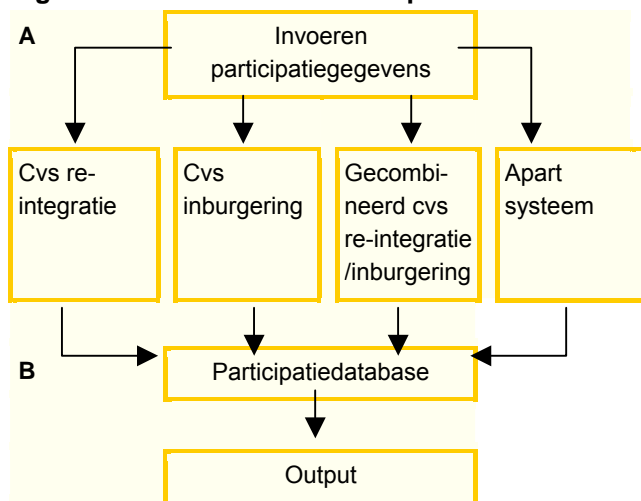
Subgroepen	Definitie
Burger met gemeentelijke uitkering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontvangt uitkering van de gemeente: WWB &lt; 65 jaar, IOAW, IOAZ, WIK, Bbz</li> <li>- Uitgestroomd uit uitkering en half jaar gewerkt (wekeneis WW: 26 van de 36 weken gewerkt)</li> </ul>
Niet-uitkeringsgerechtigde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nugger/ANW'er die ingeschreven staat als werkzoekend bij het CWI en een re-integratieaanbod heeft ontvangen van de gemeente</li> </ul>
Burger met re-integratieaanbod	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontvangt een re-integratieaanbod gefinancierd uit het participatiebudget</li> </ul>
Inburgeraar	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Door de gemeente inburgeringsplichtig verklaard</li> <li>- Door de gemeente inburgeringsbehoefstig verklaard</li> </ul>
Burger met educatieaanbod	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educatieaanbod volgend gefinancierd uit het participatiebudget</li> </ul>
Jongere tot 27 jaar die aanspraak maakt op leerwerkrecht <sup>2</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jongere onder de 27 jaar die zich meldt bij de gemeentelijke sociale dienst en niet werkt of naar school gaat</li> </ul>
Burger met UWV-uitkering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ontvangt een uitkering van UWV: WW, Wajong, WAO, WIA</li> </ul>

<sup>2</sup> De groep jongeren tot 27 jaar wordt alleen in de ladder opgenomen mits het participatiebudget voor deze groep wordt ingezet (bij invoering leerwerkrecht in 2009).

### 3.4 Functioneel ontwerp

Om in kaart te brengen welke mogelijkheden er zijn om de participatiegegevens te integreren in de bestaande systemen, hebben we gesprekken gevoerd met systeemspecialisten over de volgende cliëntvolgsystemen: GWS4all, RAAK, Strateg en IW3. Hierbij hebben we gebruikgemaakt van het volgende model:

**Figuur 3.1 Functioneel ontwerp**



#### A. Invoeren participatiegegevens

Er zijn grofweg twee manieren om de participatiegegevens in te voeren:

1. Direct in één van de bestaande cliëntvolgsystemen.
2. In een apart systeem.

#### Ad 1) Via cliëntvolgsysteem

Klantmanagers Re-integratie of Inburgering kunnen voor hun klanten de participatiegegevens direct in het cliëntvolgsysteem (cvs) invoeren. Het kan gaan om twee aparte volgsystemen of om één systeem, waarin aparte modules voor re-integratie en inburgering zijn opgenomen. Deze laatste situatie zien we steeds vaker.

Een aantal gemeenten heeft de consultants van re-integratiebedrijven directe toegang gegeven tot het cvs van de gemeente. Deze externe uitvoerders kunnen de participatiegegevens dus rechtstreeks in het cvs invoeren. In de meeste gemeenten is dit echter nog niet mogelijk, al heeft dit in geen van de gevallen te maken met eventuele technische beperkingen van het systeem; de door ons 'bekeken' systemen zijn alle in staat het cvs 'webbased' te maken, waardoor in principe niet alleen gemeentelijke klantmanagers, maar ook externe partijen zoals re-integratiebedrijven, taalaanbieders en roc's, de participatiegegevens in het systeem kunnen invoeren.

Voor het bepalen van de participatietrede gaat onze voorkeur uit naar een

digitale invoermodule, waarin de vragen uit de vorige paragraaf (tabellen 3.1, 3.2 en 3.3), alsmede definities en voorbeelden van de verschillende treden zijn opgenomen. Deze invoermodule kan in het cvs worden ingebouwd.

#### *Ad 2) Apart systeem*

Bij het vorige punt hebben we het alleen gehad over de invoermogelijkheden binnen de terreinen re-integratie en inburgering. Gegevens over educatieklanten worden door gemeenten niet in een cliëntvolgsysteem ingevoerd. Ook al hebben de meeste gemeenten een aparte afdeling die verantwoordelijk is voor educatie, de uitvoering ligt bij de roc's. Deze rapporteren aan gemeenten in veel gevallen via Excelbestanden, waarin totaalcijfers van educatieklanten zijn opgenomen. In enkele gemeenten leveren roc's de gegevens ook op klantniveau aan. Van het 'volgen' van educatieklanten door gemeenten is echter geen sprake.

Onze voorkeur gaat ernaar uit om ook de participatiegegevens van educatieklanten in één van de cliëntvolgsystemen van de gemeente op te nemen. Technisch is dit mogelijk door ook medewerkers van roc's directe toegang te verlenen tot het volgsysteem van de gemeente. Veel beleidsmedewerkers en uitvoerders van gemeenten geven ook de voorkeur aan deze optie. Tegelijkertijd geven zij echter aan dat dit voor roc's een ingrijpende verandering betekent in de manier waarop zij gewend zijn te werken.

Als alternatief voor het invoeren in een cvs, stellen wij voor om gebruik te maken van een apart systeem, waarin een roc-medewerker via een webportal de participatiegegevens kan invoeren. Dezelfde invoermodule als eerder besproken zou in dit aparte systeem kunnen worden ingebouwd.

#### *B. Participatiedatabase*

Na het invoeren van de participatiegegevens in één of meerdere cliëntvolgsystemen en waarschijnlijk nog een los systeem, zal alle informatie op één of andere manier moeten worden gekoppeld. Onze belangrijkste outputproducten (momentopnamen en stromen) hebben immers betrekking op participatiemetingen van alle klanten op meerdere momenten. De enige manier om deze output te genereren is ons inziens door één database te maken waarin alle relevante informatie is opgenomen: een participatiedatabase. Dit hoeft geen permanente database te zijn. De gemeente kan één keer per jaar de verschillende volgsystemen aan elkaar koppelen en de gewenste output voor de participatieladder genereren. De gemeente kan dit zelf doen of hiervoor een onderzoeksbureau inschakelen.

Wij stellen ons dit als volgt voor: uit elk systeem worden relevante participatiegegevens geselecteerd; het resultaat wordt weggezet in een apart bestand. Naast een selectie van variabelen is het ook denkbaar dat een selectie van klanten wordt gemaakt (bijvoorbeeld op basis van subgroep). De aldus ontstane aparte bestanden worden vervolgens gekoppeld op basis van bsn tot

één participatiedatabase. Gegevens van klanten die in meerdere systemen voorkwamen, zullen worden samengevoegd tot één record.

We hebben systeemspecialisten van de verschillende systemen gevraagd wat de mogelijkheden zijn voor het uitvoeren van ons idee om tot een participatiedatabase te komen. Hierbij hebben we expliciet gevraagd naar de mogelijkheden om historische informatie weer te geven. De belangrijkste uitkomsten zijn:

- In alle systemen worden historische gegevens bewaard, waardoor het in principe vanuit alle systemen mogelijk is uitspraken te doen over veranderingen in de tijd.
- Als het gaat om het selecteren van gegevens uit de cliëntvolgsystemen om deze weg te zetten in een apart bestand, kent GWS4all iets meer beperkingen voor de uitvoerders dan de andere systemen, in die zin dat zij niet direct zelf de selecties kunnen maken, maar hiertoe opdracht moeten geven aan het exploitatiebedrijf van het systeem.
- Het koppelen van aparte bestanden om één database te krijgen, is technisch gezien mogelijk, al zal dit in het begin extra inspanningen vergen.

### **3.5 Tot slot**

In principe zijn er dus geen onoverkomelijke technische belemmeringen te verwachten bij de implementatie van de participatieladder in gemeenten. In het eerste kwartaal van 2009 zal de participatieladder in de hierboven beschreven vorm worden getest op uitvoerbaarheid. Dit zal resulteren in een praktische handleiding voor de participatieladder. Wanneer de pilots daartoe aanleiding geven, zal de ladder nog worden aangepast. Vanaf 1 januari 2010 is de participatieladder voor alle gemeenten beschikbaar voor gebruik.

## **Plan van aanpak pilots participatieladder**

### Doel pilots

- Leren van de implementatie van de participatieladder in de pilotgemeenten.
- Uitvoerbaarheid participatieladder toetsen en optimaliseren.

### Algemene aandachtspunten

- Minimale belasting uitvoering.
- Zo klein mogelijke ingrepen in systemen.
- Draagvlak uitvoering maximaliseren.
- Zoeken naar een goede relatie met de SRG-ladder en lokale ladders (hebben de lokale ladders nog meerwaarde?).
- Bijdrage leveren aan integratie drie terreinen.
- Registratie persoonskenmerken.

### Specifieke aandachtspunten

Tijdens de ontwikkeling van de participatieladder zijn een aantal specifieke aandachtspunten voor de pilots geformuleerd:

- In de pilots moet worden getoetst of in trede 3 en trede 4 de mate van intensiteit van participatie (aantal uren of dagdelen per week) wordt gemist.
- Verder moet worden getoetst of het onderscheid tussen pro-formanazorg en apart ingekochte nazorg in de praktijk kan worden gemaakt en voor een goede toedeling van burgers naar trede 5 en 6 zorgt.
- Tot slot moet worden getoetst of mantelzorg op een goede manier is opgenomen in trede 1 en 2 van de ladder.

### Resultaten

- Enthousiasme bij gemeenten waar pilots lopen.
- Plan van aanpak voor vervolg implementatie participatieladder in pilotgemeenten.
- Praktische handreiking voor gemeenten.
- Eventueel aanpassingen participatieladder.

### Uitgangspunt

De deelnemende gemeenten doen mee op basis van vrijwilligheid. Zij zijn bereid tijd te investeren in de pilot en maken zelf een afbakening en plan van aanpak voor de pilot. Zij kunnen een afbakening en vormgeving kiezen die aansluit bij hun beleid.

### Afbakening

Omdat de voorbereidingstrajecten Participatiebudget per 1 april 2009 worden beëindigd, moeten de hierboven genoemde resultaten van de pilots ook op dat tijdstip zijn gerealiseerd. De looptijd van de pilots is dus beperkt en dit stelt eisen aan de vormgeving van de pilots:

- De pilots zullen zich primair moeten richten op de vaststelling van het

participatieniveau en het groeipotentieel en de registratie daarvan en nog niet op het in beeld brengen van veranderingen in het participatieniveau; daarvoor is de looptijd van drie maanden te kort.

- Er moet een keuze worden gemaakt voor een afgebakende groep klanten.
- Er moet een beperkt aantal uitvoerders worden betrokken bij de pilot, zodat zij in korte tijd kunnen worden geïnstrueerd en er een beperkte projectorganisatie hoeft te worden opgezet.

Dit neemt niet weg dat gemeenten na afronding van de pilots verder kunnen gaan met de implementatie van de participatieladder. De ondersteuning kan dan niet meer worden gefinancierd uit het voorbereidingsbudget.

#### Variatie

Om zo veel mogelijk aspecten van de uitvoerbaarheid van de participatieladder in de pilots mee te nemen, is het streven om in de verschillende pilots zo veel mogelijk variatie aan te brengen. Die variatie kan onder meer zitten in:

- de drie terreinen educatie, inburgering en re-integratie;
- combinaties van die terreinen: duale trajecten inburgering/re-integratie; GIT-projecten et cetera;
- invoer door verschillende soorten uitvoerders: klantmanagers Re-integratie, klantmanagers Inburgering en roc's;
- invoer door enerzijds de gemeente en anderzijds externe partijen (re-integratiebedrijven, taalaanbieders, roc's);
- nieuwe instroom, zittend bestand en uitstromers.

#### Voorwaarden voor deelname

Om de pilots tot een succes te maken, moeten deelnemende gemeenten bij voorkeur zorg dragen voor het volgende:

- Er moet een medewerker worden aangewezen die 'eigenaar' van de pilot is. Deze medewerker is bij voorkeur de leidinggevende van de uitvoerders van de pilot. Hij of zij moet zorg dragen voor het promoten van de pilot binnen de eigen gemeente, treedt op als projectleider van de pilot en als contactpersoon naar het bureau dat de pilots begeleidt.
- De pilot moet op voldoende draagvlak kunnen rekenen bij het management van de betrokken afdeling en/of dienst.
- De betrokken uitvoerders moeten voldoende tijd krijgen om de niveaubepalingen van hun klanten te kunnen uitvoeren en om de instructiebijeenkomst(en) te kunnen bijwonen.
- Gemeente maakt zelf een beknopt plan van aanpak voor de pilot. Het bureau dat de pilots begeleidt, ondersteunt daarbij.
- De pilot moet beperkt zijn in omvang zodat het mogelijk is om de pilot uiterlijk 1 februari 2009 te laten starten.
- De gemeente moet bereid zijn om de ervaringen met de participatieladder te delen met het bureau dat de pilots begeleidt en met de andere gemeenten die de pilots uitvoeren.

#### Automatisering

Het verdient de voorkeur om voor de pilot gebruik te maken van een eenvoudig instrument voor invoer en opslag van de laddergegevens. Dit kan een webbased vragenlijst zijn met daaraan gekoppeld een database. Integratie in

de systemen kost te veel tijd en kan waarschijnlijk niet voor 1 januari 2009 gerealiseerd zijn.<sup>1</sup> Het zou wel goed zijn als de gemeenten tijdens de pilots kijken hoe de participatieladder in hun eigen systemen kan worden geïntegreerd.

#### Tijdspad pilots

##### Januari:

- Ontwikkeling en testen invoertool.
- Inrichten helpdesk voor uitvoerders.
- Gemeenten maken plan van aanpak.
- Draagvlakbijeenkomsten in pilotgemeenten.
- Instructie uitvoerders.

##### Februari

- Invoer in participatieladder.

##### Maart

- Evaluatiebijeenkomsten per gemeente.
- Schrijven handreiking.
- Zo nodig aanpassen participatieladder.
- Gemeenten schrijven plan van aanpak vervolg.

##### Vervolg

Na afloop van de pilot kunnen de gemeenten natuurlijk verdergaan met de implementatie van de participatieladder. Zij kunnen de toepassing bijvoorbeeld uitbreiden naar meer uitvoerders en/of meer doelgroepen. Verder kunnen zij overgaan op periodieke meting van het participatieniveau zodat ook stromen in beeld kunnen worden gebracht. Tot slot kunnen zij de eerste stappen gaan zetten in de integratie in de eigen systemen.

---

<sup>1</sup> Wanneer een gemeente aangeeft wel in staat te zijn de eigen systemen tijdig aan te passen aan de eisen van de participatieladder, dan is dat natuurlijk welkom.

