



Participatieladder

April 2009

*De participatieladder
getest **Ervaringen van
zes gemeenten***

www.participatieladder.nl

DE PARTICIPATIELADDER GETEST

Ervaringen van zes gemeenten

- eindadvies -

drs. C. van Horssen
drs. L. Mallee

Amsterdam, april 2009
RegioPlan publicatienr. 1818

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

1	De participatieladder	1
1.1	Inleiding.....	1
1.2	De participatieladder.....	1
1.3	De pilots.....	3
1.4	Het rapport.....	4
2	De pilots	5
2.1	Inleiding.....	5
2.2	De pilots.....	5
2.3	Participatiegraad en groeipotentieel ingevoerde klanten...	10
3	Evaluatie pilots participatieladder	13
3.1	Inleiding.....	13
3.2	Oordeel over de participatieladder.....	13
3.3	Systematiek participatieladder.....	17
3.4	De praktijk van de uitvoering.....	23
3.5	Integratie van de participatieladder in de registratiesystemen.....	27
3.6	Conclusie.....	31
4	Inleiding	33
4.1	Inleiding.....	33
4.2	Toepassingsmogelijkheden.....	33
4.3	Zorgen bij invoering participatieladder.....	37
Bijlage	41

1 DE PARTICIPATIELADDER

1.1 Inleiding

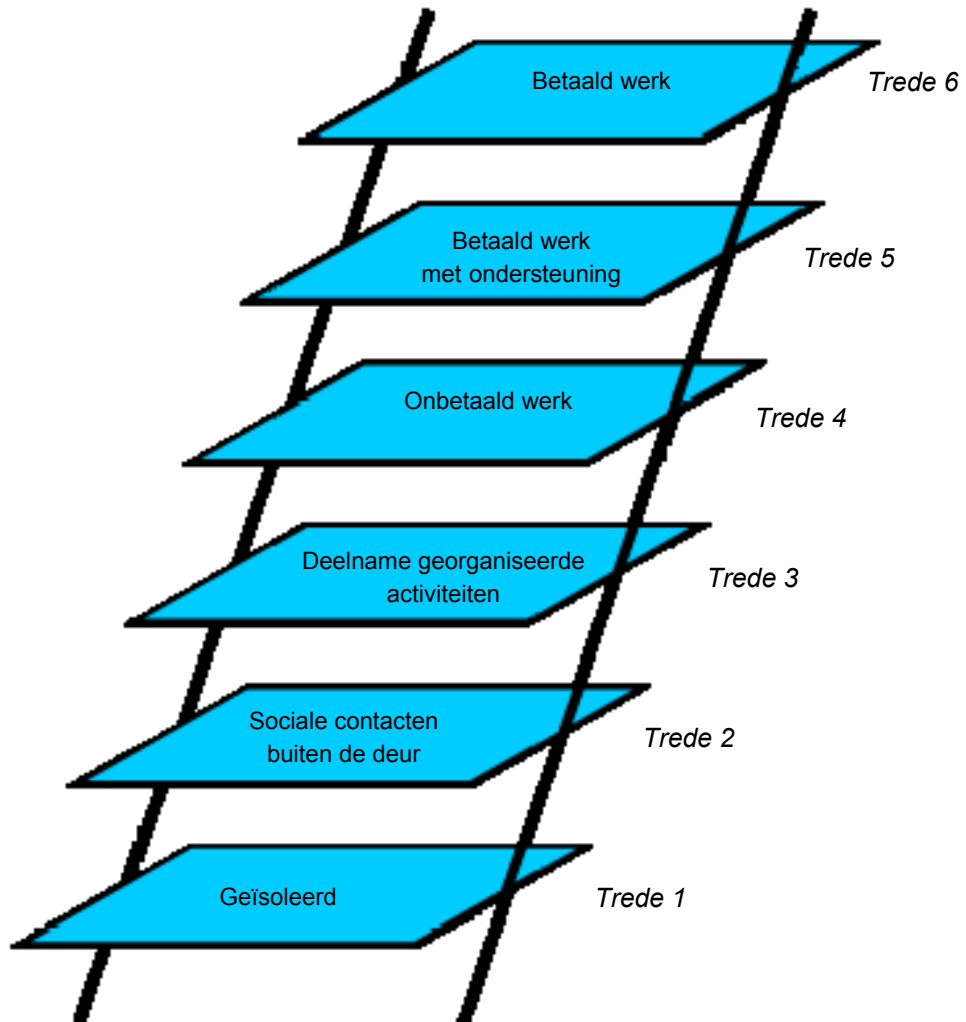
Het participatiebudget brengt de gelden van het gemeentelijk re-integratie-, inburgerings- en educatiebeleid bij elkaar en moet binnen gemeenten de schotten tussen de drie beleidsterreinen wegnemen. Het centrale doel van de drie beleidsterreinen die door het participatiebudget onder één noemer worden 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 het najaar van 2008 in opdracht van en samen met twaalf gemeenten en de VNG de participatieladder ontwikkeld. Hiermee kan de mate van participatie in beeld worden gebracht. Met de participatieladder kunnen gemeenten periodiek vaststellen in hoeverre het gemeenschappelijke doel van het participatiebeleid wordt gerealiseerd. De participatieladder kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan de integratie van de drie beleidsterreinen.

1.2 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 figuur 1.1 inzichtelijk gemaakt.

Figuur 1.1 De participatieladder



Elk participatieniveau kent een precieze afbakening. Een uitgebreide beschrijving en afbakening van de treden is te vinden in het rapport *De participatieladder, meetlat voor het participatiebudget*.

Bij de bepaling op welk niveau van de ladder een persoon terechtkomt, 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.

Naast het tredenummer en het groeipotentieel wordt ten behoeve van de participatieladder ook geregistreerd tot welke klantgroepen een klant behoort.

In de huidige opzet van de participatieladder worden de volgende klantkenmerken onderscheiden:

- burger met gemeentelijke uitkering;
- burger met UWV-uitkering;
- burger zonder betaalde baan en zonder uitkering;
- burger met een betaalde baan;
- inburgeringsplichtige;
- inburgeringsbehoefte;
- laaggeletterde;
- burger zonder startkwalificatie.

1.3 De pilots

Nadat in de eerste fase de participatieladder is ontwikkeld, is in het eerste kwartaal van 2009 de uitvoerbaarheid van de participatieladder getoetst in pilots in de gemeenten Alkmaar, Almelo, Amsterdam, Deventer, Eindhoven en Zwolle. Regioplan heeft deze pilots begeleid. Voor deze tweede fase heeft het opdrachtteam de volgende doelen gesteld:

- leren van de implementatie van de participatieladder in de pilotgemeenten;
- de uitvoerbaarheid van de participatieladder toetsen en optimaliseren;
- de eisen aan de gemeentelijke registratie in beeld krijgen.

Daarbij zijn de volgende algemene aandachtspunten geformuleerd:

- een minimale belasting van de uitvoering;
- zo klein mogelijke ingrepen in de gemeentelijke systemen;
- het maximaliseren van het draagvlak voor de ladder in de uitvoering;
- zoeken naar een goede relatie met de SRG-ladder en lokale ladders;
- een bijdrage leveren aan de integratie van de drie beleidsterreinen;
- de registratie van klantkenmerken.

Verder is tijdens de ontwikkeling van de participatieladder een aantal specifieke aandachtspunten voor de pilots geformuleerd:

- In de pilots moet worden getoetst of in trede 3 en trede 4 de 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.

1.4 Het rapport

Hoofdstuk 2 geeft een korte beschrijving van de zes pilots. We gaan per pilot kort in op de gestelde doelen, de uitvoering van de pilot, de resultaten en de toekomstplannen ten aanzien van de participatieladder.

In hoofdstuk 3 zijn de algemene bevindingen van de evaluatie opgenomen. We geven eerst op basis van de ervaringen met de pilots een globaal oordeel over de participatieladder. Daarna gaan we in op de systematiek van de participatieladder, de betekenis van de ladder voor de uitvoerders en de mogelijkheden om de participatieladder te integreren in de gemeentelijke registratiesystemen.

Hoofdstuk 4, ten slotte, gaat over de toekomst van de participatieladder. We geven een aantal voorbeelden hoe de participatieladder in gemeenten kan worden gebruikt en gaan in op de zorgen van gemeenten ten aanzien van de implementatie van de participatieladder.

2 DE PILOTS

2.1 Inleiding

Na afloop van de eerste fase van de ontwikkeling van de participatieladder zijn de twaalf gemeenten gevraagd deel te nemen aan een pilot van de participatieladder. Hiervoor hebben zich uiteindelijk zes gemeenten aangemeld. De gemeenten hebben een plan van aanpak voor de pilot geschreven en hebben vanaf 1 februari de participatieladder getest. De gemeenten hebben de pilot ieder op eigen wijze ingevuld. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de zes uitgevoerde pilots. Daarbij geven we tevens per gemeente aan wat de algemene conclusie van de pilot is en welke plannen deze gemeente heeft met de participatieladder. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk geven we inzicht in de participatiegraad en het groeipotentieel van de groep klanten die tijdens de pilots in de participatieladder is ingevoerd.

2.2 De pilots

2.2.1 Alkmaar

Doelen

De gemeente Alkmaar heeft voor de pilot de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Testen of de participatieladder praktisch uitvoerbaar is.
- Onderzoeken of de participatieladder kan bijdragen aan een integrale intake.
- Onderzoeken of het gebruik van de participatieladder de inzet van instrumenten structureert.
- Onderzoeken of de participatieladder kan bijdragen aan het meten van de effecten van de inzet van instrumenten.
- Onderzoeken hoe de participatieladder kan worden gekoppeld aan de gemeentelijke registratiesystemen.

Uitvoering

In Alkmaar is de pilot ingezet voor twee klantgroepen. Het team Zorg en Inkomen van de Sector Samenleving van de gemeente heeft de participatieladder getest, door WWB'ers zonder arbeidsverplichting die inburgeringsplichtig zijn in te voeren. Inova, een externe partner van de gemeente Alkmaar, heeft de ladder getest bij UWV-klanten die inburgeringsbehoefte hebben. Bij de pilot was één uitvoerder van het team Zorg en Inkomen en één uitvoerder van Inova betrokken. In totaal zijn in de periode tot 20 maart veertig klanten ingevoerd.

Conclusie

In Alkmaar vindt men de participatieladder een eenvoudig en overzichtelijk instrument. De ladder heeft in het kader van integrale dienstverlening meerwaarde, omdat de betrokkenen een gezamenlijk doel hebben, namelijk participatie. Bovendien prikkelt het gebruik van de participatieladder de uitvoerder met de vraag: wat kan ik met deze persoon?

Toekomst

De gemeente Alkmaar zal na de afronding van de pilot doorgaan met een vervolgpilot in een 'achter-de-voordeurproject' in de wijk Overdie.

2.2.2 Almelo

Doelen

De gemeente Almelo heeft voor de pilot de volgende doelstellingen geformuleerd:

- De bruikbaarheid van de ladder in het kader van de integrale dienstverlening toetsen.
- De bruikbaarheid van de ladder als communicatie, begeleidings- en beleidsinstrument binnen de gemeente Almelo toetsen.
- Nagaan welke consequenties de invoering van de participatieladder heeft voor de uitvoering.
- Eventuele verbetermogelijkheden voor de participatieladder ontdekken.

Uitvoering

In de pilot is een groep van zeventien klanten geselecteerd die gebruikmaakt van minimaal twee van de drie regelingen van het participatiebudget. De klanten zijn vanuit de verschillende regelingen (re-integratie, educatie en inburgering) ingedeeld op de participatieladder. Naast klantmanagers van de afdeling Sociale en Economische Zaken hebben ook medewerkers van het gemeentelijke re-integratiebedrijf Fusion en een medewerker van het ROC de vragenlijsten ingevuld. In totaal hebben zes uitvoerders cliënten op de ladder geplaatst. De uitvoerders hebben dit gedaan op basis van informatie uit het dossier van de klant. Door verschillende uitvoerders één klant te laten invoeren op de ladder zou duidelijk moeten worden of de verschillende perspectieven op de klant ook leiden tot andere indelingen op de ladder.

Conclusie

De deelnemers aan de pilot zijn over het algemeen positief over de participatieladder. Alle klanten zijn goed te plaatsen op de ladder. Als positief punt van de participatieladder wordt zijn eenvoud genoemd. Uitvoerders hebben er wel behoefte aan om meer informatie over bijvoorbeeld groeipotentieel of instrumenten aan de ladder te koppelen. Door verschillende uitvoerders is dezelfde klant op een andere trede geplaatst. De oorzaak hiervan is dat uitvoerders de ladder op basis van de informatie uit het eigen dossier hebben ingevuld. De medewerkers van de verschillende

beleidsterreinen beschikken daarbij niet over dezelfde informatie. Bovendien zijn er geen gerichte gesprekken gevoerd met betrokken burgers.

Toekomst

De ladder wordt gekoppeld aan de digitale sociale kaart. Op de digitale sociale kaart wordt in beeld gebracht op welke gebieden klanten beperkingen hebben en welke instrumenten kunnen worden ingezet. In de digitale sociale kaart worden klanten vanuit de drie regelingen opgenomen (educatie, inburgering, re-integratie). De digitale sociale kaart, met daarop de participatieladder, zal daarmee een bijdrage leveren aan de integrale dienstverlening op deze drie beleidsterreinen.

2.2.3 Amsterdam

Doelen

De doelstellingen van de Amsterdamse pilot zijn:

- Onderzoeken in hoeverre de participatieladder vanuit bestaande registratiesystemen kan worden gevuld en bepalen of en zo ja welke informatie er in die systemen ontbreekt om de positie van klanten op de participatieladder te bepalen.
- Onderzoeken in hoeverre de participatieladder uitvoerders kan helpen bij de keuze van de in te zetten instrumenten.
- Onderzoeken of de participatieladder meerwaarde heeft bij het bepalen van de effecten van de inzet van instrumenten.

Uitvoering

De gemeente Amsterdam heeft in het kader van de pilot op basis van gegevens in bestaande systemen 3000 klanten ingedeeld op de participatieladder en dit vergeleken met de Amsterdamse re-integratieladder. Hierbij is gekeken naar de relatie tussen de treden van de ladders en de volgende variabelen: dagelijkse zelfredzaamheid, belemmeringen algemeen, competenties, social skills, network support en re-integreerbaarheid.

Conclusie

Klanten op een hogere trede van de Amsterdamse ladder hebben een grotere zelfredzaamheid en re-integreerbaarheid en meer competenties, social skills en network support en minder belemmeringen. Deze relaties zijn statistisch significant. Deze relaties zijn in deze pilot ook gevonden voor de participatieladder. De relaties zijn alleen minder sterk en niet significant. Amsterdam concludeert op basis van deze uitkomsten dat de twee ladders andere functies vervullen en elkaar goed aanvullen. Het is daarom van belang om de verschillen tussen de twee ladders te benadrukken. Verder blijkt uit de Amsterdamse pilot dat de uitvraag vanuit de nieuwe klantvolgmodule van Wigo4it voor een groot deel tegemoetkomt aan de informatiebehoefte voor de participatieladder. Er is echter nog een aantal extra vragen nodig voor een goede toedeling van klanten, met name op de onderste treden van de participatieladder.

2.2.4 Deventer

Doelen

De gemeente Deventer heeft in de pilot onderzocht of de participatieladder:

- leidt tot een zinvolle klantgroepindeling;
- een geschikt instrument is om de inzet van instrumenten en kosten te verbinden aan de mate van participatie van klanten.

Uitvoering

In de gemeente Deventer is de pilot uitgevoerd door vier medewerkers van het team Werk en Inkomen 2. Het team Werk en Inkomen 2 behandelt de nieuwe WWB-aanvragen. De participatieladder zal gedurende de pilot bij iedere nieuwe intake worden ingevuld. In totaal zijn in de periode tot 20 maart 145 klanten op de ladder geplaatst.

Conclusie

In de gemeente Deventer zijn de betrokken medewerkers positief over de participatieladder. Men vindt de participatieladder eenvoudig en eenduidig. Het is nog wel noodzakelijk dat de ladder echt een plaats krijgt binnen de gemeente. Op dit moment is het voor klantmanagers nog onvoldoende duidelijk wat de meerwaarde van de participatieladder is voor hun eigen werk.

Toekomst

De gemeente Deventer zal na afloop van de pilot verdergaan met de participatieladder. In de periode na de pilot wordt gewerkt aan de positionering van de ladder binnen de gemeente.

2.2.5 Eindhoven

Doelen

De gemeente Eindhoven wil met de pilot de volgende vragen beantwoorden:

- Kunnen uitvoerders hun klanten eenvoudig op een trede van de ladder indelen?
- Is de belasting van de uitvoerders klein?
- Zijn de treden goed gedefinieerd?
- Geeft de ladder een goed beeld van het participatieniveau en het groeipotentieel van burgers?
- Kan de participatieladder eenvoudig worden ingepast in de gemeentelijke registratiesystemen?
- Levert de participatieladder een bijdrage aan de integratie van de drie beleidsterreinen?

Uitvoering

In Eindhoven is de participatieladder getest in drie teams. Bureau Inburgering heeft 38 inburgeraars in de ladder ingevoerd. Het Werkteam, dat zich richt op inburgeraars met een WWB-uitkering waarvoor duale trajecten worden ingezet, heeft 44 klanten ingevoerd. Het Activeringsteam biedt burgers

trajecten gericht op maatschappelijke participatie aan. Dit team heeft 44 klanten op de participatieladder geplaatst.

Conclusie

De medewerkers die hebben deelgenomen aan de pilot zijn positief over de participatieladder. Als positief punt van de participatieladder wordt zijn eenvoud genoemd en dat het een goed beeld geeft van de mate van participatie van het klantenbestand. De uitvoerders vinden dat de participatieladder goed zicht geeft hoe hun caseload er gemiddeld uitziet op gebied van participatie en hoe ze stapsgewijs naar het einddoel kunnen toewerken. Daarnaast fungeerde de participatieladder als een gemeenschappelijk begrippenkader. De participatieladder kan aldus behulpzaam zijn bij de integratie van de drie beleidsvelden.

De belangrijkste kanttekening die bij de participatieladder wordt geplaatst, is dat burgers in de hoogste trede die bij de gemeente aankloppen, zich vaak nog in een marginale positie bevinden, terwijl dit in de participatieladder niet goed tot uiting komt. Een voorbeeld hiervan zijn werkende inburgeringsplichtigen zonder startkwalificatie.

Toekomst

Het management zal op basis van de evaluatie van de pilot, rekening houdend met de belasting voor de uitvoering, een besluit nemen over een eventueel gebruik van de participatieladder in Eindhoven.

2.2.6 Zwolle

Doelen

Zwolle wil met de pilot de gebruikswaarde van de landelijke participatieladder in de eigen gemeente toetsen. De pilot heeft daarbij de volgende doelen:

- Verkenning van de gebruikswaarde van de participatieladder voor het integrale klantproces en het meten van de resultaten.
- Het verkrijgen van een breed draagvlak onder alle betrokken partijen voor de treden van de participatieladder.
- Het onderzoeken van de relatie tussen de participatieladder en de SRG.

Uitvoering

In Zwolle is de pilot uitgevoerd door het re-integratieteam, het jongerenteam, het team inburgering en een aantal docenten van de roc's. Uit ieder team hebben één of twee uitvoerders de participatieladder voor vijf klanten ingevuld.

De pilot richtte zich op de volgende klantgroepen:

- uitkeringsgerechtigden van 27-65 jaar;
- jongeren van 16 tot 27 jaar;
- inburgeringsplichtigen;
- niet-uitkeringsgerechtigden op weg naar arbeidsparticipatie;
- niet-uitkeringsgerechtigden op weg naar maatschappelijke participatie.

In de pilot wordt verder onderzocht hoe de participatieladder kan worden gekoppeld aan de bestaande verantwoordingsmodule.

Conclusie

De meeste uitvoerders die met de participatieladder hebben gewerkt, waren positief. Zij vonden de participatieladder 'handig', 'helder', 'gemakkelijk in te vullen', en 'gebruikersvriendelijk'. De uitvoerders hebben bij sommige klanten moeite met de positie die deze klanten op de participatieladder krijgen. De discussies die hierover worden gevoerd, leiden tot twijfels over de participatieladder. De projectleider vindt het belangrijk om verschillen in beoordeling van klanten te erkennen en hierover discussies te voeren.

Toekomst

De pilot met de participatieladder zal worden verlengd tot eind juni. Men blijft daarbij gebruikmaken van de invoermodule van Regioplan. In ieder geval drie teams gaan verder met het invullen van de ladder. Daarbij zal de pilot worden uitgebreid: per persoon zullen er meer klanten worden ingevoerd. De doelstellingen van de pilot blijven gehandhaafd.

2.3 Participatiegraad en groeipotentieel ingevoerde klanten

Er zijn door de vijf gemeenten die gebruik hebben gemaakt van de invoermodule in totaal 395 klanten ingevuld op de participatieladder. In de onderstaande tabellen wordt een overzicht gegevens van de verdeling over de treden naar groeipotentieel en subgroep.

Tabel 2.1 Verdeling over de treden en groeipotentieel

Trede	Aantal klanten per trede	Geen groeipotentieel	Wel groeipotentieel
1	43	26	17
2	156	30	126
3	76	16	60
4	36	8	28
5	38	16	22
6	45	nvt	nvt
Totaal	395	96	255

In tabel 2.1 is te zien dat het grootste deel van de ingevoerde klanten zich op het onderste gedeelte van de ladder bevinden. Het overgrote deel van hen heeft wel groeipotentieel.

Tabel 2.2 Subgroep naar trede (N=395)

Subgroep/Trede	1	2	3	4	5	6	Totaal
Burger met gemeentelijke uitkering	39	126	58	32	27	4	286
Burger met UWV-uitkering	1	11	8	1	1	0	22
Burger zonder betaalde baan en zonder uitkering	1	17	10	2	0	0	30
Burger met een betaalde baan	0	2	1	0	14	41	58
Inburgeringsplichtige	15	41	25	5	9	31	126
Inburgeringsbehoefte	3	7	8	2	2	7	29
Laaggeletterde	10	17	10	2	5	7	51
Burger zonder startkwalificatie	16	49	16	12	12	11	116
Subgroep wordt niet geregistreerd	0	0	1	1	0	1	3

Bij de vraag naar subgroep kan meer dan één antwoord worden ingevuld. Tabel 2.2 geeft echter geen inzicht in welke combinaties van subgroep het meeste voorkomen. Duidelijk is wel dat meeste klanten die op de ladder zijn ingevoerd een WWB-uitkering ontvangen. Daarnaast is een groot deel inburgeringsplichtig en/of heeft geen startkwalificatie.

Op basis van de beschikbare informatie kunnen nog veel meer overzichten worden gegenereerd, bijvoorbeeld de verdeling over de treden van de ladder van een specifieke groep zoals laaggeletterden met een bijstandsuitkering.

3 EVALUATIE PILOTS PARTICIPATIELADDER

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we onze bevindingen uit de pilots. De input voor dit hoofdstuk bestaat, naast de ervaringen van de pilotgemeenten, uit een bijeenkomst in de gemeente Den Haag met uitvoerders en teammanagers vanuit de drie disciplines en beleidsmedewerkers, een bijeenkomst met vertegenwoordigers van de twaalf gemeenten en de VNG op 30 maart en gesprekken met het opdrachtteam.

In de eerstvolgende paragraaf (3.2) komen we tot een globaal oordeel over de participatieladder. In paragraaf 3.3 zoomen we in op de systematiek van de participatieladder: de treden, het groeipotentieel en de basis-klantkenmerken. Paragraaf 3.4 gaat over de betekenis van de participatieladder voor de uitvoerders die ermee gaan werken. Vervolgens bespreken we in paragraaf 3.5 de mogelijkheden om de participatieladder te integreren in de gemeentelijke registratiesystemen en daarbij de relatie met de SRG-ladder. We sluiten dit hoofdstuk af met een samenvatting van de conclusies.

3.2 Oordeel over de participatieladder

3.2.1 Inleiding

We beginnen deze paragraaf met het globale oordeel van de pilotdeelnemers over de participatieladder, gevolgd door een aantal uitspraken van uitvoerders over de meerwaarde van de participatieladder. Vervolgens gaan we apart in op de behoefte van veel uitvoerders om meer informatie kwijt te kunnen in de participatieladder. We sluiten de paragraaf af met conclusies en leerpunten.

3.2.2 Globaal oordeel

De uitvoerders die in de vijf pilotgemeenten met de participatieladder hebben gewerkt, zijn over het algemeen (heel) positief over de ladder. Zij vinden dat klanten goed te plaatsen zijn op de ladder en dat het weinig tijd kost. Vooral de eenvoud en eenduidigheid van de participatieladder worden geroemd. Verder was men zeer te spreken over de gebruikersvriendelijkheid van de invoermodule.

Het lijkt er tot slot op dat uitvoerders positiever zijn over de participatieladder naarmate ze meer klanten hebben ingevoerd. Uitvoerders die slechts één of enkele klanten hadden ingevoerd neigden, in een aantal gevallen tot theoretische discussies over uitzonderingsgevallen. Bij uitvoerders die veel klanten hadden ingevoerd, kwam dit nauwelijks voor.

Natuurlijk werd er ook een aantal kanttekeningen geplaatst. Zo hadden veel uitvoerders er moeite mee dat werkende burgers die zich in een marginale positie bevinden op de hoogste trede van de ladder worden geplaatst wanneer zij zich voor dienstverlening aanmelden. Verder werd er in twee gemeenten voor gepleit om het risico op daling op de ladder te kunnen registreren. Hierop komen we later terug.

3.2.3 Meerwaarde

In deze subparagraaf geven we een overzicht van citaten van uitvoerders en hun managers over de meerwaarde van de participatieladder.

Mate van participatie

- De participatieladder is een handig instrument om vast te stellen waar iemand staat qua maatschappelijke participatie.
- Het is vooral een hulpmiddel om vast te stellen waar een klant staat.
- Je hebt overzicht hoe jouw caseload er gemiddeld uitziet op het gebied van participatie.

Het volgen van klanten

- De participatieladder geeft belangrijke input bij het maken van een plan van aanpak voor mijn klanten en voor het volgen van de voortgang en de resultaten.
- Je hebt er zicht op hoe je met je klant stapsgewijs naar het einddoel kan toewerken.
- Het is vooral een hulpmiddel om vast te stellen waar een klant staat en wat de volgende stap zou moeten zijn.
- Nu kun je bij je klanten ook vooruitgang boeken als ze een stapje omhoog gaan op de ladder, niet alleen als ze aan het werk gaan.

Vergelijken

- Door het meetinstrument landelijk te implementeren, kun je ook vergelijkingsmateriaal verkrijgen tussen verschillende gemeenten (type cliënten, ingezette modules, groeipotentieel et cetera).
- Je kunt de verdeling van de nieuwe instroom op de ladder en de bewegingen op de ladder vergelijken met andere gemeenten.
- Door de eenvoud van de participatieladder is de participatieladder zeer geschikt als benchmarkinstrument.

Focus participatie

- De participatieladder kan meer zichtbaar maken met welke instrumenten je de participatie van burgers kunt bevorderen.
- Je wordt als uitvoerder extra geprikkeld om ook echt naar de participatiemogelijkheden van je klant te kijken. Je kijkt toch even anders naar je klant.

Team

- De participatieladder geeft mogelijkheden om als team te reflecteren op de het eigen handelen van de klantmanagers.
- De participatieladder kan bijdragen aan de communicatie over klanten binnen en tussen afdelingen.

Verantwoording

- Met de participatieladder kan inzicht worden verkregen in de mate van participatie van klanten gekoppeld aan de inzet van instrumenten en de kosten daarvan.
- De participatieladder kan worden gebruikt om de besteding van middelen en de resultaten daarvan aan de gemeenteraad en het rijk te verantwoorden.

Enthousiast

Het volgende citaat geeft goed weer hoe enthousiast een uitvoerder kan zijn over de participatieladder:

- Ik zie niets dan voordelen. Het is een meetinstrument dat meet wat hij meten moet. De participatieladder is een makkelijk instrument om te implementeren, en vraagt niet veel extra handelingen die men moet verrichten om het meetinstrument toe te passen.

3.2.4 Geen diagnose-instrument

In de praktijk blijkt het van belang te benadrukken dat de participatieladder geen diagnose-instrument is. De wijze waarop informatie wordt verkregen die leidt tot een indeling op de ladder, is vrij aan gemeenten (en hun uitvoerders). Sommige gemeenten werken met uitgebreide intakevragenlijsten, anderen hanteren een vorm van assessment bij de diagnosestelling. De ladder-systematiek schrijft geen andere diagnosewerkwijze voor, maar sluit aan op de werkwijze die binnen de organisaties gebruikelijk is. Het is niet meer, maar ook niet minder dan een instrument waarmee de participatiegraad van klanten in één oogopslag wordt weergegeven.

Vaststellen groeipotentieel

In één gemeente hadden de uitvoerders behoefte aan meer handvatten om het groeipotentieel te bepalen. Er werd gepleit voor het ontwikkelen van een diagnose-instrument waarmee het groeipotentieel kon worden vastgesteld. Uitvoerders uit de andere gemeenten hadden echter geen behoefte aan een dergelijk diagnose-instrument. Zij konden het groeipotentieel meestal gemakkelijk vaststellen. Gemeenten zijn vrij om in te vullen op welke wijze en door welke functionaris het groeipotentieel wordt vastgesteld.

Meer informatie

Veel uitvoerders willen meer informatie kwijt in de participatieladder. Zij willen de belemmeringen van klanten, taalachterstand, inburgeringsbehoefte, redenen voor het ontbreken van groeipotentieel of het voorkomen van sociaal

isolement kunnen registreren. Zij willen dat de participatieladder een volledig beeld van de klant kan weergeven. Daarbij lijkt voor hen de relatie tussen de invoermodule en de gegevens in de basisregistratie onduidelijk. In het cliëntvolgsysteem en/of in het klantdossier kan veel informatie over hun klanten worden geregistreerd, of is al veel informatie beschikbaar.

Koppeling met instrumenten

In twee gemeenten gingen er stemmen op om instrumenten aan de participatieladder te koppelen, zodat uitvoerders weten welke instrumenten zij kunnen inzetten om het participatieniveau van hun klanten te verhogen. Dit zijn mooie voorbeelden van een verhoogde focus op participatie: uitvoerders plaatsen een klant op de participatieladder en vragen zich vervolgens af hoe ze die klant verder kunnen helpen op de participatieladder, in plaats van de huidige focus: kan de klant op korte termijn werken of kan de klant naar een inburgeringscursus?

Om vast te stellen met welke instrumenten een klant hogerop kan op de participatieladder zijn twee zaken nodig. Ten eerste moet er zicht zijn op de belemmeringen en mogelijkheden van de klant om stappen op de participatieladder te maken. Dit vraagt deels op een andere kijk op klanten, zeker op klanten op de onderste treden van de participatieladder. Het gaat bij deze burgers immers in de eerste plaats niet om belemmeringen om betaald werk te gaan doen, maar om belemmeringen om contacten aan te knopen met buurtgenoten of om belemmeringen om activiteiten in georganiseerd verband te ontplooiën. Ten tweede moeten er in een gemeente instrumenten beschikbaar zijn die zijn gericht op de verschillende overgangen op de participatieladder, bijvoorbeeld van trede 1 naar trede 2, van trede 2 naar trede 3 et cetera.

3.2.5 Conclusies en leerpunten

De belangrijkste conclusie uit de pilots is dat de uitvoerders zeer positief zijn over de participatieladder: het is een eenvoudig instrument dat een heleboel nuttige informatie verschaft; niet alleen voor managers en beleidsmakers, maar zeker ook voor de uitvoerders zelf: het geeft hen inzicht in de mate van participatie van hun klanten, het helpt hen bij de begeleiding van hun klanten en vergroot hun focus op participatie.

Leerpunten

- Laat in een pilot uitvoerders meteen een flink aantal klanten invoeren in de participatieladder. Dit vergroot de kans op succes.
- Het is van belang om bij aanvang van een pilot aan de uitvoerders goed uit te leggen dat de participatieladder geen diagnose-instrument is en dat de klantinformatie die in de basisregistratie wordt bijgehouden, beschikbaar blijft en kan worden aangevuld.

3.3 Systematiek participatieladder

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf gaan we in op de systematiek van de participatieladder. Zijn de treden herkenbaar voor de uitvoerders? Zijn de afbakeningen tussen de treden goed? Moeten er treden bij of kunnen er treden weg? Kunnen de uitvoerders uit de voeten met het groeipotentieel? Geeft de participatieladder goed inzicht in het groeipotentieel van klanten? Worden de juiste subgroepen onderscheiden? We sluiten deze paragraaf af met een aantal conclusies en leerpunten.

3.3.2 De treden van de participatieladder

De deelnemers aan de pilots vonden over het algemeen dat de participatieladder goed weergeeft waar hun klanten staan. Het geeft op eenvoudige wijze een goed beeld van het participatieniveau van de klanten. Alle uitvoerders konden goed uit de voeten met de definities en afbakeningen. Geen van de deelnemers vond dat er treden weg kunnen. Ook vond men het niet noodzakelijk om treden toe te voegen.

In één gemeente was bij de start van de pilot het risico benoemd dat de participatieladder te ééndimensionaal zou zijn. In de praktijk bleken de uitvoerders daar echter geen problemen mee te hebben. Ze konden alle klanten goed plaatsen op de verschillende treden.

De meeste uitvoerders hadden ook geen behoefte aan meer differentiatie. De kracht van de participatieladder is juist de eenvoud. Men ziet wel dat in de treden een grote variatie in intensiteit van participatie aanwezig is en ook een grote variatie in soorten klanten en soorten belemmeringen en risico's. De meeste uitvoerders vinden echter niet dat dit betekent dat er extra treden of subtreden nodig zijn. In één van de gemeenten werd naar voren gebracht dat het goed zou zijn om te kunnen aangeven dat iemand binnen een trede nog groeipotentieel heeft.

In een andere gemeente wordt wel overwogen om in trede 5 subtreden of subgroepen aan te brengen. Daar wil men wellicht onderscheid kunnen maken op basis van het deeltijdpercentage, de soort ondersteuning en of iemand in de WSW werkt of regulier.

Het belangrijkste bezwaar dat veel uitvoerders hebben gemaakt ten aanzien van de treden van de participatieladder betreft burgers die een betaalde baan hebben zonder ondersteuning, maar nauwelijks Nederlands spreken, niet zijn

ingeburgerd of in sociaal opzicht geïsoleerd zijn.¹ Men vindt het onterecht dat zij op de hoogste trede staan. In één van de gemeenten werd ervoor gepleit om bij deze mensen te kunnen aangeven dat zij nog groeipotentieel hebben.

Hieraan gerelateerd is het bezwaar van sommige uitvoerders dat een werkende die een inburgeringstraject gaat volgen, of een werkende voortijdig schoolverlater die terug naar school gaat, terugvalt van trede 6 naar trede 5 of 4 terwijl men dit een wenselijk situatie vindt. Deze burgers worden namelijk bij de intake op trede 6 geplaatst. Dit is de nulmeting. Wanneer vervolgens het inburgeringstraject of de opleiding start, komen deze personen op trede 5. Hierbij merken wij op dat de gemeente na afloop van het traject of de opleiding kan vaststellen of deze persoon terugkeert op trede 6 en er zo een stabielere werksituatie is gerealiseerd.

Een ander bezwaar betreft voortijdig schoolverlaters die zijn teruggekeerd naar het reguliere onderwijs. Zij stromen na een half jaar op trede 4 (bol) of trede 5 (bbl) van de ladder. Ondanks dat terugkeer naar het onderwijs voor voortijdig schoolverlaters wordt geprefereerd boven betaald werk, komen zij niet op de hoogste trede wanneer zij uitstromen naar het reguliere onderwijs. Dit wordt door velen als ongewenst ervaren. Voor dit dilemma wordt in het tweede kwartaal van 2009 een oplossing gezocht. Wij zien op dit moment drie mogelijke oplossingen:

1. Ruimte scheppen op trede 6 voor voortijdig schoolverlaters die uitstromen naar het reguliere onderwijs.
2. Een klantkenmerk toevoegen voor voortijdig schoolverlaters waarmee duidelijk wordt dat voor hen werk niet het hoogste doel is, maar terugkeer naar school.
3. Uitstroomredenen registreren zodat zichtbaar wordt wanneer voortijdig schoolverlaters uitstromen naar het reguliere onderwijs.

In één gemeente werd naar voren gebracht dat in de participatieladder niet zichtbaar wordt wanneer een burger alleen in eigen allochtone kring participeert, terwijl er een groot verschil is tussen iemand die op niveau 3 of 4 in de Nederlandse samenleving participeert en iemand die op hetzelfde niveau participeert, maar dan alleen in eigen kring.²

¹ Voor een groot deel komen deze burgers niet op de participatieladder, omdat ze niet in beeld zijn bij gemeenten. Er zijn in ieder geval twee situaties waarin ze wel in beeld zijn bij gemeenten. Het kan gaan om werkende burgers die zich melden voor een inburgeringstraject of een educatieaanbod. Voordat zij beginnen aan het traject, wordt vastgesteld dat zij op trede 6 staan; dit is de nulmeting. Zodra ze starten met het traject, ontvangen ze ondersteuning en komen ze op trede 5, totdat het traject is afgerond. Daarnaast kan het gaan om klanten die na het volgen van een traject uitstromen naar werk en daarmee op trede 6 komen. Zij blijven dan nog een half jaar in beeld op de ladder.

² In de praktijk zal het echter moeilijk zijn om objectief vast te stellen wanneer iemand alleen 'in eigen allochtone kring' participeert. Daarnaast zal moeten worden uitgelegd waarom autochtonen die alleen 'in eigen kring' participeren, niet apart worden geregistreerd. Een combinatie van trede-indeling en (waarschijnlijk) inburgeringbehoefte biedt voldoende relevante indicatie van de participatiesituatie.

Verder is er in de verschillende pilotgemeenten nog een aantal casussen ingebracht waarbij het niet meteen duidelijk was op welke trede een burger moest worden geplaatst. Deze casussen hebben we inmiddels verwerkt in de beschrijving van de participatieladder, in de vorm van nieuwe voorbeelden (zie bijlage 1):

- Komt een burger die een actieve rol in de kerk vervult, op trede 2 (informele contacten) of trede 4 (vrijwilligerswerk)? Antwoord: een burger die alleen regelmatig de kerk bezoekt, komt in trede 2. Een burger die regelmatig ook andere activiteiten van de kerk (of moskee) bezoekt, komt in trede 3, iemand die actief is in de organisatie van de kerk, verricht vrijwilligerswerk en komt op trede 4.
- Op welke trede horen mensen die in de psychiatrie in een dagbesteding zitten? Moet dit worden beschouwd als activiteiten in georganiseerd verband (trede 3) of als een medische behandeling, gezien de passieve rol van deze mensen (trede 1)? Antwoord: wanneer er weinig initiatief van de betrokkenen wordt verwacht en weinig eisen worden gesteld aan gedrag, neemt men deel aan activiteiten buitenshuis en past dit in trede 2. Wanneer er duidelijke eisen ten aanzien van opkomst, gedrag, initiatief, en bijdrage aan het groepsproces worden gesteld, valt dit in trede 3.
- Iemand die mantelzorg verricht voor een familielid die buiten het eigen huis woont, is dat trede 2 of trede 1? Antwoord: wij beschouwen dit als trede 1; contact blijft beperkt tot een kleine (gezins)kring. Wanneer dit ook verschillende contacten met andere verzorgenden tot gevolg heeft, is trede 2 van toepassing.
- Een mantelzorger die via een PRB betaald krijgt voor de mantelzorg, is dit trede 1/2 of trede 5/6? Antwoord: deze mantelzorger krijgt betaald voor het werk. Het gaat hier niet om een vergoeding voor vrijwilligerswerk. De mantelzorger is dus een zzp'er en valt daarmee in trede 5 of 6.
- Een grootouder die regelmatig oppast bij haar/zijn kleinkinderen, bij welke trede hoort dit? Antwoord: voor de participatieladder maakt het niet uit of het de ouders zijn of de grootouders die op de kinderen passen. Deze activiteiten vallen in trede 2 als daarbij contacten bestaan met leerkrachten of ouders van vriendjes.

3.3.3 Groeipotentieel

De meeste uitvoerders vinden het groeipotentieel een cruciaal onderdeel van de participatieladder. Het moet een vast onderdeel blijven van de participatieladder.

De volgende voordelen van het gebruik van het groeipotentieel zijn genoemd:

- Je kunt in één oogopslag zien met welke klanten nog wat kan/moet gebeuren. Vooral met de klanten die groeipotentieel hebben, wil je als klantmanager actief aan de slag. Je wilt ze volgen en de uiteindelijke resultaten zien.
- Het groeipotentieel geeft duidelijk aan waar iemands grens ligt en wanneer die bereikt is.

- Het groeipotentieel kan behulpzaam zijn om naar een duidelijk doel toe te werken, namelijk de volgende trede.
- Het vastleggen van het groeipotentieel biedt de mogelijkheid om achteraf vast te stellen of het oordeel van de klantmanager juist was of niet.
- Je hebt naast het participatieniveau (de trede) het groeipotentieel nodig om te laten zien waar iemand staat, of dat iemand tot meer in staat is.

In vier van de zes gemeenten vonden de uitvoerders het meestal gemakkelijk om vast te stellen of een klant groeipotentieel heeft, onder meer door de heldere omschrijvingen van de treden. In één gemeente wordt dit als volgt verwoord: *Groeipotentieel bepalen de uitvoerders door hun vakkennis, waardoor je een gevoel ontwikkelt wat de mogelijkheden van iemand zijn. Verder kijken ze ook erg naar de situatie van de klant en op welke manieren dat verbeterd zou kunnen worden. Als ze daar mogelijkheden in zien, dan geven ze aan dat er een groeipotentieel is.*

Voor het vaststellen van het groeipotentieel is wel een gesprek met de klant nodig; het kan niet op basis van het dossier worden vastgesteld. Soms zijn er nieuwe klanten, waarvan de klantmanager nog te weinig weet om te kunnen vaststellen of hij/zij groeipotentieel heeft. Ook komt het voor, met name bij inburgering en educatie, dat de klant nog helemaal geen Nederlands spreekt. In die gevallen kan het groeipotentieel niet al bij de intake worden vastgesteld. Het is daarom goed om te kunnen invullen dat je het (nog) niet weet en daarbij duidelijke afspraken te maken over de vervolgwerkwijze: welke functionaris vult dit op welk moment aan?

In twee gemeenten wordt ervoor gepleit om een diagnose-instrument te ontwikkelen om het vaststellen van het groeipotentieel te faciliteren. Zo'n diagnose-instrument kan ook behulpzaam zijn om roc's met een bredere blik naar hun klanten te laten kijken dan alleen te toetsen of de klant geschikt is voor hun aanbod. Mocht een gemeente behoefte hebben aan zo'n diagnose-instrument, dan zal dit in de praktijk moeten worden ontwikkeld. Wanneer meer gemeenten hieraan behoefte hebben, kan dit ook centraal gefaciliteerd worden, zodat hiervoor een eenduidig kader beschikbaar komt.

Er zijn vanuit de pilots twee voorstellen gedaan voor aanpassing van het concept van groeipotentieel. In de huidige opzet kan alleen worden aangegeven of een klant binnen een jaar één trede of meer kan stijgen op de participatieladder. Hierdoor blijft het groeipotentieel dat klanten kunnen doormaken *binnen* een trede onzichtbaar. In één gemeente waren er uitvoerders die pleitten voor de mogelijkheid om groeipotentieel *binnen* een trede aan te kunnen geven, omdat er binnen treden een grote variatie aan intensiteit van participatie voorkomt en er naast de participatiedimensie nog andere dimensies zijn waaraan moet worden gewerkt om klanten verder te krijgen.

Een ander voorstel dat vanuit twee gemeenten opkwam, ligt in het verlengde van het groeipotentieel binnen de trede, namelijk de mogelijkheid om ook de

aanwezigheid van het risico op terugval naar een lagere treden aan te kunnen geven. Zo kan bij een werkende burger die analfabeet is of geen startkwalificatie heeft, worden aangegeven dat er risico op terugval is. Dit kan dan een reden zijn om een instrument in te zetten. In dat geval gaat de burger weliswaar van trede 6 naar trede 5, met het gegeven dat het risico op terugval groot is.

3.3.4 Basisklantkenmerken en inzet instrumenten

Naast het tredenummer en het groeipotentieel wordt ten behoeve van de participatieladder ook een aantal basisklantkenmerken geregistreerd waarmee bepaalde klantgroepen op de participatieladder zichtbaar worden en kunnen worden gevolgd. In de huidige opzet van de participatieladder worden de volgende klantgroepen onderscheiden:

- burger met gemeentelijke uitkering;
- burger met UWV-uitkering;
- burger zonder betaalde baan en zonder uitkering;
- burger met een betaalde baan;
- inburgeringsplichtige;
- inburgeringsbehoefte;
- laaggeletterde;
- burger zonder startkwalificatie.

De registratie van de basisklantkenmerken wordt door de uitvoerders neutraal benaderd. Men ziet het potentiële nut ervan wel. De projectleiders staan positief tegenover de registratie van de basisklantkenmerken.

Sommige uitvoerders pleiten voor de toevoeging van bepaalde klantgroepen. Genoemd zijn analfabeten; werkend maar sociaal geïsoleerd; generaal-pardonners; burgers die alleen in eigen allochtone kring participeren.³

De vraag 'Gaat u voor deze klant een nieuw of aanvullend participatie-instrument inzetten?' was voor één van de uitvoerders moeilijk te beantwoorden, omdat zij alleen een voorstel doet tot de inzet van een instrument, en dat vervolgens een collega beslist tot de inzet van het instrument. Dit kan worden opgelost door de vraag iets aan te passen: 'Gaat u voor deze klant een nieuw of aanvullend participatie-instrument inzetten of gaat u daarvoor een voorstel doen?'

Een teammanager geeft aan dat de informatie over de huidige en toekomstige inzet van instrumenten kan worden gebruikt om de caseloads in het team te bespreken.

In een andere gemeente wenst men specifiekere informatie over de inzet van instrumenten, namelijk welke instrumenten worden ingezet. Deze gemeente

³ Wij vinden dat de groep 'analfabeten' voldoende gedekt is met de groep 'laaggeletterden' en dat de groep 'werkend maar sociaal geïsoleerd' nauwelijks in beeld is bij gemeenten. Het is echter aan gemeenten, wanneer zij met een bepaalde klantgroep echt iets gaan doen, om te beslissen de basisklantkenmerken van die klantgroep te gaan registreren.

registreert de inzet van instrumenten op dit moment nog niet in het cliëntvolgsysteem. Dit zou ons inziens een betere plek zijn om dit soort informatie te registreren dan het toe te voegen aan de participatieladder.

3.3.5 Conclusies en leerpunten

Wij komen tot de volgende conclusies ten aanzien van de systematiek van de participatieladder:

- De kracht van de participatieladder is de eenvoud.
- Het aantal treden is goed.
- De definities en afbakening van de treden zijn goed.
- Hoewel de variatie van binnen treden groot is, zijn er weinig voorstanders voor subtreden.
- Velen vinden het bezwaarlijk dat werkenden zonder ondersteuning die nauwelijks zijn ingeburgerd of in sociaal opzicht geïsoleerd zijn op de hoogste trede staan.
- Veel gemeenten vinden het een bezwaar dat voortijdig schoolverlaters die terugkeren naar school, niet de hoogste trede bereiken. Ondanks dat terugkeer naar school wordt geprefereerd boven het verkrijgen van een betaalde baan, stromen zij uit de ladder op trede 4 of 5. In het tweede kwartaal van 2009 wordt een oplossing voor dit dilemma gezocht.
- De meeste uitvoerders vinden het groeipotentieel een cruciaal onderdeel van de participatieladder.
- Het groeipotentieel kan niet altijd bij de intake worden vastgesteld. Het is daarom noodzakelijk om te kunnen invullen dat je het (nog) niet weet. Daarbij is van belang dat er werkafspraken bestaan op welk moment en door wie deze informatie zal worden toegevoegd.

Leerpunt

- In de afsluitende bijeenkomst met de twaalf gemeenten en de VNG zijn de aanpassingssuggesties die uit de pilots zijn voortgekomen, besproken. Hierbij is besloten om het groeipotentieel binnen treden en het risico op terugval naar een lagere treden niet als standaardmogelijkheid in de participatieladder op te nemen. De belangrijkste reden hiervoor is het behoud van de eenvoud van de participatieladder. In alle pilots is immers aangegeven dat vooral de eenvoud de kracht van de participatieladder is. Groeipotentieel binnen treden en het risico op terugval zouden de participatieladder een stuk ingewikkelder maken en de meerwaarde weegt hier ons inziens niet tegenop. Gemeenten kunnen er vervolgens zelf voor kiezen een dergelijke systematiek in te bouwen in hun werkwijze en registratie.

3.4 De praktijk van de uitvoering

3.4.1 Inleiding

In deze paragraaf bespreken we de betekenis van de participatieladder voor de uitvoerders die ermee werken. We bespreken eerst de werkwijze bij de toedeling van klanten op de ladder, de belasting van ladder voor de uitvoerders en de ervaringen van de uitvoerders met de invoermodule. Daarna gaan we in op twee belangrijke effecten van het gebruik van de participatieladder: een vergrote focus op participatie en de opkomst van een gemeenschappelijke participatietaal.

3.4.2 Toedeling klanten op de ladder

De uitvoerders konden hun klanten eenvoudig indelen op een trede. Veel van hen hoefden geen extra vragen te stellen. Het behoort tot hun normale uitdraag. Een deel van de uitvoerders kon de informatie uit de klantdossiers halen. Zij hadden geen gesprek nodig. Soms bleek het niet nodig om de vijf vragen te doorlopen om de trede vast te stellen. De meeste uitvoerders geven er echter de voorkeur aan om de vijf vragen wel te doorlopen. Het dwingt hen zorgvuldig te werk te gaan en op een eenvormige wijze de trede vast te stellen.

De uitvoerders voeren de participatiegegevens meestal niet tijdens het gesprek met de klant in. Ze doen dit na afloop, op rustig moment. Dan gaan ze ervoor zitten en voeren de laddergegevens van een aantal klanten in. De invoer kost weinig tijd. De uitvoerders bespraken de participatieladder nooit met de klant.

De toedeling van de klanten op de treden leverden weinig problemen op. Bijna alle klanten waren eenvoudig in te delen.

Uitvoerders uit één gemeente gaven aan dat tijdens de inburgeringsintake vaak nog niet kan worden vastgesteld op welke trede iemand staat wanneer de persoon geen Nederlands spreekt. Het roc kan dit na een aantal weken wel doen als de persoon in een cursus participeert. Daarnaast zijn er waarschijnlijk nog allerlei andere situaties waarbij in het eerste contact met een klant de trede en het groeipotentieel nog niet kunnen worden vastgesteld. Het moet dus mogelijk zijn om in eerste instantie in te vullen: kan nog niet worden vastgesteld en dat dan later het tredenummer en het groeipotentieel alsnog kunnen worden ingevuld. Van belang daarbij is dat als meetmoment het tijdstip van de intake wordt geregistreerd.

3.4.3 Belasting uitvoerders

Geen van de uitvoerders vond het gebruik van de participatieladder belastend. Vaak hoeven zij geen extra informatie uit te vragen. Een deel van de

uitvoerders moest tijdens het gesprek met de klant een aantal extra vragen stellen met name om de activiteiten behorende tot trede 2 en 3 te inventariseren. Dit neemt tijd in beslag, maar wordt niet als belastend ervaren omdat dit de focus van de uitvoerder meer op participatie richt. Het invoeren van de gegevens in de invoermodule kost heel weinig tijd. De benodigde tijd ligt in de orde van grootte van één of enkele minuten per klant.

Eén van de uitvoerders verwoordde de belasting als volgt: “Er zullen in het begin bezwaren zijn omdat men denkt dat het veel tijd zal kosten. Echter, dit is een kwestie van tijd en gewenning, waarbij men zelf zal ervaren dat het erg simpel is in het gebruik en niet veel extra handelingen vergt. Voor je eigen caseload biedt het zelfs inzicht in wat voor type cliënten je hebt en hoe 'ver' je met hen staat.”

3.4.4 Ervaringen invoermodule

Het invoeren van klanten in de participatieladder met de invoermodule werd door alle uitvoerders eenvoudig gevonden. Het is niet ingewikkeld om een klant in te voeren. Het doorlopen van de vijf vragen om tot een tredebepaling te komen, werd niet door alle uitvoerders noodzakelijk gevonden, maar men vond het wel prettig. Het dwingt de uitvoerder toch even om na te denken. Het systematiseert de indeling en zorgt ervoor dat er minder fouten worden gemaakt. In ieder geval twee van de vijf pilotgemeenten blijft de invoermodule nog een tijdje gebruiken. Omdat het met de invoermodule moeilijk is om ontwikkeling in de tijd te volgen, moeten deze gemeenten over niet al te lange tijd een andere oplossing vinden voor de registratie van de laddergegevens. Uit de Amsterdamse pilot blijkt dat de uitvraag vanuit de nieuwe klantvolgmodule van Wigo4it voor een groot deel tegemoetkomt aan de informatiebehoefte voor de participatieladder. Het gaat met name om informatie over betaald werk en deelname aan participatietrajecten. Er zijn echter nog een aantal extra vragen nodig voor een goede toedeling van klanten, met name op het onderste treden van de participatieladder.

Een aantal uitvoerders zou het handig vinden als er een invulformulier zou komen met de beslisboom van vijf vragen. Men heeft dan de vragen voor de tredebepaling bij de hand tijdens het gesprek met de klant en achteraf kunnen de formulieren worden ingevoerd in de invoermodule. Eventueel kan hier ook een aantal 'extra vragen' in worden opgenomen om helder te krijgen wat iemand precies doet in het dagelijks leven.

In één gemeente overweegt men om de invoer van gegevens in de registratiesystemen bij aparte administratieve medewerkers neer te leggen. In één gemeente werd ervoor gepleit om het ladderformulier te integreren met de intakeformulieren die nu al worden gebruikt.

De invoermodule bood uitvoerders de mogelijkheid om met één druk op de knop een rapportage te maken van de verdeling van de klanten in hun case-

load over de zes treden van de participatieladder en verder onderverdeeld in klanten met en zonder groeipotentieel. Deze rapportagemogelijkheid is door een deel van de uitvoerders gebruikt. Diegenen die er gebruik van hebben gemaakt, vonden de rapportagemogelijkheid van de invoermodule meestal interessant. Het gaf een goed beeld van hun eigen caseload en waar hun klanten staan.

3.4.5 Focus op participatie

Een belangrijke constatering bij het gebruik van de participatieladder is dat uitvoerders meer gefocust worden op participatie. Het uitgangspunt wordt de vraag: waar willen we met onze klant naar toe? Het gaat niet meer om het volgen van een inburgeringstraject of een educatiecursus, maar om het uiteindelijke doel, namelijk participatie.

In alle gemeenten werd er uitgebreid gediscussieerd over de mate van participatie van de klanten. De participatieladder nodigt echt uit om na te denken over de mate van participatie van burgers. Uitvoerders vergeleken klanten: wie participeert er meer of beter? Is het terecht dat een klant die nu weinig participeert, maar wel veel potentieel heeft, lager op de ladder komt dan een klant die werkt, maar groot risico op uitval heeft? Sommige uitvoerders waren verbaasd over het feit dat de meeste van hun klanten zich op trede 1 of 2 bevonden, andere uitvoerders juist dat veel van hun klanten in trede 5 of 6 zaten. Door de ladder kregen ze zicht de mate van participatie van hun caseload.

Een deel van de uitvoerders moest extra informatie over met name de sociale participatie van hun klanten uitvragen en vroeg zich af waarom ze dit niet altijd hadden gedaan.

Een uitvoerder verwoordde het als volgt: “Het leuke van de participatieladder is dat je als uitvoerder extra geprikkeld wordt om ook echt naar de participatiemogelijkheden van je klant te gaan kijken. Je kijkt toch even anders naar je klant. Dat is een meerwaarde van de participatieladder.”

Een andere uitvoerder ervaart de participatieladder als motiverend. “Voorheen was het resultaat voor klanten: uitstroom naar werk of niet. Bij de zorgklanten was het vrijwel onmogelijk om hen uit te laten stromen naar werk. Nu kan ik bij mijn klanten toch ook vooruitgang boeken als ze een stapje omhoog gaan op de participatieladder. Dat maakt mijn werk leuker.”

Andersom blijkt een beperkte focus op participatie ook te leiden tot kritiek op de participatieladder. Zo had in een gemeente een docent van het roc moeite met de participatieladder. Zij had er met name moeite mee dat volledig geïsoleerde burgers (trede 1) door het volgen van haar cursus op trede 3 kwamen, ‘aangezien ze na de cursus toch weer zouden terugvallen naar trede 1’. Dit oordeel lijkt vooral het gevolg van het feit dat de docent van het roc alleen zicht heeft op de eigen cursus en niet op eventuele vervolgstappen.

3.4.6 Eén taal: integratie van drie disciplines

Uit de pilots blijkt duidelijk dat de participatieladder een taal verschaft waarmee de verschillende disciplines informatie over hun klanten kunnen uitwisselen en hun klanten kunnen vergelijken. In alle pilotgemeenten werd tijdens bijeenkomsten met vertegenwoordigers van de afdelingen re-integratie, inburgering en educatie, uitgebreid gediscussieerd over de participatiegraad en groeipotentieel van klanten.

Hoewel het nu nog te vroeg is om te kunnen zeggen of de participatieladder behulpzaam is bij de integratie van inburgering, educatie en re-integratie, zijn er wel al een aantal voorzichtige signalen die hierop duiden.

Zo werd in één van de pilotgemeenten tijdens een bijeenkomst duidelijk dat er meestal geen vervolg wordt gegeven op een inburgeringstraject en dat er door de gemeente weinig wordt gedaan om de participatie van deze 'ingeburgerde' burgers verder te bevorderen. Men concludeerde daar gezamenlijk dat er moest worden gewerkt aan een warme overdracht en dat de participatieladder daarbij een nuttige rol kan vervullen.

In een andere gemeente bleek tijdens de pilot dat verschillende uitvoerders die met dezelfde klant bezig waren, de klant soms op verschillende treden van de ladder plaatsen. Dit was het gevolg van het feit dat de uitvoerders verschillende informatie over dezelfde klant hadden en hierover niet communiceerden. De uitvoerders dachten dat de participatieladder behulpzaam zou kunnen zijn om over gemeenschappelijke klanten te communiceren en zo tot een integrale aanpak te komen.

3.4.7 Conclusies en leerpunten

Wij komen tot de volgende conclusies ten aanzien van de betekenis van de participatieladder voor de uitvoerders:

- De uitvoerders kunnen hun klanten eenvoudig indelen op een trede. Veel van hen hoefden geen extra vragen te stellen.
- De meeste uitvoerders geven er de voorkeur aan om bij het vaststellen van de trede gebruik te maken van de beslisboom van vijf vragen.
- De uitvoerders voeren de participatiegegevens meestal niet tijdens het gesprek met de klant in.
- Geen van de uitvoerders vond het gebruik van de participatieladder belastend.
- Het invoeren van de gegevens in de invoermodule kost heel weinig tijd en werd heel eenvoudig gevonden.
- De meeste uitvoerders vonden de rapportagemogelijkheid van de invoermodule met betrekking tot de eigen caseload interessant.
- Een belangrijke constatering bij het gebruik van de participatieladder is dat uitvoerders meer gefocust worden op participatie.
- Uitvoerders vinden het motiverend dat ze ook met klanten die vooralsnog niet naar werk worden toegeleid vooruitgang kunnen boeken in de vorm van stappen op de participatieladder.

- De participatieladder verschaft een taal waarmee de verschillende disciplines informatie over hun klanten kunnen uitwisselen en hun klanten kunnen vergelijken.

Leerpunten

- De participatieladder kan zonder weerstand onder uitvoerders worden ingevoerd.
- De participatieladder kan heel nuttig zijn om uitvoerders meer te richten op participatie.
- De participatieladder kan worden ingezet om de communicatie tussen de drie disciplines op gang te brengen, zowel over de klant als over een meer integrale aanpak.

3.5 Integratie van de participatieladder in de registratiesystemen

3.5.1 Inleiding

Voor het welslagen van een structurele introductie van de participatieladder in een gemeente is het noodzakelijk dat de ladder een plaats krijgt in de gemeentelijke registratiesystemen. De invoer van klantgegevens moet zonder drempels en op eenvoudige wijze kunnen plaatsvinden en het moet mogelijk zijn om de gewenste rapportages te kunnen genereren zowel op gemeentelijk niveau als op het niveau van teams en individuele uitvoerders.

Daarom hebben we de pilotgemeenten gevraagd hoe ze de participatieladder denken te integreren in hun registratiesystemen. Hiervan rapporteren we in deze paragraaf. We besteden ook aandacht aan de relatie tussen de participatieladder en de SRG-ladder in de gemeentelijke registratiesystemen. Verder gaan we in op de belangrijkste eisen die verbonden zijn aan de integratie van de participatieladder in de gemeentelijke systemen. We sluiten deze paragraaf af met conclusies.

3.5.2 Lokale oplossingen

In deze paragraaf geven we in het kort weer hoe de pilotgemeenten denken de participatieladder in hun systemen te integreren.

In de gemeente Deventer wordt overwogen om de participatieladder op te nemen in de kantooromgeving Sharepoint. Deze portal verschaft toegang tot de verschillende databases waarin uitvoerders gegevens moeten registreren, zoals het uitkeringsstelsel, het klantvolgsysteem re-integratie en het klantvolgsysteem inburgering. Hieraan zou de participatieladderdatabase kunnen worden toegevoegd. De invoermodule van de participatieladder wordt dan een integraal onderdeel van de portal via welke alle klantgegevens worden ingevoerd. Dit kan de gemeente zelf realiseren in tegenstelling tot aanpassingen van het uitkeringsstelsel of de klantvolgsystemen, waarvoor een beroep gedaan moet worden op de softwareleverancier.

De gemeente Almelo gaat de participatieladder koppelen aan de digitale sociale kaart, waarin de beperkingen van klanten op verschillende leefgebieden worden geregistreerd. Daarnaast gaat Almelo de participatieladder integreren in het klantvolgsysteem (Strateg). Voor de korte termijn wil Almelo daarvoor de vrije velden gebruiken. Om enige historie vast te houden, wordt er voor iedere trede een apart vrij veld gebruikt. Per meetmoment wordt dan een datum ingevuld bij de trede, waarop de klant zich op dat moment bevindt. Als de klant op een volgend meetmoment op een andere trede staat, wordt bij deze trede een nieuwe datum ingevuld. Op deze manier is het mogelijk om in ieder geval twee meetmomenten te bewaren. Bij een klant die echter op twee meetmomenten op dezelfde trede staat, wordt het eerste meetmoment overschreven door het tweede.

De gemeente Zwolle gebruikt geen klantvolgsysteem. Daarom wil Zwolle de participatieladder bij de standaardklantgegevens in het uitkeringsstelsel (GWS4all) registreren in de beschikbare vrije velden. De gemeente Zwolle kan zelf deze variabelen toevoegen. Daar hebben zij de softwareproducent niet voor nodig. Hierin kunnen ook burgers zonder uitkering worden geregistreerd. Deze gegevens worden 'real time' bijgehouden; dat betekent dat de klantmanager deze variabelen kan muteren waarmee de oude waarde verdwijnt. Door elke maand een afslag van het bestand te maken, blijft de historie van die variabelen in stand. Je hebt dan van elke variabele per maand een waarde.

De gemeente Eindhoven geeft er de voorkeur aan dat de participatieladder een structurele plaats krijgt in het klantvolgsysteem (IW³). Zij willen daarbij liever geen gebruik maken van tijdelijke oplossingen. Eindhoven hoopt dat de participatieladder voor alle gebruikers van het klantvolgsysteem beschikbaar komt. De meest optimale oplossing zou zijn als de uitbreiding van het klantvolgsysteem die momenteel door de softwareleverancier wordt gebouwd voor de SRG-ladder, uiteindelijk (ook) kan worden gebruikt voor de participatieladder. Dan kan wellicht in beperkte tijd een structurele oplossing worden bereikt.

De gemeente Alkmaar gaat de participatieladder gebruiken in een pilot in de wijk Overdie. Daarvoor zal een licht klantvolgsysteem worden ontwikkeld waarin de participatieladder wordt geïntegreerd. Het is de bedoeling dat dit klantvolgsysteem wordt gerelateerd aan een aantal andere systemen waarin gegevens van de betreffende burgers worden geregistreerd.

3.5.3 Relatie SRG-ladder

Per 1 januari 2009 is de Statistiek Re-integratie Gemeenten (SRG) uitgebreid 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.

De softwareleveranciers zijn op dit moment bezig om de SRG-ladder in te passen in de registratiesystemen.

De pilotgemeenten zouden het zeer onwenselijk vinden als naast de participatieladder een daarvan afwijkende SRG-ladder moet worden gevuld. Wij hebben daarom in de eerste fase van de ontwikkeling van de participatieladder gemeenten al aangeraden om de zes treden die de SRG-ladder kent een-op-een te relateren aan de zes treden van de participatieladder. Door de SRG-ladder op deze wijze te gebruiken, wordt de belasting in de uitvoering geminimaliseerd en wordt de SRG-ladder 'participatiebudget-proof'.

Op dit moment is nog niet duidelijk hoe de SRG-ladder er in de verschillende registratiesystemen precies gaat uitzien. Het eenvoudigst lijkt nu te zijn dat de velden die worden gemaakt voor de SRG-ladder kunnen worden gebruikt voor de participatieladder. Waarschijnlijk zijn daarbij nog wel enkele aanpassingen nodig, die de softwareleveranciers moeten doorvoeren.

3.5.4 Eisen aan integratie participatieladder in systemen

Gemeenten kunnen de participatieladder op twee niveaus integreren in hun registratiesystemen. Gemeenten kunnen kiezen voor een aparte invoermodule voor de participatieladder of voor een minder zichtbare plaats van de ladder, meer geïntegreerd in systemen en werkwijze.

Wanneer een gemeente kiest voor een aparte invoermodule voor de participatieladder, kiezen zij voor een duidelijk aanwezige participatieladder. De pilotgemeenten Alkmaar, Almelo, Deventer en Eindhoven hebben hiervoor gekozen. Hieraan zijn de volgende eisen verbonden:

- Alle klantinformatie met betrekking tot de participatieladder moet gekoppeld zijn aan een meetmoment, zodat de historie wordt bewaard. Alleen dan kunnen veranderingen in de tijd worden gevolgd. Het gebruik van vrije velden maakt het vasthouden van historie moeilijker en verdient daarom niet de voorkeur.
- De participatieladder is bij voorkeur geen apart systeem, naast andere registratiesystemen zoals het uitkeringssysteem en de klantvolgsystemen. Dit betekent dat de participatieladder een integraal onderdeel moet zijn van een bestaand systeem, zodat de uitvoerder geen extra handelingen hoeft uit te voeren om de gegevens voor de participatieladder in te voeren. In principe voldoet de oplossing in Deventer ook aan deze eis.
- Uitvoerders moeten bij voorkeur naast de participatieladder niet ook nog eens de SRG-ladder invoeren. Hiervoor is een één-op-éénrelatie tussen

beide ladders noodzakelijk. Dit kan ook 'achter de schermen' worden gerealiseerd.

- De kern van de systematiek van de participatieladder bestaat uit de tredenindeling, het groeipotentieel en enkele basisklantgegevens. Met het oog op de vergelijkbaarheid tussen gemeenten verdient het de voorkeur om deze kern in alle gemeenten op dezelfde manier op te nemen in de registratiesystemen. Dit kan het beste worden gerealiseerd wanneer de participatieladder wordt geïntegreerd in de basismodules van de meest gebruikte registratiesystemen. De gemeenten zouden, het liefst in gezamenlijkheid, de softwareleveranciers moeten verzoeken dit te realiseren.
- Het verdient de voorkeur om een invoermodule te gebruiken waarmee uitvoerders aan de hand van een aantal vragen de positie van een klant kunnen bepalen.
- Om ook roc's en eventuele andere externe partijen de mogelijkheid te geven om de participatieladder te gebruiken, is het noodzakelijk dat de participatieladder ook 'op afstand' kan worden ingevuld. Een webbased applicatie biedt deze mogelijkheid. De verbinding moet natuurlijk veilig zijn.
- Het is wenselijk om uitvoerders de mogelijkheid te geven om op eigen caseloadniveau geaggregeerde gegevens te kunnen bekijken. In de minimale variant gaat het hier om de frequentieverdeling van klanten over de treden en het al dan niet aanwezig zijn van groeipotentieel.
- Voor een correcte toepassing van de participatieladder zou er aan de invoermodule van de participatieladder een inzichtelijke helpfunctie gekoppeld moeten zijn.

De tweede variant van de integratie van de participatieladder in de systemen is dat gemeenten dit 'onder water' doen, waarbij de positie van klanten op de participatieladder zo veel mogelijk wordt gevuld met informatie die al in de systemen wordt geregistreerd, aangevuld met een beperkte hoeveelheid nieuwe informatie die ten behoeve van de participatieladder moet worden ingevoerd. De Amsterdamse pilot was er onder meer op gericht om te bepalen welke nieuwe informatie hiervoor nodig is. Hieruit bleek dat er met name nog een aantal extra vragen nodig is met betrekking tot de onderste treden van de participatieladder. Welke eisen moeten worden gesteld aan deze 'onderwater-variant', zal in het tweede kwartaal van 2009 worden uitgezocht.

3.5.5 Conclusies en leerpunten

Uit het voorgaande blijkt dat de verschillende pilotgemeenten ieder hun eigen oplossing hebben bedacht om de participatieladder te integreren in hun registratiesystemen. Twee gemeenten kiezen voor een oplossing waarbij vrije velden worden gebruikt en daardoor de historie slechts beperkt bewaard blijft. Andere gemeenten hebben hun eigen lokale oplossingen, waarbij de participatieladder wordt geïntegreerd in een systeem dat nog in ontwikkeling is (in Almelo de digitale sociale kaart en in Alkmaar een nieuw 'licht' klantvolgsysteem voor een wijkaanpak). In Deventer denkt men aan een

aparte database voor de participatieladder die door middel van een portal wordt gekoppeld aan de bestaande databases.

Gezien de eisen die moeten worden gesteld aan de integratie van de participatieladder in de systemen, is ons inziens de beste oplossing de integratie van de participatieladder in de basismodules van de meest gebruikte registratiesystemen, waarbij een één-op-éénrelatie met de SRG-ladder wordt gerealiseerd. Hiervoor zijn de gemeenten afhankelijk van de softwareleveranciers. In het tweede kwartaal van 2009 zullen de softwareleveranciers worden benaderd om te onderzoeken hoe dit zo snel mogelijk kan worden gerealiseerd.

3.6 Conclusie

We kunnen concluderen dat de uitvoerders zeer positief zijn over de participatieladder: het is een eenvoudig instrument dat een veel nuttige informatie verschaft aan managers, beleidsmakers en uitvoerders. Het aantal treden en afbakening tussen de treden zijn goed.

De integratie van de participatieladder in de cliëntvolgsystemen is een belangrijk agendapunt bij de verdere ontwikkeling van de participatieladder.

4 VERVOLG ONTWIKKELING PARTICIPATIELADDER

4.1 Inleiding

Het oordeel over de participatieladder is over het algemeen positief. We kunnen op basis van de pilots concluderen dat de participatieladder goed uitvoerbaar is, dat de belasting voor uitvoerders minimaal is en dat er, onder bepaalde voorwaarden, bij de implementatie van de participatieladder kan worden gerekend op een draagvlak onder uitvoerders.

In dit afsluitende hoofdstuk kijken we naar de toekomst. Welke toepassingsmogelijkheden zijn er voor de participatieladder? Welke zorgen leven er bij gemeenten ten aanzien van de implementatie van de participatieladder en hoe kunnen die worden weggenomen? Wat zijn aandachtspunten bij de verspreiding van de participatieladder over gemeenten en de implementatie in gemeenten?

4.2 Toepassingsmogelijkheden

In deze paragraaf geven we een aantal voorbeelden hoe de participatieladder in gemeenten kan worden gebruikt. Deze toepassingsmogelijkheden komen grotendeels voort uit de bijeenkomsten en gesprekken die wij in de pilotgemeenten hebben gehad. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat de trede-indeling, het groeipotentieel en enkele basisklantgegevens de kern vormen van de systematiek, maar dat gemeenten aanvullend daarop vrij zijn om de participatieladder toe te passen naar eigen goeddunken en op hun eigen manier. De hier genoemde toepassingsmogelijkheden zijn nadrukkelijk *mogelijkheden*. Het is geheel aan individuele gemeenten om te beslissen op welke wijze zij de participatieladder willen gebruiken.

Wij hebben in deze paragraaf de toepassingsmogelijkheden onderverdeeld in vier categorieën: mogelijkheden voor de uitvoering, voor de ontwikkeling van integraal beleid en ter bevordering van samenwerking, mogelijkheden voor managementinformatie en tot slot voor verantwoording.

4.2.1 Toepassingsmogelijkheden uitvoering

Facilitering begeleiding klantmanagers

De participatieladder kan worden gebruikt om voor klantmanagers het participatieniveau van hun individuele klanten en de ontwikkeling daarvan in beeld te brengen. Klantmanagers kunnen dit gebruiken om hun begeleiding en inzet van instrumenten te richten op participatieverhoging van hun klanten.

Motiveren van klantmanagers

Door het gebruik van de participatieladder worden voor klantmanagers alle stappen van klanten op de participatieladder zichtbaar. Niet alleen wordt zichtbaar als een klant aan het werk gaat, maar ook als een klant de stap maakt naar georganiseerde activiteiten of naar vrijwilligerswerk. Dit zal klantmanagers extra motiveren om ook de participatie van klanten die niet meteen perspectief hebben op betaald werk te bevorderen. Bovendien scherpt het uitvoerders in het maken van keuzen; wordt de aandacht verdeeld over de hele caseload, wordt ingezet op een specifieke doelgroep of wordt de aandacht gericht op vijf personen per trede?

Verdeling klanten over klantmanagers

De participatieladder kan inzicht geven in de samenstelling van de caseloads van individuele klantmanagers wat betreft participatieniveau. Op basis van deze informatie kunnen de klanten over klantmanagers worden verdeeld. Hierbij kan worden gekozen voor een vergelijkbare samenstelling van caseloads of juist voor specialisatie, bijvoorbeeld klantmanagers die alleen klanten op trede 1 of 5 van de participatieladder bedienen.

Vergroten focus op participatie

Het gebruik van de participatieladder vergroot de focus van klantmanagers op participatie. Door de participatieladder te gebruiken, kunnen klantmanagers volgen hoe de participatie van hun klanten zich ontwikkelt en welke invloed hun eigen handelen en de inzet van instrumenten heeft op de participatie van hun klanten. De participatieladder kan daarom worden ingezet om klantmanagers en andere uitvoerders te stimuleren verder te kijken dan de inzet van een instrument, maar ook naar andere stappen (gelijktijdig of later) om meer participatie te bevorderen. Door het gebruik van de participatieladder zullen klantmanagers zich gaan afvragen wat het participatie-effect is van hun handelen en de inzet van instrumenten. Zij zullen zichzelf meer gaan zien als een onderdeel in de ketendienstverlening om een hoger participatieniveau te bereiken.

Leren van elkaar

In intervisiebijeenkomsten van teams kunnen de caseloads van de verschillende klantmanagers met elkaar worden vergeleken: hoe ontwikkelt de participatiegraad zich en waardoor worden successen daarin verklaard? Op deze manier kunnen klantmanagers van elkaar leren en de inzet van participatie-instrumenten effectiever maken.

4.2.2 Toepassingsmogelijkheden integraal beleid en samenwerking

Ontwikkeling integraal beleid

De participatieladder kan een bijdrage leveren bij de ontwikkeling van integraal beleid met betrekking tot participatie. Een voordeel van de participatieladder hierbij is dat de ladder niet voortkomt uit één van de drie disciplines, niet uitgaat van bepaalde bestaande instrumenten, maar in principe open en

onbevooroordeeld is. Niet beperkt tot het eigen aanbod of de eigen verantwoordelijkheid en op termijn ook met oog op instrumenten die vanuit het welzijnswerk of de AWBZ beschikbaar zijn om de participatie te vergroten. De gemeente kan op basis van de participatieladder beleidsdoelen en meetbare resultaten in termen van participatie formuleren.

Managementsturing

Door de inzet van de participatieladder kan het management meer sturen op de inzet van middelen en de capaciteit op de verschillende doelgroepen. Het is ook eenvoudiger en duidelijker om concrete afspraken te maken tussen organisaties om op basis van de gegevens van de participatieladder te kiezen voor een gemeenschappelijke inzet op bepaalde doelgroepen, bijvoorbeeld op laaggeletterde bijstandsgerechtigden of op niet-uitkeringsgerechtigden zonder startkwalificatie.

Het dichterbij elkaar brengen van de afdelingen

De participatieladder verschaft een begrippenkader en taal waarmee de drie disciplines van het participatiebudget nader tot elkaar komen. De participatieladder is een concrete vertaling van participatie en biedt inzicht in de relatie tussen de specialistische dienstverlening en het bredere participatiebeleid. Daarnaast kunnen de afdelingen informatie uitwisselen over hun klanten in termen van participatie.

Het faciliteren van overdrachten

Wanneer een klant wordt overgedragen van de ene uitvoerder naar de volgende, kan de participatieladder helpen om de overdracht goed te laten verlopen. Wanneer beide uitvoerders de participatieladder gebruiken, biedt dit een begrippenkader en een taal om informatie over de klant uit te wisselen en daarbij de focus op participatie te houden.

Het verbinden van het participatiebeleid met de WMO, wijkaanpak en/of WSW

De participatieladder biedt ook een begrippenkader om het participatiebeleid te relateren of koppelen aan flankerende beleidsterreinen. WMO-klanten kunnen met de participatieladder worden gevolgd en ook een wijkaanpak of een achter-de-voordeuraanpak kan gebruikmaken van de participatieladder. De praktijk zal leren of voor deze doelgroepen bepaalde treden van de participatieladder verder moeten worden gedifferentieerd. Voor WSW-geïndiceerden is het denkbaar om de Werkladder SW¹ te integreren in trede 5 van de participatieladder.

¹ De Werkladder SW is ontwikkeld door Cedris en is nu ondergebracht bij SBCM. De Werkladder WS bestaat uit de volgende treden: 1. zorg/welzijn, 2. test/training/stage, 3. beschutte/beschermde werkplek, 4. groepsdetachering, 5. individuele detachering, 6. regulier werk met subsidie en/of begeleiding (BW), 7. reguliere baan. Zie voor een relatie tussen de Werkladder SW en de participatieladder: SW-journaal 3, maart 2009, p. 14-15.

4.2.3 Toepassingsmogelijkheden managementinformatie

Managementinformatie: ontwikkeling participatie

De participatieladder biedt inzicht in het klantenbestand in termen van participatie en de ontwikkelingen daarin. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar typen klanten, teams of individuele klantmanagers. Het management kan deze informatie gebruiken om gericht maatregelen te nemen om resultaten te verbeteren en om teams of individuele klantmanagers aan te sturen.

Managementinformatie: effectmetingen²

De participatieladder kan op termijn worden gebruikt om de effecten van de inzet te meten op de mate van participatie. Dit is echter niet eenvoudig, want het stelt hoge eisen aan:

- De regelmatige en eenduidige registratie van de ontwikkeling van participatie van klanten. Voorafgaand aan en na afloop van de inzet van instrumenten moet het participatieniveau van klanten worden geregistreerd. Dat geldt ook voor ex-klanten die na afloop van een traject uit het zicht verdwijnen of die uitstromen uit de uitkering.
- De nauwkeurige en eenduidige registratie van de inzet van instrumenten op persoonsniveau.
- Een duidelijke definitie van het instrument, aangezien gedurende enkele jaren eenzelfde instrument kan wijzigen van inhoud, intensiteit en functie. Inzicht in de effectiviteit van instrumenten vergt een secuur gebruik van constante gegevens.

Managementinformatie: kosten

De participatieladder kan worden gebruikt om meer inzicht te krijgen in de besteding van middelen. Wanneer gemeenten ervoor kiezen de trajectkosten te koppelen aan de ladder, kan achterhaald worden hoeveel er wordt geïnvesteerd in klanten op de verschillende treden van de ladder en wat dat na bijvoorbeeld een jaar heeft opgeleverd.

Inzet instrumenten richten op participatie

Een gemeente kan de participatieladder gebruiken om gericht instrumenten in te kopen. Als blijkt dat een groot deel van het klantenbestand zich op de onderste twee treden van de ladder bevindt, kan de gemeente bijvoorbeeld besluiten om instrumenten in te kopen die klanten van trede 1 en 2 laten stijgen naar trede 3. Ook kan een gemeente ervoor kiezen duale inburgeringstrajecten in te kopen waarbij de werkcomponent is gerelateerd aan het participatieniveau van klanten.

² Het gaat hier om directe effecten van de inzet van instrumenten, niet om de netto-effectiviteit, dus de meerwaarde in vergelijking met niets doen. Beter inzicht in de directe effecten kan op termijn wel een bijdrage leveren aan acties ter verbetering van de netto-effectiviteit.

4.2.4 Toepassingsmogelijkheden lokale verantwoording

Verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad en burgers

De participatieladder kan worden gebruikt bij de verantwoording van de inzet en besteding van middelen aan de gemeenteraad en aan burgers van de gemeente. De participatieladder maakt het mogelijk om meer dan alleen uitstroom naar werk als resultaat te benoemen. Ook de stijging van klanten op de ladder zonder dat zij uitstromen naar werk is dan een resultaat van de inspanningen van de gemeente. Verder kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de nieuwe instroom in de bijstand 'scoort', welke doelgroepen kans hebben gezien om uit te stromen, of het aantal laaggeletterden daalt of stijgt, hoeveel inburgeringsplichtigen nog resteren, hoeveel personen een startkwalificatie hebben behaald, enzovoorts.

Op deze manier worden voor de raad en burgers veel meer resultaten van het participatiebeleid zichtbaar gemaakt. Het gaat hierbij primair om verantwoordingsinformatie die de *lokale* sturing faciliteert. Bij deze verantwoording is de eenvoud van de participatieladder van groot belang.

De participatieladder kan verder ook behulpzaam zijn bij het samen met de gemeenteraad vaststellen van de lokale participatiedoelstellingen.

Benchmarking

De participatieladder kan worden gebruikt als benchmarkinstrument. De verdeling van het klantenbestand op de ladder en de ontwikkelingen daarin kunnen worden vergeleken met andere gemeenten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar verschillende klantgroepen bijvoorbeeld WWB'ers (nieuwe instroom en zittend bestand), laaggeletterden, inburgeringsbehoefigen et cetera. Hierbij is het van belang dat gemeenten dezelfde basisindeling in treden en dezelfde basisklantkenmerken hanteren. Daarbinnen bestaat voldoende ruimte voor lokale invulling.

4.3 Zorgen bij invoering participatieladder

In deze paragraaf benoemen we de zorgen bij de invoering van de participatieladder die door de verschillende gemeenten zijn geuit. Het gaat daarbij om zorgen over het draagvlak bij uitvoerders, zorgen over het beleid en managementinformatie, zorgen over de participatieladder zelf en zorgen over de automatisering.

4.3.1 Zorgen over draagvlak

Onvoldoende draagvlak in de uitvoering

Het draagvlak bij de uitvoerders is een zorg van verschillende gemeenten. De uitvoerders zijn immers degenen die in de praktijk met de participatieladder gaan werken. Bewustzijn van de meerwaarde van de ladder enerzijds en

goede aandacht voor de inpassing in werkprocessen anderzijds is daarbij relevant. Een belangrijk element daarbij is een duidelijke en goed toepasbare afbakening van de treden. Daarom moet er in de beginfase ruimte zijn om doel en gebruik van de participatieladder met de uitvoerders te bespreken. Een belangrijke les uit de pilots daarbij is dat er meer duidelijkheid en draagvlak ontstaat wanneer uitvoerders al snel zoveel mogelijk klanten gaan invoeren in de ladder. Dit voorkomt dat er veel discussie ontstaat over uitzonderingen en daardoor de aandacht voor de grote groepen in de bestanden op de achtergrond raakt.

Grote tijdsinvestering

In het begin verwachten verschillende gemeenten weerstand tegen de tijdsbelasting van de participatieladder. Uit de pilots komt echter duidelijk naar voren dat het invullen van de ladder voor uitvoerders nauwelijks een extra belasting vormt.

Weinig meerwaarde voor de uitvoerders

Een groot deel van de betrokken medewerkers heeft aangegeven meerwaarde van de ladder voor hun eigen werk te zien. Het geeft inzicht in de mate van participatie en de ontwikkeling daarin. Het zichtbaar maken van die ontwikkeling motiveert uitvoerders. Bovendien zorgt de ladder ervoor dat uitvoerders meer gefocust zijn op participatie in de brede zin van het woord en niet alleen op hun eigen terrein. Een aantal gemeenten denkt dat uitvoerders niet direct de waarde van de ladder voor hun eigen werk inzien. Dit is echter een belangrijke voorwaarde voor draagvlak onder de uitvoerders. Om uitvoerders de meerwaarde van de ladder te laten ervaren, is het belangrijk om binnen de teams en/of afdelingen regelmatig over de mate van participatie van klanten en caseloads te spreken en over de resultaten van de inspanningen in termen van participatie. Hierbij kan het behulpzaam zijn om uitvoerders de mogelijkheid te geven om verschillende rapportages over hun eigen caseload op te vragen, bijvoorbeeld de verdeling van de caseload op de ladder met daarbij uitsplitsingen naar groeipotentieel en subgroep. Eén van de betrokken teammanagers meent dat de waarde van de ladder voor de uitvoerders vooral ligt in het zicht op hun eigen caseload en de mogelijkheid om daarover met collega's te praten en van elkaar te leren.

4.3.2 Zorgen over beleid en managementinformatie

Ladder niet verankerd in participatiebeleid

Uit de pilots blijkt dat de participatieladder niet moet worden ingevoerd als een op zichzelf staand instrument. Een voorwaarde voor het succesvol invoeren is dat de participatieladder wordt verankerd binnen het participatiebeleid. Gemeenten moeten bij de invoering van de participatieladder voor ogen hebben dat de ladder effect heeft op beleid en uitvoering. In de loop van de tijd zal dit steeds concretere vormen aannemen. Met dit 'ontwikkelmodel' in het achterhoofd is goed aan de uitvoerders uit te leggen waarom de participatieladder wordt ingevoerd en wat zij er zelf aan kunnen hebben en dat

de resultaten van het werken met de ladder ook gevolgen zullen hebben voor beleid en uitvoering in de toekomst.

Managementinformatie moeilijk te verkrijgen

In sommige gemeenten leeft de zorg dat de participatieladder weliswaar heel veel informatie kan opleveren, maar dat de gemeente niet in staat blijkt om daaruit nuttige managementinformatie te destilleren en die informatie vervolgens op een goede manier te benutten. Het is daarom belangrijk om eerst uit te gaan van de basisset van treden en klantgegevens, voordat er nieuwe elementen aan worden toegevoegd. Het is van belang kritisch te beoordelen welke managementinformatie voor de gemeente van belang is en daarom geregistreerd en regelmatig geanalyseerd dient te worden.

4.3.3 Zorgen over de participatieladder zelf

Verlies eenvoud participatieladder

De eenvoud van de ladder wordt steeds als sterk punt van de participatieladder genoemd. Verschillende gemeenten geven aan dat het noodzakelijk is deze eenvoud te bewaren. Zij zijn er bezorgd over dat door allerlei aanpassingen en aanvullingen de eenvoud en kracht van het instrument verloren gaan. Het zou daarom goed zijn als er een landelijke bewaker komt voor de participatieladder, die als helpdesk fungeert, uitleg kan geven over de participatieladder, de wensen tot aanpassingen van de ladder tempert et cetera.

4.3.4 Zorgen over automatisering

Zorg over integratie in klantvolgsystemen

Vrijwel alle gemeenten maken zich zorgen over de integratie van de participatieladder in de gemeentelijke registratiesystemen. Een deel van de pilotgemeenten heeft hiervoor een eigen, tijdelijke oplossing bedacht. Deze oplossingen hebben we in het voorgaande hoofdstuk beschreven. De gekozen oplossingen voldoen niet aan de eisen waaraan de integratie van de participatieladder in de systemen moet voldoen (zie hoofdstuk 3) en zijn daarom verre van optimaal voor grootschalig en langduriger gebruik. De gemeenten geven zelf ook aan dat er een structurele oplossing moet komen. Het verdient de voorkeur dat softwareleveranciers de participatieladder als standaardonderdeel in hun softwarepakket opnemen. In het tweede kwartaal van 2009 zullen de softwareleveranciers worden benaderd om te onderzoeken hoe dit zo snel mogelijk kan worden gerealiseerd. Hierbij zal aandacht zijn voor twee varianten van de integratie van de participatieladder in de systemen: de expliciete variant en de onderwatervariant.

Relatie met SRG

De pilotgemeenten zouden het zeer onwenselijk vinden als in het systeem naast de participatieladder ook nog een SRG-ladder moet worden ingevoerd. Het is daarom belangrijk dat de zes treden van de SRG-ladder één-op-één

kunnen worden gerelateerd aan de zes treden van de participatieladder. Hiervoor is overleg met het ministerie van SZW gewenst. Vervolgens moet een en ander in de systemen worden aangepast. Dit zal een agendapunt zijn van de gesprekken die in het tweede kwartaal met de softwarebedrijven gevoerd gaan worden.

BIJLAGE

Tabel B.1 Afbakening treden participatieladder (aangepast n.a.v pilots)

Niveau	Voorbeelden
<p>Niveau 6: Betaald werk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er EN • ontvangt geen aanvullende uitkering van gemeente of andere uitkeringsinstantie EN • wordt niet door anderen dan leidinggevende of collega's begeleid bij het uitvoeren van het werk EN • maakt geen gebruik van WSW of gemeentelijke participatie-instrumenten. 	<p>Voorbeelden niveau 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baan met arbeidscontract - Baan met arbeidscontract en pro forma nazorg¹ - Zzp'ers - Ondernemers - Stage met stagevergoeding zonder aanvullende uitkering of inzet van participatie-instrument - Mantelzorg waarbij mantelzorger als zzp'er wordt betaald via PRB, zonder verdere ondersteuning.
<p>Niveau 5: Betaald werk met ondersteuning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Heeft een arbeidscontract met een werkgever of is zzp'er en ontvangt daarbij ondersteuning, dat wil zeggen: • maakt gebruik van gemeentelijke participatie-instrumenten OF • ontvangt een aanvullende uitkering OF • werkt in WSW-verband (intern, gedetacheerd of begeleid werken) OF • volgt een reguliere opleiding met arbeidscomponent, onder het niveau van de startkwalificatie. 	<p>Voorbeelden niveau 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> - WSW (intern/gedetacheerd/begeleid werken) - Werk (parttime) met aanvullende uitkering van gemeente of UWV - Werkt met loonkostensubsidie - Werk waarbij uitkering wordt verloond (o.a. bepaalde vormen van Work First) - Werk met apart ingekochte instrument nazorg waarbij sprake is van echte ondersteuning - Werk met externe begeleiding/jobcoach - Werk en volgt daarnaast een inburgeringsaanbod - Werk en volgt daarnaast een educatieaanbod - Bbl-opleiding (4 dagen werken in leerbedrijf en 1 dag opleiding) - Werken met stagevergoeding en aanvullende uitkering - Mantelzorg waarbij mantelzorger als zzp'er wordt betaald via PRB, met aanvullende uitkering en/of ondersteuning.
<p>Niveau 4: Onbetaald werk</p> <ul style="list-style-type: none"> • Doet onbetaald werk; dat wil zeggen: • heeft geen arbeidscontract EN • voert taken uit en heeft daarbij verantwoordelijkheden naar anderen EN • heeft minimaal eens per week fysiek contact met anderen bij het uitvoeren van het onbetaalde werk. 	<p>Voorbeelden niveau 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werken met behoud van uitkering (Work First, participatiebanen e.d.) - Duale inburgeringstrajecten met een werkcomponent - Re-integratie-instrument met werkcomponent - Stages - Vrijwilligerswerk (minimaal 1 x per week contact) - Bol-opleiding (dagopleiding met zo nu en dan stage) - GIT-trajecten (Geïntegreerde Trajecten - scholingstrajecten waarbij een beroepsopleiding met stages wordt gecombineerd met het leren van de Nederlandse taal).

¹ 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 B.1 Afbakening treden participatieladder

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