

Onderwerp Eindevaluatie pilot Maatschappelijke participatie/Informatie

Steller J.E. Slagter

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 57 42 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 4875881

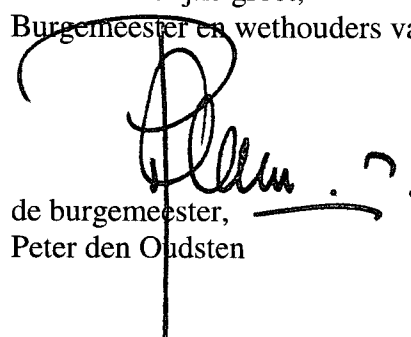
Datum **20 FEB 2015** Uw brief van

Uw kenmerk -


Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u de eindevaluatie van de pilot Maatschappelijke Participatie. In deze pilot hebben we samen met een aantal partners in de stad gekeken hoe we verschillende regelingen (WWB, WSW en AWBZ) die verkokerd worden uitgevoerd, op een behendige manier samen kunnen brengen. In deze eindevaluatie geven we aan wat de pilot Maatschappelijke Participatie heeft opgeleverd vanaf oktober 2012 t/m december 2014. We komen terug op een aantal aanbevelingen en acties uit de tussenevaluatie die uw raad begin 2014 als bijlage bij de nota 'Meedoen maakt het verschil' heeft ontvangen. Ook blikken we vooruit door verbindingen en samenhang te noemen met andere initiatieven waarbij de ervaring vanuit deze pilot een voedingsbodem is geweest. U kunt deze evaluatie betrekken bij de bijeenkomst over maatschappelijke participatie op 4 maart 2015.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Groningen



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink

Eindevaluatie pilot Maatschappelijke Participatie

Inleiding

In oktober 2012 zijn we gestart met de Pilot Maatschappelijke Participatie. De aanleiding was het overkomen van de AWBZ van het Rijk naar gemeenten. Voor ons een reden om samen met een aantal partners in onze stad in een pilot te verkennen hoe we verschillende regelingen die we (grotendeels) verkokerd uitvoeren, op een behendige manier samen kunnen brengen. In deze eindevaluatie geven we aan wat de pilot Maatschappelijke Participatie heeft opgeleverd vanaf oktober 2012 t/m december 2014. We komen terug op een aantal aanbevelingen en acties uit de tussenevaluatie die de raad begin 2014 als bijlage bij de nota 'Meedoen maakt het verschil' heeft ontvangen. Ook blikken we vooruit door verbindingen en samenhang te noemen met andere initiatieven waarbij de ervaring vanuit deze pilot een voedingsbodemp is geweest.

Achtergrond en doel van de pilot

Als gemeente stimuleren we de sociale redzaamheid en (maatschappelijke) participatie van verschillende groepen Stadgers vanuit verschillende regelingen: de Participatiewet, De Wsw, en de AWBZ. In de praktijk betekent dit dat er vanuit verschillende regelingen door verschillende instellingen op meerdere plekken in onze stad vormen van maatschappelijke participatie (inclusief infrastructuur) worden georganiseerd, die voor een belangrijk deel overeenkomsten vertonen. Het doel van de pilot was om in de praktijk te onderzoeken of het samenbrengen van regelingen gericht op hetzelfde resultaat (maatschappelijk actief) kan leiden tot een aanpak die effectief is. Kunnen we hiermee winst behalen, zowel maatschappelijk als financieel? De verwachting was dat we door het samenbrengen van regelingen meer mensen maatschappelijk zouden kunnen activeren en dat ze zouden kunnen kiezen uit een groter aanbod van activiteiten. Verder konden de samenwerkende organisaties kennis en ervaringen uitwisselen en onderzoeken hoe we het samengaan van regelingen het beste kunnen organiseren. Ten slotte spelen de kosten een rol. Kunnen we het in deze vorm ook goedkoper uitvoeren?

Doelgroepen

In de pilot zijn drie doelgroepen gemixt:

- Mensen die vanuit de Wet Sociale Werkvoorziening loon ontvangen. Het gaat hier om mensen die eigenlijk niet of nauwelijks in staat zijn om loonvormende arbeid te verrichten (onderkant SW).
- Mensen die aangewezen zijn op arbeidsmatige dagbesteding (AWBZ).
- Mensen die een uitkering ontvangen en gebruik maken van het instrument participatiebaan (WWB).

Aanpak

De uitvoering wordt gedaan door WerkPro, NOVO en iederz (gemeente Groningen) en vindt plaats met gesloten beurzen en binnen bestaande budgetten. De gemeente is in dit project niet alleen uitvoerder. We hebben ook een faciliterende en coördinerende rol.

Binnen de pilot stellen de samenwerkingspartners hun activiteiten open voor alle doelgroepen.

Deelnemers bieden we dan ook een zinvolle en nuttige activiteit aan bij één van de betrokken organisaties. Het gaat hierbij om de (arbeidsmatige) dagbesteding in de AWBZ en de participatiebanen vanuit de WWB. Bij de Wsw gaat het om mensen met een SW-indicatie die aangewezen zijn op het beschutte deel (onderkant SW). Voor zover mogelijk, delen de partners de begeleiding en huisvesting. De pilot Maatschappelijke Participatie richt zich op activiteiten in en rond de Vensterscholen in Hoogkerk en Paddepoel, omdat zowel WerkPro, NOVO en iederz in deze delen van de Stad actief zijn. Bovendien levert de pilot een bijdrage aan maatschappelijke doelen, zoals de leefbaarheid in de wijk (bijvoorbeeld zwerfvuil ruimen en koffieschenken).

Resultaten en bevindingen

De verschillen en de samenwerking tussen de doelgroepen

Uit de pilot is gebleken dat integratie tussen de verschillende doelgroepen mogelijk is en dat de deelnemers zich makkelijk laten samenvoegen en samenwerken op een gemeenschappelijke activiteit. Wel zien we duidelijke verschillen tussen de 3 doelgroepen. De doelgroep van NOVO en iederz kenmerkt zich door motivatie en plichtsbesef, vooral als het gaat om aanwezigheid. Hier moeten we sommige WWB-ers meer in motiveren. De cliënten van NOVO gedijen meer in een omgeving met routinematige werkzaamheden, terwijl de WWB-populatie meer flexibel is. Wat verder opvalt, is dat de WWB-populatie en enkele SW-ers zelfstandiger zijn en over meer vaardigheden beschikken dan de andere doelgroep. In de praktijk hebben we gezien dat deze mensen iets kunnen betekenen in de begeleiding van de totale gemixte groep. Uit de WWB doelgroep komt de 'sterkere' deelnemer naar voren die op diverse activiteiten begeleiding kan bieden bij praktische werkzaamheden. Hierdoor worden de professionele begeleidingsuren minder (zie financieel voordeel). Voor de inhoudelijke aansturing blijft de professionele begeleiding noodzakelijk. Deze sterkere deelnemers zullen eerder doorstromen omdat ze zich hebben ontwikkeld richting regulier werk.

Daarnaast is de duur van een traject afhankelijk van de regeling. Een Participatiebaan duurt bijvoorbeeld maximaal 2 jaar, terwijl iemand een SW-indicatie tot aan zijn pensioen kan hebben.

Kwantitatieve resultaten

In de pilot periode zijn 67 deelnemers gestart. Er zijn 14 deelnemers uitgevallen. Hiervan zijn 8 deelnemers weer op een andere activiteit binnen de pilot geplaatst. Voor 6 deelnemers kon geen passende activiteit gevonden worden. Op dit moment zijn er nog 61 mensen actief. De reden van uitval heeft vooral te maken met het niet passen van de activiteit bij de deelnemer (in de persoon gelegen factoren). In een aantal gevallen bleek de activiteit te zwaar en is er binnen de pilot vrijwel direct een andere activiteit aangeboden. Bij een niet passende activiteit bestaat bij deze doelgroep het risico dat een deelnemer zich eerder ziek meldt. Doordat we in de pilot direct een andere activiteit konden aanbieden die beter aansluit, konden we het ziekteverzuim beperken en de motivatie hoog houden.

Onderstaand schema geeft het aantal deelnemers aan, vanuit welke organisatie de deelnemers komen en welke organisatie de begeleiding biedt op welke activiteit.

Schema aantal deelnemers

Aantal	Bronorganisatie	Begeleiding	Activiteit
21	Novo/UWV	20 Novo - 01 lederz	Horeca
01	WerkPro	01 Novo	Horeca
01	lederz	01 Novo	Horeca
04	Novo	03 lederz- 01 Novo	Buitenploeg/groenvoorziening
01	Novo	01 Humanitas	Buitenploeg/groenvoorziening
05	WerkPro	05 lederz	Buitenploeg/groenvoorziening
05	lederz	04 lederz- 01 WerkPro	Buitenploeg/groenvoorziening
06	WerkPro	03 WerkPro- 03 Novo	Schoonmaak
02	lederz	02 lederz	Schoonmaak
05	Novo	03 Novo- 2 WerkPro	Schoonmaak
01	Novo	01 Novo	SKSG
01	WerkPro	01 Novo	SKSG
03	WerkPro	02 WerkPro- 01 Novo	Goudgoed
02	WerkPro	02 WerkPro	Informatiebalie
01	Novo	01 lederz	Productie
02	Novo	02 WerkPro	Onderhoud
01	WerkPro	01 WerkPro	Repaircafé
01	Novo	01 WerkPro	Beheer
01	WerkPro	01 Novo	Beheer
03	WerkPro	02 Novo- 01 lederz	Ondersteuning begeleiding
67			

Het grootste deel van de deelnemers is afkomstig van NOVO. De toestroom van deelnemers vanuit de WWB is achter gebleven. WWB-ers mogen zelf hun Participatiebaan kiezen. Uit de aanmeldingen blijkt dat de deelnemers niet direct voor een plek binnen de pilot hebben gekozen. Ook het aantal deelnemers vanuit lederz is achtergebleven. Gevoelens van onzekerheid en de behoefte aan financiële veiligheid maken dat de stap om deel te nemen (te) groot is. (Mensen zijn bang dat een verandering van werkplek ook een verandering in de financiële situatie betekent.) Daarnaast hechten medewerkers van iederz er aan dat ze werkzaam zijn in een bedrijf (werkomgeving).

Om meer mensen actief te laten meedoen in de pilot hebben we onze netwerkpartners in de wijk (sociaal buurtbeheer, Stiel, MJD) gevraagd deelnemers aan te leveren.

Ook hebben we in uitzonderlijke gevallen, mensen laten deelnemen die niet direct tot de voorgenoemde doelgroep behoorden. Zo hebben we iemand met een Wajong uitkering laten deelnemen en iemand met een SW-indicatie, die voorheen begeleider is geweest bij iederz. Deze deelnemers blijken een enorme meerwaarde te hebben binnen de pilot. Hier zien we een goed voorbeeld dat de wat sterkere deelnemer de wat zwakkere deelnemer kan meenemen. In 1 geval werd de begeleiding zelfs door een externe partij (Humanitas) uitgevoerd.

Kwalitatieve resultaten

In november hebben we een tevredenheidsonderzoek afgenomen door 15% van de deelnemers te interviewen. Uit dit onderzoek is gebleken dat de deelnemers doorgaans zeer tevreden zijn over de activiteiten die zij uitvoeren. Ook zijn ze tevreden over de begeleiding. Deelnemers geven aan op een meer geschikte plek te werken dan voorheen. Ook zijn een aantal enorm trots op hun eigen resultaten zoals bijvoorbeeld het behalen van een BHV certificaat. Deelnemers ervaren dat hun kwaliteiten gezien en gebruikt worden.

Deelnemer van NOVO verricht werkzaamheden in de pilot Hoogkerk

De deelnemer van NOVO werkt als beheerder binnen de Vensterschool in Hoogkerk. Hij voert onder begeleiding van iemand van WerkPro facilitaire werkzaamheden uit. Deze werkzaamheden zijn bijvoorbeeld, het vervangen van lampen door de hele Vensterschool. Doordat er nauw wordt samengewerkt met meerdere partners heeft deze deelnemer een tweetal cursussen afgerond waaronder het BHV certificaat waar hij enorm trots op is. De deelnemer voelt zich zeer gewaardeerd en gezien op zijn werkplek. Hij geeft aan dit werk voor altijd willen blijven doen samen met zijn begeleider van WerkPro die hij niet zou willen missen!

Deelnemer van Iederz, werkt onder de vleugels van NOVO

De deelnemer is een begeleider van Iederz. Hij heeft leidinggevende kwaliteiten en kan door omstandigheden niet bij Iederz geplaatst worden. De begeleider heeft een groep van 6 of meer deelnemers onder zich die hij begeleidt in het tuinonderhoud. In de winter doen zij binnen de Vensterschool andere werkzaamheden, zoals schoonmaken e.a. facilitaire klussen. Hij begeleidt deelnemers van Iederz, NOVO en WerkPro. De deelnemers zijn erg blij met hem als begeleider. Ze werken graag met hem.

Deelnemer Participatie baan (WWB), werkzaam pilot Paddepoel

De deelnemer werkt via WerkPro in een participatiebaan. Zijn plek is in de groenvoorziening bij de Vensterschool in Paddepoel. Zijn begeleider is van Iederz. De deelnemer had voordat hij in de pilot zat een plek bij buurtcentrum Sonde 2000. De deelnemer zat hier niet op zijn plaats. Door het bredere aanbod in de pilot konden we hem snel herplaatsen. Sinds hij een plek in de groenvoorziening met de begeleider van Iederz heeft, voelt hij zich erg gewaardeerd. Dit levert hem veel op.

Samenwerking tussen instellingen

Als we kijken naar de onderlinge samenwerking van de betrokken instellingen, dan verloopt deze goed. Er is bereidheid om kennis en informatie te delen, deelnemers over te dragen, nieuwe initiatieven worden ontwikkeld en bij problemen wordt er gezocht naar oplossingen. In de uitvoering voelt iedere begeleider zich even verantwoordelijk en worden opdrachten direct uitgevoerd. Hiermee is de samenwerking en werkwijze tussen de begeleiders een geoliede machine. Sommige begeleiders vinden het ondersteunen van deelnemers uit andere doelgroepen niet gemakkelijk. Door meer duidelijkheid aan elkaar te geven over elkaars doelgroep gaat dit beter.

Een punt van discussie tussen de samenwerkende partners is de vergoeding voor de ondersteuning van deelnemers. We hebben afgesproken om de pilot uit te voeren met gesloten beurzen. In de praktijk blijkt dat dit niet eenvoudig is. De vergoeding vanuit de AWBZ voor dagbesteding is hoger, dan de vergoeding voor het begeleiden van een deelnemer in een participatiebaan. De betrokken organisaties zijn zeer gemotiveerd om inhoud en vorm te geven aan de pilot. Lastig is, dat medewerkers afkomstig zijn van drie afzonderlijke organisaties met hun eigen organisatie belangen/doelstellingen. Doordat we vanaf de tussenevaluatie de focus meer op de toekomst hebben gericht, is het gemeenschappelijk doel/belang sterker geworden. Dat heeft geresulteerd in een voortzetting van de pilot in het zogenaamde Wij(k)werken. Naast WerkPro, Lederz en NOVO neemt ook Lentis deel aan deze pilot. De gemeente heeft hiervoor een subsidie van 69 duizend euro verstrekt.

Maatschappelijke opbrengsten

De werkwijze, die we hebben gekozen, leidt tot meer mogelijkheden voor de deelnemers. We bundelen activiteiten, waardoor deelnemers uit een groter aanbod kunnen kiezen. Er zijn meer dan 38 vacatures waarop we meerdere deelnemers kunnen plaatsen. De activiteiten zijn zeer verschillend. Deelnemers kunnen o.a. actief zijn in de groenvoorziening, de horeca of een ondersteunende functie vervullen in een van de Vensterscholen. Er zijn ook nieuwe initiatieven ontstaan, zoals een wekelijks terugkerend verkooppunt van tweedehands kleding in Paddepoel en het onderhouden van moestuintjes in de buurt. In Hoogkerk zijn we bezig met het opzetten van themabijeenkomsten. De thema's worden aangedragen door de wijkbewoners. Deze bijeenkomsten gaan plaatsvinden in het Suykercafé. Het dorpshuis Hoogkerk heeft ruimte beschikbaar gesteld in de Vensterschool Hoogkerk voor het ontwikkelen van het Suykercafé met als doel meer activiteiten te creëren voor deelnemers in de pilot.

Al deze activiteiten dragen bij aan de verbetering van het beheer, het onderhoud en/of de leefbaarheid in de wijk. Voor de deelnemers geldt in een aantal gevallen dat zij (weer) maatschappelijk actief zijn daar waar zij anders thuis zouden zitten. Er is een gevoel van waardering en eigenwaarde. Door de samenwerking van de betrokken organisaties is het netwerkcontact vele malen groter. Hierdoor kan er sneller en effectiever actie worden ondernomen om te komen tot een juiste plek/activiteit. Dat hoeft niet een activiteit in de pilot te zijn.

Financieel voordeel

Novo en WerkPro ontvangen voor de deelnemers een AWBZ (dagbesteding) of een gemeentelijke (Participatiebaan) vergoeding. Vanuit die vergoeding worden werkbegeleiders betaald. De hoogte van deze vergoedingen verschilt sterk per doelgroep. De vergoeding vanuit de AWBZ voor een cliënt die dagbesteding volgt is vele malen hoger dan de gemeentelijke vergoeding voor een persoon die een participatiebaan heeft. Uit de AWBZ-bijdragen voor 8 deelnemers kan binnen Novo in principe 1 begeleider worden bekostigd. In de praktijk is de groeps grootte soms groter, tot maximaal 12.

Voor WerkPro geldt dat er veelal een mix aan inkomsten voor de begeleiding beschikbaar is. WerkPro heeft daarom geen norm betreffende de groeps grootte. Uit de gemeentelijke vergoeding die WerkPro ontvangt voor een participatiebaan zou de groeps grootte tussen de 40 en 50 personen moeten zijn om 1 werkbegeleider te bekostigen. Dat is niet haalbaar en om die reden bekostigt WerkPro de begeleiding deels vanuit andere financieringsbronnen.

We zien dat de mix van de doelgroepen bij Novo tot een stijging van het aantal deelnemers dat onder een begeleider valt heeft gezorgd. In plaats van 8 deelnemers, heeft de begeleider van Novo nu 15 deelnemers onder zich. Ook zien we een duidelijke synergiewerking waarbij de zwakkere deelnemers ondersteund worden door de sterkere deelnemers. Een goede mix van deelnemers lijkt tot gevolg te hebben dat de begeleidingskosten per deelnemer dalen. Dit voordeel neemt echter weer af als de groep te groot wordt.

Op het gebied van facilitaire voorzieningen is er tot nu toe weinig financieel voordeel behaald. Dat heeft vermoedelijk te maken met de beperkte omvang van de pilot. Een uitbreiding van het aantal deelnemende instellingen zal daarentegen wel mogelijkheden bieden tot het besparen van kosten. De afzonderlijke huur van ruimtes, gecombineerd met een stijgende deelnemersaantal zal dan leiden tot lagere kosten voor facilitaire voorzieningen per deelnemer. Dit effect zal overigens op korte termijn beperkt zichtbaar zijn aangezien meerdere instellingen gebruik maken van eigen facilitaire voorzieningen die vermoedelijk op relatief korte termijn niet eenvoudig zijn af te stoten.

Het is lastig precies aan te geven wat de pilot op financieel gebied heeft opgeleverd. Dit heeft te maken met de beperkte omvang van de pilot, zowel op deelnemersaantallen als op het aantal instellingen en de aard van de instellingen. Het is ook lastig te voorspellen wat precies de financiële gevolgen zullen zijn wanneer de werkwijze op grotere schaal wordt voortgezet. Het is wel duidelijk dat dit positieve gevolgen heeft op de begeleidingskosten op de dagbesteding en de kosten voor de facilitaire voorzieningen. Daarnaast kan deze samenwerking er aan bijdragen dat deelnemers niet doorstromen naar een zwaarder en duurder hulp/zorgverleningstraject.

Verbreding van de pilot

De pilot concentreerde zich fysiek op twee plekken, namelijk in en rondom de Vensterscholen in Hoogkerk en Paddepoel. Dit had voordelen omdat de partijen individueel al actief waren op deze locaties. Daarnaast hebben we nieuwe activiteiten ontwikkeld buiten de Vensterscholen, zoals groenonderhoud rondom het zwembad in Hoogkerk en creatieve activiteiten in de Theresiakapel.

Ook hebben we verbinding gezocht met bestaande initiatieven zoals het Wijkbedrijf in Selwerd en 'Stichting Toentje' (armoedebeleid).

De pilot Wij(k)werken is ontstaan vanuit de pilot Maatschappelijke Participatie. WerkPro, Novo, lederz en een nieuwe partner Lentis hebben gezamenlijk een subsidieaanvraag ingediend voor het wegzetten van wijkbedrijven in SPT, Beijum/Lewenborg en in de Oosterparkwijk. Deze subsidie is gehonoreerd en vanuit de doelstelling en werkwijze van de pilot Maatschappelijke Participatie, is er een start gemaakt in september 2014. In januari 2015 heeft een eerste evaluatie plaats gevonden. Op dit moment wordt onderzocht of de subsidie verlengd wordt.

In Hoogkerk gaan we onder de huidige pilotvoorwaarden door tot aan de vorming van het Sociaal Wijkteam in 2015. Er is door WerkPro een aanvraag gedaan voor een subsidiebedrag van 25.000 euro voor deze wijk, welke vanuit de verbinding vanuit het armoedebeleid beschikbaar is gesteld.

Conclusie

Over het algemeen concluderen we dat er voordelen zijn om de doelgroepen en begeleiders te mixen en om de infrastructuur te delen. Er ontstaat een breder aanbod van activiteiten voor de deelnemers, waardoor het makkelijker wordt om hen een passende plek te bieden. Ook kunnen de sterkere deelnemers andere deelnemers begeleiden. Dit levert een besparing op in de begeleidingskosten van Novo. De deelnemers ervaren de mix van de doelgroepen als gewoon. Ze voelen zich gewaardeerd en gezien door de begeleiders.

De pilot heeft bijgedragen aan de leefbaarheid in de beide wijken. Bijvoorbeeld door het schoonhouden van het zwembad in Hoogkerk en het NOVO- café in Paddepoel wat bijdraagt aan ontmoetingen in de wijk. Daarnaast heeft de pilot een bekend gezicht gekregen in beide wijken. Hierdoor zijn er deelnemers uit hun sociale isolement gehaald.

Afgezien van de dalende begeleidingskosten van Novo is het moeilijk om aan te geven wat het samenvoegen van de verschillende doelgroepen financieel oplevert. Dit heeft te maken met de beperkte omvang van de pilot. Gedurende de pilot Maatschappelijke participatie is er niet optimaal verdiend door de partijen. In de vervolg pilot Wij(k)werken wordt er gestuurd op een goedwerkend inderdienmodel.

Om zowel de financiële als de maatschappelijke effecten van het samenvoegen van de verschillende doelgroepen echt goed te kunnen meten is een grotere omvang nodig. Meer deelnemers, meer deelnemende partijen en meer verschillende activiteiten.

Door in de toekomst meer op de resultaten van een Programma van Eisen te sturen (aantal deelnemers, verbindingen en inderdienmodel) zullen zowel de financiële als de maatschappelijke effecten meer zichtbaar worden.

Vervolg

In het voorjaar van 2015 presenteert het college de raad op een brede visie op maatschappelijke participatie. Hierbij wordt de verbinding gezocht met de dagbesteding en de gebiedsgerichte aanpak. Hierin zullen de ervaringen en conclusies uit deze evaluatie worden meegenomen. Ook loopt er op dit moment nog een effectenonderzoek vanuit de wetenschapswinkel naar de succes en faalfactoren van zowel de pilot Maatschappelijke participatie als de pilot Wij(k)werken.