RIS.100054



Evaluatie van de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Emmen

Rapportage

Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie Emmen

63175 – Openbaar

16 februari 2021

Gemeente Emmen

Berenschot

Evaluatie van de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Emmen

Onderzoek in opdracht van de Rekenkamercommissie Emmen

Paul Schenderling
Johannes ten Hoor

16 februari 2021

Gemeente Emmen

Berenschot

Inhoudsopgave

1. Vraagstelling, onderzoeksmethoden en context 4

1.1 Doel en vraagstelling 4
1.2 Onderzoeksmethode 5
1.3 Context 6

1.3.1 Landelijke context 6

1.3.2 Lokale context 6

2. Beantwoording van de onderzoeksvragen 8

2.1 Doelgroep en resultaten 8

2.1.1 In hoeverre heeft de gemeente de doelgroep in beeld? 8

2.1.2 In hoeverre zijn de uitgaven en resultaten in beeld? 9

2.2 Besturing en samenwerking 13

2.2.1 Speelveld 13

2.2.2 Karakterisering van de belangrijkste samenwerkingsrelaties 14

2.2.3 Beoordeling van de besturing 14

2.3 Werkgevers en cliënten 16

2.3.1 Inleiding 16

2.3.2 Werkgeversdienstverlening 16

2.3.3 Werkzoekendendienstverlening 17

2.4 Opvolging eerdere aanbevelingen 17

2.4.1 Inleiding 17

2.4.2 Aanbeveling 1: kiezen van een eigen koers 17

2.4.3 Aanbeveling 2: vaststellen van de informatiebehoefte 18

2.4.4 Aanbeveling 3: controle en sturing versus de feitelijke informatievoorziening 18

3. Conclusies en aanbevelingen 19

3.1 Conclusies 19
3.2 Aanbevelingen 19

3.2.1 Verbreed, verdiep en vervroeg de informatievoorziening naar de raad 19

3.2.2 Besteed in het nieuwe beleidskader meer aandacht aan integraliteit en samenwerking 20

3.2.3 Onderzoek de mogelijkheden om meer gesubsidieerde arbeid te creëren 20

3.2.4 Versterk de regionale samenwerking op het terrein van werkgeversdienstverlening 20

3.3 Nawoord RKE 21

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college 22

Bijlage 2: referentiegemeenten voor de bijstandsdichtheidvergelijking 25

Bijlage 3: mate van uniformering van dienstverlening in Drenthe vergeleken andere arbeidsmarktregio's 26

1. Vraagstelling, onderzoeksmethoden en context

In dit hoofdstuk gaan we in op de vragen die door de Rekenkamercommissie van de gemeente Emmen aan Berenschot zijn gesteld, en de onderzoeksmethode om tot een antwoord te komen op die vragen.

1.1 Doel en vraagstelling

De Rekenkamercommissie Emmen (hierna: RKE) heeft Berenschot gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de doeltreffendheid en efficiëntie van de uitvoering van de Participatiewet in Emmen. Het doel van het onderzoek is om de gemeenteraad van Emmen inzicht te geven in de resultaten van het door de gemeente gevoerde beleid in het kader van de Participatiewet en zo nodig handvatten te bieden voor (bij)sturing.

De centrale vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt:

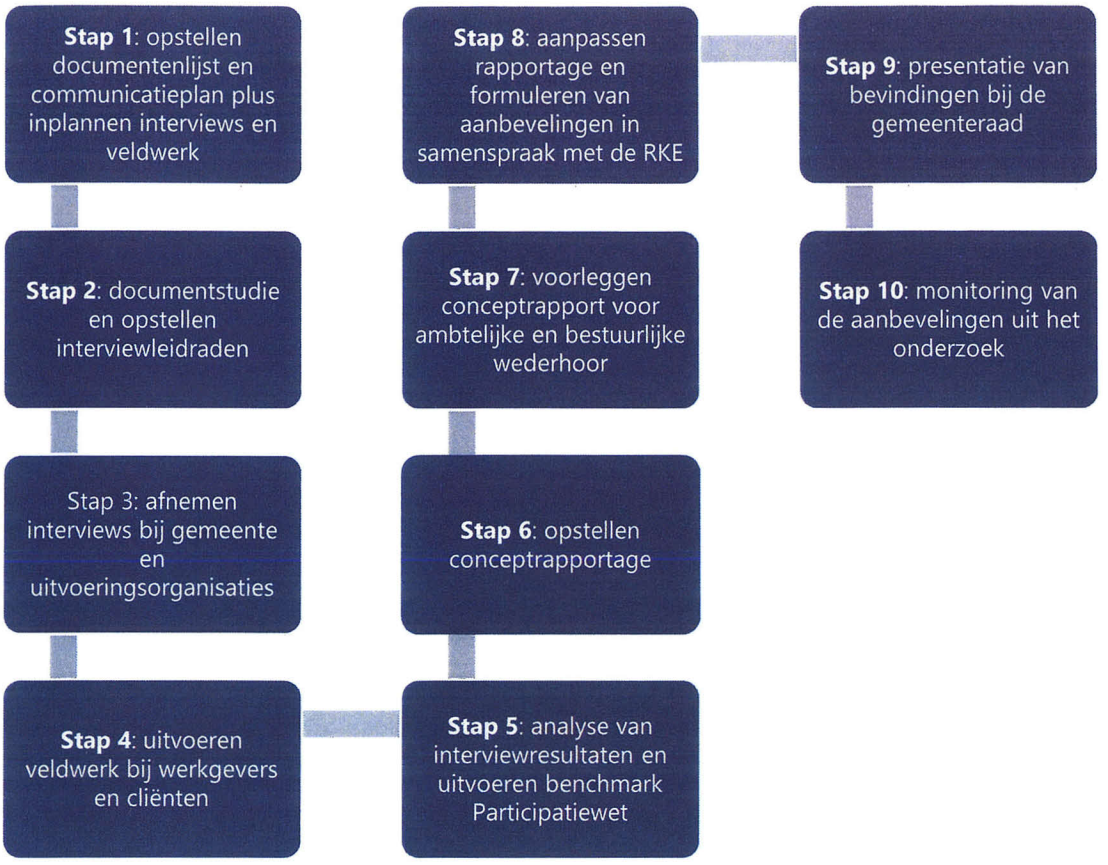
Hoe is de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Emmen georganiseerd en in hoeverre is deze doeltreffend en efficiënt?

Deze vraag is uitgesplitst in acht deelvragen:

1. In hoeverre heeft de gemeente de doelgroepen in beeld?
   a. Heeft de gemeente de (samenstelling van de) doelgroep(en) in beeld, in kwalitatieve en kwantitatieve zin?
   b. Heeft de gemeente de duidelijk hoe de (samenstelling van de) doelgroepen zich heeft ontwikkeld alsmede de oorzaken van deze ontwikkeling?
   c. Heeft de gemeente een beeld hoeveel en welke mensen buiten de boot vallen?
2. Heeft de gemeente in beeld wat de uitgaven zijn geweest per doelgroep en wat de resultaten zijn geweest, bijvoorbeeld in de vorm van uitstroom uit de bijstand en/of instroom naar regulier werk en/of deelname aan scholingstrajecten? Hoe verhouden die zich tot vergelijkbare gemeenten?
3. Welke instrumenten heeft de gemeente ingezet, hoe was de verdeling van de uitgaven per instrument en welk instrument was het meest succesvol (o.a. jobcoaching, proefplaatsing, loonkostensubsidies, beschutte werkplekken)?
4. Wat is de relatie van de gemeente met samenwerkingspartners?
   a. Met welke organisaties werkt de gemeente samen?
   b. Welke doelen zijn gesteld aan de samenwerkingspartners?
   c. Welke budgetten zijn toegekend?
   d. Welke resultaten zijn geboekt en hoe worden de resultaten gemonitord?
   e. Wordt de gemeenteraad hierover geïnformeerd, zo ja, hoe?
5. In hoeverre is er sprake van effectieve en eenduidige sturing (governance) op de verschillende onderdelen van de uitvoering van de Participatiewet door de verschillende samenwerkingspartners?
6. Zijn er afspraken met werkgevers, en zo ja, welke afspraken zijn dat en worden deze gerealiseerd?
7. Weet de burger de weg (te vinden) als het gaat om (het krijgen van) ondersteuning bij het vinden van werk?
8. In hoeverre zijn de aanbevelingen uit RKE onderzoek uit 2018 met betrekking het sociaal domein door de raad geëffectueerd? *De belangrijkste aanbevelingen inzake de Participatiewet betreffen:*
   a. Het kiezen van een eigen koers;
   b. Het vaststellen van de informatiebehoefte ten behoeve van (financiële) kaderstelling;
   c. Controle en sturing versus de feitelijke informatievoorziening vanuit het college.

1.2 Onderzoeksmethode

Onderstaande stappen worden door Berenschot doorlopen om deze vragen te beantwoorden:



Berenschot sprak in het kader van dit onderzoek met de volgende partijen:

Vertegenwoordigers van de diverse uitvoeringspartijen:

- de portefeuillehouder werk & inkomen;
- een groepsgesprek met woordvoerders uit de gemeenteraad;
- twee gesprekken met ambtelijk adviseurs;
- interviews met leidinggevenden van Menso N.V., EMCO-groep en UWV;
- een groepsgesprek met adviseurs van Menso N.V.

Stakeholders:

- vijf werkgevers met verschillende omvang en uit verschillende branches (individuele gesprekken)
- vijf cliënten met verschillende achtergronden (individuele gesprekken)
- de cliëntenraad Participatiewet en Wsw (groepsgesprek)

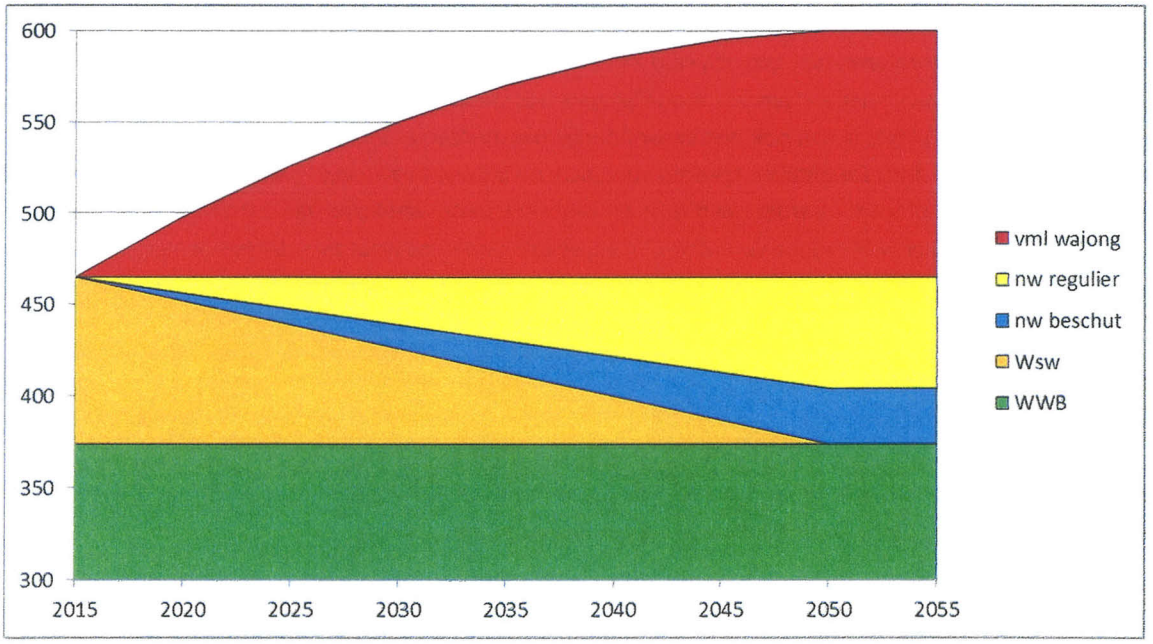
Zowel de gesproken werkgevers als cliënten zijn door Menso N.V. geselecteerd en uitgenodigd om mee te werken aan het onderzoek.

1.3 Context

1.3.1 Landelijke context

Voor het interpreteren van de antwoorden op de hoofd- en deelvragen is het van belang om de context van deze vragen mee te wegen. De landelijke context is dat per 1 januari 2015 de Participatiewet is ingevoerd. Deze wet is enerzijds een voortzetting van taken die gemeenten daarvoor al hadden, anderzijds een majeure toevoeging aan deze taken. De voortzetting van taken is dat de bijstandsdoelgroep, die al sinds 2004 door gemeenten bediend wordt, bij gemeenten is gebleven. Ook zijn gemeenten verantwoordelijk gebleven voor de uitvoering van de sociale werkvoorziening (de Wsw; in de Emmense context uitgevoerd door EMCO-groep). De toevoeging aan het takenpakket van gemeenten betreft het bemiddelen en begeleiden en, indien nodig, inkomensondersteuning bieden aan mensen met een arbeidsbeperking. De achtergrond hiervan is dat met de invoering van de Participatiewet de toegang tot de Wsw is gesloten en de toegang tot de Wajong is beperkt tot mensen die volledig en duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Dit betekent dat er een grote en groeiende groep mensen met een arbeidsbeperking op gemeenten afkomt die vóór 2015 in de Wsw of Wajong terecht konden maar nu zijn aangewezen op ondersteuning van gemeenten.

De onderstaande figuur maakt dit inzichtelijk. De groene balk laat de oude bijstandsdoelgroep zien. De oranje balk laat zien dat de Wsw-doelgroep steeds kleiner wordt omdat de toegang tot de Wsw gesloten is. Er komen echter wel voormalig Wsw'ers aan het gemeenteloket. Een deel van hen kan met ondersteuning aan de slag bij reguliere werkgevers (de gele balk) en een deel kan met ondersteuning aan de slag in een nieuw beschutte werkomgeving (de blauwe balk). Ten slotte is er een grote en groeiende groep jonggehandicapten die niet langer in de Wajong terecht kan en door gemeenten zoveel mogelijk naar werk bemiddeld moet worden. Uiteraard kan voor een deel van de Participatiewetcliënten ook een andere vorm van participatie, bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, een doel zijn.



Figuur 1. Ontwikkeling van de doelgroepen (landelijk beeld; aantallen x 1.000).

1.3.2 Lokale context

Emmen is een grote gemeente (100.000+) en grote gemeenten hebben als gevolg van structurele sociaaleconomische problemen vaak een groter aantal bijstandsgerechtigden per 1.000 huishoudens. Dit is ook in Emmen het geval. Het Rijk bepaalt voor grote gemeenten als Emmen aan de hand van een zogenoemd objectief

verdeelmodel wat het budget voor bijstandsgelden (en sinds 2015: ook loonkostensubsidies voor mensen met een arbeidsbeperking) is. Dit model voorspelt aan de hand van sociaaleconomische factoren wat het verwachte aantal Participatiewetuitkeringen zal zijn en kent op grond van dit aantal een budget toe. In de eerste jaren na invoering van de Participatiewet was het werkelijke aantal Participatiewetuitkeringen in Emmen substantieel groter dan het voorspelde aantal uitkeringen. Dit heeft geresulteerd in een substantieel tekort op het bijstandsbudget. Als gevolg daarvan heeft de gemeente Emmen een zogenoemde meerjarige aanvullende uitkering aangevraagd (de MAU). Deze is ook toegekend. Het Rijk stelt strenge voorwaarden aan toekenning van een MAU. De gemeente Emmen moet bijvoorbeeld kunnen aantonen dat het toekenningsproces van uitkeringen streng genoeg is en dat de gemeente voldoende inspanningen pleegt om zoveel mogelijk cliënten uit te laten stromen. Dit heeft de beleidsvrijheid van de gemeente Emmen beperkt.

In 2017 heeft de gemeente Emmen samen met samenwerkingspartners gekozen voor een nieuwe uitvoeringsstructuur waarbij onder andere Menso N.V. (vanaf hier: Menso) is opgericht. Het beleid is in die periode gefocust op uitstroom naar werk van cliënten met een relatief hoge uitstroomkans. In de twee jaren daarna is de uitstroom fors gestegen en de tekorten op het bijstandsbudget volledig omgebogen. Hoewel deze verandering in beleid en de uitvoeringsstructuur samenviel met een gunstige economische groei, is het aannemelijk dat de inspanningen van de gemeente in belangrijke mate hebben bijgedragen aan deze positieve resultaten. Bij de beantwoording van de deelvragen gaan we hier dieper op in. We zullen hierbij ontdekken dat deze positieve resultaten ook keerzijden hebben. Bij het beschrijven van deze keerzijden is het echter wel relevant om de zojuist beschreven context in het achterhoofd te houden, namelijk dat de gemeente Emmen in 2017 onder grote druk stond (mede van het Rijk) om de uitstroom te verhogen en dat een scherpe focus daarvoor onontbeerlijk was.

Hierbij vragen wij in het bijzonder aandacht voor Participatiewetcliënten met een relatief lage uitstroomkans. Dit zijn veelal cliënten die langdurig een uitkering hebben. In verband met het aanzienlijk afnemende participatiebudget, moesten er in 2012 beleidskeuzes worden gemaakt. Onder meer dat er geen middelen meer werden ingezet op deze doelgroep. In de afgelopen jaren heeft deze groep daardoor weinig aandacht gekregen. Het beeld dat langdurig werklozen niet gemotiveerd zijn om te gaan werken, klopt niet. Het arbeidsethos onder werklozen is net zo sterk als onder werkenden, mogelijk zelfs iets sterker, zo blijkt uit onderzoek van het sociaal en cultureel planbureau (SCP).[1] Het is dan ook niet verwonderlijk dat mensen er ernstig onder te lijden hebben wanneer ze geen werk hebben. De getallen spreken voor zich: de kwaliteit van leven[2] van werkenden en werklozen is respectievelijk 90 en 50 procent.[3] Verder geeft ruim 80 procent van de werklozen aan dat ze graag zouden willen werken en dat ze daar veel moeite voor doen.[4] Verdiepend onderzoek laat zien dat het verlies aan kwaliteit van leven niet verklaard wordt door alleen het verlies in inkomen, maar ook door factoren zoals gemis aan sociale contacten en zingeving.[5]

Tot slot is een relevant contextgegeven dat de gemeente Emmen in de afgelopen jaren ondanks betere resultaten op het terrein van participatie een substantieel tekort in het bredere sociale domein (inclusief taakvelden zoals Wmo en jeugdzorg) heeft ontwikkeld. Dit tekort beperkt de mogelijkheden om het Participatiewetbeleid te verbreden. We noemen dit als nuancering bij onze bevinding dat sommige aspecten van de Participatiewet in Emmen vergeleken andere gemeenten relatief weinig aandacht hebben gekregen.

---

[1] Echtelt, P. van (2010), 'Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), p. 46.
[2] Dat wil zeggen: algehele tevredenheid met het leven.
[3] Echtelt, P. van (2010), 'Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), p. 38.
[4] Echtelt, P. van (2010), 'Een baanloos bestaan. De betekenis van werk voor werklozen, arbeidsongeschikten en werkenden', Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), p. 65.
[5] Frey, B.S. & A. Stutzer (2002). *Happiness and economics. How the economy and institutions affect well-being*. Princeton/Oxford: Princeton University Press.

2. Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de deelvragen van het onderzoek. Deze hebben we gerubriceerd in een aantal categorieën, namelijk: doelgroep en resultaten, governance en samenwerking, werkgevers en cliënten, en opvolging van eerdere aanbevelingen van de RKE.

2.1 Doelgroep en resultaten

2.1.1 In hoeverre heeft de gemeente de doelgroep in beeld?

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 1. In de re-integratieverordening van de gemeente Emmen wordt een onderscheid gemaakt in vier doelgroepen[6]. In de praktijk maakt Menso een onderscheid tussen twee doelgroepen: doelgroep A betreft de mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (die in staat is om nu of op termijn loonvormende arbeid te verrichten[7]) en doelgroep B betreft mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die niet naar werk bemiddeld kunnen worden. In het vervolg van dit rapport sluiten wij aan bij deze praktijkindeling. Doelgroep A betreft twee derde van de totale Participatiewetdoelgroep, doelgroep B een derde. Aangezien het totale aantal bijstandsuitkeringen zo'n 3.000 is, is de omvang van doelgroep A ongeveer 2.000 en doelgroep B ongeveer 1.000. De verantwoordelijkheid voor doelgroep A is belegd bij Menso. De verantwoordelijkheid voor doelgroep B ligt bij de gemeente, en was tot het faillissement van Buurtsupport voor een belangrijk deel daar belegd. Intussen wordt deze verantwoordelijkheid deels door Menso overgenomen.[8]

Iedereen die een uitkering aanvraagt wordt direct uitgenodigd bij Menso. Voor doelgroep A krijgt iedereen een vaste contactpersoon binnen Menso en is er periodiek een afspraak met deze vaste contactpersoon. Via Menso heeft de gemeente deze doelgroep dus goed in beeld. Menso deelt alle cliënten in op de Participatieladder en monitort hun ontwikkeling (zie de onderstaande figuur). Daarnaast heeft Menso via het eigen dashboard de samenstelling en ontwikkeling van de doelgroep in beeld. Door de nauwe relatie met het VSO-Pro onderwijs heeft Menso ook de nieuwe instroom van de doelgroep Banenafspraak goed in beeld.



Figuur 2. Afbakening van de Participatieladder.

[6] In artikel 11 van de re-integratieverordening worden vier doelgroepen genoemd, namelijk: groep 1: uitkeringsgerechtigden met een actuele arbeidsproductiviteit die gelijk is aan of hoger is dan het wettelijk minimumloon voor zijn leeftijd; groep 2: uitkeringsgerechtigden met een actuele arbeidsproductiviteit onder het minimumloon, maar met behulp en ondersteuning de arbeidsproductiviteit kunnen verhogen tot boven het minimumloon; groep 3: uitkeringsgerechtigden met een actuele arbeidsproductiviteit onder het minimumloon en die ook niet met behulp of ondersteuning deze kunnen verhogen tot het minimumloon; groep 4: uitkeringsgerechtigden waarvan de kosten van begeleiding hoger zijn dan de arbeidsproductiviteit.
[7] Naar schatting binnen nu en twee jaar, zo is tijdens de interviews genoemd.
[8] Zie brief aan de gemeenteraad 'Opdracht Menso N.V. / Buurtsupport' van 24 juni 2020 met kenmerk 20.002949.

Voor doelgroep B wordt daar waar mogelijk de tegenprestatie ingezet. Dat wordt door de gemeente uitgevoerd. De twee medewerkers tegenprestatie hebben gesprekken gehad met doelgroep B en beoordeeld of zij wel of niet in staat zijn om een tegenprestatie te verrichten. Een deel van doelgroep B was al in een eerder stadium geplaatst bij Buurtsupport.

Het participatiegericht contact van de mensen uit doelgroep B die via Buurtsupport aan de slag waren wordt nu overgenomen door Menso. Menso heeft direct na het faillissement van Buurtsupport alle mensen die daar waren geplaatst gesproken en daar waar mogelijk herplaatst (het betreft ook voor een groot deel doelgroep A). Voor zover het inspanningen voor doelgroep B betreft, zijn deze echter nog niet geformaliseerd in nieuw beleid of in nieuwe prestatie-afspraken (KPI's; zie de volgende paragraaf).

Een essentiële schakel in het inzicht in de doelgroep is een goed ingericht poortproces. Door de jaren heen is dit goed ontwikkeld binnen Emmen. Dit is mede ingegeven door de financiële situatie in het verleden en de eisen die gepaard gaan met de genoemde meerjarige aanvullende uitkering (MAU) waar Emmen aanspraak op maakte. Door Menso direct in te schakelen bij de aanvraag van een uitkering en door expliciete aandacht voor uitstroom binnen de achtwekentermijn (onder de noemer preventie), wordt de uitstroom naar werk in een zo vroeg mogelijk stadium bevorderd. Het inzetten van Dariuz, een diagnose-instrument gericht op de participatiemogelijkheden van een cliënt, bij het startgesprek helpt daarbij om vroeg in het proces een betrouwbare inschatting te maken van de mogelijkheden van een kandidaat.

2.1.2 In hoeverre zijn de uitgaven en resultaten in beeld?

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 2 en 3. We gaan eerst in op de doelstellingen (ook wel KPI's genoemd), vervolgens op de verantwoording van de inzet van instrumenten en ten slotte op het inzicht in het resultaat. De voornaamste doelstelling van de Participatiewet is het bevorderen van participatie, bij voorkeur naar regulier werk en daarnaast naar andere vormen van participatie. In deze paragraaf staat derhalve de re-integratiedoelstelling centraal. Deze doelstelling wordt, zoals benoemd, uitgevoerd door Menso. In de volgende paragraaf beschrijven we het bredere speelveld en de samenwerkingsrelaties tussen de gemeente, Menso en andere samenwerkingspartners.

2.1.2.1 Doelstellingen

Bij oprichting van Menso is gekozen om te werken met een lumpsum-financiering. In 2019 bedroeg de lumpsum-financiering in totaal € 12,8 miljoen.[9] Het overgrote deel van deze middelen is voor de uitvoering van met name de re-integratiedoelstelling van de Participatiewet. Daarnaast is een deel van de financiering bedoeld voor de uitvoering van de Leerplichtwet. De lumpsum-financiering voor de uitvoering van re-integratie bedroeg in 2019 vrijwel het volledige Rijksbudget dat de gemeente Emmen ontving voor dit doel. In 2019 heeft de gemeente Emmen hierop ruim € 0,3 miljoen ingehouden en de rest via een dienstverleningsovereenkomst beschikbaar gesteld aan Menso. Het ingehouden bedrag is voor aanwending van de gemeente zelf, namelijk voor een aantal financieringsposten uit verleden (uitvoeringskosten van de gemeente zelf). De gemeente heeft in de dienstverleningsovereenkomst de opdracht van Menso vastgelegd en jaarlijks worden prestatie-indicatoren afgesproken. Binnen deze afspraken is Menso vrij om de beschikbare middelen naar eigen inzicht te besteden om de afgesproken doelstellingen te realiseren. Vanaf 2018 is het lumpsumbudget niet meebewogen met de bedragen in de circulaires die zijn verschenen.

Hieronder staan alle KPI's weergegeven.[10] Sommige van deze KPI's zijn in aantallen en sommige in percentages. Dit is conform de opzet van de afspraken tussen Menso en de gemeente.

---

[9] Bron: Jaarrekening Menso 2019.
[10] Bron: Jaarrekening Menso 2019.

- Preventie
  - Percentage dat voor toekenning van de uitkering uitstroomt (streefwaarde 30%; realisatie 2019: 39,5%)
- Ontwikkeling
  - Percentage personen dat een hogere stap op de participatieladder heeft behaald (streefwaarde 20%; realisatie 2019: 21,9%)
- Uitstroom
  - Totale aantal beëindigde uitkeringen als gevolg van uitstroom naar werk (streefwaarde 470; realisatie 2019: 531)
  - Gerealiseerde uitstroom afspraakbanen (streefwaarde 15; realisatie 2019: 45)
  - Gerealiseerde beschut werk plekken (streefwaarde 45; realisatie 2019: 47)

2.1.2.2 Verantwoording

Volgens deze KPI's wordt ook de verantwoordingsinformatie richting de gemeente ingericht. De KPI's hebben met name betrekking op de re-integratiedoelstelling. De KPI's worden jaarlijks bijgesteld en in sommige gevallen ook tussentijds (zie paragraaf 2.2.2). Op deze manier zorgt de gemeente ervoor dat de doelen zowel scherp als haalbaar blijven.

Van de totale financiering van € 12,8 miljoen wordt € 5,5 miljoen besteed aan re-integratietrajecten en een bedrag van gelijke omvang aan personeelskosten (het resterende bedrag betreft de overige en materiële kosten).[11] De trajecten en de personele begeleiding van Participatiewetcliënten zijn dus de voornaamste uitgaven. Bij de verantwoording van deze uitgaven wordt geen verdere uitsplitsing gemaakt naar doelgroepen (bijv. leeftijd). Wel heeft Menso inzicht in de aantallen trajecten per trajectsoort die worden uitgevoerd en de kosten per trajectsoort, middels de zogenoemde p*q-lijst.

De p*q-lijst biedt geen inzicht in de kostenefficiëntie per trajectsoort, maar dit inzicht is relatief eenvoudig te verkrijgen door de uitstroom per trajectsoort af te zetten tegen de kosten ervan. Dit inzicht maakt op dit moment geen onderdeel uit van de verantwoordingsinformatie. Ook worden uitgaven aan re-integratietrajecten niet naar doelgroep gespecificeerd. Op basis van de aan Berenschot verstrekte informatie kan geen uitspraak gedaan worden over de kostenefficiëntie van de trajecten. Dit betekent overigens niet dat er überhaupt geen uitspraken gedaan kunnen worden over de resultaten in relatie tot de kosten. In de volgende paragraaf introduceren we een methodiek die hier inzicht in geeft.

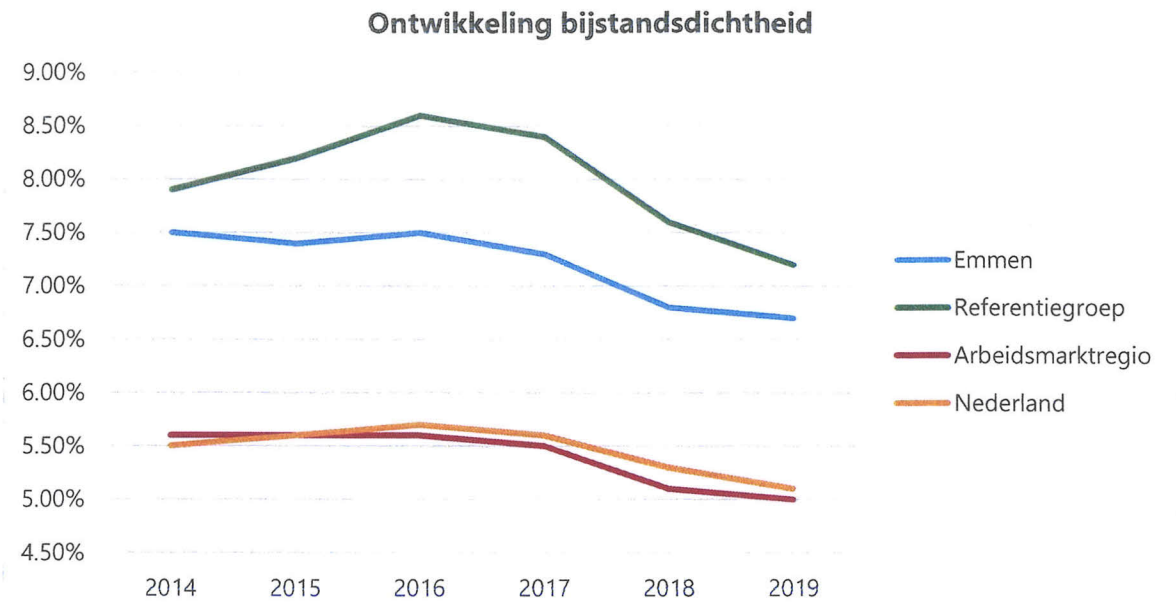
2.1.2.3 Inzicht in resultaten

Het meest waardevolle inzicht in de resultaten wordt echter pas verkregen als inzichtelijk wordt gemaakt hoe de realisaties van trajecten zich verhouden tot de actuele bijstandsuitgaven. Ook dit inzicht maakt momenteel geen onderdeel uit van de verantwoordingsinformatie. Een instrument dat Berenschot hierbij inzet en aanbeveelt is een vergelijking van de zogenoemde bijstandsdichtheid met een groep referentiegemeenten.

De bijstandsdichtheid betreft het aantal huishoudens met een uitkering in relatie tot het totale aantal huishoudens. De groep referentiegemeenten wordt door Berenschot met zorg samengesteld op grond van de belangrijkste sociaaleconomische kenmerken. Door de bijstandsdichtheid in Emmen te vergelijken met gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur bestaan er in deze groep gemeenten weinig verschillen in *niet* beïnvloedbare factoren – namelijk de sociaaleconomische structuur. De uiteindelijke verschillen in resultaten, dus de bijstandsdichtheid, worden daarom in belangrijke mate verklaard door de *wél* beïnvloedbare factoren – namelijk beleid, sturing en uitvoering. Zo ontstaat er inzicht in de *wél* beïnvloedbare prestaties van de gemeente Emmen, namelijk de effectiviteit van het beleid, de sturing en de uitvoering.

[11] Bron: Jaarrekening Menso 2019.

De referentiegemeenten zijn te vinden in Bijlage 2.



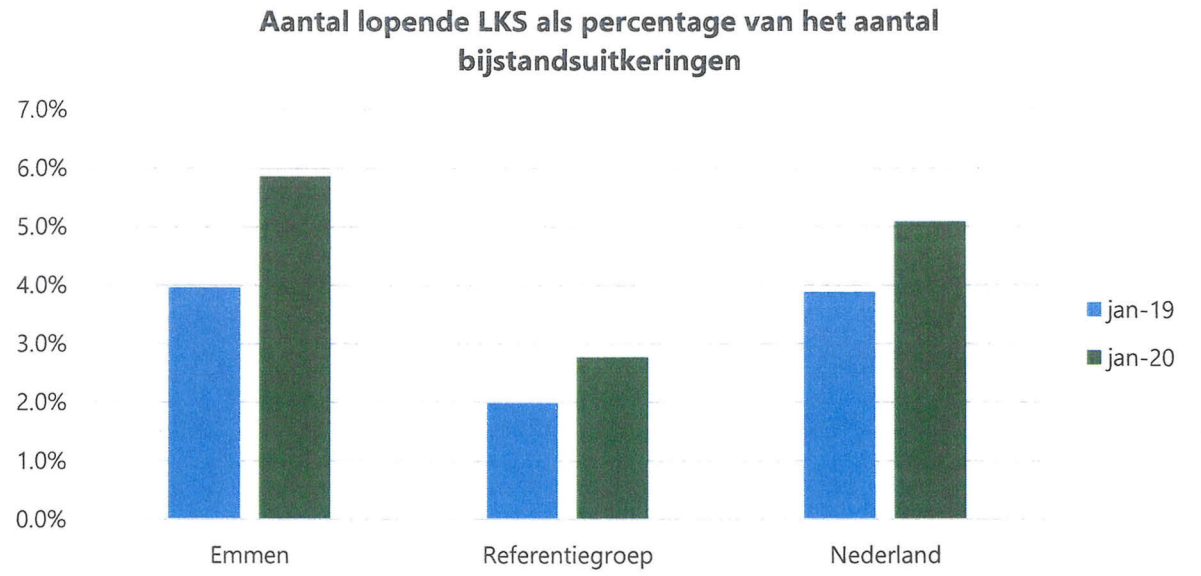
Toelichting op de figuur:

De bijstandsdichtheid in Emmen ligt hoger dan het landelijk gemiddelde en het gemiddelde van de arbeidsmarktregio, maar lager dan in de referentiegemeenten. De bijstandsdichtheid in Emmen is sinds de invoering van de Participatiewet gedaald met 0,7 procentpunt. Dit staat gelijk aan 300 uitkeringen, wat op haar beurt gelijk staat aan een daling van 10 procent van het totale aantal uitkeringen. Dit is gelijk aan de daling in de referentiegemeenten maar groter dan de landelijke daling van 0,4 procentpunt en de daling van 0,6 procentpunt in de arbeidsmarktregio.

Hierbij valt op dat de bijstandsdichtheid in Emmen een stuk minder sterk fluctueert dan in referentiegemeenten: van 2014-2016 steeg de bijstandsdichtheid in de referentiegemeenten met 0,7 procentpunt, terwijl de bijstandsdichtheid in Emmen gelijk bleef. Dit zegt enerzijds iets over het type bedrijven waar bijstandsgerechtigden in Emmen gaan werken (waarschijnlijk stromen Emmense bijstandsgerechtigden uit naar minder conjunctuurgevoelige sectoren), anderzijds iets over het beleid van Emmen (de instroom wordt tot een minimum beperkt en mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt stromen relatief snel weer uit).

Wat betreft het aantal beschutte werkplekken is bovenstaand reeds aangegeven dat de doelstelling (tevens taakstelling van het Rijk) gehaald wordt. Op dat vlak doet Emmen het beter dan de referentiegroep en het Nederlands gemiddelde, waar gemiddeld genomen slechts de helft van de taakstelling wordt gerealiseerd. Dat is een mooie prestatie.

De inzet van jobcoaches als percentage van het aantal bijstandsuitkeringen is gelijk aan het gemiddelde van de referentiegroep en het landelijk gemiddelde. De inzet van re-integratievoorzieningen in het algemeen als percentage van het aantal bijstandsuitkeringen, was over de afgelopen jaren vergelijkbaar met de referentiegroep en hoger dan landelijk gemiddelde.



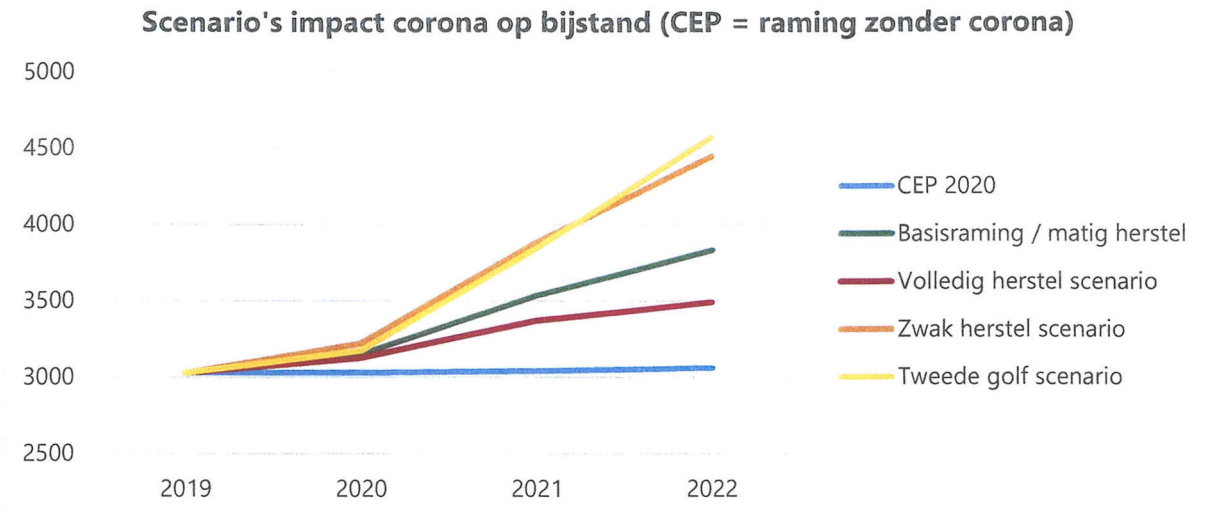
De inzet van loonkostensubsidies (LKS) is een indicator van het aantal mensen met een arbeidsbeperking dat (regulier) aan de slag is. De inzet hiervan is in voorgaande jaren toegenomen. Daardoor is inzet hiervan in Emmen intussen vergelijkbaar met het landelijk gemiddelde, en aanzienlijk hoger dan bij de referentiegroep. Bovendien is de voorsprong van Emmen op dit punt in 2019 uitgebouwd, zoals blijkt uit de bovenstaande grafiek.

2.1.2.4 Mogelijke impact van de coronamaatregelen

De overheidsmaatregelen tegen verspreiding van het coronavirus hebben een enorme impact op de economie en arbeidsmarkt. De gevolgen daarvan zullen ook in de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet en schuldhulpverlening merkbaar zijn. Op de middellange termijn zal de werkloosheid verder toenemen en daarmee ook het bijstandsvolume.

Berenschot heeft op basis van de CPB-ramingen en -scenario's in beeld gebracht wat de mogelijke impact van het coronavirus is op de bijstand. De vier scenario's waarin het CPB de economische impact van het coronavirus schetst, hanteren elk verschillende uitgangspunten voor de duur van de contactbeperkingen en de diepte van de economische doorwerking. Alle scenario's resulteren in een recessie, waarbij de werkloosheid in 2021 oploopt met 5,2% (basisraming) tot 10,9% (tweedegolfscenario).[12] In navolgende figuur is een overzicht van de vier scenario's die het CPB aanvankelijk opstelde, toegepast op het bijstandsvolume van de gemeente Emmen. De meeste actuele inschatting van het CPB is dat de bijstandsdichtheid landelijk in 2020 toeneemt met ongeveer 3,8%, en in 2021 nog eens met 6,9%, een toename van 110 tot 210 uitkeringen. De actuele inschatting valt dus fors lager uit.

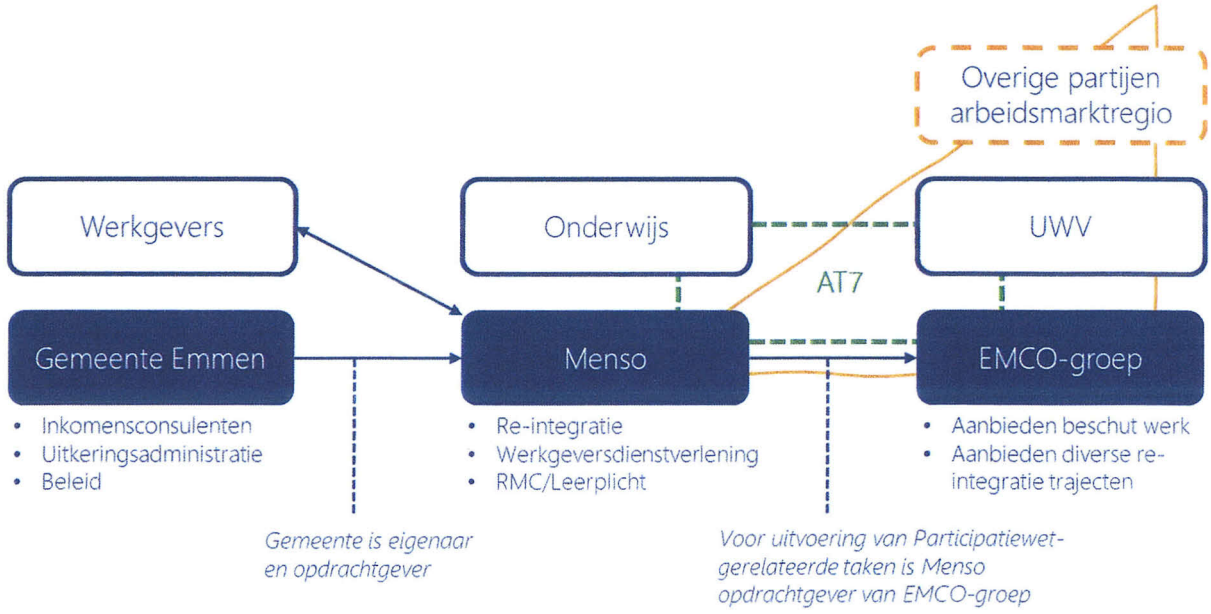
[12] CPB, Raming van het bijstandsvolume in de MEV 2021, september 2020.



2.2 Besturing en samenwerking

2.2.1 Speelveld

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 4 en 5. We gaan we in op de governance van de uitvoeringsstructuur, en de samenwerking tussen gemeenten, uitvoerders en andere relevante ketenpartijen. Om te beginnen schetsen we het speelveld (zie de onderstaande figuur). Zoals toegelicht, speelt Menso in verband met de belangrijke re-integratiedoelstelling in het speelveld van de Participatiewet een centrale rol. De gemeente is eigenaar en opdrachtgever van Menso en voert bovendien de inkomenstaken uit. Daarnaast zijn werkgevers, onderwijs, UWV en de EMCO-groep belangrijke samenwerkingspartners. De laatstgenoemde partijen streven naar een hechtere samenwerking in de vorm van een Emmens leerwerkbedrijf met als werktitel AT7.



2.2.2 Karakterisering van de belangrijkste samenwerkingsrelaties

2.2.2.1 Directe samenwerkingsrelaties

De directe samenwerkingspartner van de gemeente bij de uitvoering van de Participatiewet is Menso. De doelen die de gemeente aan Menso stelt, de wijze van financiering en de monitoring van resultaten hebben we in de vorige paragraaf toegelicht. In deze paragraaf behandelen we met name de samenwerkingsrelatie en de betrokkenheid van de gemeenteraad daarbij. Daarbij spelen naast de directe samenwerkingspartner Menso ook een aantal andere partners een rol, namelijk de partners waar Menso mee samenwerkt. Naast de uitvoerders van re-integratietrajecten zijn belangrijke partners van Menso: de EMCO-groep, instellingen voor praktijkonderwijs en het UWV.

De directe samenwerkingsrelatie tussen Menso en de gemeente karakteriseren we als een mix van zakelijke en persoonlijke relaties. Het proces van vaststellen van de KPI's is hierbij exemplarisch. Bij het vaststellen van de KPI's zijn leidinggevenden en medewerkers van zowel de gemeente als Menso persoonlijk betrokken en leveren beide partijen inbreng. Het college stuurt op deze KPI's en informeert de gemeenteraad daar jaarlijks over. Omdat beide partijen inbreng leveren, ontstaat er een gezamenlijk proces. Dit betekent echter niet dat er geen sprake is van een duidelijke zakelijke component. De gemeente scherpt namelijk met enige regelmaat KPI's aan, legt de KPI's juridisch vast en stuurt op zakelijke wijze op de realisatie ervan.

In de praktijk komt het vanzelfsprekend voor dat vooraf vastgestelde doelen en/of middelen tussentijds aanpassing behoeven. Een voorbeeld hiervan is het intensiveren van de re-integratie-inspanningen voor doelgroep B. Het tussentijds aanpassen van doelen en middelen vindt voornamelijk (maar niet uitsluitend) plaats door middel van persoonlijke afstemming tussen de directie en het college. Majeure aanpassingen worden formeel bekrachtigd door de RVC. De gemeenteraad wordt over majeure aanpassingen geïnformeerd door het college, bijvoorbeeld bij het faillissement van Buurtsupport.

2.2.2.2 Andere samenwerkingsrelaties

De samenwerkingsrelatie tussen Menso en de andere partners van Menso is eveneens een mix van persoonlijk en zakelijk. Zo worden de afspraken tussen Menso en EMCO-groep door de leidinggevenden van beide organisaties voorbereid en daarna juridisch vastgelegd in de vorm van onderlinge dienstverleningsovereenkomsten. In de dienstverleningsovereenkomst met EMCO-groep is vastgesteld op welke wijze werkinfrastructuur en werkfitactiviteiten EMCO-groep voor Menso uitvoert tegen welke kosten en onder welke voorwaarden.

2.2.3 Beoordeling van de besturing

2.2.3.1 Succespunten

Door de mix van zakelijke en persoonlijke relaties bij het vaststellen en monitoren van KPI's zijn de KPI's in onze optiek ambitieus én haalbaar. Verder constateren we dat de KPI's helder en SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdsgebonden) geformuleerd zijn en door Menso goed en concreet door vertaald worden naar de praktijk. Ook achten we de sturing van de gemeente op het functioneren van Menso effectief: er is sprake van een duidelijke focus die in de uitvoeringspraktijk van Menso daadwerkelijk leidend is.

2.2.3.2 Verbeterpunten

De succesvolle kanten van de besturing hebben echter ook een keerzijde. Bepaalde doelen raken namelijk ondergesneeuwd omdat ze van nature niet scherp geformuleerd en/of gemonitord kunnen worden. Bijvoorbeeld omdat ze niet financieel te vertalen zijn of raakvlakken met andere ondersteuningsvormen hebben, zoals de Wsw of de Wmo. We noemen hiervan een aantal voorbeelden, tevens de belangrijkste verbeterpunten op dit vlak.

- De doelgroep die niet als prioriteit genoemd is in de KPI's, namelijk doelgroep B, krijgt relatief weinig aandacht. Zoals genoemd, is deze verantwoordelijkheid intussen deels door Menso overgenomen.
- Er is relatief weinig aandacht voor integraliteit van dienstverlening op het terrein van de Participatiewet en andere wetten zoals de Wmo, de Jeugdwet en schuldhulpverlening. Weliswaar maakt de meerderheid van de cliënten alleen gebruik van de Participatiewet, er is toch een substantiële minderheid van ongeveer een kwart van de cliënten met voorzieningen op het terrein van de Participatiewet, de Wmo en de Jeugdwet.[13] Deze groep cliënten met zogenoemde 'multiproblematiek' overlapt in belangrijke mate met doelgroep B uit de Participatiewet voor wie relatief weinig aandacht blijkt te zijn (vaak is de diversiteit aan problemen een van de oorzaken van de lagere baankansen). Voor deze groep is integrale dienstverlening belangrijk. Daarnaast blijkt uit ervaringen bij andere gemeenten dat regie op de verschillende vormen van hulpverlening nodig is.
- De doelstelling van uitstroom naar werk, zoals benoemd de belangrijkste KPI, is gedefinieerd als minimaal een halfjaar aan het werk zijn. Dit betekent dat alle uitstroom van een halfjaar of langer meegeteld wordt als positief resultaat. Een cliënt die kort daarna weer terugkomt in de uitkering, bijvoorbeeld omdat het contract niet verlengd wordt, en daarna opnieuw uitstroomt, telt zelfs als een 'dubbel' positief resultaat. Echter, uit onderzoek blijkt dat Participatiewetcliënten vaak kortdurende contracten krijgen.[14] En in de praktijk zijn opeenvolgende kortdurende contracten voor cliënten een zware belasting, zo blijkt uit het gesprek met de cliëntenraad en ook uit onafhankelijke evaluaties zoals bijvoorbeeld van het SCP.[15] Ook moet er voor opeenvolgende kortdurende contracten telkens opnieuw kostbare re-integratie-inspanningen gedaan worden. Het is dus van belang om de contractduur mee te wegen bij de beoordeling van de uitstroom.
- Sommige instrumenten hebben meer potentieel maar zijn geen prioriteit. Een voorbeeld hiervan is de inzet van loonkostensubsidietrajecten en andere vormen van gesubsidieerde arbeid. Menso behaalt op dit moment de doelstelling van het aantal te realiseren garantiebanen, maar in andere regio's blijkt dat er vaak meer banen bij reguliere werkgevers gerealiseerd kunnen worden met behulp van loonkostensubsidies, wat een win-winsituatie kan opleveren voor werkgever, werkzoekende én de gemeente. Weliswaar kost dit in eerste instantie geld voor met name bemiddeling en begeleiding, maar de besparing op de uitkering is immers meestal groter dan het bedrag voor loonkostensubsidie en begeleiding.
- In diverse regio's worden de resultaten bij de uitvoering van de Participatiewet verbeterd door verdere verbetering van de uitvoeringsstructuur. In Emmen wordt deze kans onderkend blijkens het voornemen om toe te werken naar een Emmens leerwerkbedrijf (AT7). Echter, doordat verdere verbetering van de uitvoeringsstructuur niet als doelstelling benoemd is, blijft in onze optiek de realisatie van een hechtere uitvoeringsstructuur na een voortvarende start in 2018 qua snelheid achter bij andere regio's. Het voornaamste voordeel wat hier te behalen is, is een sterkere synergie tussen de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet. Door de krimp in de Wsw (deels) op te vangen met de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet (beschut werk, maar ook op het vlak van re-integratie) kan de opgebouwde kennis en infrastructuur optimaal benut worden. Dit gebeurt in de praktijk in Emmen al wel, maar wel vanuit twee afzonderlijke organisaties, die beiden op eigen doelstellingen worden beoordeeld.

De bovengenoemde verbeterpunten voorzien we wel van twee duidelijke nuances. Ten eerste is en blijft focus belangrijk gelet op de kerndoelstelling van de Participatiewet, namelijk het bevorderen van participatie, bij voorkeur naar regulier werk. Ten tweede zijn de middelen om te investeren in Emmen beperkt gelet op de tekorten in het sociaal domein. Dit zijn afwegingen bij het nieuw vast te stellen beleidskader.

---

[13] https://www.waarstaatjegemeente.nl/Jive?cat_open_code=c&presel_code=gmsd_h1_4&geoitem=gemeente_114
[14] Namelijk: ruim 80 procent van de Participatiewetcliënten heeft een tijdelijk contract. Bron: Inspectie SZW (2018).
[15] Bron: Versantvoort et al. (2019), *Eindevaluatie van de Participatiewet*, Den Haag: SCP.

2.3 Werkgevers en cliënten

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 6 en 7. De spil waarom het succes van de Participatiewet draait, is het bij elkaar brengen van werkgevers en werkzoekenden (Participatiewetcliënten). Met de komst van de Participatiewet is namelijk de toegang tot de Wsw gesloten en de toegang tot de Wajong eveneens voor mensen met een beperking die kunnen werken. De beweging die de Participatiewet idealiter op gang zou brengen is dat deze cliënten, evenals de bestaande bijstandsdoelgroep, in toenemende mate bij reguliere werkgevers zouden gaan werken, uiteraard met ondersteuning als dat nodig is. Een cruciale vraag is daarom: hoe ervaren werkgevers en cliënten de dienstverlening? Ervaren zij dat ze uitgenodigd worden om in beweging te komen? En wat vinden zij van de kwaliteit van de dienstverlening? Berenschot put bij het onderzoeken van de werkgeversdienstverlening uit het bredere beeld van ervaringen van werkgevers dat is verzameld in het kader van de evaluatie van de Participatiewet die we in opdracht van het Ministerie van SZW in de periode 2015-2019 hebben uitgevoerd.[16]

Hieruit blijkt dat werkgevers niet alleen de inzet van instrumenten, bijvoorbeeld loonkostensubsidies of een jobcoach belangrijk vinden, maar vooral ook het proces van dienstverlening, bijvoorbeeld de snelheid van communicatie en lage administratieve lasten. Het gaat werkgevers dus om de totale dienstverlening die gemeenten bieden, waarbij het (om in servicetermen te spreken) belangrijk is dat er een servicegerichte frontoffice is en waarbij in de backoffice allerlei zaken georganiseerd worden zonder dat de werkgever daar omkijken naar heeft. Dit betekent ook dat gemeenten en UWV op regionaal niveau één frontoffice voor werkgevers hebben en onderling de dienstverlening afstemmen. Dit wordt regionale werkgeversdienstverlening genoemd en is, mede op grond van de ervaringsonderzoeken onder werkgevers, een belangrijk speerpunt geweest van het huidige kabinetsbeleid op het terrein van de Participatiewet.

2.3.2 Werkgeversdienstverlening

2.3.2.1 Lokale werkgeversdienstverlening

Op lokaal niveau vindt het meeste contact met werkgevers plaats via Menso. Mede door de sterke focus op uitstroom naar werk, zoals verankerd in de KPI's, wordt er in de werkprocessen van Menso sterk rekening gehouden met de wensen van werkgevers. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting bij de inzet van trajecten, waarbij Menso relatief veel typen trajecten inzet met het doel om maatwerk te kunnen leveren aan werkgevers. Verder wordt de lokale dienstverlening afgestemd tussen onder andere Menso, EMCO-groep en praktijkscholen, waardoor werkgevers kunnen rekenen op een lokaal goed geïntegreerde dienstverlening. Ook komt de focus op service voor werkgevers tot uiting in de inspraak die werkgevers krijgen, bijvoorbeeld in de vorm van periodiek overleg met het Emmense bedrijvenpark.

2.3.2.2 Regionale werkgeversdienstverlening

Op regionaal niveau is de integraliteit van dienstverlening, zoals genoemd, minder sterk ontwikkeld dan elders in het land. Dit betekent concreet dat de werkprocessen, instrumenten en het onderlinge inzicht in werkgevers- en werkzoekendenbestanden op het Drentse arbeidsmarktregioniveau – dat wil zeggen de Drentse gemeenten en het regionale UWV – minder op elkaar afgestemd zijn dan in andere arbeidsmarktregio's.[17] Voor een vergelijking van de mate van uniformering van dienstverlening in Drenthe vergeleken andere arbeidsmarktregio's: zie bijlage 3. Op het moment van schrijven wordt er overigens een hernieuwde poging gedaan om de dienstverlening op

---

[16] Bron: Schenderling et al. (2019), *Onderzoek naar de ervaringen van werkgevers met de Participatiewet: Uitkomsten van de derde meting van het ervaringsonderzoek Participatiewet*, in opdracht van het Ministerie van SZW, onderdeel van de eindevaluatie Participatiewet door het SCP (zie de vorige voetnoot).

[17] Bron: Schenderling et al. (2019), *Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers*, in opdracht van het Ministerie van SZW.

regionaal niveau verder te uniformeren. Dit is ons inziens nuttig, omdat verdere uniformering de kans op een match tussen werkgevers en werkzoekenden elkaar vinden vergroot. Het wordt dan immers makkelijker om bijvoorbeeld een werkzoekende uit Emmen te plaatsen bij een werkgever in Coevorden of andersom.

2.3.2.3 Overkoepelende bevinding

Wat betreft de werkgeversdienstverlening is onze hoofdbevinding dat deze lokaal goed georganiseerd is maar regionaal minder uniform is dan elders in het land. Ondanks onze kanttekening bij de regionale werkgeversdienstverlening zijn de ervaringen van werkgevers met de dienstverlening overwegend positief. Dit blijkt zowel uit de regionale werkgeverstevredenheid die het UWV periodiek peilt als uit de verhalen van werkgevers die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken.

2.3.3 Werkzoekendendienstverlening

2.3.3.1 Overkoepelende bevinding

Ook de ervaringen van cliënten met de dienstverlening zijn overweging positief.[18] De positieve punten die cliënten noemen, betreffen onder andere de vaste contactpersonen en de snelle responstijden. Ook verlopen alle contacten via Menso, ook als dit bijvoorbeeld een vraag over inkomen betreft, waar de gemeente de uitvoerende partij is. Dit is voor cliënten wel zo overzichtelijk.

2.3.3.2 Kanttekeningen bij de overkoepelende bevinding

Bij deze positieve punten wordt door de cliëntenraad wel een aantal kanttekeningen geplaatst. Zo is een nadeel van de route waarbij alle klantcontact via Menso verloopt dat bij vragen die raken aan rechtmatigheid (bijvoorbeeld het doorgeven van inkomsten en andere wijzigingen die van invloed zijn op de uitkering) in de praktijk wel eens miscommunicatie ontstaat. Voor een cliënt is het bovendien moeilijk om zelf rechtstreeks in contact te komen met de desbetreffende afdeling van de gemeente. Ook legt de cliëntenraad wat betreft de uitstroomdoelstelling de vinger op de zere plek, namelijk dat opeenvolgende kortdurende contracten voor cliënten heel demotiverend kunnen zijn, wat de lange termijn doelstelling van alle betrokkenen schaadt (dit kritiekpunt hebben wij overgekomen in de vorige paragraaf als kanttekening bij de KPI's). Ten slotte geeft de cliëntenraad aan dat er bij de gemeente tot op heden onvoldoende capaciteit is geweest om nieuw beleid te maken en om dit beleid zorgvuldig te vertalen naar de uitvoering. De gemeente onderkent dit laatstgenoemde punt en geeft aan dat er op het moment van schrijven gewerkt wordt aan een nieuw beleidskader.

2.4 Opvolging eerdere aanbevelingen

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf beantwoorden we deelvraag 8. In 2018 heeft de RKE onderzoek gedaan naar de inrichting van het bredere sociale domein van de gemeente Emmen. Hierin is ook een aantal aanbevelingen geformuleerd die (mede) betrekking hebben op de uitvoering van de Participatiewet. Wij hebben getoetst in hoeverre deze aanbevelingen in de tussenliggende twee jaar zijn opgevolgd. We lopen de aanbevelingen een voor een langs.

2.4.2 Aanbeveling 1: kiezen van een eigen koers

De eerste aanbeveling uit 2018 was om een eigen koers te kiezen. De eerste zin uit deze aanbeveling luidt: 'Stel als raad een eigen en duidelijke koers vast voor het sociaal domein en denk vanuit de mogelijkheden voor inwoners van een integrale aanpak, die hun behoeften centraal stelt.'

[18] Hierbij plaatsen we wel de kanttekening dat een klein aantal cliënten is gesproken. Naast de cliëntenraad is met vijf cliënten gesproken. Contactgegevens zijn in alle gevallen aangeleverd door Menso.

Onze bevinding is dat de gemeente op het terrein van participatie een duidelijke, eigen koers heeft gekozen, namelijk: inzet op uitstroom naar werk als belangrijkste beleidsdoel en ondernemerschap (van Menso) als belangrijkste middel. Deze koers is echter wel gedateerd, terwijl er substantiële verbeterpunten zijn wat de sturing betreft (zie paragraaf 2.2.3). Op dit moment is er echter geen beleid, omdat het eerdere beleidskader verlopen is en de raad nog geen nieuw beleidskader heeft aangenomen. De reden hiervoor is beperkte ambtelijke capaciteit, die op haar beurt mede veroorzaakt wordt door tekorten binnen het sociaal domein.

2.4.3 Aanbeveling 2: vaststellen van de informatiebehoefte

De tweede aanbeveling was om de informatiebehoefte van de raad vast te stellen. In het kader van dit onderzoek hebben wij de informatiebehoefte van de raad over de Participatiewet vastgesteld. De raad heeft in het gesprek met Berenschot ten behoeve van voorliggend onderzoek aangegeven behoefte te hebben aan meer informatie over maatschappelijke ontwikkelingen en uitvoering van de wet en de complexiteit daarvan. De raad heeft geen behoefte aan meer sturingsinformatie, zoals kwartaalrapportages. Deze behoefte is niet eerder kenbaar gemaakt.

2.4.4 Aanbeveling 3: controle en sturing versus de feitelijke informatievoorziening

Deze aanbeveling betekent dat de informatievoorziening de raad in staat moet stellen om haar controlefunctie en kaderstellende functie goed uit te oefenen. Onze bevinding is dat de raad kan rekenen op goede feitelijke informatie. De raad wordt namelijk jaarlijks geïnformeerd over de KPI's die zijn vastgesteld en jaarlijks geïnformeerd over de mate waarin deze doelen zijn behaald. Wel stellen we vast dat bij beide beslismomenten de informatievoorziening feitelijk te laat is voor de raad om nog bij te kunnen sturen; het jaarverslag over 2018 werd pas in maart 2020 aan de raad gestuurd, over 2019 is nog geen jaarverslag publiek beschikbaar; Berenschot heeft het jaarverslag 2019 wel op verzoek toegestuurd gekregen. Ambtelijk is de controle wel tijdiger zodat er nog bijgestuurd kan worden. De raad zelf zegt dat ambtelijke bijsturing of bijsturing door college geen probleem is, zolang het binnen de kaders is. Dat maakt het problematischer dat de kaders zijn verlopen.

In het jaarverslag van Menso wordt ook inzichtelijk gemaakt wat de resultaten zijn en hoe deze zich verhouden tot de afgesproken doelstellingen. Per KPI is een beknopte toelichting opgenomen. Ook wordt een aantal casussen beschreven om de realisaties meer kleur te geven. Daarbij merken we op dat het jaarverslag van Menso alleen ingaat op de prestaties op het vlak van re-integratie. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt de gemeenteraad geïnformeerd over de ontwikkelingen op het vlak van de BUIG. Deze twee hangen nauw met elkaar samen, maar een integraal beeld ontbreekt op deze manier (zie ook paragraaf 2.1.2). Ook wordt er weinig inzicht gegeven in andere relevante aspecten van de uitvoering van de Participatiewet, zoals de dienstverlening voor doelgroep B en de samenwerking met partners (zie ook paragraaf 2.2.3).

3. Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. De conclusies zijn door Berenschot getrokken op basis van het onderzoek. De aanbevelingen worden na de fase van hoor en wederhoor in samenspraak met de RKE geformuleerd naar aanleiding van de onderzoeksresultaten.

3.1 Conclusies

Het voorgaande hoofdstuk bevat reeds de antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen. We beperken ons in dit hoofdstuk daarom tot een antwoord op de hoofdvraag en een aantal meer overkoepelende conclusies op basis van de onderzoeksresultaten.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidde *Hoe is de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Emmen georganiseerd en in hoeverre is deze doeltreffend en efficiënt?*

Op basis van het onderzoek en de doelstelling van de Participatiewet – het bevorderen van participatie, bij voorkeur naar regulier werk – komen we tot de conclusie dat de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Emmen doeltreffend en efficiënt is. Er staat een goed functionerende uitvoeringsorganisatie, die goede resultaten heeft behaald in de afgelopen jaren, ook als we deze resultaten vergelijken met die van referentiegemeenten. Er wordt ruimte geboden voor ondernemerschap en vernieuwing, en die ruimte wordt ook benut.

Daarnaast concluderen we dat de besturing effectief is: er is sprake van een duidelijke focus – uitstroom naar werk op ondernemende wijze bevorderen – die in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk leidend is. Het succes van deze focus heeft echter een duidelijke keerzijde: alle facetten van de uitvoering van de wet die buiten de focus vallen, zijn ten opzichte van veel andere gemeenten relatief verwaarloosd in de afgelopen jaren. Veel andere gemeenten hebben namelijk in de afgelopen drie jaar geïnvesteerd in onderwerpen zoals (a) meer integraliteit in het sociaal domein, (b) het opschalen van de inzet van loonkostensubsidietrajecten, (c) het maken van nieuw beleid voor achtergebleven doelgroepen, (d) het uniformeren van de (regionale) werkgeversdienstverlening en (e) het verder vervlechten van de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet in de vorm van geïntegreerde leerwerkbedrijven.

Het valt ons op dat in Emmen elk van deze onderwerpen weliswaar op de agenda staat, maar dat bij geen van deze onderwerpen grote stappen zijn gezet in de afgelopen drie jaar. Dit kritiekpunt kent wel twee duidelijke nuances. Ten eerste is en blijft focus belangrijk gelet op de kerndoelstelling van de Participatiewet. Ten tweede zijn de middelen om te investeren in Emmen beperkt gelet op de tekorten in het sociaal domein.

Ten slotte concluderen we dat de gemeenteraad na intensieve betrokkenheid bij de oprichting van Menso in 2018 in de afgelopen jaren steeds meer op afstand is komen te staan. De sturing en controle vanuit de gemeenteraad is daarmee beperkt. Hierbij past de nuancering dat de gemeenteraad geen behoefte heeft om meer sturingsinformatie te ontvangen en om tussentijds bij te sturen.

3.2 Aanbevelingen

Op grond van de conclusies geven we vier aanbevelingen mee. De aanbevelingen zijn geformuleerd in samenspraak met de RKE.

3.2.1 Verbreed, verdiep en vervroeg de informatievoorziening naar de raad

We bevelen aan om de informatievoorziening te verbreden en naast de vaststelling en verantwoording van de KPI's, die vooral over de uitstroomdoelstelling gaan, de raad ook te informeren over de transformatiedoelstelling en achterliggende maatschappelijke ontwikkelingen. De transformatiedoelstelling is een wezenlijk onderdeel van de Participatiewet en behelst onder meer een integralere aanpak (bijvoorbeeld bij meerdere problemen in een huishouden) en deelname aan de samenleving (ook als betaald werk niet mogelijk is, bijvoorbeeld bij doelgroep

B). Verschillende maatschappelijke ontwikkelingen zijn van invloed op de transformatiedoelstelling. Zo is in de afgelopen jaren het beroep op de jeugdzorg en op schuldhulpverlening fors toegenomen. Dergelijke ontwikkelingen raken ook de uitvoering van de Participatiewet.

Naast deze verbreding bevelen we ook aan om de kerninformatie die de raad nu ontvangt te verdiepen, namelijk door een relatie te leggen tussen inspanningen en resultaten. In dit rapport zijn twee concrete methoden genoemd waarmee deze relatie kan worden gelegd, namelijk het rapporteren van de uitstroom en kosten per re-integratieinstrument en het rapporteren van de bijstandsdichtheid in vergelijking tot referentiegemeenten.

Ten slotte bevelen we aan om de informatievoorziening te vervroegen. Op dit moment wordt de raad geïnformeerd over de KPI's nadat deze al zijn vastgesteld en over de verantwoording daarvan lang nadat het jaar is afgesloten. Dit beperkt de mogelijkheden van de raad om te sturen. Door beide informatiemomenten te vervroegen, krijgt de raad meer grip op de vaststelling en verantwoording van de kaders.

3.2.2 Besteed in het nieuwe beleidskader meer aandacht aan integraliteit en samenwerking

Voordat we ingaan op de inhoud van deze aanbeveling benoemen we dat het huidige beleidskader verlopen is, terwijl het voor de doorontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet noodzakelijk is om te beschikken over nieuw beleid. De urgentie om te komen tot nieuw beleid is dan ook groot. Verder is het van belang dat de raad haar kaderstellende rol pakt bij het ontwikkelen van het nieuwe beleidskader. Zo kan de raad tijdens het proces kaders en uitgangspunten meegeven.

Wat de inhoud van de nieuwe beleidskaders betreft bevelen we aan om, rekening houdend met het feit dat door de tekorten in het sociaal domein prioritering nodig is, een of meer verbeterpunten op te nemen die momenteel in Emmen relatief weinig aandacht krijgen (zie paragraaf 2.2.3). Drie inhoudelijke verbeterpunten springen er wat ons betreft uit:

1. Aandacht voor integraliteit, een verbeterpunt dat we ook in relatie tot de informatievoorziening aan de raad hebben genoemd (zie paragraaf 3.2.1).
2. Versterking van de lokale samenwerking. Het voornaamste voordeel dat lokaal te behalen is, is een sterkere synergie tussen de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet door toe te werken naar een Emmens leerwerkbedrijf.
3. Aandacht voor achtergebleven doelgroepen. Hierbij denken we concreet aan doelgroep B, die tot op heden relatief weinig aandacht heeft gekregen.

3.2.3 Onderzoek de mogelijkheden om meer gesubsidieerde arbeid te creëren

De Participatiewet biedt de mogelijkheden om voor mensen met een arbeidsbeperking én voor alle andere Participatiewetters met behulp van loonkostensubsidie gesubsidieerde arbeid te creëren bij reguliere werkgevers en in een beschutte omgeving. Loonkostensubsidietrajecten bij reguliere werkgevers kunnen voor de gemeente onder bepaalde voorwaarden een positief financieel saldo opleveren. Verder heeft de staatssecretaris van SZW recent bekend gemaakt dat loonkostensubsidies voortaan naar realisatie bekostigd zullen worden, wat het financiële risico voor de gemeente verder verkleint. Bovendien nemen de arbeidsmarktkansen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt als gevolg van corona waarschijnlijk af, terwijl werk van groot belang is voor het welbevinden van mensen.

3.2.4 Versterk de regionale samenwerking op het terrein van werkgeversdienstverlening

Het voornaamste voordeel dat regionaal te behalen is, is verdere uniformering van de regionale werkgeversdienstverlening (zie paragraaf 2.3.2).

3.3 Nawoord RKE

Inleiding

De Rekenkamercommissie Emmen (RKE) heeft onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Emmen. Onze onderzoeksvraag luidt: *Hoe is de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Emmen georganiseerd en in hoeverre is deze doeltreffend en efficiënt?*

Het onderzoek toont aan dat zij die in Emmen zonder werk zijn en als kansrijk op de arbeidsmarkt kunnen worden beschouwd (doelgroep A), door Menso N.V. relatief snel (weer) aan een baan worden geholpen. De algemene conclusie is dan ook dat de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente doeltreffend en efficiënt is. De gemeente en de uitvoeringsorganisaties Menso en EMCO verdienen naar mening van de RKE een pluim daarvoor. De Rekenkamercommissie zou echter de Rekenkamercommissie niet zijn, als zij op grond van haar bevindingen toch ook nog ruimte ziet voor verdere verbeteringen.

Onderzoeksproces

Het onderzoek had niet plaats kunnen vinden zonder de constructieve medewerking van de ambtelijke organisatie. De RKE is Menso en EMCO zeer erkentelijk voor hun medewerking aan het onderzoek. Alsook voor de inbreng van de raadsleden tijdens een interactieve sessie.

Het onderzoek is in opdracht van de RKE uitgevoerd door Berenschot in nauwe samenwerking met de RKE. We hebben de samenwerking met onderzoekers als zeer prettig ervaren.

Bestuurlijke reactie

De RKE dankt het college voor zijn uitgebreide reactie op het onderzoek.

Het college geeft aan de conclusies uit het onderzoek te herkennen en de aanbevelingen van de RKE in deze over te nemen. Het feit dat het college ingaat op de specifieke aandachtspunten uit "conclusie 2" waardeert de RKE zeer.

Uit de reactie van het college is op te maken dat de gemeente werkt aan een nieuw gemeentelijk beleidskader Participatiebeleid. Hierin zal aandacht zijn voor meer integraliteit in het sociaal domein, doelgroep B en het ontwikkelen van instrumenten voor deze doelgroep. Het college schrijft dat de gemeenteraad daar actief bij betrokken wordt.

De RKE adviseert de raad scherp toe te zien op het proces van de totstandkoming van het nieuwe beleidskader en de toezegging van nakoming van "aanbeveling 1", zodat de raad tijdig zijn eigen kaders voor het nieuwe Participatiebeleid aan het college kan meegeven en/of daarop kan bijsturen. Daarbij helpt ons inziens ook een nadere uitgebreide en inhoudelijke kennismaking van de raad met AT7.

Raadhuisplein 1
7811 AP Emmen
t. 14 0591
f. 0591 685599

Postbus 30001
7800 RA Emmen
e. gemeente@emmen.nl
i. gemeente.emmen.nl

Gemeente Emmen

Bijlage 1: Bestuurlijke reactie college

Aan de Rekenkamercommissie Emmen
t.a.v. de heer M.M. Timmerman
7811 AP EMMEN

team
Account, Beleid en Bedrijfsvoering sociaal domein

ons kenmerk	zaaknummer	bijlage	behandeld door
19392-2021:530415	19392-2021	-	R.P. Pel
datum	**telefoon**	**fax**	**e-mail**
10 februari 2021	14 0591		gemeente@emmen.nl

onderwerp
Onze reactie op uw rekenkamerrapport " Evaluatie van de uitvoering van de participatiewet in de gemeente"

Geachte commissie ,

We danken u voor het toezenden van uw rapport "Evaluatie van de uitvoering van de participatiewet in de gemeente Emmen". Wij hebben met veel interesse kennisgenomen van het rapport.

Hierbij volgt onze reactie op uw bevindingen in het rapport.

De hoofdvraag in uw rapport was " *Hoe is de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Emmen georganiseerd en in hoeverre is deze doeltreffend en efficiënt?"*

Conclusie 1 uit het rekenkamerrapport:
'Op basis van het onderzoek en de doelstelling van de Participatiewet – het bevorderen van participatie, bij voorkeur naar regulier werk – komen we tot de conclusie dat de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Emmen doeltreffend en efficiënt is. Er staat een goed functionerende uitvoeringsorganisatie, die goede resultaten heeft behaald in de afgelopen jaren, ook als we deze resultaten vergelijken met die van referentiegemeenten. Er wordt ruimte geboden voor ondernemerschap en vernieuwing, en die ruimte wordt ook benut.'

Antwoord:
Met uw conclusie zijn wij het als college eens. De uitvoering is doeltreffend en efficiënt. We zijn ook erg tevreden over onze uitvoeringsorganisatie Menso. Als ondernemer behalen zij, ook in deze coronaperiode, goede resultaten en sturen actief bij als dat nodig is.

Conclusie 2 uit het rekenkamerrapport:
"Daarnaast concluderen we dat de besturing effectief is: er is sprake van een duidelijke focus – uitstroom naar werk op ondernemende wijze bevorderen – die in de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk leidend is. Het succes van deze focus heeft echter een duidelijke keerzijde: alle facetten van de uitvoering van de wet die buiten de focus vallen, zijn ten opzichte van veel andere gemeenten relatief

verwaarloosd in de afgelopen jaren. Veel andere gemeenten hebben namelijk in de afgelopen drie jaar geïnvesteerd in onderwerpen zoals (a) meer integraliteit in het sociaal domein, (b) het opschalen van de inzet van loonkostensubsidietrajecten, (c) het maken van nieuw beleid voor achtergebleven doelgroepen, (d) het uniformeren van de (regionale) werkgeversdienstverlening en (e) het verder vervlechten van de uitvoering van de Wsw en de Participatiewet in de vorm van geïntegreerde leerwerkbedrijven. Het valt ons op dat in Emmen elk van deze onderwerpen weliswaar op de agenda staat, maar dat bij geen van deze onderwerpen grote stappen zijn gezet in de afgelopen drie jaar. Dit kritiekpunt kent wel twee duidelijke nuances. Ten eerste is en blijft focus belangrijk gelet op de kerndoelstelling van de Participatiewet. Ten tweede zijn de middelen om te investeren in Emmen beperkt gelet op de tekorten in het sociaal domein."

Antwoord
Als college kunnen wij ons vinden in uw bevindingen met de door u aangegeven nuances. De gemeente Emmen heeft in het vastgestelde beleidskader "Werk en Wederkerigheid" de keuze gemaakt om de focus te leggen op werk en met resultaat. De bijstandspopulatie is in de afgelopen jaren afgenomen. In 2012 is het participatiebudget fors verminderd, waardoor er keuzes gemaakt moesten worden. In het beleidskader is er nadrukkelijk voor gekozen om deze beperkte middelen in te zetten op doelgroep A en niet op doelgroep B.

Sluitende aanpak
Op gebied van integraliteit(a), het maken van nieuw beleid voor bepaalde doelgroepen (c) en het vervlechten van de Wsw en de Participatiewet (e) kunnen wij nog stappen zetten. Dat gaan we in de toekomst ook doen. We nemen uw bevindingen mee in ons nieuwe gemeentelijke beleidskader Participatiebeleid. Daarin zal aandacht zijn voor meer integraliteit in het sociaal domein, doelgroep B en het ontwikkelen van instrumenten voor deze doelgroep. De gemeenteraad wordt hier actief bij betrokken. Verder wordt er een plan opgesteld voor een sluitende aanpak om de overgangen voor inwoners tussen onder andere (meer) algemeen toegankelijke voorzieningen, beschut werk en arbeidsmatige dagbesteding te versoepelen. Dit maakt onderdeel uit van het nieuwe participatiebeleidskader.

Stappen gezet
In de samenwerking tussen Menso en EMCO zijn verdere stappen in de samenwerking gezet (e). Zo is het Emmer werkbedrijf AT7 opgericht. Hierin werken de EMCO en Menso samen. De gemeente Emmen heeft ingezet op de bevordering van de samenwerking tussen de EMCO en Menso in dit Emmer werkbedrijf om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden. Graag hadden we ook Buurtsupport hier aan deze samenwerking toegevoegd. Dit zou nadrukkelijk instrumenten aan het begin van de participatieladder hebben toegevoegd. Hiertoe is in de zomer 2019 een intentieverklaring getekend, maar is door het faillissement van Buurtsupport niet tot uitvoering gekomen.

Experiment
Alle 6 gemeenten in de arbeidsmarktregio Drenthe, waaronder ook de gemeente Emmen, hebben het arbeidsmarktbeleidskader van de Arbeidsmarktregio Drenthe vastgesteld. Daarin is één van de thema's een brede invulling van werk. Daarin hebben we als arbeidsmarktregio, waar Emmen de centrumgemeente van is, aangegeven voornemens te zijn een experiment uit te voeren om de mogelijkheden te onderzoeken of we extra banen kunnen creëren voor mensen die de stap naar reguliere vormen van betaald werk niet kunnen maken. Hierbij zoeken we verbinding met het actieplan Perspectief op Werk waarin ook dergelijke initiatieven worden ontwikkeld.

Taakstellingen
Voor wat betreft de loonkostensubsidie trajecten (b) volgen wij de opgelegde taakstelling. De taakstelling in het kader van baanafspraakbanen hebben wij ruimschoots gehaald. Er is zelfs sprake van overrealisatie. Ook hebben wij voldaan aan het realiseren van het wettelijk verplichte aantal beschut werkplekken. In de arbeidsmarktregio is geconstateerd dat de taakstelling eigenlijk niet aansluit bij de behoefte, terwijl elders in het land de taakstelling niet wordt gerealiseerd. De gemeente Emmen kent bijvoorbeeld inmiddels al weer een wachtlijst. Daarom is vanuit de arbeidsmarktregio Drenthe gepleit voor herverdeling.

Inzet Arbeidsmarktregio Drenthe
Binnen de arbeidsmarktregio Drenthe zijn er tevens stappen gezet in het uniformeren van de regionale werkgeversdienstverlening (d). Zo is er een Werkgeversservicepunt ingericht, waar alle accountmanagers van de deelnemende gemeenten, het UWV en de sociale partners in vertegenwoordigd zijn. Werkgevers hebben één aanspreekpunt in de regio. Bovendien is gestart met het uniformeren van het instrumentarium.

Conclusie 3 uit het rekenkamerrapport:
"Ten slotte concluderen we dat de gemeenteraad na intensieve betrokkenheid bij de oprichting van Menso in 2018 in de afgelopen jaren steeds meer op afstand is komen te staan. De sturing en controle vanuit de gemeenteraad is daarmee beperkt. Hierbij past de nuancering dat de gemeenteraad geen behoefte heeft om meer sturingsinformatie te ontvangen en om tussentijds bij te sturen."

Antwoord
De gemeenteraad heeft keuze gemaakt om de uitvoering van de Participatiewet op afstand te zetten door deze taken onder te brengen bij Menso N.V. Dit heeft tot gevolg dat de gemeenteraad een beperktere rol heeft in de sturing en controle. Zij wordt periodiek geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering onder meer via de planning en control cyclus en over separate onderdelen van de dienstverlening. Vanzelfsprekend kunnen wij, indien gewenst, de gemeenteraad voorzien van meer informatie. Het streven is daarbij ook verbinding te maken tussen de gemeenteraad en de uitvoerder. Helaas is dat door de omstandigheden in het najaar van 2020 niet doorgegaan.

Aanbevelingen
1. Verbreed, verdiep en vervroeg de informatievoorziening naar de raad
Wij zullen met de voorbereiding van het nieuwe beleidskader ook hierover met de raad in overleg gaan.

2. Besteed in het nieuwe beleidskader meer aandacht aan integraliteit en samenwerking
Deze aanbeveling nemen we over.

3. Onderzoek de mogelijkheden om meer gesubsidieerde arbeid te creëren
Het doel van de Participatiewet is het naar vermogen mee doen en daar waar mogelijk uitstroom naar regulier werk. We onderzoeken daarbij ook andere vormen van gesubsidieerde arbeid en andere mogelijkheden om dit doel te bereiken. We nemen daarom deze aanbeveling over en onderzoeken wat de mogelijkheden zijn en welk rendement dat oplevert.

4.Versterk de regionale samenwerking op het terrein van werkgeversdienstverlening
Deze aanbeveling nemen we over. Zoals aangegeven zijn hier ook al stappen ingezet. We zetten in op het versterken van deze regionale samenwerking door het versterken/doorontwikkelen van het Werkgeverservicepunt Drenthe, het opstellen van een gezamenlijk uitvoeringsplan en het harmoniseren van het instrumentarium.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van Emmen,
de gemeentesecretaris,

M. Plantinga-Leenders

de burgemeester,

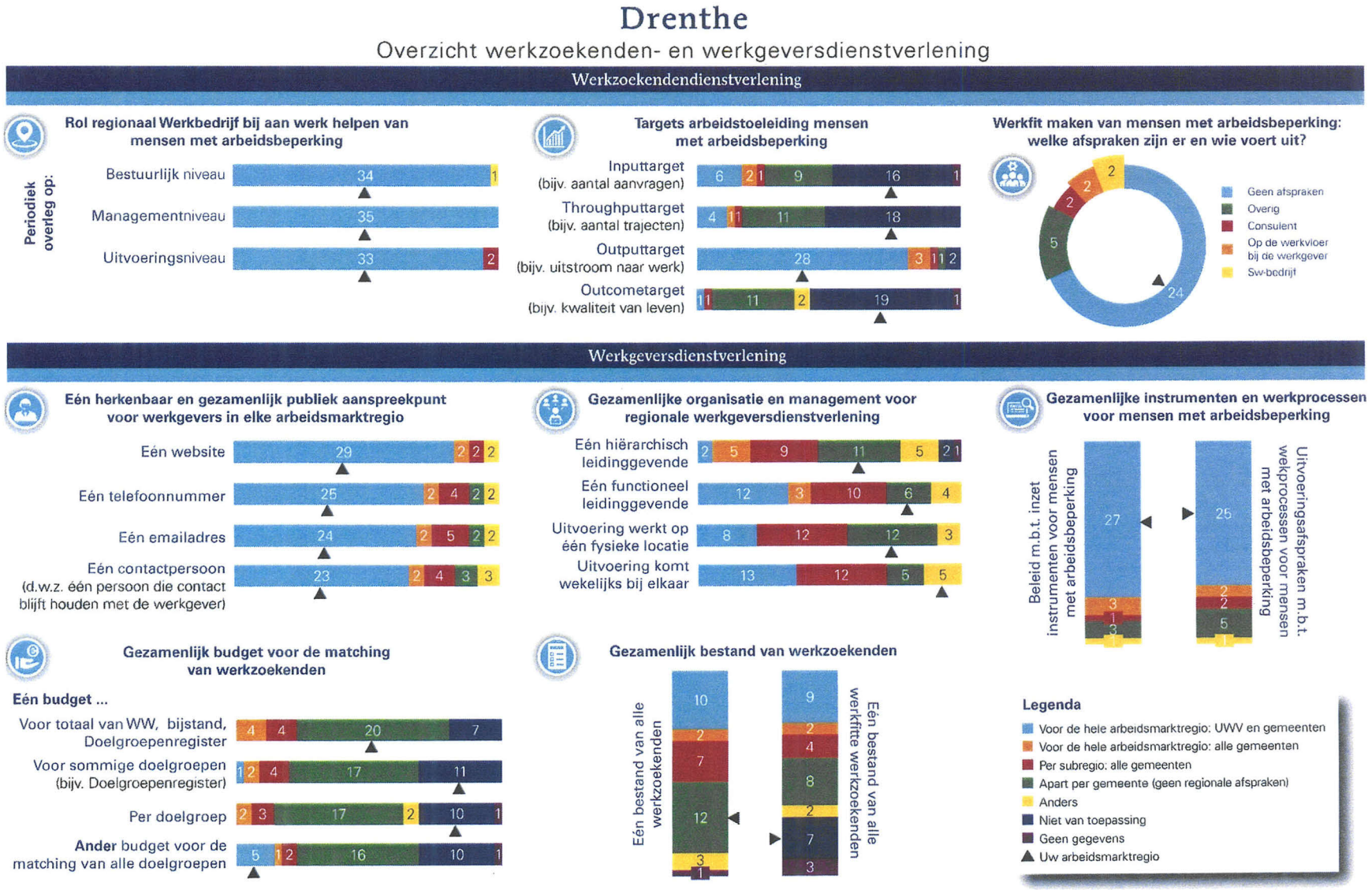
H.F. van Oosterhout

Bijlage 2: referentiegemeenten voor de bijstandsdichtheidvergelijking

De referentiegemeenten van Emmen voor de bijstandsdichtheidvergelijking zijn met zorg samengesteld op basis van sociale structuur, centrumfunctie, aantal inwoners, provincie en Gemeentefondsuitkering per inwoner. De referentiegemeenten van Emmen zijn:

- Vlaardingen
- Midden-Groningen
- Lelystad
- Venlo
- Leeuwarden
- Almelo
- Vlissingen

Bijlage 3: mate van uniformering van dienstverlening in Drenthe vergeleken andere arbeidsmarktregio's



Bron: Schenderling et al. (2019), *Inventarisatie regionale dienstverlening aan werkzoekenden (met en zonder een arbeidsbeperking) en aan werkgevers*, in opdracht van het Ministerie van SZW.

Gemeente Emmen

Berenschot