Rekenkamercommissie
Hulst Terneuzen

`

UITVOERING PARTICIPATIEWET
in Hulst en Terneuzen

Wel of geen beperking?

December 2020

Rekenkamercommissie gemeente Hulst en Terneuzen
Samenstelling
Mw. Dr. P.S. Verhoeven
Dhr. ing. E. de Koster CIA, CISA, RO
Dhr. drs. R. Blacquière

Contactgegevens
Postbus 35
4530 AA Terneuzen
Tel. 0115-455567
E-mail: griffier@terneuzen.nl

INHOUDSOPGAVE

HOOFDSTUK 1 INLEIDING
Voorwoord 3
1.1 Inleiding 4
1.2 Leeswijzer 4
1.3 Doelstelling 4
1.4 Vraagstelling 5

HOOFDSTUK 2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK
2.1 Reikwijdte 6
2.2 Onderzoeksmethode 6
2.3 Dossierselectie 6

HOOFDSTUK 3 DE PARTICIPATIEWET EN BELEID
3.1 De Participatiewet 7
3.2 Landelijke beleidsdoelen Participatiewet 9
3.3 Regionaal beleid Zeeuws-Vlaanderen 10

HOOFDSTUK 4 UITVOERING VAN DE PARTICIPATIEWET
4.1 Algemeen 15
4.2 Uitvoering in de gemeente Terneuzen 17
4.3 Uitvoering in de gemeente Hulst 19
4.4 Uitvoeringsorganisatie Dethon 22
4.5 Dienstverleningsovereenkomst met Dethon 26

HOOFDSTUK 5 BEKOSTIGING PARTICIPATIEWET
5.1 Financiële systematiek Participatiewet 27
5.2 Omvang middelen Participatiewet in Hulst en Terneuzen 28

HOOFDSTUK 6 'GOVERNANCE'
6.1 'Governance' 33
6.2 Verbonden partijen 35
6.3 Gemeenschappelijke Regeling 35
6.4 Betrokkenheid Raden 35
6.5 VZG-advies Gemeenschappelijke Regelingen 38

HOOFDSTUK 7 RESULTATEN ONDERZOEK
7.1 Bevindingen 41
7.2 Conclusies 43

HOOFDSTUK 8 AANBEVELINGEN
8.1 Aanbevelingen 45

HOOFDSTUK 9 BESTUURLIJKE REACTIES
9.1 Bestuurlijke reactie Hulst 47
9.2 Bestuurlijke reactie Terneuzen 49

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE 51

BIJLAGEN 52 t/m 54

VOORWOORD

Voor u ligt het onderzoeksrapport naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeenten Hulst en Terneuzen. Tijdens het opstellen van deze rapportage bleek dat verschillende geïnterviewde personen van mening waren dat dit onderzoek op een te vroeg (en wellicht ook een te laat) tijdstip plaatsvindt. De reden hiervoor ligt in het feit dat met name de uitvoeringsorganisatie Dethon pas sinds kort (begin 2019) is gewijzigd èn dat deze zich nog moet inwerken. Dit geldt in feite ook de gemeenten Hulst en Terneuzen wat betreft hun relatie tot Dethon.
De vraag voor het uitvoeren van dit onderzoek is echter afkomstig van verschillende raadsfracties, die om een onderzoek naar Dethon vroegen. De RKCHT heeft - mede gelet op deze maatschappelijke discussie - besloten om het onderzoek te verbreden naar de uitvoering van de Participatiewet. De uitvoeringsorganisatie Dethon komt dan vanzelf aan de orde.
Wellicht biedt dit onderzoek in dit stadium nog aanknopingspunten voor een tussentijdse bijsturing.

Door het uitbreken van het Coronavirus COVID-19 was het niet mogelijk om de noodzakelijke interviews met sleutelpersonen in de geplande periode te houden. Hierdoor is het rapport ca. 4 maanden later verschenen dan oorspronkelijk was gepland.

In hoofdstuk 2 wordt onder 2.1 de reikwijdte van het onderzoek nader beschreven. In deze paragraaf wordt aangegeven dat het niet goed mogelijk is om per gemeente een vergelijking te maken van kosten van re-integratie. Daarnaast is van belang dat door deze crisis ook de arbeidsmarkt is gewijzigd, waardoor het voor Dethon niet altijd mogelijk was om mensen te detacheren. Ook andere sociale werkbedrijven in Nederland ondervinden negatieve financiële gevolgen als gevolg van het Coronavirus.

De Rekenkamercommissie dankt degenen die aan dit onderzoek hebben bijgedragen.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

1.1 Inleiding

Na consultatie van de verschillende raadsfracties van de gemeenten Hulst en Terneuzen met de vraag naar onderzoeksonderwerpen, kwam in 2019 de vraag naar voren om een onderzoek uit te voeren naar de uitvoeringsorganisatie Dethon. De rekenkamercommissie Hulst/Terneuzen heeft hierop besloten om het onderzoek niet alleen te beperken tot Dethon, maar om Dethon meer in zijn context te beschouwen en een onderzoek uit te voeren naar de uitvoering en financiering van de Participatiewet. Tevens is besloten om geen specifiek onderzoek te doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet, zoals veelal bij rekenkameronderzoeken gebruikelijk is, maar het onderzoek meer te richten op de vraag hoe de gemeenten Hulst en Terneuzen de uitvoering van deze wet ter hand hebben genomen, welke kosten met de uitvoering zijn gemoeid en op welke wijze de informatievoorziening richting Raden verloopt.

Per 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet voegt de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wajong samen. De Participatiewet heeft tot doel jonge gehandicapten naar vermogen te kunnen laten werken. Na de invoering van de Participatiewet zijn er landelijk de nodige discussies gevoerd, waarbij veelal de vraag centraal staat in hoeverre deze wet voldoende effectief is.

1.2 Leeswijzer

De rapportage is als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 1 worden de inleiding, de doelstelling en de vraagstelling van het onderzoek weergegeven. In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek geschetst. Hoofdstuk 3 gaat nader in op het beleid van de Participatiewet. Allereerst wordt het landelijk beleid geschetst, vervolgens het beleid in Zeeuws-Vlaanderen.
In hoofdstuk 4 wordt ingezoomd op de uitvoering van de Participatiewet door de gemeenten Hulst en Terneuzen en de uitvoeringsorganisatie Dethon.
In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de bekostiging van de Participatiewet.
Het onderdeel ‘Governance’ wordt in hoofdstuk 6 beschreven. In hoofdstuk 7 worden de resultaten van het onderzoek aangegeven en in hoofdstuk 8 de aanbevelingen. Vervolgens is in hoofdstuk 9 de bestuurlijke reactie van zowel van de gemeente Hulst als van Terneuzen integraal opgenomen.
Tot slot is er een naschrift van de rekenkamercommissie geformuleerd.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om meer inzicht te verkrijgen op welke wijze de uitvoering van de Participatiewet in beide gemeenten vorm wordt gegeven. Daarnaast vindt de RKCHT het van belang na te gaan welke financiële middelen er in Hulst en Terneuzen zijn gemoeid met de uitvoering van deze wet. Tot slot wordt in het onderzoek nader ingegaan op de vraag op welke wijze beide gemeenteraden bij de uitvoering van de Participatiewet en de Gemeenschappelijke Regeling Dethon worden betrokken.

De RKCHT hoopt dat er met dit onderzoek een helder beeld wordt geschetst van de uitvoering van de Participatiewet en dat er wellicht voldoende aanknopingspunten worden aangegeven, om mogelijke verbeteringen aan te brengen.

1.4 Vraagstelling

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Hoe hebben de gemeenten Hulst en Terneuzen vorm gegeven aan de wettelijke taak om mensen toe te leiden naar werk, welke prestaties leveren de gemeenten hiervoor en welke kosten zijn hiermee gemoeid?

De deelvragen voor dit onderzoek zijn:

1. Welke beleidsdoelen zijn er in Hulst en Terneuzen voor de uitvoering van de Participatiewet geformuleerd?
2. Welk budget hebben de gemeenten Hulst en Terneuzen beschikbaar voor de uitvoering van de Participatiewet?
3. Hoe is de uitvoeringsorganisatie voor beide gemeenten vorm gegeven?
4. Op welke wijze bepaalt de uitvoeringsorganisatie (Dethon) de effectiviteit van zijn inspanningen/werkzaamheden?
5. Hoe worden de gemeenteraden van Hulst en Terneuzen over de uitvoering van de Participatiewet betrokken?

De begeleidingscommissie van de RKCHT heeft eind 2019 met bovenstaande vraagstelling ingestemd, waarna in november 2019 met het onderzoek is gestart.

HOOFDSTUK 2 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

2.1 Reikwijdte

Het onderzoek richt zich op de periode vanaf 2015, het jaar waarin de Participatiewet werd ingevoerd tot medio 2020. Geïnventariseerd is op welke wijze de gemeenten Hulst en Terneuzen de uitvoering van de Participatiewet nader gestalte hebben gegeven. Vervolgens is nagegaan wat er in beleidsmatige zin in beide gemeenten is geformuleerd en welke financiële middelen hieraan zijn gekoppeld. Daarnaast is gekeken hoe de uitvoeringsorganisatie Dethon, die belast is met een deel van de uitvoering van de Participatiewet, nader vorm heeft gekregen en wordt aangestuurd.
Tot slot, is in dit onderzoek nagegaan op welke wijze beide gemeenteraden betrokken zijn bij de uitvoering van de Participatiewet.

2.2 Onderzoeksmethode

De rekenkamercommissie heeft zich georiënteerd op verschillende documenten, die beschikbaar zijn over dit onderwerp. Dit betreft zowel beschikbare documenten op internet, als de door beide gemeenten en Dethon ter beschikking gestelde documenten (zie hiervoor bijlage 3).
Op basis van deze documenten is een eerste beeld ontstaan omtrent de uitvoering van de wet. Op basis van dit beeld zijn vervolgens 19 interviews gehouden met leden van beide colleges, raadsleden en betrokkenen van zowel de gemeenten als van de uitvoeringsorganisatie Dethon.
In bijlage 2 is aangegeven met wie is gesproken.

Een beperkende factor was dat het niet goed mogelijk is om de kosten van re-integratie met andere gemeenten te vergelijken. De staatssecretaris van Sociale Zaken en werkgelegenheid heeft hier nader onderzoek naar laten verrichten (Berenschot). Uit dit onderzoek komt naar voren dat er op dit moment niet één bedrag per persoon aanwezig is, dat de re-integratiekosten bij gemeenten goed weergeeft. Hier zal nader onderzoek naar dienen te worden gedaan.

Deze fase van het onderzoek heeft in eerste instantie geleid tot een nota van bevindingen. Vervolgens is deze nota voorgelegd aan beide gemeenten voor ambtelijk hoor- en wederhoor ter verificatie op feitelijke onjuistheden. Na deze procedure zijn de gemaakte opmerkingen in de rapportage verwerkt. Vervolgens is de rapportage afgerond en voorzien van conclusies en aanbevelingen, die voor bestuurlijk wederhoor aan beide gemeenten zijn voorgelegd.
De bestuurlijke reacties van de gemeenten Hulst en Terneuzen maken onderdeel uit van de rapportage.

2.3 Dossierselectie

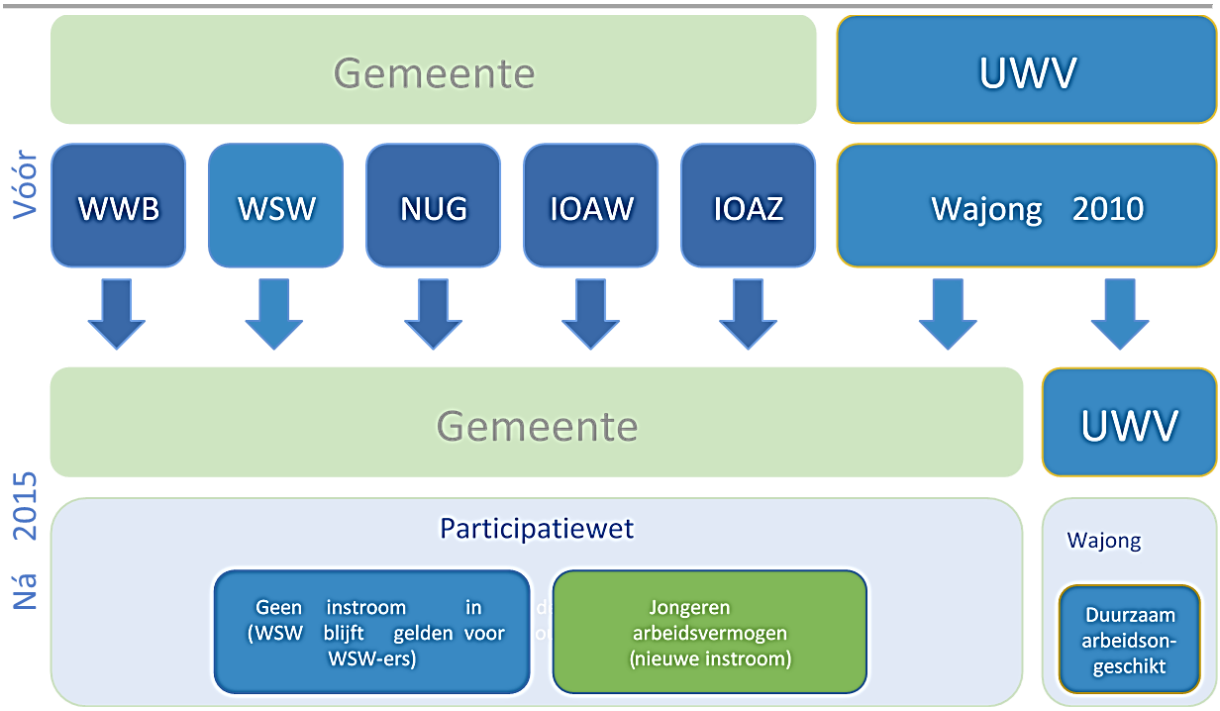
Aan de hand van de hierboven aangeven afbakening zijn diverse dossiers en documenten geanalyseerd. In bijlage 3 is een overzicht van deze documenten weergegeven.

HOOFDSTUK 3 PARTICIPATIEWET EN BELEID

3.1 Participatiewet

Naast de decentralisatie van de jeugdzorg en de maatschappelijke ondersteuning is in 2015 ook de Participatiewet gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze wet vervangt het voorgaande stelsel van 3 regelingen: de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de Wajong. De Participatiewet heeft tot doel om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar (bij voorkeur betaald) werk toe te leiden en bijstand te verlenen aan mensen die niet (meer) in staat zijn om zelf volledig in hun levensonderhoud te voorzien. De wet is per 1 januari 2015 ingegaan.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven:
Figuur 1: Schema Participatiewet



Wajong staat voor Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten. Het gaat hierbij om mensen, die al jong een arbeidsbeperking hebben en over arbeidsvermogen beschikken. De beperking kan lichamelijk, psychisch of verstandelijk van aard zijn. Met de Participatiewet krijgt deze groep hulp bij het zoeken naar en het behouden van werk.
Inwoners van Nederland ontvangen, indien zij weinig of geen inkomen hebben, een bijstandsuitkering. Iedereen die rechtmatig in Nederland woont kan deze uitkering aanvragen op grond van de Wet Werk en bijstand (WWB), dit mag de Participatiewet zijn. Personen, die gebruik maken van deze regeling, moeten actief op zoek naar werk. De taak van de gemeente is om hierbij door middel van scholing en begeleiding te ondersteunen.
De derde regeling, die wordt samengevoegd in de Participatiewet, is de wet Sociale werkvoorziening (Wsw-regeling). De Wsw maakte het voor jonggehandicapten mogelijk om onder aangepaste omstandigheden arbeid te kunnen verrichten in de zogenoemde sociale werkplaatsen.
Tevens vallen onder de uitvoering van de Participatiewet de beleidsregel Niet uitkeringsgerechtigden (NUG). Dit zijn veelal mensen die langdurig uit het arbeidsproces zijn geweest vanwege zorg voor kinderen of zieken. Verder vallen onder de Participatiewet de inkomensvoorziening oudere en arbeidsongeschikte werklozen en zelfstandigen (IOAW en IOAZ).

Doel Participatiewet

Uitgangspunt van de Participatiewet is dat iedereen naar vermogen in de samenleving participeert en zoveel mogelijk in zijn eigen onderhoud voorziet. Het doel van de wet is om zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden en/of daarbij te ondersteunen. Onder werk dient dan bij voorkeur betaald werk te worden verstaan. Lukt het niet om mensen aan gepast werk te helpen, dan komen deze mensen in principe in aanmerking voor een bijstandsuitkering.
Uitvoering van de wet ligt grotendeels bij de gemeenten; zij hebben verschillende instrumenten om mensen naar werk te begeleiden. Het UWV blijft verantwoordelijk voor de Wajong, die sinds 1 januari 2015 alleen nog toegankelijk is voor mensen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben.
Bestaande instrumenten zijn proefplaatsing, job-coaching en het verrichten van aanpassingen aan de werkplek.

- *Proefplaatsing*

  Iemand kan gebruik maken van een proefplaatsing als (door het UWV) wordt verwacht dat er zonder deze plaatsing geen kans op werk is. Door deze oefenperiode krijgt een kandidaat kans om werkervaring op te doen en zich te bewijzen voor de functie.
  Een proefplaatsing duurt nooit langer dan in totaal 6 maanden.

- *Job-coaching*

  Job-coaching is een individuele voorziening die door het UWV of de gemeente wordt toegekend om ervoor te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking werkzaamheden in het reguliere functie kunnen (leren) uitvoeren. De job-coach wordt ingezet om de medewerker op de werkplek te begeleiden.

- *Aanpassing werkplek*

  Als een werkgever extra kosten moet maken om werk van iemand met een arbeidsbeperking mogelijk te maken, dan kan bij het UWV een vergoeding worden aangevraagd voor aanpassingen op de werkplek of in het bedrijf zoals b.v. een aangepast toilet of een traplift of aan de werkplek zelf.

Nieuwe instrumenten zijn **loonkostensubsidie** en **beschut werk**.

- *Loonkostensubsidie*

  Om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen, krijgt de gemeente de mogelijkheid om loonkostensubsidie te verstrekken.
  Loonkostensubsidie kan worden ingezet voor mensen die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Het gaat hierbij om mensen die niet volledig productief zijn. De loonkostensubsidie wordt verstrekt aan de werkgever en kan, waar nodig, structureel worden ingezet.
  Loonkostensubsidie kan ook worden ingezet voor werknemers die op een beschutte werkplek werken.
  De gemeente betaalt de loonkostensubsidie aan een werkgever, die op zijn beurt het minimumloon aan de betrokken werknemer betaalt. Financieel voordeel van deze constructie is dat voor de gemeente een besparing optreedt van een uitkering.

- *Beschut werk*

  Beschut werk is bedoeld voor mensen die door hun lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking een zodanige mate van begeleiding en aanpassingen van de werkplek nodig hebben, dat niet van een reguliere werkgever mag worden verwacht dat hij deze mensen in dienst neemt. Met de voorziening beschut werk kan de gemeente deze mensen toch in een dienstbetrekking laten werken. Deze groep komt dan in dienst van de gemeente. De gemeente kan deze dienstbetrekking ook organiseren bij een reguliere werkgever die deze begeleiding en aanpassingen wel (met ondersteuning door een gemeente) kan aanbieden.

3.2 Landelijke beleidsdoelen

Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is in 2015 ook de z.g. Wet banenafspraak gemaakt. De centrale doelstelling van deze wet is het creëren van 125.000 nieuwe banen (ten opzichte van 2013). Van dit aantal moet het bedrijfsleven 100.000 banen realiseren in 2026 en de overheid de overige 25.000 in 2024.

In onderstaand overzicht is deze banendoelstelling over de verschillende jaren weergegeven.

Tabel 1: Banendoelstelling Participatiewet (X 1.000)

Banen-afspraak	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Struc-tureel
Overheid	3,0	6,5	10,0	12,5	15,0	17,5	20,0	22,5	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Markt	6,0	14,0	23,0	31,0	40,0	50,0	60,0	70,0	80,0	90,0	100,0	100,0	100,0
Totaal	9,0	20,5	33,0	43,5	55,0	67,5	80,0	92,5	105,0	115,0	125,0	125,0	125,0

Deze banenafspraak staat los van de 30.000 beschutte werkplaatsen, die in de komende jaren (vanaf de invoering van de Participatiewet) worden gecreëerd en los van de arbeidsplaatsen waarop Wajongers al werken. Als werkgevers de afgesproken extra banen onvoldoende realiseren, treedt een wettelijk quotum op, wat inhoudt dat elke werkgever met meer dan 25 werknemers een formele verplichting krijgt arbeidsplaatsen open te stellen voor mensen met een arbeidsbeperking. Als het aantal banen voor mensen met een arbeidsbeperking achterblijft, kan de werkgever een boete krijgen; de z.g. quotumheffing..
Op basis van de kwartaalcijfers van juni 2020 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, blijkt dat de banenafspraak over 2019 is behaald (brief Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, 9 juni 2020).

In het sociaal akkoord bij de invoering van de Participatiewet is afgesproken dat er landelijk 35 regionale werkbedrijven komen. Deze bedrijven vormen de schakel tussen de werkgevers en de mensen met een arbeidsbeperking. Afgesproken is dat er een eenduidige (regionale) aanpak nodig is en dat de gemeenten de leiding hebben bij de vorming van deze Werkbedrijven. Zij dienen hierbij nauw samen te werken met sociale partners en het UWV.

3.3 Regionaal beleid Zeeuws-Vlaanderen

Visie
Afgelopen jaren is er in de gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen discussie gevoerd over de gezamenlijke visie en hieraan gekoppeld de te volgen toekomstige koers van Dethon (voor Dethon zie hoofdstuk 4.4).
Een nieuwe koers was noodzakelijk: bij de invoering van de Participatiewet in 2015 zijn de rijkssubsidies voor sociale werkvoorzieningen fors verlaagd: allereerst is er een stop gelegd op de instroom van nieuwe WSW- medewerkers met een arbeidshandicap, daarnaast is er een verlaging doorgevoerd van de subsidie op de reeds bestaande WSW-medewerkers. Beide maatregelen zouden bij ongewijzigd beleid leiden tot forse financiële gevolgen voor Dethon en dus voor de Zeeuws-Vlaamse gemeenten.
Door de Zeeuws-Vlaamse gemeenten is hierop in 2017 de gezamenlijke visie "Samen werken aan talent!" ontwikkeld. Uitgangspunt van deze visie is dat de betrokken gemeenten willen samenwerken en tegelijkertijd de ambitie hebben om de kansen en mogelijkheden van de Participatiewet volledig te benutten.

In het rapport "Samenwerken aan talent!" is de gezamenlijke visie als volgt geformuleerd (pag. 7)

Visie

"De Zeeuws Vlaamse gemeenten willen dat iedereen participeert naar zijn of haar mogelijkheden, waarbij de kortste weg naar regulier werk uitgangspunt is. Daarnaast gaat werk boven uitkering en daarmee wordt de instroom in een inkomensvoorziening zoveel mogelijk beperkt. Door de Participatiewet komt de inclusieve arbeidsmarkt nadrukkelijk in beeld: iedereen werkt regulier ongeacht zijn of haar beperkingen. Loonwaarde is het sleutelbegrip. Het verschil tussen de vastgestelde loonwaarde en het minimumloon compenseert de gemeente. Voor mensen met een beperking wordt een passende oplossing gezocht. Het streven is een optimale aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt te realiseren".

Bovengenoemde visie is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:
- Samenwerken: een integrale aanpak in de keten (win-win);
- De kortste weg naar zo regulier mogelijk werk heeft prioriteit;
- Gerichte doelgroep- en processturing;
- Houdbare financiën, bestaande infrastructuur benutten, omzet uit de markt;
- (Wettelijke) mogelijkheden optimaal benutten.

Toegang tot Participatiewet
In de rapportage "Samenwerken aan Talent" (2017) is beschreven op welke wijze de toegang tot de Participatiewet wordt geregeld. Hieronder wordt hiervan een korte samenvatting gegeven.

Bij de inrichting en uitvoering van de taken die behoren tot de toegang van het kernproces, worden de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De gemeenten zijn streng aan de (lokale) poort. Handhaving is een integraal onderdeel van het toegangsproces;
- De vraag voor een uitkering wordt opgevat als een vraag naar werk;
- De rechtmatigheid wordt strikt nageleefd en getoetst;
- Er wordt een actief beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid;
- De diagnose is primair gericht op wat iemand kan: niet de belemmeringen maar de mogelijkheden staan centraal;
- Regionaal wordt een uniforme diagnose werkwijze gehanteerd (waarbij Hulst het z.g. Matchcare/SZeebra en Terneuzen en Sluis Competensys gebruiken);
- In de toegang wordt z.g. kort cyclisch gewerkt. Men wordt zo snel mogelijk doorverwezen naar de uitvoeringsorganisatie

Belanghebbenden moeten zich lokaal melden aan de balie bij de eigen gemeente voor een bijstandsuitkering en/of ondersteuning richting werk. In de toegang worden belanghebbenden actief geïnformeerd over rechten en plichten. Tijdens het integrale intake- en diagnosegesprek voor werk, het werkgesprek, wordt ook aandacht besteed aan verschillende andere leefdomeinen dan werk, die van invloed kunnen zijn op de ondersteuningsvraag van de belanghebbende. Zodra in de toegang blijkt dat aanverwante ondersteuning gewenst is, zoals bijvoorbeeld in het kader van WMO, de leerplicht en/of schuldhulpverlening. Op basis van de diagnose wordt een belanghebbende ingeschaald op de Zeeuws-Vlaamse werkladder (o.b.v. indicatieve loonwaarde) en wordt er een concreet en passend trajectdoel geformuleerd. De resultaten van de diagnose worden vastgelegd in een diagnosedocument dat de basis vormt voor de verdere ondersteuning en de opdracht voor de uitvoeringsorganisatie, die invulling gaat geven aan realisatie van de individuele trajectdoelstelling.
Na het werkgesprek volgt het proces voor de concrete vaststelling van het recht op een bijstandsuitkering. De belanghebbende dient hiertoe, naast het aanvraag- en inlichtingenformulier, alle benodigde persoonlijke bewijsstukken en documenten aan te leveren. Na verificatie en validatie van alle verkregen informatie, wordt vastgesteld of belanghebbende voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering.

Uitgangspunten arbeidsontwikkeling
De Zeeuws-Vlaamse gemeenten hebben voor wat betreft arbeidsontwikkeling de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Er wordt een scherpe focus op duurzame uitstroom naar regulier werk gehanteerd;
- Er wordt actief ingezet op het realiseren van loonwaarde;
- Werkend re-integreren is de norm
- Er wordt met producten, diensten en werksoorten zoveel mogelijk aangesloten bij de (toekomstige) behoeften en mogelijkheden van werkgevers en de arbeidsmarkt
- De inzet van instrumenten en trajecten naar werk is gericht op realisatie van de opdracht en het trajectdoel vanuit de toegang en afgestemd op de indeling naar loonwaarde op de Zeeuws-Vlaamse werkladder.

Zeeuws-Vlaamse Werkladder
Om in de toekomst in onze regio op uniforme wijze ondersteuning te bieden aan de totale doelgroep, is de z.g. Zeeuws-Vlaamse werkladder is opgesteld. Om in de praktijk een goede invulling te kunnen geven, is de doelgroep ingedeeld in verschillende treden, met elk een specifiek uitstroomprofiel.
Per uitstroomprofiel is een doelgroep bepaald op basis van indicatieve loonwaarde. De indicatieve loonwaarde wordt individueel gebaseerd op de specifieke klantgegevens. De indicatie wordt bepaald door het verwachte prestatieniveau, de inzetbaarheid en het werkperspectief te combineren. Hiermee wordt feitelijk dus per individu een indicatie van de verdiencapaciteit verkregen. Per trede zijn tenslotte de belangrijkste instrumenten benoemd, die passend zijn en ingezet kunnen worden voor de specifieke doelgroep van de trede.

De ontworpen Zeeuws-Vlaamse werkladder ziet er als volgt uit:

Figuur 2: Zeeuws-Vlaamse werkladder:

Trede	Naam trede (uitstroomprofiel)	(indicatieve) loonwaarde	Instrumentarium (niet limitatief)
1	Uitstroom regulier werk	80-100%	vacatureservice matching trainingen
2	Werken met (tijdelijke) ondersteuning of garantiebanen	50-80%	werkervaringsplaatsen matching trainingen/opleiding/cursus no risk polis aanpassing aan werkplek begeleiding op de werkplek (jobcoaching) loonkostensubsidie begeleidingsvergoeding detachering
3	Beschut werk of groepsaanpak	30-50%	(groeps-)detachering aanpassing aan de werkplek begeleiding op de werkplek (jobcoaching) loonkostensubsidie (beschut) begeleidingsvergoeding
4	Maatschappelijke participatie	≤ 30%	vrijwilligerswerk dagbesteding (nieuw: algemeen toegankelijk voorzieningen

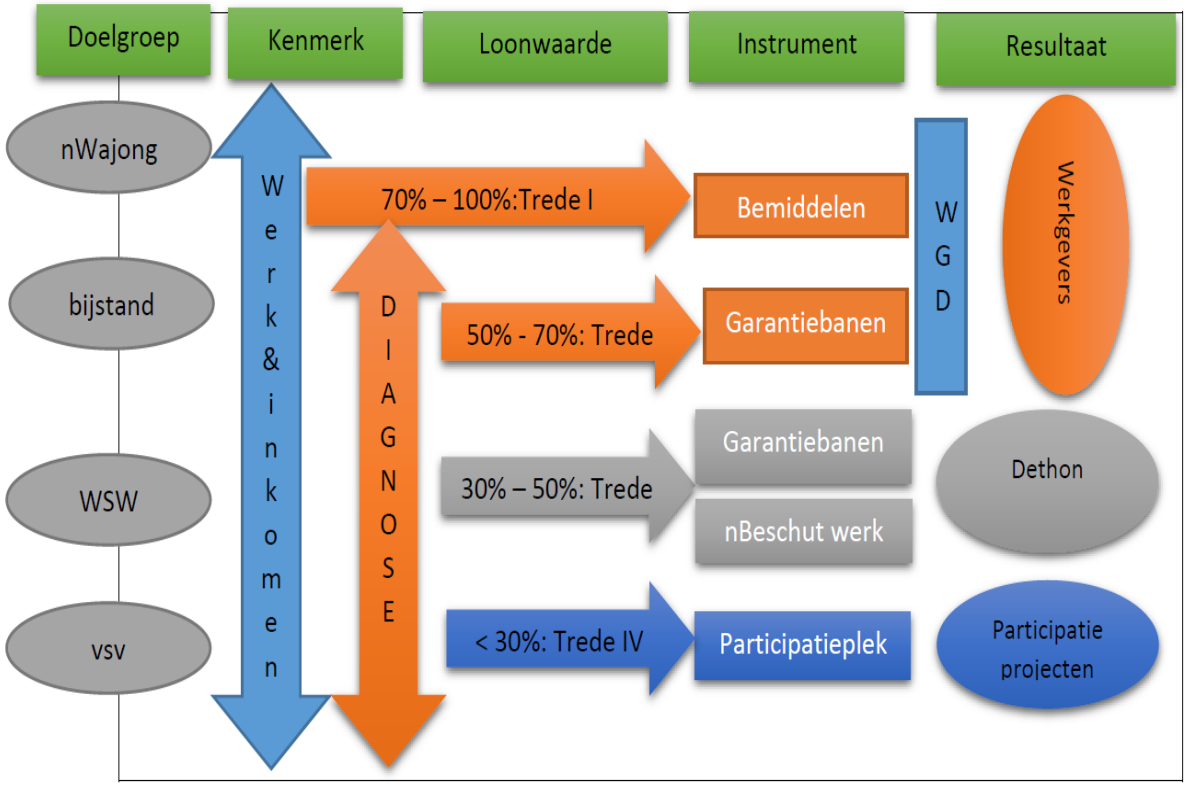
Trede 1
Van de doelgroep in trede 1, met een (indicatieve) loonwaarde van meer dan 80%, wordt verwacht dat zij vlot in staat zijn uit te stromen uit de bijstand richting de arbeidsmarkt. Door gebruik te maken van de dienstverlening van Werkgeversdienstverlening (geworven vacatures, stageplekken, banenbeurs, etc.) en bemiddeling via de private markt (uitzendbureaus), zal een voornaam deel van deze doelgroep op korte termijn en veelal op eigen kracht in staat zijn uit te stromen uit de bijstand.
Trede 2
De doelgroep in trede 2 van de werkladder, met een (indicatief) verdienvermogen tussen de 50 en 80% van het wettelijk minimumloon (WML), heeft vaak door individuele omstandigheden te maken met een afstand tot de arbeidsmarkt, die men naar verwachting zonder ondersteuning op korte termijn niet geheel zelf kan overbruggen.
Trede 3
De doelgroep in trede 3 van de Zeeuws-Vlaamse werkladder, met een (indicatief) verdienvermogen tussen de 30 en 50% van het wettelijk minimumloon (WML), hebben een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt en zijn veelal door individuele omstandigheden naar verwachting op middellange termijn niet in staat om zelfstandig bij een bedrijf te functioneren.
Trede 4
Voor de doelgroep in trede 4 is regulier werk naar verwachting pas op de lange termijn mogelijk aan de orde. Voor deze doelgroep wordt hoofdzakelijk ingezet op maatschappelijke participatie.

Besluitvorming
Het eerste organisatiemodel van de uitvoeringsorganisatie Dethon, dat in 2018 op basis van de gezamenlijke visie werd opgesteld, hield in dat Dethon niet alleen een sociale werkvoorziening zou zijn, maar ook een bedrijf waarin alle uitkeringsgerechtigden werkervaring op konden doen, zichzelf kunnen ontwikkelen en tegelijkertijd productie konden leveren. (**Scenario 4: Omvorming Dethon naar Sociaal werkbedrijf**).

In Terneuzen is vervolgens omtrent dit model – en dan met name de organisatievorm van Dethon - een brede discussie gevoerd. Een van de belangrijke redenen hiervoor was een negatief advies van de OR in juli 2017 op de voorgestelde organisatievorm.
In Hulst en Sluis is vanwege een andere visie hierop, deze discussie niet, of in elk geval beperkt, gevoerd.
Deze discussie heeft enige tijd gevergd en had (volgens de gemeente Terneuzen) uiteindelijk meer het karakter over welke organisatievorm gekozen dient te worden om de toekomstige financiële risico's het beste op te vangen, dan de opgave om een gezamenlijke oplossing te zoeken voor de arbeidsmarktvraagstukken in Zeeuws-Vlaanderen. Vervolgens heeft er in opdracht van de gemeente Terneuzen een nadere verkenning plaatsgevonden (uitgevoerd door Bureau Point), om voor deze gemeente de gewenste beleidsrichting nader te bepalen.

Bureau Point gaf onderstaand advies:

Figuur 3: schema gezamenlijke visie (presentatie: Bureau Point)



(vsv = vroegtijdige schoolverlaters)

Uiteindelijk is er – op grond van het advies van dit bureau - eind 2019 gekozen voor een nieuwe gezamenlijke koers van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten, waarbij de uitvoeringstaken niet binnen één organisatie worden belegd, maar dat elke gemeente vanuit de eigen afdelingen Werk en Inkomen gezamenlijk optrekken.

- In dit gezamenlijke model is afgesproken dat Dethon wordt omgevormd van een industriële sociale werkplaats naar een arbeidsontwikkelbedrijf.
- Afgesproken is dat de gemeenten zich zullen inspannen om kandidaten die volgens deze werkladder worden ingedeeld in treden 2 en 3 worden doorgeleid naar Dethon.
- Kandidaten van trede 1 en 4 zijn de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenten.

Met dit model hebben de Zeeuws-Vlaamse gemeenten een gezamenlijke basis gelegd voor de verdere uitvoering op dit terrein.
Uitwerking besluitvorming
Om deze beleidsuitkomst verder vorm te geven, is door de (toenmalige stuurgroep) in 2018 een kwartiermaker aangezocht, die opdracht kreeg het noodzakelijke veranderproces binnen Dethon (van klassieke sociale werkplaats naar een re-integratiebedrijf voor kandidaten uit trede 2 en trede 3) concreet vorm te geven. Deze opdracht luidde:

- Transformeer Dethon van een klassieke Sociale Werkplaats naar een re-integratiebedrijf, waar vooral trede 2 en trede 3 kandidaten van de Zeeuws-Vlaamse werkladder een re-integratietraject ingaan dat leidt tot een duurzame plek op de arbeidsmarkt (binnen of buiten Dethon), in de geest van ‘Samen werken aan Talent’;

- Creëer voorwaarden waardoor de financiële situatie beheersbaar blijft op middellange termijn en alleen werksoorten overblijven die toegevoegde waarde voor re-integratie activiteiten hebben.

De kwartiermaker heeft gewerkt aan een samenwerkingssystematiek met de gemeenten en Dethon, het transitie proces binnen Dethon en het adviseren van de geëigende organisatievorm van Dethon, incl. bemensing. Deze adviezen zijn door de stuurgroep (later begeleidingscommissie) overgenomen en geëffectueerd. In hoofdstuk 4.5 wordt de geadviseerde organisatiestructuur van Dethon weergegeven.

De kwartiermaker heeft zijn werkzaamheden in april 2020 afgrond.

HOOFDSTUK 4 UITVOERING PARTICIPATIEWET

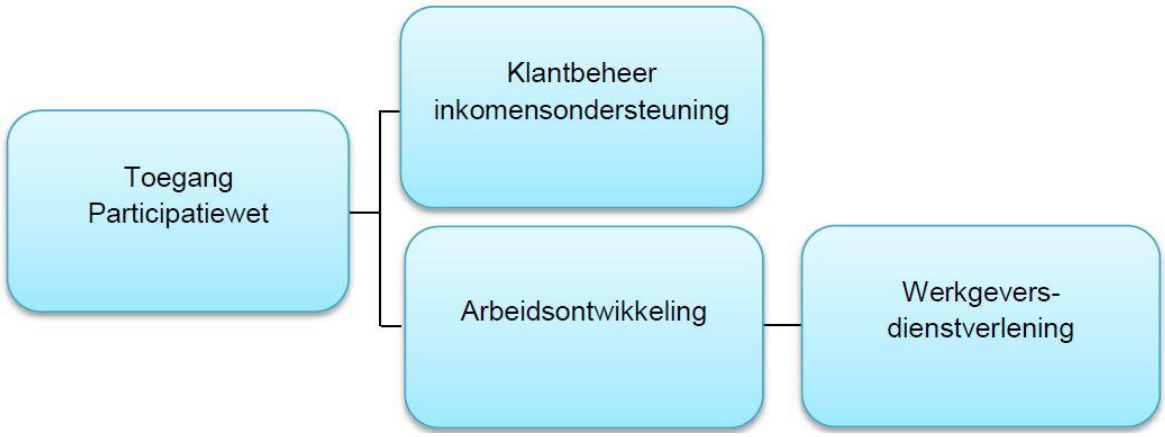
4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van de Participatiewet beschreven zoals die door de gemeenten Hulst en Terneuzen en Dethon wordt uitgevoerd.

Eerder is aangegeven dat de Participatiewet op 1 januari 2015 van kracht werd. Uitgangspunt van de wet is tweeledig: iedereen, die kan werken doet dat naar vermogen en werken is aantrekkelijker dan het hebben van een uitkering. Wie niet zelfstandig de arbeidsmarkt kan betreden, kan een beroep doen op ondersteuning van de gemeente.

De Zeeuws-Vlaamse gemeenten hebben (in het rapport "Samen werken aan talent") de processturing van de Participatiewet nader vorm gegeven. Hieronder volgt een korte samenvatting.
In genoemd rapport zijn 4 kentaken van de Participatiewet benoemd, die als volgt schematisch zijn weergegeven:

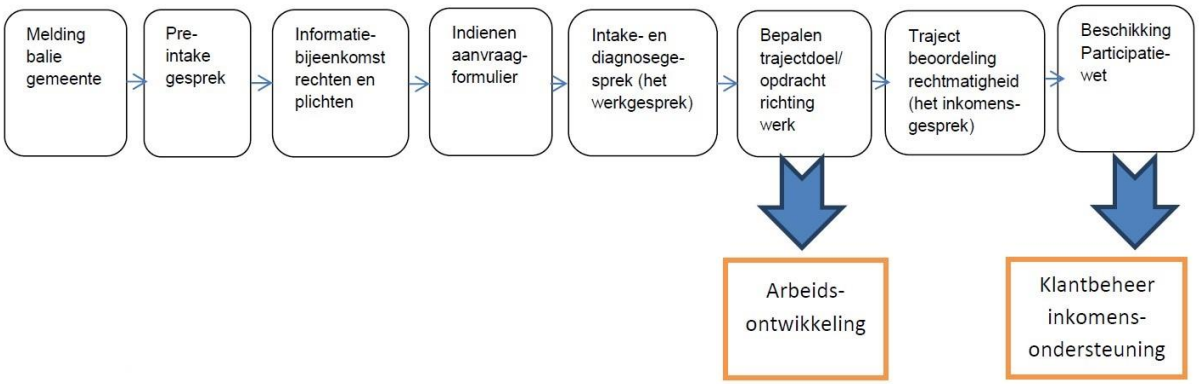
Figuur 4: Kerntaken primaire proces Participatiewet (Bron: "Samen werken aan talent", pag. 43):



Toegang Participatiewet
De toegang, die lokaal door de gemeente(n) wordt uitgevoerd, heeft de belangrijke taak ervoor te zorgen dat alleen belanghebbenden instromen in de bijstand die hier recht op hebben (rechtmatigheid) en die op korte termijn niet zonder ondersteuning aan werk geraken.
Belanghebbenden moeten zich lokaal melden aan de balie bij de eigen gemeente voor een bijstandsuitkering en/of ondersteuning richting werk. Mensen kunnen zich op diverse manieren bij de gemeente melden (dit kan ook telefonisch en/of digitaal). Gekozen is voor het persoonlijke contact omdat dan een goede inschatting van de persoonlijke klantsituatie kan worden gemaakt. In de toegang worden belanghebbenden actief geïnformeerd over rechten en plichten.
De diagnose resulteert er o.a. in dat een belanghebbende wordt ingeschaald op de Zeeuws-Vlaamse werkladder (o.b.v. indicatieve loonwaarde) en er een concreet en passend trajectdoel wordt geformuleerd. De resultaten van de diagnose worden vastgelegd in een diagnosedocument.
Na het werkgesprek volgt het proces voor de concrete vaststelling van het recht op een bijstandsuitkering. Het toegangsproces eindigt met een beschikking, waarin het besluit op de aanvraag, met deugdelijke motivatie, aan de belanghebbende kenbaar wordt gemaakt.

Schematisch ziet het toegangsproces er als volgt uit:

Figuur 5: schema toegangsproces Participatiewet (Bron: "Samenwerken aan talent, pag. 48):



Klantbeheer inkomensondersteuning
De kerntaak klantbeheer inkomensondersteuning, die lokaal door de gemeente(n) wordt uitgevoerd, richt zich in hoofdzaak op alle uitvoerende en ondersteunende (administratieve) beheerstaken die gepaard gaan met inkomensondersteuning aan de uitkeringsgerechtigden.

Arbeidsontwikkeling
Uitkeringsgerechtigden die vaak niet direct op eigen kracht werk kunnen vinden, maar daartoe naar verwachting wel binnen afzienbare termijn geheel of gedeeltelijk in staat zijn, worden gericht begeleid door het Sociaal Werkbedrijf. De primaire rol is om mensen te ontwikkelen naar een zo hoog mogelijk arbeidsniveau, om de snelste weg naar regulier werk te realiseren. Daarnaast heeft het Sociaal Werkbedrijf de belangrijke taak om de doelgroep te matchen en te plaatsen op vacatures en/of arrangementen (zoals bijvoorbeeld werkervaringsplaatsen).
De uitkeringsgerechtigde is primair zelf verantwoordelijk voor zijn eigen re-integratie. De ondersteuning is hier altijd complementair aan. Het Sociaal Werkbedrijf is gericht op de (wisselende) vraag van werkgevers en de arbeidsmarkt.
De aangeboden werksoorten van het Sociaal Werkbedrijf moeten zoveel als mogelijk aansluiten op de (actuele en toekomstige) behoeften van de werkgevers en de arbeidsmarkt. Het Sociaal Werkbedrijf voorziet zelf in een werkomgeving voor de doelgroep die (nog) niet terecht kan bij werkgevers, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende werkervaringsplaatsen bij werkgevers beschikbaar zijn of de beschikbare vacatures (nog) niet passend zijn. Ook biedt het Sociaal Werkbedrijf, indien van toepassing, werk aan de doelgroep die (nog) niet in staat is om zelfstandig buiten de muren van de uitvoeringsorganisatie te functioneren.

Werkgeversdienstverlening
Werkgeversdienstverlening is primair verantwoordelijk voor het ophalen van passende vacatures en leerwerktrajecten voor belanghebbenden die ondersteuning ontvangen van het Sociaal Werkbedrijf richting regulier werk. Het zwaartepunt ligt hierbij op de doelgroep van trede 2.
Werkgeversdienstverlening zal in haar contacten met werkgevers, naast de werving van concrete arbeidsplaatsen, moeten inzetten op het creëren van arrangementen voor belanghebbenden met een (middellange) afstand tot de arbeidsmarkt. Werkgeversdienstverlening is niet verantwoordelijk voor het daadwerkelijk plaatsen van de belanghebbenden, maar wel voor het werven en ophalen van passende arbeidsplaatsen/vacatures. De accountmanagers hebben dan ook concrete doelstellingen voor o.a. het aantal bedrijfsbezoeken, relatiebeheer en acquisitie. Voor het realiseren van de doelstellingen richten zij zich niet alleen op de regio Zeeuws-Vlaanderen, maar zeker ook op de grensregio België. Zoveel als mogelijk wordt intensief samengewerkt met de private markt (bv. uitzendbureaus) en het UWV.

4.2 Uitvoering in de gemeente Terneuzen

Beleid

De gemeente Terneuzen heeft (net als de andere Zeeuws-Vlaamse gemeenten) de principes van het rapport “Samenwerken aan talent” onderschreven en voert in principe de werkwijze zoals weergegeven in paragraaf 4.1 uit.

In 2014 heeft de gemeente Terneuzen verschillende plannen van aanpak opgesteld (Plan van aanpak invoering Participatiewet, Plan van aanpak transitie AWBZ/WMO, Projectplan jeugdzorg, Werkplan “Naar een nieuwe uitvoeringsorganisatie voor maatschappelijke ondersteuning). Vervolgens is een notitie opgesteld (“Verbinden en versterken”), waarin de samenhang van deze projectplannen is beschreven en als uitgangspunt is geformuleerd dat decentralisatie met elkaar verbonden dienen te worden om elkaar te versterken.

Met deze plannen van aanpak worden diverse activiteiten in gang gezet en wordt de organisatie als het ware “klaar” gemaakt om de taken van de Participatiewet te kunnen uitvoeren.

Naast het opstellen van deze beleidsdocumenten, heeft de gemeente de gezamenlijke beleidsvisie (zie hoofdstuk 3.3) onderschreven.

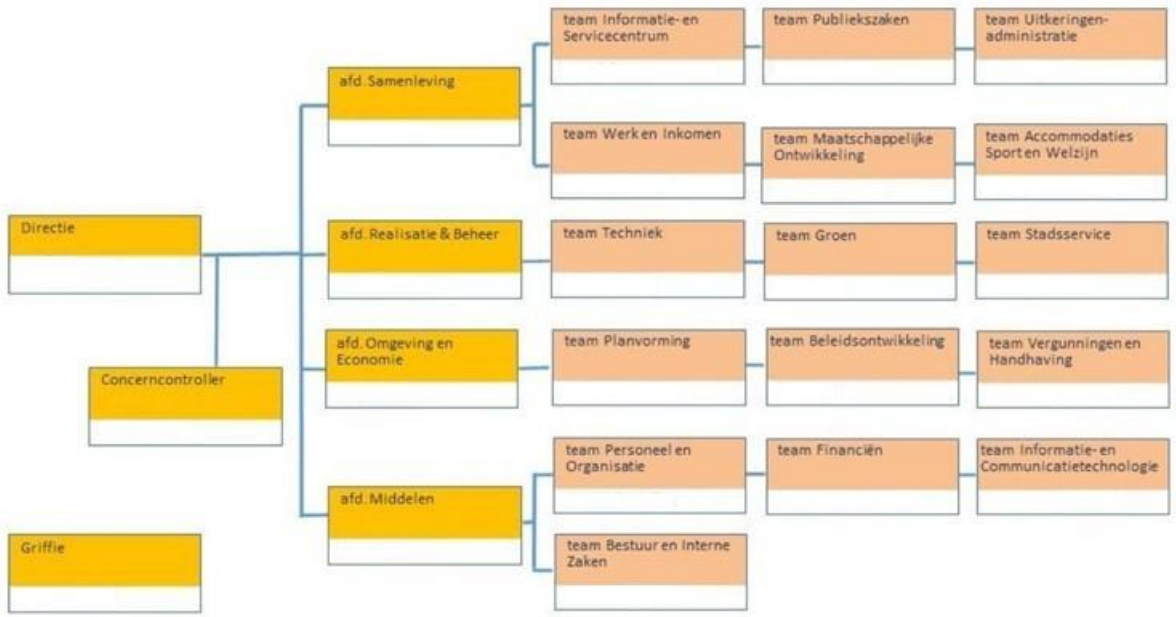
Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in verschillende verordeningen, die de gemeenteraad van Terneuzen eind 2014 heeft vastgesteld (Incl. toelichting):

- Verordening Tegenprestatie Participatiewet
- Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet
- Re-integratieverordening Participatiewet
- Verordening Cliëntenparticipatie Participatiewet
- Verordening Individuele Studietoeslag Participatiewet
- Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ
- Verordening Verrekening Bestuurlijke Boete bij recidive Participatiewet
- Verordening Individuele Inkomenstoeslag Participatiewet

Organisatie gemeente Terneuzen

De organisatie van de gemeente Terneuzen ziet er als volgt uit:

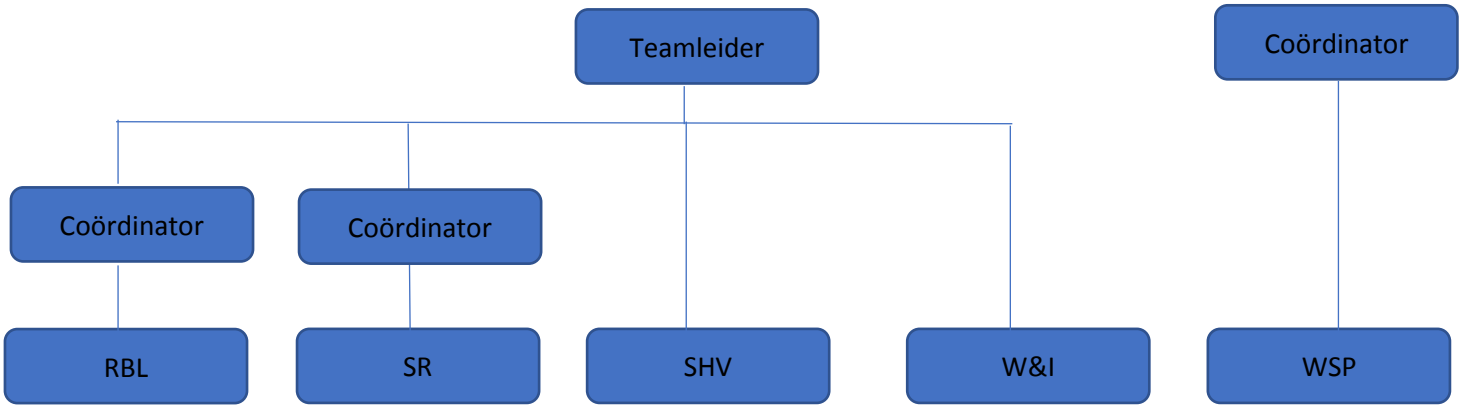
Figuur 6: Organogram gemeente Terneuzen (laatst gewijzigd augustus 2020):



In deze gemeente is de uitvoering van de Participatiewet de verantwoordelijkheid van het team Werk & Inkomen en Dethon (zie voor Dethon hoofdstuk 4.3).

Werk en Inkomen
Voor wat de uitvoering van de Participatiewet betreft, zijn met name de teams W&I en WSP verantwoordelijk.
Het team Werk en Inkomen (WI) valt onder de afdeling Samenleving (1 van de in totaal 4 afdelingen). Dit team bestaat uit 4 sub-teams: het team Regionaal Bureau Leerlingzaken (RBL), het team Sociale Recherche (SR), het team Schuldhulpverlening (SHV), het team Werk en Inkomen (W&I).
Daarnaast opereert er het team Werk Service Punt (WSP).
Schematisch ziet dit er als volgt uit.

Figuur 7: Het team Werk en Inkomen



De cluster RBL werkt voor Zeeuws-Vlaams breed voor de drie Zeeuws-Vlaamse gemeenten, evenals de cluster SR. De cluster SHV werkt voor de gemeente Terneuzen, net als de cluster W&I.
WSP is een samenwerkingsverband van de gemeenten Terneuzen en Sluis en werkt voor die gemeenten . Het WSP wordt aangestuurd door een coördinator die in dienst is van Viaflex (onderdeel van Dethon). Er is geen feitelijke hiërarchische aansturing vanuit de gemeente noch vanuit Dethon. De gemeente vergoedt de kosten hiervan volledig aan Dethon. De overige medewerkers zijn ingeleend.
De Teamleider Werk en Inkomen is wel budgettair verantwoordelijk voor het geheel.

De gemeente Terneuzen is in 2020 gestart met een onderzoek met de vraag of de huidige structuur van het team Werk & Inkomen nog wel van deze tijd is en naar de positionering van WSP. Dit onderzoek (uitgevoerd door BMC) zal naar verwachting medio 2020 gereed zijn.

4.3 Uitvoering in de gemeente Hulst

Beleid

De gemeente Hulst heeft (net als de andere Zeeuws-Vlaamse gemeenten) de principes van het rapport "Samenwerken aan talent" onderschreven en voert in principe de werkwijze zoals weergegeven in paragraaf 4.1 uit.
In 2014 heeft de gemeente Hulst het "Dienstverleningsmodel Sociaal Domein" opgesteld.
In dit ontwerp is de inrichting gemaakt waarbij ordening en structuur is aangebracht voor de gemeente als beleidsregisseur op dit terrein. Dit geheel is inzichtelijk gemaakt in de z.g. integrale bouwtekening, waarbij de voorfase, de toegang vooraf en de toegang achteraf in beeld is gebracht.
Voor wat betreft de Participatie is deze indeling eveneens gehanteerd. Hieronder volgt hiervan een korte samenvatting.
Het model gaat uit van de eigen kracht, zelfredzaamheid en burgerkracht, waardoor de inzet van dure voorzieningen zoveel mogelijk wordt beperkt.

<u>Vóór de toegang</u>
In deze fase zijn de taken ondergebracht die zich richten op preventie, voorlichting en advies. Het gaat hierbij om informatie en advies, het UWV, Onderwijs en uitzendmarkt

<u>De toegang</u>
In deze fase wordt de toegang tot de sociale voorzieningen geregeld. Hier wordt primair gekeken of een belanghebbende die zich meldt met een aanvraag voor financiële bijstand al dan niet recht heeft op een bijstandsuitkering en wordt gekeken wat de kansen en ontwikkelingsmogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn.

<u>Na de toegang</u>
In deze fase zijn de taken rechtmatigheid, arbeidsontwikkeling, werkgeversdienstverlening en maatschappelijke participatie ondergebracht .

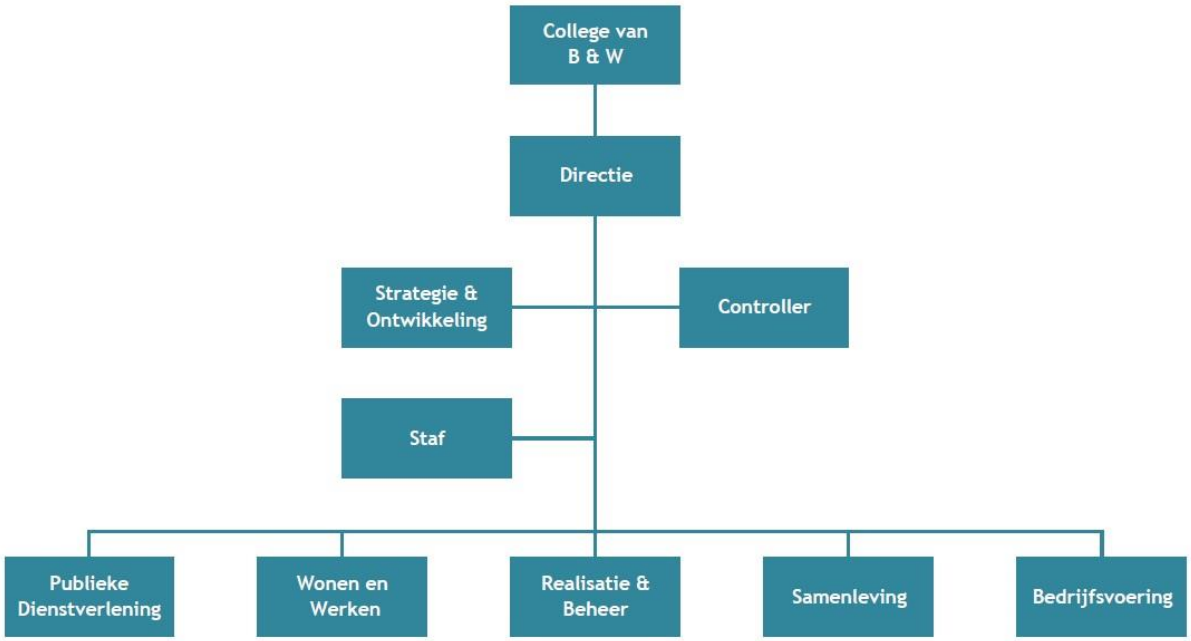
De gemeente voert de regie, is opdrachtgever en houdt grip op de gestelde doelen en prestaties door de verschillende uitvoeringsorganisaties.

Beleidsmatig heeft de gemeenteraad tevens eind 2014 de volgende verordeningen vastgesteld (Incl. toelichting):

- Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ;
- Verordening individuele inkomenstoeslag Participatiewet
- Re-integratieverordening Participatiewet
- Verordening cliëntenparticipatie Participatiewet
- Verordening individuele studietoeslag Participatiewet
- Verordening loonkostensubsidie en loonwaarde Participatiewet
- Verordening tegenprestatie Participatiewet;
- Verordening verrekening bestuurlijke boete bij recidive.

Organisatie gemeente Hulst

De organisatie van de gemeente Hulst ziet er als volgt uit:
Figuur 8: Organogram gemeente Hulst:



In de gemeente Hulst berust de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Participatiewet bij de afdeling Samenleving.
Voor deze afdeling is het volgende organogram van toepassing:

Figuur 9: Organogram afdeling Samenleving

N.B. dit organogram zal worden aangepast, wanneer de taken van de teamleiders opnieuw worden vastgesteld.

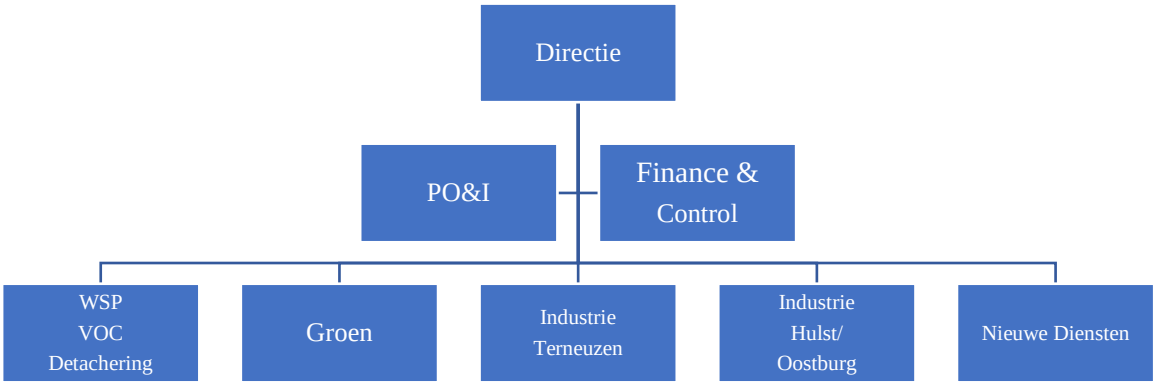
4.4 Uitvoeringsorganisatie Dethon

Verleden
In 1968 werd in Nederland de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) van kracht. Met deze wet werd de basis gelegd voor het ontstaan van sociale werkplaatsen. In deze z.g. WSW-bedrijven werd het werk zoveel mogelijk aangepast aan de aanleg en de capaciteiten van de individuele medewerker. Zo kregen veel gehandicapte mensen een volwaardige plaats in het arbeidsproces. In Zeeuws-Vlaanderen waren er in de vijftiger jaren al sociale werkplaatsen gevestigd (in Hulst, Oostburg en Terneuzen). Per 1 januari 1972 werden deze drie bedrijven organisatorisch onder 1 noemer gebracht: Dethon. (De inspiratie voor deze naam werd gevonden in het Zeeuws-Vlaamse volkslied: "Van **d'E**e tot **Hon**tenisse").

Voor de uitvoering van de WSW-taken in Zeeuws Vlaanderen is tot 2019 de gemeenschappelijke regeling Dethon actief. Het doel van de Wet sociale werkvoorziening was om aan zoveel mogelijk arbeidsgehandicapten die zijn geïndiceerd voor de WSW aangepaste arbeid te bieden, die aansluit bij hun capaciteiten en mogelijkheden. Het ontwikkelen van de (doelgroep) medewerkers vond niet alleen bij Dethon zelf plaats maar ook door detachering of begeleid werken bij bedrijven. Tevens had Dethon tot taak om andere vormen van gesubsidieerde arbeid uit te voeren op basis van een met een afzonderlijke gemeente afgesloten overeenkomst. Dethon kon ook re-integratieopdrachten van derden uitvoeren.
De werknemers van Dethon waren gedetacheerd bij andere bedrijven. Daarnaast voorzag Dethon in haar eigen fabrieken mensen van werk.
De mensen werden binnen het bedrijf opgeleid.

De toenmalige organisatie van de gemeenschappelijke regeling Dethon wordt hieronder schematisch weergegeven.

Figuur 10: Organogram GR Dethon (tot 2017):



Dethon exploiteerde meerdere Product Markt Combinaties (PMC's), die gezien de diverse samenstelling van de groep werknemers zo als goed mogelijk aansluiten bij de fysieke en psychische vaardigheden van de werknemers.

Vanaf 2019
Nadat de Zeeuws-Vlaamse gemeenten de gezamenlijke visie en de organisatievorm van Dethon hadden bepaald, heeft een z.g. kwartiermaker vervolgens de opdracht gekregen om de gekozen uitgangspunten uit te werken en een veranderproces voor Dethon te ontwikkelen.

Zoals bestuurlijk bepaald, is Dethon omgevormd tot een arbeidsontwikkelbedrijf, waarbij Dethon detaken uitvoert zoals die in de Dienstverleningsovereenkomst (zie par. 4.5) staan omschreven. Hierbij wordt gestreefd naar een zo kort mogelijke weg naar regulier werk. Tevens wordt er gestreefd naar een "financieel zo gezond mogelijke situatie" (toekomstplan Dethon, oktober 2019).
De nieuw ingezette koers bestaat uit de volgende hoofdlijnen:

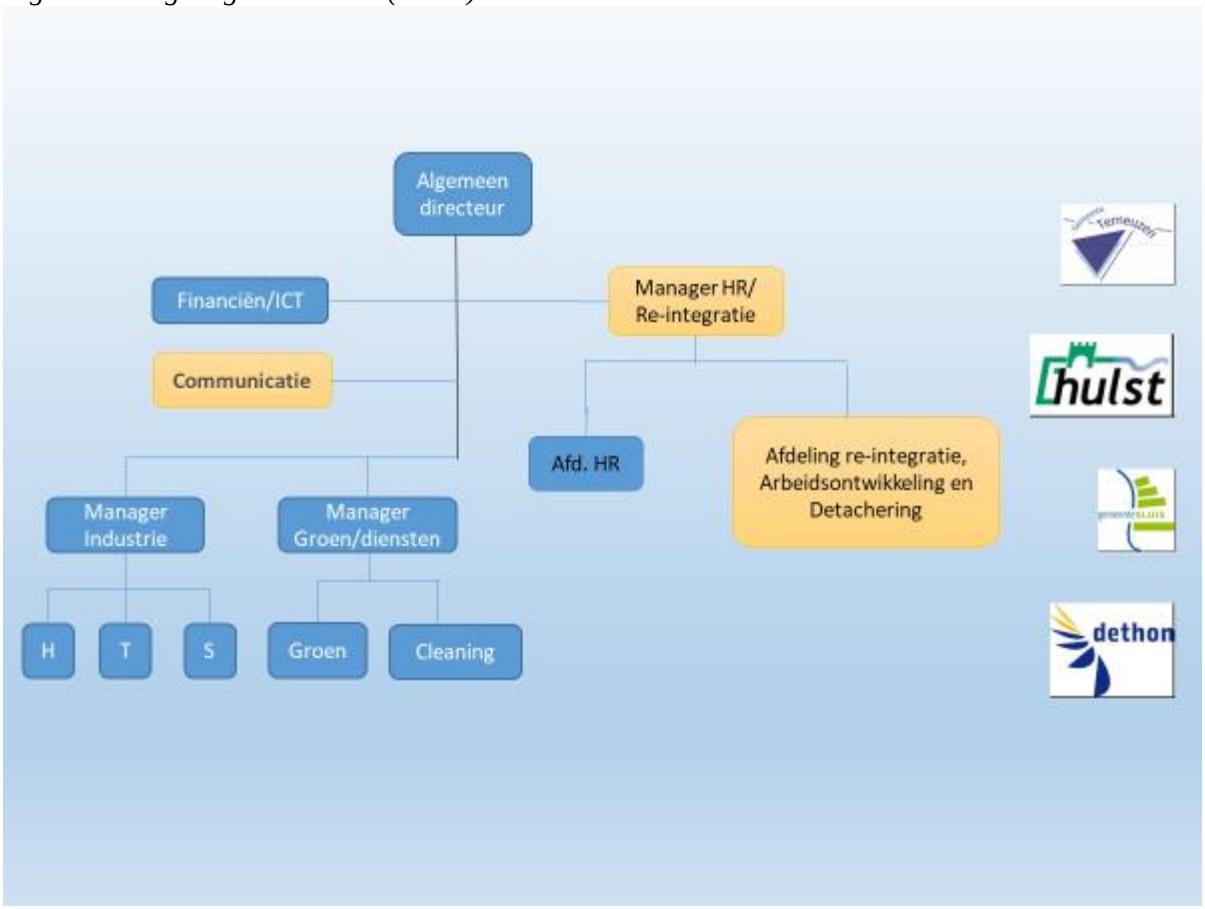
- Dethon wordt een z.g. doorstroomhuis: een groter percentage instromers uit de bijstand is alleen tijdelijk als werknemer in dienst bij Dethon;
- Meer WsW-medewerkers gaan via detachering bij werkgevers aan de slag;
- Dethon gaat inzetten op arbeidsontwikkeling en laat Wsw-ers (naar vermogen) doorstromen;
- Dethon gebruikt zijn kennis en ervaring om mensen uit de bijstand verder te ontwikkelen.

De belangrijkste beleidsombuiging voor Dethon is geweest dat de ontwikkeling van een medewerker belangrijker is dan het financiële resultaat uit productie.

Om dit te bereiken, waren verschillende ingrepen en maatregelen binnen Dethon noodzakelijk.
Eind 2019 is dit proces gereed gekomen en is er een nieuwe organisatie voor Dethon gepresenteerd (oktober 2019). Dethon is omgevormd tot een meer geïntegreerde kleinere organisatie met dezelfde productmarkt-combinaties dan voorheen, die nu meer als leerlijnen worden ingezet. Opzet is dat hiermee (incl. de gewijzigde beleidsombuiging) financiële voordelen worden bereikt.
In 2019 is het MT ingekrompen en opnieuw benoemd.

Het nieuwe organogram van Dethon ziet er als volgt uit:

Figuur 11: organogram Dethon (nieuw)



Juridisch is Dethon een openbaar lichaam zoals dat bedoeld is in artikel 8 van de Wet gemeenschappelijke regelingen van de drie gemeenten Sluis, Hulst en Terneuzen.
Een gemeenschappelijke regeling kan als volgt gedefinieerd worden: "Vorm van publiekrechtelijke samenwerking tussen gemeenten, provincies of waterschappen of tussen hen onderling, ter behartiging van bepaalde belangen. Hierbij kunnen ook andere openbare lichamen of rechtspersonen worden betrokken. Ten behoeve van de organisatie van de samenwerking kan een rechtspersoonlijkheid bezittend openbaar lichaam of een gemeenschappelijk orgaan worden opgericht. Soms wordt deze vorm van samenwerking aangeduid als "regionale samenwerking". (Lycaeus juridisch woordenboek (www.juridischwoordenboek.nl).

Het bestuur van Dethon bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur van 3 leden (incl. de voorzitter). Iin bijlage 1 is een overzicht van de bestuursleden van Dethon opgenomen.

De leden en plaatsvervangende leden van het algemeen bestuur worden aangewezen door de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten, zijnde de raden van Hulst, Terneuzen en Sluis. De zittingsperiode bedraagt vier jaar.
Voor de gemeente Terneuzen is er op grond van ‘governance’-overwegingen voor gekozen om de voorzitter van het dagelijks bestuur de wethouder van Terneuzen te laten zijn, die niet verantwoordelijk is voor de portefeuille Participatiewet.
In Hulst is die keuze niet gemaakt.

Doelstelling, missie en visie Dethon
De algemene doelstelling van Dethon luidt:

"Het uitvoeren van regelingen voor gesubsidieerde arbeid in Zeeuws-Vlaanderen, in opdracht van de drie aan de gemeenschappelijke regeling deelnemende gemeenten van deze regio".

De missie, die Dethon hiervan heeft afgeleid is:
"Dethon is hét arbeidsintegratiebedrijf van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten. We begeleiden mensen uit de participatiewet naar werk of zorgen, dat ze naar vermogen kunnen participeren. De organisatie van Dethon is daarbij een middel, een instrument, geen doel op zich".

De hierbij horende visie luidt als volgt:
"We richten ons op het ontwikkelen van mensen uit de Participatiewet (hoofdzakelijke trede 2 en 3 van de Zeeuws-Vlaamse werkladder) richting werk. Reguliere werkgelegenheid, economische zelfstandigheid, sociale zelfredzaamheid, ontplooiing van individuele talenten en volwaardig burgerschap zijn daarbij kernbegrippen.
Voor mensen die een indicatie beschut werken krijgen is dit moeilijker haalbaar. Voor die mensen creëren we op verzoek van de gemeenten voldoende passende gesubsidieerde banen".

De Algemeen Bestuursvergaderingen worden voorbereid door een begeleidingscommissie, die is ingesteld vanuit de VZG (deze adviseert voor alle verbonden partijen, dus ook m.b.t. Dethon). In deze commissie zitten 2 ambtenaren van elke gemeente (Hulst, Terneuzen en Sluis).
Inmiddels is een z.g. kaderbrief opgesteld (Kaderbief 2020), waarin concrete beleidsdoelstellingen staan geformuleerd en waarop periodiek door de directeur wordt gerapporteerd. Na vaststellen door het AB, wordt dit document naar de betreffende gemeenteraden gestuurd.
Deze systematiek is recent ontwikkeld.

4.5 Dienstverleningsovereenkomst met Dethon

De Zeeuws-Vlaamse gemeenten hebben na bovengenoemde besluitvorming een dienstverlenings-overeenkomst (DVO) afgesloten met Dethon. In deze DVO zijn over en weer de afspraken geformuleerd om dit beleid te effectueren. Kern van deze DVO is dat Dethon en gemeenten intensief samenwerken, waarbij het belang van de cliënt leidend is. Doel is altijd uitstroom naar regulier werk. Geregeld is dat de gemeenten per kalenderjaar personen, die zijn ingedeeld in trede 2 of 3 van de Zeeuws Vlaamse werkladder, onderbrengen bij Dethon. Deze dient er vervolgens zorg voor te dragen dat deze personen arbeidsritme opdoen en dat er werknemersvaardigheden worden aangeleerd.

Naast een aantal praktische zaken, die geregeld dienen te worden tussen gemeenten en Dethon, worden er in de DVO ook kwantitatieve afspraken gemaakt.
Deze zien er wat betreft taakstelling en realisatie voor het jaar 2020 (realisatie per begin juni 2020) als volgt uit:

Tabel 2: DVO Dethon, 2020 naar doelgroep per gemeente

	HULST		**TERNEUZEN**	
Doelgroep	**Taakstelling**	**Realisatie**	**Taakstelling**	**Realisatie**
Re-integratie	30	8	90	27
Garantiebanen	13	6,21	39	10,77
Beschut werk	10,8	10,49	37,8	18,67

Tijdens het onderzoek is duidelijk geworden dat na het uitbreken van het Coronavirus COVID-19 ook de arbeidsmarkt is gewijzigd, waardoor het voor Dethon niet altijd mogelijk was om mensen te detacheren en Dethon omzet mist
Ook andere sociale werkbedrijven in Nederland ondervinden negatieve financiële gevolgen als gevolg van het Coronavirus. Inmiddels is de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tegemoet gekomen aan deze financiële problematiek: de Rijksbijdrage Wet werkvoorziening (Wsw) is voor de periode 1 maart 2020 tot 1 juni 2020 verhoogd met € 90 miljoen (dit bedrag is in de septembercirculaire 2020 verhoogd naar € 140 miljoen).

HOOFDSTUK 5 BEKOSTIGING PARTICIPATIEWET

5.1 Financiële systematiek Participatiewet

Gemeenten ontvangen geld om de uitkeringen te betalen aan bijstandsgerechtigden (BUIG-gelden). Ook krijgen ze een Participatiebudget waarmee ze re-integratie, begeleiding en de uitvoering van Wet sociale werkvoorziening (Wsw) kunnen betalen. Daarnaast ontvangen gemeenten middelen om de apparaatslasten voor de uitvoering van deze regelingen en het minimabeleid te bekostigen.

In onderstaand schema zijn de geldstromen voor een individuele gemeente per 1 januari 2019 weergegeven. (De systematiek van financiering van het rijk richting gemeenten is vanaf 2019 gewijzigd).

Figuur 12: Schema geldstromen Participatiewet

Van Wie	Wat	Waarvoor
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Gemeentefonds/Algemene uitkering: Cluster Werk en Inkomen	Apparaatslasten gemeenten voor inkomensdienstverlening, re-integratie en participatie Minimabeleid Klassieke re-integratiemiddelen (voorheen: werkdeel)
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Gebundelde uitkering	Verstrekken van uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz-2004 (levensonderhoud startende ondernemers)
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Gemeentefonds/Decentralisatie-uitkering Participatiebudget	Financiering Wsw Re-integratie nieuwe doelgroep (onder andere voorheen Wajong)

In de integratie-uitkering Sociaal Domein waren naast het Participatiebudget ook de middelen voor Wmo en Jeugd opgenomen. Vanaf 2019 maakt een deel van de middelen van de integratie-uitkering Sociaal domein deel uit van de algemene uitkering van het gemeentefonds. De middelen van de algemene uitkering zijn voor de gemeente geheel vrij besteedbaar voor alle gemeentelijke taken.

5.2 Omvang middelen Participatiebudget in Hulst en Terneuzen

In deze paragraaf wordt zowel een overzicht gegeven van de programmabegroting 2020, voor wat betreft het onderdeel "C*luster Inkomen en Participatie"* van zowel Hulst als Terneuzen, als van de verschillende deelbudgetten wat betreft participatie.

De programmabegroting ziet er voor beide gemeenten als volgt uit:

Tabel 3: Overzicht Programmabegroting 2020

Programmabegroting 2020 (bedragen x 1000)		**Hulst**			**Terneuzen**		
		Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
Cluster Inkomen en participatie:							
6.3	Inkomensregelingen	5.925	5.323	602	19.082	14.885	4.197
6.4	Begeleide participatie	3.962	0	3.962	10.048	0	10.048
6.5	Arbeidsparticipatie	735	0	735	2.207	20	2.187
0.4	Overhead	639		639	1.408		1.408
0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds *		6.761	-6.761		17.698	-17.698
Totaal Inkomen en participatie		**11.261**	**12.084**	**823**	**32.745**	**32.603**	**-142**
* Op basis van decembercirculaire GF 2019							

In dit overzicht staan zowel de baten als de lasten m.b.t. de Participatiewet weergegeven.
Meer inzicht wordt echter gegeven als de opbouw van het totaalbudget middels de verschillende deelbudgetten wordt weergegeven.

Financieringssystematiek Participatiewet
Het Participatiebudget is opgebouwd uit verschillende deelbudgetten:

- WSW-oud
- Participatiewet Klassiek
- Participatiewet Begeleiding nieuw
- Participatie Wajong nieuw
- BUIG

WSW-oud
Dit deelbudget ontvangen de gemeenten om aan de verplichtingen te voldoen die zij hebben voor mensen met een SW-dienstverband. Dit budget zal de komende jaren fors dalen.
Dit budget wordt één op één "doorgesluisd" naar Dethon.

Participatiewet Klassiek
Dit deelbudget is bedoeld voor de z.g. klassieke doelgroep volgens de Wet Werk en Bijstand (WWB). Na 2019 is dit vervangen door Reïntegratiebudget Participatiewet.

Participatiewet begeleiding nieuw
De beleidsdoelstelling uit de Participatiewet om meer mensen aan het werk te krijgen wordt vertaald in het deelbudget "Begeleiding nieuw".

Participatiewet Wajong nieuw
Dit deelbudget is bedoeld om mensen met een handicap in, die arbeidsvermogen hebben, aan het arbeidsproces te laten deelnemen.

BUIG budget
Gemeenten ontvangen op basis van de Participatiewet een gebundelde uitkering: het BUIG-budget. Met het BUIG-budget betalen gemeenten de bijstandsuitkeringen. Met ingang van 2015 kunnen gemeenten de BUIG ook benutten voor de (structurele) inzet van het instrument loonkostensubsidie.

Deze loonkostensubsidie is afhankelijk van de loonwaarde van de medewerker en moeten gemeenten betalen aan werkgevers die een beschutte werkplek of een garantiebaan invullen. Bij het bepalen van het toekomstige BUIG-budget wordt door het Rijk rekening gehouden met de inzet van loonkostensubsidie door de gemeenten. Het BUIG-budget is voor gemeenten slechts voor een periode van 1 jaar definitief bekend. Toekomstige BUIG-middelen dienen te worden afgeleid van de door het Rijk begrote macrobudgetten. De hoogte van het toekomstige BUIG-budget is daardoor onzeker.

Financieel kan de financieringssystematiek van de Participatiewet als volgt worden weergegeven (voor 2017 en 2024) de bedragen en percentages voor zowel Hulst als Terneuzen:

Tabel 4: Overzicht deelbudgetten Participatiewet Hulst 2017 en 2024

Jaar/ Perc.	Totaal budget	WSW-Oud	Participatiewet Klassiek	Participatiewet Begeleiding nieuw	Participatiewet Wajong nieuw	BUIG
2017	9.425.688	4.152.405	289.788	100.142	19.201	4.864.152
Perc.	100%	44,1%	3,1%	1,1%	0,2%	51,6%
2024	9.097.283	3.316.718	183.020	234.117	39.758	5.323.670
Perc.	100%	36,5%	2,0%	2,6%	0,4%	58,5%

Voor Hulst daalt de omvang van het totaalbudget Participatiewet van € 9,4 miljoen in 2017 naar € 9,1 miljoen in 2024.

Tabel 5 Overzicht deelbudgetten Participatiewet Terneuzen 2017 en 2024

Jaar/ Perc.	Totaal budget	WSW-Oud	Participatiewet Klassiek	Participatiewet Begeleiding nieuw	Participatiewet Wajong nieuw	BUIG
2017	26.404.158	9.502.801	1.344.112	348.112	47.438	15.161.697
Perc.	100%	35,9%	5,1%	1,3%	0,2%	57,4%
2024	26.701.378	7.816.552	1.420.970	813.834	98.226	16.551.796
Perc.	100%	29,3%	5,3%	3,1%	0,4%	61,9%

Voor Terneuzen stijgt de omvang van het totaalbudget Participatiewet van € 26,4 miljoen in 2017 naar € 26,7 miljoen per jaar in 2024.

Tevens is in deze tabellen goed te zien dat de beleidsdoelstelling (mensen meer aan het werk krijgen) in financiële zin wordt vertaald. Dit blijkt met name uit de stijging van de deelbudgetten participatie nieuw (begeleiding nieuw en Wajong nieuw) en de daling van het deelbudget WSW-oud. De grootste verschillen doen zich voor in de deelbudgetten. Omdat het relatieve aandeel van zowel het deelbudget WSW-oud als dat van BUIG zo groot is, doen zich bij wijzigingen van deze deelbudgetten de grootste veranderingen voor (zie ook de tabellen 7 en 11).

Hieronder wordt voor de jaren 2017 tot 2024 voor de verschillende deelbudgetten per gemeente het volgende beeld geschetst.

Totale budget Hulst en Terneuzen
Het totale Rijksbudget voor de gemeenten Hulst en Terneuzen voor de uitvoering van de Participatiewet kan als volgt schematisch worden weergegeven:

Tabel 6: Totaal budget participatiewet Hulst en Terneuzen

Jaar	Hulst	Terneuzen	Totaal
2017	9.425.688	26.404.158	35.829.846
2018	9.531.621	26.146.832	35.678.453
2019	9.363.923	25.160.586	34.524.509
2020	9.800.554	28.516.233	38.316.787
2021	9.444.422	27.298.539	36.742.961
2022	9.310.889	27.162.258	36.473.147
2023	9.282.165	26.958.647	36.240.812
2024	9.097.283	26.701.378	35.798.661

Voor Hulst daalt de omvang van het totaalbudget van ruim € 9,4 miljoen in 2017 naar € 9,1 miljoen per jaar in 2024. Voor Terneuzen stijgt de omvang van het totaalbudget van € 26,4 miljoen naar € 26,7 miljoen per jaar in 2024. Zoals hiervoor al aangegeven, doen de grote verschillen zich voor in de verschillende deelbudgetten (m.n. WSW-oud, Begeleiding nieuw en Wajong nieuw).
De stijging voor zowel Hulst als Terneuzen in 2020 wordt veroorzaakt door het Corona steunpakket.

Deelbudget "WSW-oud"
Het deelbudget WSW-oud kan als volgt in beeld worden gebracht:

Tabel 7: deelbudget WSW-oud

Jaar	Hulst	Terneuzen	Totaal
2017	4.152.405	9.502.801	13.655.206
2018	4.028.821	9.062.283	13.091.104
2019	3.961.048	8.871.641	12.832.689
2020	4.090.672	9.570.928	13.661.600
2021	3.730.626	8.692.893	12.423.519
2022	3.574.417	8.458.455	12.032.872
2023	3.522.773	8.162.484	11.685.257
2024	3.316.718	7.816.552	11.133.270

Het tekort wordt veroorzaakt door een daling van de subsidie. Voor Hulst daalt de omvang van dit deelbudget van ruim € 4 miljoen in 2017 naar ruim € 3,3 miljoen per jaar in 2024. Voor Terneuzen daalt de omvang van dit deelbudget van € 9,5 miljoen in 2017 naar € 7,8 miljoen per jaar in 2024.

Deelbudget "Participatiewet klassiek" vanaf 2019 onderdeel AU *"Re-integratie klassiek"*
Het deelbudget Participatiewet klassiek wordt als volgt weergegeven:

Tabel 8: deelbudget Participatiewet klassiek

Jaar	Hulst	Terneuzen	Totaal
2017	289.788	1.344.110	1.633.898
2018	216.910	1.283.871	1.500.781
2019	227.845	1.247.751	1.475.596
2020	178.065	1.327.659	1.505.724
2021	179.849	1.358.132	1.537.981
2022	180.758	1.382.081	1.562.839
2023	181.891	1.400.317	1.582.208
2024	183.020	1.420.970	1.603.990

Het budget "Participatiewet Klassiek" blijft in totaal voor Hulst en Terneuzen tezamen min of meer constant. Per gemeente verschilt dit echter: voor Hulst treedt er een daling op van ruim € 106.000,= en voor Terneuzen een stijging van bijna € 77.000,=.

Deelbudget "Participatiewet Begeleiding nieuw"
Het verloop van het deelbudget Participatiewet Begeleiding nieuw ziet er als volgt uit:

Tabel 9: deelbudget Begeleiding nieuw

Jaar	Hulst	Terneuzen	Totaal
2017	100.142	348.112	448.254
2018	137.251	477.109	614.360
2019	157.397	547.143	704.540
2020	170.831	593.842	764.673
2021	175.408	609.571	784.979
2022	195.542	679.743	875.285
2023	215.730	749.918	965.648
2024	234.117	813.834	1.047.951

Het deelbudget begeleiding nieuw stijgt voor beide gemeenten samen van € 448.254 in 2017 naar € 1.047.951 in 2024.

De beleidsdoelstelling uit de Participatiewet om meer mensen aan het werk te krijgen wordt met name vertaald in de stijging van het deelbudget "Begeleiding nieuw".
Voor Hulst stijgt de omvang van dit deelbudget van € 100.142 in 2017 naar € 234.117 per jaar in 2024. Voor Terneuzen stijgt de omvang van dit deelbudget van € 348.112 in 2017 naar € 813.834 per jaar in 2024.

Deelbudget "Participatiewet Wajong nieuw"
Voor bovengenoemd deelbudget is het verloop van 2017 tot 2024 als volgt:

Tabel 10: Deelbudget Wajong nieuw

Jaar	Hulst	Terneuzen	Totaal
2017	19.201	47.438	66.639
2018	26.300	64.977	91.277
2019	33.616	83.051	116.667
2020	33.271	82.199	115.470
2021	34.869	86.147	121.016
2022	36.502	90.183	126.685
2023	38.101	94.132	132.233
2024	39.758	98.226	137.984

Het deelbudget "Wajong nieuw" verdubbelt ruim voor beide gemeenten samen van 2017 naar 2024 van € 66.639 naar € 137.984.

Ook hier blijkt de doelstelling uit de Participatiewet om meer mensen aan het werk te krijgen uit de stijging van het deelbudget "Wajong nieuw"
Voor Hulst stijgt de omvang van dit deelbudget van € 19.201 in 2017 naar € 39.758 per jaar in 2024.
Voor Terneuzen stijgt de omvang van dit deelbudget van € 47.438 in 2017 naar € 98.226 per jaar in 2024.

Deelbudget BUIG
Het verloop van het deelbudget BUIG wordt als volgt weergegeven:

Tabel 11: Deelbudget BUIG

Jaar	Hulst	Terneuzen	Totaal
2017	4.864.152	15.161.697	20.025.849
2018	5.122.339	15.258.592	20.380.931
2019	4.984.017	14.411.000	19.395.017
2020	5.327.715	16.941.605	22.269.320
2021	5.323.670	16.551.796	21.875.466
2022	5.323.670	16.551.796	21.875.466
2023	5.323.670	16.551.796	21.875.466
2024	5.323.670	16.551.796	21.875.466

In deze tabel is het BUIG-budget gefixeerd op het bedrag van 2021. Het is nu echter al duidelijk geworden dat het BUIG-budget zal wijzigen.

HOOFDSTUK 6 'GOVERNANCE'

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op het (brede) begrip 'governance', verbonden partijen, Gemeenschappelijke Regeling (GR), alsmede de betrokkenheid van de gemeenteraden van Hulst en van Terneuzen.

6.1. 'Governance'

'Governance' is de handeling of de wijze van besturen, de gedragscode en het toezicht op organisaties. 'Government governance' (ook wel 'public governance' genoemd) is de Engelse term voor bestuur door de overheid. Het is hiermee de tegenhanger van 'corporate governance': bestuur in de private sector. Onder 'government governance' wordt verstaan het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, de verantwoording die daarover wordt afgelegd en het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van de belanghebbenden.
Het begrip ziet in de eerste plaats op de bedrijfsvoering van die organisaties en komt voort uit de noodzaak om verantwoording af te leggen, c.q. toezicht te houden over de uitvoering van publiek (met belastinggeld) gefinancierde (overheids)taken. Het is daarmee onderdeel van het bredere begrip goed openbaar bestuur dat niet alleen toeziet op een (doelmatige en doeltreffende) bedrijfsvoering, maar ook op rechtmatigheid en het hanteren van algemene beginselen van behoorlijk bestuur en op democratische principes als het nemen van maatregelen op basis van overleg en draagvlak, openheid en transparantie.

In de volgende tabel worden de begrippen 'government governance' en 'corporate governance' vergeleken.

Tabel 12: 'Government governance' versus 'Corporate governance'

Belangrijke verschillen tussen 'government governance' en 'corporate governance'		
	'Government governance'	**'Corporate governance'**
Allocatie van goederen en diensten	politieke besluitvorming	markt
Doelstellingen	maatschappelijk	• winstmaximalisatie • waarde onderneming • continuïteit
Aard van de doelstellingen	niet altijd tastbaar; kwalitatief; veranderlijk	helder; kwantitatief; vast
Randvoorwaarden	• rechtmatigheid • efficiency • effectiviteit • tijdigheid • integriteit • doorzichtigheid • uitvoerbaarheid • controleerbaarheid	maatschappelijke factoren
Gerichtheid toezicht	voorschriften, structuren, processen gericht op het operationaliseren van doelstellingen	doelstellingen
Gerichtheid bestuurders	'plan and do'	'check and action'

6.2 Verbonden partijen

Een gemeente kan taken op verschillende manieren (laten) uitvoeren: zelf doen, uitbesteden of samenwerken met andere gemeenten. Als een gemeente besluit te gaan samenwerken, zal ze daarvoor samen met één of meer andere gemeenten een verbonden partij aangaan. Een verbonden partij is een rechtspersoon waarin een gemeente een bestuurlijk én een financieel belang heeft. Deze rechtspersonen kunnen verschillende juridische vormen hebben, bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling (GR), vennootschap of stichting.
In deze rapportage zal alleen nader worden ingegaan op de gemeenschappelijke regeling.

6.3 Gemeenschappelijke Regeling

Een gemeenschappelijke regeling is een publiekrechtelijke vorm van samenwerking, die is geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
Een GR heeft een eigen rechtspersoonlijkheid, wat betekent dat het op eigen titel rechtshandelingen kan verrichten. Dit kan omdat de gemeentelijke bevoegdheden, op basis waarvan de organisatie handelt, door de deelnemende gemeenten zijn overgedragen aan het algemeen bestuur (AB) van de GR. Het AB is daarmee verantwoordelijk. Als er ook raadsbevoegdheden worden overgedragen kunnen ook raadsleden in het AB zitten. Het dagelijks bestuur wordt gekozen uit leden van het AB en is verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van het AB. Het DB legt verantwoording af aan het AB en dus niet aan de raad van de betrokken gemeente, hoewel dat in de praktijk wel gebeurt (Berenschot).

Bij een GR met raadsbevoegdheden legt het lid verantwoording af aan zijn college, die op zijn beurt verantwoording aflegt aan de Raad, zodat de Raad altijd een verantwoordelijkheidsrelatie heeft met het lid in het AB.
Een GR heeft een eigen begroting. Het budgetrecht ligt bij het AB. Als een gemeenteraad wil bijsturen op de begroting dan kan dat via een z.g. wettelijke zienswijzeprocedure. In de wet op de gemeenschappelijke regelingen is geregeld dat dat de Raad ontwerpbegroting, begrotingswijzigingen, kadernota en voorlopige jaarrekening van de GR tijdig krijgt.

6.4 Betrokkenheid Raden

Uit de meeste interviews blijkt dat gemeenteraadsleden vaak het gevoel hebben te weinig grip te hebben op een GR. Ook in Hulst en Terneuzen is dat het geval m.b.t. de GR Dethon.
In dit hoofdstuk wordt aangegeven welke formele middelen raadsleden hebben met betrekking tot informatievoorziening, verantwoording en sturing.

Informatievoorziening
De Raad kan op de volgende wijzen structureel op de hoogte worden gehouden van het functioneren van een GR

- Kadernota GR:
- Jaarverslag: vóór 15 april van elk jaar moet een voorlopige jaarrekening aan de Raden worden verstuurd;
- Ontwerp-begroting: de begroting moet door het DB worden gezonden, voordat deze wordt vastgesteld (de begroting dient vóór 1 augustus bij de toezichthouder te zijn. De vaststellingsprocedure moet hiervoor zijn afgerond.;
- Jaarrekening;
- Jaarverslag gemeente. In een dergelijk jaarverslag is een paragraaf "Verbonden partijen" opgenomen. In een dergelijke paragraaf wordt verantwoording afgelegd over de betreffende GR;

- Raadscommissie verbonden partijen. De raad kan bijzondere raadscommissies instellen, die toezien op de sturing en controle van een GR.

Incidenteel kan een raad aan informatie komen met het instrument informatierecht , zowel richting college als van het AB- en DB-lid. Formeel zijn er daarnaast ook nog de instrumenten Rekenkamerfunctie en Onderzoekscommissie.

Het verstrekken van inhoudelijke informatie aan de Raad als geheel, dan wel raadsfracties of -leden is geregeld in art. 169 van de Gemeentewet:

1. Het college en elk van zijn leden afzonderlijk zijn aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur.
2. Zij geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft.
3. Zij geven de raad mondeling of schriftelijk de door een of meer leden gevraagde inlichtingen, tenzij het verstrekken ervan in strijd is met het openbaar belang.
4. Zij geven de raad vooraf inlichtingen over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in art. 160, eerste lid, onder e, f, g en h, indien de raad daarom verzoekt of indien de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In het laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.
5. In dien de uitoefening van de bevoegdheid, bedoeld in art. 160, eerste lid, onder f, geen uitstel kan lijden, geven zij in afwijking van het vierde lid de raad zo spoedig mogelijk inlichtingen over de uitoefening van deze bevoegdheid en het terzake genomen besluit.

Verantwoording
Raadsleden hebben bij een GR niet de mogelijkheid om het AB, het DB of zijn leden van een GR ter verantwoording te roepen. Wel hebben zij de volgende instrumenten:

- Vragen aan het lid van het AB: de Raad kan het betrokken lid ter verantwoording roepen over wat dat lid in de GR heeft gedaan;
- Vragen aan Collegeleden: de Raad kan het College ter verantwoording roepen over de wijze waarop de overgedragen bevoegdheden zijn uitgevoerd of hoe het college hierop heeft toegezien. Het z.g. recht op interpellatie is een recht om het college te bevragen over een onderwerp dat niet op de agenda van de raadsvergadering staat.

Sturing
De Gemeenteraad is het hoogste orgaan in een gemeente en is eindverantwoordelijk voor de kaderstelling binnen de gemeente, Hiertoe heeft de Raad verordenende bevoegdheden en het z.g. budgetrecht. De kaders zijn richtlijn voor het College van B&W, maar zijn ook de grondslag voor de controlerende taak van de Raad.
Voor het bijsturen van een GR heeft de Raad de volgende instrumenten:

- Zienswijzeprocedure: de Raad kan m.b.t. de begroting zienswijzen indienen;
- Gemeentelijke begroting; de Raad kan financiële kaders meegeven;
- Moties;
- Verordenende bevoegdheid: de Raad kan een verordening vaststellen, die bindend is voor het College;
- Beleidsregels; de Raad kan beleidsregels opstellen, die bindend zijn voor de GR;
- Ontslagrecht t.a.v. AB-/DB-lid: een lid van het AB of het DB kan worden ontslagen als er geen vertrouwen meer is in zijn/haar functioneren;
- Ontslagrecht wethouder: een wethouder kan worden ontslagen als er geen vertrouwen meer is;
- Wijziging van een GR; hiertoe is wel besluitvorming van alle deelnemers nodig
- Uittreden van een GR of zelfs opheffing.

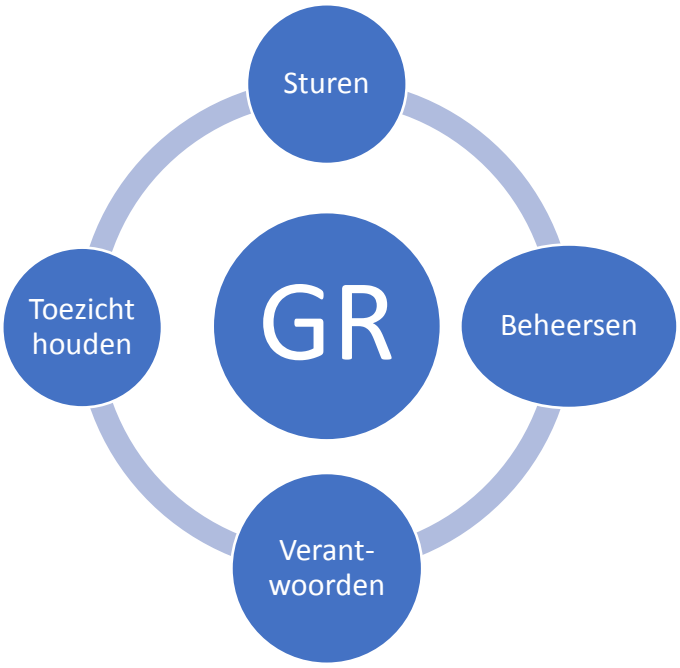
Gemeentewet
In artikel 27 van de Gemeentewet staat aangegeven dat leden van de gemeenteraad stemmen zonder last, wat inhoudt dat aan volksvertegenwoordigers niet mag worden opgedragen in een stemming een bepaald standpunt in te nemen. De vertegenwoordiger moet op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel vellen.
In artikel 28 van genoemde wet is (in lid 1 a) geregeld dat een lid van de raad niet deel neemt aan de stemming over een aangelegenheid die hem rechtstreeks of persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken.
Uit de gehouden interviews is duidelijk geworden dat dit niet bij iedereen bekend is.

6.5. VZG-advies Gemeenschappelijke regelingen

Goed besturen heeft te maken met processen, beleid, wetten en regels. Voor goed besturen is het van belang dat er een duidelijke rolverdeling is geformuleerd en welke doelstellingen dienen te worden gerealiseerd.
In 2015 heeft de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VZG) het advies: "*Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen*" opgesteld.

In dit rapport is aangegeven dat het bij goed besturen van een GR gaat om de volgende vier onderdelen: a. Sturen; b. Beheersen; c. Verantwoorden; d. Toezicht houden. Deze vier onderdelen staan niet los van elkaar. Ze vormen een cyclus, die schematisch als volgt kan worden weergegeven:

Figuur 13: Cyclus besturen



Het VZG-rapport heeft als doel om de onderlinge samenwerking tussen opdrachtgever (gemeente) en opdrachtnemer (gemeenschappelijke regeling) te verbeteren en geeft antwoord op de volgende drie vragen:

1. Hoe kunnen de gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen tot een goede samenwerking komen?
2. Hoe kan de gemeenteraad grip krijgen en houden op de gemeenschappelijke regelingen?
3. Hoe houdt de gemeenteraad voldoende invloed op de taken die gemeenschappelijke regelingen uitvoeren? Hiervoor worden in het kader van goed besturen aanbevelingen gedaan.

Er zijn aanbevelingen voor gemeenschappelijke regelingen, voor gemeenten en voor het VZG-bestuur. De aanbevelingen zijn verdeeld over de onderdelen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht.

In het rapport worden de volgende aanbevelingen gedaan (overgenomen zijn die aanbevelingen, die voor dit onderzoek relevant zijn):

Sturen

Aanbeveling
Maak jaarlijks samenwerkingsafspraken en begin met een zogenaamde nulsituatie
Werk met een meerjarig beleidsplan

Beheersen

Begroting

Aanbeveling
Maak een begroting en meerjarenraming op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)
Neem in de begroting een analyse op van de laatst vastgestelde jaarrekening en het effect hiervan op de begroting
Neem in de begroting en in de meerjarenraming de bijdragen van de deelnemers op

Begrotingswijziging

Aanbeveling
Stel een begrotingswijziging op als: - er sprake is van een belangrijke beleidswijziging en/of het betreffende programma niet toereikend is; - de bijdrage van de deelnemers omhoog moet; - de bijdrage van de deelnemers in het begrotingsjaar niet omhoog moet, maar de wijziging wel tot gevolg heeft dat de structurele lasten in de begroting van het volgende jaar en/of volgende jaren omhoog gaan en daardoor tot hogere bijdragen leiden voor de deelnemers; - er een onttrekking of toevoeging aan een reserve nodig is

Tussentijdse rapportage

Aanbeveling
Stel een tussentijdse rapportage op als: - er belangrijke afwijkingen zijn ten opzichte van de samenwerkingsafspraken; - er belangrijke (financiële) ontwikkelingen zijn, die voor de opdrachtgever relevant zijn
Stel geen tussentijdse rapportage op als er geen ontwikkelingen zijn

Informatieplicht

Aanbeveling
Neem op de raadsagenda het punt 'informatie uit gemeenschappelijke regelingen' op.
Werk met GR-nieuwsbrieven aan de gemeenteraad.
Organiseer (regionale) bijeenkomsten voor raadsleden

Begeleidingscommissie

Aanbeveling
Stel voor de gemeenschappelijke regeling uit de categorie 1 en 2 een ambtelijke begeleidingscommissie in (Dethon valt onder categorie 1)

Verantwoorden

Jaarstukken

Aanbeveling
Stel op basis van het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) de jaarstukken op
Voeg bij de jaarstukken de controleverklaring en het verslag van bevindingen
Maak een analyse van het resultaat, met daarin een onderscheid tussen het structurele en het incidentele resultaat
Vermeld of de afgesproken prestatie-indicatoren wel of niet behaald zijn
Vermeld de financiële bijdrage per deelnemende gemeente

Toezicht houden

Aanbeveling
Maak afspraken over reservevorming in relatie tot het rekeningresultaat
Laat de bestemming van het rekeningresultaat geen deel uitmaken van de jaarstukken, maar maak daarvoor een apart voorstel.

HOOFDSTUK 7 RESULTATEN ONDERZOEK

In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek weergegeven, gericht op beleid, financiën en betrokkenheid Raden. Dit betreft zowel de opgedane bevindingen (7.1) als conclusies (7.2).

7.1 Bevindingen

Beleid

De gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen zijn in staat gebleken om een gezamenlijke visie op te stellen voor de uitvoering van de Participatiewet.

Deze visie is vastgelegd in het rapport "Samenwerken aan Talent!" uit 2017.

Met name de besluitvorming in Terneuzen over de organisatiestructuur van Dethon heeft de nodige tijd gevergd. Ondanks de tijd die was gemoeid met die noodzakelijke besluitvorming, heeft dit de onderlinge samenwerking tussen de Zeeuws-Vlaamse gemeenten niet in de weg gestaan.

Uit de verschillende interviews is naar voren gekomen dat - ondanks onderlinge verschillen in cultuur van de Zeeuws-Vlaamse gemeenten - de bestuurlijke samenwerking heel constructief verloopt.

De gemeente Hulst heeft aangegeven bereid te zijn om hun eigen beleid aan te passen, wanneer dit leidt tot meer uniforme afspraken tussen de Zeeuws-Vlaamse gemeenten op het terrein van het Sociaal Domein.

Deze uitspraak is gedaan in een interview met de betrokken wethouder in het kader van het onderzoek door de gemeente Terneuzen door BMC naar de positionering van WSP.
Als de resultaten van dit onderzoek met de gemeente Hulst worden gedeeld, dan is deze gemeente hiertoe bereid.

Totaalbudget Participatiewet

De komende jaren is een lichte daling van het totaalbudget voor de uitvoering van de Participatiewet te verwachten. De grootste verschillen doen zich voor in de verschillende deelbudgetten.

Het totaalbudget voor Hulst en Terneuzen voor de uitvoering van de Participatiewet daalt van 2017 tot 2024 met een bedrag van € 938.000,= (zie tabel 6, hoofdstuk 5.2).
Voor Hulst daalt de omvang van het totaalbudget van ruim € 9,4 miljoen in 2017 naar € 8,8 miljoen per jaar in 2024. Voor Terneuzen stijgt de omvang van het totaalbudget van € 26,4 miljoen naar € 26,7 miljoen per jaar in 2024.

Omvang deelbudget Wsw-oud

Door de forse daling van het deelbudget Wsw-oud zal in de toekomst de bijdrage aan Dethon sterk dalen.

Voor Hulst daalt de omvang van dit deelbudget van ruim € 4 miljoen in 2017 naar ruim € 3,3 miljoen per jaar in 2024. Voor Terneuzen daalt de omvang van dit deelbudget van € 9,5 miljoen in 2017 naar € 7,8 miljoen per jaar in 2024 (zie tabel 7, hoofdstuk 5.2).

Kosten re-integratie

Het is niet goed mogelijk om de kosten van re-integratie met andere gemeenten te vergelijken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft hier onderzoek naar laten verrichten. Uit dit onderzoek ("Onderzoek re-integratiekosten nieuwe doelgroep Participatiewet", Berenschot april 2020) komt naar voren dat er op dit moment niet één bedrag per persoon aanwezig is, dat de re-integratiekosten bij gemeenten goed weergeeft.
De Staatssecretaris heeft de Tweede Kamer toegezegd hier vervolgonderzoek naar te laten verrichten (brief 9 juni 2020), zodat een completer beeld ontstaat van de re-integratiekosten van gemeenten.

Dethon

In de gehouden interviews is naar voren gekomen dat het aanbeveling zou verdienen om voor Dethon een Raad van Toezichtmodel te introduceren, met name om kwetsbaarheid van verkiezingen te vermijden. Ook is de NV-structuur genoemd.

In hoofdstuk 7.3 (Aanbevelingen) wordt nader op deze bevinding ingegaan.

Betrokkenheid Raad/aansturing Dethon

Zowel de gemeente Hulst als de gemeente Terneuzen hebben het VZG-rapport "*Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen*" onderschreven.

Zowel de gemeenten Hulst als Terneuzen hebben een aantal aanbevelingen van het VZG-rapport overgenomen. Inmiddels zijn er verschillende adviezen geïmplementeerd (voorschriften begroting en meerjarenraming, GR-nieuwsbrieven, Regionale bijeenkomsten voor Raadsleden, begeleidings-commissie voor Dethon en spelregels voor jaarstukken).

Betrokkenheid Raad/aansturing Dethon

Als gevolg van het transformatieproces van Dethon is uitstel verleend aan de GR m.b.t. het opstellen van begrotingswijzigingen.

Het betreft hier met name de aanbevelingen m.b.t. het onderdeel "Begrotingswijziging van het VZG-rapport , dat in hoofdstuk 4.6 is beschreven. Het advies m.b.t. begrotingswijzigingen is als volgt verwoord:

Stel een begrotingswijziging op als:

- *er sprake is van een belangrijke beleidswijziging en/of het betreffende programma niet toereikend is;*
- *de bijdrage van de deelnemers omhoog moet;*
- *de bijdrage van de deelnemers in het begrotingsjaar niet omhoog moet, maar de wijziging wel tot gevolg heeft dat de structurele lasten in de begroting van het volgende jaar en/of volgende jaren omhoog gaan en daardoor tot hogere bijdragen leiden voor de deelnemers;*
- *er een onttrekking of toevoeging aan een reserve nodig is.*

Niet alle formele instrumenten voor raadsleden worden in de praktijk benut

In hoofdstuk 6.4 zijn de instrumenten weergegeven, die raadsleden ter beschikking hebben. Het recht van interpellatie is voor wat betreft de GR Dethon b.v. niet toegepast.

Raadsleden geven aan onvoldoende grip te hebben op de uitvoeringsorganisatie Dethon.

Uit de gehouden interviews (in mindere mate van de raadsleden, die in het AB zitten) is dit beeld naar voren gekomen. Overigens is dit beeld ook voor andere GR-en te schetsen.

De informatieverstrekking vanuit de GR Dethon richting Raad is niet optimaal omdat de agenda's van de AB-vergaderingen en die van de functionele commissies niet op elkaar zijn afgestemd.

Uit een van de interviews is naar voren gekomen dat (in Terneuzen) veelal de AB-vergaderingen plaatsvinden direct na de commissievergadering, waardoor relevante informatie niet kan worden verstrekt.

7.2 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de conclusies uit dit onderzoek geformuleerd. Deze conclusies geven antwoord op de geformuleerde onderzoeksvraag en de daarbij behorende deelvragen (zie pag. 5). Volledigheidshalve worden deze deelvragen nogmaals weergegeven:

1. Welke beleidsdoelen zijn er in Hulst en Terneuzen voor de uitvoering van de Participatiewet geformuleerd?
2. Welk budget hebben de gemeenten Hulst en Terneuzen beschikbaar voor de uitvoering van de Participatiewet?
3. Hoe is de uitvoeringsorganisatie voor beide gemeenten vorm gegeven?
4. Op welke wijze bepaalt de uitvoeringsorganisatie (Dethon) de effectiviteit van zijn inspanningen/werkzaamheden?
5. Hoe worden de gemeenteraden van Hulst en Terneuzen over de uitvoering van de Participatiewet betrokken?

Beleid (deelvraag 1)

De door de Zeeuws-Vlaamse gemeenten vastgelegde gezamenlijke visie voor de uitvoering van de Participatiewet is nog steeds uitgangspunt van beleid.

Deze visie is vastgelegd in het rapport "Samenwerken aan Talent!" uit 2017. De geformuleerde beleidsdoelen zijn in hoofdstuk 3.3 weergegeven.

Budgetten (deelvraag 2)

Voor beide gemeenten tezamen is de verwachting dat er lichte daling van het totaalbudget voor de uitvoering van de participatiewet zal optreden. Voor Terneuzen treedt er een stijging op en voor Hulst een daling.

Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven, zal het totale participatiebudget budget voor Hulst en Terneuzen samen ongeveer gelijk blijven € 35,8 miljoen in 2017 als zowel € 35,8 miljoen in 2024.
Hulst daalt van € 9,4 miljoen naar € 9,0 miljoen en Terneuzen stijgt van € 26,4 naar 26,7 miljoen.

De forse daling van het deelbudget "WSW oud" zal een grote financiële opgave voor zowel Dethon als voor beide gemeenten betekenen.

Zoals in het onderdeel "Bevindingen" is aangegeven daalt het deelbudget "WSW-oud" voor beide gemeenten van 13,6 miljoen in 2017 naar € 11,1 miljoen in 2024. Omdat dit bedrag rechtstreeks naar Dethon gaat, geeft dit een forse financiële opgave voor Dethon en dus voor de Zeeuws-Vlaamse gemeenten.
De daling voor Hulst is van € 4,1 naar € 3,3 miljoen en voor Terneuzen van € 9,5 naar € 7,8 miljoen.
De Zeeuws-Vlaamse gemeenten zullen zich hieromtrent samen met Dethon op dienen te beraden.

De ontwikkeling van het deelbudget "BUIG" is onzeker en is hiermee risicovol.

Dit deelbudget is in de aangegeven prognose gefixeerd op het niveau van 2021. De verwachting is dat dit budget zal dalen, waardoor de daling van het totaalbudget groter zal zijn dan in tabel 11 van hoofdstuk 5.2. is aangegeven. Omdat het aandeel van het deelbudget BUIG fors is, ligt hier een fors financieel risico.

Uitvoeringsorganisatie Participatiewet (deelvraag 3)

Beide gemeenten voeren het door de Zeeuws-Vlaamse gemeenten opgestelde beleid uit. Er zijn geen fundamentele verschillen in de uitvoering tussen de gemeenten Hulst en Terneuzen.

Zoals eerder is aangegeven, is het beleid vastgelegd in het rapport "Samenwerken aan talent" uit 2017. Eén verschil in de uitvoering is wel het feit dat de gemeente Hulst niet participeert in WSP. De reden hiervoor is gelegen in de verschillen in schaalgrootte en dus ook de omvang (en wellicht de samenstelling) van de doelgroep, die in Terneuzen groter is.

Dethon (deelvraag 3)

De Zeeuws-Vlaamse gemeenten hebben Dethon omgevormd naar een arbeidsontwikkelbedrijf, waarin omzet niet meer centraal staat, maar het ontwikkelen van kandidaten het centrale beleidsuitgangspunt is.

Dethon heeft een eerste professionaliseringsslag gemaakt m.b.t. het leveren van transparantie en de communicatie richting gemeenteraden.

Als voorbeelden hiervan kunnen genoemd worden de Kaderbrief 2020 en de bijbehorende rapportage hierop van juni 2020. In genoemde Kaderbrief zijn heldere doelstellingen geformuleerd.
Tevens is inmiddels een communicatiemedewerker aangetrokken om de communicatie verder te professionaliseren.

Meerjarenraming Dethon

De eerste rapportages van Dethon laten voor de langere termijn (tot 2024) een verbetering zien van de financiële resultaten van Dethon en daarmee dus ook een verlaging van de gemeentelijke bijdragen van Hulst en Terneuzen. Hiermee lijken de juiste keuzes voor Dethon te zijn gemaakt. (N.B. Door de Coronacrisis kan dit beeld wijzigen).

Uiteraard zijn dit prognoses, die nog wel dienen te worden gerealiseerd. Zoals eerder in deze rapportage aangegeven, worden nationaal gezien sociale werkbedrijven (en dus ook Dethon) financieel getroffen door de Coronacrisis, waardoor naar verwachting de perspectieven in negatieve zin zullen worden beïnvloed.

Effectiviteit Dethon (deelvraag 4)

Zowel door het feit dat het niet goed mogelijk is om de kosten van re-integratie te vergelijken met andere gemeenten, als door het uitbreken van COVID-19 virus, kan er geen gefundeerde uitspraak worden gedaan over de effectiviteit van Dethon.

Betrokkenheid gemeenteraden (deelvraag 5)

Niet alle aanbevelingen uit het VZG-advies "*Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen*" m.b.t. informatieplicht zijn volledig uitgevoerd.

Een belangrijk onderdeel hierbij betreft de geformuleerde aanbevelingen m.b.t. het opstellen van begrotingswijzigingen, die tot op heden niet zijn geëffectueerd.

Met het opzetten van een kaderbrief van Dethon en de daarbij periodieke rapportages zijn belangrijke stappen gezet voor een betere verantwoordingsstructuur van Dethon richting DB en AB en de betrokken Raden.

Niet alle formele instrumenten m.b.t. informatievoorziening, verantwoording en sturing worden door beide gemeenteraden benut.

In de interviews is naar voren gekomen dat er door verschillende raadsleden wel regelmatig vragen worden gesteld, maar dat andere geschetste instrumenten (zie hoofdstuk 6.4 b.v. het recht van interpellatie) niet of nauwelijks worden toegepast.

HOOFDSTUK 8 AANBEVELINGEN

8.1 Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aanbevelingen gegeven m.b.t. beleid, budget en aansturing van Dethon en betrokkenheid Raden.

Beleid

Ga door met de ingeslagen weg wat betreft de samenwerking tussen Dethon en de gemeenten.

Uit diverse gesprekken is gebleken dat door de voorbereidingen van vergaderingen met de ambtelijke begeleidingscommissie en Dethon meer vertrouwen en begrip over en weer is ontstaan. Dit kan verder worden vergroot.

Maak als participerende gemeenten in de GR Dethon, samen met Dethon jaarlijks een analyse van competenties van de kandidaten, aan de hand van de opgestelde werkladder.

Een gezamenlijke inspanning van gemeenten en Dethon, die gericht is op het beter zicht krijgen van ontwikkelmogelijkheden van kandidaten, die nu nog in een uitkeringssituatie zitten, zal voor alle partijen direct voordeel opleveren.
Uit één van de gehouden interviews werd aangegeven dat hiermee nog veel winst zou kunnen worden behaald. Deze winst bestaat enerzijds uit het besparen van uitkeringen voor beide gemeenten, maar ook een verbetering van het financieel resultaat van Dethon. Daarnaast is een belangrijk neveneffect dat kandidaten die in het arbeidsproces worden opgenomen minder beroep doen op overige regelingen van het Sociaal Domein èn eigenwaarde krijgen.
De Rekenkamercommissie adviseert om een dergelijke analyse op te stellen en deze periodiek (jaarlijks) te herhalen.

Budget

Wanneer de verwachte daling van budgetten voor de uitvoering van de Participatiewet zich daadwerkelijk voordoet, organiseer dan als Zeeuws-Vlaamse gemeenten een gezamenlijke lobby om te trachten dit tij te keren.

De Rekenkamercommissie adviseert om als Zeeuws-Vlaamsee gemeenten gezamenlijk met Dethon de daling van het totaal budget van de Participatiewet inzichtelijk te maken en dit vervolgens onder de aandacht van VNG en Rijk te brengen. Belangrijk aandachtspunt hierbij zal dienen te zijn dat de omvang van het deelbudget BUIG in de toekomst niet verder zal mogen dalen.
Een hulpmiddel hiervoor kan zijn een uitgebracht Cedris-advies en een ontwikkeld rekenmodel door Berenschot. Ook de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid monitort dit budget regelmatig en informeert de Tweede Kamer hieromtrent. Het is van belang om een dergelijk geluid voortdurend gezamenlijk te laten horen.

Dethon

Vraag als Zeeuws-Vlaamse gemeenten aan Dethon duidelijkheid wat betreft de termijn om te komen tot een volledig (volwassen) arbeidsontwikkelbedrijf.
Voer vóór dit proces geen organisatiediscussie voor Dethon.
Na duidelijkheid op een dergelijke termijn zou een evaluatie van Dethon plaats kunnen vinden.

De omslag van Dethon heeft zich pas recent voltrokken. Geadviseerd wordt om de organisatie (en de gemeenten Hulst en Terneuzen) de nodige tijd te gunnen om zich verder te kunnen ontwikkelen en hun onderlinge relatie verder uit te bouwen. Van belang is om een termijn af te spreken, waarop dit proces zal zijn afgerond.
In één van de interviews is nadrukkelijk geadviseerd om te overwegen of het haalbaar is om de bestuurlijke efficiëntie en effectiviteit binnen de huidige gemeenschappelijke Regeling te vergroten door het introduceren van een Raad van Toezicht, bestaande uit deskundigen van werk- of maatschappelijke velden. Hiermee zou kwetsbaarheid van verkiezingen, waarbij zowel nieuwe AB-als DB-leden worden benoemd, worden beperkt. In een ander gehouden interview kwam het NV-model ter sprake.

De Rekenkamercommissie stelt voor om nu geen nieuwe discussie over een organisatiemodel van Dethon te voeren: zij is voorstander van een model, waarbij Dethon en gemeenten zo dicht mogelijk bij elkaar staan en elkaars rol ondersteunen en versterken.
In meerdere interviews is aangegeven dat het onderzoek van de Rekenkamercommissie eigenlijk te vroeg plaatsvindt. De Rekenkamercommissie vindt dat Dethon de nodige tijd moet krijgen om zich "waar te maken" en adviseert dan ook om een totale evaluatie (zowel financieel als wat betreft uitstroom) op een later tijdstip te houden, wanneer er sprake is van een meer stabiele omgeving en een bepaalde mate van "volwassenheid" van Dethon .

Betrokkenheid Raad/aansturing Dethon

Spreek met Dethon af om de in het VZG-rapport "Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen" genoemde werkwijze met betrekking tot begrotingswijzigingen op de kortst mogelijke termijn in te voeren.

De bedoelde werkwijze is in het hoofdstuk "Bevindingen" weergegeven.

De informatieverstrekking vanuit de GR Dethon richting Raad zal verbeterd kunnen worden als de agenda's van de AB-vergaderingen en die van de Raadsvergaderingen (mede in relatie tot de planning- en controlcyclus van de gemeenten) beter op elkaar zijn afgestemd.

Uit een van de interviews is naar voren gekomen dat (in Terneuzen) veelal de AB-vergaderingen plaatsvinden direct na de commissievergadering, waardoor relevante informatie niet kan worden verstrekt.

Bepaal als Raad op welk niveau het gewenst is om betrokken te zijn bij de GR Dethon.
Organiseer als gemeenteraden hiervoor een systematiek waarbij periodiek informatie over de GR Dethon beschikbaar wordt gesteld en ga hierover met elkaar in gesprek.
Een mogelijkheid voor het vergroten van de informatievoorziening is de opzet van een regionale klankbordgroep, waarin raadsleden van de betreffende GR plaatsnemen. Organiseer als betrokken Raden vervolgens periodiek regionale bijeenkomsten met betrekking tot de Participatiewet en de uitvoering daarvan.

Gedacht kan hierbij worden aan om gestructureerd één of twee keer per jaar met de Raad en College over de samenwerking te spreken (voorafgaand aan de begroting en achteraf na de rekening).
Hiervoor kan de rapportage op de Kaderbrief een belangrijk aanknopingspunt zijn.
Een opzetten van een regionale klankbordgroep vergroot de onderlinge bestuurlijke samenwerking en betrokkenheid bij Dethon op raadsniveau in Zeeuws-Vlaanderen.

Wanneer een raadslid van oordeel is dat er te weinig informatie wordt verstrekt om een goede sturende en controlerende rol op de GR-Dethon te kunnen uitoefenen, neem hier dan geen genoegen mee en maak gebruik van de formele instrumenten op dit terrein.

In hoofdstuk 6.4. staan een aantal instrumenten genoemd, die zouden kunnen worden benut.
De aanbeveling om de systematiek van begrotingswijzigingen in te voeren, houdt hier ook verband mee.

HOOFDSTUK 9 BESTUURLIJKE REACTIES

9.1 Bestuurlijke reactie Hulst

gemeente Hulst

Rekenkamercommissie gemeente Hulst en Terneuzen
Grote Markt 21
4561EA Hulst

Uw kenmerk

Zaaknummer
212404

Bijlage(n)
-

Behandeld door
M. Coolsen

Datum
24 november 2020

Telefoonnummer
14 0114

27 NOV 2020

Onderwerp
Rekenkamerrapport - uitvoering participatiewet

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van uw conceptrapport 'Uitvoering participatiewet in Hulst en Terneuzen: Wel of geen beperking?'. Het rapport schetst een helder beeld op de participatiewet en de uitdagingen waar we voor staan als gemeente(n) en Dethon. Graag willen wij gebruik maken van de brief van 7 oktober jl. geboden mogelijkheid om inhoudelijk op het conceptrapport te reageren.

Bestuurlijke reactie
Ons college herkent zich in uw beschrijving van de participatiewet en de wijze waarop wij dit in de gemeente Hulst hebben georganiseerd.

Wij delen uw conclusies dat we als gemeente Hulst samen met gemeente Terneuzen en Dethon op het gebied van financiën voor een uitdaging staan. We zullen dit tijdig met de verschillende partijen moeten bespreken.

Uw aanbevelingen ondersteunen onze inspanningen om de samenwerking verder te verstevigen met als doel dat we de talenten van alle inwoners beter kunnen ontplooien. Wij willen uw commissie hiervoor bedanken.

In algemene zin nemen wij de conclusies en aanbevelingen van uw commissie over. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de gevolgen van corona nog niet te overzien zijn. Dit zal in de verschillende gremia van de samenwerkende partijen geagendeerd moeten worden.

Tot slot
Ons college neemt uw aanbevelingen ter harte en gaat hier in 2020/2021 en de volgende jaren mee aan de slag. De gemeente zal zich blijvend inzetten om meer mensen, ook mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, aan de slag te krijgen.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Gemeente Hulst

Bezoekadres:
Grote Markt 24 4561 EB Hulst

Telefoon 14 0114
Vanuit buitenland +31 114 389000
Telefax +31 114 314627
WhatsApp +31 6 13323399

Postadres:
Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst

Website www.gemeentehulst.nl

Bankgegevens:
IBAN NL 21 BNGH 0285044370
BIC BNGHNL2G
BTW Nummer NL810988707B01
KvK Nummer 20165080

Nadere informatie
Voor vragen kunt u contact opnemen via het hiervoor vermeld telefoonnummer. Wij verzoeken u nadrukkelijk ten behoeve van navraag en correspondentie ons zaaknummer te vermelden dat hierboven is aangegeven.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van de gemeente Hulst,
De secretaris, De burgemeester,

Gemeente Hulst

Bezoekadres:
Grote Markt 24 4561 EB Hulst

Telefoon 14 0114
Vanuit buitenland +31 114 389000
Telefax +31 114 314627
WhatsApp +31 6 13323399

Postadres:
Grote Markt 21 4561 EA Hulst
Postbus 49 4560 AA Hulst

Website www.gemeentehulst.nl

Bankgegevens:
IBAN NL 21 BNGH 0285044370
BIC BNGHNL2G
BTW Nummer NL810988707B01
KvK Nummer 20165080

9.2. Bestuurlijke reactie Terneuzen

Postadres: Postbus 35, 4530 AA Terneuzen
Bezoekadres: Stadhuisplein 1, 4531 GZ Terneuzen
Telefoon: 14 0115
Vanuit buitenland: +31 115 455 000
E-mail : gemeente@terneuzen.nl
Internet: www.terneuzen.nl

Bij beantwoording a.u.b. onderwerp, datum en zaaknummer van deze brief vermelden.

De Rekenkamercommissie gemeente
Hulst en Terneuzen

uw brief van : 6 oktober 2020
uw kenmerk :
zaaknummer : 325612
contactpersoon : J.J. Hoste
telefoon : 14 0115
e-mail : k.hoste@terneuzen.nl
verzonden : 27 oktober 2020

Terneuzen, 27 oktober 2020

Onderwerp: bestuurlijke reactie onderzoeksrapport "uitvoering Participatiewet in Hulst en Terneuzen"

Beste leden van de rekenkamercommissie,

We hebben uw onderzoeksrapport "Uitvoering van de Participatiewet in Hulst en Terneuzen" ontvangen en gelezen.

Werkterrein in beweging
De arbeidsmarkt en het werkterrein van de afdelingen Werk en Inkomen en Dethon is zoals altijd volop in beweging. Dat wordt dit jaar ook nog versterkt door COVID 19. Zoals u ook aangeeft maakt dat het lastig om te oordelen over de resultaten en/of ze te vergelijken met andere gemeenten.
Gezien de kostenontwikkeling binnen het sociaal domein, waar ook de Participatiewet onderdeel van is, blijven met name de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten ook de komende jaren nog een aandachtspunt.

Samenwerking
Na de besluitvorming over "Samenwerken aan talent" en het door de kwartiermaker ontwikkelde plan van aanpak is de Zeeuws Vlaamse samenwerking op dit terrein in rustiger vaarwater terecht gekomen. Dit stemt ons tevreden. Dit neemt niet weg dat we de uitvoering van de Participatiewet en de samenwerking, ook met de gemeenten Hulst en Sluis verder blijven onderzoeken en ontwikkelen. We trekken hierin zoveel mogelijk op met de andere gemeenten.

Conclusies in het rapport
Veel van de door u genoemde conclusies en aanbevelingen zijn (al) in ontwikkeling. Wij werken daar zelf aan, volgen (bijvoorbeeld het Rijk en de VZG) of werken samen om genoemde ontwikkelingen te realiseren.

Tot slot
Wij hebben verder geen opmerkingen bij de conclusies in het rapport. Voor de volledigheid treft u in de bijlage een overzicht aan van de meest recente BUIG- en overige Participatiewetcijfers.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en Wethouders van Terneuzen,

gemeentesecretaris,	burgemeester,
J.G. (Jan) Princen	J.A.H. (Jan) Lonink

NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

Bij de afronding van het onderzoek werd bekend dat met name de FNV in september jl. heeft aangegeven dat er een angstcultuur bij Dethon zou heersen. Genoemde vakbond heeft de Zeeuws-Vlaamse gemeenten opgeroepen om orde op zaken te stellen. Verder is er gesuggereerd dat er sprake zou zijn van financiële onregelmatigheden bij Dethon.
Zoals in onderhavig rapport is aangegeven (paragraaf 1.3), is de doelstelling van dit onderzoek er op gericht om meer inzicht te verkrijgen op welke wijze de uitvoering van de Participatiewet in beide gemeenten vorm wordt gegeven. De werksfeer bij Dethon en mogelijke financiële onregelmatigheden zijn geen onderwerp van onderzoek geweest en komen derhalve in dit onderzoek **niet** aan de orde.

In dit onderzoek is het onderwerp 'Governance' belicht (hoofdstuk 6) en worden hierop aanbevelingen gedaan. Na het terugtreden van wethouder Stoker van de gemeente Terneuzen, is eens en te meer duidelijk geworden hoe belangrijk dit thema is.

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reacties van de gemeenten Hulst en Terneuzen en is blij met de instemming met het rapport van beide gemeenten.
De rekenkamercommissie constateert met voldoening dat beide gemeenten aangeven met de aangegeven aanbevelingen aan de slag te zijn c.q. te gaan.

De mededeling van de gemeente Terneuzen dat Dethon na de besluitvorming in rustiger vaarwater terecht is gekomen, wordt ook door de rekenkamercommissie onderschreven.

Hulst geeft aan dat de gevolgen door het uitbreken van het Coronavirus COVID-19 nog niet zijn te overzien en dat dit onderwerp in de verschillende gremia geagendeerd zal moeten worden.
De rekenkamercommissie ondersteunt deze lijn.

Tevens hebben beide gemeenten de meest recente cijfers m.b.t. de participatiewet aangereikt (met dank aan de betrokken medewerkers van beide gemeenten). Deze nieuwe cijfers zijn in deze rapportage verwerkt (financiële tabellen hoofdstuk 5). Tevens zijn de conclusies en aanbevelingen hierop aangepast in deze versie van het rapport.

Bijlage 1: Overzicht Bestuursleden Dethon

. Dhr. J. (Jurgen) Vervaet, voorzitter Dagelijks Bestuur (gemeente Terneuzen)
. Dhr. A.A.V. (Adri) Totté, penningmeester Dagelijks Bestuur (gemeente Hulst)
. Mw. M.J. (Marianne) Poissonnier-Dekker, secretaris Dagelijks Bestuur (gemeente Sluis)
. Dhr. L. (Loek) de Beleir, lid Algemeen Bestuur (gemeente Terneuzen)
. Dhr. J. (Jan) Ellen, Lid Algemeen Bestuur (gemeente Terneuzen)
. Dhr. J.P. (Jean Paul) Casteleijn, plaatsvervangend lid Algemeen Bestuur (gemeente Terneuzen)
. Dhr. F. (Fons) Dobbelaer, lid Algemeen Bestuur (gemeente Hulst)
. Dhr. W. (Wim) Verdurmen, plaatsvervangend lid Algemeen Bestuur (gemeente Hulst)
. Dhr. R. (Robert) Evers, lid Algemeen Bestuur (gemeente Sluis)
. Dhr. C. (Conny) Almekinders, plaatsvervangend lid Algemeen Bestuur (gemeente Sluis)

BIJLAGE 2 Geïnterviewde personen

. mw. K. Hoste, gemeente Terneuzen
. mw. C.M.W. de Munck, gemeente Terneuzen (wel uitgenodigd, niet gesproken)
. mw. C. Nijskens - de Maat, gemeente Hulst
. mw. S. Salomé, gemeente Terneuzen
. mw. P. Stoker, gemeente Terneuzen
. mw. I.J.M. Wojtal, gemeente Terneuzen (schriftelijke informatie)
. dhr. E. van den Berghen, Dethon
. dhr. P.v.d. Boogert, gemeente Hulst
. dhr. M. Coolsen, gemeente Hulst
. dhr. A.T.M. Dobbelaer, gemeente Hulst
. dhr. J.F.L.M. van Eck, gemeente Hulst
. dhr. J.R. Ellen, gemeente Terneuzen
. dhr. J.A.M. d'Hooghe, gemeente Terneuzen (schriftelijke informatie)
. dhr. R. Van Krimpen, (oud-kwartiermaker) Dethon
. dhr. J.G. Princen, gemeente Terneuzen
. dhr. S. Simpelaar, gemeente Terneuzen
. dhr. A. Totté, gemeente Hulst
. dhr. J. Vervaet, gemeente Terneuzen
. dhr. S. de Vriend, gemeente Hulst

Bijlage 3: Geraadpleegde documenten

. Handreiking Modelverordeningen Participatiewet (VNG, april 2014)
. Participatiewet en de WWB-maatregelen een overzicht (Movisie, april 2016)
. Participatiewet (Wikipedia)
. "Samenwerken aan talent!", gemeenten Terneuzen, Hulst en Sluis, mei 2017
. Participatiewet; Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (november 2019)
. VNG: "Verbeter Participatiewet en geef gemeenten meer regie" (VNG, november 2019)
. Verordening Tegenprestatie Participatiewet, gemeente Terneuzen december 2014
. Verordening Loonkostensubsidie Participatiewet, gemeente Terneuzen december 2014
. Re-integratieverordening Participatiewet, gemeente Terneuzen december 2014
. Verordening Cliëntenparticipatie Participatiewet, gemeente Terneuzen december 2014
. Verordening Individuele Studietoeslag Participatiewet, gemeente Terneuzen december 2014
. Afstemmingsverordening Participatiewet, IOAW en IOAZ, gemeente Terneuzen december 2014
. Verordening Verrekening Bestuurlijke Boete bij recidive Participatiewet, gemeente Terneuzen december 2014
. Verordening Individuele Inkomenstoeslag Participatiewet, gemeente Terneuzen december 2014
. Plan van aanpak invoering Participatiewet en Wet maatregelen WWB, gemeente Terneuzen 2014
. Notitie "Verbinden en Versterken", samenhang decentralisaties sociaal domein in Terneuzen, maart 2014
. Dienstverleningsmodel Sociaal Domein Gemeente Hulst, november 2014
. Kaderbrief Dethon februari 2020
. Handreiking voor het inrichten van een adequate 'governance' van verbonden partijen, Rekenkamercommissie Wassenaar, Voorschoten en Oegstgeest, januari 2014
. " Grip op samenwerking in de praktijk", lessen en 'best practices' uit gemeenten, Berenschot 2018
. Publicatie Vijverberg advocaten en adviseurs: "AB-lid bij een gemeenschappelijke regeling: een last?", augustus 2018
. Begroting Dethon 2021
. Kaderbrief Dethon 2020 en rapportagejuni 2020
. Notities "Transformatie Dethon mei 2019 en Transformatie Dethon deel 2" augustus 2019
. 'Government governance' (Wikipedia)
. Artikel Platform Overheid: "Verbonden partijen: toekomstvast besturen", oktober 2016
. Brief Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer "Uitkomsten onderzoek Participatiewet" juni 2020