Doeltreffendheid uitvoering van de Participatiewet in Moerdijk

Eindrapportage

Datum: 14 december 2020

Postbus 500
4700 KA Roosendaal
www.rekenkamerwestbrabant.nl

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **0**

1. Inleiding **2**

2. Beoordelingskader **5**

2.1. Beleidsruimte van gemeenten bij uitvoering Participatiewet 5

2.2. Rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering 7

2.3. Diversiteit van de doelgroep 8

2.4. De mix van instrumenten 10

2.5. Beoordelingskader 13

3. Gemeente: beleid en aansturing **14**

3.1. Keuze voor samenwerking 14

3.2. Verordeningen HvWB-gemeenten 15

3.3. Beleidsnota Participatie HvWB-gemeenten 17

3.4. Dienstverleningsovereenkomst HvWB-gemeenten met Werkplein 19

3.5. Tussenconclusie beleid en aansturing 21

4. Werkplein: uitvoering en verantwoording **23**

4.1. Klantproces 23

4.2. Managementrapportages 26

4.3. Tussenconclusies uitvoering en verantwoording 27

5. Resultaten **29**

5.1. Cijfermatige ontwikkeling 29

5.2. Tussenconclusie resultaten 33

6. Conclusies en aanbevelingen **34**

7. Reactie college op conceptrapportage **37**

8. Nawoord **41**

Bijlage 1. Aandachtspunten gemeenteraad Moerdijk **42**

Bijlage 2: Literatuurlijst **45**

Bijlage 3: Arbeidsmarktstrategieën **46**

rekenkamer
WEST-BRABANT

Colofon
Rekenkamer West-Brabant in samenwerking met Policy Productions.

Managementsamenvatting

De gemeenteraden van Etten-Leur, Geertruidenberg en Moerdijk hebben de Rekenkamer West-Brabant gevraagd onderzoek te doen naar de uitvoering van de Participatiewet in hun gemeente. Dit onderzoek is in de periode maart- juli 2020 uitgevoerd. Voor alle drie de gemeenten is een gelijke onderzoeksopzet gehanteerd.

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd en betekende voor gemeenten dat zij verantwoordelijk werden voor de inkomensondersteuning van een grotere groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt terwijl zij minder middelen kregen voor de uitvoering. De invoering van de Participatiewet viel samen met decentralisatie van andere taken in het sociaal domein zoals de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) waarop ook flink bezuinigd werd. Achterliggende gedachte bij deze beweging is dat gemeenten dichter bij de burger staan en dus effectiever uitvoering kunnen geven aan deze wetten. En dat gemeenten, gelet op de veronderstelde samenhang tussen ondersteuningsvragen in het sociaal domein, slimmere en dus efficiëntere en effectievere uitvoeringskeuzes kunnen maken. Deze keuzevrijheid betreft vooral de inrichting van het uitvoeringsproces en de uitvoeringsorganisatie, het formuleren van doelen en de inzet van instrumenten en middelen voor specifieke doelgroepen.

De gemeenteraad van Moerdijk heeft in verordeningen en beleidsnota's heldere keuzes gemaakt voor de inrichting van de uitvoeringsorganisatie, doelen geformuleerd voor groepen werkzoekenden en op hoofdlijnen uitspraken gedaan over de inzet van instrumenten en middelen voor deze groep. Zowel het beleid als de uitvoeringsorganisatie heeft de gemeente ontwikkeld in samenspraak met de overige 5 gemeenten in de regio Hart van West-Brabant. Een logische keuze gelet op het regionale karakter van de arbeidsmarkt en de schaaleffecten voor de uitvoering. Tegelijkertijd maakt deze regionale samenwerking de kaderstellende en controlerende taak van de raad complexer. De regionale samenwerking vraagt veel onderlinge afstemming en bemoeilijkt het formuleren en controleren van specifieke doelen voor Moerdijk.

De raad maakt in haar beleid onderscheid in doelgroepen voor de uitvoering van de Participatiewet op basis van afstand tot de arbeidsmarkt (A, B en C). Er wordt geen specifiek beleid geformuleerd voor bijvoorbeeld statushouders of jongeren uit speciaal onderwijs. In het algemeen beleidskader geeft de raad aan dat zij een evenwichtige inzet van middelen over deze drie groepen nastreeft. Onder invloed van economische ontwikkelingen kiest zij er in 2016/2017 voor om extra in te zetten op A en B ten koste van C en niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers). Alhoewel dit leidt tot een daling van het aantal uitkeringen is de effectiviteit van deze keuze niet duidelijk. Uit onderzoek weten we immers dat een deel van groep A ook zonder extra inzet een baan vindt. En in groep C is in die periode niet geïnvesteerd waardoor de kansen van deze groep mogelijk verslechterd zijn.

Werkplein heeft het werkproces voor mensen die een beroep doen op de Participatiewet goed uitgewerkt. In het proces maakt de organisatie geen onderscheid tussen werkzoekenden uit de verschillende gemeenten. Het onderscheid in de drie groepen uitkeringsgerechtigden is vertaald in gespecialiseerde casemanagers per categorie. In het werkproces is veel aandacht voor de diagnose waardoor Werkplein een goed beeld heeft van de kandidaten, hun mogelijkheden en beperkingen. Dat geldt ook voor statushouders en jongeren uit het speciaal onderwijs. Het instrumentarium voor groep C is in lijn met de beleidskeuzes van de gemeenten nog in ontwikkeling. Dat geldt ook voor de aansluiting op de andere uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein in de betrokken gemeenten. Werkplein heeft de werkgeversbenadering zelf in huis en werkt daarbij samen met het Uitvoeringsinstituut

Werknemersverzekeringen (UWV) in een subregionaal werkgeversservicepunt (WSP). De samenwerking met de andere subregionale WSP'en is een aandachtspunt.

De resultaten van de uitvoering van de Participatiewet voor Moerdijk zijn redelijk tot voldoende. De gemeente doet het niet significant slechter dan vergelijkbare gemeenten. Er lijkt ook gelet op de ontwikkelingsfase waarin het Werkplein zich bevindt wel ruimte te zijn voor verbetering van de resultaten. De laatste jaren daalt het beroep op de Participatiewet maar die daling lijkt in 2019 te stagneren. Het verdient aanbeveling nader onderzoek te doen naar de oorzaken hiervan en naar de mogelijkheden om de effectiviteit van de uitvoering te verbeteren.

De raad van Moerdijk heeft haar kaderstellende en controlerende taak bij de invoering van de Participatiewet goed ingevuld door het formuleren van een helder beleidskader, consequente keuzes in de uitvoeringsorganisatie en (ruim) voldoende managementinformatie voor controle. Naar de toekomst verdient het beleidskader op onderdelen wel aanscherping. Het gaat daarbij om de gewenste aandacht voor specifieke doelgroepen, het vertalen van actuele kennis over de effectiviteit van re-integratie en het betrekken van recente inzichten over maatschappelijke kosten en baten van werk in de keuzes voor doelgroepen en instrumenten. Dit kan het Werkplein ook helpen om haar uitvoeringsproces te verbeteren daarmee hogere uitstroomresultaten te behalen.

Tenslotte hoort daarbij mogelijk ook visie op de rol van de raad in de regionale samenwerking en een hernieuwde visie op de regionale uitvoeringsstructuur. De uitvoering van de Participatiewet in de regio West-Brabant is met zijn vier subregio's behoorlijk complex. Voor de uitstroom naar werk heeft dit voor Moerdijk voor zover uit dit onderzoek blijkt geen negatieve effecten. Voor werkgevers en een goed werkende regionale arbeidsmarkt kan dit wel een uitdaging zijn. De arbeidsmarkteffecten van de Coronacrisis werpen hier wellicht nieuw licht op.

1. Inleiding

De gemeenteraden van Etten-Leur, Geertruidenberg en Moerdijk hebben de Rekenkamer West-Brabant gevraagd onderzoek te doen naar de uitvoering van de Participatiewet in hun gemeente. Dit onderzoek is in de periode maart- juli 2020 uitgevoerd. Voor alle drie de gemeenten is een gelijke onderzoeksopzet gehanteerd.

De Participatiewet is in werking getreden in 2015 ter vervanging van de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (deels) de Wet werk en arbeidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Dit betekende dat de wetgeving op het terrein van werk en inkomen verder werd geïntegreerd en dat de doelgroep is uitgebreid met groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Parallel aan de invoering van de Participatiewet werd ook de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet naar gemeenten gedecentraliseerd. Hierdoor kregen gemeenten een grote financiële-, beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid in het sociaal domein die gepaard ging met een forse bezuiniging.

Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is een sociaal akkoord gesloten waarin werkgeversorganisaties, vakbonden en kabinet hebben afgesproken om tot 2026 geleidelijk in totaal 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Doel van de Participatiewet is om meer mensen met en zonder arbeidsbeperking op te nemen in reguliere bedrijven. De uitvoering van de Participatiewet is de afgelopen 2 jaar op rijksniveau geëvalueerd door met name het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP heeft in november 2019 zijn eindevaluatie gepubliceerd. Het SCP concludeert dat de Participatiewet de gestelde doelen niet heeft bereikt en dat belangrijke aanpassingen nodig zijn.

De gemeenteraad van Moerdijk heeft de aandacht van de Rekenkamer gevraagd voor de evaluatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Wij hebben de bevindingen van het SCP meegenomen voor zover die voor ons onderzoek relevant waren. Daarbij hebben we in het oog gehouden dat ons onderzoek, anders dan het onderzoek van het SCP, geen betrekking heeft op de Participatiewet zelf, maar op de uitvoering van bijstand en re-integratie in de betrokken gemeenten. Het is dus geen evaluatie van de Participatiewet, maar een evaluatie van de wijze waarop deze door Moerdijk ingevuld wordt.

Onderzoek naar uitvoering van de Participatiewet

De Rekenkamer heeft het onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet in de drie gemeenten geïnitieerd op verzoek van de gemeenteraden van de drie gemeenten. De gemeenteraden willen graag meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering. De volgende onderzoeksvragen staan daarbij centraal:

- Welke doelen zijn gesteld door de gemeenten?
- Welke instrumenten en middelen worden ingezet voor welke doelgroepen?
- Hoe is de uitvoering georganiseerd?
- Wat zijn de resultaten van beleid en uitvoering?
- Wat is de rol van de gemeenteraad?

De gemeenteraad van Moerdijk heeft in aanvulling op deze algemene onderzoeksvragen de volgende specifieke vragen gesteld:

1. Hoe is de samenwerking tussen de uitvoeringsorganisatie Participatiewet en de uitvoeringsorganisaties voor Wmo en Jeugdzorg.
2. Hoe effectief is de re-integratie, hoe lang duren trajecten?
3. Wat is de administratieve last. Is terugdringen mogelijk?
4. Wat te doen met degenen die lang gebruik maken van de bijstand?
5. Wat is de relatie tussen het marktaanbod werkgelegenheid en het geformuleerde beleid?

6. Hoe kom je tot een substantiële beperking van de instroom?
7. Hoe verloopt de arbeidsparticipatie/integratie van statushouders en met name vrouwen?
8. Wat is de verhouding tussen de inzet van het leerplein en het maatschappelijk effect?
9. Wat is het financiële effect?
10. Hoe staat het met het leren kennen van de partners? Hoe is de samenwerking vormgegeven? Wie heeft de regievoering?
11. Hoelang duurt de pilot in Rucphen, Roosendaal en Halderberge nog en wat kan men hiervan leren?
12. Er gaat veel aandacht (waaruit bestaat deze?) naar mensen die bekend zijn bij de gemeente, maar hoe gaat men om met de onbekende doelgroep? Hoe mensen bereiken die zich niet melden? Wie is dan regievoerder?
13. Wat is de meerwaarde van de regionale aanpak?
14. Wat zijn de sturingsmogelijkheden voor de Raad?
15. Is er aandacht voor de deskundigheid en bereikbaarheid van ambtenaren?
16. Is er nazorg voor mensen die werk hebben gevonden?
17. Is er aandacht voor aanpak 1 gezin, 1 plan 1 regisseur bij gezinnen met kinderen die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn.
18. In beeld brengen van de jongerenstroom vanuit het speciaal onderwijs van 2015 tot heden? Hoe gaat het nu met deze jongeren?
19. Wat is de relatie effectiviteit van de investering en het kostenplaatje bij moeilijke C-groep?
20. In hoeverre is de uitvoering voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt doeltreffend en in hoeverre is de uitvoeringsorganisatie toekomstbestendig ingericht?
21. Hoe ontwikkelt de doelgroep zich in Moerdijk en welke factoren zijn hiervoor bepalend?
22. Welke succesfactoren gelden en worden deze voldoende benut?
23. Welke belemmeringen zijn er voor het behalen van de beleidsdoelen en worden deze voldoende opgeheven?

De specifieke vragen van Moerdijk zijn waar mogelijk meegenomen in de algemene opzet van het onderzoek. Daar waar mogelijk hebben we de beantwoording van de vragen in de hoofdtekst meegenomen. Niet alle vragen waren echter binnen het bestek van dit onderzoek te beantwoorden. In een bijlage geven we voor elke vraag aan of deze is beantwoord en waar het antwoord in de rapportage is te vinden.

Onderzoeksaanpak

Om de centrale onderzoeksvraag van de Rekenkamer te beantwoorden hebben wij de volgende stappen gezet:

1. Document- en literatuurstudie: we hebben onder andere de verordeningen van de gemeenten, de beleidsnota's, de dienstverleningsovereenkomsten en maandrapportages van de drie gemeenten geanalyseerd.
2. Interviews: we hebben gesprekken gevoerd met sleutelfiguren van de gemeenten en van Werkplein.
3. Kwantitatieve analyse: we hebben landelijke in- en uitstroomcijfers in de bijstand, de Divosa-benchmark en de maand- en jaarrapportages van de gemeenten geanalyseerd.

In de bijlage vindt u de literatuurlijst.

Opbouw rapportage

Deze rapportage is als volgt opgezet.

- In hoofdstuk 2 werken we het beoordelingskader verder uit.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we de doelen die de gemeente Moerdijk in beleidsnota's en dienstverleningsovereenkomsten heeft vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet en de wijze waarop de gemeente Werkplein aanstuurt.

- In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitvoering door Werkplein en de wijze waarop Werkplein daarover aan de gemeente verantwoording aflegt.
- In hoofdstuk 5 analyseren we de resultaten van beleid en uitvoering van de Participatiewet in Moerdijk
- In hoofdstuk 6 ten slotte formuleren we onze conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag, de specifieke deelvragen en doen we een aantal aanbevelingen.

2. Beoordelingskader

In dit hoofdstuk gaan we in op het beoordelingskader dat we hanteren om de doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Moerdijk te onderzoeken. Daarbij gaan we eerst kort in op de Participatiewet en de beleidsruimte die de wet gemeenten biedt. Vervolgens bespreken we begrippen rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Tenslotte gaan we in op de diversiteit van de doelgroep en de inzet van instrumenten.

2.1. Beleidsruimte van gemeenten bij uitvoering Participatiewet

Uitbreiding verantwoordelijkheid gemeenten

De Participatiewet is in 2015 ontstaan uit de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (een deel van) de Wet werk en arbeidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Dit betekende dat de wetgeving op het terrein van werk en inkomen verder werd geïntegreerd en dat de doelgroep (in vergelijking met de WWB) is uitgebreid met groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De instroom in de Wajong en de Wsw is gestopt. Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is een sociaal akkoord met sociale partners gesloten om meer mensen met een arbeidsbeperking op te nemen in reguliere banen. Ook ging de invoering van de Participatiewet gepaard met de decentralisatie van andere taken in het sociaal domein naar gemeenten: de jeugdzorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Met de introductie van de Participatiewet is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bijstand en re-integratie voor een grotere groep werkzoekenden verlegd naar de gemeenten. Belangrijke bevoegdheden zijn daarbij niet overgedragen. Zo stelt het Rijk nog steeds bij wet vast wanneer burgers recht hebben op een uitkering, welke verplichtingen hen daarbij moeten worden opgelegd en wat de hoogte van die uitkering is.

Financiële prikkels voor gemeenten in het Buigbudget

Het Rijk stelt op basis van de landelijke economische prognoses een macrobudget vast voor de bijstandsuitkeringen. Dit budget wordt over de gemeenten verdeeld op basis van een verdeelmodel. Dit model is ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)[1] en verder doorontwikkeld door de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO).[2] Het model bepaalt de kans op bijstand van de inwoners van een gemeente op basis van 64 objectieve factoren die de gemeente niet kan beïnvloeden met het bijstandsbeleid. Het gaat dan o.a. om de bevolkingssamenstelling (huishoudenssamenstelling, migratieachtergrond, opleidingsniveau, gezondheidssituatie) en de arbeidsmarktsituatie (aantal banen, aantal werkenden, aantal werklozen) in de gemeente. Het verdeelmodel levert zo voor elke gemeente het aantal bijstandsgerechtigden op dat – gegeven de omstandigheden – in die gemeente mag worden verwacht. Wij noemen dat in deze rapportage het genormeerde aantal bijstandsgerechtigden. Het macrobudget wordt op basis van de genormeerde aantallen bijstandsgerechtigden over de Nederlandse gemeenten verdeeld.

Wanneer het feitelijke aantal bijstandsontvangers in een gemeente groter is dan het genormeerde aantal, dan moet de gemeente geld toeleggen op de uitvoering van de Participatiewet. Wanneer het feitelijke aantal kleiner is dan het genormeerde aantal, dan houdt de gemeente geld over aan de uitvoering van de bijstand. Dit vormt voor gemeenten een belangrijke stimulans om een effectief re-integratiebeleid te voeren, waarmee de instroom in de bijstand wordt beperkt en de uitstroom uit de bijstand wordt bevorderd. Zo zijn de gemeenten niet alleen beleidsmatig verantwoordelijk, maar ook financieel. Als veel gemeenten structureel geld overhouden door goed beleid, dan leidt het verdeelmodel automatisch tot een aanpassing

[1] *Arjan Soede en Maroesjka Versantvoort, Verdelen op niveaus, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.*
[2] *Caren Tempelman e.a., Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017, SEO, 2016 en Caren Tempelman e.a., Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018, SEO, 2017.*

van het totale budget en ontvangen alle gemeenten het daaropvolgend jaar minder budget. Het gemiddelde bepaalt dus de norm.

Het Buigbudget zag er voor de gemeente Moerdijk in de onderzoeksperiode als volgt uit:

	2015	2016	2017	2018	2019
BUIG-budget (1000 €)	5.760	5.493	6.191	6.972	7.186

Samenhang in het sociaal domein

De invoering van de Participatiewet viel samen met de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wmo. Gemeenten hebben daardoor sinds 2015 een grote verantwoordelijkheid in de ondersteuning van kwetsbare inwoners op alle leefgebieden (inkomen, werk, zorg, opvoeding en participatie). De achterliggende gedachte is dat de ondersteuningsvragen een grote samenhang vertonen, dat gemeenten dicht bij de burgers staan en daardoor beter in staat zijn de ondersteuning in samenhang en op maat te organiseren. Gemeenten hebben ook toenemende mogelijkheden gekregen om de middelen voor uitvoering van de verschillende taken in het sociaal domein ontschot in te zetten. Dit gebeurt nog maar in beperkte mate. Onderzoek naar de samenhang tussen verschillende ondersteuningsvragen in het sociaal domein en de ontwikkeling van beleid en uitvoering op basis van deze inzichten staan nog in de kinderschoenen.

Bezuiniging op het Participatiebudget[3]

Een gemeente ontvangt middelen om mensen die een beroep doen op de Participatiewet te begeleiden naar werk. Ook ontvangt een gemeente middelen voor mensen met een indicatie voor een sociale werkvoorziening (sw). Samen worden deze middelen ook wel het Participatiebudget genoemd. Elk onderdeel wordt apart verdeeld. Bij de invoering van de Participatiewet heeft het Rijk gesneden in het budget dat de gemeenten krijgen voor de uitvoering van de wettelijke taken. Vooral de forse bezuinigingen op de bijdrage aan de loonkosten van de sociale werkvoorziening drukken in veel regio's fors op het budget. Daarbij zien we dat het aantal mensen dat een beroep doet op de Participatiewet de laatste jaren weliswaar gestaag is gedaald, maar is de verwachting dat deze op langere termijn stijgt. Bovendien is de verwachting dat de gemiddelde afstand van bijstandsontvangers tot de arbeidsmarkt de komende jaren zal toenemen.

Het Participatiebudget is nader onderverdeeld naar bedragen voor de verschillende doelgroepen:
- de klassieke doelgroep van de WWB;
- de mensen die voor 2015 een beroep zouden hebben gedaan op de Wajong;
- de mensen die voor 2015 zouden zijn ingestroomd in de Wsw;
- de mensen die voor 2015 in de Wsw zijn ingestroomd.

	2015	2016	2017	2018	2019
Participatiebudget	392.697	392.697	407.489	449.029	484.059
Wsw	3.184.961	2.942.136	2.933.944	2.702.143	2.560.969

Bron: de bedragen voor 2015 en 2016 zijn afkomstig uit de Beleidsnota Sociaal Domein van de gemeente Moerdijk, de bedragen voor 2017 en volgende zijn afkomstig uit de meicirculaire 2017 van de Rijksoverheid.

Het Participatiebudget voor de klassieke doelgroep van de WWB is per 2019 overgeheveld naar de Algemene uitkering. In de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds is ook een bedrag opgenomen ter dekking van de uitvoeringskosten van de Participatiewet. Voor de gemeente Moerdijk ging het in 2017 om een bedrag van € 2.608.007. De algemene uitkering is niet geoormerkt en het staat gemeenten dus vrij om af te wijken

[3] *Tekst op basis van Divosa website*

Het Rijk verlegt geleidelijk het financieel risico van de uitvoering van de oude Wsw-regeling naar de gemeenten. Mensen met een Wsw-baan hebben recht op werk. Veel gemeenten hebben de uitvoering van de Wsw ondergebracht bij eigen werkbedrijven. Deze werkbedrijven voeren betaald werk uit. Doordat de subsidie op de Wsw de afgelopen jaren is verlaagd is het resultaat van veel gemeentelijke werkbedrijven onder druk komen te staan. Doordat er sinds 2015 geen instroom meer is in de Wsw en er als gevolg van pensionering en ziekte gemiddeld 5% uitstroom is per jaar krimpen deze bedrijven. Deze krimp leidt tot dalende opbrengsten en herstructureringskosten bij werkbedrijven die door de gemeente gecompenseerd moeten worden. De uitstroom uit de Wsw kan niet of nauwelijks gecompenseerd worden door de nieuwe beschut werkregeling aangezien de loonwaarde van de nieuwe doelgroepen vaak lager is dan die van de oude Wsw doelgroepen. Tegelijkertijd heeft (gesubsidieerd) werk grote maatschappelijke baten voor de doelgroep die (nu) niet bij de gemeenten vallen. En blijkt uit de evaluatie van de Participatiewet dat het onvoldoende lukt deze doelgroep werk te bieden bij reguliere werkgevers.

In de praktijk blijkt dat de Rijksbijdrage aan de Wsw sneller terugloopt dat de kosten van de uitvoering voor de Wsw. Tekorten op de uitvoering van de sociale werkvoorziening die niet uit de Rijksbijdrage worden gedekt, moeten door de gemeenten worden bijgepast. Net als de andere deelnemende gemeenten ziet dus ook de gemeente Moerdijk de gemeentelijke bijdrage aan de Wsw sinds 2015 gestaag oplopen.

Grote financiële verantwoordelijkheid met beperkte beleidsruimte

De beleidsvrijheid van gemeenten in de uitvoering van de Participatiewet betreft vooral de wijze waarop zij het toeleidingsproces naar de uitkering organiseert, hoe zij de toeleiding naar de arbeidsmarkt organiseert van de mensen die een beroep doen op een uitkering en welke instrumenten zij inzet voor wie. Deze (beperkte) beleidsvrijheid gaat gepaard met grote financiële verantwoordelijkheid. Gemeenten die in staat zijn met een effectief uitvoeringsbeleid het beroep op de bijstand of de kosten voor andere taken in het sociaal domein te beperken, houden aan de uitvoering geld over. Gemeenten die in verhouding tot andere gemeenten een hoog beroep op de bijstand kennen, leggen erop toe.

2.2. Rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering

In ons analysekader maken wij onderscheid tussen de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering.

- De uitvoering is rechtmatig wanneer burgers die recht hebben op beschikbare voorzieningen die ook krijgen, terwijl burgers die er geen recht hebben ze niet krijgen. Rechtmatigheid speelt vooral bij de uitvoering van de bijstand en in mindere mate bij de uitvoering van re-integratietaken. De uitvoering is rechtmatig wanneer weinig of geen uitkeringen ten onrechte worden toegekend en weinig of geen uitkeringen ten onrechte worden geweigerd. Indicatoren hiervoor zijn de aantallen ingediende en toegewezen bezwaar- en beroepschriften en de aantallen correcties die achteraf op uitkeringen moeten worden aangebracht.
- De uitvoering is doeltreffend wanneer de beoogde resultaten als gevolg van het beleid daadwerkelijk worden bereikt. Doeltreffendheid speelt op twee niveaus een rol. Op het niveau van de gemeente gaat het om de vraag of de beleidsdoelen van het gemeentebestuur zijn gerealiseerd. Op het niveau van de uitvoering gaat het om de vraag in hoeverre de uitvoeringsorganisaties de resultaten zijn bereiken die hen als doelstellingen zijn meegegeven in de opdrachtverstrekking. Wanneer er meetbare doelen zijn geformuleerd, dienen die als indicator voor de doeltreffendheid. Wanneer die er niet zijn, moet in het kader van het onderzoek een alternatieve meetlat worden geformuleerd om de prestaties van de uitvoeringsorganisatie langs te leggen.
- De uitvoering is doelmatig wanneer de beoogde resultaten tegen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. Als indicator voor de doelmatigheid kan worden gewerkt met de kosten die gemoeid zijn met

het in een bepaalde mate verhogen van de maatschappelijke participatie van cliënten. De operationalisering van dergelijke indicatoren is in afhankelijk van de beschikbare informatie.

- De uitvoering is van hoge kwaliteit als de cliënten en andere belanghebbenden (met name samenwerkingspartners en werkgevers) die als zodanig ervaren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn relatieve begrippen. We zullen in ons onderzoek de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie afzetten tegen beschikbare benchmarks.
Rechtmatigheid kan onderzoekstechnisch worden beschouwd als één van de te realiseren doelen. Te hanteren indicatoren zijn dan bijvoorbeeld de aantallen gehonoreerde bezwaren.

Behalve de verhouding tussen doelen en resultaten hebben we onderzocht hoe de gemeente de gang van zaken bij de uitvoeringsorganisatie volgt, evalueert en zo nodig bijstuurt. De verhouding tussen de gemeenten enerzijds en de uitvoeringsorganisatie anderzijds is ook van belang om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie te kunnen bepalen. Wanneer de gemeente gedetailleerd vastlegt op welke wijze de uitvoeringsorganisatie de beoogde resultaten moet bereiken, verkleint ze de bewegingsvrijheid van die organisatie en trekt zo de verantwoordelijkheid voor mee- én tegenvallers in de resultaten naar zich toe. Wanneer de gemeenten voorschrijft wélke doelen de uitvoeringsorganisatie moet bereiken, zonder vast te leggen hóe die organisatie dat moet doen, geven ze de organisatie een grotere bewegingsruimte en een veel grotere eigen verantwoordelijkheid.

2.3. Diversiteit van de doelgroep

De populatie bijstandsgerechtigden is divers. Een deel van de mensen is werkfit en zou direct betaald werk kunnen aanvaarden. Veel bijstandsontvangers staan echter op afstand van de arbeidsmarkt. In een deel van de gevallen is die afstand overbrugbaar door trainingen of cursussen, in veel gevallen is er echter voor betrokkenen geen perspectief op betaald werk.

Intermezzo 1: criteria en handvatten voor doelgroepindeling
Om tot een goede doelgroepindeling te komen is het van belang te kijken naar de factoren die bepalend zijn voor de kans op werkhervatting van werkzoekenden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het om vijf factoren gaat (Wanberg 2011). Deze factoren hebben ieder voor zich weinig invloed, maar zijn in samenhang wel bepalend voor de kans op werk. Voor de werkzoekende zijn deze factoren:

1) het menselijk kapitaal. Hierbij gaat het om werkervaring, competenties, opleiding (incl. niveau), zelfvertrouwen en presentatie en allerlei andere eigenschappen die relevant zijn voor werk;
2) de zoekstrategie, -intensiteit en – motivatie. Niet alleen wat iemand kan is belangrijk bij het vinden van een baan, maar ook hoe hard en handig hij zoekt;
3) het sociale netwerk (liefst veel vrienden op sleutelposities, ex-collega's en andere bekenden);
4) belemmeringen (sterk uiteenlopend zoals ziekte, gezondheidsbeleving, lichamelijke of verstandelijke beperking, hoge salariseisen, discriminatie etc.);
5) het aantal relevante vacatures op de (regionale) arbeidsmarkt. Hierbij gaat het uiteraard om vacatures die passen bij de competenties, werkervaring en beroepsmogelijkheden van de persoon.

In het kader van het Re-integratieverbeteronderzoek[4] is onderzoek gedaan naar de re-integratiestrategieën die in de praktijk worden gehanteerd voor verschillende groepen

[4] *Re-integratieverbeteronderzoek, Universitair Onderzoeksprogramma 2007-2010 (UvA, UU en AMC)*

werkzoekenden. Op basis van dit onderzoek van Sol e.a.[5], kan de brede groep werkzoekenden die een beroep doen op ondersteuning bij participatie verdeeld worden in mensen met en mensen zonder afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kan een onderscheid gemaakt worden in een groep met een overbrugbare afstand en met een onoverbrugbare afstand. Op basis van deze indeling is vervolgens een overzicht gegeven van de beste re-integratiestrategie en de bijbehorende inzet van instrumenten (zie bijlage 3)

Elke gemeente kiest een indeling van de populatie bijstandsontvangers die het beste past bij de eigen werkprocessen. Doorgaans worden bijstandsgerechtigden ingedeeld in 5 categorieën op basis van de treden op de participatieladder. In grote lijnen ziet deze indeling er als volgt uit:

Indeling	**Trede participatieladder**
direct inzetbaar	1
op afzienbare termijn inzetbaar te maken	2
slechts met grote investering inzetbaar te maken	3
alleen inzetbaar met structurele ondersteuning	4
niet inzetbaar te maken	5

Bij categorie 1 is de inzet gericht op het vinden van betaald werk. Voor een deel van de werkzoekenden is gemeentelijke ondersteuning daarbij nodig, een deel zal het ook zonder ondersteuning redden.

Bij categorie 2 is doorgaans meer ondersteuning nodig om arbeidsritme op te doen en voor een vakgerichte scholing. De re-integratie duurt langer dan bij categorie 1 en brengt hogere kosten met zich mee. Wel geldt bij categorie 2 dat als de re-integratie lukt, de baten ook groter zijn. Het gaat immers om mensen die zonder die ondersteuning een kleinere kans zouden hebben om zelf aan het werk te komen dan de mensen uit categorie 1.

Bij categorie 3, 4 en 5 zijn zowel de kosten maar ook de maatschappelijke baten van werk vinden het grootst. Als deze mensen aan het werk kunnen, dan is ofwel een grote investering nodig om hen arbeidsfit te maken, ofwel structurele ondersteuning nodig in de vorm van begeleiding op de werkplek of loonkostensubsidies. Investeren in werk, ook voor mensen die daarbij langdurig ondersteuning nodig hebben, levert maatschappelijke baten op in de vorm van bespaarde uitkeringen maar ook van bespaarde kosten voor zorg en maatschappelijke ondersteuning, verhoogd welzijn van de werkenden en bespaarde kosten voor overlast en escalatie omdat mensen een dagbesteding hebben. Inmiddels zijn er landelijk meerdere maatschappelijke kosten baten analyses beschikbaar die deze baten inzichtelijk maken.

Een ander belangrijk onderscheid is dat tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Op grond van de Participatiewet hebben niet-uitkeringsgerechtigden evenveel recht op ondersteuning door de gemeente bij het zoeken van werk als uitkeringsgerechtigden. Het gaat om een aanzienlijke groep, namelijk mensen die doordat ze een eigen huis of een verdienende partner hebben, geen recht hebben op een uitkering.

Hoewel alle groepen recht hebben op ondersteuning door de gemeente, is het aan de gemeente om te kiezen hoe de beschikbare middelen worden verdeeld over de verschillende doelgroepen en welke doelen per groep worden gesteld. Afwegingen die daarbij een rol kunnen spelen zijn de volgende:

- de ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden bij het vinden van werk levert geen besparingen op de uitkeringen, maar helpt wel het bedrijfsleven om vacatures te vervullen;

[5] *Sol, C.C.A.M e.a., Fit or Unfit, Theorie en praktijk van re-integratie, 2014. UvA*

- de ondersteuning van mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt kost relatief weinig inspanning, maar levert ook weinig op, omdat het gaat om mensen die waarschijnlijk ook zelf aan de slag zouden kunnen komen;
- de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt brengt hoge kosten met zich mee, maar kent potentieel ook hoge opbrengsten omdat bij succes een langdurige uitkeringssituatie kan worden voorkomen.

Het is daarom gelet op het bovenstaande van belang om de resultaten van uitvoeringsorganisaties niet alleen te meten in termen van uitstroom uit de bijstand naar betaald werk. Het is immers een politieke keuze hoe de gemeentelijke middelen moeten worden verdeeld over de verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Vervolgens kan per categorie het bereikte resultaat worden afgezet tegen de inzet van middelen. Bij de categorie 1 zijn de resultaten goed meetbaar: dat is de uitstroom uit de bijstand naar (duurzaam) werk. In de categorieën 2 tot en met 5 zijn de resultaten minder goed meetbaar. Een deel zal uitstromen naar werk, een deel niet. De mensen die niet uitstromen naar werk kunnen wel een ontwikkeling doormaken die zich vertaalt in een hogere trede op de arbeidsmarkt en in maatschappelijke baten doordat kosten op andere leefdomeinen bespaard worden. Voor deze maatschappelijke baten is inmiddels wel een beperkt aantal onderzoeken maar nog geen goed meetinstrument beschikbaar.

2.4. De mix van instrumenten

De gemeenten kunnen vervolgens ook aangeven welke mix van instrumenten de uitvoeringsorganisatie kan inzetten om de arbeidsparticipatie en de maatschappelijke participatie te bevorderen en het beroep op de bijstand te verminderen. Het is van belang om bij die keuzes voor de mix van instrumenten de beschikbare kennis te benutten over de effectiviteit van instrumenten. In Nederland maar ook internationaal is hier veel onderzoek naar gedaan.

Intermezzo 2: wat werkt voor wie?

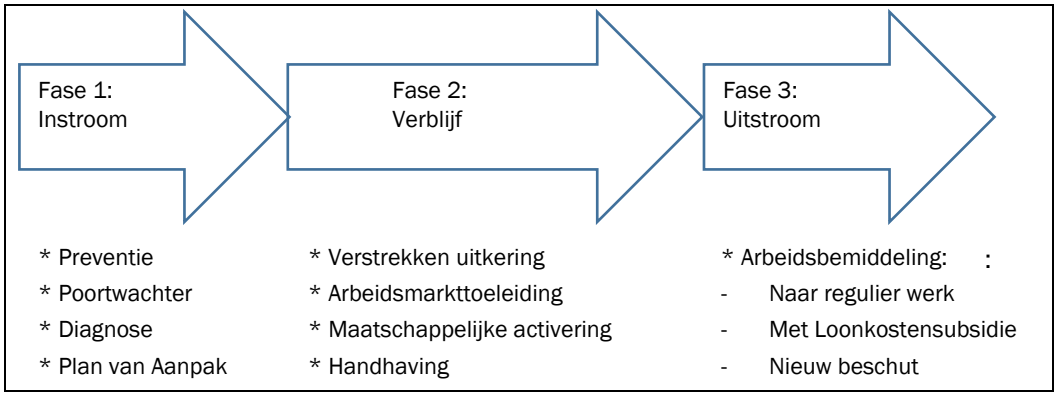
Het Centraal Planbureau heeft in 2016 een rapport gepubliceerd over de effecten van arbeidsmarktbeleid[6]. In dit rapport worden de effecten van verschillende typen interventies in kaart gebracht op basis van wetenschappelijk onderzoek dat zowel in Nederland als daarbuiten is gedaan. De belangrijkste bevindingen uit de door het CPB gedane verkenning van de wetenschappelijke literatuur zijn:

- Begeleiding door een klantmanager is een van de effectievere vormen van re-integratie voor mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is alleen begeleiding veelal onvoldoende en moeten aanvullende instrumenten ingezet worden;
- De effectiviteit van de begeleiding door een klantmanager kan vergroot worden door klantmanagers te scholen in ‘evidence based’ werken. Ook het beschikbaar stellen van informatiesystemen die kennis bevatten over wat werkt voor wie kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de ingezette ondersteuning. Van belang is dan wel dat deze systemen in de praktijk ook goed gebruikt worden. Samenwerking met private organisaties kan effectief zijn omdat hierin optimaal gebruik gemaakt kan worden van concurrentie en financiële prikkels. Van belang is wel dat de financiële prikkels in de contracten goed worden vastgelegd;
- Samenwerking tussen gemeenten en UWV kan effectief zijn, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Belangrijkste voordelen van deze samenwerking zijn de mogelijkheid tot het inzetten van ‘preventieve’ dienstverlening en de mogelijkheid gebruik te maken van elkaars instrumenten, inzichten en expertise. Het slagen van de samenwerking staat of valt bij een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel van organisaties. (Rand)voorwaarden voor effectieve samenwerking zijn op elkaar afgestemde aansturing van de organisaties, het hebben van gemeenschappelijke

[6] *Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, CPB 2016*

doelstellingen (bijvoorbeeld verankerd in een regionaal arbeidsmarktbeleid) en ICT-systemen die met elkaar kunnen communiceren. Daarnaast bevordert gezamenlijke huisvesting de samenwerking en werkt gescheiden inzet van middelen juist belemmerend op de samenwerking;
- Scholing van werkzoekenden kan effectief zijn als het wordt ingezet voor werkzoekenden die vaardigheden of kennis, die nodig zijn om werk te vinden, missen. Het doel van de scholing of training is de productiviteit van de werkzoekende te verhogen. Omdat bij scholing het insluitingseffect[7] zo'n belangrijke rol speelt, is het raadzaam dit instrument alleen in te zetten bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid;
- Tijdelijke ondersteuning van werkgevers met een subsidie is een van de meer effectieve vormen van actief arbeidsmarktbeleid. Dit instrument is vooral effectief voor langdurig werklozen of mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid;
- Inzet van een 'jobcoach' kan het voor werkgevers aantrekkelijk maken om werkzoekenden met een arbeidshandicap of anderszins grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen en te houden;
- Permanente ondersteuning in de vorm van het creëren van (langdurig) gesubsidieerd werk is een effectief instrumenten om specifieke groepen met een niet overbrugbare afstand tot regulier werk te laten participeren in de maatschappij. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om garantiebanen, beschut werk en het creëren van werk in de publieke sector. Uitstroom naar regulier werk is hierbij geen hoofddoel.

Om een analyse te maken van de instrumentenmix is het inzichtelijk om het uitkeringsproces in drie fasen te onderscheiden:



Figuur 1: drie fasen in het uitkeringsproces

We tekenen hierbij aan dat uitstroom uit de bijstand voor een deel van de bijstandsontvangers geen realistisch perspectief is. Deze mensen zijn gebaat bij ondersteuning die is gericht op maatschappelijke participatie, in plaats van op arbeidsparticipatie.

Instroom

In de instroomfase zijn de inspanningen van gemeenten er veelal op gericht om vast te stellen of een beroep op de bijstand door een snelle interventie kan worden voorkomen en zo niet, welke interventies nodig zijn om arbeidsparticipatie en/of maatschappelijke participatie te bevorderen. *Preventie* is van belang in de periode nog voordat een aanvraag voor een bijstandsuitkering wordt ingediend. Gemeenten hebben weinig directe invloed op de kans op instroom in de bijstand, maar ze kunnen wel door hun contacten met werkgevers en onderwijsinstellingen preventie bevorderen. In samenwerking met het UWV kunnen ze de doorstroom van de WW naar de bijstand beperken.

[7] *In de periode dat iemand een opleiding volgt wordt vaak niet of beperkt naar werk gezocht. Zeker bij een langdurige opleiding vergroot de opleiding de werkloosheidsduur, waardoor de kansen op werk weer afnemen*

In hun rol van *poortwachter* kunnen gemeenten bij een deel van de meldingen voorkomen dat het tot een daadwerkelijke aanvraag van een uitkering komt. Zo kan heldere informatie over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een uitkering zijn verbonden mensen er soms van doen afzien om een uitkering aan te vragen. Bij de groep die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt heeft, lukt het soms om een aanvraag te voorkomen door mensen direct naar betaald werk te bemiddelen.

In de gevallen waarin arbeidsdeelname op korte termijn niet aan de orde is, is het van belang dat direct bij melding een *diagnose* wordt gesteld. Daarin worden de ambities en competenties van de aanvrager in kaart gebracht en wordt vastgesteld welke belemmeringen in de weg staan aan directe arbeidsdeelname. Vervolgens kan een *Plan van Aanpak* worden opgesteld dat gericht is op het klimmen op de participatieladder. Bij de mensen die nog arbeidsvermogen hebben zal het gaan om trajecten gericht op versterking van de werknemersvaardigheden en arbeidstoeleiding. Bij mensen waarvoor betaald werk geen perspectief meer is zal het gaan om trajecten gericht op maatschappelijke activering.

Verblijf

In de fase waarin mensen een bijstandsuitkering ontvangen zijn de inspanningen van de gemeente er veelal op gericht om mensen een bij hun situatie passend perspectief te bieden. Voor mensen voor wie arbeidsparticipatie een realistische optie is, zal de inspanning gericht zijn op het versterken van de werknemersvaardigheden, wegnemen van belemmeringen voor arbeidsdeelname en het bemiddelen naar werk. Voor mensen voor wie arbeidsparticipatie geen realistische optie is, zal de inspanning gericht zijn op maatschappelijke participatie.
Vanuit financieel perspectief heeft de wetgever het voor gemeenten aantrekkelijk gemaakt om zich te richten op de groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. De kosten van re-integratie voor deze groepen zijn immers beperkt, terwijl de kans op succes groot is. Op de langere termijn is het juist rendabel om de inspanningen te richten op mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Weliswaar zijn de kosten van re-integratie hoger, maar zijn de opbrengsten dat ook. Bij deze groepen is de verwachte duur van de uitkering veel langer, waardoor een succesvolle re-integratie meer uitkeringskosten bespaart. Daarnaast zijn er ook maatschappelijke baten in de vorm van bijvoorbeeld hogere welzijnsbeleving, verbeterde gezondheid, lagere schulden, positief opvoedklimaat etc. Ook maatschappelijke activering brengt maatschappelijke baten met zich mee, al levert dat geen directe besparing op de uitkering bij toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Naast maatschappelijke activering en arbeidsmarkttoeleiding is ook handhaving een belangrijke taak van de gemeente. De Participatiewet stelt gemeenten in staat sancties op te leggen wanneer bijstandsontvangers onjuiste informatie verstrekken over hun inkomens- en vermogenspositie. Bovendien verplicht de wet gemeenten om sancties op te leggen wanneer uitkeringsontvangers onvoldoende meewerken aan hun eigen re-integratie.

Uitstroom

In de uitstroomfase zijn de inspanningen van de gemeente gericht op het matchen van de vraag van werkgevers naar arbeidskrachten met het aanbod van werkzoekende bijstandsontvangers. Daarbij beschikt de gemeente over verschillende instrumenten om dit proces te vergemakkelijken, zoals de inzet van jobcoaches voor werknemers die begeleiding op de werkplek nodig hebben en de inzet van loonkostensubsidies ten behoeve van werkzoekenden met een loonwaarde die onder het minimumloon ligt.

2.5. Beoordelingskader

Op basis van bovenstaande analyse komen we tot het volgende beoordelingskader voor de uitvoering van de Participatiewet:

Gemeentelijk beleid

1. Het college van B&W heeft in verordeningen en beleidsnota's een heldere visie neergelegd op de uitvoering van de Participatiewet, heldere doelen gesteld en heldere keuzes gemaakt voor de inzet van middelen gericht op het behalen van deze doelen.
2. Het college van B&W heeft de uitvoeringsketen ingericht op een wijze die een effectieve en efficiënte uitvoering van de Participatiewet mogelijk maakt in overeenstemming met de beleidsvisie van de gemeente.
3. Het college van B&W heeft in dienstverleningsovereenkomsten realistische, meetbare doelstellingen gesteld aan de uitvoeringsorganisatie.
4. De gemeenteraad heeft zich kunnen uitspreken over de visie, de inrichting van de uitvoeringsketen, de doelen en middeleninzet en de afgesloten dienstverleningsovereenkomsten.

Uitvoering

1. Bij de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden voorkomt de uitvoeringsorganisatie onterechte instroom, wijst zij de aanvrager op zijn of haar verplichtingen en voert zij een diagnose waarmee zowel kennis van de individuele bijstandsontvanger als kennis van de populatie wordt opgebouwd. De uitvoeringsorganisatie stelt een Plan van Aanpak o met concrete doelen en een duidelijk stappenplan om die doelen te realiseren.
2. Gedurende de looptijd van de uitkering regisseert, volgt en bewaakt de organisatie de uitvoering van het Plan van Aanpak en legt zo nodig verplichtingen op aan de bijstandsontvangers om hieraan actief mee te werken. De uitvoeringsorganisatie verzorgt een tijdige en correcte uitbetaling van de uitkeringen, ziet toe op het nakomen van de verplichtingen door uitkeringsontvangers en legt zo nodig sancties op. Vanuit haar kennis van de populatie speelt ze een actieve rol in de samenwerking met andere onderdelen van het sociaal domein.
3. Ter bevordering van de uitstroom spant de uitvoeringsorganisatie zich actief in om vacatures bij overheid en bedrijfsleven te matchen met arbeidsfit gemaakte bijstandsontvangers en spant zij zich actief in voor de arbeidsinschakeling van werkzoekenden met loonkostensubsidies en op werkplekken nieuw beschut.
4. De uitvoeringsorganisatie rapporteert regelmatig over de mate van realisatie van gestelde doelen. Het college van B&W stuurt bij wanneer de verantwoordingsinformatie daartoe aanleiding geeft. De gemeenteraad krijgt de gelegenheid om zich te kunnen uitspreken over de resultaten en de eventueel gewenste bijsturing.

Resultaten

1. Het aantal bijstandsontvangers ligt op of onder het gemiddelde in vergelijkbare gemeenten.
2. De instroom in de bijstand ligt op of onder het gemiddelde van die van vergelijkbare gemeenten.
3. Het aantal toegekende bezwaren en beroepen tegen besluiten van de uitvoeringsorganisatie ligt op of onder het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten.
4. De uitstroom uit de bijstand ligt op of boven het gemiddelde van die van vergelijkbare gemeenten.
5. De uitvoeringskosten staan in goede verhouding tot de bereikte resultaten.

3. Gemeente: beleid en aansturing

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de gemeente Moerdijk de beleidsruimte die haar door het Rijk is geboden heeft ingevuld. Die invulling heeft vorm gekregen in verordeningen, beleidsnota's en dienstverleningsovereenkomsten die de gemeente heeft afgesloten met uitvoeringsorganisatie Werkplein.

Gemeenten voeren de Participatiewet uit op basis van verordeningen die daartoe door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Dergelijke verordeningen zijn vaak ruime geformuleerd. Ze geven een opsomming van de instrumenten die burgemeester en wethouders zouden kunnen inzetten bij de uitvoering van de Participatiewet, maar ze schrijven niet voor wanneer precies welke instrumenten moeten worden gehanteerd.

3.1. Keuze voor samenwerking

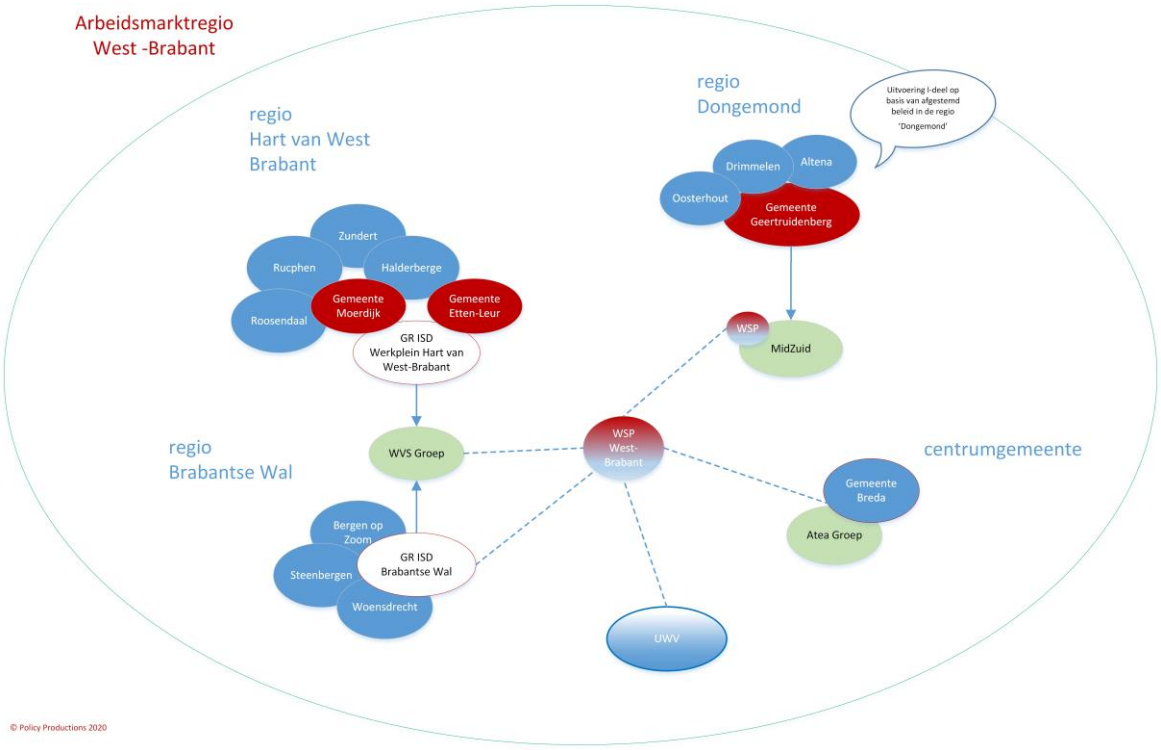
Veel gemeenten hebben bij de uitvoering van de Participatiewet onderling de samenwerking gezocht. Deze samenwerking biedt schaalvoordelen die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering kunnen bevorderen. Maar de keerzijde hiervan is dat dergelijke samenwerking alleen mogelijk is als alle betrokken gemeenten bereid zijn eigen zeggenschap in te leveren en hun uitvoeringsbeleid op elkaar af te stemmen.

De gemeente Moerdijk heeft gekozen om bij de uitvoering van de Participatiewet samen te werken met de gemeenten Etten-Leur, Halderberge, Roosendaal, Rucphen en Zundert. Deze zes gemeenten hebben ten tijde van de invoering van de Participatiewet gelijkluidende verordeningen voor de uitvoering opgesteld en gezamenlijk één beleid geformuleerd voor de uitvoering van die wet. Vervolgens hebben ze de uitvoering van de Participatiewet ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Regeling Werkplein Hart van West-Brabant.

Een deel van de taken op het terrein van de arbeidstoeleiding is door Werkplein ondergebracht bij het Leerwerkbedrijf van WVS Groep, de uitvoerder van de sociale werkvoorziening van deze zes gemeenten en van de drie gemeenten in de Brabantse Wal, Bergen op Zoom, Steenbergen en Woensdrecht.

De zes gemeenten van de regio Hart van West-Brabant (HvWB) vormen samen met de gemeente Breda, de drie gemeenten in de Brabantse Wal en de vier Dongemond-gemeenten (Altena, Drimmelen, Geertruidenberg en Oosterhout) de arbeidsmarktregio West-Brabant. De werkgeversbenadering en de arbeidsbemiddeling van deze veertien gemeenten en het UWV is in elke subregio ondergebracht in een Werkgeversservicepunt. Het WSP voor de subregio Hart van West-Brabant is ondergebracht bij Werkplein Hart van West-Brabant. De vier subregionale WSP´en werken met elkaar samen bij de werkgeversbenadering.

Schematisch ziet de organisatie van de uitvoering van de Participatiewet in de arbeidsmarktregio West-Brabant er zo uit:



Figuur 2: Overzicht publieke partijen Arbeidsmarktregio West-Brabant

3.2. Verordeningen HvWB-gemeenten

Regionaal afgestemde verordeningen

Op grond van de Participatiewet zijn gemeenten verplicht in gemeentelijke verordeningen regels te stellen ten aanzien van onder andere re-integratie en maatregelen. Deze verordeningen zijn vaak gebaseerd op VNG-modellen en afgestemd in regionaal verband. Dergelijke verordeningen zijn vaak ruime geformuleerd. De gemeente Moerdijk heeft de verordeningen afgestemd met de overige gemeenten uit het Hart van West-Brabant:

- een re-integratieverordening;
- een maatregelen- en handhavingsverordening.

Re-integratieverordening

De re-integratieverordeningen van de gemeenten uit Hart van West-Brabant zijn in grote mate gelijkluidend. In de verordening wordt geen beleid geformuleerd over de vraag wanneer welke voorziening wordt aangeboden, maar wordt alleen vastgelegd welke voorzieningen de gemeenten kunnen aanbieden. In de verordening noemen de gemeenten de volgende voorzieningen:

- proefplaatsing;
- werkstage;
- sociale activering;
- scholing;
- detachering;
- participatieplaats;
- beschut werk;
- persoonlijke ondersteuning;
- de no-risk polis voor de werkgever;
- incidentele loonkostensubsidie;
- structurele loonkostensubsidie;
- vaststelling loonwaarde;

- werkplekaanpassing;
- overige vergoedingen.

Maatregelen- en handhavingsverordening Moerdijk

De gemeentelijke maatregelenverordening bevat sancties die kunnen worden opgelegd wanneer bijstandsontvangers de verplichtingen die zijn verbonden aan de bijstandsuitkering niet nakomen. De verordening schrijft voor dat bij een overtreding van de geüniformeerde verplichtingen een maatregel wordt opgelegd van 100% van de bijstandsnorm van 2 maanden bij het niet aanvaarden of behouden van algemeen geaccepteerde arbeid en van 1 maand bij het niet nakomen van een van de andere verplichtingen. Bij het niet-nakomen van de andere verplichtingen onderscheidt Moerdijk drie categorieën:

Categorie 1:
- het niet ingeschreven staan als werkzoekende bij het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV);

Categorie 2:
- het niet of onvoldoende meewerken aan het opstellen, uitvoeren en evalueren van een plan van aanpak;
- het niet voldoen aan de verplichting om zich in te spannen om geaccepteerde arbeid te vinden door jongeren tot 27 jaar in de vier weken na de melding;
- het niet of onvoldoende gebruik maken van door de gemeente aangeboden voorzieningen door alleenstaande ouders die ontheven zijn van de arbeidsplicht;
- het niet of onvoldoende verrichten van een opgedragen tegenprestatie.

Categorie 3:
- het niet naar vermogen proberen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen in de gemeente van inwoning, anders dan door het verzaken van geüniformeerde verplichtingen.

De op te leggen maatregelen variëren van een maatregel van € 50-100 bij een gedraging vallend onder categorie 1 en tot 100% van de bijstandsnorm[8] gedurende twee maanden bij een gedraging uit categorie 3.

De op te leggen maatregelen variëren van een maatregel van € 50-100 bij een gedraging van de categorie 1 tot 100% van de bijstandsnorm[9] gedurende één maand bij een gedraging van categorie 3.

Een tekortschietend besef van verantwoordelijkheid voor de voorziening in het bestaan leidt tot een verlaging van de bijstandsnorm die afhankelijk is van het benadelingsbedrag. De maatregel kan oplopen tot 100% van de bijstandsnorm gedurende zes maanden bij een benadelingsbedrag van € 15.000 of meer. Misdragingen tegenover personen en instanties die zijn belast met de uitvoering van de bijstandswet, leidt tot een maatregel van 100% van de bijstandsnorm gedurende een maand.

Het niet-nakomen van door de gemeente opgelegde verplichtingen leidt tot een maatregel van € 200, tenzij wordt besloten de kosten van bijstand terug te vorderen.

In de verordening stelt Moerdijk dat ze een actief handhavingsbeleid voorstaat. De pijlers van dit beleid zijn fraudepreventie, controle, het opleggen van maatregelen en informatieverstrekking door andere overheidsinstellingen. Bij de opsporing van fraude kan de gemeenten gebruik maken van huisbezoeken, risicoprofielen en bestandsvergelijkingen.

---

[8] *De bijstandsnorm voor alleenstaanden van 21 jaar en ouder bedraagt ongeveer € 1.000, die voor gehuwden en samenwonenden ongeveer € 1.400.*
[9] *De bijstandsnorm voor alleenstaanden van 21 jaar en ouder bedraagt ongeveer € 1.000, die voor gehuwden en samenwonenden ongeveer € 1.400.*

3.3. Beleidsnota Participatie HvWB-gemeenten

De gemeente Moerdijk heeft in 2014 een Contourennota voor de uitvoering van het Participatiebeleid geformuleerd. Deze nota heeft Moerdijk opgesteld gezamenlijk met de andere gemeenten in het Hart van West-Brabant. In de nota c.q. het beleidsplan benadrukken de gemeenten de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het sociaal domein. In de uitvoering van de Participatiewet gelden daarom dezelfde uitgangspunten als bij de Jeugdzorg en de Wmo:

- eigen kracht versterken;
- meedenken in plaats van overnemen;
- participatie en stijging op de participatieladder;
- één gezin, één plan, één regisseur.

De missie van de gemeenten in het Participatiebeleid is dat ze ernaar streven om zoveel mogelijk inwoners te laten participeren, bij voorkeur in regulier werk. Om dit te realiseren motiveren, stimuleren en activeren de gemeenten hun inwoners om te participeren, waarbij de focus ligt op (ontwikkeling naar) regulier werk.

Bij de arbeidsontwikkeling van werknemers staat de vraag van werkgevers centraal. Door een gezamenlijke werkgeversbenadering willen gemeenten dubbelingen in de keten voorkomen. Het streven is te komen tot een uniforme werkgeversbenadering met een eenduidig aanspreekpunt voor werkgevers.

Doelstellingen

De gemeenten hebben hun gezamenlijke visie vertaald in een vijftal doelstellingen voor beleid. Daarbij is gekozen voor doelstellingen die meetbaan en toetsbaar zijn. Het gaat om:

1. het vergroten van de zelfredzaamheid van de inwoner. De overheid biedt ondersteuning op maat. Indicator daarvoor is het aantal uitkeringen (afgezet tegen landelijk);
2. iedereen die kan werken gaat aan de slag bij een (gewone) werkgever. Indicatoren daarvoor zijn het loonwaarde-niveau en de loonwaardeontwikkeling van klanten;
3. het verbeteren van de baankansen en het verhogen van de netto arbeidsdeelname van werknemers met een beperking. Indicator hiervoor is de re-integratie-activiteit per doelgroep met beperkte loonwaarde;
4. het genereren van banen voor de doelgroep. Hiervoor is de indicator het aantal mensen dat uitstroomt uit de bijstand;
5. het terugdringen van het aantal aanvragen voor een uitkering. Indicator hiervoor is het aantal toegekende uitkeringen in verhouding tot het aantal aanvragen voor een uitkeringen.

De gemeenten streven naar een evenwichtige verdeling van de middelen voor het re-integratiebeleid over de verschillende doelgroepen van de Participatiewet. In dat kader wensen de gemeenten vooral te investeren in personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zwaartepunt van de uitgaven zal liggen bij de instandhouding van Wsw-plaatsen, creëren van beschut-werkplekken, het verstrekken van loonkostensubsidies en het bieden van intensieve begeleiding.[10]

Van vijf naar drie doelgroepen in het participatiebeleid

In het participatiebeleid gaan de gemeenten uit van een integrale benadering van de totale doelgroep van de Participatiewet. Daarmee willen de gemeenten bereiken dat iedereen zijn of haar maximale loonwaarde kan realiseren en daarmee naar eigen vermogen kan participeren. Er wordt dus geen onderscheid naar doelgroepen gemaakt. In de beleidsnota hanteert Moerdijk vijf doelgroepen op basis van de hoogte van de loonwaarde. In de uitvoeringspraktijk heeft het Werkplein dit beperkt tot drie categorieën, waarbij de indeling is gebaseerd op de afstand tot de arbeidsmarkt:

A. Tot categorie A behoren de mensen die beschikken over de noodzakelijke vaardigheden om betaald werk te verrichten en die vooral ondersteuning nodig hebben in de vorm van arbeidsbemiddeling;

[10] Contourennota Participatiewet, juli 2014

B. Tot categorie B behoren de mensen die niet direct bemiddelbaar zijn, maar die binnen afzienbare termijn (ongeveer twee jaar) arbeidsfit te maken zijn door middel van een re-integratietraject;
C. Tot categorie C behoren de mensen die niet binnen afzienbare termijn arbeidsfit te maken zijn. Dit is een zeer uiteenlopende groep mensen. Een deel van hen heeft een lange weg af te leggen naar de arbeidsmarkt, maar heeft wel de mogelijkheden en de ambitie om die weg te gaan. Een ander deel heeft niet de mogelijkheden en de ambitie om terug te keren naar de arbeidsmarkt.

Van de klanten van Werkplein in categorie C ervaart 91% medische belemmeringen. In de meeste gevallen gaat het om zowel fysieke als psychosociale belemmeringen en in meer dan de helft van de gevallen gaat het om zware klachten. Het gaat dus veelal om mensen voor wie geen sprake is van een perspectief op betaald werk.[11]

In de Nota “Speerpunten voor uitvoeringsbeleid re-integratie” uit 2015 geven Moerdijk en de andere gemeenten in het Hart van West-Brabant aan dat Werkplein in de jaren 2015 en 2016 prioriteit moet geven aan de doelgroep met perspectief op uitstroom uit de bijstand naar de arbeidsmarkt. Dat is een koerswijziging ten opzichte van de contourennota uit 2014, waarin de gemeenten de wens uitspraken om vooral te investeren in personen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Achtergrond hiervan is de gebleken noodzaak om de uitkeringslast terug te dringen. Voor bijstandsgerechtigden in de C-categorie moet nog wel worden ingezet op maatschappelijke participatie c.q. tegenprestatie, maar die inzet moet niet de prioriteit hebben van de Werkplein-organisatie. De gemeenten kondigen aan niet meer te zullen investeren in niet-uitkeringsgerechtigden (met uitzondering van jongeren tot 27 jaar). Zij krijgen nog wel ondersteuning aangeboden, maar zij krijgen niet vanzelfsprekend re-integratietrajecten aangeboden.

In de jaren na 2017 is het aandeel van de Werkplein-klanten in categorie A, door de gunstige economische ontwikkeling en de inspanningen op het terrein van de arbeidsbemiddeling, afgenomen tot ongeveer 7%. Het aandeel van categorie B is ongeveer 25% en het aandeel van categorie C is opgelopen tot ongeveer 70%. Dit laatste is niet zozeer het gevolg van een toename van het aantal klanten in categorie C, als wel van een afname van het totale aantal klanten.

Met de afname van het aantal klanten die direct of op afzienbare termijn inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt is in de uitvoeringspraktijk de focus geleidelijk verbreed en is de aandacht voor de ondersteuning van bijstandsontvangers in categorie C toegenomen. Ook spant Werkplein zich in toenemende mate in voor re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden. In de contourennota uit 2014 heeft de gemeente geen specifieke doelstellingen geformuleerd voor statushouders of jongeren uit het speciaal onderwijs. In de uitvoering is wel specifieke aandacht besteed aan deze groepen, bijvoorbeeld door de inzet van gespecialiseerde klantmanagers werk. En door de ontwikkeling van programma’s voor jongeren op het niveau van de arbeidsmarktregio.

Werkgeversbenadering

Om te profiteren van de economische groei in de periode 2015-2019 wil Moerdijk een beroep doen op werkgevers om bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen. De gemeente zoekt daarbij de samenwerking met andere gemeenten en het UWV, waarbij de vraag naar arbeid van werkgevers centraal staat. In de gezamenlijke werkgeversbenadering wil de gemeente inzetten op:

1. onderhouden en uitbreiden bedrijvennetwerk;
2. passende werkgeversdienstverlening;
3. verbinding zoeken met kansrijke sectoren;
4. gecoördineerde werkgeversbenadering binnen de regio West-Brabant;
5. publiek/private samenwerking met uitzendbureaus, re-integratiepartners en werkgevers.

[11] *Notitie: ‘Ondersteuning doelgroep C’ van de beleidsgroep Participatiewet ten behoeve van de regiegroep, december 2019*

3.4. Dienstverleningsovereenkomst HvWB-gemeenten met Werkplein

De gemeente Moerdijk heeft, net als de andere gemeenten in het Hart van West-Brabant, de uitvoering van de Participatiewet in handen gelegd van de Gemeenschappelijke Regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Werkplein Hart van West-Brabant. Werkplein Hart van West-Brabant verzorgt zowel de bijstandsverstrekking als:

- maatschappelijke participatie voor mensen zonder perspectief op betaald werk;
- arbeidstoeleiding voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- arbeidsbemiddeling voor mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt.

Ten behoeve van de re-integratie koopt Werkplein leerwerktrajecten in bij WVS en bij aanbieders van re-integratie-activiteiten in de markt. Werkplein maakt met WVS afspraken over het aantal trajecten dat bij WVS wordt ingekocht. Deze afspraken hangen samen met de financiële belangen van de deelnemende gemeenten in WVS. Dat beperkt enigszins de vrijheid van Werkplein om per geval te kiezen bij welke aanbieder een traject wordt ingekocht, maar het stelt Werkplein anderzijds in staat om te overleggen over de inhoud van de te leveren trajecten. Afgezien van deze beperking heeft Werkplein volledig de regie over de uitvoering van de Participatiewet in de zes gemeenten.

Voor de aansturing van Werkplein hebben de zes gemeenten in het Hart van West-Brabant de afgelopen jaren gezamenlijk dienstverleningsovereenkomsten gesloten met Werkplein Hart van West-Brabant. In de eerste overeenkomst, die betrekking had op het jaar 2015, zijn voornamelijk praktische afspraken vastgelegd over de taken van Werkplein en over de wijze waarop Werkplein die taken zal vervullen. De tweede overeenkomst, met een looptijd van 2016 tot en met 2017, bevat nu de volgende prestatieafspraken:

- opdrachtnemer (Werkplein) spant zich maximaal in om potentiële werkzoekenden niet te laten instromen in de uitkering;
- opdrachtnemer spant zich in om een preventiequotum te realiseren van 55%. Het preventiequotum is gelijk aan het percentage van het aantal meldingen voor een uitkering dat uiteindelijk niet leidt tot nieuwe uitkeringen;
- opdrachtnemer realiseert een bestandsdaling van 3% ten opzichte van 31 december 2015 en spant zich maximaal in om te komen tot een bestandsdaling van 5%.
- opdrachtnemer spant zich maximaal in om een doorlooptijd te realiseren voor zowel de reguliere bijstandsuitkering als de bijzondere bijstand die korter is dan de wettelijke termijn van 56 dagen;
- opdrachtnemer zorgt dat binnen dertig dagen na het eerste contact tussen cliënt en klantmanager een brede analyse wordt gemaakt van de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt, niet alleen op het thema werk, maar ook op andere levensdomeinen. Deze analyse mondt uit in een ontwikkelplan dat de basis vormt voor een (arbeids-) ontwikkelingstraject;
- opdrachtnemer streeft ernaar dat 90% van de verwijzingen naar het UWV voor een doelgroep verklaring beschut werk resulteert in een positief advies;
- Opdrachtnemer spant zich maximaal in om 20% van de klanten met een loonwaarde van 0-50% in te zetten in maatschappelijk nuttige activiteiten;
- opdrachtnemer stuurt op het behalen van plaatsingsafspraken bij de WVS-groep in de volgende aantallen: 21 beschut werk, 27 met loonkostensubsidie en 82 met behoud van uitkering.
- opdrachtnemer levert een maximale inspanning om 227 baanafspraken in te vullen, waarvan 194 in de marktsector en 33;
- opdrachtnemer zorgt voor een adequate afhandeling van meldingen, klachten en bezwaar- en beroepsprocedures en geeft opdrachtgever periodiek informatie over het aantal ingediende en gegrond verklaarde bezwaarschriften.

De dienstverleningsovereenkomst voor de periode van 2018 tot 2021 bevat de opdracht aan Werkplein om jaarlijks een Werkprogramma op te stellen met basis- en plustaken. Het Werkprogramma 2018 bevat ten aanzien van re-integratie de volgende te leveren prestaties:

- meer mensen zijn duurzaam aan het werk. Deze te leveren prestaties is niet gekwantificeerd, al wordt wel een aantal indicatoren genoemd waaraan het succes zou kunnen worden afgelezen. Er wordt aangetekend Werkplein een bijdrage levert aan het realiseren van dit maatschappelijk effect, en dus niet de volledige verantwoordelijkheid draagt voor de realisatie ervan;
- duurzame plaatsing van 470 bijstandsontvangers uit doelgroep A;
- realisering ten behoeve van bijstandsontvangers uit doelgroep B van 129 leerwerktrajecten bij WVS, 55 leerwerktrajecten in de markt en 80 plaatsingen in garantiebanen;
- realisering van doorstroming van bijstandsontvangers uit doelgroep B naar doelgroep A, in 2018 nog zonder kwantitatieve doelstellingen;
- realisering van 600 maatschappelijke activeringsplaatsen op Werkplein Actief.

Ten aanzien van de verstrekking van uitkeringen bevat het Werkprogramma 2018 de volgende te leveren prestaties:

- verstrekking van maximaal 4.200 uitkeringen per maand;
- een doorlooptijd van minder dan 28 dagen voor 65% van de afgehandelde aanvragen;
- een doorlooptijd van minder dan 42 dagen voor 85% van de afgehandelde aanvragen;
- afname van het aantal ten onrechte betaalde uitkeringen met 240;
- opeisen van de uitstaande vorderingen;
- investeringen in het gezamenlijk met de gemeenten verder realiseren van één plan en één regisseur voor mensen met problemen op meerdere leefgebieden;
- het realiseren van een goede aansluiting met de lokale toegang tot Wmo, Jeugdzorg en schuldhulpverlening.

Daarnaast zijn te leveren prestaties te vinden op verschillende andere plaatsen. Ten eerste worden in de jaarlijkse begrotingscyclus afspraken gemaakt over de inzet van middelen en de te leveren prestaties. Ten tweede legt Werkplein in afspraken met WVS afspraken vast over de aantallen kandidaten die Werkplein levert voor leerwerktrajecten. En ten derde formuleert Werkplein jaarlijks doelstellingen voor de uitvoering in het Jaarplan.

De gemeenten sturen Werkplein niet alleen aan door middel van getekende overeenkomsten. Werkplein is een Gemeenschappelijke Regeling. De portefeuillehouders Participatiewet zijn qualitate qua lid van het Algemeen Bestuur van Werkplein. Dat geeft hun directe invloed op de uitvoering van de Participatiewet. Daarnaast is sprake van regelmatig ambtelijk overleg tussen beleidsadviseurs van de zes gemeenten onderling en met vertegenwoordigers van Werkplein. In dit overleg wordt afstemming gezocht over de beleidsvorming in de gemeenten en de uitvoering door Werkplein.

Uit gesprekken die we in het kader van het onderzoek hebben gevoerd hebben we de indruk gekregen dat tussen de gemeenten geen sprake is van sterke na-ijver, maar dat ze in staat zijn om in goed onderling overleg te komen tot een gezamenlijke visie op de uitvoering en dat ze – ondanks spanningen en irritaties die inherent zijn aan samenwerking – in onderling overleg met Werkplein in staat zijn met elkaar mee te denken over beleid en uitvoering.

3.5. Tussenconclusie beleid en aansturing

Regionale beleidsvisie in plaats van een gemeentelijke visie

We concluderen dat het college van B&W van Moerdijk, in samenwerking met de vijf andere gemeenten in het Hart van West-Brabant, in verordeningen en beleidsnota's een heldere visie heeft neergelegd op de uitvoering van de Participatiewet. Dit is een regionale visie die als basis dient voor de uitvoering voor alle zes de gemeenten en die niet specifiek betrekking heeft op de situatie van Moerdijk. Gelet op het regionale karakter van de arbeidsmarkt en de keuze van de gemeenten om ook de uitvoering van de Participatiewet regionaal te organiseren is dit een logische insteek. Deze benadering stelt de gemeenteraad van Moerdijk wel voor de vraag hoe zij haar lokale kaderstellende rol in kan vullen als zij samen met de andere regiogemeenten kiest voor een regionale visie en uitvoering.

Specifiek beleid voor statushouders en jongeren uit speciaal onderwijs

De gemeente Moerdijk maakt in haar beleid een helder onderscheid in doelgroepen op basis van hun afstand tot de arbeidsmarkt (A, B en C). Ook stelt de gemeente prioriteiten ten aanzien van de inzet van middelen voor deze drie groepen met in haar algemene beleidskader extra inzet op de C-categorie. De gemeente heeft geen specifiek beleid geformuleerd voor statushouders en jongeren uit het speciaal onderwijs of voor andere groepen. In de uitvoering is voor deze groepen wel een eigen aanpak ontwikkeld. Ook maakt de gemeente geen expliciete keuzes welke instrumenten en middelen voor welke groepen ingezet kunnen worden. Dit past in het geformuleerde uitgangspunt van integraal beleid en maatwerk. De verantwoordelijkheid voor deze keuzes wordt aan de uitvoeringsorganisatie gelaten.

Inzet op prioritaire doelgroepen verschuift door economische ontwikkelingen

De gemeente Moerdijk heeft in haar beleid en de opdrachten aan de uitvoeringsorganisatie heldere prioriteiten gesteld ten aanzien van de inzet op verschillende groepen. De gemeente kiest er in haar visie voor de nadruk vooral te leggen op de groep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (C). Dit is in lijn met de inzichten uit onderzoek dat re-integratie voor deze groep het meest effectief is. In de loop van de tijd heeft de gemeente de prioriteitenstelling aangepast aan de omstandigheden. Onder druk van de oplopende uitkeringen is prioriteit gegeven geven aan de doelgroep met het meeste perspectief op uitstroom uit de bijstand, om zo de uitkeringslasten terug te dringen. Wanneer in 2017/2018 het aandeel van de klanten in categorie A sterk is gedaald, wordt de focus weer verbreed naar mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt en niet-uitkeringsgerechtigden, om op die manier te kunnen blijven voldoen aan de vraag uit de arbeidsmarkt. Niet duidelijk is wat de effectiviteit van deze prioriteitstelling is geweest.

Initiatief tot stellen van uitvoeringsdoelen verschuift in de tijd naar uitvoeringsorganisatie

In de eerste jaren van de uitvoering van de Participatiewet hebben de gemeenten en Werkplein op verschillende manieren gepoogd kwantitatieve doelen voor de uitvoering te formuleren. Geleidelijk is het initiatief voor het formuleren van uitvoeringsdoelen verschoven van de gemeenten als opdrachtgever naar Werkplein zelf als opdrachtnemer. Niet duidelijk is of dit een expliciete beleidskeuze is geweest van de gemeente of dat zich dit in de praktijk ontwikkeld heeft. Het verdient aanbeveling om de rollen en verantwoordelijkheden op dit punt helder te scheiden: de opdrachtgever formuleert de beleids- en uitvoeringsdoelen, de uitvoeringsorganisatie legt verantwoording af over de wijze waarop en de mate waarin die doelen zijn gerealiseerd.

Integrale regionale uitvoeringsorganisatie voor werk en inkomen sluit aan bij de regionale visie en bevordert sturing op uitstroom naar werk

Bij de inrichting van de uitvoeringsketen heeft de gemeente Moerdijk ervoor gekozen om een integrale keten voor bijstand en re-integratie in te richten. Er is dus niet gekozen van een integrale benadering van het gehele sociale domein, maar voor een uitvoering van de Participatiewet die losstaat van de uitvoering van Wmo en Jeugdwet. Dit heeft voor- en nadelen. Een nadeel is dat er niet voor het sociale domein als geheel sprake is van één gezin, één plan, één regisseur, waardoor burgers nog steeds met verschillende

uitvoeringsorganisaties te maken hebben. Maar hier staat tegenover dat een afzonderlijke uitvoering van de Participatiewet ook voordelen heeft. De uitvoering van Wmo en Jeugdzorg vergt een andere schaal van werken dan de uitvoering van de Participatiewet. De uitvoering van Wmo en Jeugdzorg vergt ogen en oren in de wijk, terwijl het oriëntatiepunt van de Participatiewet veel meer ligt op het niveau van de regionale arbeidsmarkt.
Voorts is er niet gekozen voor een keten van organisaties die ieder verantwoordelijk zijn voor een onderdeel van de uitvoering, maar voor één organisatie die de regie voert over inkomen, re-integratietrajecten én arbeidsbemiddeling. Door de gehele uitvoering onder te brengen in één organisatie is bij tegenvallende resultaten direct duidelijk wie er verantwoordelijk is, iets wat in een uitvoeringsketen vaak veel lastiger is vast te stellen omdat alle schakels dan naar elkaar wijzen.
Per saldo is dus de conclusie dat de uitvoeringsketen is ingericht op een wijze die een effectieve en efficiënte uitvoering van de Participatiewet mogelijk maakt in overeenstemming met de beleidsvisie van de gemeente.

Gemeenteraad heeft voldoende instrumenten om haar kaderstellende rol in te vullen

De gemeenteraad heeft haar goedkeuring gegeven aan de gemeenschappelijke regeling waarmee de gemeenten hun samenwerking bij de uitvoering van de Participatiewet hebben vormgegeven. De Gemeenteraad heeft de verordeningen en de contourennota Participatiewet vastgesteld, en heeft zich kunnen uitspreken over de programmabegrotingen en daarmee over de doelen die zijn uitgewerkt in de dienstverleningsovereenkomsten die de gemeenten met Werkplein hebben afgesloten. We constateren dan ook dat de gemeenteraad zich voldoende heeft kunnen uitspreken over de visie, de inrichting van de uitvoeringsketen en de afgesloten dienstverleningsovereenkomsten. Tegelijkertijd blijkt dat de raad in de loop van de tijd meer ruimte heeft gelaten aan de uitvoering om zelf de uitvoeringsdoelen te formuleren. Ook wanneer dat plaatsvindt in goed overleg met beleidsambtenaren van de gemeenten bestaat het risico dat de feitelijke werkelijkheid van de uitvoering losraakt van de papieren werkelijkheid van de beleidsvisie die de raad heeft vastgesteld.

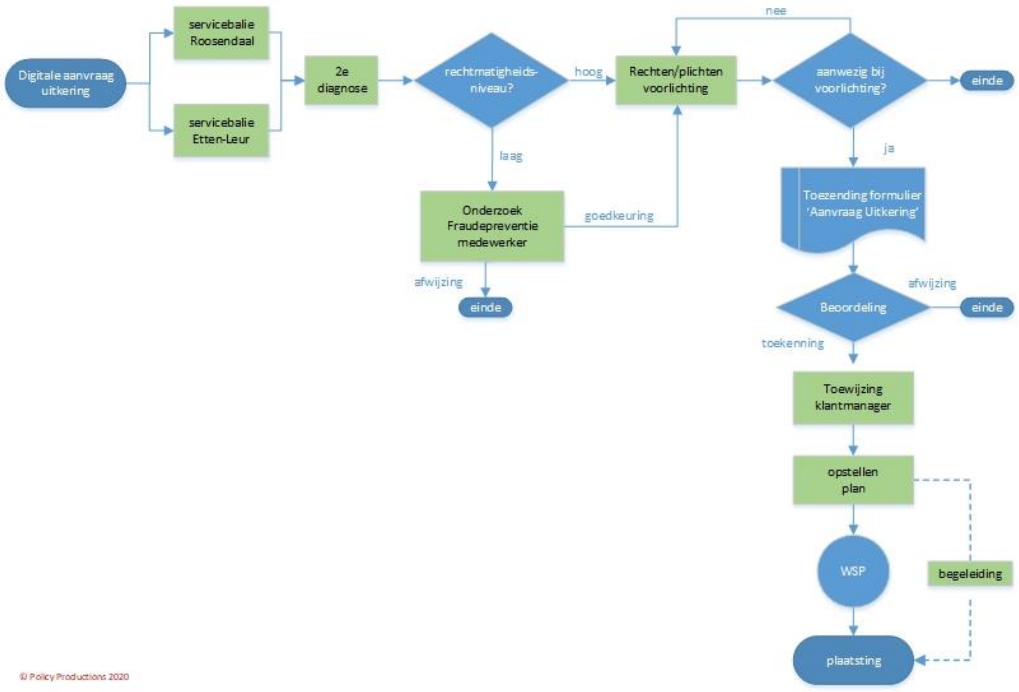
4. Werkplein: uitvoering en verantwoording

In dit hoofdstuk bespreken we de praktijk van de uitvoering van bijstand en re-integratie voor de gemeente Moerdijk. Daarbij gaan we vooral in op het klantproces van het Werkplein, de instrumenten die de organisatie inzet voor verschillende groepen werkzoekenden de wijze waarop het Werkplein de interne sturing heeft vormgegeven. De beschrijving van de uitvoeringspraktijk is gebaseerd op de beschikbare documenten en op interviews met sleutelfiguren uit de organisatie. Daarnaast gaan we in op de wijze waarop door het Werkplein over de uitvoering verantwoording wordt afgelegd aan de gemeente.

4.1. Klantproces

Werkplein is opgericht in 2014 ten behoeve van de uitvoering van de Participatiewet voor zes gemeenten. Bij de voorbereidingen in 2012 werd nog uitgegaan van vier gemeenten. In de loop van 2013 heeft Halderberge zich bij die vier aangesloten en in 2014 ook Roosendaal.

Bij de samenvoeging van de vijf gemeentelijke uitvoeringsorganisaties in één gezamenlijke uitvoeringsorganisatie is uitgegaan van een nieuw concept voor de uitvoering. Er is niet gekozen om het concept van één van de deelnemende gemeenten over te nemen, om alle medewerkers hetzelfde startpunt te geven. Het werkproces van Werkplein is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 3: Klantproces Werkplein Hart van West-Brabant

In 2016 is Werkplein gestart met een digitaal poortproces. Via internet kunnen inwoners van de zes gemeenten bij Werkplein melden dat ze een aanvraag willen indienen voor een uitkering. De kandidaat beantwoordt daarbij een aantal vragen waaruit is af te leiden of hij in aanmerking komt voor een uitkering, of hij kan werken en of er een ondersteunings- of zorgbehoefte is. Uit deze eerste diagnose komt een schatting van de afstand tot de arbeidsmarkt.

Binnen drie dagen meldt de klant zich vervolgens aan de servicebalie in Roosendaal of Etten-Leur. Daar vindt een tweede diagnose plaats waarbij Werkplein informatie verzamelt over de situatie van de kandidaat

in diverse leefgebieden. Dit helpt Werkplein om inzicht te krijgen in de ondersteuningsbehoefte van de individuele kandidaat, maar het helpt ook om beter inzicht te krijgen welke instrumenten het beste werken onder welke omstandigheden.

Bij de tweede diagnose wordt ook vastgesteld of sprake is van een groene of een rode melding. Een melding is groen als die met grote mate van zekerheid rechtmatig is, en rood als die met minder grote zekerheid rechtmatig is. Bij rode meldingen volgt een onderzoek door een Fraudepreventiemedewerker.

Pas na de verplichte deelname aan een bijeenkomst over de rechten en plichten die horen bij een bijstandsuitkering krijgt de melder een formulier thuis gestuurd waarmee hij of zij een aanvraag kan indienen voor een bijstandsuitkering. Na goedkeuring van de aanvraag krijgt de bijstandsontvanger een klantmanager werk toegewezen die het re-integratieproces begeleidt.

Het hele poortproces is erop gericht om de melder snel duidelijk te maken of hij of zij recht lijkt te hebben op een bijstandsuitkering en de melder duidelijk te maken welke rechten en plichten de bijstandsuitkering met zich meebrengt.
Dit stelt de mensen die de plichten niet willen in staat om van de aanvraag af te zien en vermindert het risico op niet-naleving van de plichten door mensen die de uitkering wel aanvragen.

De effectiviteit van het poortproces kan worden afgemeten uit het zogeheten preventiequotum. Dat is het percentage meldingen dat niet tot een uitkering komt, ofwel omdat de melder zelf afziet van het indienen van een aanvraag, ofwel omdat Werkplein de aanvraag niet honoreert.

Tabel 1: Preventiequotum Werkplein

	2016	2017	2018	2019 H1
meldingen*	2539	2133	1874	898
ingediende aanvragen	1490	1378	1134	571
toegekende aanvragen	1422	1188	905	433
preventiequotum	44%	44%	52%	52%

** De meldingen van statushouders zijn niet meegeteld. De aanvragen van statushouders worden altijd toegekend.*
Bron: Werkplein, Jaarstukken 2017, blz. 19, Jaarstukken 2018, blz.27, 2e Bestuursrapportage 2019.

Bij Werkplein melden zich ook niet-uitkeringsgerechtigden. Veel mensen die een aflopende WW-uitkering hebben, komen niet in aanmerking voor bijstand omdat ze een werkende partner hebben of een vermogen. Deze mensen hebben wel recht op ondersteuning door de gemeente bij het vinden van werk.

Op basis van de diagnose bij de intake worden aanvragers ingedeeld in de categorieën A, B en C en krijgen zij een klantmanager toegewezen. Werkplein heeft ervoor gekozen om elke klantmanager cliënten uit één categorie toe te wijzen, en de omvang van de caseload aan te passen aan de intensiteit van de benodigde begeleiding.

Bij de arbeidsbemiddeling werkt Werkplein samen met de andere gemeenten in West-Brabant en met het UWV. De werkgeversservicepunten in West-Brabant maken onderling afspraken over de werkgeversbenadering, maar worden sub regionaal aangestuurd. Werkplein heeft een vestiging van het Werkgeversservicepunt in eigen huis die wordt aangestuurd door Werkplein zelf. Klanten uit categorie A krijgen dan ook direct een klantmanager van het WSP toegewezen. Hierdoor is een nauwe afstemming mogelijk tussen re-integratietrajecten enerzijds en arbeidsbemiddeling anderzijds.

Tabel 2: Caseload klantmanagers vanuit de basisformatie

	cliënten	fte	cliënten per fte	gesprekken per jaar
categorie A	315	4,9	64	8,4
categorie B	932	7,8	119	4,5
categorie C	3041	7,2	421	1,3
Jongeren	397	5,0	80	6,7
Totaal/gemiddeld	4685	24,9	188	2,9

Bron: Werkplein Hart van West-Brabant, Inzet middelen werk en participatie, tabel 1 op blz.5.

In principe hebben cliënten een vaste klantmanager, maar cliënten die langere tijd in de bijstand zitten zullen als gevolg van het personeelsverloop nu en dan van klantmanager wisselen.

De caseload is lager bij klantmanagers die werkzoekenden uit de A-categorie begeleiden. Dit hangt samen met het feit dat arbeidsbemiddeling een intensief proces is. Op de arbeidsmarkt is sprake van grote discrepanties. Werkgevers hebben vaak mensen nodig met een specifieke opleiding. Werkzoekenden voldoen vaak niet aan die eisen. Daardoor staan tegenover grote aantallen werkzoekenden vaak ook grote aantallen niet of moeilijk te vervullen vacatures.

Bij werkzoekenden die langer in de bijstand hebben gezeten heeft zowel de werkgever als de werkzoekende bovendien vaak veel te overwinnen om van de arbeidsrelatie een succes te maken. Dat vergt vaak ook weer nazorg en begeleiding vanuit het werkgeversservicepunt.

Ondanks de begeleiding komt het voor dat de arbeidsrelatie stukloopt. Dat heeft in sommige gevallen te maken met regels, maar vaker met praktische bezwaren. In de praktijk hebben sommige werkzoekende zo veel begeleiding nodig, dat dit ten koste gaat van het eigen werk van zittende werknemers. Werkgevers zijn vaak wel bereid om tijd en geld te investeren in nieuwe werknemers, maar dan moet er wel zicht op zijn dat de baten op langere termijn opwegen tegen deze kosten. Dat is – om uiteenlopende redenen – niet altijd het geval.

De verstrekking van bijstand en de ondersteuning bij de re-integratie worden gefinancierd uit twee geldstromen. In de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds is een bedrag opgenomen voor de uitvoering van de Participatiewet. Daarnaast ontvangen gemeenten van het Rijk een Participatiebudget als onderdeel van de integratie-uitkering sociaal domein (IUSD). Dit bedrag bevat (onder andere) middelen voor de re-integratietrajecten van bijstandsontvangers.

Werkplein heeft tot 2018 alleen de middelen voor uitvoeringskosten ingezet om de klantmanagers in de eigen organisatie te betalen. De middelen uit het Participatiebudget werden gebruikt om extern trajecten in te kopen. Met ingang van 2018 heeft Werkplein echter een deel van de middelen uit het Participatiebudget overgeheveld naar het klantmanagement om de begeleiding van werkzoekenden te kunnen intensiveren. De verdeling over de categorieën is nu als volgt:

Tabel 3: Inzet van extra formatie vanuit het Participatiebudget

	cliënten	basis-formatie	extra formatie	totaal formatie	cliënten per fte
categorie A	315	4,9	3,5	8,4	38
categorie B	932	7,8	4,1	11,9	78
categorie C	3041	7,2	5,1	12,3	246
Jongeren	397	5,0	0,0	5,0	80
Werkplein Actief, training, fraudepreventie			12,4	12,4	
Ondersteuning			2,4	2,4	
Totaal/gemiddeld	4685	24,9	27,4	52,3	90

Bron: Werkplein Hart van West-Brabant, Inzet middelen werk en participatie. De tabel is een samenvatting van de informatie in tabel 2 op blz.8 en 9. De inzet voor Werkplein Actief, training en fraudepreventie en voor ondersteuning beïnvloedt niet de caseload van klantmanagers.

Uit de tabel blijkt dat klantmanagers voor de categorie A een lagere caseload hebben (en dus veel intensievere begeleiding kunnen bieden) dan de klantmanagers voor categorie C.
Voor de klanten uit de verschillende categorieën zijn verschillende instrumenten beschikbaar.

Tabel 4: Inzet instrumenten per categorie

	categorie A	categorie B	categorie C
Re-integratie Praktijkovereenkomst	x		
Arbeidsbemiddeling WSP	x	x	
Incidentele loonkostensubsidie	x	x	
Loonkostenvoordeel ouderen en arbeidsbeperkten	x	x	
Leerwerktrajecten WVS en extern		x	
Werkplekaanpassing		x	
Sociale detachering		x	
Jobcoaching		x	X
Individuele studietoeslag		x	X
Structurele loonkostensubsidie		x	X
Beschut werk			X
Arbeidstraining			X

4.2. Managementrapportages

Werkplein legt in een veelheid aan rapportages verantwoording af over de uitvoering van de Participatiewet. In Maandrapportages geeft Werkplein op het niveau van de afzonderlijke gemeentes kwantitatieve informatie over de ontwikkeling van het aantal bijstandsontvangers, de instroom en de uitstroom. In Bestuursrapportages die elk kwartaal verschijnen geeft Werkplein bredere informatie over de uitvoering. Deze informatie ligt op het niveau van Werkplein als geheel. De informatie is niet beschikbaar voor de afzonderlijke gemeenten. Daaraan ligt een bewuste keuze ten grondslag. In de uitvoering wordt geen onderscheid gemaakt tussen de inwoners van verschillende gemeenten. Iedereen krijgt een behandeling op maat. Er wordt niet geteld of de zes gemeenten in precieze verhouding tot hun inbreng van middelen worden bediend. Rapportage per gemeente zou – afgezien van de extra administratieve lasten die daarmee zouden zijn gemoeid – kunnen leiden tot scheve ogen, die op hun beurt zouden kunnen leiden tot verlies aan effectiviteit en efficiëntie.
De informatie die per kwartaal wordt gepubliceerd in de bestuursrapportages wordt op jaarbasis weergegeven in de Jaarstukken.

De grote stroom van informatie over de uitvoering staat nu en dan de overzichtelijkheid in de weg. Het valt niet altijd mee om corresponderende doelen en realisaties bij elkaar te vinden, en om over een aantal jaren consistente cijferreeksen te construeren uit de beschikbare verantwoordingsinformatie. Daarbij is ook lastig dat Werkplein, in overleg met de gemeenten, is overgestapt van feitelijke informatie op interpretatiegegevens in de vorm van smileys.

4.3. Tussenconclusies uitvoering en verantwoording

Adequate inrichting van het toeleidingsproces

Werkplein Hart van West-Brabant geeft in de uitvoering van de Participatiewet op adequate wijze vorm aan de poortwachtersfunctie. De voorlichting over rechten en plichten heeft een preventieve werking. Op basis van de verstrekte informatie ziet een deel van de melders bij voorbaat af van een aanvraag. Van de ingediende aanvragen wordt op grond van nader onderzoek een deel door Werkplein afgewezen. De preventiequote die Werkplein hiermee realiseert is door definitieverschillen moeilijk te vergelijken met die van andere uitvoeringsorganisaties, maar is naar ons inzicht relatief hoog.
Werkplein voert een grondige diagnose uit van de instromende bijstandsontvangers, waardoor ze goed inzicht heeft in de mogelijkheden van de individuele bijstandsontvangers en van de samenstelling van de populatie. Naar onze indruk heeft Werkplein dit onderdeel van de uitvoering in vergelijking met andere organisaties goed op orde.
Op basis van de diagnose wordt een Plan van Aanpak opgesteld en wordt de aanvrager aan een casemanager toegewezen.

Actief handhavingsbeleid

Werkplein voert een actief beleid van handhaving en voert jaarlijks enkele honderden onderzoeken uit naar de rechtmatigheid. Daarbij gaat het zowel om het niet-nakomen van de informatieverplichting als om een gebrek aan medewerking aan de eigen re-integratie. Werkplein publiceert in de bestuursrapportages geen cijfers over het aantal gevallen van bezwaar en beroep tegen besluiten van de uitvoeringsorganisatie.

Specialisatie op 3 doelgroepen

Werkplein bewaakt de voortgang van de uitvoering van het Plan van Aanpak door de inzet van casemanagers. Om de doelmatigheid hiervan te bevorderen krijgt elke casemanager klanten uit één categorie ((A, B of C) toegewezen. De caseload van de casemanagers is aangepast aan de gewenste intensiteit van de begeleiding, die hoger is naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt afneemt. Werkplein werkt met gespecialiseerde casemanagers voor statushouders en voor jongeren uit het speciaal onderwijs.

Aansluiting sociaal domein is aandachtspunt

De samenwerking tussen de klantmanagers van Werkplein en de regisseurs van de andere onderdelen van het sociaal domein is een belangrijk punt van aandacht. Een belangrijk punt is dat de klantmanagers van Werkplein cliënten uit alle deelnemende gemeenten bedienen terwijl de klantmanagers Wmo en Jeugdzorg wijkgericht werken. Daardoor heeft een klantmanager bij Werkplein bij elke cliënt te maken met een andere klantmanager bij de gemeenten en omgekeerd. Daarbij helpt het niet dat het personeelsverloop onder klantmanagers relatief groot is. Als de gemeente meer wil inzetten op een integrale aanpak in het sociaal domein verdient het aanbeveling te investeren in het verder stroomlijnen van de werkprocessen en het verbeteren van de samenwerking tussen Werkplein en de uitvoeringsorganisaties in de andere domeinen.

Inzet instrumenten in lijn met beleidsvisie maar extra aandacht voor categorie C nodig

Werkplein heeft een heldere verdeling gemaakt welke instrumenten zij inzet voor welke doelgroepen. De inzet van loonkostensubsidies door Werkplein is volgens Divosa vergelijkbaar met andere organisaties van

de eigen grootteklasse, maar ligt wel duidelijk onder het landelijk gemiddelde. Het volume van het beschut werk ligt daarentegen bij Werkplein ruim boven het landelijk gemiddelde, en ook ruim boven het gemiddelde van de vergelijkbare organisaties. Daarmee laat Werkplein zien dat zij inzet op de categorie C, zoals ook is vastgelegd in de beleidsvisie van de gemeenten. Een grote inzet op beschut werk heeft op termijn wel grotere financiële gevolgen voor Moerdijk. De vraag is daarom relevant waarom het niet lukt om deze groep met behulp van loonkostensubsidies bij reguliere werkgevers aan de slag te laten gaan. Het SCP onderzoek heeft hier al een eerste antwoord op gegeven. De verwachting is dat de landelijke discussie over deze groep zich de komende jaren verder zal ontwikkelen. Het verdient aanbeveling om hier ook lokaal en regionaal aandacht voor te vragen.

Samenwerking WSP Werkplein verloopt goed, regionaal WSP aandachtspunt

Bij het bevorderen van de uitstroom naar de arbeidsmarkt heeft Werkplein er voordeel van dat het een werkgeversservicepunt in eigen huis heeft. Dit bevordert de communicatie en afstemming tussen de arbeidsbemiddelaars enerzijds en de klantmanagers werk anderzijds. Het helpt de klantmanagers werk de re-integratietrajecten aan te passen op de mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt, terwijl het de arbeidsbemiddelaars van het Werkgeversservicepunt helpt om bij het werven van vacatures de focus te richten op banen waarvoor veel werkzoekenden beschikbaar zijn.
Een aandachtspunt is dat er bij de werkgeversbenadering nog winst te boeken is door versterking van de samenwerking tussen de verschillende subregionale WSP-en in de arbeidsmarktregio.

Veel en gedetailleerde verantwoordingsinformatie

Werkplein rapporteert met grote regelmaat op hoog detailniveau over de mate van realisatie van gestelde doelen. Naast de Maandrapportages met cijfers over de stand van het aantal uitkeringen en de in- en uitstroom, verschijnen er regelmatig Bestuursrapportages en Jaarstukken met gedetailleerde informatie over de realisatie van de gestelde doelen en de financiële resultaten van de organisatie. De gemeente heeft daardoor goed zicht op de in- en uitstroom uit de uitkering. De hoeveelheid verantwoordingsinformatie en de mate van gedetailleerdheid kan er wel toe leiden dat raadsleden door de bomen het bos niet meer zien.

Raad beperkte rol in aansturing uitvoering

Het Participatiebeleid van de gemeente Moerdijk en van de andere gemeenten in het Hart van West-Brabant is neergelegd in een beleidsnota die door de gemeenteraad is vastgesteld in 2014.
Het uitvoeringsbeleid van Werkplein heeft zich sinds 2014 geëvolueerd op basis van veranderende inzichten, opgedane ervaringen en ontwikkelingen aan zowel de vraagzijde als de aanbodzijde van de arbeidsmarkt.
Wijzigingen in de uitvoering zijn tot stand gekomen in het ambtelijk overleg tussen Werkplein en betrokken gemeenten en in het bestuurlijk overleg tussen Werkplein en de portefeuillehouders die tezamen het algemeen bestuur van de organisatie vormen.
De werkwijze van Werkplein is zeer transparant. Er wordt uitvoerig gerapporteerd over het uitvoeringsbeleid en over de behaalde resultaten. De gemeenteraden krijgen de informatie die nodig is om zich een oordeel te vormen. Zij bevinden zich echter in een lastige positie, omdat ze pas de gelegenheid krijgen om zich uit te spreken als de compromissen op tafel liggen en aanpassingen moeilijk meer te realiseren zijn.

Hoewel de gemeenteraad dus uitgebreide informatie ontvangt over de uitvoering van de Participatiewet, is er weinig zicht op de wijze waarop het beleid tot stand komt en is de effectieve invloed die elk van de zes raden van de deelnemende gemeenten kan uitoefenen beperkt

5. Resultaten

5.1. Cijfermatige ontwikkeling

Om het aantal uitkeringen in Moerdijk naar waarde te kunnen schatten is een vergelijking nodig met andere gemeenten. Die vergelijking is slechts zinvol wanneer de cijfers over het beroep op de bijstand en die over in- en uitstroom worden gerelateerd aan de zwaarte van de problematiek in de vergelijkingsgemeenten. Om dit te realiseren maken we gebruik van de resultaten van het verdeelmodel van de BUIG-middelen (zie ook paragraaf 2.2). Dit model is ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Stichting voor Economisch Onderzoek van de UvA. Het model bepaalt de kans op bijstand van de inwoners van een gemeente op basis van factoren die niet beïnvloedbaar zijn door bijstandsbeleid van de gemeente. De uitkomst van het model rekenen we om in een genormeerd aantal bijstandsontvangers in een gemeente bij een 'gemiddeld' bijstandsbeleid.[12]

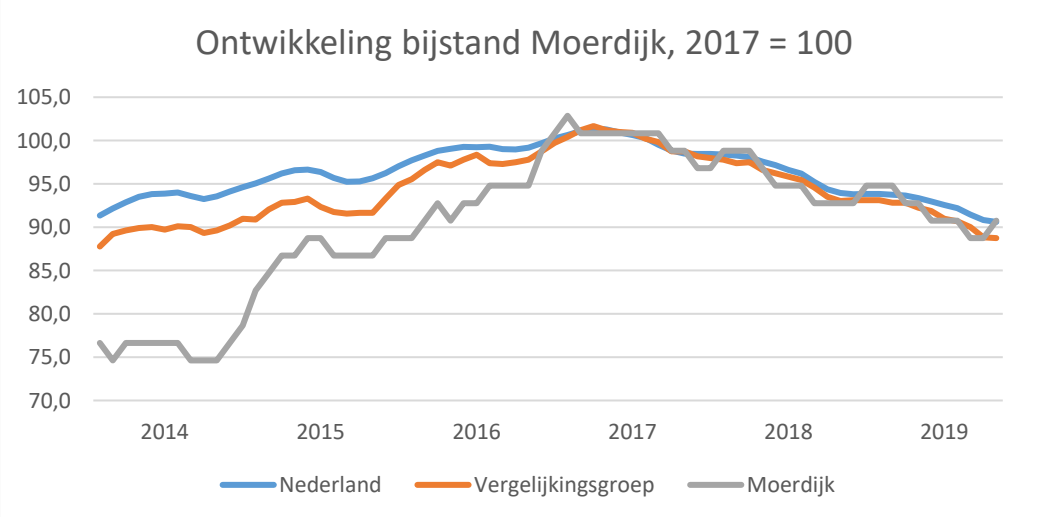
Tabel 5: Bijstandsuitkeringen vergeleken met het genormeerde aantal, Moerdijk

	2015	2016	2017	2018	2019
BUIG-budget (1000 €)	5.760	5.493	6.191	6.972	7.186
Genormeerd aantal uitkeringen	438	431	476	512	480
Feitelijk aantal uitkeringen	431	466	496	473	454
Uitkeringen in % norm	98%	108%	104%	92%	95%

Bron: Ministerie van SZW (budgetten), CBS (uitkeringen)

De conclusie die uit deze exercitie kan worden getrokken is dat het aantal uitkeringen in Moerdijk in 2016 en 2017 ruim boven het genormeerde aantal lag, maar dat het daar in 2018 ruim onder is gedoken en in 2019 onder is gebleven.
Hieronder schetsen we het verloop van het aantal uitkeringen in Moerdijk van 2014 tot 2019 in grafieken. We vergelijken de gemeente met het landelijk gemiddelde en met een vergelijkingsgroep van twintig gemeenten met een vergelijkbare problematiek. We hebben deze groep samengesteld op basis van de voorlopige BUIG-uitkering voor 2019.

Figuur 4: Ontwikkeling bijstand in Moerdijk, 2017=100



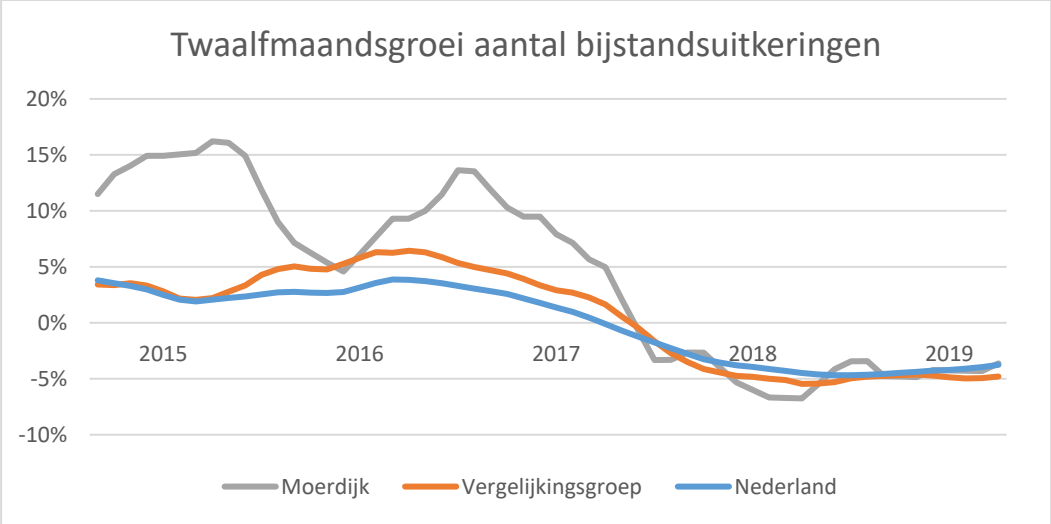
Bron: CBS, totaal aantal uitkeringen op grond van de Participatiewet, geïndexeerd naar 2017=100. De Vergelijkingsgroep omvat 20 gemeenten met een vergelijkbaar BUIG-budget.

[12] *Het "genormeerde" aantal bijstandsgerechtigden moet worden gelezen als het aantal bijstandsgerechtigden dat volgens het verdeelmodel in de betreffende gemeente verwacht had mogen worden bij een "gemiddeld" bijstandsbeleid. Wij gebruiken dit gegeven omdat het de best beschikbare indicator is van de problematiek in de gemeente.*

Het verloop van de bijstand in de gemeente Moerdijk is in 2015 en 2016 ongunstig in vergelijking met het gemiddelde in Nederland en in vergelijking met de gemeenten uit de vergelijkingsgroep. Het beroep op de bijstand loopt in de periode van 2014 tot 2017 in Moerdijk sneller op dan in Nederland en in de vergelijkingsgroep. In 2018 en 2019 gaat de daling in Moerdijk gelijk op met die van de andere gemeenten.

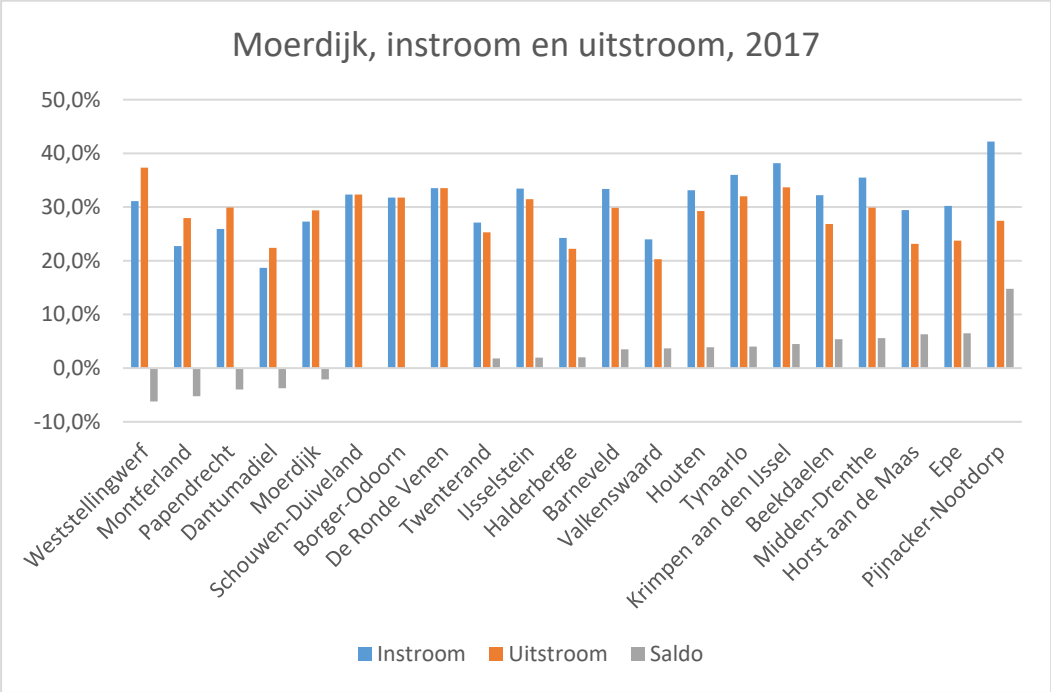
Onderstaande figuur laat het groeitempo van de uitkeringen in Moerdijk zien aan de hand van het voortschrijdend maandgemiddelde.

Figuur 5: Twaalfmaands groei aantal uitkeringen



De in- en uitstroom uit de bijstand in Moerdijk hebben we vergeleken met die in twintig gemeenten met een vergelijkbare problematiek. De vergelijkingsgemeenten hebben we geselecteerd op basis van het BUIG-budget voor 2019. Om deze gemeenten onderling vergelijkbaar te maken hebben we in- en uitstroom berekend als percentage van het genormeerde aantal uitkeringen voor die gemeente. De in- en uitstroomcijfers hebben betrekking op 2017. Dit is het laatste jaar waarover het CBS deze statistiek heeft gepubliceerd.

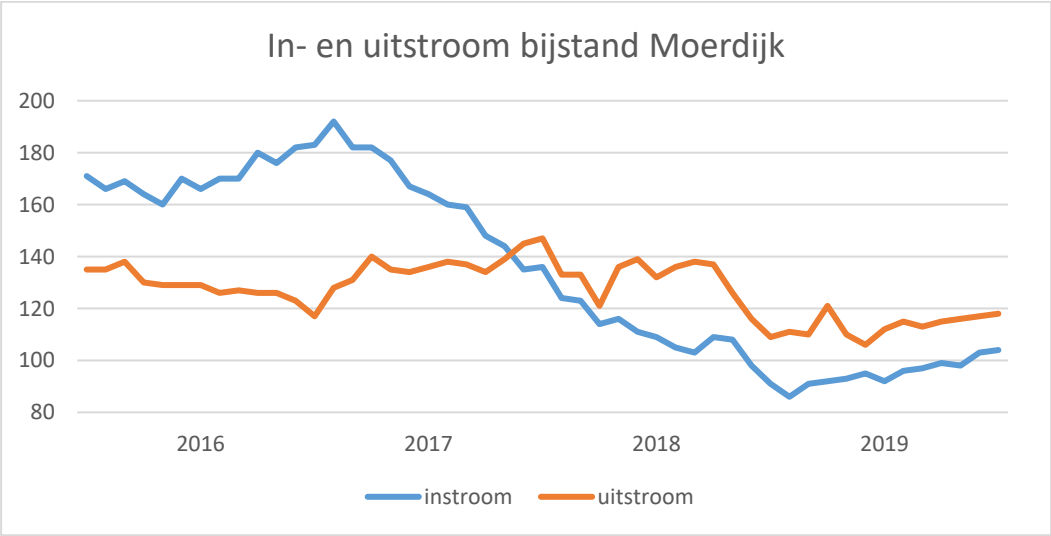
Figuur 6: In- en uitstroom in Moerdijk en vergelijkingsgemeenten



Bron: in- en uitstroomcijfers CBS, eigen berekening naar procenten van het genormeerde aantal bijstandsontvangers in de gemeente. Vergelijkingsgemeenten geselecteerd op basis van het BUIG-budget. De cijfers over 2017 zijn de meest recente beschikbare cijfers over in- en uitstroom.

Moerdijk kende in 2017 een uitstroom uit de bijstand van 29,4% van het genormeerde aantal uitkeringen. Dat ligt boven het gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten, dat 28,4% bedraagt. De instroom in Moerdijk ligt met 27,3% van het genormeerde aantal uitkeringen onder het gemiddelde van 30,4% voor de vergelijkingsgemeenten. Het aantal uitkeringen is in 2017 afgenomen met 2,1%% van het genormeerde aantal uitkeringen, Daarmee scoorde Moerdijk beter dan de vergelijkingsgemeenten, waar het aantal uitkeringen in 2017 nog met 2,0% van het genormeerde aantal uitkeringen toenam.

Figuur 7: In- en uitstroom bijstand Moerdijk, 2016-2019, 12 mnds voortschrijdend totaal



Bron: Marap gemeente Moerdijk, eigen bewerking

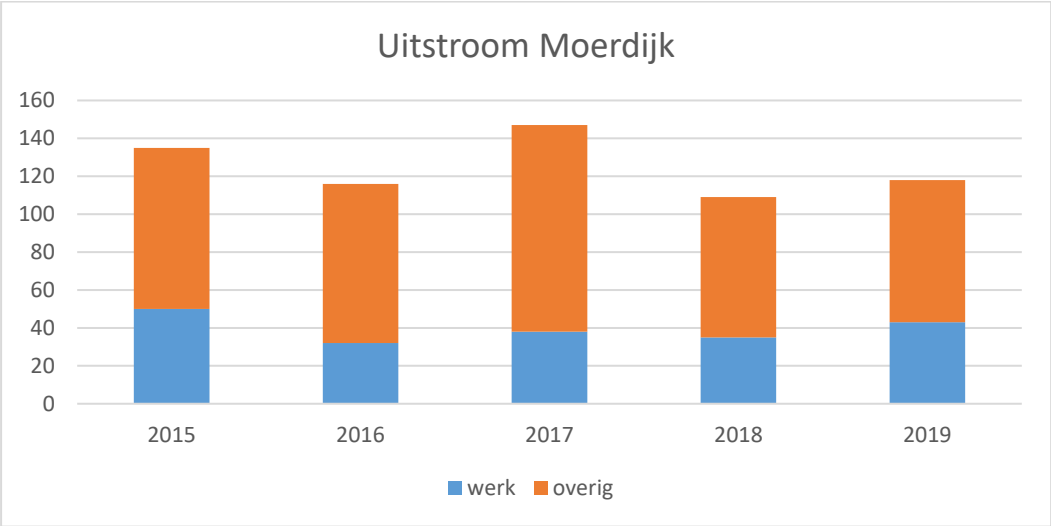
In de grafiek is te zien dat de instroom in de bijstand dankzij de gunstige economische ontwikkeling vanaf 2016 sterk is afgenomen. De uitstroom wist zich in 2017 te handhaven op het niveau van 2016, maar is

sindsdien, ondanks de gunstige economische ontwikkeling, mee gedaald met de instroom, waardoor het beroep op de bijstand slechts weinig is afgenomen.
Dit is een ontwikkeling die in veel gemeenten is te zien. Hoe korter mensen in de bijstand zitten, hoe groter de kans dat ze er weer uitkomen. Een grote uitstroom uit de bijstand is vaak te “danken” aan een grote instroom. Als de instroom in de bijstand opdroogt, neemt het aantal mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt af en zal de uitstroom stokken. Ondanks een toenemend aantal vacatures blijft de werkloosheid dan hoog.

Uitstroom naar werk

Van de uitstroom uit de bijstand is een deel het gevolg van het aanvaarden van werk. Het merendeel van de uitstroom is het gevolg van verhuizing, andere huishoudenssamenstelling of overige redenen. Onderstaande figuur illustreert dit.

Figuur 8: Uitstroom naar werk en overig, Moerdijk



Bron: Marap Moerdijk

Uit de Divosa-monitor blijkt dat de uitstroom naar werk in de Werkplein-gemeenten laag is: van de totale uitstroom houdt 29% verband met het aanvaarden van werk, terwijl dit in de vergelijkingsgroep 39% is, We tekenen hierbij aan dat de cijfers voor de uitstroom naar werk zeer gevoelig zijn voor de wijze van registreren.

Ontheffing van de arbeidsverplichting

Op grond van de Participatiewet zijn alle bijstandsontvangers verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden of voor de uitkering een tegenprestatie te leveren. De wet maakt een uitzondering voor alleenstaande ouders die moeten zorgen voor één of meer kinderen tot vijf jaar. Daarnaast stelt de wet gemeenten in staat in individuele gevallen een ontheffing te verlenen van deze verplichtingen als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Uit de Divosa-monitor blijkt dat van die mogelijkheid door gemeenten veel gebruik wordt gemaakt.

Uit de Divosa-monitor blijkt dat van de bijstandsgerechtigden van Werkplein in 2018 ongeveer 11,5% een ontheffing arbeidsverplichting had. In de eerste helft van 2019 is dit percentage opgelopen tot ongeveer 17% in juni. In uitvoeringsorganisaties van een vergelijkbare omvang als Werkplein is het percentage met een ontheffing in de twaalf maanden tot juni 2019 opgelopen van 14% tot 17%. Het landelijke gemiddelde is in die tijd opgelopen van 14% tot 15%.

5.2. Tussenconclusie resultaten

Naar verhouding vanaf 2016 minder beroep op Participatiewet dan vergelijkbare gemeenten

In het eerste jaar van de Participatiewet, 2015, behaalde de gemeente Moerdijk een negatief resultaat op het BUIG-budget. Achteraf lijkt dit vooral het gevolg te zijn geweest van kinderziekten in het verdelingsmodel. In 2016 kende het BUIG-budget van de gemeente een veel grotere toename dan het aantal bijstandsontvangers. Sindsdien ligt het beroep op de bijstand steeds onder het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten. Wel vraagt de ontwikkeling in 2019 aandacht. De daling van het aantal bijstandsontvangers is dat jaar in Moerdijk gestagneerd, terwijl die in andere gemeenten is doorgegaan. Over de – naar het zich laat aanzien dramatische – ontwikkeling in 2020 zijn nog geen cijfers beschikbaar.

Gemiddelde in- en uitstroom, lage uitstroom naar werk

De instroom in de bijstand ligt in Moerdijk een fractie boven het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. De uitstroom uit de bijstand ligt in Moerdijk een fractie onder die van de vergelijkingsgroep. De verschillen zijn niet groot. Wel zou een reden voor zorg kunnen zijn dat een groot deel van de uitstroom demografische oorzaken heeft en dat de uitstroom naar werk relatief laag is.

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk brengen we de conclusies uit onze analyse samen en formuleren we een aantal adviezen voor een verbetering van de doeltreffendheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie door Moerdijk. We volgen daarbij de vier aspecten die de Rekenkamer in hun onderzoeksopdracht heeft benoemd, te weten:

- het beleid van de gemeente op het terrein van bijstand en re-integratie en de doelen die daaruit voortvloeien voor de uitvoering door Werkplein;
- de wijze waarop de uitvoering van bijstand en re-integratie door de gemeente wordt aangestuurd en gemonitord;
- de wijze waarop de gemeenten de uitvoering van bijstand en re-integratie, inclusief preventie van fraude en handhaving; hebben georganiseerd;
- de resultaten die de gemeenten met de uitvoering van de Participatiewet bereiken.

Daarnaast beantwoorden we in dit hoofdstuk ook de specifieke vragen van de gemeenteraad.

Beperkte beleidsruimte, groter financieel belang en bezuiniging nopen tot scherpe keuzes

Met de invoering van de Participatiewet heeft het Rijk de gemeenten de verantwoordelijkheid gegeven voor de re-integratie van een brede groep mensen die niet zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien. Tegelijkertijd heeft het Rijk flink bezuinigd op de uitvoeringsbudgetten van de gemeenten en is het financieel belang dat de gemeente heeft bij een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet toegenomen. Dit vergroot de noodzaak voor de gemeente Moerdijk en andere gemeenten om scherpe keuzes te maken in de uitvoering van de Participatiewet en samenhang te zoeken met de uitvoering van Wmo en Jeugdzorg. Alhoewel er in de beleidsnota van Moerdijk wel verbinding gelegd wordt in het sociaal domein staat de beleidsontwikkeling en inrichting van de uitvoering op dit gebied nog in de kinderschoenen, Voor een doelmatig Participatiebeleid is niet alleen inzicht nodig in de effectiviteit van de re-integratie-inspanningen maar ook in de effecten die werk heeft op het beroep op de jeugdzorg en de Wmo. Meer inzicht in de bredere maatschappelijke effecten kan de gemeenteraad helpen om scherpere keuzes te maken in de inrichting van het Participatiebeleid, de uitvoeringsorganisatie en de inzet van haar schaarse middelen.

Weinig couleur locale door regionaal afgestemde verordeningen en beleid

De gemeente Moerdijk heeft haar verordeningen en haar beleid voor de uitvoering van de Participatiewet afgestemd met de andere gemeenten in de regio. Gelet op het regionale karakter van de arbeidsmarkt en het feit dat Moerdijk de uitvoering van de Participatiewet samen met andere gemeenten heeft ondergebracht in het Werkplein is dit een logische en noodzakelijke ontwikkeling. Het vormt voor de gemeenteraad van Moerdijk wel een uitdaging bij de invulling van haar eigen kaderstellende rol. Die kan zij namelijk niet los zien van de gemeenteraden van de andere gemeenten. Net als de uitvoeringsorganisatie zal zij de samenwerking moeten zoeken met de andere gemeenteraden bij het invullen van haar rol. Aangezien de ontwikkeling van in- en uitstroom uit de Participatiewet hoofdzakelijk bepaald wordt door de ontwikkeling van de regionale arbeidsmarkt is afstemming van verordening en beleid op hoofdlijnen belangrijk. De gemeenteraad van Moerdijk heeft daarnaast de ruimte om in haar beleid aandacht te vragen voor specifieke doelgroepen en haar instrumenten en middelen gericht in te zetten. Zij maakt op dit moment van deze mogelijkheden geen gebruik. Door instrumenten gericht in te zetten voor specifieke groepen kan het beleid effectiever worden voor die groepen.

Smart geformuleerde dienstverleningsovereenkomsten met Werkplein zonder specifieke doelen voor Moerdijk.

De uitvoering van de Participatiewet is vastgelegd in gezamenlijke dienstverleningsovereenkomsten voor het Werkplein. In die dienstverleningsovereenkomsten zijn specifieke resultaatafspraken gemaakt voor alle

deelnemende gemeenten. Er zijn geen specifieke resultaatafspraken gemaakt voor Moerdijk. Dit is een bewuste keuze van de deelnemende gemeenten die recht doet aan het regionale karakter van re-integratie en de uitvoering door het Werkplein ten goede komt. Het plaatst de raad van Moerdijk wel in een positie dat zij samen met de andere gemeenten op regionaal niveau kaderstellend en controlerend is en niet op het gemeentelijk niveau. Bestuurders en uitvoerders zijn tevreden over de regionale aanpak. We hebben in het onderzoek geen aanwijzingen gekregen dat dit voor de gemeenteraden anders is maar kunnen ons voorstellen dat het voor de raad zinvol kan zijn een visie te ontwikkelen op de invulling van zo'n regionale kaderstellende en controlerende rol.

Hoeveelheid managementinformatie kan controlerende rol belemmeren

Evenals de opdrachtverlening aan Werkplein is ook de managementinformatie over de resultaten niet specifiek voor Moerdijk maar voor Werkplein als geheel. De raad van Moerdijk kan dus wel controleren of Werkplein haar opdrachten adequaat uitvoert maar kan niet direct beoordelen hoe dit voor de individuele burgers van Moerdijk uitpakt. De managementinformatie die vanuit Werkplein gegeven wordt is veel en gedetailleerd en bevat veel informatie over procesindicatoren. Het is raadzaam voor de raad om, samen met overige gemeenteraden in de regio, te bepalen op welke indicatoren ze gericht wil sturen en hier informatie over te ontvangen.

Goed beschreven werkwijze Werkplein met specifieke aandacht voor C-groep

De werkwijze van Werkplein is beschreven in deze rapportage. De werkwijze is helder uitgewerkt. Met name het uitvoeringsbeleid voor de C-groep als geheel is uitgebreid beschreven en uitgewerkt door het werkplein. Er is in het beleid geen specifieke aandacht voor statushouders en jongeren en mensen met een grote afstand tot werk. In de uitvoering wordt de specifieke behoefte van deze groepen wel herkend en wordt er ook aandacht aan gegeven. Als de gemeenteraad echter meer aandacht voor deze specifieke groepen wil verdient het aanbeveling dit ook in beleid te vertalen.

Nuggers hebben recht op ondersteuning maar hier wordt niet actief op gestuurd

Nuggers hebben hetzelfde recht op ondersteuning bij re-integratie als bijstandsgerechtigde cliënten. Er wordt door het Werkplein niet actief gestuurd op het bereiken van deze doelgroep om hen een aanbod te doen. Er is ook geen specifieke informatie over het aantal Nuggers uit Moerdijk dat een aanbod krijgt en hoe effectief dat aanbod is. Nuggers kunnen echter ook een beroep doen op andere voorzieningen in het sociaal domein zoals jeugdzorg en Wmo. Het kan vanuit dit perspectief voor de gemeente wel van belang zijn om specifieke groepen Nuggers toch een aanbod gericht op werk te doen. Ook kunnen Nuggers voorzien in de arbeidsvraag van werkgevers in kraptesectoren. Vanuit dit perspectief verdient het aanbeveling voor de gemeenten het beleid voor Nuggers verder uit te werken.

Samenwerking met UWV in WSP verloopt volgens partners goed

Over de samenwerking met het UWV zijn vanuit de gesprekspartners weinig klachten. De doorstroom uit de WW naar de bijstand is uiterst beperkt. Veel WW-gerechtigden hebben na afloop van de WW geen recht op bijstand vanwege hun vermogen of het inkomen van hun partner. Partners zijn tevreden over de samenwerking in het WSP. Het feit dat het WSP is ondergebracht bij Werkplein maakt een goede wisselwerking mogelijk tussen arbeidsbemiddelaars van het WSP en de klantmanagers van Werkplein, en daardoor een goede afstemming van de arbeidstoeleiding op de behoeften van de arbeidsmarkt.
Een nadeel zou kunnen zijn dat de arbeidsbemiddeling binnen de arbeidsmarktregio (die naast de zes gemeenten uit het Hart van West-Brabant nog acht andere gemeenten telt) versnipperd raakt, waardoor arbeidsmarktkansen buiten de eigen subregio onvoldoende worden benut.

Mismatch tussen uitkering en wensen werkgevers

De economische groei van de afgelopen jaren heeft de mismatch tussen de mensen die nu een beroep doen op de Participatiewet en de wensen van werkgevers groter gemaakt. Veel mensen met een korte afstand tot werk zijn de laatste jaren uitgestroomd naar werk. De groep die nu een beroep doet op de

Participatiewet bestaat grotendeels uit mensen in categorie C. Deze groep heeft een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Deze afstand wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren: weinig of geen opleiding, weinig of geen relevante werkervaring, taalproblematiek, slechte psychische of fysieke gezondheid, beperkte sociale vaardigheden. Voor een deel van deze mensen is deze afstand te overbruggen door gerichte opleiding en werkervaring.

Uitvoering participatiewet door Werkplein lijkt voor Moerdijk voldoende

Werkplein heeft bij de uitvoering van bijstand en re-integratie redelijke resultaten geboekt. In het eerste jaar van de Participatiewet, 2015, behaalde de gemeente Moerdijk een negatief resultaat op het BUIG-budget. Achteraf lijkt dit vooral het gevolg te zijn geweest van kinderziekten in het verdelingsmodel. In 2016 kende het BUIG-budget van de gemeente een veel grotere toename dan het aantal bijstandsontvangers. Sindsdien ligt het beroep op de bijstand steeds onder het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten. Wel vraagt de ontwikkeling in 2019 aandacht. De daling van het aantal bijstandsontvangers is dat jaar in Moerdijk gestagneerd, terwijl die in andere gemeenten is doorgegaan. Over de – naar het zich laat aanzien dramatische – ontwikkeling in 2020 zijn nog geen cijfers beschikbaar. De instroom in de bijstand ligt in Moerdijk een fractie boven het gemiddelde van de vergelijkingsgroep. De uitstroom uit de bijstand ligt in Moerdijk een fractie onder die van de vergelijkingsgroep. De verschillen zijn niet groot. Wel zou een reden voor zorg kunnen zijn dat een groot deel van de uitstroom demografische oorzaken heeft en dat de uitstroom naar werk relatief laag is.

Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen naar de effectiviteit van de keuze om in 2015/2016 extra te investeren in categorie A ten nadele van categorie C. Het oplopende financiële tekort op de BUIG lijkt in 2015 en 2016 immers vooral het effect te zijn geweest van het nieuwe verdeelmodel. Ook weten we uit onderzoek dat investeren in categorie C op langere termijn effectief is.

Samenvatting aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet in Moerdijk komen we tot de volgende aanbevelingen voor de gemeente:

1. Ontwikkel als gemeenteraad een visie op de rol van de gemeenteraad in regionale samenwerking. Hoe vul je daarin je kaderstellende en controlerende taak in en zorg je voor voldoende ‘couleur locale’? Doe dit bij voorkeur in samenwerking met de raden uit de samenwerkingsgemeenten.
2. Scherp als gemeenteraad de beleidskeuzes bij de uitvoering van de Participatiewet verder aan. Betrek daarin onderzoek over de effectiviteit van re-integratie voor verschillende doelgroepen en onderzoek naar de bredere maatschappelijke effecten van re-integratie. Beoordeel opnieuw de inzet van middelen over de A, B en C categorie en overweeg of en hoe je als gemeente verder wil inzetten op specifieke groepen als statushouders en jongeren uit speciaal onderwijs
3. Bewaak als gemeenteraad je kaderstellende en controlerende rol. Formuleer zelf de beleidsdoelen en zorg voor een gerichte en adequate verantwoording van de uitvoering over deze doelen. Voorkom overkill aan informatie en beperk de verantwoordingsinformatie tot de hoofdlijnen.
4. Borg kennis over de effectiviteit van instrumenten binnen het Werkplein en investeer in kennisontwikkeling over de effecten van re-integratie op het brede sociaal domein.
5. Geef Werkplein de opdracht de samenwerking met de overige uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein verder uit te werken. Geef Werkplein ook de opdracht de samenwerking in het WSP op arbeidsmarktregio verder te verbeteren.

7. Reactie college op conceptrapportage

Op 22 oktober 2020 heeft de Rekenkamer het conceptrapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 26 november 2020. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer Clayden,

De Rekenkamer West-Brabant heeft een rekenkameronderzoek uitgevoerd naar het onderwerp “Uitvoering Participatiewet”. Wij hebben kennis genomen van de conceptrapportage d.d. 22 oktober 2020.

Conclusies

In grote lijnen kunnen we ons vinden in de tussenconclusies (paragrafen 3.5, 4.3 en 5.2) en de conclusies (hoofdstuk 6) zoals deze door de Rekenkamer zijn verwoord in de conceptrapportage. De (tussen) conclusies geven een beeld van de sterke punten ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Moerdijk (in samenspraak met de vijf andere gemeenten in het Hart van West-Brabant) en zoomt in op de punten die in ontwikkeling zijn dan wel nog verder ontwikkeld zouden kunnen worden.

Wat wel opvalt is, dat de sterke punten zoals vermeld bij de tussenconclusies in de paragrafen 3.5, 4.3 en 5.2, in hoofdstuk 6 (algehele conclusies) minder goed uit de verf komen. Zo zien wij in hoofdstuk 6 niet de tussenconclusie terug dat de gemeente Moerdijk, in samenwerking met de vijf andere gemeenten in het Hart van West-Brabant, in verordeningen en beleidsnota’s een heldere visie heeft neergelegd op de uitvoering van de Participatiewet (paragraaf 3.5). Dit geldt eveneens voor de positieve punten uit de (tussen)conclusies over de uitvoering van de Participatiewet door het Werkplein (paragraaf 4.3).

Het bovenstaande wordt ons inziens versterkt door de redactie van de titels boven de diverse alinea’s in hoofdstuk 6 (pagina 34 e.v.). De titels geven hetzij een eenzijdig beeld weer of stroken niet geheel met de strekking van de onderliggende tekst. Dit leidt soms tot een wat negatieve teneur.
Voorbeelden:

- *Weinig couleur locale door regionaal afstemde verordeningen en beleid*
- *Smart geformuleerde dienstverleningsovereenkomsten met Werkplein zonder specifieke doelen voor Moerdijk*
  Deze titels doen geen recht aan de voordelen van regionaal afgestemde verordeningen, regionaal afgestemd beleid en regionaal afgestemde dienstverleningsovereenkomsten, alsmede de regionale uitvoering van de Participatiewet. Zoals ook door de Rekenkamer is geconstateerd biedt de regionale samenwerking schaalvoordelen die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering bevorderen. Gelet hierop is bij de invoering van de Participatiewet door de gemeenteraden van de betreffende samenwerkingsgemeenten (waaronder de gemeenteraad van Moerdijk) bewust gekozen voor regionale samenwerking via Hart van West-Brabant in plaats van per gemeente individuele beleidsbepaling en uitvoering. Dit betekent inderdaad ‘minder couleur locale’. Het is de vraag of minder ‘couleur locale’ opweegt tegen de schaalvoordelen en het elkaar versterken als samenwerkingsgemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet.

- *Mismatch tussen uitkering en wensen werkgevers.*
  De strekking van de tekst in deze alinea is dat doelgroep die een beroep doet op de Participatiewet veelal een grote(re) afstand heeft tot de arbeidsmarkt. Er is geen sprake van een mismatch, de gemeente heeft geen invloed op deze afstand. De afstand is voor deze doelgroep overigens niet meer te overbruggen door het volgen van een opleiding, hetgeen als suggestie aangedragen wordt door de Rekenkamer.

Op een aantal passages/conclusies uit hoofdstuk 6 gaan we hieronder nader in.

Beperkte beleidsruimte, groter financieel belang en bezuiniging nopen tot scherpe keuzes
"Dit (red.: bezuinigingen vanuit het rijk) vergroot de noodzaak voor de gemeente Moerdijk en andere gemeenten om scherpe keuzes te maken in de uitvoering van de Participatiewet en samenhang te zoeken met de uitvoering van Wmo en Jeugdzorg. Alhoewel er in de beleidsnota van Moerdijk wel verbinding gelegd wordt in het sociaal domein staat de beleidsontwikkeling en inrichting van de uitvoering op dit gebied nog in de kinderschoenen."

Het bevorderen van de samenhang tussen de uitvoering van de Participatiewet en de uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg is een belangrijk aandachtpunt. De ontwikkeling hiervan is – in samenwerking met de samenwerkingsgemeenten - reeds in gang gezet (zie aanbeveling 5). De uitdrukking "staat nog in de kinderschoenen" is derhalve niet op zijn plaats.

Weinig couleur locale door regionaal afgestemde verordeningen en beleid
De gemeenteraad van Moerdijk heeft daarnaast de ruimte om in haar beleid aandacht te vragen voor specifieke doelgroepen en haar instrumenten en middelen gericht in te zetten. Zij maakt op dit moment van deze mogelijkheden geen gebruik.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven heeft de gemeenteraad ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet bewust gekozen voor regionale samenwerking gelet op de voordelen van schaalvergroting, zowel ten aanzien van het bereiken van de doelen als qua efficiency. Gelet hierop bepalen de gemeenteraden gezamenlijk het beleid en de wijze van uitvoering en is het een bewuste keuze dat Moerdijk niet zelf een eigen gemeentelijk beleid uitstippelt.

Mocht de gemeenteraad echter meer 'couleur locale' wensen, kan hiertoe – in samenwerking met de samenwerkingsgemeenten – nader onderzoek naar worden verricht. Wij willen de raad hierbij graag ondersteunen (aanbeveling 1).

Hoeveelheid managementinformatie kan controlerende rol belemmeren
De managementinformatie die vanuit Werkplein gegeven wordt is veel en gedetailleerd en bevat veel informatie over procesindicatoren.

Wij beoordelen de managementinformatie die het Werkplein opneemt in de bestuursrapportages voor de gemeenteraad van voldoende niveau, zowel qua inhoud als hoeveelheid. Het is echter wel van belang dat de inhoud en wijze van informatieverstrekking aansluit bij de informatiebehoefte van de raad. Mocht dit niet het geval zijn, zijn wij graag bereid mee te denken hoe een en ander verbeterd kan worden (zie aanbeveling 3).

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft op basis van de conclusies 5 aanbevelingen geformuleerd.

Aanbeveling 1
Ontwikkel als gemeenteraad een visie op de rol van de gemeenteraad in regionale samenwerking. Hoe vul je daarin je kaderstellende en controlerende taak in en zorg je voor voldoende 'couleur locale'? Doe dit bij voorkeur in samenwerking met de raden uit de samenwerkingsgemeenten.

Aanbeveling 2
Scherp als gemeenteraad de beleidskeuzes bij de uitvoering van de Participatiewet verder aan. Betrek daarin onderzoek over de effectiviteit van re-integratie voor verschillende doelgroepen en onderzoek naar de bredere maatschappelijke effecten van re-integratie. Beoordeel opnieuw de inzet van middelen over de A, B en C categorie en overweeg of en hoe je als gemeente verder wil inzetten op specifieke groepen als statushouders en jongeren uit speciaal onderwijs.

Aanbeveling 3
Bewaak als gemeenteraad je kaderstellende en controlerende rol. Formuleer zelf de beleidsdoelen en zorg voor een gerichte en adequate verantwoording van de uitvoering over deze doelen. Voorkom overkill aan informatie en beperk de verantwoordingsinformatie tot de hoofdlijnen.

Reactie:
De aanbevelingen 1 t/m 3 zijn gericht aan de gemeenteraad. Derhalve gaan wij in onze bestuurlijke reactie hier niet nader op in.
Wel geven we aan dat – mocht de gemeenteraad hier prijs op stellen – we als college en organisatie graag bereid zijn om gezamenlijk op te trekken bij het uitvoering geven van deze aanbevelingen. Uiteraard kan Moerdijk dit niet alleen, dit zal in samenspraak moeten gaan met alle samenwerkings-gemeenten.

Aanbeveling 4
Borg kennis over de effectiviteit van instrumenten binnen het Werkplein en investeer in kennisontwikkeling over de effecten van re-integratie op het brede sociaal domein.

Reactie:
Wij onderschrijven het belang van het borgen van kennis over de effectiviteit van instrumenten en het investeren in kennisontwikkeling door het Werkplein. Mocht de gemeenteraad instemmen met deze aanbeveling, zullen wij voor de uitvoering van deze aanbeveling nader in gesprek gaan met het algemeen bestuur van het Werkplein en met de overige samenwerkingsgemeenten.

Aanbeveling 5
Geef Werkplein de opdracht de samenwerking met de overige uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein verder uit te werken. Geef Werkplein ook de opdracht de samenwerking in het WSP op arbeidsmarktregio verder te verbeteren.

Reactie:
Wij onderschrijven het bevorderen van de samenhang tussen de uitvoering van de Participatiewet en de uitvoering van de Wmo en Jeugdzorg. De uitvoering hiervan is reeds in ontwikkeling. Wij trekken bij het bevorderen van de samenhang op met de samenwerkingsgemeenten en het Werkplein.
Voor wat betreft het WSP merken wij op dat wij – evenals de samenwerkingsgemeenten – tevreden zijn over het feit dat het WSP ondergebracht is bij het Werkplein. Dit maakt een goede wisselwerking mogelijk tussen arbeidsbemiddelaars van het WSP en de klantmanagers van Werkplein en daardoor is er een goede afstemming van de arbeidstoeleiding op de behoeften van de arbeidsmarkt. Wij zijn er daarom geen voorstander van om de samenwerking in het WSP over de gehele arbeidsmarktregio (naast de zes gemeenten uit het Hart van West-Brabant nog acht andere gemeenten) te trekken.

Vervolgprocedure

Zodra de Rekenkamer het definitieve rapport heeft aangeboden aan de raad, en duidelijk is welke aanbevelingen overgenomen zijn door de gemeenteraad, zullen wij – in samenspraak met de gemeenteraad - verdere invulling geven aan de aanbevelingen.

Monitoring aanbevelingen

Wij nemen dit rekenkameronderzoek op in de lijst van uit te voeren nazorgonderzoeken (door het team Concerncontrol). Bij een nazorgonderzoek wordt bezien in hoeverre de door de gemeenteraad overgenomen aanbevelingen zijn uitgevoerd en of dit de gewenste effecten heeft opgeleverd. De resultaten zullen aan de raad worden gerapporteerd. Op deze wijze houden zowel college als raad zicht op de stand van zaken van de uitvoering van de verbeterpunten uit een rekenkameronderzoek.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Moerdijk,

de gemeentesecretaris,	de burgemeester,
ir. J.C. Slagboom	J.P.M. Klijs

8. Nawoord

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de bestuurlijk reactie van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Moerdijk op het rapport over de uitvoering van de participatiewet in hun gemeente.

Het is goed om te horen dat het college zich in grote lijnen kan herkennen in het beeld dat we in dit rapport hebben geschetst. We begrijpen dat het college van mening is dat de sterke punten van de uitvoering die in het rapport worden gesignaleerd, in het hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen onderbelicht zijn gebleven. Het belang van een Rekenkamerrapport is niet zozeer gelegen in het geven van een oordeel over het verleden, maar vooral in het schetsen van mogelijkheden voor verbetering. De conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer moeten in dat licht worden bezien: het aangeven van de mogelijkheden voor verbetering, ook waar de uitvoering in algemene zin de toets der kritiek best kan doorstaan.

Het college stelt terecht dat de Rekenkamer in de rapportage constateert dat regionale samenwerking schaalvoordelen biedt die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering bevorderen. De Rekenkamer heeft echter de ogen niet willen sluiten voor nadelen die aan die samenwerking verbonden kunnen zijn. Voorbeelden daarvan zijn mogelijk verlies van couleur locale in de uitvoering, minder beschikbaarheid van gemeente-specifieke informatie en een lastiger positie van de gemeenteraden bij de uitvoering van hun kaderstellende en controlerende taken. De kopjes in de tekst signaleren steeds dit spanningsveld. Zij zijn bedoeld als prikkel voor de lezer om de balans te zoeken en zeker niet om die balans te verstoren.

De opmerkingen die het college maakt over de mismatch op de arbeidsmarkt kunnen wij volgen. In economenjargon is sprake van een mismatch op de arbeidsmarkt wanneer de kwaliteiten van werkzoekende niet aansluiten op de kwalificaties die werkgevers vragen. Die mismatch is de laatste jaren toegenomen doordat bijstandsontvangers die op kleine afstand van de arbeidsmarkt stonden zijn uitgestroomd (door de gunstige economie én de inspanningen van Werkplein), terwijl veel mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn ingestroomd. Daarop heeft de gemeente inderdaad geen invloed.

De bijstandsontvangers in de C-categorie staan op grote afstand van de arbeidsmarkt. In deze categorie vinden we mensen voor wie die afstand niet meer te overbruggen is, maar ook mensen die met veel ondersteuning de weg terug naar de arbeidsmarkt zouden kunnen vinden, of die met blijvende ondersteuning aan de slag zouden kunnen. Met de opmerking dat voor een deel van deze mensen de afstand tot de arbeidsmarkt te overbruggen is, heeft de Rekenkamer niet bedoeld te zeggen dat die afstand door alle mensen uit de C-categorie te overbruggen is.

Het college merkt op dat de doelgroep die een beroep doet op de Participatiewet zo ver van de arbeidsmarkt staat dat die afstand niet meer te overbruggen is door het volgen van een opleiding. Om misverstanden te voorkomen merkt de Rekenkamer op dat dit niet voor alle bijstandsontvangers geldt en dat opleiding alleen niet altijd voldoende is. Een deel van de bijstandsontvangers kan – als de economische conjunctuur meewerkt – door een meer of minder intensief re-integratietraject naar de arbeidsmarkt worden toe geleid.

Bijlage 1. Aandachtspunten gemeenteraad Moerdijk

Verspreid in de tekst hebben we aandacht besteed aan de aandachtspunten die ons door de gemeenteraad van Moerdijk zijn meegegeven. Hieronder geven wij in tabelvorm zeer beknopt de antwoorden weer op deze vragen, voor zover die vragen in het kader van ons onderzoek beantwoord konden worden.

1. Samenwerking tussen uitvoering Participatiewet en uitvoering WMO en Jeugdzorg.	De samenwerking is niet optimaal. Dat is de keerzijde van een effectieve organisatie van de uitvoering Participatiewet. Zie par. 4.4. "Aansluiting sociaal domein is aandachtspunt".
2. Hoe effectief is de re-integratie, hoelang duren trajecten?	Werkplein scoort redelijk tot goed op uitstroom. Zie hoofdstuk 5..De lengte van traject is afhankelijk van maatwerk.
3. Wat is de administratieve last. Is terugdringen mogelijk?	Het Rijk legt burgers een informatieverplichting op ten behoeve van de rechtmatigheid. De gemeente heeft hier geen grip op.
4. Wat te doen met degenen die lang gebruik maken van de bijstand?	Werkplein besteedt niet alleen aandacht aan mensen die arbeidsfit zijn, maar ook aan mensen die heel ver van de arbeidsmarkt staan. De aard van deze aandacht is maatwerk. Zie hoofdstuk 4.
5. Wat is de relatie tussen het marktaanbod werkgelegenheid en het geformuleerde beleid?	Als met het marktaanbod de vraag naar arbeid wordt bedoeld, dan dragen de korte lijntjes tussen bemiddeling en arbeidstoeleiding bij aan het matchen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Zie hoofdstuk 4.
6. Hoe kom je tot een substantiële beperking van de instroom?	Kort geformuleerd: goede informatie over rechten en plichten, snelle diagnose en zo mogelijk directe arbeidsbemiddeling.
7. Hoe verloopt de arbeidsparticipatie / integratie van statushouders en met name vrouwen?	Wij hebben geen onderzoek gedaan naar specifieke subgroepen.
8. Wat is de verhouding tussen de inzet van het leerplein en het maatschappelijk effect?	Analyse van maatschappelijke effecten vergt een uitgebreide analyse van financiële en maatschappelijke kosten en baten van interventies. Die analyse viel buiten het bestek van ons onderzoek.
9. Wat is het financiële effect?	Succesvolle arbeidstoeleiding (van nuggers) bespaart de gemeente een

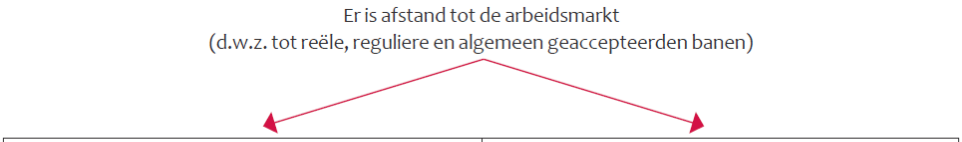
	uitkering. Het financiële effect is afhankelijk van de kans dat betrokkene zelf een baan had kunnen vinden en van de kans dat betrokkene na enige tijd terugvalt in de uitkering.
10. Hoe staat het met het leren kennen van de partners? Hoe is de samenwerking vormgegeven? Wie heeft de regievoering?	Werkplein voert de regie over trajecten ten behoeve van arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie. In het onderzoek komt naar voren dat de samenwerking met de belangrijkste partners, UWV en WVS, goed verloopt.
11. Hoelang duurt de pilot in Rucphen, Roosendaal en Halderberge nog en wat kan men hiervan leren?	Wij hebben niet specifiek onderzoek verricht naar deze pilot.
12. Er gaat veel aandacht (waaruit bestaat deze?) naar mensen die bekend zijn bij de gemeente, maar hoe gaat men om met de onbekende doelgroep? Hoe mensen bereiken die zich niet melden? Wie is dan regievoerder?	Mensen die recht hebben op een uitkering en/of ondersteuning bij re-integratie weten (al dan niet met hulp van kennissen of instanties) Werkplein doorgaans te vinden. De regie van Werkplein begint op de dag van melding.
13. Wat is de meerwaarde van de regionale aanpak?	De uitvoering van de Participatiewet kent belangrijke schaalvoordelen, waardoor een grote organisatie vaak beter ondersteuning kan geven aan de zeer diverse doelgroep.
14. Wat zijn de sturingsmogelijkheden voor de Raad?	Intergemeentelijke samenwerking beperkt de sturingsmogelijkheden van de afzonderlijke gemeenteraden. Zie hoofdstuk 3.
15. Is er aandacht voor de deskundigheid en bereikbaarheid van ambtenaren?	De deskundigheid en bereikbaarheid van medewerkers van Werkplein vergt aandacht en krijgt aandacht. Zie hoofdstuk 4.
16. Is er nazorg voor mensen die werk hebben gevonden?	Er is niet voor alle mensen die werk vinden nazorg voorzien.
17. is er aandacht voor 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur bij gezinnen met kinderen die langdurig van de bijstand afhankelijk zijn?	Deze gezinnen ontvangen een uitkering van Werkplein. Het zwaartepunt van zorg en ondersteuning ligt bij andere onderdelen van het sociale domein. Daar ligt dan ook de regie.
18. In beeld brengen van de jongerenstroom vanuit het speciaal onderwijs van 2015 tot heden? Hoe gaat het nu met deze jongeren?	Wij hebben geen onderzoek gedaan naar specifieke doelgroepen.
19. Wat is de relatie effectiviteit – investering / kostenplaatje bij moeilijke C-groep?	Kosten en baten van aandacht en betrokkenheid bij burgers die ver af staan van arbeidsmarkt en maatschappij zijn moeilijk meetbaar.

	Wij hebben deze vraag niet specifiek onderzocht.
20. In hoeverre is de uitvoering voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt doeltreffend en in hoeverre is de uitvoeringsorganisatie toekomstbestendig ingericht?	Het begrip doeltreffendheid legt een relatie tussen doel en resultaat van beleid en uitvoering. Juist bij de C-groep zijn doelen vaak individueel. Dat maakt het moeilijk om algemene uitspraken te doen over de doeltreffendheid. Hier ligt een belangrijke uitdaging.
21. Hoe ontwikkelt de doelgroep zich in Moerdijk en welke factoren zijn hiervoor bepalend?	De (tot voor kort) gunstige arbeidsmarkt heeft veel mensen uit de A-categorie helpen uitstromen. De instroom in de bijstand komt vooral van mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Daardoor is de gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt sterk toegenomen. De coronacrisis leidt tot een toestroom van werkfitte mensen die vaak een sectorswitch moeten maken om weer aan de slag te komen. Veranderende omstandigheden vragen veel van het aanpassingsvermogen van uitvoeringsorganisaties.
22. Welke succesfactoren gelden en worden deze voldoende benut? Welke belemmeringen zijn er voor het behalen van de beleidsdoelen en worden deze voldoende opgeheven?	Succesfactoren en belemmeringen veranderen al naar gelang van de economische omstandigheden. Het belangrijkste vermogen voor werkenden, werkzoekenden en uitvoeringsorganisaties is aanpassingsvermogen.

Bijlage 2: Literatuurlijst

- Contourennota Participatiewet, juli 2014, opgesteld door de zes gemeenten in het Hart van West-Brabant gezamenlijk.
- Jaarplannen Werkplein Hart van West-Brabant, 2016-2020.
- Jaarrekeningen Werkplein Hart van West-Brabant 2016-2019.
- Speerpunten uitvoeringsbeleid re-integratie 2015-2016.
- Kader voor beleid nuggers.
- Beleidsplan Werkplein Hart van West-Brabant 2015-2016, Toekomstbestendig bouwen.
- Doorontwikkeling Werkplein Hart van West-Brabant, Plan van Aanpak, 2015.
- Plan van aanpak 'Maatschappelijk participeren in het Hart van West-Brabant', 2016.
- Plan van Aanpak 'Inrichting effectieve werkgeversdienstverlening, afspraken voor verbinding MDT's en WVS-groep', 2015.
- Aanloop-DVO Werkplein.
- DVO Werkplein 2016-2017.
- DVO Werkplein HvWB 2018
- Werkprogramma 2018.
- Besluit tot het treffen van een Gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst Werkplein Hart van West-Brabant en het instellen van een openbaar lichaam Werkplein Hart van West-Brabant.
- Re-integratieverordening Participatiewet Moerdijk.
- Maatregelen- en handhavingsverordening Moerdijk.
- Verordening tegenprestatie Moerdijk.
- Bestuursrapportages Werkplein.
- Werkplein, Maandrapportages gemeente Moerdijk.
- Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, 2019.

Bijlage 3: Arbeidsmarktstrategieën



NEE			JA		
			overbrugbaar		*onoverbrugbaar*
1.1 Er hoeven alleen maar voldoende banen te zijn	1.2 Werklozen hoeven alleen maar afdoende gemotiveerd (geprikkeld) te worden	1.3 Banen en werklozen hoeven elkaar alleen maar te vinden	2.1 Werknemers-vaardighe-den aanleren	2.2 Productivi-teitstekort compense-ren	2.3 Ze kunnen onmogelijk in reguliere banen
• vraagstimule-ring • lagere arbeidskos-ten • taaksplitsing	• controle • prikkels en sancties • 'work first'	• informatie • bemiddeling • matching	• sociale en psychologi-sche training • wegnemen praktische barrières	• subsidië-ring loonkosten • aanpassen arbeidsplek • afdekken risico's	• naar beschermde c.q. gesubsidi-eerde arbeid
re-integratie is overbodig	re-integratie vooral als middel tot afschrikking en dwang	re-integratie is vraaggericht met vooral een verbindings-functie	re-integratie is primair aanbodgere-lateerd	re-integratie is primair een financiële constructie	re-integratie werkt niet
-	AFSCHRIKKING	MATCHING	GEDRAGS-VERANDERING	COMPENSATIE	

Bron; Fit or unfit: theorie en praktijk van re-integratie, C.C.A.M. Sol e.a, 2014.