Memo

Van:	Paul Schenderling	Datum:	8 november 2022
Aan:	Rekenkamercommissie Emmen	Status:	Openbaar
Onderwerp:	Bevindingen monitoringsonderzoek over de Participatiewet		

Inleiding

In 2020 heeft Berenschot in opdracht van de Rekenkamercommissie Emmen (hierna: RKE) een evaluatie uitgevoerd van de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Emmen. Het eindrapport hebben we in januari 2021 opgeleverd en gepresenteerd. Het college heeft de aanbevelingen uit het rapport omarmd en voorzien van een uitgebreide reactie.

De RKE voert regelmatig monitoringsonderzoeken uit om na te gaan in hoeverre de aanbevelingen uit eerdere onderzoeken zijn opgevolgd en met welk resultaat. De RKE heeft aan Berenschot gevraagd om dit monitoringsonderzoek uit te voeren.

We zijn hierbij als volgt te werk gegaan. Allereerst hebben we geïnventariseerd welke functionarissen we moesten spreken. Op basis van de inventarisatie zijn vijf beleidsfunctionarissen en de portefeuillehouder gesproken. Daarnaast hebben we de benchmark Participatiewet geactualiseerd, het belangrijkste instrument uit de evaluatie om de resultaten in kaart te brengen, geactualiseerd om na te gaan hoe de resultaten zich sinds het afronden van de evaluatie hebben ontwikkeld.

De opbouw van deze memo is als volgt: we bespreken de opvolging van de aanbevelingen door per aanbeveling kort de strekking van de aanbeveling en de reactie van het college samen te vatten. Vervolgens rapporteren we de huidige stand van zaken van de implementatie daarvan door de gemeente Emmen. We sluiten af met een korte conclusie met enkele aanbevelingen om (aanvullende) acties in gang te zetten.

Aanbeveling 1: verbreed en vervroeg de informatievoorziening

Samenvatting aanbeveling

We bevelen aan om de informatievoorziening te verbreden en naast de vaststelling en verantwoording van de KPI's, die vooral over de uitstroomdoelstelling gaan, de raad ook te informeren over de transformatiedoelstelling en achterliggende maatschappelijke ontwikkelingen. Naast deze verbreding bevelen we ook aan om de kerninformatie die de raad nu ontvangt te verdiepen, namelijk door een relatie te leggen tussen inspanningen en resultaten. In het rapport zijn twee concrete methoden genoemd waarmee deze relatie kan worden gelegd, namelijk het rapporteren van de uitstroom en kosten per re-integratie-instrument en het rapporteren van de bijstandsdichtheid in vergelijking tot referentiegemeenten. Ten slotte bevelen we aan om de informatievoorziening te vervroegen.

Reactie van het college

Het college gaf aan bij de voorbereiding van het nieuwe beleidskader hierover met de raad in overleg te gaan.

Huidige stand van zaken

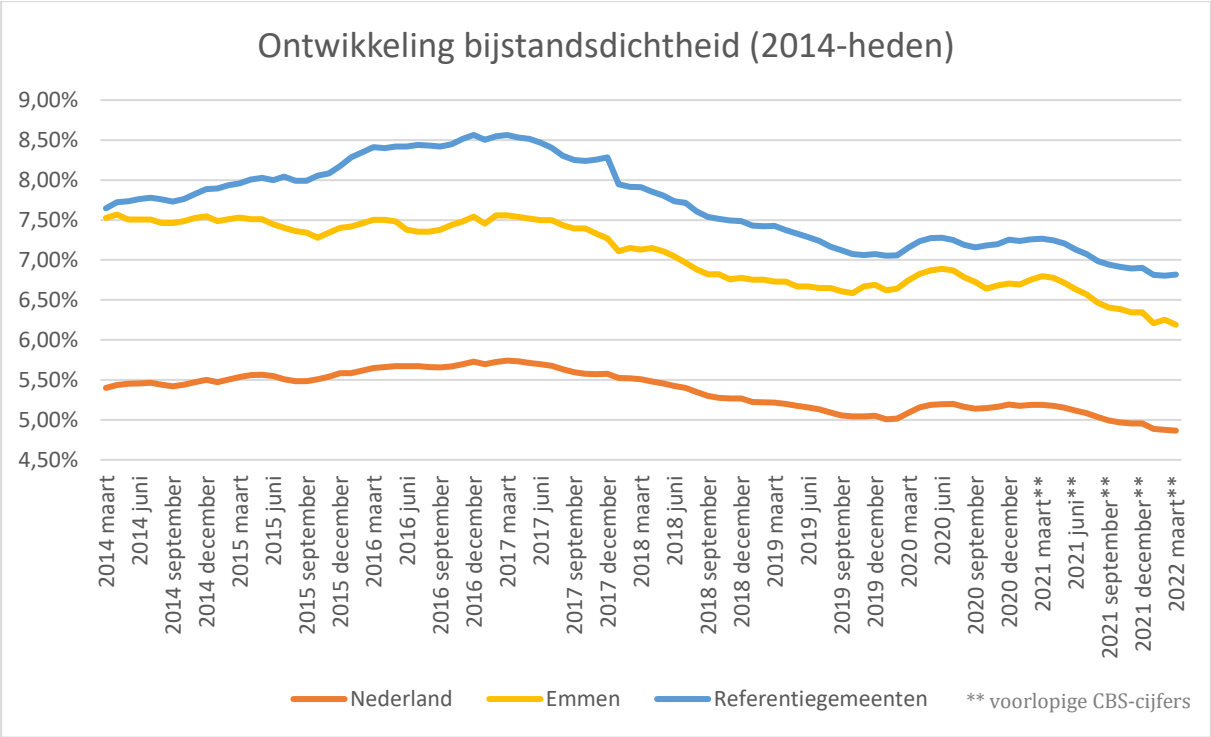
De informatievoorziening aan de raad is tot op heden niet veranderd. De beleidsadviseurs van de gemeente noemen hiervoor als reden dat de raad de behoefte aan eerdere en uitgebreidere informatie niet heeft. 'Geen behoefte aan eerdere informatievoorziening' is echter geen valide reden. De controlerende functie van de raad is een wettelijke taak. Voor de uitoefening van deze wettelijke taak is tijdige informatievoorziening een noodzakelijke randvoorwaarde. De reden dat de voornaamste bron van verantwoordingsinformatie, het jaarverslag van Menso, de raad relatief laat bereikt, is dat Menso onderdeel uitmaakt van de verantwoording verbonden partijen. Er is wel een bestuursrapportage die aan de raad een beeld geeft van de tussentijdse resultaten, ook op het terrein van de Participatiewet. De bestuursrapportage verschijnt echter pas in december, waardoor bijsturen door de raad in het lopende kalenderjaar nog steeds nauwelijks mogelijk is.

Doordat de informatievoorziening aan de raad niet is gewijzigd, wordt de relatie met de transformatiedoelstelling en achterliggende maatschappelijke ontwikkelingen nog steeds onvoldoende gelegd. Dat geldt ook voor de relatie tussen inspanningen en resultaten. De portefeuillehouder en beleidsadviseurs geven aan dat in de nieuwe beleidsvisie aandacht is voor de transformatiedoelstelling en dat daardoor in de toekomst in de verantwoordingsinformatie mogelijk ook meer informatie zal worden geboden over de transformatiedoelstelling. Daarnaast geven ze aan dat sturing op de effectiviteit van bijvoorbeeld trajecten een taak is van Menso. Het gemeentebestuur heeft namelijk gekozen voor lumpsumfinanciering en ondernemerschap van Menso. Menso heeft daarom de vrijheid en de verantwoordelijkheid om zelf de trajecten vorm te geven en de effectiviteit daarvan te monitoren. Verder benadrukken de portefeuillehouder en de beleidsadviseurs dat de resultaten ten opzichte van andere gemeenten nog steeds uitstekend zijn, zo blijkt uit de benchmark van Divosa waar Emmen aan deelneemt.

Het is belangrijk om de laatstgenoemde uitspraak te verifiëren. De benchmark van Divosa biedt geen inzicht in de wijze waarop de referentiegroep is samengesteld. Op grond van dit instrument kunnen we dus niet met zekerheid zeggen wat de werkelijke prestaties van Emmen ten opzichte van andere gemeenten zijn. We hebben daarom een actualisatie gemaakt van de benchmark Participatiewet, de benchmark die we ook in het kader van het rekenkameronderzoek hebben gedaan. De geactualiseerde analyse is te vinden in Figuur 1.

De benchmark Participatiewet vergelijkt de zogenoemde bijstandsdichtheid met een groep referentiegemeenten. De bijstandsdichtheid betreft het aantal huishoudens met een uitkering in relatie tot het totale aantal huishoudens. De groep referentiegemeenten[1] wordt door Berenschot met zorg samengesteld op grond van de belangrijkste sociaaleconomische kenmerken. Door de bijstandsdichtheid in Emmen te vergelijken met gemeenten met een vergelijkbare sociaaleconomische structuur bestaan er in deze groep gemeenten weinig verschillen in *niet* beïnvloedbare factoren – namelijk de sociaaleconomische structuur. De uiteindelijke verschillen in resultaten, dus de bijstandsdichtheid, worden daarom in belangrijke mate verklaard door de *wél* beïnvloedbare factoren – namelijk beleid, sturing en uitvoering. Zo ontstaat er inzicht in de *wél* beïnvloedbare prestaties van de gemeente Emmen, namelijk het beleid, de sturing en de uitvoering.

[1] De referentiegemeenten van Emmen voor de bijstandsdichtheidvergelijking zijn met zorg samengesteld op basis van sociale structuur, centrumfunctie, aantal inwoners, provincie en Gemeentefondsuitkering per inwoner. De referentiegemeenten van Emmen zijn: Vlaardingen, Midden-Groningen, Lelystad, Venlo, Leeuwarden, Almelo, Vlissingen.



Figuur 1. Ontwikkeling bijstandsdichtheid in Emmen, referentiegemeenten en Nederland.

Zoals blijkt uit Figuur 1, ligt de bijstandsdichtheid in Emmen hoger dan het landelijk gemiddelde en het gemiddelde van de arbeidsmarktregio, maar lager dan in de referentiegemeenten, die het belangrijkste ijkpunt van de vergelijking vormen. De bijstandsdichtheid in Emmen is sinds de invoering van de Participatiewet gedaald met 0,7 procentpunt. In 2020, toen de coronacrisis begon, is de bijstandsdichtheid in Emmen net als in de referentiegemeenten gestegen. In 2021 is er weer een daling van de bijstandsdichtheid in Emmen ingezet, waarbij het tot en met maart 2022 erop lijkt dat de bijstandsdichtheid in Emmen iets harder daalt dan in referentiegemeenten. Al met al blijft de conclusie overeind dat Emmen relatief gunstige resultaten realiseert.

Aanbeveling 2: drie verbeterpunten voor het nieuwe beleidskader

Samenvatting aanbeveling

Voor de doorontwikkeling van de uitvoering van de Participatiewet is het noodzakelijk om te beschikken over nieuw beleid. Drie inhoudelijke verbeterpunten springen er wat ons betreft uit:

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

Reactie van het college

Het college heeft de aanbeveling overgenomen.

Huidige stand van zaken

Op het moment van schrijven van het onderzoeksrapport, eind 2020, was er geen beleid, omdat het eerdere beleidskader verlopen was en er nog geen nieuw beleidskader ontwikkeld was. De huidige stand van zaken is dat het nieuwe beleid wel voorbereid is maar nog niet vastgesteld. De reden hiervoor is beperkte ambtelijke beleidscapaciteit. Speerpunten in het nieuwe beleid zijn onder andere dat iedereen kan meedoen naar vermogen, dat werk moet lonen en dat het aantal Banenafspraakbanen wordt vergroot. Ter toelichting: het eerste speerpunt komt overeen met het huidige beleid. Het speerpunt dat werk moet lonen betekent dat het college wil dat mensen die gaan werken er financieel op vooruit gaan. Het derde speerpunt gaat over het aantal banen dat het college met loonkostensubsidies wil creëren (zie ook aanbeveling 3 hieronder). Omdat het nieuwe beleid nog niet is vastgesteld, kunnen we niet een volledig overzicht van de speerpunten van het nieuwe beleid geven.

Wat de aandacht voor integraliteit betreft: er zal in de toekomst gewerkt worden vanuit drie opgaven, namelijk goed voelen, rondkomen en ontwikkelen. Het is de bedoeling dat bij de dienstverlening verbindingen worden gelegd tussen deze opgaven. Dat komt de integraliteit van het beleid ten goede. Er waren tot nu toe twee loketten voor Participatiewetcliënten. In de toekomst komt er één loket. Ook dat komt de integraliteit van het beleid ten goede.

Wat de versterking van de lokale samenwerking betreft, is de huidige stand van zaken ten opzichte van 2020 niet wezenlijk veranderd. Menso en Emco werken nog steeds nauw samen, maar vanuit verschillende organisaties. De ontwikkeling naar AT7 (het Emmense werkbedrijf) staat, net als in het vorige onderzoeksrapport, op de agenda. Menso en Emco overleggen op bestuurlijk niveau met grote Emmense organisaties, bijvoorbeeld werkgevers en onderwijsinstellingen, om te kijken hoe ze elkaar kunnen versterken.

Wat de aandacht voor achtergebleven doelgroepen betreft: er is € 0,7 mln. geïnvesteerd in potentiële uitstroom van de doelgroep die een grotere afstand tot de arbeidsmarkt heeft; vooral voor activering. Het besluit voor deze investering is genomen door het vorige college. De investering zal waarschijnlijk geïntegreerd worden in het nieuwe beleid. De groep mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt krijgt dus daadwerkelijk meer aandacht. Ook onderzoekt de gemeente of de werkpremie ook kan worden ingevoerd voor mensen die niet 36 uur per week kunnen werken.

Aanbeveling 3: onderzoek mogelijkheden voor meer gesubsidieerde arbeid

Samenvatting aanbeveling

Onderzoek de mogelijkheden om meer gesubsidieerde arbeid te creëren (met loonkostensubsidies).

Reactie van het college

Het college heeft de aanbeveling overgenomen en wil onderzoeken wat de mogelijkheden zijn en welk rendement dat oplevert. Het college onderzoekt daarbij ook andere vormen van gesubsidieerde arbeid en andere mogelijkheden om dit doel te bereiken.

Huidige stand van zaken

De stand van zaken bij het opstellen van het onderzoeksrapport was dat de gemeente Emmen de doelstellingen voor nieuw beschutte arbeid en voor Banenafspraakbanen realiseert, maar dat er ruimte is om het aantal banen met loonkostensubsidie uit te breiden.

De huidige stand van zaken is dat de gemeente Emmen de doelstellingen voor nieuw beschutte arbeid en voor Banenafspraakbanen nog steeds realiseert. Ook heeft Emmen de ambitie om het aantal gesubsidieerde banen met loonkostensubsidie uit te breiden. De reden dat het tot nu toe bij een ambitie is

gebleven die verder nog niet is uitgewerkt, is dat het nieuwe beleidskader nog niet is vastgesteld. Om het aantal loonkostensubsidiebanen te vergroten, moet namelijk de lumpsumfinanciering worden uitgebreid, zodat Menso onder andere de begeleidingskosten kan dekken. Het streven is om medio 2023 te beginnen met de uitwerking van het plan om het loonkostensubsidiebanen uit te breiden.

Bij de invoering van de Participatiewet heeft het ministerie van SZW prognoses gemaakt van de toekomstige omvang van de nieuwe doelgroepen van de Participatiewet die als gevolg van het sluiten van de toegang tot de Wsw en het beperken van de toegang tot de Wajong bij de gemeente zouden aankloppen voor ondersteuning. Volgens deze prognose zou het aantal nieuw beschutte werkplekken begin 2022 medio 80 moeten zijn in Emmen. Het werkelijke aantal plekken is (in juni 2022) 90. Het geschatte aantal plekken voor begeleiding regulier nieuw zou begin 2022 medio 460 moeten zijn. Begeleiding regulier nieuw wil zeggen: banen met loonkostensubsidie maar dan bij reguliere werkgevers, waaronder (maar niet uitsluitend) Banenafspraakbanen. Het werkelijke aantal loonkostensubsidietrajecten voor nieuwe doelgroepen is (in juni 2022) 320. Op grond van de laatstgenoemde prognose concluderen we dat er in Emmen nog ruimte is om naast de Banenafspraakbanen, die Emmen conform doelstelling heeft gerealiseerd, extra loonkostensubsidiebanen te creëren.

Tot slot: ondanks het feit dat de gemeente extra heeft geïnvesteerd in nieuw beschut groeit de wachtlijst voor nieuw beschut. Dit laat zien dat er ook ruimte is om extra nieuw beschut banen te realiseren.

Aanbeveling 4: versterk regionale samenwerking voor werkgeversdiensten

Samenvatting aanbeveling

Versterk de regionale samenwerking op het terrein van werkgeversdienstverlening. Het voornaamste voordeel dat regionaal te behalen is, is verdere uniformering van de regionale werkgeversdienstverlening.

Reactie van het college

Het college heeft de aanbeveling overgenomen. Het college zet in op het versterken van deze regionale samenwerking door het versterken/doorontwikkelen van het Werkgeverservicepunt Drenthe, het opstellen van een gezamenlijk uitvoeringsplan en het harmoniseren van het instrumentarium.

Huidige stand van zaken

De huidige stand van zaken is dat er zowel op bestuurlijk niveau als op managementniveau intensievere gesprekken zijn ontstaan in de arbeidsmarktregio, maar dat deze gesprekken tot op heden nog niet hebben geresulteerd in concrete verbeteringen wat de uniformering van de regionale werkgeversdienstverlening betreft. We lichten de beide aspecten kort toe.

Wat betreft de gesprekken in de arbeidsmarktregio: de ambitie van de portefeuillehouder is dat de samenwerking in de regio geïntensiveerd word. Daarom heeft de portefeuillehouder de programmamanager van de gemeente Emmen de opdracht gegeven om de bestuurders en managers in de regio te spreken over gezamenlijke ambities voor de toekomst. Dit heeft erin geresulteerd dat de bestuurders gezamenlijk ambities hebben geformuleerd voor de samenwerking in de regio en dat de managers elkaar treffen in een managementoverleg. De ambities zijn echter nog niet op papier gezet.

Wat betreft de uitwerking: de uitwerking zit nog in de beginfase. Emmen wil graag verdere stappen zetten maar heeft wel de steun van de andere organisaties in de arbeidsmarktregio nodig om dit effectief te kunnen doen. Met andere woorden: Emmen kan dit niet zelfstandig afdwingen. Er is wel een werkgroep ingericht om de instrumenten voor de werkgeversdienstverlening te harmoniseren. Met andere belangrijke stappen die nodig zijn bij de harmonisatie van de dienstverlening, namelijk inzage in elkaars werkgevers- en werkzoekendenbestanden is nog geen begin gemaakt.

Conclusie

De hoofdconclusie van dit monitoringsonderzoek is dat de gemeente een begin heeft gemaakt met de implementatie van de aanbevelingen, maar dat de gemeente nog geen van de aanbevelingen volledig heeft geïmplementeerd. Eén onderdeel van de tweede aanbeveling is wel geïmplementeerd, namelijk meer aandacht voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Ook is de verwachting dat aanbeveling 2 in de nabije toekomst wel gerealiseerd zal worden, namelijk als de nieuwe beleidsvisie vastgesteld wordt. Ook bij aanbeveling 3 is de verwachting dat er binnen afzienbare tijd, waarschijnlijk in 2023 stappen zullen worden gezet, namelijk om het aantal loonkostensubsidiebanen uit te breiden. Bij aanbeveling 4 heeft de gemeente wel stappen gezet, maar kan Emmen de volledige realisatie van de aanbeveling niet zelfstandig afdwingen. Bij aanbeveling 1 is de verwachting dat de inhoud van de verantwoordingsinformatie zal worden aangepast, omdat de nieuwe beleidsvisie zal worden geïmplementeerd.

De gemeente lijkt echter niet voornemens om de informatievoorziening te vervroegen, omdat de raad die behoefte niet heeft. Zoals aangegeven, is dat geen valide reden, omdat de raad de wettelijke taak heeft om haar controlerende functie uit te oefenen en omdat tijdige informatievoorziening daarvoor noodzakelijk is. We bevelen daarom aan dat de gemeente zelf haar verantwoordelijkheid neemt en de raad voorziet van eerdere verantwoordingsinformatie, zodat de raad de mogelijkheid krijgt om in het lopende kalenderjaar indien nodig bij te sturen.