Gemeente Almelo

Raadsvergadering: 18 april 2023
Registratienummer: R 2307603

De Raad van de Gemeente Almelo:

Gezien het voorstel van de Rekenkamercommissie Almelo;

Besluit:

1. De conclusies van het rapport over te nemen, zijnde:
    a. Conclusie 1: De beleidscyclus (PDCA-cyclus) wordt niet volledig doorlopen omdat de Check en Act stappen niet of onvolledig worden gezet. Daardoor zijn er minder mogelijkheden om te bepalen wat goed en wat minder goed werkt. Bovendien belemmert het niet goed doorlopen van de Check en Act stappen een doeltreffende uitvoering.
    b. Conclusie 2: Inzicht ontbreekt in de kosten en baten van (maatregelen en instrumenten voor de uitvoering van) de Participatiewet.
    c. Conclusie 3A: De uitvoering van het beleid ten aanzien van de Participatiewet verloopt niet optimaal om diverse redenen. Zo zijn er veel veranderingen geweest in de uitvoering en in het management in relatief korte tijd. Er is sprake van resultaatgerichte sturing, een hoge caseload, geen specialisatie in de uitvoering en beleid zonder prioritering tussen groepen cliënten. De keuzes over welke cliënten er (eerst) worden geholpen, worden in de dagelijkse uitvoering gemaakt.
    d. Conclusie 3B: De gemeente Almelo heeft te weinig (strategische) beleidscapaciteit ingezet op de uitvoering van de Participatiewet en daardoor is er onvoldoende tijd om meerjarig na te denken over samenhangende keuzes in beleid en uitvoering van de Participatiewet.
    e. Conclusie 4: De samenwerking met Ontplooj zit nog in de opstartfase. Er bestaat onduidelijkheid over de toekomst van en de mogelijkheden van/bij Ontplooj. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat cliënten niet altijd worden doorverwezen en dat de bij Ontplooj beschikbare capaciteit niet volledig wordt gebruikt.
2. De bijbehorende aanbevelingen over te nemen:
    a. Ten aanzien van conclusie 1:
        i. Verzoek het college om de PDCA-cyclus structureel onderdeel van beleid en uitvoering van de Participatiewet te maken. Daarvoor is het nodig om de 'check' en 'act' stappen periodiek meer navolgbaar uit te voeren.
        ii. Verzoek het college om bij de stap 'check' structureel inzicht in het cliëntenbestand te creëren (monitoring) zodat onderscheid in groepen cliënten mogelijk is. Aspecten om in beeld te brengen zijn onder meer: achtergrondkenmerken van de cliënten, duur in de bijstand (granieten bestand) en ingezette maatregelen/instrumenten. Gebruik dit inzicht ten behoeve van een analyse welke instrumenten werken, voor welke groepen deze werken en welke groepen makkelijk, moeilijk of niet aan werk geholpen kunnen worden (evaluatie).
        iii. Verzoek het college om bij de stap 'act' om met behulp van de inzichten van monitoring en evaluatie na te denken over en eventueel voorstellen te doen ter zake van de vraag of een bijstelling van beleid nodig is. De frequentie van een dergelijke toets kan jaarlijks of tweejaarlijks zijn (een tussentijdse bijstellingsronde op basis van monitoring en pilots) maar ook vier- of zesjaarlijks (een grote evaluatie van beleid en uitvoering voorafgaand aan een eventuele herziening van beleid).
        iv. Verzoek het college om regelmatig inzicht te verstrekken in de monitoring van het beleid en vraag ook om relevante evaluaties. Een veel gebruikte methode is bijvoorbeeld in de vorm van een reguliere update (bespreking monitoring,

pilots, bijzonderheden), ieder kwartaal of half jaar tussen de wethouder en (een deel van) de raad.

b. T.a.v. conclusie 2:
   i. Verzoek het college om verdieping in de begroting van de Participatiewet te verstrekken. Dit zou op termijn gekoppeld kunnen worden aan beleid en uitvoering, dat wil zeggen; vraag het college om de kosten te relateren aan o.m. beleidsinstrumenten en de kosten gerelateerd aan specifieke doelgroepen. Op die manier kan de raad structureel monitoren op de beleidsplannen, de uitvoering, de resultaten en de daaraan verbonden kosten.
c. T.a.v. conclusie 3A en B:
   i. Verzoek het college om voor de Participatiewet de (strategische) beleids- en uitvoeringscapaciteit te vergroten zodat er meer gelegenheid is om samenhangende keuzes te maken in beleid en uitvoering binnen de Participatiewet, en zodat er sprake is van een overzichtelijke en redelijkerwijs uit te voeren caseload. Geef het college in overweging om specialisatie voor doelgroepen in te voeren. Vraag het college hiervoor een voorstel uit te werken inclusief opties voor dekking van de extra kosten die hiermee gemoeid zijn.
   ii. Verzoek het college om aan de uitvoeringsorganisatie beleidsmatige prioriteiten mee te geven (zoals specifieke doelgroepen) zodat zij een handvat heeft voor het stellen van prioriteiten.
   iii. Vraag het college om uitvoeringsbeleid, wijze van uitvoering en formatie vast te stellen en verander hier een zekere periode (bijvoorbeeld 2 jaar) niets aan, om rust te brengen in de uitvoering van de Participatiewet. Baseer eventuele verandering op een goed doorlopen PDCA-cyclus. Dit komt de uitvoerende organisatie ten goede.
   iv. In aansluiting op voorgaande (3A): Ondersteun het college door - waar nodig - richtinggevende uitspraken te doen over een eventuele financiële herverdeling die voor het uitvoeren van plannen in de Participatiewet mogelijkerwijs nodig is. Zorg ervoor dat beleid en uitvoering enige tijd consistent worden gehouden; stuur als raad op hoofdlijnen en geef nieuwe plannen de tijd om zich te bewijzen.
d. T.a.v. conclusie 4:
   i. Verzoek het college, vanwege de gewenste duidelijkheid, om de samenwerking tussen de gemeente en Ontplooij concreet en duidelijk uit te werken en leg de afspraken vast op bestuurlijk, management en uitvoeringsniveau.
   ii. Vraag het college om voor de uitwerking van de aanbevelingen een plan van aanpak te maken en de raad en over de uitvoering met regelmaat te informeren.

Gedaan in de openbare vergadering van 18 april 2023,

de griffier,	**de burgemeester,**
drs. J.W. Scherpenzeel	**A.J. Gerritsen**

Raadsvergadering: 18 april 2023
Registratienummer: R 2307603

Naam: Y Engbers
Datum: 14 februari 2023
Team/teamonderdeel: RGF Raadsgriffie

Voorstel aan de raad

Onderwerp	**Rekenkameronderzoek Uitvoering Participatiewet in Almelo**
Portefeuillehouder	**Rekenkamercommissie Almelo**

Samenvatting raadsvoorstel

Elke gemeente is bij wet verplicht om een rekenkamer te hebben. Een rekenkamer doet onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur. De Rekenkamercommissie Almelo (RKA) heeft in het najaar van 2022 tot maart 2023 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Participatiewet in Almelo. Met dit raadsvoorstel biedt de rekenkamercommissie u hierbij de conclusies en aanbevelingen aan van dit onderzoek. Het onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma van de Rekenkamercommissie Almelo (Jaarplan 2022) en is uitgevoerd door onderzoeksbureau Unravelling, in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de RKA.
De Rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek inzicht gecreëerd in de manier waarop de gemeente Almelo de Participatiewet implementeert en of er sprake is van een doeltreffende en doelmatige uitvoering. De aanbevelingen zijn erop gericht de raad en het college hierin nader te ondersteunen op verschillende onderdelen. De raad wordt met dit raadsvoorstel voorgesteld om de conclusies en de aanbevelingen over te nemen zodat het college deze tot uitvoering kan brengen.

Voorgesteld raadsbesluit

1. De conclusies van het rapport over te nemen, zijnde:
    a. Conclusie 1: De beleidscyclus (PDCA-cyclus) wordt niet volledig doorlopen omdat de Check en Act stappen niet of onvolledig worden gezet. Daardoor zijn er minder mogelijkheden om te bepalen wat goed en wat minder goed werkt. Bovendien belemmert het niet goed doorlopen van de Check en Act stappen een doeltreffende uitvoering.
    b. Conclusie 2: Inzicht ontbreekt in de kosten en baten van (maatregelen en instrumenten voor de uitvoering van) de Participatiewet.
    c. Conclusie 3A: De uitvoering van het beleid ten aanzien van de Participatiewet verloopt niet optimaal om diverse redenen. Zo zijn er veel veranderingen geweest in de uitvoering en in het management in relatief korte tijd. Er is sprake van resultaatgerichte sturing, een hoge caseload, geen specialisatie in de uitvoering en beleid zonder prioritering tussen groepen cliënten. De keuzes over welke cliënten er (eerst) worden geholpen, worden in de dagelijkse uitvoering gemaakt.
    d. Conclusie 3B: De gemeente Almelo heeft te weinig (strategische) beleidscapaciteit ingezet op de uitvoering van de Participatiewet en daardoor is er onvoldoende tijd om meerjarig na te denken over samenhangende keuzes in beleid en uitvoering van de Participatiewet.
    e. Conclusie 4: De samenwerking met Ontplooj zit nog in de opstartfase. Er bestaat onduidelijkheid over de toekomst van en de mogelijkheden van/bij Ontplooj. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat cliënten niet altijd worden doorverwezen en dat de bij Ontplooj beschikbare capaciteit niet volledig wordt gebruikt.
2. De bijbehorende aanbevelingen over te nemen:
    a. Ten aanzien van conclusie 1:
        i. Verzoek het college om de PDCA-cyclus structureel onderdeel van beleid en uitvoering van de Participatiewet te maken. Daarvoor is het nodig om de 'check' en 'act' stappen periodiek meer navolgbaar uit te voeren.

ii. Verzoek het college om bij de stap 'check' structureel inzicht in het cliëntenbestand te creëren (monitoring) zodat onderscheid in groepen cliënten mogelijk is. Aspecten om in beeld te brengen zijn onder meer: achtergrondkenmerken van de cliënten, duur in de bijstand (granieten bestand) en ingezette maatregelen/instrumenten. Gebruik dit inzicht ten behoeve van een analyse welke instrumenten werken, voor welke groepen deze werken en welke groepen makkelijk, moeilijk of niet aan werk geholpen kunnen worden (evaluatie).
iii. Verzoek het college om bij de stap 'act' om met behulp van de inzichten van monitoring en evaluatie na te denken over en eventueel voorstellen te doen ter zake van de vraag of een bijstelling van beleid nodig is. De frequentie van een dergelijke toets kan jaarlijks of tweejaarlijks zijn (een tussentijdse bijstellingsronde op basis van monitoring en pilots) maar ook vier- of zesjaarlijks (een grote evaluatie van beleid en uitvoering voorafgaand aan een eventuele herziening van beleid).
iv. Verzoek het college om regelmatig inzicht te verstrekken in de monitoring van het beleid en vraag ook om relevante evaluaties. Een veel gebruikte methode is bijvoorbeeld in de vorm van een reguliere update (bespreking monitoring, pilots, bijzonderheden), ieder kwartaal of half jaar tussen de wethouder en (een deel van) de raad.

b. T.a.v. conclusie 2:
i. Verzoek het college om verdieping in de begroting van de Participatiewet te verstrekken. Dit zou op termijn gekoppeld kunnen worden aan beleid en uitvoering, dat wil zeggen; vraag het college om de kosten te relateren aan o.m. beleidsinstrumenten en de kosten gerelateerd aan specifieke doelgroepen. Op die manier kan de raad structureel monitoren op de beleidsplannen, de uitvoering, de resultaten en de daaraan verbonden kosten.

c. T.a.v. conclusie 3A en B:
i. Verzoek het college om voor de Participatiewet de (strategische) beleids- en uitvoeringscapaciteit te vergroten zodat er meer gelegenheid is om samenhangende keuzes te maken in beleid en uitvoering binnen de Participatiewet, en zodat er sprake is van een overzichtelijke en redelijkerwijs uit te voeren caseload. Geef het college in overweging om specialisatie voor doelgroepen in te voeren. Vraag het college hiervoor een voorstel uit te werken inclusief opties voor dekking van de extra kosten die hiermee gemoeid zijn.
ii. Verzoek het college om aan de uitvoeringsorganisatie beleidsmatige prioriteiten mee te geven (zoals specifieke doelgroepen) zodat zij een handvat heeft voor het stellen van prioriteiten.
iii. Vraag het college om uitvoeringsbeleid, wijze van uitvoering en formatie vast te stellen en verander hier een zekere periode (bijvoorbeeld 2 jaar) niets aan, om rust te brengen in de uitvoering van de Participatiewet. Baseer eventuele verandering op een goed doorlopen PDCA-cyclus. Dit komt de uitvoerende organisatie ten goede.
iv. In aansluiting op voorgaande (3A): Ondersteun het college door - waar nodig - richtinggevende uitspraken te doen over een eventuele financiële herverdeling die voor het uitvoeren van plannen in de Participatiewet mogelijkerwijs nodig is. Zorg ervoor dat beleid en uitvoering enige tijd consistent worden gehouden; stuur als raad op hoofdlijnen en geef nieuwe plannen de tijd om zich te bewijzen.

d. T.a.v. conclusie 4:
i. Verzoek het college, vanwege de gewenste duidelijkheid, om de samenwerking tussen de gemeente en Ontplooj concreet en duidelijk uit te werken en leg de afspraken vast op bestuurlijk, management en uitvoeringsniveau.
ii. Vraag het college om voor de uitwerking van de aanbevelingen een plan van aanpak te maken en de raad en over de uitvoering met regelmaat te informeren.

Inleiding
De Rekenkamercommissie Almelo (RKA) heeft in het najaar van 2022 tot maart 2023 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de Participatiewet in Almelo. De Participatiewet is sinds 1 januari 2015 van kracht. De gemeente Almelo is sindsdien verantwoordelijk voor haar inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt die ondersteuning nodig hebben. T.o.v. vergelijkbare gemeenten (4%) zijn er in de gemeente Almelo relatief meer mensen met een bijstandsuitkering (7%). Een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Almelo is daarom van belang. De Rekenkamercommissie heeft met dit onderzoek inzicht gecreëerd in de manier waarop de gemeente Almelo de Participatiewet implementeert en of er sprake is van een doeltreffende en doelmatige uitvoering. De aanbevelingen zijn erop gericht de raad en het college hierin nader te ondersteunen op verschillende onderdelen. De raad wordt met dit raadsvoorstel voorgesteld om de conclusies en de aanbevelingen over te nemen zodat het college deze tot uitvoering kan brengen.

Onderzoek
Dit onderzoek maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma van de Rekenkamercommissie Almelo (Jaarplan 2022) en is uitgevoerd door onderzoeksbureau Unravelling, in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de RKA.
Onderstaande onderzoeksvraag lag hieraan ten grondslag:
'Verloopt de uitvoering van de Participatiewet doeltreffend en doelmatig, worden doelen en ambities behaald, hoe wordt hierover aan de raad gerapporteerd en komen deze rapportages overeen met beelden uit de praktijk?'

Er is een uitgebreide documentstudie gedaan naar het beleid in Almelo. Daarnaast vonden gesprekken plaats met betrokkenen, waaronder ambtenaren, de portefeuillehouder, de programmamanager Economie en Participatie, raadsleden en uitvoeringsorganisatie Ontplooj. Tot slot zijn gesprekken gevoerd met cliënten die te maken hebben (gehad) met de uitvoering van de Participatiewet. Conform art. 3.2. lid 9 van de verordening op de rekenkamercommissie heeft het schriftelijk ambtelijk hoor- en wederhoor plaatsgevonden met daaraan voorafgaand aanvullend overleg over de voorlopige Nota van Bevindingen.

Conclusies in hoofdlijnen
De Rekenkamercommissie trok uit het onderzoek de volgende conclusies:
- Conclusie 1: De beleidscyclus (PDCA-cyclus) wordt niet volledig doorlopen omdat de Check en Act stappen niet of onvolledig worden gezet. Daardoor zijn er minder mogelijkheden om te bepalen wat goed en wat minder goed werkt. Bovendien belemmert het niet goed doorlopen van de Check en Act stappen een doeltreffende uitvoering.
- Conclusie 2: Inzicht ontbreekt in de kosten en baten van (maatregelen en instrumenten voor de uitvoering van) de Participatiewet.
- Conclusie 3A: De uitvoering van het beleid ten aanzien van de Participatiewet verloopt niet optimaal om diverse redenen. Zo zijn er veel veranderingen geweest in de uitvoering en in het management in relatief korte tijd. Er is sprake van resultaatgerichte sturing, een hoge caseload, geen specialisatie in de uitvoering en beleid zonder prioritering tussen groepen cliënten. De keuzes over welke cliënten er (eerst) worden geholpen, worden in de dagelijkse uitvoering gemaakt.
- Conclusie 3B: De gemeente Almelo heeft te weinig (strategische) beleidscapaciteit ingezet op de uitvoering van de Participatiewet en daardoor is er onvoldoende tijd om meerjarig na te denken over samenhangende keuzes in beleid en uitvoering van de Participatiewet.
- Conclusie 4: De samenwerking met Ontplooj zit nog in de opstartfase. Er bestaat onduidelijkheid over de toekomst van en de mogelijkheden van/bij Ontplooj. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat cliënten niet altijd worden doorverwezen en dat de bij Ontplooj beschikbare capaciteit niet volledig wordt gebruikt.

Per conclusie, die samenhangt met een onderdeel van de uitvoering, zijn de verschillende aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op zowel de raad als het college. De rekenkamercommissie adviseert de gemeenteraad de aanbevelingen over te nemen en in uitvoering te laten brengen.

Beoogd effect
De aanbevelingen aan de raad over te nemen en het college te verzoeken uitvoering te geven aan de aanbevelingen voor het college en zodoende de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet te versterken. Daarnaast over die uitvoering jaarlijks aan de gemeenteraad te rapporteren, conform de invoering van de Wet versterking decentrale rekenkamers sinds 1 januari 2023.

Argumenten voor
Het overnemen van de genoemde aanbevelingen uit het onderzoeksrapport vormt een belangrijke stap om de uitvoering van de Participatiewet op de betreffende onderdelen te verbeteren en daarmee de implementatie van de Participatiewet nader te optimaliseren t.b.v. een meer doeltreffende en doelmatige uitvoering.

Kanttekeningen
N.v.t.

Kosten, opbrengsten en dekking
Het onderzoek is gefinancierd uit het onderzoeksbudget van de rekenkamercommissie.

Vervolg
N.v.t.

Bijlagen
Rekenkamerrapport 'Uitvoering Participatiewet in Almelo (INT - 2386133)
Bestuurlijke zienswijze College van B en W (UIT - 108348)
Reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijke zienswijze (UIT - 108695)
Raadsbrief Nadere informatie na naschrift Rekenkamercommissie Almelo inzake reactie bestuurlijke zienswijze onderzoek Participatiewet (UIT – 7683)

Rekenkamercommissie Almelo,

de secretaris,
Y. Engbers

de voorzitter,
J.J. Mastwijk
