Aan de gemeenteraad van Almelo
Aan het college van burgemeester en wethouders van Almelo

Postadres:
Gemeente Almelo
Postbus 5100
7600 GC Almelo

Bezoekadres:
Haven Zuidzijde 30
7607 EW Almelo

telefoon: **06-16821312**
e-mail: **rekenkamer@almelo.nl**
internet: **www.almelo.nl**

Uw brief	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
		UIT - 107997	14 februari 2023
Bijlage(n)	**Doorkiesnummer**	**Behandeld door**	**Zaaknummer**
Onderzoeksrapport Rekenkamer Uitvoering Participatiewet in Almelo		Y Engbers	DCS - 2279046

Onderwerp
Aanbiedingsbrief RKA-onderzoek Uitvoering Participatiewet in Almelo

Geachte leden van de raad,
Geacht college,

De rekenkamercommissie Almelo biedt u hierbij het Rekenkamerrapport aan van het onderzoek 'Uitvoering Participatiewet in Almelo'.

Openbaar
Het Rekenkamerrapport is met ontvangst van deze aanbiedingsbrief openbaar. U vindt het rapport (INT – 2386133) op de postlijst van de raad van de raadsvergadering van 28 maart 2023. Na het verstrijken van de termijn voor de zienswijze van het college (zie verderop), wordt het rapport, inclusief raadsvoorstel en bestuurlijke zienswijze, ingepland voor het besluitvormingsproces van de raad. U vindt het onderzoeksrapport ook op de website www.almelo.nl/rekenkamercommissie.

Zienswijze college
In lijn met het bepaalde in artikel 3.2, lid 12 van de verordening Rekenkamercommissie Almelo 2019, hechten wij er aan dat het college van burgemeester en wethouders voldoende tijd heeft (tenminste twee weken) om een zienswijze te formuleren op het rapport en het concept raadsvoorstel. Wij verzoeken daarom het college om uiterlijk 15 maart een zienswijze reactie op het Rekenkamerrapport kenbaar te maken aan de rekenkamercommissie.

De conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het onderzoek dat in opdracht van de rekenkamercommissie is uitgevoerd door Unravelling. Het ambtelijk hoor en wederhoor op het onderzoek heeft inmiddels conform de verordening art. 3.2, lid 9 van de rekenkamercommissie plaatsgevonden.

Bank: BNG Bank, Den Haag
NL56 BNGH 028 50 00 187
BIC Code: BNGHNL2G
BTWnr.
NL 0015 84 108 B 01

Bestuurlijke planning
Naar verwachting vindt besluitvorming in de raad over het rapport plaats in april. Bij de stukken van deze beraden zal dan ook de zienswijze van het college worden toegevoegd. Tijdens het beeldvormend beraad zal de rekenkamercommissie het onderzoeksrapport presenteren en is er gelegenheid tot stellen van vragen. Het streven is om het Rekenkamerrapport te agenderen voor het beeld- en oordeelsvormend beraad op 4 en 11 april en de raadsvergadering van 18 april.

Technische vragen
Indien raadsleden voorafgaand aan het beeldvormend beraad technische vragen willen stellen, kunt u zich tot uiterlijk 23 maart wenden tot Yvette Engbers, secretaris van de rekenkamercommissie (y.engbers@almelo.nl). Technische vragen worden verzameld en de beantwoording zal integraal (dus aan de gehele gemeenteraad) plaatsvinden in elk geval vóór de behandeling in het beeldvormend beraad.

Met vriendelijke groet,



Jan Mastwijk
voorzitter rekenkamercommissie Almelo

Onderzoeksrapport

Rekenkameronderzoek Uitvoering Participatiewet in Almelo

Rekenkamercommissie Almelo

3 februari 2023

Onderzoekers:

- Miriam Dorigo
- Rubin ten Broeke
- Janneke Wijkmans

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
   1.1 Achtergrond 4
   1.2 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader 4
   1.3 Onderzoeksmethodiek 5
   1.4 Leeswijzer 7
2. Beleid 8
   2.1 Landelijk beleid op hoofdlijnen 8
   2.2 Implementatie Participatiewet 9
   2.3 Beleid en doelen Participatiewet 10
   2.4 Landelijke wettelijke kaders 14
   2.5 Analyse en bevindingen 16
3. Uitvoering 18
   3.1 Uitvoering 18
   3.2 Verandering organisatievormen 18
   3.3 Beleidscapaciteit 22
   3.4 Inzicht in het cliëntbestand 22
   3.5 Uitvoeringscapaciteit 2022 23
   3.6 De doelgroep 25
   3.7 Analyse en bevindingen uitvoering Almelo 29
4. Doeltreffendheid 32
   4.1 Resultaten (behalen doelen en ambities) 32
   4.2 Resultaten andere gemeenten 33
   4.3 Resultaatgerichte aanpak 34
   4.4 Beleidscyclus 35
   4.5 Analyse en bevindingen 36
5. Doelmatigheid 38
   5.1 Financiële middelen en tekorten 38
   5.2 Doelmatigheid in de uitvoering 39
   5.3 Analyse en bevindingen 41
6. Informatievoorziening gemeenteraad 43
   6.1 Planning en Control-cyclus 43
   6.2 Informatievoorziening beleid, uitvoering en resultaten 44
   6.3 Behoefte aan informatie door de raad 46
   6.4 Analyse en bevindingen 47

7. Conclusies en aanbevelingen 51
Bijlage 1. Normenkader 54
Bijlage 2. Geraadpleegde personen 56

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Daarmee is de gemeente Almelo al geruime tijd verantwoordelijk voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt die ondersteuning nodig hebben. Uitgangspunten van de Participatiewet zijn om zoveel mogelijk mensen naar vermogen te laten participeren in de samenleving en de arbeidsmarkt en om ervoor te zorgen dat werken aantrekkelijker is dan het ontvangen van een uitkering. De gemeente Almelo wil bij het nastreven van deze uitgangspunten onder meer inzetten op duurzaam werk, strenger beleid voor de beheersing van de Nederlandse taal en de tegenprestatie als participatie-instrument.[1]

Ten opzichte van vergelijkbare gemeenten zijn er in de gemeente Almelo meer mensen die een beroep doen op een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet.[2] Dit wordt versterkt doordat relatief veel inwoners inkomensafhankelijk zijn van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en doordat het gemiddelde inkomen in Almelo relatief laag is. Een laag inkomen vergroot de kans dat inwoners financiële ondersteuning (zoals een uitkering) van de gemeente nodig hebben.

In de gemeente Almelo heeft ongeveer 7% van de inwoners een bijstandsuitkering. In gemeenten met dezelfde ordegrootte als Almelo heeft 4% van de inwoners een bijstandsuitkering.[3] Opvallend is dat er relatief veel alleenstaanden zijn met een uitkering. Ongeveer 14% van de alleenstaanden in de gemeente Almelo heeft een bijstandsuitkering, tegenover ongeveer 9% van de alleenstaanden in gemeenten met dezelfde ordegrootte.

Een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Almelo is dus van belang en heeft direct impact op de inwoners. De Participatiewet biedt veel beleidsvrijheid in de wijze waarop de gemeente de wet implementeert. De rekenkamercommissie wil aan de hand van dit onderzoek zicht krijgen op de manier waarop de gemeente Almelo de Participatiewet heeft geïmplementeerd en of er sprake is van een doeltreffende en doelmatige uitvoering.

1.2 Centrale vraag, onderzoeksvragen en normenkader

De rekenkamercommissie heeft de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:
'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?'

De onderzoeksvraag is uitgewerkt in de deelvragen met bijbehorende normen, te zien in bijlage 1. Het normenkader is het referentiekader voor de beoordeling. We beantwoorden de deelvragen en geven per vraag een oordeel (en toelichting) in hoeverre de gemeente voldoet aan de bijbehorende normen.

[1] Gemeente Almelo, Uitvoeringsregeling Participatiewet, 24 mei 2019.
[2] Gemeente Almelo, Strategisch beleidsplan 2022 Sociaal Domein, 6 februari 2022.
[3] Waarstaatjegemeente, Werk en inkomen. Verkregen op 13 juni 2022, van: https://www.waarstaatjegemeente.nl/dashboard/dashboard/werk-en-inkomen

De deelvragen die in dit rapport beantwoord worden zijn:

Kaderstelling
- Wanneer is de Participatiewet in Almelo geïmplementeerd en hoe is de implementatie verlopen?
- Zijn in het beleid gewenste effecten, doelen en prestaties opgenomen, zijn deze SMART-geformuleerd en sluiten ze in voldoende mate aan op de wetgeving?

Inrichting
- Hoe is de uitvoering van de Participatiewet binnen de gemeente Almelo vormgegeven?
- Hoe functioneert de samenwerking met Ontplooi ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet?
- In hoeverre worden de doelen en ambities van de gemeente ten aanzien van de Participatiewet behaald?
- Hoe verhouden de resultaten van de Participatiewet zich tot andere gemeenten?
- Verloopt de uitvoering van de Participatiewet doeltreffend en doelmatig?
- Hoe ziet de uitvoering eruit vanuit het perspectief van de doelgroep?

Informatievoorziening
- Krijgt de raad met de informatievoorziening van het college voldoende zicht op het bereiken van gewenste effecten en gestelde doelen?
- Stemt het beeld dat naar voren komt uit de uitvoeringsrapportages overeen met de beelden die bestaan over de uitvoering en de effecten in de praktijk? Zo nee, op welke aspecten is dat het geval en wat is de oorzaak van deze verschillen in perceptie?

Geleerde lessen
- Wat zijn verbeterpunten uit dit onderzoek voor de uitvoering van de Participatiewet en voor het rapporteren over de resultaten hiervan door het college aan de raad?

1.3 Onderzoeksmethodiek

De onderzoekers hebben een uitgebreide documentstudie gedaan naar het beleid rondom de Participatiewet in Almelo en de daaraan gerelateerde uitvoeringspraktijk.

Ook zijn de onderzoekers in gesprek gegaan met dertien betrokkenen, waaronder verschillende ambtenaren, de portefeuillehouder, de programmamanager Economie en Participatie, raadsleden en uitvoeringsorganisatie Ontplooi. Het verschilde per gesprek of sprake was van een groepsgesprek of een individueel gesprek. De meeste gesprekken zijn fysiek gevoerd, behalve het gesprek met raadsleden en een aanvullend gesprek met een ambtelijk geïnterviewde. Daarnaast hebben de onderzoekers vijf gesprekken gevoerd met cliënten die te maken hebben (gehad) met de gemeentelijke uitvoering van de Participatiewet. Een overzicht van alle geraadpleegde personen is te vinden in bijlage 2.

Na afloop van de documentstudie en de interviews heeft een analyse plaatsgevonden, waarin nog een aantal aanvullende mails zijn verstuurd en telefoongesprekken zijn gevoerd om aanvullende informatie en inzichten te vergaren.

Wederhoor

Rekenkameronderzoek heeft specifieke processtappen. De concept nota van bevindingen wordt gedeeld met de ambtelijke organisatie, waarop zij de ruimte krijgen de feiten in deze nota te controleren op *volledigheid en juistheid*. Deze processtap heet het technisch wederhoor of ambtelijk wederhoor. Pas na deze controle worden conclusies en aanbevelingen opgesteld. Het college krijgt ruimte om op het gehele rapport te reageren en dit heet het bestuurlijk wederhoor.

In het voorliggend onderzoek kwamen in het technisch wederhoor opmerkingen vanuit de ambtelijke organisatie op diverse punten. Daarbij ging het over incompleetheid en vermeende onjuistheid van het geschrevene. Ook zijn er opmerkingen gemaakt over de woordkeuze in de concept nota van bevindingen. Een inhoudelijk zwaartepunt van de opmerkingen had betrekking op informatie die bij Unravelling niet was aangekomen na de oorspronkelijke uitvraag in de documentstudie, noch tijdens of naar aanleiding van de interviews. Het niet ontvangen van informatie bij de rekenkamercommissie, leidde tot bevindingen waar de ambtelijke organisatie het inhoudelijk niet mee eens was. Dit heeft geleid tot afspraken over aanvullende kennisdeling.

De rekenkamercommissie heeft opmerkingen ontvangen over bevindingen op het gebied van:

- De woordkeuze.
    - Opmerkingen over de woordkeuze zijn vrijwel allemaal overgenomen, omdat dit geen invloed heeft op de gepresenteerde feiten maar wel van belang kan zijn voor de toonzetting.
- Nieuwe feiten of benamingskwesties, zoals de precieze geldigheidsduur van een beleidsdocument of de wens om te spreken van eenheden en niet van afdelingen.
    - Nieuwe feiten en benamingskwesties zijn overgenomen in de rapportage.
- Een deel van de (nieuw) aangeleverde feiten gaat over thema's die buiten de onderzoeksscope vallen en deze zijn dan ook niet meegenomen, zoals feiten over het Werkgeversservicepunt.
- De gemeente gaf aan dat er meer informatie over en inzicht in de aard van het cliëntbestand is binnen de gemeente, en dat bevindingen hierover onjuist zijn.
    - In het wederhoorproces is niet aangetoond dat de gemeente inderdaad over de bedoelde informatie beschikt. Dit maakt dat de bevindingen op dit onderwerp niet inhoudelijk zijn veranderd.
- De gemeente gaf aan dat de begeleiding van personen in de bijstand haalbaar is met de in het onderzoek berekende caseload.
    - Dit heeft de gemeente niet aannemelijk kunnen maken in het wederhoorproces. Dit maakt dat de bevindingen op dit onderwerp niet inhoudelijk zijn veranderd.
- De gemeente gaf aan dat er wel degelijk meer informatie over de financiën rond de Participatiewet bestaat en dat de bevindingen hierover onjuist zijn.
    - De gemeente heeft aanvullende informatie aangeleverd en deze informatie is opgenomen in voorliggend rapport.
- De gemeente stelde de vraag hoe genormeerd wordt in voorliggend onderzoek op het thema doelmatigheid en het thema informatievoorziening aan de raad.

- Op beide thema's is aanvullend en scherper ingevuld hoe er in het onderzoek naar is gekeken, en hoe dit bijdraagt aan de bevindingen. Ook zijn de bevindingen deels bijgesteld.

1.4 Leeswijzer

De onderzoeksvragen komen achtereenvolgens aan bod in de hoofdstukken 2 tot en met 6 van dit rapport. Ieder hoofdstuk begint met een beknopte weergave van de relevante feiten, gevolgd door een analyse. Deze analyse bestaat uit een beschouwing van de feiten waarbij de beschreven normen het referentiekader vormen. De analyseparagraaf sluit af met een opsomming van de bevindingen. Het rapport sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

2. Beleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- Wanneer is de Participatiewet in Almelo geïmplementeerd en hoe is de implementatie verlopen?
- Zijn in het beleid gewenste effecten, doelen en prestaties opgenomen, zijn deze SMART-geformuleerd en sluiten ze in voldoende mate aan op de wetgeving?

In dit hoofdstuk beschrijven we het landelijke beleid voor de Participatiewet op hoofdlijnen en de implementatie van de Participatiewet door de gemeente Almelo. Vervolgens beschrijven we de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente Almelo en de bijbehorende doelen voor de (uitvoering van de) Participatiewet, en in hoeverre dit beleid aansluit bij de landelijke wettelijke kaders. We sluiten dit hoofdstuk af met een analyse met bijbehorende bevindingen.

2.1 Landelijk beleid op hoofdlijnen

De Participatiewet is een vangnetregeling. De wet is sinds 1 januari 2015 van kracht en vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Het doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen, die deel uitmaken van de werkloze bevolking (met of zonder beperking) met arbeidsvermogen, naar (regulier) werk toe te leiden. Omgekeerd is de bijstandsgerechtigde inwoner verplicht om naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden, maar ook gebruik te maken van de aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. De Participatiewet draagt zo bij aan de ambitie om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen aan de maatschappij.[4] Het moet inwoners de kans bieden op zelfontplooiing en het maken van sociale contacten. De Participatiewet richt zich daarbij op mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op een bijstandsuitkering om in hun bestaan te voorzien, of op begeleiding om aan het werk te komen. De Participatiewet heeft te maken met een zeer heterogene doelgroep. Het gaat om inwoners met en zonder beperking, met en zonder migratieachtergrond, ouderen en jongeren, met en zonder (duurzaam) arbeidsvermogen.

Het uitgangspunt van de Participatiewet is dat iedereen die kan werken dat naar vermogen doet en dat werken aantrekkelijker is dan het ontvangen van een uitkering. De wet stelt het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling, het verstrekken van bijstandsuitkeringen en het ontwikkelen van beleid ten behoeve van het verrichten van de tegenpresentatie om een bijstandsuitkering te ontvangen.[5] De gemeenten ontvangen geld om de uitvoering van de Participatiewet vorm te geven, onder andere via de integratie-uitkering Sociaal Domein.

In de Participatiewet zijn verschillende instrumenten opgenomen om arbeidsinschakeling te verwezenlijken, waaronder de indicatie banenafspraak of indicatie beschut werk. Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is verantwoordelijk voor het beoordelen van de indicatie van inwoners. De indicatie banenafspraak is bestemd voor personen die wegens beperkingen niet in staat zijn om zelfstandig het wettelijk minimumloon te verdienen, ook niet wanneer gebruik wordt gemaakt van een voorziening, zoals een aangepaste werkplek. Werkgevers

[4] Sociaal en Cultureel Planbureau, Eindevaluatie van de Participatiewet, 19 november 2019.

[5] Movisie, De Participatiewet en de rol en verantwoordelijkheden van de gemeenten, 14 februari 2022.

die een persoon met deze indicatie in dienst nemen, kunnen in aanmerking komen voor loonkostensubsidie en/of ondersteuning door een jobcoach. Beschut werk is bedoeld voor mensen die wel in staat zijn om te werken, maar alleen in een beschutte omgeving met begeleiding en onder aangepaste arbeidsomstandigheden. Met ingang van 2017 is het creëren van beschut werk door gemeenten bij wet verplicht gesteld door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (hierna: SZW). In dat kader moet de gemeente Almelo eind 2022 83 beschutte werkplaatsen gerealiseerd hebben.[6]

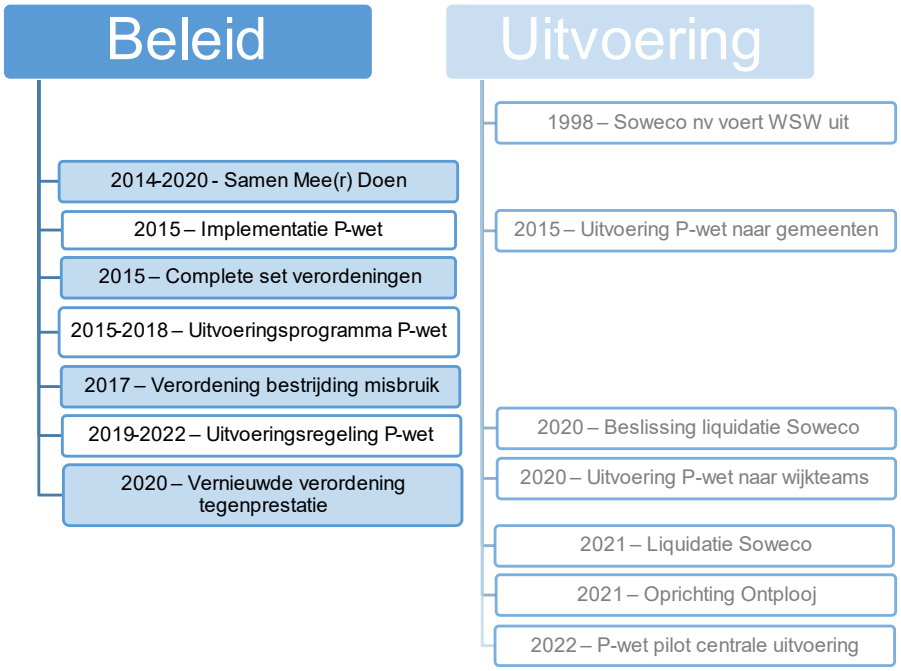
2.2 Implementatie Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 wordt de gemeente geacht uitvoering te geven aan de Participatiewet. De implementatie van de Participatiewet zorgde ervoor dat de gemeente beleid moest schrijven en aanpassen. In 2014 is de gemeente Almelo volgens geïnterviewden begonnen met de voorbereiding op de implementatie van de Participatiewet en vanaf 1 januari 2015 is de gemeente gestart met deze implementatie. De geïnterviewden geven aan dat de gemeente de bestaande lijn volgde om daarmee de implementatie van de Participatiewet zo eenvoudig mogelijk te houden. Dit betekent dat de gemeente alleen de nodige aanpassingen deed in het beleid om te voldoen aan de wettelijke verantwoordelijkheden, zoals het opstellen van de voor de Participatiewet vereiste verordeningen (zie paragraaf 2.4).

De implementatie van de Participatiewet had een aantal gevolgen voor de gemeente. Een inhoudelijk gevolg was dat de doelgroep waarmee de gemeente zich bezighield zich uitbreidde en dat het instrumentarium van de gemeente deels is gewijzigd. De populatie van de sociale werkvoorziening (hierna: SW) liep leeg, maar er kwam een nieuwe populatie bij. Cliënten vanuit de Wajong vielen namelijk vanaf 1 januari 2015 onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Voor het ondervangen van deze veranderingen nam de gemeente in 2015 werknemers aan die specialistische kennis hadden om de nieuwe doelgroep van de Participatiewet (Wajongers) beter te kunnen bedienen.

Een procedureel gevolg van het (moeten) implementeren van de Participatiewet is dat het college nieuw beleid moest schrijven en aanpassen (zie figuur 1).

[6] FNV, beschut werk per gemeente, 13 december 2021.



Figuur 1: Overzicht beleid (en uitvoering)

Het college stelde, om richting te geven aan de uitvoering van de Participatiewet, het uitvoeringsprogramma 'Participatiewet 2015-2018' (hierna: uitvoeringsprogramma) op. Dit uitvoeringsprogramma stelde de gemeenteraad op 18 november 2014 vast. Ook heeft de gemeenteraad op 16 december 2014 en 30 juni 2015 meerdere verordeningen vastgesteld in het kader van de Participatiewet (zie paragraaf 2.4).

2.3 Beleid en doelen Participatiewet

De gemeenteraad heeft op 24 juni 2014 het overkoepelende beleidskader 'Samen mee(r) doen' vastgesteld. Dit beleidskader was van kracht tot de vaststelling van het strategisch beleidsplan Uitvoering Sociaal in 2022. In het beleidskader 'Samen mee(r) doen' gaf het college richting aan hoe de gemeente vanaf 1 januari 2015 aan haar nieuwe verantwoordelijkheden en taken in het sociaal domein moest gaan voldoen (Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet). Het beleidskader was erop gericht om de visie van de gemeente, die staat beschreven in de Sociale Agenda 2020, samen te brengen met de nieuwe taken en verantwoordelijkheden die de gemeente vanaf 2015 kreeg van het Rijk, die onder andere voortvloeien uit de Participatiewet.[7]

De visie van het college is dat hij er met de uitvoering van de Participatiewet voor wil zorgen dat iedere Almeloër participeert door middel van werk. Inwoners die dat niet lukt, moeten op een andere manier een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving, bijvoorbeeld door middel van vrijwilligerswerk.[8] De gemeente omschrijft in het beleidskader 'Samen mee(r) doen' dat ze voor de uitvoering van de Participatiewet een *'[…] zo groot mogelijke sociale stijging [wenst] te realiseren op het gebied van werken voor inwoners die nu nog niet (volledig) zelfstandig in hun levensonderhoud*

[7] Gemeente Almelo, Samen mee(r) doen, vanuit vijf dimensies naar één transformatie, 2014.
[8] Gemeente Almelo, Samen mee(r) doen, vanuit vijf dimensies naar één transformatie, 2014.

kunnen voorzien.'[9] [10] De gemeente hanteert in het beleidskader de volgende uitgangspunten ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet:

- We benaderen Almeloërs vanuit wat ze kunnen. Iedereen die daartoe in staat is voorziet in zijn eigen inkomen;
- Mensen met arbeidspotentieel stimuleren wij banen te bemachtigen bij reguliere werkgevers. Daarbij telt ieder gewerkt uur, ofwel: we zetten in op het zoveel mogelijke verzilveren van de loonwaarde;
- De focus van de inzet ligt bij de groep mensen waarvan verwacht wordt dat zij kansen hebben op de arbeidsmarkt, maar het zonder onze ondersteuning niet redden. Wij gaan er vanuit dat inwoners in principe zelf actief zijn en dat wij ondersteuning bieden waar nodig;
- Om de doelen te realiseren is partnerschap met werkgevers en een regionale samenwerking essentieel;
- Afspraak is afspraak: we verwachten dat een (potentiële) uitkeringsgerechtigde zich opstelt als een werknemer die zijn of haar afspraken en verplichtingen nakomt. Als iemand ondanks goede voorlichting een afspraak niet nakomt, volgt een sanctie of zelfs beëindiging van de uitkering.[11]

Doelen, gewenste effecten en prestaties

Het uitvoeringsprogramma en de uitvoeringsregeling 'Participatiewet 2019-2022' (hierna: de uitvoeringsregeling) zijn concretiseringen van het overkoepelende beleidskader 'Samen mee(r) doen'. De uitvoeringsregeling en het uitvoeringsprogramma beschrijven hoe het college de uitvoering van de Participatiewet wenst vorm te geven, waarbij het college voortbouwt op de visie en uitgangspunten uit het beleidskader.

Hieronder beschrijven we per bestuursperiode de doelen en gewenste effecten/prestaties (indicatoren) die het college benoemt in het beleid voor de uitvoering van de Participatiewet.

<u>Doelen 2015-2018</u>

Op 18 november 2014 heeft de gemeenteraad het uitvoeringsprogramma vastgesteld. In het uitvoeringsprogramma staan geen concrete doelen voor de uitvoering van de Participatiewet. Het college omschrijft in dit beleid een algemene doelstelling en de uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet.

De algemene doelstelling die het college in het uitvoeringsprogramma benoemt voor de uitvoering van de Participatiewet, is als volgt: *'Met de Participatiewet beoogt de gemeente Almelo een zo groot mogelijke sociale stijging te realiseren op het gebied van werk voor die inwoners die op dit moment (nog) niet (volledig) zelfstandig in hun levensonderhoud kunnen voorzien.'*[12] [13] Het college heeft daarmee als visie om ervoor te zorgen dat zijn inwoners zo veel als mogelijk aan het werk zijn.

De uitgangspunten die het college hanteert voor het uitvoeringsprogramma, komen grotendeels overeen met de hierboven beschreven uitgangspunten uit het bovenliggende beleidskader. Daarnaast heeft het college één extra uitgangspunt toegevoegd, namelijk: de gemeente gaat *'[…] zo*

[9] Gemeente Almelo, Samen mee(r) doen, vanuit vijf dimensies naar één transformatie, p. 41, 2014.
[10] De gemeente geeft de volgende definitie van sociale stijging: 'Sociale stijging betekent dat alle Almeloërs vooruit kunnen komen en met succes de maatschappelijke ladder kunnen beklimmen.'
[11] Gemeente Almelo, Samen mee(r) doen, vanuit vijf dimensies naar één transformatie, p. 40, 2014.
[12] De gemeente hanteert in het uitvoeringsprogramma de volgende definitie van sociale stijging; sociale stijging betekent dat alle Almeloërs vooruit kunnen komen en met succes de maatschappelijke ladder kunnen beklimmen.
[13] Gemeente Almelo, Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, p. 11, 28 oktober 2014.

veel mogelijk uit van de capaciteiten, mogelijkheden, wensen en talenten van mensen en waar hun kansen op de arbeidsmarkt liggen.' [14]

In de programmabegroting van 2015 omschrijft het college een aantal strategische doelen ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet. Deze bevatten geen concrete (kwantitatieve) doelen met bijbehorende indicatoren, bijvoorbeeld het aantal te reduceren bijstandsdossiers. Deze strategische doelen zijn:

1. Minder mensen zonder betaald werk;
2. De doelgroepen van de Participatiewet zijn zinvol bezig;
3. De negatieve gevolgen van het leven met een laag inkomen (armoede) terugdringen door het voeren van minimabeleid;
4. Het beroep op uitkeringen terugdringen;
5. Uitkeringen verstrekken.[15]

<u>Doelen 2019-2022</u>

De uitvoeringsregeling is van kracht van 2019 tot en met 2022. De gemeenteraad heeft in een politieke bijeenkomst op 25 juni 2019 vragen kunnen stellen aan het college over de uitvoeringsregeling, maar heeft deze niet vastgesteld. De uitvoeringsregeling is vervolgens op 16 juli 2019 door het college vastgesteld.[16] De raad heeft formeel de omschreven doelstellingen in de uitvoeringsregeling wel vastgesteld, namelijk met het vaststellen van de Perspectiefnota 2019 op 27 juni 2019. In de Perspectiefnota 2019 staan de in de uitvoeringsregeling vermelde doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet ook.

Het college benoemt in de uitvoeringsregeling vijf strategische doelen voor het programma Economie en Participatie. De uitvoering van de Participatiewet is één van de middelen waarmee de dikgedrukte doelen worden nagestreefd, de andere 2 doelen hebben betrekking op economie. Deze doelen zijn als volgt:

1. **In 2022 doen minder Almeloërs een beroep op de bijstand en gaan meer Almeloërs van bijstand naar werk;**
2. In 2022 sluiten vraag en aanbod van de regionale arbeidsmarkt beter op elkaar aan;
3. **In 2022 zijn meer Almeloërs in staat om in de veranderende arbeidsmarkt aan het werk te komen of te blijven;**
4. **In 2022 zetten meer Almeloërs zich via vrijwilligerswerk in voor hun stad of buurt;**
5. In 2022 is Almelo aantrekkelijker als vestigingsplaats voor bedrijven.

Het college concretiseert deze strategische doelen in de Perspectiefnota 2019. Hij benoemt voor elk van de drie (dikgedrukte) strategische doelstellingen die betrekking hebben op de Participatiewet ook operationele doelstellingen met bijbehorende indicatoren:

- Een betere ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen dan in andere gemeenten (in 2022 naar 1,22%) en minder mensen in de bijstand (in 2022 naar 2200 bijstandsdossiers);
- Minder mensen terug naar de bijstand (in 2022 naar 20 mensen);

[14] Gemeente Almelo, Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, p. 10, 28 oktober 2014.
[15] Gemeente Almelo, Programmabegroting 2015, 13 november 2014.
[16] Gemeente Almelo, College van burgemeester en wethouders, Definitieve vaststelling uitvoeringsregeling Participatiewet 2019-2022, 28 juni 2019.

- Meer bijstandsgerechtigden zetten zich in voor de samenleving (in 2022 naar 70% in de doelgroep “participatie”, voor de doelgroep zorgbehoevenden). [17]

Het oorspronkelijke doel van het college was om 2200 bijstandsdossiers te realiseren in 2022.[18] Dit doel is tussentijds tweemaal door het college gewijzigd. Zo heeft het college in 2021 de doelstelling voor 2022 aangepast van 2200 naar 2500 bijstandsdossiers. Het college koos hiervoor omdat de in 2019 gestelde doelstelling niet haalbaar en reëel bleek te zijn door onder andere de coronacrisis en de voorspelde economische recessie. Vervolgens bleef de voorspelde economische recessie uit waardoor het college besloot de doelstelling nogmaals aan te passen, namelijk naar 2250 bijstandsdossiers in 2022.

Onderstaande tabel 1 geeft een weergave van de doelen die het college zichzelf heeft gesteld. Deze doelen heeft het college omschreven in de uitvoeringsregeling, met uitzondering van het tussentijds gewijzigde doel voor 2022 (oorspronkelijk 2200 bijstandsdossiers). In hoofdstuk 4 beschrijven we in hoeverre het college deze doelen heeft behaald.

	2019	**2020**	**2021**	**2022**
Doelstelling bijstandsdossiers[19]	2500	2350	2250	2250

Tabel 1: Aantal te realiseren bijstandsdossiers in de periode 2019-2022.

Participatiegroepen

De mate van ondersteuning tussen inwoners uit de Participatiewet kan sterk verschillen. Gemeenten kiezen er daarom vaak voor om in hun beleid inwoners in te delen in verschillende participatiegroepen (doelgroepenbeleid).

<u>Doelgroepenbeleid 2015-2018</u>

Ook de gemeente Almelo onderscheidt in haar uitvoeringsprogramma meerdere participatiegroepen, op basis van de ondersteuningsbehoefte van inwoners die onder de Participatiewet vallen:

1. Mensen die geen ondersteuning nodig hebben en in principe zelfstandig de weg naar een reguliere baan moeten kunnen vinden (participatiegroep 1, naar schatting 10% van de mensen uit de participatiegroep);
2. Mensen die tijdelijke ondersteuning nodig hebben om uiteindelijk zelfstandig werkzaam te zijn in een reguliere baan (participatiegroep 2, naar schatting 40% van de mensen uit de participatiegroep);
3. Mensen die permanente ondersteuning nodig hebben bij het verwerven van een inkomen (participatiegroep 3, naar schatting 10% van de mensen uit de participatiegroep), dit is de doelgroep tegenprestatie;
4. Mensen die ondanks ondersteuning (tijdelijk) niet in staat zijn om (deels) in hun eigen inkomen te voorzien (participatiegroep 4, naar schatting 40% van de mensen uit de participatiegroep), dit is de doelgroep zorg.[20]

[17] Gemeente Almelo, Perspectiefnota gemeente Almelo 2019, 27 juni 2019.
[18] Gemeente Almelo, Perspectiefnota gemeente Almelo 2019, 27 juni 2019.
[19] Dit aantal is inclusief de dossiers binnen de Inkomensvoorziening voor oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) en de Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (IOAZ).
[20] Gemeente Almelo, Samen mee(r) doen, vanuit vijf dimensies naar één transformatie, 2014.

De gemeenteraad stemde op 18 november 2014 unaniem in met het uitvoeringsprogramma. Daarmee stemde de gemeenteraad ook in met het in het uitvoeringsprogramma beschreven doelgroepenbeleid. In het doelgroepenbeleid staat dat de gemeente het re-integratiebudget in wil zetten op participatiegroep 2.[21] De gemeente zet niet in op de participatiegroepen met een lange afstand tot de arbeidsmarkt (participatiegroepen 3 en 4). Een uitzondering hierop zijn jongeren tot en met 30 jaar en ouders met kinderen tot 12 jaar uit participatiegroepen 3 en 4; de gemeenteraad besloot om ook re-integratie instrumenten voor deze groepen beschikbaar te stellen.[22]

Inwoners uit participatiegroep 2 hebben binnen twee jaar perspectief op een 'reguliere' baan binnen de arbeidsmarkt. De belangrijkste reden waarom de gemeente het re-integratiebudget inzet op participatiegroep 2, is omdat dit relatief minder (re-integratie)kosten met zich meebrengt dan de inzet op participatiegroepen 3 en 4, en omdat dit naar verwachting relatief hoge opbrengsten heeft in de vorm van duurzame uitstroom naar een baan bij 'reguliere' werkgevers.[23] De gemeente verwacht van inwoners uit participatiegroep 1 dat zij *'[…] zelfsturend zijn in het zoeken naar werk'*.[24]

Doelgroepenbeleid 2019-2022

In de uitvoeringsregeling beschrijft de gemeente een andere indeling in participatiegroepen. Zo heeft de gemeente twee extra participatiegroepen toegevoegd. Het betreft inwoners waarvan de gemeente verwacht dat zij zich mogelijk gaan melden voor een uitkering ('participatiegroep -1') en inwoners die zich melden en geen of zeer tijdelijk een beroep doen op een uitkering ('participatiegroep 0').[25]

In tegenstelling tot het uitvoeringsprogramma, omschrijft de gemeente in de uitvoeringsregeling niet (meer) expliciet op welke groep(en) zij haar participatiebudget wil inzetten. In plaats daarvan volstaat de gemeente met de melding: 'Bij de inzet van het participatiebudget wordt bij voorkeur gewerkt naar duurzame arbeidsplaatsing bij een reguliere werkgever.'[26] De geïnterviewde personen binnen de gemeente geven aan dat de gemeente vanaf 2019 niet meer met prioritaire doelgroepen werkte.

2.4 Landelijke wettelijke kaders

De gemeente heeft voor de uitvoering van de Participatiewet te voldoen aan de daarvoor geldende landelijke wettelijke kaders. In deze paragraaf omschrijven we de wettelijke kaders die van toepassing zijn op het college en de raad voor de uitvoering van de Participatiewet, en in hoeverre de gemeente Almelo aan deze kaders voldoet.

Verantwoordelijkheden college

De verantwoordelijkheden van het college ten aanzien van de Participatiewet staan omschreven in artikel 7 van de Participatiewet. De verantwoordelijkheden van het college zijn als volgt:

1. Ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

De gemeente dient ervoor te zorgen dat mensen met een arbeidsbeperking een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De Participatiewet geeft gemeenten een aantal instrumenten waarmee zij mensen met een arbeidsbeperking kunnen ondersteunen, waaronder bijvoorbeeld

[21] Gemeente Almelo, Raadsvoorstel Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, 18 november 2014.
[22] Gemeente Almelo, Raadsvoorstel Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, 18 november 2014.
[23] Gemeente Almelo, Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, 28 oktober 2014.
[24] Gemeente Almelo, Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, p. 16, 28 oktober 2014.
[25] Gemeente Almelo, Uitvoeringsregeling Participatiewet 2019-2022, 24 mei 2019.
[26] Gemeente Almelo, Uitvoeringsregeling Participatiewet 2019-2022, p. 7, 24 mei 2019.

loonkostensubsidie, beschut werk en loondispensatie voor werkgevers die mensen met een arbeidsbeperking in dienst nemen. Gemeenten bepalen zelf welke instrumenten zij wanneer inzetten.

Voldoet het college?
Het college van Almelo maakt gebruik van verschillende instrumenten om mensen met een arbeidsbeperking te ondersteunen. In het uitvoeringsprogramma en de uitvoeringsregeling omschrijft het college van welke instrumenten hij wanneer gebruikmaakt. In beide beleidsstukken gaat het college uit van de afstand tot de arbeidsmarkt van een inwoner en in hoeverre/welke instrumenten ingezet dienen te worden. De uitvoeringsregeling gaat uit van maatwerk, en dit betekent dat alle instrumenten ingezet kunnen worden als dat bijdraagt aan arbeidsinschakeling. In de uitvoeringsregeling staat een matrix op basis waarvan de gemeente bepaalt welke ondersteuning (de instrumenten) inwoners nodig hebben. Het gaat daarbij om instrumenten als korte opleidingen, werkervaringsplaatsen, loonkostensubsidie en jobcoaching.

2. De verlening van bijstand. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het verstrekken van bijstand. Dit is een uitkering op het niveau van het sociaal minimum.

Voldoet het college?
De gemeente Almelo verstrekt bijstandsuitkeringen aan inwoners die daar recht op hebben. Het college omschrijft in zijn uitvoeringsregeling Participatiewet dat hij deze uitkeringen alleen verstrekt aan inwoners die dat echt nodig hebben.

3. Het ontwikkelen en uitvoeren van beleid ten behoeve van het verrichten van een tegenprestatie.
Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ontwikkelen van beleid en de uitvoering hiervan voor inwoners om hen een tegenprestatie te laten verrichten om een bijstandsuitkering te ontvangen.

Voldoet het college?
Het college heeft in 2014 een verordening tegenprestatie opgesteld, welke op 16 december 2014 door de gemeenteraad is vastgesteld. Deze verordening omschrijft hoe lang en welke inwoners wanneer een tegenprestatie moeten verrichten. De verordening is door het college aangepast in 2020 om de mogelijkheden voor de gemeente 'om een tegenprestatie in te kunnen zetten te verbreden en uitkeringsgerechtigden zelf de gelegenheid te geven om voorstellen te doen voor de invulling van een tegenprestatie'.[27] De aangepaste verordening is op 1 september 2020 door de gemeenteraad vastgesteld. De gemeente zet de tegenprestatie ook in de praktijk in; dat betekent dat inwoners onder andere vrijwilligerswerk uitvoeren voor het ontvangen van hun uitkering.

Verantwoordelijkheden gemeenteraad
Zoals omschreven in artikel 8 van de Participatiewet, is de gemeenteraad verantwoordelijk om bij verordening regels op te stellen. Een deel van de verordeningen voor de uitvoering van de Participatiewet moest uiterlijk 1 januari 2015 zijn vastgesteld door de gemeenteraad, namelijk regels voor: de tegenprestatie, de individuele inkomenstoeslag en regels voor het opleggen van maatregelen.[28]

Een ander deel van de verordeningen moest de gemeenteraad uiterlijk op 1 juli 2015 vaststellen, namelijk regels voor:

[27] Gemeente Almelo, Raadsbesluit vernieuwde verordening maatschappelijk nuttige tegenprestatie, p. 1, 1 september 2020.
[28] Rijksoverheid, Verplichtingen gemeenten Participatiewet, 23 februari 2016. Verkregen op 4 oktober 2022, van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/documenten/publicaties/2016/02/23/verplichtingen-gemeenten

- loonkostensubsidie en de loonwaarde;
- het verlenen van een individuele studietoeslag;
- het ondersteunen bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling;
- de beschutte werkomgeving, en
- regels over de wijze waarop mensen met bijstand door de gemeente worden ondersteund, worden betrokken bij de uitvoering van de Participatiewet.

Hieronder een overzicht van wanneer de gemeenteraad de verordeningen heeft vastgesteld:
- Op 16 december 2014 vastgesteld door de raad: de Verordening bestrijding misbruik, afstemming en verrekening bestuurlijke boete (waaronder regels voor het opleggen van maatregelen); de Verordening individuele inkomenstoeslag en studietoeslag, en de Verordening tegenprestatie Participatiewet;[29]
- Op 30 juni 2015 vastgesteld door de raad: de re-integratieverordening Participatiewet.[30] Deze verordening bevat regels voor de loonkostensubsidie en loonwaarde, arbeidsinschakeling en voor de beschutte werkomgeving;
- De raad heeft geen nieuwe verordening vastgesteld voor het betrekken van cliënten bij de uitvoering van de Participatiewet omdat de gemeente al beschikte over de Verordening cliëntenparticipatie WWB, die voldeed aan de eisen in de Participatiewet.[31]

2.5 Analyse en bevindingen

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- Norm: de gemeente heeft de Participatiewet in 2015 geïmplementeerd en dit is goed verlopen;
- Norm: het beleid bevat gewenste effecten, doelen en prestaties, is SMART-geformuleerd en sluit aan op de (landelijke) wetgeving.

De analyse in de paragraaf leidt tot de bevindingen in het kader aan het einde van de paragraaf.

De gemeente is vanaf 1 januari 2015 begonnen met de implementatie van de Participatiewet. De implementatie verliep volgens de meeste geïnterviewden goed. De gemeente volgde voor de implementatie het overkoepelende, door de raad vastgestelde, beleidskader ‘Samen mee(r) doen’ welke de gemeente gebruikte als beleidskader voor de implementatie van de Participatiewet.

Het beleid van de gemeente voor de uitvoering van de Participatiewet in de periode 2015-2022, bevat deels doelen. In de periode 2015-2018 volstaat het college met het formuleren van een aantal strategische doelen die zijn vastgesteld in de programmabegroting van 2015 voor de uitvoering van de Participatiewet. Deze doelen zijn niet SMART-geformuleerd, en bevatten dan ook geen concrete indicatoren (prestaties/effecten).

[29] Gemeente Almelo, Raadsvoorstel Verordening Participatiewet, 16 december 2014.
[30] Gemeente Almelo, Raadsvoorstel re-integratieverordening Participatiewet, 30 juni 2015.
[31] Gemeente Almelo, Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, 28 oktober 2014.

Voor de periode 2019-2022 heeft het college doelen geformuleerd voor de uitvoering van de Participatiewet. Deze doelen zijn SMART-geformuleerd, en bevatten indicatoren die specifiek en goed meetbaar zijn. De doelen hebben onder meer betrekking op realiseren van 2250 bijstandsdossiers in 2022 en dat 70% van de Almeloërs uit de doelgroep zich in 2022 inzetten voor vrijwilligerswerk.

De gemeenteraad heeft de vanuit de Participatiewet verplichte regels vastgesteld in verordeningen, en het college voldoet aan de wettelijke verantwoordelijkheden zoals vermeld in de landelijke wetgeving. Daarmee voldoen college en raad aan de landelijke wetgeving voor de uitvoering van de Participatiewet.

Bevindingen:

- De implementatie van de Participatiewet is goed verlopen. De gemeente heeft de Participatiewet in 2015 geïmplementeerd en volgde voor de implementatie van de wet een duidelijk beleidskader/plan (Samen Mee(r) doen).
- De gemeente heeft voor de periode 2015-2018 doelen vastgesteld in de programmabegroting 2015-2018, maar deze zijn niet SMART-geformuleerd.
- Voor de periode 2019-2022 heeft de gemeente SMART-geformuleerde doelen met bijbehorende gewenste effecten en prestaties (indicatoren).
- Het beleid en de taken van het college en de raad sluiten aan op de landelijke wetgeving voor de uitvoering van de Participatiewet.

3. Uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe is de uitvoering van de Participatiewet binnen de gemeente Almelo vormgegeven?
- Hoe functioneert de samenwerking met Ontplooj ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet?
- Hoe ziet de uitvoering eruit vanuit het perspectief van de doelgroep?

In dit hoofdstuk komt de uitvoering van de Participatiewet aan bod. Allereerst wordt kort ingegaan op hoe de uitvoering is georganiseerd en worden de taken en verantwoordelijkheden (in zijn algemeenheid) besproken. Vervolgens bespreken we de uitvoering en komt het perspectief van de doelgroep aan bod. Ten slotte volgt een analyse van deze feitelijke informatie aan de hand van de normen uit het normenkader. Hieruit volgen onze bevindingen.

3.1 Uitvoering

De praktische inrichting van de uitvoering geeft het college vorm door middel van het uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018 en de uitvoeringsregeling Participatiewet 2019-2022. Het betreft kaders voor onder meer de participatie, re-integratie, handhaving en tegenprestatie.[32]

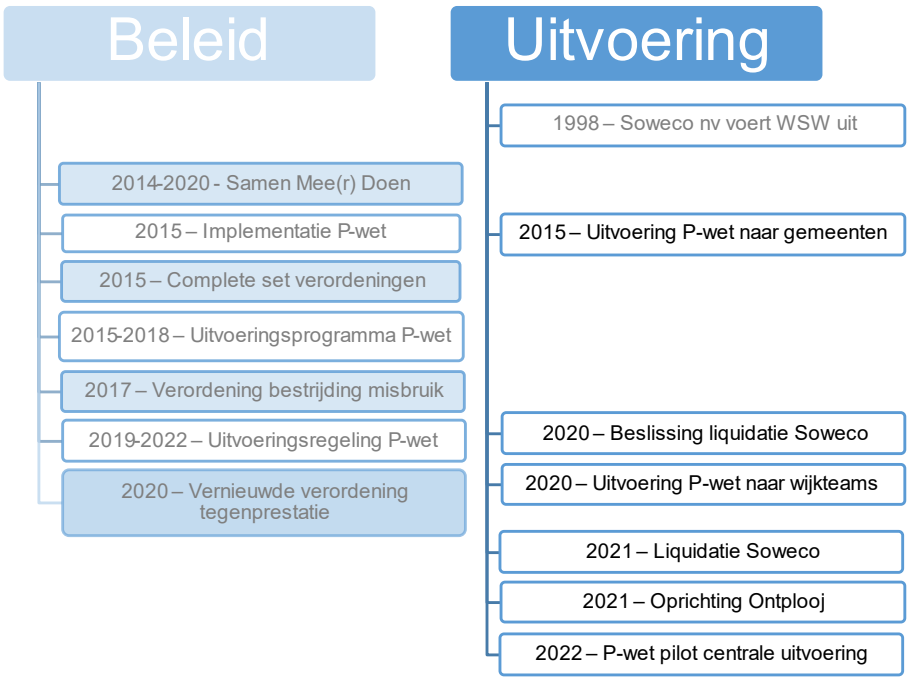
De uitvoering van de Participatiewet valt onder de afdeling Uitvoering Sociaal. Uitvoeringsorganisatie Ontplooj (voorheen: Soweco) voert via een dienstverleningsovereenkomst (hierna: DVO) de Wsw en beschut werk uit. Uitvoering Sociaal is er als centrale uitvoerende eenheid voor verantwoordelijk dat de inwoners die een aanvraag doen op een uitkering op grond van de Participatiewet zoveel mogelijk naar (regulier) werk geleid worden, vanuit het beleidsprincipe: werk boven uitkering.[33] Indien dat niet lukt, biedt Uitvoering Sociaal inwoners een vangnet in de vorm van een uitkering.

3.2 Verandering organisatievormen

De uitvoering van de (verschillende onderdelen van de) Participatiewet heeft verschillende veranderingen in werkvormen meegemaakt. De veranderingen in werkvormen vanaf 2014 tot en met 2022, inclusief de belangrijkste gevolgen, staan hieronder weergeven in figuur 2. Hieronder bespreken we de veranderingen aan de hand van deze tijdlijn.

[32] Gemeente Almelo, Uitvoeringsregeling Participatiewet 2019-2022, 24 mei 2019.

[33] Gemeente Almelo, Lokaal Inrichtingsplan Wsw, 15 december 2021.



Figuur 2: Tijdlijn uitvoering (en beleid)

Soweco NV voert Wsw uit

Vanaf 1969 is Soweco belast met de uitvoering van de Wsw en opgericht op basis van de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) voor de gemeenten Almelo, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden. Vervolgens is in 1998 Soweco NV opgericht en vanaf toen werd de vennootschap operationeel als uitvoeringsorganisatie voor de Wsw. Soweco voerde (re)integratiewerkzaamheden uit voor mensen met een afstand tot de reguliere arbeidsmarkt door onder andere het aanbieden van ontwikkelings-, opleidings- en activeringstrajecten.

Uitvoering Participatiewet naar gemeenten

Met de invoering van de Participatiewet in 2015 hebben het Rijk en provincies de uitvoering van de wet overgeheveld naar de gemeenten. Het college heeft in het uitvoeringsprogramma voor het eerst beschreven hoe hij uitvoering wenst te geven aan de Participatiewet. Vervolgens heeft het college verordeningen opgesteld welke door de gemeenteraad zijn vastgesteld (zie paragraaf 2.4). Op basis van de kaders in het uitvoeringsprogramma heeft het college aanpassingen doorgevoerd in de uitvoering. Denk hierbij aan aanpassingen van werkprocessen en de aansturing van Soweco.

In het uitvoeringsprogramma heeft de gemeente de doelgroep onderverdeeld in vier participatiegroepen met de in te zetten instrumenten. De gemeente kreeg door de Participatiewet te maken met verschillende doelgroepen, waarbij sommige cliënten verder van de arbeidsmarkt stonden dan andere. De gemeenteraad koos er in het (doelgroepen)beleid voor om te streven naar een zo hoog mogelijke uitstroom van cliënten (en zo min mogelijk instroom). Dit betekende concreet dat het college in de uitvoering in diende te zetten op de groep cliënten met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt (de gemeente heeft gekozen voor een definitie van: ‘minder dan twee jaar in de bijstand’). De geïnterviewden geven aan dat de keuze voor deze prioritering te maken had met de bestaande financiële tekorten in de uitvoering. Door de tekorten was het onmogelijk om iedere cliënt passende ondersteuning te bieden. De prioritering had ook te maken met de beperkte opnamecapaciteit van de arbeidsmarkt. Dit had in de uitvoering tot gevolg dat bepaalde cliënten niet of minimaal werden ondersteund. Daarnaast heeft de gemeente aangegeven dat de situatie van de arbeidsmarkt destijds ongunstig was: er was te weinig werk en bijstandsgerechtigden

concurreerden met elkaar. Daarnaast is met het overhevelen van de Participatiewet naar gemeenten de Wsw verdwenen en konden er vanaf 2015 geen inwoners meer de Wsw instromen. Ook inwoners die met een Wsw-indicatie op de wachtlijst stonden konden niet meer instromen. Zij kwamen in aanmerking voor een uitkering.[34] Het college bleef echter wel verantwoordelijk voor de toeleiding naar werk van mensen met een arbeidshandicap én voor het bieden van passend werk voor de huidige SW-medewerkers. De gemeenteraad wilde daarom Soweco liquideren en een lokale uitvoeringsorganisatie inrichten.

Beslissing liquidatie GR Soweco

Binnen de Gemeenschappelijke regeling (GR) ging het idee om Soweco te liquideren steeds meer leven. De bij de GR betrokken gemeenteraden bespraken de eventuele opheffing van Soweco, en in juni 2020 stemden de gemeenteraden van Almelo, Hellendoorn, Rijssen-Holten, Tubbergen, Twenterand en Wierden in met de liquidatie van de GR Soweco, en besloten daarmee ook tot liquidatie van Soweco NV.[35] De gemeenteraden wilden meer controle hebben op de uitvoering, mede doordat financiële tekorten ontstonden. Daarnaast hadden de gemeenteraden meer behoefte aan verdere flexibilisering van de gemeentelijke dienstverlening. Ook speelde mee dat de gemeente de krimp van het aantal SW-medewerkers niet volledig kon compenseren met instroom uit de doelgroep van de Participatiewet. Na het besluit om Soweco NV te liquideren heeft de gemeenteraad van Almelo ervoor gekozen om vanaf 2021 de uitvoering van de Wsw onder gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen en deze te integreren binnen de eenheid Uitvoering Sociaal.[36] Ook zijn de SW-medewerkers in dienst gekomen bij de gemeente Almelo.

Uitvoering Participatiewet naar wijkteams

De gemeenteraad heeft in de vergadering van 27 juni 2019 een motie aangenomen om over te gaan tot de definitieve implementatie van de wijkgerichte aanpak van het Sociaal Domein.[37] Het college heeft de motie overgenomen en in uitvoering gebracht. Dit had als gevolg dat de gemeente eerst een pilot uitvoerde voor de wijkgerichte aanpak, welke leidde tot de invoering van de wijkgerichte aanpak. Op 1 maart 2020 startte de gemeente met de 'Wijkgerichte Toegang Sociaal Domein'. Het college verdeelde de gemeente in zes wijkteams, waarin hij de uitvoering van drie verschillende wetten (de Wmo, Jeugdwet en de Participatiewet) integreerde.

Voor de uitvoering van de Participatiewet werden ook de werkcoaches door het college verdeeld over de wijkteams. Daarmee viel het gezamenlijke, op één locatie opererende team van werkcoaches weg en de specialistische kennis voor specifieke doelgroepen van de Participatiewet. De intake werd in de wijkteams niet door werkcoaches gedaan, maar door intakers. De functie van intaker was nieuw. Een intaker beoordeelt welke hulpvragen met algemene voorzieningen kunnen worden opgelost.[38] De werkzaamheden van de werkcoaches binnen de wijkteams bleef hetzelfde: inwoners ondersteunen bij het vinden en behouden van werk, en hen begeleiden naar (regulier) werk. De achterliggende gedachte van het college voor de wijkgerichte uitvoering was dat de uitvoering dichter bij de inwoners zou komen te staan om hen sneller te kunnen voorzien van passende ondersteuning. [39]

Liquidatie Soweco

Op 30 april 2021 is het liquidatieplan door het Algemeen Bestuur (hierna: AB) van de GR vastgesteld. Het AB besloot om de gemeenteraden van de aangesloten gemeenten per kwartaal van een

[34] Rijksoverheid, Gevolgen Participatiewet. Verkregen op 10 oktober 2020 van: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/gevolgen-participatiewet
[35] Het College van B&W, Raadsbrief: Voortgang afbouw/opbouw uitvoering Wsw, 10 november 2020.
[36] Het College van B&W, Inrichtingsplan NUO en concept statuten NUO, 16 februari 2021.
[37] Gemeente Almelo, Jaarverantwoording 2020, bijlage 3, 22 juni 2021.
[38] Gemeente Almelo, Jaarverantwoording 2020, 22 juni 2021.
[39] Verwey-Jonker Instituut, Transformatie binnen het sociaal domein van de gemeente Almelo, mei 2018.

rapportage over de voortgang van de liquidatie te voorzien.[40] Op 11 april 2022 is het liquidatieverslag gedeponeerd door de liquidator bij de Kamer van Koophandel en twee maanden daarna is de liquidatie definitief geworden.[41] Soweco NV is toen juridisch opgehouden te bestaan.

Oprichting Ontplooj

Een van de redenen dat Soweco NV is opgeheven, is omdat de gemeenteraad van Almelo op lokaal niveau invulling wilde geven aan de uitvoering van de Participatiewet. Uiteindelijk heeft het college een definitief besluit genomen om een nieuwe uitvoeringsorganisatie op te richten: Stichting Ontplooj.[42] Dit gebeurde nadat de gemeenteraad meermaals in de gelegenheid is gesteld om wensen en bedenkingen mee te geven aan het college.

Ontplooj zorgt aan de hand van een DVO voor de uitvoering van de Wsw en beschut werk. In de nieuwe uitvoeringsorganisatie Ontplooj zijn ook werkgeverstaken voor de Wsw georganiseerd en gemeenten kunnen dienstverlening voor de doelgroep van de Participatiewet inkopen. Via een DVO nemen ook de gemeenten Twenterand, Tubbergen en Wierden diensten af van Ontplooj, waaronder voor de uitvoering van beschut werken, training, begeleiding en opleiding.[43] Deze werkzaamheden en diensten worden uitgevoerd door werkleiders, consulenten en arbeidsdeskundigen die werkzaam zijn bij Ontplooj. Deze personen werkten eerst bij Soweco en zijn nu formeel bij de gemeente Almelo in dienst. Het personeel van Ontplooj is dus niet wezenlijk anders dan het personeel van Soweco.

De gemeente Almelo houdt vanuit haar eigenaarsrol door middel van twee bestuurders uit de ambtelijke organisatie toezicht op Ontplooj. De opdrachtgeversrol ligt bij het hoofd van Uitvoering Sociaal. Uitvoering Sociaal draagt de verantwoordelijkheid voor de diensten die de gemeente uitbesteedt aan Ontplooj. Ontplooj en Uitvoering Sociaal geven gezamenlijk invulling aan de ondersteuning van de lokale arbeidsmarkt door bijvoorbeeld inwoners van de gemeente individuele begeleiding of jobcoaching aan te bieden of door te fungeren als vangnet. De werkcoaches blijven verantwoordelijk voor de regievoering op de werkzoekenden die de gemeente doorverwijst naar Ontplooj. Dit vraagt daarom om een intensieve samenwerking tussen de gemeente en Ontplooj.

In de DVO tussen de gemeente Almelo en Ontplooj staan afspraken over de inhoud en kwaliteit van specifieke trajecten of verzoeken vanuit de Participatiewet. De DVO bevat afspraken voor de uitvoering (voornamelijk van de Wsw), resultaatafspraken en een verwerkersovereenkomst. Ook staan in de overeenkomst afspraken over de vergoeding die de gemeente betaalt voor de uitvoering van diensten door Ontplooj. De gemeente Almelo kan gebruik maken van de specialistische kennis van Ontplooj ten behoeve van inwoners die gebruik maken van de Participatiewet. Daarnaast kan Ontplooj bijdragen leveren aan het begeleiden van inwoners naar zo regulier mogelijk werk of onderdelen van re-integratietrajecten uitvoeren voor de werkcoaches van de gemeente. Ontplooj kan namens de gemeente Almelo beschut werken, werken op locatie en individuele en groepsdetacheringen uitvoeren.

De geïnterviewden geven aan dat de gemeenteraad een politieke uitspraak dient te doen over het gebruik van de mogelijkheden van Ontplooj om zo duidelijkheid te creëren over de (toekomstige) taken van Ontplooj. De capaciteit van Ontplooj die is afgestemd op de DVO's wordt volgens de geïnterviewden minimaal benut. De geïnterviewden benoemen ook dat Ontplooj nog nieuw is en dat de samenwerking met de gemeente zich nog moet vormen. Bij meerdere geïnterviewden binnen de ambtelijke organisatie is onbekendheid met hetgeen Ontplooj voor hen kan betekenen.

Er zijn afspraken voor de samenwerking tussen de gemeente en Ontplooj vastgesteld in de DVO. Ontplooj stelt ieder kwartaal voor de gemeente een rapportage op waarin wordt vastgelegd of de

[40] Gemeente Almelo, Informeren raad over voortgang liquidatie Soweco groep, 17 mei 2022.
[41] Gemeente Almelo, Liquidatieverslag, 5 april 2022.
[42] Gemeente Almelo, Raadsbesluit ''Oprichting NUO'' (getekend), 22 juni 2021.
[43] Gemeente Almelo, Raadsvoorstel: Inrichtingsplan NUO en concept statuten NUO, 16 februari 2021.

dienstverlening in lijn ligt met de gestelde doelstellingen.[44] In dit kwartaalverslag beschrijft Ontplooj welke diensten zijn afgenomen en welke resultaten bereikt zijn, inclusief de bijbehorende kosten. Omdat de samenwerking zich nog in de opstartfase bevindt heeft dit pas eenmaal plaatsgevonden.

Participatiewet pilot centrale uitvoering
In 2021 was de 'Wijkgerichte Toegang Sociaal Domein' een jaar in uitvoering. Op basis van het aantal bijstandsuitkeringen, en ook door signalen binnen het programma Economie en Participatie, oordeelde het college dat de uitvoering van de Participatiewet binnen de wijkteams niet goed functioneerde. De resultaten van de uitvoering verslechterden (meer dan in benchmarkgemeenten) en overleg en afstemming tussen werkcoaches uit de verschillende wijkteams bleek lastig te zijn. Ook vond door de coronacrisis de informatie-uitwisseling tussen de uitvoerders, management en het bestuur minder frequent plaats. Het college besloot daarom om de uitvoering van de Participatiewet uit de wijkteams te halen en terug te halen naar een centrale aanpak. Op 1 mei 2022 startte het college met een eenjarige pilot om vervolgens te kijken of de resultaten zich verbeteren met een centrale aanpak. De pilot betreft een nieuwe werkwijze waarbij coördinatoren (tijdelijk) zijn aangesteld om meer vakgericht te kunnen aansturen.

3.3 Beleidscapaciteit

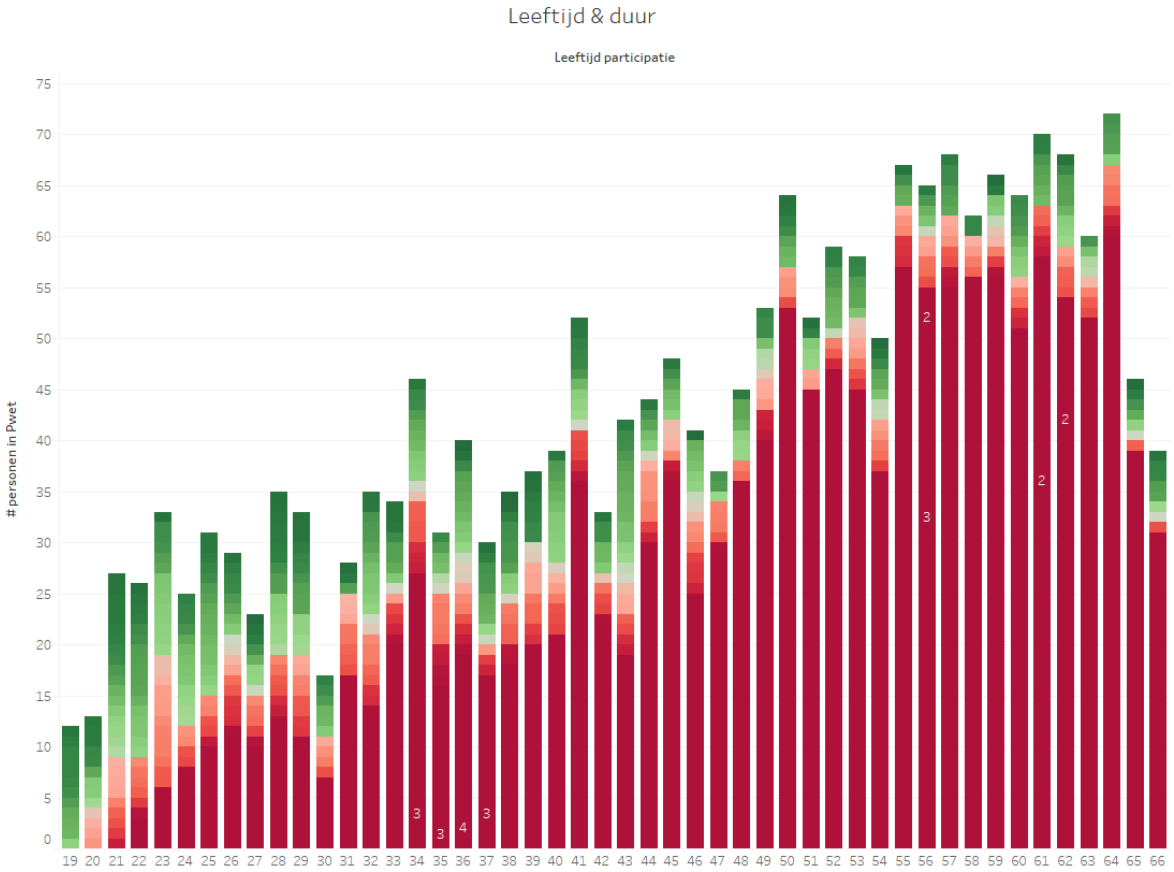
De geïnterviewden geven aan dat de gemeente een tekort aan beleidscapaciteit heeft voor de Participatiewet. Dit heeft tot gevolg dat de gemeente geen duidelijk beleid heeft voor inwoners met een arbeidsbeperking en dat een duidelijk beleidsplan voor uitvoeringsorganisatie Ontplooj ontbreekt. Beleidscapaciteit wordt fragmentarisch ingevuld waarbij soms externen worden ingezet om het capaciteitstekort op te vullen. Het onderzoek uitgevoerd door Berenschot bevestigt dit.[45] Het blijkt dat de beleidscapaciteit voor de Participatiewet binnen de gemeente Almelo beperkt is in vergelijking tot gemeenten uit dezelfde ordegrootte.

3.4 Inzicht in het cliëntbestand

De gemeente heeft op casusniveau zicht op cliënten (leeftijd, duur, bijstand en opleidingsniveau) en weet tevens hoeveel cliënten er zijn en wat de in- en uitstroom is. Dit wordt gebruikt om cliënten toe te wijzen aan werkcoaches. Systematische monitoring van het gehele cliëntbestand en bespreking van de daardoor ontstane inzichten, is echter niet deel van het proces van de uitvoering van de participatiewet. De gemeente gebruikte, in de onderzochte periode (2015-2022), dergelijke inzichten niet structureel in de P&C-cyclus.

Recentelijk wordt er werk verzet om dit inzicht wel te verschaffen. Een eerste figuur (figuur 3) dat uit deze inspanningen voortkomt, geeft al enig inzicht. Op de horizontale as is de leeftijd van de cliënt weergegeven, en op de verticale as de aantallen. De kleur geeft weer hoe lang een cliënt in de bijstand zit, waarbij een donkerrode kleur staat voor langer dan twee jaar. De figuur laat zien dat er een 'granieten bestand' bestaat van cliënten die meer dan twee jaar in de bijstand zitten en van middelbare leeftijd of ouder zijn (49+ is een kantelpunt in de grafiek).

[44] Gemeente Almelo, Dienstverleningsovereenkomst.
[45] Berenschot, Onderzoek naar de capaciteit en organisatie-inrichting in het sociaal domein, 14 juli 2021.



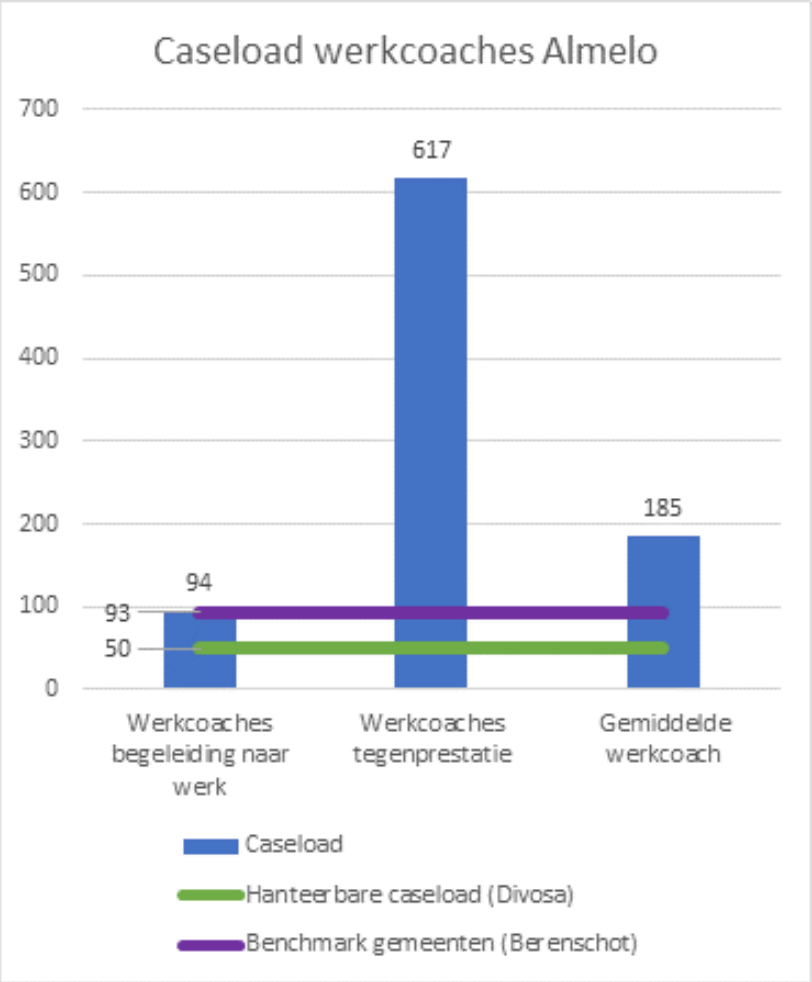
Figuur 3: Inzicht bijstandsdossiers

De gemeente beschrijft verder dat er maandelijks een rapport wordt gegenereerd met de belangrijkste kenmerken van het bestand. Daarin zit de inzet van re-integratiemiddelen. Echter, de gemeente geeft aan dat dit rapport nog onvoldoende functioneert. In 2023 gaat de gemeente werken met een Plan van Aanpak en daarin zal de inzet van re-integratiemiddelen ook een plek krijgen. De gemeente is van plan op dat moment re-integratie-instrumenten in te gaan kopen op basis van de kenmerken van het bestand.

3.5 Uitvoeringscapaciteit 2022

De uitvoering van de Participatiewet omvat verschillende taken, waaronder het activeren en motiveren van cliënten, het begeleiden van cliënten in werktrajecten en het controleren van gegevens. Deze taken worden uitgevoerd door medewerkers van de eenheid Uitvoering Sociaal, en kan worden onderverdeeld in twee belangrijke onderdelen: de juridische medewerkers en de werkcoaches. Juridisch medewerkers (11,67 fte) beoordelen of een cliënt recht heeft op een uitkering. Werkcoaches zijn onder te verdelen in twee groepen: werkcoaches die cliënten naar werk begeleiden (10,86 fte) en werkcoaches die zich bezighouden met de tegenprestatie (2,27 fte). De hiervoor benoemde fte's betreffen de formatiecijfers ten tijde van het onderzoek. Daarnaast zijn er medewerkers verificatie en validatie (1,89 fte) preventiemedewerkers (2,74 fte), die fungeren als poortwachters en onderzoeken of inwoners recht hebben op bijstand. Er is momenteel sprake van onderbezetting (d.w.z. de hier besproken fte's zijn niet allemaal ingevuld) en op korte termijn wordt er 1,66 fte aangesteld om deze onderbezetting aan te vullen.

Er waren in augustus 2022 2424 cliënten – zo'n 1400 van hen zijn volgens de gemeente in oktober onderdeel van de groep tegenprestatie. Volgens cijfers van 28 november 2022 zijn er 208 inwoners met een indicatie banenafspraak én een uitkering Participatiewet. Het is onbekend hoeveel cliënten een indicatie beschut werk hebben. De cliënten afgezet tegen de werkcoaches, levert de caseload op die te vinden is in figuur 4.



Figuur 4: Caseload werkcoaches

In het onderzoek 'Persoonlijke begeleiding in de bijstand', dat onderzoeksbureau De Beleidsonderzoekers met medewerking van onder andere Divosa uitvoerde voor het ministerie van SZW, komt naar voren dat een begeleiding van 50 personen behapbaar is voor werkcoaches.[46] De benchmark van Berenschot, in 2020 uitgevoerd voor gemeente Almelo, laat een caseload zien van 93 cliënten per werkcoach.[47] De werkcoaches hebben op dit moment gemiddeld een caseload van 185 cliënten. Wel is er sprake van een onevenredige verdeling van de werkcoaches over de groepen. Voor een werkcoach die cliënten op de tegenprestatie begeleidt is de caseload 617 cliënten, voor de andere werkcoaches bestaat de caseload uit 94 cliënten. Uit de benchmark van Berenschot bleek dat de gemeente Almelo destijds een gemiddelde caseload had van 84 cliënten per werkcoach. Hoewel dit onder het benchmarkgemiddelde ligt, is dit hoger dan de hanteerbare caseload van 50 cliënten per werkcoach. De gemeente geeft aan dat de werkcoaches bij de doelgroep tegenprestatie functioneren als casemanager. Dit betekent dat de cliënt ééns per 44 weken gezien moet worden.

[46] De Beleidsonderzoekers, Persoonlijke begeleiding in de bijstand, 14 mei 2020.
[47] Berekend op basis van het aantal fte per 100 personen in de bijstand.

Uit de interviews blijkt dat de caseload die daadwerkelijk wordt toegewezen aan de werkcoaches lager is dan deze aantallen. De geïnterviewden stellen dat een deel van de caseload niet is toegewezen aan een werkcoach, en dat deze groep cliënten dus geen eigen werkcoach heeft. De gemeente geeft aan dat een deel van de groep vanuit de zorg begeleiding ontvangt. Het gaat om participatiegroep 4, mensen die ondanks ondersteuning (tijdelijk) niet in staat zijn om (deels) in hun eigen inkomen te voorzien, een geschatte 40% van de doelgroep. De gemeente heeft niet inzichtelijk gemaakt hoe en in hoeverre ondersteuning ten behoeve van maatschappelijke participatie vanuit de zorg geleverd wordt.

Voordat de uitvoering van de Participatiewet in 2020 werd ondergebracht in de wijkgerichte aanpak, had de gemeente specialisten in dienst voor de doelgroepen banenafspraak en beschut werk. De werkcoaches werden na de overgang naar de wijkgerichte aanpak niet meer als specialist ingezet, zodat deze doelgroepen onder de werkcoaches verdeeld zijn.

De werkcoaches van Uitvoering Sociaal worden ondersteund door medewerkers van het werkgeversservicepunt: arbeidsdeskundigen (2), jobcoaches (2), arbeidsmarktcoaches (4) en één administratieve kracht.[48] De twee arbeidsdeskundigen en de twee jobcoaches werken in de uitvoering van de Participatiewet voor cliënten met een doelgroepindicatie. De arbeidsmarktcoaches werken niet uitsluitend voor de gemeente Almelo, maar ook voor andere gemeenten. Daarnaast heeft het werkgeversservicepunt nog zes werkgeversadviseurs. Zij hebben echter geen directe rol voor wat betreft de begeleiding van cliënten.

3.6 De doelgroep

Om een beeld te vormen van de ervaringen van cliënten met de ondersteuning en begeleiding van de gemeente naar een (reguliere) baan, hebben we met vijf mensen uit de Participatiewet gesproken. In onderstaande tekstblokken volgt per gesproken cliënt een korte casusbeschrijving. De selectie moet beschouwd worden als willekeurig; het is geen goede steekproef van de populatie in de bijstand. Deze casusbeschrijvingen schetsen beelden van de uitvoering van de Participatiewet vanuit het perspectief van een aantal cliënten. Het doel is om een ander perspectief te bieden op de ietwat droge of afstandelijke materie van dit rapport, die voor veel lezers bovendien buiten hun ervaringswereld ligt.

Casus 1

- Leeftijdscategorie: tussen de 30-40 jaar
- Is alleenstaand
- Zit meer dan tien jaar in de bijstand

De gesproken cliënt heeft meer dan tien jaar geleden voor het eerst contact gehad met de gemeente Almelo voor ondersteuning en begeleiding naar een (reguliere) baan. Ze heeft een opleiding afgerond en ook (werk)ervaring opgedaan in verschillende bijbanen. Omdat ze autisme heeft is regelmaat in haar dagelijks leven belangrijk. Werk kan daarin volgens haar een belangrijke rol spelen. Haar motivatie om te werken ligt, mede door haar behoefte aan regelmaat, hoog. Ze heeft graag het

[48] Deze aantallen zijn op basis van de aangeleverde gegevens in september 2022.

gevoel dat ze zich nuttig voelt. De cliënt heeft aangegeven dat zij nooit te maken heeft gehad met een sollicitatieplicht, maar zelf actief heeft gezocht naar werk. In verband met psychische problemen lukte het haar niet om een reguliere baan te krijgen en heeft ze met name banen gehad op vrijwillige basis.

In de jaren dat de cliënt is ondersteund en begeleid door de gemeente is er veel veranderd. Ze heeft te maken gehad met veel verschillende werkcoaches, waarbij nooit sprake is geweest van structureel contact. De cliënt had hier zelf ook geen behoefte aan. Met haar huidige werkcoach kan ze goed opschieten.

Aangezien de cliënt al meer dan tien jaar een uitkering ontvangt, heeft ze vanuit de gemeente regelmatig ondersteuning gekregen door deelname aan verschillende projecten/trajecten. Dit heeft als gevolg dat ze dezelfde soort trainingen al vaak heeft gevolgd, zoals sollicitatietrainingen. Ze miste vanuit de gemeente ondersteuning die aansloot op haar behoefte. Dit gaf haar het gevoel dat de ondersteuning niet bijdroeg aan haar proces om werk te vinden. Ook viel het haar op dat cliënten die deelnamen aan werk-fit trajecten vaak wezenlijk verschilden in hun kennis, kunde en ervaring. Dit zorgde ervoor dat de cliënt zich regelmatig niet op haar plek voelde.

Op dit moment zit de cliënt wel goed op haar plek. Ze doet vrijwilligerswerk bij een organisatie waarbij ze haar ervaringen en kennis inzet om anderen te helpen. Ze hoopt in de toekomst een opleiding af te ronden die aansluit bij haar ambities.

Casus 2

- Leeftijdscategorie: tussen de 30-40 jaar
- Is alleenstaand met een kind
- Zit meer dan vijf jaar in de bijstand

Op dit moment zit de gesproken cliënt in de bijstand, en is op zoek naar een baan. Ze heeft verschillende banen gehad, waaronder callcenterwerk. Ook heeft ze vrijwilligerswerk gedaan om te voldoen aan de tegenprestatie. Daarnaast heeft ze een tijdje bij Soweco gewerkt met als doel om haar weg terug naar werk te vinden, hetgeen slecht is bevallen omdat het werk daar nutteloos voelde.

De cliënt heeft een sollicitatie uitstaan bij een werkgever die niet past bij haar interesses, maar waar ze wel ervaring mee heeft (callcenterwerk). De cliënt heeft het gevoel dat ze hierin niet actief door de gemeente wordt ondersteund. Het liefst zou ze het onderwijs in gaan, maar daar is omscholing voor nodig. Deze omscholing moet ze zelf regelen en bekostigen, hetgeen ze in de toekomst hoopt te kunnen doen.

Toen ze meerdere jaren geleden intake deed bij een werkcoach van de gemeente, verliep dit proces stroef en voelde ze zich niet gehoord. Ook nu heeft de cliënt het gevoel dat de werkcoach niet goed naar haar luistert: er is geen structureel contact met de werkcoach. De werkcoach geeft als ze contact met elkaar hebben haar vooral praktische tips (bijvoorbeeld inschrijven voor uitzendbureaus, wijzen op een vacature), maar helpt haar niet bij het maken van een plan. Het bezoek aan de werkcoach voelt meer als een verplichte activiteit, dan als een vorm van ondersteuning bij het vinden van werk. De cliënt geeft aan behoefte te hebben aan meer, en vooral betere, ondersteuning.

Ook geeft de cliënt aan dat de vele wisselingen in werkcoaches (ongeveer elk jaar een andere werkcoach), vermoeiend zijn voor haar. Bij elke werkcoach moet ze opnieuw haar verhaal doen. Ze geeft aan dat het voor haar voelt alsof ze het proces steeds weer opnieuw begint. De wisseling van

werkcoaches wordt bovendien niet aangekondigd, waardoor de cliënt ‘opeens’ voor een andere werkcoach kan komen te zitten.

Casus 3

- Leeftijdscategorie: tussen de 20-30 jaar
- Is alleenstaand en heeft een kind
- Zit meer dan twee jaar in de bijstand

De gesproken cliënt heeft meer dan twee jaar geen betaalde baan gehad. In het verleden heeft hij ook al in de bijstand gezeten. Gekeken naar zijn arbeidsverleden heeft hij verschillende betaalde fulltime banen gehad, maar door persoonlijke omstandigheden lukt het hem niet om opnieuw een betaalde baan te krijgen die past bij zijn behoeften.

In het verleden heeft de cliënt de ondersteuning die is geboden door de gemeente voornamelijk als negatief ervaren. Hij heeft te maken gehad met veel verschillende werkcoaches waarmee het niet goed klikte en waar weinig sprake was van empathie voor zijn persoonlijke omstandigheden. Inmiddels is de cliënt erg tevreden over zijn werkcoach. Het klikt goed en hij voelt zich gehoord. Zijn huidige werkcoach ondersteunt hem ook in zijn plannen voor de toekomst om een baan te krijgen en dit past bij zijn behoeften.

Recentelijk heeft de cliënt meegedaan aan een Werkfit-traject en dat heeft hij als zeer positief ervaren. Dit was voor hem de eerste keer dat hij met plezier meedeed aan een traject vanuit de gemeente. Tijdens dit traject was er sprake van interactie met andere cliënten, maar ook één-op-één coachgesprekken. Dit ervaarde de cliënt als waardevol. Andere trajecten waaraan hij heeft deelgenomen hadden een negatieve sfeer waarin de nadruk lag op verplichtingen. Er was destijds minder sprake van empathie voor iemands persoonlijke omstandigheden.

Op dit moment ervaart de cliënt de ondersteuning van de gemeente als positief. Hij geeft aan dat het belangrijk is dat de ondersteuning aansluit bij de cliënten. Niet iedere cliënt is hetzelfde en de aanpak van de werkcoach moet daarop zijn aangepast. Volgens hem is het belangrijk dat mensen op een positieve manier worden benaderd en dat er geen nadruk ligt op het opleggen van sancties.

Casus 4

-Leeftijdscategorie: tussen de 40-45 jaar
- Heeft een partner en twee kinderen
- Zit meer dan vijftien jaar in de bijstand

Al meer dan vijftien jaar bevindt de gesproken cliënt zich in de bijstand. Voorheen had hij verschillende reguliere banen waar hij op de lange termijn nooit uitzicht had op een vast contract. Uiteindelijk heeft hij bijstand aangevraagd en heeft hij verschillende betaalde en vrijwillige banen gehad. Ook heeft hij deelgenomen aan verschillende werktrajecten.

Het viel hem op dat tussen de deelnemende cliënten van de verschillende trajecten sprake was van wezenlijke verschillen, met name in de mate van motivatie en het taalniveau van cliënten. Ook is hij van mening dat de trajecten waar hij aan deelnam een intimiderende benadering hadden omdat veel verplicht werd gesteld zoals een sollicitatieplicht en aanwezigheidsplicht. De gemeente stond

destijds niet open voor inbreng en ideeën van de cliënten en leverde geen maatwerk. De trajecten belemmerden in zijn ogen zijn proces om (regulier) werk te vinden.

De cliënt geeft aan veel verschillende werkcoaches te hebben gehad. Op dit moment weet hij niet wie zijn werkcoach is omdat er geen sprake is van structureel contact. Hij is ontevreden over de werkcoaches omdat zij hem geen begeleiding bieden. De werkwijze van de werkcoaches is resultaatgestuurd: het gaat om het behalen van aantallen in plaats van dat wordt gefocust op het helpen van de cliënten.

Geen enkele vrijwillige of reguliere baan die de cliënt heeft gehad kwam door ondersteuning of begeleiding van de gemeente. Hij heeft iedere baan zelf geregeld. Op dit moment heeft hij een baan waar hij erg tevreden over is. Ook in de toekomst ziet hij zichzelf binnen deze organisatie. Zijn plan is om binnen enkele maanden uit de bijstand te stromen en financieel onafhankelijk te worden. Volgens de cliënt is het vaak een combinatie van factoren waardoor iemand in de bijstand komt. Hij hoopt dat de gemeente in hun begeleiding en ondersteuning van cliënten in de toekomst meer oog heeft voor het individu waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende factoren (huishouden, financiën, beperkingen).

Casus 5

-Leeftijdscategorie: tussen de 20-25 jaar
- Is alleenstaand
- Zit nu ongeveer twee jaar in de bijstand

De gesproken cliënt heeft te maken met een ziekte. Hij kan daardoor niet zo hard werken als hij graag zou willen. De cliënt heeft moeite met vroeg opstaan en in hetzelfde tempo blijven werken. Hij heeft eerder een opleiding gevolgd om in de horeca te gaan werken, maar dit werk bleek niet goed bij hem te passen. Tussendoor heeft de cliënt nog een aantal andere banen gehad, maar ook deze banen pasten niet goed bij hem. Hij geeft aan nu vooral op zoek te willen naar een passende opleiding, zodat hij aan zijn toekomst kan werken en uiteindelijk een passende baan kan vinden. Omdat hij alleen woont, kan hij studiefinanciering aanvragen om dit te bekostigen.

Bij de gemeente heeft de cliënt inmiddels meerdere trajecten doorlopen. Op dit moment is hij bezig met een werkfit-traject. Dit traject doorloopt hij met zeven andere leeftijdsgenoten. De groep houdt zich voor een groot deel bezig met sportactiviteiten. De cliënt heeft in principe een vaste werkcoach, maar heeft tussendoor ook met andere job- en werkcoaches en mensen van maatschappelijk werk te maken gehad. De cliënt heeft op dit moment geen structureel contact met zijn werkcoach. Hij wordt af en toe gebeld of krijgt een bericht van zijn werkcoach om te kijken hoe het gaat.

De rol van de gemeente in de zoektocht van de cliënt naar een passende opleiding is beperkt: hij moet zelf de keuze maken wat hij wil gaan doen. Zijn werkcoach heeft wel aangegeven hem te kunnen ondersteunen bij bijvoorbeeld het bezoeken van een open dag. Ook helpt zijn werkcoach hem met het opstellen van zijn cv.

De cliënt geeft aan dat de gemeente in de eerdere trajecten een sterke nadruk legde op het moeten vinden van werk, omdat anders zijn uitkering stop zou worden gezet. Hij heeft dit bij het vorige traject ook bij zijn werkcoach aangegeven.

3.7 Analyse en bevindingen uitvoering Almelo

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- Norm: de samenwerking met Ontplooj verloopt volgens de afspraken die de gemeente hierover met de organisatie heeft gemaakt, en er vindt structurele monitoring plaats vanuit de gemeente over de uitvoering door Ontplooj;
- Norm: de uitvoering van de Participatiewet verloopt conform het beleid;
- Norm: de doelgroep is tevreden over de uitvoering van de participatiewet.

De analyse in de paragraaf leidt tot de bevindingen in het kader aan het einde van het hoofdstuk.

Sinds de invoering van de Participatiewet in 2015 heeft de gemeente in de uitvoering van de (verschillende onderdelen) van de wet veranderingen in werkvormen meegemaakt. De uitvoering van de Participatiewet is, ondanks de veranderingen in werkvormen, de gehele periode aan de hand van het (uitvoerings)beleid duidelijk georganiseerd. De uitzondering betreft de overgang naar de wijkgerichte aanpak. Deze was niet gefundeerd in het bestaande beleid. De uitvoering is van een centrale aanpak, overgegaan naar een wijkgerichte aanpak en vervolgens weer teruggegaan naar een centrale aanpak. De wijkgerichte aanpak bleek niet goed te functioneren. Het gevolg van de wisselingen in werkvorm is dat overleg en afstemming tussen het team van werkcoaches momenteel stroever verloopt dan voorheen het geval was.

Soweco NV was voorheen belast met de uitvoering van de Wsw en re-integratiewerkzaamheden voor de gemeente Almelo. De betrokken gemeenteraden stemden in om Soweco te liquideren. De gemeente Almelo was zoekende naar meer grip op de uitvoering en wilde daarom op lokaal niveau invulling geven aan de Participatiewet. Daarmee wilde de gemeente meer grip krijgen op financiële tekorten op de uitvoering van de Participatiewet. Vervolgens is een nieuwe uitvoeringsorganisatie opgericht: Stichting Ontplooj, die aan de hand van een DVO zorgt voor de uitvoering van de Wsw en beschut werk. Ontplooj is opgericht in 2021 en bevindt zich nog in de opstartfase. Er bestaat onduidelijkheid binnen de gemeente (en binnen Ontplooj zelf) over de mogelijkheden voor de taken van Ontplooj in de toekomst.

Er is te weinig (strategische) beleidscapaciteit (1 fte) en dit draagt bij aan de beschreven wisselende werkvormen in de uitvoering.[49] Er is door het gebrek aan capaciteit geen borging van kennis en ervaring met het onderwerp. Daardoor wordt er niet langjarig nagedacht over samenhangende keuzes in beleid en uitvoering, en kunnen in de organisatie geen lessen beklijven over wat goed werkt en wat niet.

Totdat de gemeente de Wijkgerichte Toegang Sociaal Domein in 2020 invoerde, had zij het cliëntbestand matig tot slecht in beeld. Hierdoor bestond er in de organisatie onvoldoende inzicht in de aard van het cliëntbestand, bijvoorbeeld de leeftijd, hoe lang de cliënten al in de bijstand zitten, instrumenten die reeds zijn toegepast op de cliënten, of zij tot een doelgroep behoren et cetera. Met de invoering van de pilot in 2022 (centrale uitvoering Participatiewet) heeft de gemeente beter zicht op het cliëntenbestand, en haalt gegevens over cliënten uit ‘de systemen’. De gemeente voert intern het gesprek over het cliëntenbestand en heeft het daarbij ook over de caseload tussen de werkcoach en coördinator. De gemeente genereert maandelijks een rapport met de belangrijkste kenmerken van het bestand voor intern gebruik maar dit rapport functioneert nog onvoldoende. Gedurende de onderzoeksperiode (2015-2022) maakte de gemeente geen (regelmatige) overzichten

[49] Per november 2022 is er 0,6 fte aan beleidscapaciteit bijgekomen.

van deze gegevens. Ook gebruikt de gemeente de rapporten niet in de P&C-cyclus. In 2023 gaat de gemeente werken met een Plan van Aanpak en gaat re-integratie-instrumenten inkopen op basis van de kenmerken van het bestand.

De caseload van de werkcoaches in de uitvoering ligt hoger dan behapbaar, blijkt uit vergelijkend onderzoek. In het onderzoek 'Persoonlijke begeleiding in de bijstand' blijkt dat een begeleiding van 50 personen behapbaar is voor werkcoaches.[50] In eerder onderzoek door de Inspectie SZW komt naar voren dat bij een caseload van meer dan 100 personen, de kennis over cliënten beduidend minder wordt.[51] Dit onderzoek uit 2014 (Ken uw klanten, Inspectie SZW) laat zien dat bij een hoge caseload, de klantmanagers (in Almelo: werkcoaches) kiezen voor cliënten die gemakkelijk naar werk te begeleiden zijn. Dit wordt bevestigd door werkcoaches in Almelo. Ook zij geven aan dat zij dagelijks moeten kiezen welke cliënten zij wel of niet begeleiden. Het onderzoek van de Inspectie uit 2014 signaleert dat *'naarmate een klant langer in de uitkering zit, het aantal klantcontacten daalt, de kennis van de klant minder wordt en sommige klanten zelfs geheel uit beeld raken.'* Vervolgens: *'Als die kennis niet actueel is, bestaat het risico dat de indeling in een bepaalde klantgroep een statisch karakter krijgt en arbeidsmogelijkheden onbenut blijven.'*

Het bijstandsbestand is divers, met mensen die vlug naar werk kunnen worden begeleid, maar ook personen uit doelgroepen zoals de indicatie beschut werk. Een caseload van 94 cliënten (reguliere begeleiding naar werk) kan door de diversiteit van de groep al als hoog worden beschouwd, en de caseload van 617 cliënten voor de groep tegenprestatie ligt ver boven benchmarks en boven de volgens de genoemde onderzoeken behapbare caseload. De gemeente geeft aan dat de werkcoach bij de doelgroep tegenprestatie functioneert als casemanager. Dit betekent dat de cliënt ééns per 44 weken gezien moet worden. Uit de gesprekken en de documentstudie in dit onderzoek wordt niet aannemelijk dat dit doel bij de huidige caseload behaald wordt.

De gemeente geeft aan dat een deel van de groep vanuit de zorg begeleiding ontvangt. De gemeente heeft de wettelijke taak en verantwoordelijkheid om begeleiding te bieden aan haar inwoners ten behoeve van maatschappelijke participatie. Het is niet bekend hoe en in hoeverre deze ondersteuning vanuit de zorg geleverd wordt.

Het niet actief benaderen van selecte deelgroepen in de bijstand is lange tijd onderdeel geweest van beleid, waarbij bepaalde groepen wel actief benaderd werden, maar andere groepen niet (zie hoofdstuk beleid, paragraaf 2.3).[52] Inmiddels is dat geen onderdeel meer van het beleid. De werkcoaches geven aan dat zij door de hoge caseload geen tijd hebben om alle cliënten minimaal jaarlijks te spreken. Zij richten zich daarom op de groep die zij als kansrijk zien. Er zijn geen specialistische werkcoaches meer voor de begeleiding van de doelgroepen banenafspraak en beschut werk. Hoewel dit specialisme nog wel bestaat bij Ontplooj, zorgt de samenwerking met Ontplooj - die zich nog in de opstartfase bevindt met de daarbij behorende onduidelijkheid over de toekomstige mogelijkheden van Ontplooj - ervoor dat deze cliënten niet altijd doorverwezen worden. Bovendien blijft de uiteindelijke regie bij de werkcoaches van de gemeente. De begeleiding van deze doelgroepen (banenafspraak en beschut werk) vraagt ook om een lagere caseload, omdat de begeleiding intensiever is.

[50] De Beleidsonderzoekers, Persoonlijke begeleiding in de bijstand, 14 mei 2020.
[51] Inspectie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Werken met beperkingen, 2012.
[52] Uitvoeringsprogramma Participatiewet 2015-2018, 28 oktober 2014.

Omdat we enkel vijf cliënten hebben gesproken uit de grote doelgroep van de Participatiewet geeft dit slechts een indicatief beeld van de tevredenheid van de cliënten. Er kunnen dan ook geen conclusies aan verbonden worden.

Bevindingen:

- De samenwerking met Ontplooj zit nog in de opstartfase. Daardoor is er sprake van een afwachtende houding. Er bestaat onzekerheid over de toekomstige mogelijkheden van Ontplooj. Het is nog onduidelijk voor de gemeente (en de werkcoaches) wat Ontplooj voor hen kan betekenen. Dit leidt ertoe dat cliënten niet altijd worden doorverwezen en dat de bij Ontplooj beschikbare capaciteit niet volledig wordt gebruikt.
- Door de veranderingen in werkvormen voor de uitvoering van de Participatiewet ontbreekt een duidelijke structuur in de werkwijze. De werkwijze voor de uitvoering van de Participatiewet is ad-hoc: er werden in de onderzochte periode enkele keren nieuwe keuzes gemaakt over of en hoe bepaalde groepen cliënten moesten worden bediend.
- In het huidige beleid blijft een keuze over prioritering tussen doelgroepen uit. Deze keuzes worden daarom in de uitvoering gemaakt.
- De gemeente Almelo heeft te weinig (strategische) beleidscapaciteit op het onderwerp Participatiewet. Daardoor wordt er niet langjarig nagedacht over samenhangende keuzes in beleid en uitvoering, en kunnen in de organisatie geen lessen beklijven over wat goed werkt en wat niet goed werkt.
- Het cliëntbestand was tot 2022 matig tot slecht in beeld bij de gemeente Almelo. Hierdoor bestond er in de organisatie onvoldoende inzicht in de aard van het cliëntbestand. Dergelijke inzichten kwamen ook niet structureel via de P&C-cyclus bij de gemeenteraad. Inmiddels wordt er werk verzet om inzicht in het cliëntbestand te verbeteren en dit te gebruiken bij de inkoop van re-integratie-instrumenten.
- De caseload voor de werkcoaches is hoger dan redelijkerwijs uitvoerbaar. Voor de groep tegenprestatie is de caseload dusdanig hoog (617 cliënten) dat het niet realistisch is om te verwachten dat een dergelijk aantal goed kan worden bediend. Dit blijkt ook uit onderzoeken naar een hanteerbare caseload.
- Er zijn geen specialisten meer in dienst voor specifieke doelgroepen, waardoor de doelgroepen verdeeld worden over de werkcoaches. Werkcoaches maken door de hoge werkdruk en een gebrek aan actueel uitvoeringsbeleid zelfstandig keuzes in het wel of niet begeleiden naar werk van de doelgroepen.

4. Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre worden de doelen en ambities van de gemeente ten aanzien van de Participatiewet behaald?
- Hoe verhouden de resultaten van de Participatiewet zich tot andere gemeenten?

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de resultaten van de gemeente op de beoogde doelstellingen. Vervolgens beschrijven we hoe deze resultaten zich verhouden tot andere gemeenten. Ten slotte volgt een analyse van deze feitelijke informatie aan de hand van de normen uit het normenkader waaruit onze bevindingen volgen.

4.1 Resultaten (behalen doelen en ambities)

Zoals al beschreven in hoofdstuk 2, heeft het college vijf doelen benoemd in het programma Economie en Participatie. Daaronder vallen drie doelen (doel 1, 3 en 4) met bijbehorende indicatoren die betrekking hebben op de uitvoering van de Participatiewet in de periode 2019-2022. De periode 2015-2018 blijft in deze paragraaf buiten beschouwing omdat het college voor deze periode geen SMART-doelstellingen heeft opgesteld.

Voor de periode 2019-2022 heeft het college de beoogde doelstellingen geformuleerd in de uitvoeringsregeling. Het college wilde deze doelen eind 2022 realiseren. Op het moment van schrijven is 2022 nog niet voorbij, maar met de beschikbare cijfers kunnen we een goede inschatting maken in hoeverre de gemeente op koers ligt om de beoogde doelstellingen te bereiken. Hieronder volgen de resultaten van het college ten aanzien van de in de uitvoeringsregeling beschreven doelen.

Doel 1: In 2022 doen minder Almeloërs een beroep op de bijstand en gaan meer Almeloërs van bijstand naar werk

Operationeel doel en indicatoren: Een betere ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen dan in andere gemeenten (in 2022 naar 1,22%) en minder mensen in de bijstand (op 16 november 2022 naar 2364 bijstandsdossiers).

Met betrekking tot de eerste indicator komt zowel uit de Monitor Economie en Participatie als uit de uitvoeringsregeling niet duidelijk naar voren waar het percentage van 1,22% betrekking op heeft. Een interpretatie van de indicator is dat het een krimp betreft van 1,22% van het aantal bijstandsuitkeringen. In het vierde kwartaal van 2021 was er een lichte daling van het aantal bijstandsuitkeringen in de gemeente Almelo van -2,1%. Dat is een grotere daling van het aantal bijstandsuitkeringen dan gemeenten uit dezelfde grootteklasse (-1,1%).[53]

De tweede indicator heeft betrekking op het aantal bijstandsdossiers. In tabel 2 staat een overzicht van de doelstellingen die het college vermeldde in de uitvoeringsregeling, en het aantal gerealiseerde bijstandsdossiers in de periode 2019-2022. Uit de tabel is af te lezen dat het college geen van de tussentijdse doelen heeft gehaald. De gemeente liep in november 2022 nog 116 dossiers

[53] Kennispunt Twente, Monitor Economie en Participatie Almelo, 2022. Verkregen op 5 oktober 2022, van: http://www.almelo-economieparticipatie.nl/

achter ten opzichte van de doelstelling. Het college ligt dus ook niet op koers om het gestelde einddoel van 2250 bijstandsdossiers in 2022 te realiseren.

	2019	2020	2021	2022
Doelstelling	2500	2350	2250	2250
Aantal dossiers	2588	2626	2499	2364[54]

Tabel 2: Overzicht aantal uitkeringsdossiers.

Doel 3: In 2022 zijn meer Almeloërs in staat om in de veranderende arbeidsmarkt aan het werk te komen of te blijven.

Indicator: Minder mensen terug naar de bijstand (in 2022 naar 20 mensen).

In 2021 zijn er 46 mensen die zijn teruggegaan naar de bijstand. Dat waren er in 2020 nog 36.[55] Het doel van maximaal 20 mensen terug naar de bijstand in 2022 is daarmee niet meer haalbaar.

Doel 4: In 2022 zetten meer Almeloërs zich via vrijwilligerswerk in voor hun stad of buurt

Operationeel doel en indicator: Meer bijstandsgerechtigden zetten zich in voor de samenleving (in 2022 naar 70% in de doelgroep participatie);

In september 2022 zetten 570 inwoners zich in via vrijwilligerswerk middels de verplichte tegenprestatie.[56] Dat is minder dan een kwart van het aantal bijstandsuitkeringen. Daarmee ligt de gemeente niet op koers om het doel van 70% van het aantal bijstandsgerechtigden in 2022 te behalen en hen een tegenprestatie te laten verrichten of dat zij zich zodanig inzetten om in de toekomst een tegenprestatie te kunnen leveren.

4.2 Resultaten andere gemeenten

In deze paragraaf beschrijven we kort hoe de resultaten van de gemeente Almelo zich verhouden tot gemeenten uit dezelfde ordegrootte (50.000-100.000 inwoners). Ook vergelijken we de resultaten van Almelo voor wat betreft de bijstandscijfers met Hengelo en Enschede.

Uit een vergelijking tussen van het aantal personen met bijstandsuitkeringen valt op dat dit aantal in Almelo aanzienlijk hoger ligt in de gehele onderzoeksperiode (2015-2021). Zo waren er in Almelo in 2021 ongeveer 69 personen met een bijstandsuitkering per 1.000 inwoners; dit aantal ligt in gemeenten uit dezelfde ordegrootte op ongeveer 37 per 1.000 inwoners in 2021. Daarbij valt ook op dat Almelo relatief veel alleenstaanden heeft met een bijstandsuitkering; ongeveer 14% van de bijstandsuitkeringen wordt in Almelo verstrekt aan alleenstaanden, in gemeenten uit dezelfde ordegrootte is dat iets minder dan 9%.

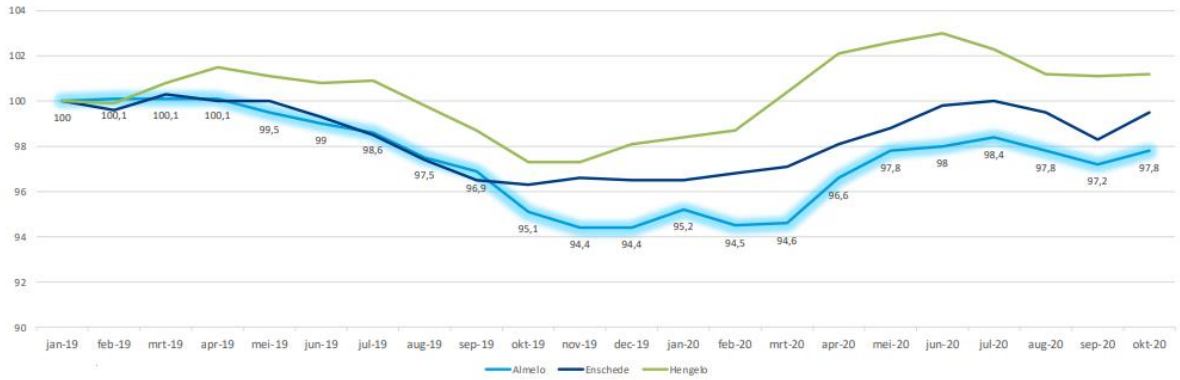
[54] Dit betreft cijfers van november 2022.
[55] Kennispunt Twente, Monitor Economie en Participatie Almelo, 2022. Verkregen op 5 oktober 2022, van: http://www.almelo-economieparticipatie.nl/
[56] Kennispunt Twente, Monitor Economie en Participatie Almelo, 2022. Verkregen op 5 oktober 2022, van: http://www.almelo-economieparticipatie.nl/

Een andere nuttige vergelijking is de ontwikkeling van de landelijke bijstandscijfers aan de hand van cijfers van Divosa.[57] Zie onderstaande tabel 3. Almelo volgt daarbij de landelijke ontwikkelingen, en scoort zelfs iets beter als het gaat om de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen.

	2019	2020	2021
Almelo	-5,0%	+1,4%	-4,8%
Landelijk	-4,3%	+3,4%	-2,4%

Tabel 3: Ontwikkeling aantal bijstandsuitkeringen in percentages.

Uit een vergelijking met Hengelo en Enschede blijkt dat Almelo meer bijstandsuitkeringen heeft per 1.000 inwoners dan Hengelo (53 per 1.000 inwoners), maar minder dan Enschede (71 per 1.000 inwoners). De werkloosheid in Hengelo ligt op 3,9%, in Enschede op 5,1% en in Almelo op 4,8%. Onderstaande figuur 5 geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het aantal mensen met een bijstandsuitkering aan de hand van de Participatiewet index in de periode januari 2019- oktober 2020.



Figuur 5: Ontwikkeling van uitkeringen aan de Participatiewet-index.

De figuur is op 1 december 2020 tijdens een politiek beraad door het college aan de gemeenteraad getoond.[58] De figuur laat zien dat Almelo het in deze periode over het algemeen (iets) beter doet dan Hengelo en Enschede voor wat betreft de ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen. Een indexcijfer boven de 100 betekent een groei van het aantal bijstandsuitkeringen, onder de 100 betekent krimp.

4.3 Resultaatgerichte aanpak

Het hoofddoel van het college voor de uitvoering van de Participatiewet is om zo weinig mogelijk bijstandsdossiers te hebben. Meerdere geïnterviewden geven ook aan dat het college voor de uitvoering van de Participatiewet een resultaatgerichte aanpak hanteert voor de uitvoering van de Participatiewet. Deze sturing op resultaat (het behalen van het kwantitatieve doel voor

[57] Divosa, In- uit- en herinstroom bijstand, 2022. Verkregen op 6 oktober 2022, van: https://www.divosa.nl/uit-en-herinstroom-bijstand-2016-2021

[58] Gemeente Almelo, College van burgemeester en wethouders, Presentatie politiek beraad: Uitvoering Participatiewet, 1 december 2020.

uitstroomcijfers en de andere kwantitatieve doelen) zorgt er volgens geïnterviewden voor dat de gemeente te weinig oog heeft voor het proces dat aan het behalen van dit resultaat voorafgaat. De indicatoren zijn daarnaast volledig cijfermatig. Er zijn ook indicatoren denkbaar die een meer kwalitatief karakter hebben, zoals de tevredenheid van cliënten met de uitvoering.

De resultaatgerichte aanpak betekent dat de werkcoaches zich met hun werkzaamheden focussen op het behalen van de door het college gestelde doelen. Het belangrijkste doel is om eind 2022 maximaal 2.250 bijstandsdossiers te realiseren. Werkcoaches worden als groep en individueel aangesproken op de resultaten. Voor de individuele aansturing vinden tweewekelijkse caseloadgesprekken plaats tussen de werkcoach en de coördinator. De werkcoaches streven ernaar om aan het eind van het jaar de gewenste uitstroom te realiseren en om op maximaal 2.250 dossiers uit te komen. Uit gesprekken zijn echter meerdere signalen gekomen dat de werkcoaches te maken hebben met een (te) hoge caseload en daarmee een hoge werkdruk, zoals ook beschreven in paragraaf 3.7. Daarom moeten werkcoaches keuzes maken in het begeleiden van de cliënten in hun caseload. De werkcoaches proberen ervoor te zorgen dat er zoveel mogelijk cliënten uitstromen en zo min mogelijk instromen. Door de druk om een hogere uitstroom te bereiken, zo beschrijven de gesproken betrokken, kiezen de werkcoaches er vaak voor om cliënten te begeleiden die naar hun inzicht relatief makkelijk te ‘activeren’ zijn. De geïnterviewden geven aan dat mensen die langdurig werkloos zijn, moeilijker te activeren zijn. Deze mensen creëren een routine, veelal met vrijwilligerswerk of andere dagbesteding, en zijn daar moeilijk uit te halen, zelfs wanneer de kans op werk zich voordoet, zoals in de huidige arbeidsmarkt.

4.4 Beleidscyclus

In de interviews is gesproken over het doorlopen van de beleidscyclus (Plan-Do-Check-Act). De vraag was in hoeverre de gemeente deze cyclus doorloopt als het gaat om het beleid en de uitvoering daarvan voor de Participatiewet. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het bij de gemeente ontbreekt aan het goed doorlopen van deze beleidscyclus.

Concreter: het college maakt plannen (Plan) en voert deze uit (Do), maar volgens de geïnterviewden ontbreekt het vervolgens vaak aan monitoring (Check) en bijstelling (Act). Daardoor is het volgens de geïnterviewden niet (goed) vast te stellen of het beleid voor de Participatiewet wel of niet effectief is (geweest). De raad heeft ook niet altijd volledig zicht op (interne, soms informele) evaluaties en monitoringdata die binnen de gemeente aanwezig zijn.

Een voorbeeld hiervan is dat het college besloot om de Participatiewet samen met de Wmo en de Jeugdwet middels de wijkgerichte aanpak uit te voeren. Er was op dat moment geen evaluatie geweest van de centrale aanpak van de Participatiewet. Toen er signalen kwamen dat de wijkgerichte aanpak niet goed functioneerde voor de Participatiewet heeft het college besloten om - middels een pilot - de uitvoering van de Participatiewet weer centraal uit te voeren. Daarbij heeft het college geen evaluatie gedaan van de wijkgerichte aanpak. Een ander voorbeeld van het gebrek aan monitoring, is het doelgroepenbeleid. In 2019-2022 besloot het college het doelgroepenbeleid aan te passen. Er was geen sprake van een evaluatie van het eerdere doelgroepenbeleid uit 2015-

2018. Daardoor is niet duidelijk in hoeverre de eerdere prioritering op doelgroepen het gewenste effect heeft gehad.

4.5 Analyse en bevindingen

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- Norm: de doelen en ambities worden binnen de gestelde termijnen behaald;
- Norm: de uitvoering is doeltreffend in de zin dat de gemeente de door de raad vastgestelde doelen realiseert;
- Norm: de resultaten van de uitvoering van de Participatiewet in Almelo zijn goed t.o.v. andere gemeenten.[59]

De analyse in de paragraaf leidt tot de bevindingen in het kader aan het einde van het hoofdstuk.

Voor de periode 2015-2018 heeft het college geen SMART-geformuleerde doelstellingen. De doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet in die periode is daarom niet vast te stellen.

De resultaten laten zien dat het college de door de raad vastgestelde doelen waarschijnlijk niet gaat bereiken eind 2022. De belangrijkste ambitie van het college lijkt te zijn om het aantal bijstandsdossiers terug te dringen. Het aantal bijstandsdossiers is ten opzichte van 2019 verminderd, maar nog steeds moet het college nog 116 bijstandsdossiers afhandelen in 2022 om het doel van 2.250 bijstandsdossiers te bereiken. Dit doel is tweemaal bijgesteld. Eerst heeft het college de doelstelling bijgesteld van 2.200 naar 2.500 bijstandsdossiers – het college zag dit doel als moeilijk haalbaar vanwege de invloed van corona en de voorspelde economische recessie. Later heeft het college het doel opnieuw bijgesteld naar 2.250 omdat de verwachte recessie niet plaatsvond. Het huidige aantal bijstandsdossiers (2.364 per november 2022) laat zien dat het college de door de raad vastgestelde doelen waarschijnlijk niet gaat bereiken, c.q. het college ligt niet op koers het doel van 2.250 bijstandsdossiers in 2022 te behalen. De gemeente bereikt de doelen niet, daardoor stellen we vast dat de uitvoering van de Participatiewet niet doeltreffend is.

De resultaten van de gemeente Almelo ten aanzien van de bijstandsontwikkeling volgen de landelijke ontwikkelingen. Dat wil zeggen: als de landelijke trend is dat het aantal bijstandsuitkeringen daalt (zoals in 2018 en 2019) of stijgt (zoals in 2020) is dat ook te zien in de bijstandsontwikkeling in Almelo. Dit is een ‘verzachtende omstandigheid’ bij het niet bereiken van de doelen. Tegelijk heeft de gemeente de doelen jaar op jaar bijgesteld. Er is dus nagedacht over de doelen en de haalbaarheid ervan. De gemeente lijkt te werken met een iets hogere dan haalbare ambitie, mogelijk omdat dit motiverend werkt in de uitvoering. Dat betekent echter wel dat de doelen niet behaald worden. Tenslotte: Almelo heeft een hoger aandeel bijstandsuitkeringen dan in

[59] Deze norm is later toegevoegd om de bijbehorende deelvraag te kunnen beantwoorden.

vergelijkbare gemeenten; in 2021 had ongeveer 6,9% van de inwoners van Almelo een bijstandsuitkering ten opzichte van 3,7% van de inwoners in steden uit dezelfde ordegrootte.[60]

Uit de gesprekken blijkt dat het college een resultaatgerichte aanpak hanteert bij de uitvoering van de Participatiewet. Ook zijn de indicatoren van de gemeente volledig kwantitatief. Deze resultaatgerichte aanpak heeft als risico dat de gemeente/het college geen of minder oog heeft voor de onderliggende processen. De werkcoaches hebben bovendien een hoge caseload. Gecombineerd met de resultaatgerichte aanpak, leidt dit ertoe dat de werkcoaches kiezen voor cliënten die snel uit de bijstand geholpen kunnen worden.

Ook komt uit de gesprekken naar voren dat de gemeente de beleidscyclus niet goed doorloopt. Er is bijvoorbeeld geen evaluatie geweest van de centrale aanpak van de Participatiewet, en de goede punten en verbeterpunten daarvan zijn daardoor niet op formele wijze bezien en gewogen voordat de wijkgerichte aanpak is ingevoerd. Monitoring van beleid vindt onvoldoende plaats. Het niet goed doorlopen van de beleidscyclus leidt er volgens de geïnterviewden toe dat monitoring ontbreekt en dat er onduidelijkheid is of het beleid doeltreffend is. Ook zorgt het niet goed doorlopen van de beleidscyclus ervoor dat beleidsstukken van de gemeente niet goed op elkaar aansluiten waardoor er sprake is van versnippering in het beleid voor de Participatiewet.

Bevindingen:

- Het college heeft in de periode 2015-2018 geen SMART-geformuleerde doelen opgesteld met bijbehorende gewenste effecten en prestaties. Daardoor is het voor die periode niet vast te stellen of de uitvoering van het beleid doeltreffend was. Voor de periode 2019-2022 zijn er wel SMART-geformuleerde doelen opgesteld.
- Het college ligt niet op koers om de door de raad vastgestelde doelen te behalen in eind 2022. Daarmee is de uitvoering van de Participatiewet voor de periode 2019-2022 niet doeltreffend.
- De ontwikkelingen van de bijstandsuitkeringen in Almelo volgen de landelijke trends. Wel heeft Almelo relatief meer mensen in de bijstand ten opzichte van steden van vergelijkbare ordegrootte. Ten opzichte van Hengelo en Enschede scoort Almelo gemiddeld als het gaat om de bijstandsontwikkeling.
- De gemeente hanteert een resultaatgerichte aanpak voor het beleid/en bijbehorende uitvoering van de Participatiewet en heeft minder aandacht voor het onderliggende proces. Dit, gecombineerd met de hoge caseload, leidt ertoe dat de werkcoaches kiezen voor cliënten die snel uit de bijstand geholpen kunnen worden.
- De gemeente doorloopt de beleidscyclus (Plan-Do-Check-Act) niet goed voor de uitvoering van de Participatiewet. Monitoring en bijsturing (Check-Act) vinden niet of onvoldoende plaats. Dit bemoeilijkt een doeltreffende uitvoering en leidt tot onder andere versnippering van beleid.

[60] Waarstaatjegemeente, Besluit Begroting en Verantwoording, 2021. Verkregen op 21 december 2022, van: Waarstaatjegemeente.nl

5. Doelmatigheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvraag:

- Verloopt de uitvoering van de Participatiewet doelmatig?

Doelmatigheid betekent dat de doelen van het beleid worden behaald tegen een zo beperkt mogelijke inzet van middelen. De norm die in dit onderzoek wordt gehanteerd is: 'De uitvoering is doelmatig in de zin dat de gemeente de door de raad vastgestelde financiële doelen realiseert'. We beschouwen in dit hoofdstuk welke middelen de gemeente Almelo heeft ingezet om de beschikbare middelen (meer) doelmatig te besteden om de doelen te behalen. Het hoofdstuk sluit af met een analyse met bijbehorende bevindingen.

5.1 Financiële middelen en tekorten

Gemeente Almelo kampt sinds 2015 met tekorten op de uitvoering van de Participatiewet. De totale gemeentelijke lasten bedragen in de begroting van 2022 €294 mln.[61] De uitvoering van Participatiewet is verdeeld over de posten inkomensregeling (ongeveer €51.7 mln.) begeleide participatie (ongeveer €12.5 mln.) en arbeidsparticipatie (ongeveer €5.5 mln.). Deze drie posten beslaan samen grofweg €70 mln. (23,7% van de totale begroting). Er is een baat op de post inkomensregeling begroot van ongeveer €40.2 mln.; op deze post bestaat er een tekort van ongeveer €11.5 mln. (3,9% van de totale begroting). Deze bedragen en tekorten zijn sinds 2014 qua ordegrootte niet uitzonderlijk voor wat betreft de uitvoering van de Participatiewet door gemeenten.

Uit de begroting noch uit andere stukken blijkt *hoe* de middelen worden ingezet en hoeveel kosten er samenhangen met de diverse uitvoeringsinstrumenten. Begrotingen en jaarstukken worden door de raad goedgekeurd, hetgeen betekent dat de begroting, inclusief het aanvullen van tekorten, wordt goedgekeurd. De raad stelt daarmee een budget vast waarmee het college de doelen moet bereiken.

De gemeente Almelo heeft jaarlijks te maken met hogere uitgaven aan de uitvoering van de Participatiewet, dan dat de gemeente ontvangt aan rijksmiddelen. De rijksmiddelen zijn verdeeld in gelden bedoeld voor de bijstandsuitkeringen, en gelden bedoeld voor participatie (dit is begeleiding naar werk). Het tekort in Almelo heeft te maken met het feit dat de Participatiewet een openeinderegeling is. Dat betekent dat de gemeente aan de lat staat voor de betaling van de bijstandsuitkeringen, ongeacht hoeveel aanvragen er hiervoor binnenkomen.

Tegelijk heeft de gemeente maar (zeer) beperkt invloed op de instroom. Het tekort op de uitvoering van de Participatiewet ontstaat doordat er meer uitkeringen zijn, dan het Rijk in haar landelijke verdeelmodel verwacht van gemeente Almelo. De gemeente Almelo ontvangt daardoor minder middelen dan nodig zijn voor de uitkeringen.[62] De financiële middelen die bedoeld zijn voor de participatie van inwoners, zet het college om die reden deels in om uitkeringen te betalen. Dit kan

[61] Gemeente Almelo, Programmabegroting 2022, 1 november 2021.
[62] Er vindt op dit moment een analyse plaats van het landelijk verdeelmodel, waarin wordt bezien of dit model voor een correcte toewijzing van middelen zorgt voor alle gemeenten, en zo nee, waar dat door komt. Of dit ook tot een herijking van het model zal leiden die voor Almelo bijdraagt aan de toegekende middelen, is niet bekend.

omdat de bedragen die de rijksoverheid uitkeert niet geoormerkt zijn. Het Rijk wil daarmee bewerkstelligen dat gemeenten efficiënt omgaan met hun geld. Als er sprake is van een overschot kan een gemeente deze middelen vrij besteden in de begroting.

In 2017 en 2019 heeft de gemeente aanspraak gemaakt op een vangnetuitkering, bedoeld voor gemeenten die met tekorten van een zekere omvang kampen. De vangnetuitkering kan worden aangevraagd als het tekort van een gemeente groter is dan 7,5% van de totale door de overheid uitgekeerde middelen en als de raad heeft ingestemd met bezuinigingsmaatregelen. Van het tekort boven deze 7,5% keert het Rijk 50% uit en dit levert de gemeente extra middelen op om de doelen van de Participatiewet te bereiken. In 2019 was het totale tekort op de uitvoering van de Participatiewet ruim € 3.1 mln., en de vangnetuitkering bedroeg € 219.000,-.

5.2 Doelmatigheid in de uitvoering

Beleid rond financiële tekorten
De gemeente Almelo heeft te maken met tekorten die ontstaan doordat de rijksmiddelen niet voldoen voor de door de gemeente te verstrekken bijstandsuitkeringen. Het is waardevol om na te gaan hoe de gemeente Almelo hierin handelde, en om te bezien of de gemeente geprobeerd heeft de gelden doelmatig(er) te besteden in de loop der jaren.

Het college heeft bij de overheveling van de Participatiewet naar de gemeenten voorzien dat de opbrengsten uit het landelijke verdeelmodel tekort zouden schieten ten opzichte van de kosten van de Participatiewet. De arbeidsmarkt was op dat moment ruim; er waren meer werkzoekenden dan vacatures. Het college wilde daarom zo efficiënt mogelijk omgaan met de beschikbare middelen – het college voorzag dat niet alle werkzoekenden een baan zouden kunnen vinden. Het college heeft daarom doelgroepenbeleid ontwikkeld, waar de gemeenteraad mee heeft ingestemd. De beschikbare middelen werden daardoor in de periode van 2015 tot en met 2018 ingezet op groepen die snel naar een baan geholpen konden worden en jongeren tot en met 30 jaar en mensen met kinderen tot 12 jaar waarvan de raad het onwenselijk vond dat zij langdurig werkloos zouden zijn.

Analyse van en overleg over beschikbare financiële middelen
De gemeente gaf onderstaand inzicht in de financiële kosten van de Participatiewet (zie tabel 4, 5 en 6).[63] De tabellen bieden nader inzicht in de baten en lasten gerelateerd aan de verschillende aspecten van de uitvoering van de Participatiewet en de lasten gerelateerd aan diverse instrumenten onder het minimabeleid.

[63] Bron: gemeente Almelo, technisch wederhoor, 11 december 2022.

Lasten			
Taakveld	**Subtaakveld**		**Geboekt**
	C16310 bijstandsuitkering	€	40.719.400
	C16312 minimabeleid	€	4.040.011
	C16313 adviseren en belangenbehartiging	€	262.076
	C16314 opsporen en handhaven	€	449.815
	C16315 belastingen kwijtschelding	€	1.521.500
	C16394 niet beinvloedbaar	€	7.744.583
B163 inkomensregelingen		**€**	**54.737.385**
	C16412 sociale werkvoorziening	€	13.002.982
	C16494 niet beinvloedbaar	€	805.617
B164 begeleide participatie		**€**	**13.808.599**
	C16511 arbeidsparticipatie	€	1.981.921
	C16594 niet beinvloedbaar	€	2.521.718
B165 arbeidsparticipatie		**€**	**4.503.639**
Totaal		**€**	**73.049.623**

Tabel 4: Financieel overzicht van de lasten op taakvelden inkomstenregeling, begeleide participatie en arbeidsparticipatie 2021

Lasten minimabeleid			
C16312 minimabeleid	163121 bijzondere bijstandsuitkering	€	2.380.786
	163122 minimabeleid subsidies	€	-72.002
	163123 kinderopvang	€	189.674
	163124 collectieve ziektekostenverzekering	€	686.402
	163125 inkomenstoeslag	€	113.325
	163126 armoedebestijding kinderen	€	459.389
	163127 almelo doet mee	€	248.372
	163128 was- en strijkservice	€	34.065
Totaal		**€**	**4.040.011**

Tabel 5: Financieel overzicht van de lasten op subtaakveld minimabeleid 2021

Baten			
Taakveld	**Subtaakveld**		**Geboekt**
	C16310 bijstandsuitkering	€	-43.041.619
	C16312 minimabeleid	€	-378.273
	C16313 adviseren en belangenbehartiging	€	-1.714
	C16394 niet beinvloedbaar	€	-4.143.130
B163 inkomensregelingen		**€**	**-47.564.736**
	C16412 sociale werkvoorziening	€	-504.365
	C16494 niet beinvloedbaar	€	-22.412
B164 begeleide participatie		**€**	**-526.777**
	C16511 arbeidsparticipatie	€	-80.088
	C16594 niet beinvloedbaar	€	-170.331
B165 arbeidsparticipatie		**€**	**-250.420**
Totaal		**€**	**-48.341.932**

Tabel 6: Financieel overzicht van de baten op taakvelden inkomstenregeling, begeleide participatie en arbeidsparticipatie 2021

Uit tabel 4 is op te maken dat de gemeente ongeveer €40.7 mln. aan bijstandsuitkeringen besteedde in 2021. Er gaat ongeveer €13 mln. naar de sociale werkvoorziening. Er zijn diverse posten 'niet beïnvloedbaar' opgenomen. Dit zijn posten waar de gemeente geen invloed op kan uitoefenen. De post 'minimabeleid' is verder uitgesplitst in tabel 5 om bij wijze van voorbeeld te tonen wat er onder deze begrotingspost valt. Het minimabeleid bedraagt ruim €4 mln. en de grootste post hieronder is de bijzondere bijstandsuitkering van een kleine €2.4 mln. Ook gaat er ongeveer €459.000,- naar armoedebestrijding voor kinderen. Tabel 6 laat de baten zien. Hierin valt op dat er voor de bijstandsuitkering ongeveer €43 mln. wordt bijgeboekt en dit is de grootste post in de batentabel van 2021. De totale baten in het hier getoonde overzicht zijn grofweg ongeveer €25 mln. lager dan de lasten.

Contact tussen de afdeling financiën en de afdelingen voor beleid en uitvoering van de Participatiewet bestaat bij andere gemeenten uit bijvoorbeeld regelmatig overleg over de beschikbare middelen, de kosten van instrumenten en maatregelen, bezuinigingsmogelijkheden en -opgaven, en ideeën voor beleid en uitvoering en de daarbij behorende kosten en resultaten. Het gaat hierbij om meer dan alleen overleg over incidentele (of structurele) bezuinigingsopgaven. Dergelijk overleg vindt echter niet plaats in Almelo, beschrijven geïnterviewden van beide afdelingen. Zij geven aan dat er van dergelijk regelmatig structureel overleg over beschikbare middelen tussen de beleidsafdeling, de uitvoering en de financiële afdeling geen sprake is.

5.3 Analyse en bevindingen

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande norm uit het normenkader:

- Norm: de uitvoering is doelmatig in de zin dat de gemeente de door de raad vastgestelde doelen met de beschikbaar gestelde financiële middelen realiseert.

De analyse in de paragraaf leidt tot de bevindingen in het kader aan het einde van het hoofdstuk.

Zoals benoemd in hoofdstuk 4, realiseert het college de door de raad vastgestelde doelen niet. Het is bekend dat de financiële middelen in Almelo beperkt zijn. Het is in dit onderzoek niet duidelijk geworden uit de beschikbare stukken of, en zo ja welke, financiële kaders er jaarlijks bij het vaststellen van de begroting door de raad zijn gesteld. De raad keurt de begrotingen jaarlijks goed. Het college heeft een beperkt budget waarmee hij wordt geacht de doelen (benoemd in paragraaf 4.1) te bereiken. Het college ligt niet op koers om deze doelen te behalen. Dit betekent echter niet dat het college het budget ondoelmatig besteedt. Immers, ondanks het beperkte budget is het college er wel in geslaagd om het aantal bijstandsdossiers terug te brengen van 2.736 in januari 2019 naar 2.364 dossiers in november 2022. Het is niet duidelijk hoe het college dit bereikt heeft, maar de voor dit onderzoek verschafte inzichten in de vorm van de uitgesplitste baten en lasten van 2021 werpen hierop enig licht. De overzichten tonen dat de grootste uitgaven in de gemeente Almelo onder de Participatiewet niet door beleid beïnvloedbaar zijn. Het gaat om posten zoals de bijstandsuitkering en de diverse posten 'niet beïnvloedbaar'. De posten onder het minimabeleid laten zien hoe het college de wettelijke instrumenten inzet waarmee de gemeente minima ondersteunt. De in tabellen 4, 5 en 6 weergegeven informatie is in de onderzochte periode niet met de raad gedeeld via de jaarlijkse P&C-cyclus.

Het doelgroepenbeleid (dat tussen 2015 en 2018 van kracht was) om mensen te ondersteunen die snel aan het werk geholpen konden worden, is een signaal van een doelmatige uitvoering van de Participatiewet. Immers op deze wijze kon het college met relatief beperkte middelen zoveel mogelijk mensen naar werk begeleiden. Vanaf 2019 is het doelgroepenbeleid gestopt. Er is daarna niet meer op deze wijze geprobeerd om de schaarse middelen efficiënt in te zetten op bepaalde cliëntgroepen.

Binnen de gemeente Almelo ontbrak tot en met 2022 inzicht in, en overleg over, de financiële huishouding van de Participatiewet. De betrokken afdelingen (beleid, uitvoering en de financiële afdeling) richten zich op hun respectievelijke taken. Er bestaan geen regelmatig terugkerende analyses en overzichten met een systematisch overzicht van de (instrumenten) van de Participatiewet, de uitgaven en eventueel de bezuinigingen erop. Er is geen sprake van regelmatig overleg tussen de afdelingen over de financiën van de Participatiewet. Een gevolg is dat het voor de beleids- en uitvoeringsafdelingen onduidelijk is welke instrumenten veel middelen kosten en welke instrumenten relatief goedkoop zijn. Daardoor is het moeilijk om in te zetten op een meer doelmatige uitvoering van de Participatiewet.

Bevindingen:

- Het college realiseert de door de raad vastgestelde doelen niet binnen de door de raad vastgestelde financiële kaders. Dit blijkt uit het feit dat de beleidsdoelen niet bereikt worden (zie hoofdstuk 4). Voor dit rapport heeft de gemeente aanvullend inzicht gegeven in de financiën van de Participatiewet over één jaar. Voor het beoordelen van doelmatige besteding van middelen is een vergelijking nodig tussen verschillende jaren, met uitgaven en bijbehorende resultaten. Het is in dit onderzoek niet gelukt deze vergelijking te maken, daarom is niet beoordeeld of de middelen doelmatig worden besteed.
- Met het eerdere doelgroepenbeleid zette het college in op het efficiënt besteden van beperkte middelen voor de uitvoering van de Participatiewet, maar na 2018 is dit beleid gestopt.
- Het college heeft geen inzicht in de kosten gerelateerd aan maatregelen en instrumenten in beleid en inzicht in relatieve baten van maatregelen en instrumenten ontbreekt.

6. Informatievoorziening gemeenteraad

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende onderzoeksvragen:

- Krijgt de raad met de informatievoorziening van het college voldoende zicht op het bereiken van gewenste effecten en gestelde doelen?
- Stemt het beeld dat naar voren komt uit de uitvoeringsrapportages overeen met de beelden die bestaan over de uitvoering en de effecten in de praktijk? Zo nee, op welke aspecten is dat het geval en wat is de oorzaak van deze verschillen in perceptie?

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatievoorziening van het college naar de raad. We bespreken achtereenvolgens de P&C-cyclus, de informatievoorziening over beleid, uitvoering en resultaten en de behoefte van de gemeenteraad aan informatie. Ten slotte volgt een analyse van deze feitelijke informatie aan de hand van de normen uit het normenkader waaruit onze bevindingen volgen.

6.1 Planning en Control-cyclus

De P&C-cyclus is een jaarlijkse cyclus die inzicht geeft in de financiële stand van zaken en ontwikkelingen van de gemeente. Een deel van de P&C-cyclus is wettelijk voorgeschreven; er moet een begroting zijn en een jaarrekening. Het Almelose college levert jaarlijks een programmabegroting.[64] Ook publiceert het college jaarlijks een jaarverantwoording waarvan de jaarrekening onderdeel is.[65] Het college publiceert daarnaast een perspectiefnota, voorjaars-, najaars- en een slotrapportage.[66] [67] [68] [69] De voor- en najaarsrapportages en de slotrapportage laten tussentijdse veranderingen zien in de financiële situatie en begroting en geven daar toelichting op. De perspectiefnota combineert een terugblik op beleidsinspanningen met een vooruitblik op beleidsplannen voor het aankomende jaar. De perspectiefnota is daarmee zowel een inhoudelijk als financieel document. Het college publiceert de documenten in de P&C-cyclus digitaal.

De informatie uit de bovenstaande stukken is op te delen in een inhoudelijk en financieel deel. Het **inhoudelijke** deel betreft (in de begroting en de jaarrekening) een programmaverantwoording / programmaplan. Daarin staan de doelen van het college samen met de bijbehorende indicatoren en de voortgang daarop. Ook beschrijft het college aanpassingen in de beleidsplannen en uitvoering ten opzichte van eerdere plannen. Tenslotte geeft het college structureel inzicht in de voortgang op het uitvoeren en afdoen van moties. Het college deelt in de regel in de nota's (voor- en najaarsrapportage) en de slotrapportage geen nieuwe inhoudelijke informatie met de gemeenteraad. De perspectiefnota is uitdrukkelijk bedoeld om strategische doelen te bespreken met de gemeenteraad en deze waar nodig bij te stellen.

Het **financiële** deel van de P&C-stukken is deels wettelijk voorgeschreven.[70] Het betreft een basisbegroting, met een terugblik naar het afgelopen jaar, het huidige jaar en een vooruitblik op het komende jaar en mutaties ten opzichte van eerdere financiële overzichten. Ook stelt het college een

[64] Gemeente Almelo, Programmabegroting 2022, 01 november 2021.
[65] Gemeente Almelo, Jaarverantwoording 2021, 28 juni 2022.
[66] Gemeente Almelo, Perspectiefnota 2021, 29 juni 2021.
[67] Gemeente Almelo, Voorjaarsrapportage 2021, 22 juni 2021.
[68] Gemeente Almelo, Najaarsrapportage 2021, 15 oktober 2021.
[69] Gemeente Almelo, Slotrapportage 2021, 30 januari 2022.
[70] De P&C-producten moeten voldoen aan de wettelijke vereisten (Gemeentewet en Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)).

overzicht op van de balans en de baten en lasten van de gemeente Almelo. In de niet-verplichte nota's gaat het college met name in op mutaties ten opzichte van de jaarplanning. De begroting volgt de wettelijke eisen. Over de Participatiewet is in de tabel op pagina 87 van de programmabegroting van 2022 het volgende te vinden, zie figuur 6.

Financieel terugkijken

Taakveld	Lasten Werkelijk 2020	Baten Werkelijk 2020	Lasten Begroting 2021	Baten Begroting 2021	Lasten Begroting 2022	Baten Begroting 2022	Saldo Begroting 2022
6 Sociaal domein							
6.1 Samenkracht en burgerparticipatie	8.375	-48	6.932	-39	6.733	-39	6.693
6.2 Wijkteams	4.082	-	4.524	-	4.975	-	4.975
6.3 Inkomensregelingen	63.652	-51.060	59.493	-46.452	51.715	-40.194	11.521
6.4 Begeleide participatie	14.267	-	12.804	-	12.473	-	12.473
6.5 Arbeidsparticipatie	5.515	-181	4.413	-	5.478	-	5.478
6.6 Maatwerkvoorziening (WMO)	3.226	-12	2.841	-	3.422	-	3.422
6.71 Maatwerkdienstverlening 18+	23.937	-648	21.914	-949	23.002	-900	22.102
6.72 Maatwerkdienstverlening 18-	26.518	14	24.456	-	24.429	-	24.429
6.81 Ge-escaleerde zorg 18+	19.714	-750	17.039	-690	17.289	-690	16.599
6.82 Ge-escaleerde zorg 18-	9.808	-	10.009	-12	10.262	-12	10.251
6 Sociaal domein	**179.094**	**-52.685**	**164.424**	**-48.141**	**159.778**	**-41.835**	**117.944**

Bedragen x 1.000 euro

Figuur 6. Tabel uit programmabegroting 2022 Almelo, kleurbewerking Unravelling

Het college toont de drie taakvelden van de Participatiewet (inkomensregeling, begeleide participatie en arbeidsparticipatie) in de programmabegroting, en splitst deze niet verder uit. De toelichting in de programmabegroting van 2022 bestaat onder meer uit een toelichting van mutaties voor het jaar 2021 ten opzichte van de begroting, maar het college geeft geen nadere toelichting van de onderliggende financiële grootheden en keuzes die liggen achter deze drie overkoepelende taakvelden. Wel zijn er momenten geweest dat de raad geïnformeerd is over onderdelen van deze financiële informatie. Dit betreft stukken waarin bezuinigingen worden besproken. Voorbeelden zijn de Brief maatregelenplan 2019 kostenbesparing zorg, participatie en minima en het Maatregelenplan Sociaal Domein uit 2019.[71] [72] Deze stukken maakten overigens geen deel uit van de P&C-cyclus.

6.2 Informatievoorziening beleid, uitvoering en resultaten

Een gemeenteraad heeft behoefte aan informatie over het beleid, de uitvoering en de behaalde resultaten. Hieronder bespreken we per onderdeel hoe het college de raad heeft geïnformeerd.

Beleid

Het beleid in Almelo voor de Participatiewet was tot 2022 gevat in een beleidskader uit 2014 (Samen Mee(r) Doen) en een reeks verordeningen. Uit raadsvragen in 2019 en 2021 blijkt dat er tenminste

[71] Gemeente Almelo, Brief maatregelenplan 2019 kostenbesparing zorg, participatie en minima, 8 januari 2019.
[72] Gemeente Almelo, Maatregelenplan Sociaal Domein, 1 januari 2019.

eenmaal een beleidsregel werd ingevoerd waarbij een deel van de raad naar eigen inzicht onvoldoende geïnformeerd is en in de gelegenheid is gesteld om kaders te stellen en te controleren (zie paragraaf 6.3). De bijstelling van deze beleidsregel was naar het oordeel van het college een uitvoeringsbesluit.

Besluiten over de uitvoering liggen bij het college. Over beleid moet de raad zijn informerende, kaderstellende en controlerende functie kunnen uitoefenen.

Het college informeert de gemeenteraad ook door middel van informatiesessies in politieke beraden. Een voorbeeld is de presentatie in het politiek beraad van 1 december 2019.[73] In zowel de reguliere vergaderingen als de informatiesessies biedt het college de raad inzicht in het voorgestelde beleid en de verordeningen. Ook maakt het college gebruik van raadsbrieven, zoals een toelichting op de Perspectiefnota 2016 over koersbepaling beschut werken en de participatiewet.[74] Een tweede voorbeeld is een toelichting van het college in een politiek beraad in 2016 over de vangnetuitkering.[75]

Uitvoering

Het college heeft de taak er zorg voor te dragen dat de raad voldoende begrip en inzicht heeft op de uitvoering. De raad heeft dit inzicht nodig om zijn taken uit te voeren.

De uitvoering van de Participatiewet betreft het geheel van de organisatiestructuur, personele planning, werklocatie, instrumenten, werkwijzen, pilots en de werkcultuur binnen de organisatie.

Het college beschrijft maatregelen en instrumenten bij het beleid in de uitvoeringsregeling Participatiewet 2019-2022. Het college informeert de raad over de uitvoering van de Participatiewet daarnaast middels de hierboven beschreven politieke beraden. Naast politieke beraden maakt het college gebruik van brieven aan de gemeenteraad om hen van informatie te voorzien over de uitvoering van de Participatiewet. Een voorbeeld hiervan is (een brief over) het maatregelenplan uit 2019 over de kostenbesparingen in het gehele sociale domein teneinde tekorten op te vangen.[76] [77] Ook is er enige informatie beschikbaar in het ingevulde aanvraagformulier van de vangnetregeling.[78] In een ingevuld aanvraagformulier uit 2019 staat bijvoorbeeld beschreven welke maatregelen het college neemt voor de uitstroombevordering en instroombeperking. De raad krijgt deze aanvraagformulieren ter informatie van het college toegezonden. Ook moet de raad instemmen met de bijbehorende bezuinigingsmaatregelen.

Uitkomsten

De raad heeft inzicht in de uitkomsten nodig zodat hij weet hoe effectief de uitvoering is. Dit biedt de benodigde kennis om te sturen.

Het college heeft in 2019 indicatoren opgesteld (zie paragraaf 2.3), welke een concrete uitwerking zijn van de strategische doelen voor de uitvoering van de Participatiewet. De Monitor Economie en Participatie geeft maandelijks inzicht in de voortgang op deze

[73] Gemeente Almelo, presentatie politiek beraad, 10 december 2019
[74] Gemeente Almelo, raadsbrief 2016 over koersbepaling beschut werken en participatiewet, 8 juni 2016.
[75] Gemeente Almelo, presentatie politiek beraad, 15 november 2016.
[76] Gemeente Almelo, Brief maatregelenplan 2019 kostenbesparing zorg, participatie en minima, 8 januari 2019
[77] Gemeente Almelo, Maatregelenplan 2019-2022 kostenbesparing zorg, participatie en minima, 18 december 2018 en Gemeente Almelo, Analyse en maatregelen college - Pw-budget 2016, 24 oktober 2016
[78] Gemeente Almelo, Vangnetregeling Participatiewet 2019 - Bijlage - Ingevuld aanvraagformulier vangnetuitkering 2019, 1 januari 20190

indicatoren.[79] Een voorbeeld is dat de monitor de ontwikkeling van de bijstandscijfers beschrijft ten opzichte van het ijkpunt in 2019. Sommige indicatoren bestaan uit aantallen, andere indicatoren zijn relatief (zoals het aandeel vrijwilligers dat zich in de gemeente inzet). Het is niet altijd duidelijk wat deze indicatoren betekenen. Zo beschrijft de monitor dat in juli 2022 103% meer vrijwilligers in de bijstand zijn dan in januari 2019. Het is niet duidelijk of het hier gaat om bijvoorbeeld een meting van het aantal vrijwilligers werkzaam bij verenigingen en elders, een meting onder bestaande uitkeringsgerechtigden, of nog een andere bron. Noch is duidelijk waardoor het aandeel vrijwilligers is toegenomen. Van de zeven indicatoren hebben er vier betrekking op de doelen voor de Participatiewet. Van deze vier indicatoren is van één indicator duidelijk wat ermee bedoeld wordt omdat dit uit de informatie op de sheet blijkt.[80] Van de andere drie indicatoren is niet duidelijk waaraan het percentage gerelateerd wordt[81] of wat het nulpunt is.[82]

Verband tussen financiën, beleid, uitvoering en uitkomsten
In paragraaf 4.4 van dit rapport is beschreven dat de gemeente de PDCA-cyclus niet gebruikt om de beleidscyclus te vormen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat het bij de gemeente(raad) ontbreekt aan het goed doorlopen van deze beleidscyclus, want het ontbreekt vaak aan monitoring (Check) en bijstelling (Act). Dergelijke (monitorings-)informatie gaat daarom ook niet naar de raad.

In dit onderzoek werd duidelijk dat er wel enige evaluatie van beleid heeft plaatsgevonden, maar dat dit niet geformaliseerd is in evaluatief onderzoek noch gedeeld is met de raad. Concreet wil dit zeggen dat - wanneer de gemeente beziet op welke wijze de uitvoering van het beleid tot de behaalde resultaten leidt met de daarbij behorende leerervaringen en verbeterpunten - dit intern binnen de organisatie (in de vorm van gesprekken) gebeurt. Dit gebeurt niet via een gedocumenteerd en herleidbaar monitorings- en evaluatieproces dat gedeeld kan worden met de raad.

6.3 Behoefte aan informatie door de raad

De gemeenteraad van Almelo stelt met enige regelmaat vragen aan het college die betrekking hebben op (een aspect van) de Participatiewet. Vragen gaan over bijzondere bijstand, Soweco, de begeleiding van kwetsbare jongeren naar werk, discriminatie van de bijstandscontrole; de vragen zijn breed georiënteerd. Het college beantwoordt de vragen in de regel compleet, maar niet altijd. Dit betreft vragen waarin de raad het college verzoekt om inzicht te geven in de situatie van afzonderlijke personen in de bijstand. Een voorbeeld is een raadsvraag over mensen met een arbeidsbeperking: "O*p welke wijze worden deze kandidaten geholpen in het traject en wat is de gemiddelde tijdsduur?"*[83] Deze vraag werd gesteld door een raadsfractie in oktober 2018. Het antwoord van het college geeft een spreiding ("soms binnen een dag, soms duurt het een paar jaar") maar geen gemiddelde. De vragen laten zien dat de raad informatie wenst zoals:

1. de gemiddelde tijdsduur van trajecten;[84]
2. de kosten van de uitvoering van bepaalde maatregelen;[85]

[79] Gemeente Almelo, Monitor Economie Participatie Almelo, 1 juni 2022.
[80] Mensen in de bijstand.
[81] Bijstandsontwikkeling, mensen terug naar de bijstand.
[82] Aandeel vrijwilligers.
[83] Gemeente Almelo, PVA ANTWOORD B.2 UIT (84499) Schriftelijke vragen over de Participatiewet, 23 oktober 2018.
[84] Gemeente Almelo PVA ANTWOORD B.2 UIT (84499) Schriftelijke vragen over de Participatiewet, 23 oktober 2018.
[85] Gemeente Almelo VVD_beantwoording vragen werkgelegenheid en participatie_86185_1, 7 februari 2019.

3. de duur van het contract van mensen met een participatieplaats;[86]
4. of het gebruikelijk is om mensen jarenlang in de 'wacht' te zetten zonder contact;[87]
5. de aantallen uitstromers naar werk;[88]
6. wat de verwachte kostenbesparingen en opbrengsten zijn van het zelf ter hand nemen van de uitvoering van de WSW;[89]
7. informatievoorziening rond en evaluatie van de Pilot bemiddeling kandidaten arbeidsactivering;[90]
8. waarom beleid niet langs de raad komt, en[91]
9. waarom de doelen niet behaald worden.[92]

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de verschillende fracties uit de gemeenteraad concrete vragen hebben over de uitvoering, de resultaten, de kosten en het beleid. Het college heeft bovenstaande vragen voor het merendeel beantwoord maar niet allemaal (vraag 1 en 3). Uit de vragen blijkt dat de raad minder inzicht heeft dan hij wenst in het bestaande beleid; vraag 4 gaat bijvoorbeeld over beleid dat de raad in het verleden zelf heeft goedgekeurd. Ook blijkt dat de raad zich niet altijd voldoende meegenomen voelt in de beleidsvorming (zie vraag 7 en 8) en dat de raad vindt dat hij te weinig inzicht heeft in de wijze van uitvoering van de Participatiewet en de resultaten van deze uitvoering (overige vragen).

Gesprek met de raad
In het gesprek met raadsleden hebben we gesproken met vijf raadsleden. De signalen uit dit gesprek moeten als indicatief worden beschouwd en kunnen niet worden gezien als representatief voor de gehele gemeenteraad. Om die reden is het gesprek hier slechts kort samengevat.

De gesproken raadsleden hadden het gevoel dat zij te weinig inzicht hebben in alle aspecten van beleid, uitvoering en resultaten ten aanzien van de Participatiewet, om met die informatie hun kaderstellende en controlerende rollen te kunnen uitvoeren. De gesproken selectie van de raad krijgt niet de informatie van het college die zij zouden wensen. De gesproken raadsleden hebben opgemerkt dat verzoeken en zelfs moties hiertoe niet het gewenste inzicht opleveren.

6.4 Analyse en bevindingen

In deze paragraaf volgt de analyse van bovenstaande informatie aan de hand van onderstaande normen uit het normenkader:

- Norm: in de informatievoorziening van het college aan de raad wordt duidelijk in hoeverre de gemeente de gewenste effecten en doelen heeft bereikt;
- Norm: de resultaten zoals vermeld in de uitvoeringsrapportages komen overeen met de praktijk.

[86] Gemeente Almelo, PvdA_beantwoording vragen reintegratie en participatie_Scan_D897_10-00_31-10-2018, 30 september 2018.
[87] Gemeente Almelo, PVA_ANTWOORD B1.1 UIT (85939) Schriftelijke vragen over de Participatiewet, 21 januari 2019.
[88] Gemeente Almelo, VVD_beantwoording vragen werkgelegenheid en participatie_89513_1, 6 september 2019.
[89] Gemeente Almelo, D66_ANTWOORD C4.4.1 UIT (88934) Vragen D66-fractie rondom vragen onderzoek toekomst Soweco, 17 juli 2019.
[90] Gemeente Almelo, PvdA_ANTWOORD B1.6 UIT (87094) Vragen inzake arbeidsparticipatie activering en Soweco, 26 maart 2019.
[91] Gemeente Almelo, PvdA_ANTWOORD_C.12 UIT (97265) Schriftelijke vragen beleidsregel Terugvordering bijstand uitkering 2021, 25 februari 2021.
[92] Gemeente Almelo, PvdA_ANTWOORD_C.5 UIT (100465) Beantwoording schriftelijke vragen PvdA over Wbmgp-bijstand-volkshuisvesting, 3 oktober 2021.

De analyse in de paragraaf leidt tot de bevindingen in het kader aan het einde van het hoofdstuk. Deze paragraaf begint echter met een beschouwing van de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze wet beschrijft de rollen en taken van raad en college.

Wet dualisering gemeentebestuur

Ten behoeve van dit onderzoek zijn op voorhand normen gedefinieerd voor goede informatievoorziening aan de raad zonder indicatoren voor het behalen of niet behalen van deze norm. Dit had te maken met de beoogde scope van het onderzoek (verkennend). Gedurende het onderzoek bleek dat er verschillende visies bestaan op de mate waarin en de manier waarop de raad dient te worden geïnformeerd. Zodoende beschouwen we hier de Wet dualisering gemeentebestuur omdat deze richting biedt.

De raad moet geïnformeerd worden op een wijze die hem in staat stelt om haar controlerende en kaderstellende rol uit te oefenen.[93] De Wet dualisering gemeentebestuur heeft de rollen en taken van het college en de raad voor een deel veranderd ten opzichte van de tijd daarvoor, en daarop is destijds een nadere toelichting gegeven in de memorie van toelichting. De memorie van toelichting van de Wet dualisering gemeentebestuur beschrijft: *"Van essentieel belang is ook dat het college een actieve informatieplicht ten opzichte van de raad heeft. Het college moet uit zichzelf, dus zonder dat de raad daarom verzoekt, alle inlichtingen aan de raad geven die deze nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. Het college kan niet zonder meer afwachten of de raad bepaalde informatie zal vragen of niet."* [94]

Er wordt in de wettekst geen nadere invulling van gegeven hoe deze informatievoorziening dient te worden ingevuld. In dit stuk staat verder: *"Bij de begrotingsbehandeling werd tot op heden vaak over details gediscussieerd. In de toekomst zou de raad meer op hoofdlijnen kunnen sturen en de gedetailleerde invulling van de verschillende begrotingsposten aan het college overlaten. Doordat de begroting meer beleidsmatig van opzet wordt (programbegroting) betreft dit ook een effectief sturingsinstrument.".*[95] Het doel van de dualisering van het gemeentebestuur wordt beschreven als zijnde ten behoeve van de versterking van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende functie van de raad. Tegelijkertijd beschrijft de memorie dat het gesprek niet op te hoog detailniveau moet worden gevoerd. De vraag die voortkomt uit deze teksten is wat precies wordt bedoeld met 'hoofdlijnen' en 'gedetailleerde invulling'; in de wet zijn deze termen niet gedefinieerd. Dit betekent dat het college en de raad in Almelo gezamenlijk een werkwijze moeten vinden waarin deze termen naar tevredenheid invulling krijgen. Uit de in dit hoofdstuk gepresenteerde informatie blijkt dat er signalen zijn dat dit op dit moment niet het geval is. De raad moet zich voldoende geïnformeerd voelen om zijn taken te kunnen uitoefenen. Raad en college moeten gezamenlijk een invulling vinden van wat 'voldoende' betekent in het licht van het doel van de dualisering en de gebruikte termen 'hoofdlijnen' versus 'gedetailleerde invulling'. De consequenties van dit gesprek tussen raad en college moeten in de praktijk werkbaar zijn voor beide partijen.

[93] Ministerie BVK, Aanpassing van bijzondere wetten aan de Wet dualisering gemeentebestuur (Wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden). Verkregen op 5 januari 2023, van: parlementairemonitor.nl, originele publicatiedatum 12 maart 2009.
[94] Onder 'Uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college, informerende functie.
[95] Onder 'Uitoefening van bestuursbevoegdheden door het college, kaderstellende functie.

Financiën
De gemeente Almelo levert jaarlijks een programmabegroting.[96] Ook publiceert het college jaarlijks een jaarverantwoording[97], waarvan de jaarrekening onderdeel is. Daarmee voldoet de gemeente aan de wettelijke vereisten.

De financiële informatie over het Participatiebeleid is tot op heden weergegeven in de bedragen die behoren bij de drie taakvelden. Deze stukken bespreken de bezuinigingen op onderdelen van de Participatiewet, maar niet de totaaluitgaven op de bijbehorende subtaakvelden. Er wordt ook geen context van een breder financieel inzicht in de Participatiewet geschetst. Het wordt uit deze financiële informatie niet duidelijk over welke aspecten van de Participatiewet de gemeente wel en over welke aspecten de gemeente geen invloed kan uitoefenen via beleid en door uitvoering. Het college geeft een analyse en toelichting op de tekorten in grofweg een halve pagina. Daardoor wordt de aard van de financiële verplichtingen en tekorten niet inzichtelijk voor de raad.

Er is bij de gemeente echter meer informatie beschikbaar dan over de drie taakvelden, waarvan een deel is weergegeven in tabellen 4, 5 en 6 in hoofdstuk 5 van dit rapport. De drie taakvelden worden in deze onderliggende informatie uitgesplitst in zogenaamde subtaakvelden en daaronder in grootheden die 'kostenplaatsen' worden genoemd. Deze kostenplaatsen bieden, zoals te zien in tabel 5 in hoofdstuk 5, meer inzicht in de kosten gerelateerd aan instrumenten in de uitvoering, zoals de inkomenstoeslag en 'Almelo doet mee'. Dergelijke informatie over de achterliggende financiën van de Participatiewet is in de onderzoeksperiode van 2015 tot 2022 niet via de P&C-cyclus of op andere wijze structureel gedeeld met de raad.

Beleid
De gemeenteraad is volledig geïnformeerd door het college over het beleid, want alle beleid dat ontwikkeld is voor de Participatiewet, is tijdig en volledig voorgelegd aan de raad. De raad heeft daardoor kaders kunnen stellen en controleren.

Uitvoering
De uitvoering van de Participatiewet betreft het geheel van de organisatiestructuur, personele planning, werklocatie, instrumenten, werkwijzen, pilots en de werkcultuur binnen de organisatie. In 2016 en 2019 zijn politieke beraden geweest over de vangnetuitkering (2016) en over de uitvoering van de participatiewet (2019). Hierin kwamen de tekorten en bezuinigingsmaatregelen ten aanzien van de Participatiewet aan bod. Tussentijds verschaft het college de raad informatie over de uitvoering via stukken in de P&C-cyclus. Ook over pilots wordt de raad geïnformeerd. Hierdoor schetst het college de raad een vrij compleet beeld van de uitvoering. Dit beeld is echter niet op één plaats samengebracht, bijvoorbeeld in een jaarlijks geüpdatet overzicht van de uitvoering, instrumenten, pilots en andere aspecten die betrekking hebben op de uitvoering van de Participatiewet. Dit maakt het voor de raad lastig om dit complete beeld te 'vinden'.

Resultaten
De doelen waar de uitvoering van de Participatiewet aan moet bijdragen, worden weergegeven in vier indicatoren die ook te zien zijn in de monitor Economie en Participatie. Het beeld over de resultaten van de uitvoering beperkt zich tot deze indicatoren. Deze indicatoren geven een beperkt beeld van hetgeen er met de uitvoering van de Participatiewet wordt bereikt. De Participatiewet betreft een heterogene groep van zo'n 2200-2500 mensen uit diverse doelgroepen waarvoor

[96] Gemeente Almelo, Programmabegroting 2022, 1 november 2021.
[97] Gemeente Almelo, Jaarverantwoording 2021, 28 juni 2022.

verschillende instrumenten ingezet worden om de bovenliggende beleidsdoelen te bereiken. Wat er aan doelen bereikt en via welk(e) van de diverse instrumenten, wordt niet structureel gedeeld middels de resultaten.

Verband tussen financiën, beleid, uitvoering en uitkomsten

De in paragraaf 6.2 beschreven informatievoorziening van het college aan de raad over de financiën, beleid, uitvoering en uitkomsten, bestaat veelal uit informatie over de losse aspecten (dus: ofwel kosten en bezuinigingen, ofwel doelbereik op indicatoren, et cetera). De PDCA-cyclus wordt niet gevolgd noch worden de stappen in die cyclus gebruikt door het college om te rapporteren aan de raad. Het wordt uit de onderzochte documenten niet duidelijk wat de relatie was tussen het beleidsplan, hoe dat uitgevoerd is (Do), welke evaluatie er heeft plaatsgevonden (Check) en tot welke verbeteringen dat heeft geleid (Act). Anders gezegd, de link tussen beleid, kosten, uitvoering en resultaten wordt niet gelegd.

Het beeld dat ontstaat uit de uitvoeringsrapportages (gebaseerd op de vier indicatoren) is daarom onvoldoende compleet om aan te sluiten bij de beelden die uit voorliggend onderzoek blijken over de uitvoering en de resultaten daarvan in de praktijk.

Bevindingen:

- De P&C-cyclus voldoet aan de wettelijke vereisten, maar biedt weinig inzicht in de grote financiële baten, lasten en tekorten van de Participatiewet.
- Inzicht in financiën, beleid, uitvoering en resultaten zijn verspreid over diverse documenten. Financiën, beleid, uitvoering en resultaten worden niet aan elkaar gekoppeld. Dit bemoeilijkt de positie van de raad om uitvoering te geven aan de controlerende en kaderstellende bevoegdheden, want hij kan niet handelen op basis van kennis over de gevolgen op de resultaten van het (niet) inzetten van geld, beleidsinstrumenten en uitvoeringsregelingen.
- Het college volgt niet de volledige PDCA-cyclus, want de ‘check’ en ‘act’ stappen worden niet of nauwelijks doorlopen. Het college rapporteert ook niet volgens de PDCA-cyclus. In de uitvoeringsrapportages wordt gerapporteerd op vier indicatoren. Deze indicatoren schetsen geen compleet beeld van de resultaten van Participatiewet. Daardoor stemt het beeld dat de raad van het college krijgt in de uitvoeringsrapportages niet volledig overeen met beelden die bestaan over de uitvoering en de effecten in de praktijk.

7. Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamercommissie trekt op basis van de bevindingen de volgende conclusies en doet de volgende aanbevelingen:

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.

Aanbeveling 1a
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.

Aanbeveling 1b
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).

Aanbeveling 1c
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).

Aanbeveling 1d
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.

Conclusie 2:
Inzicht ontbreekt in de kosten en baten van (maatregelen en instrumenten voor de uitvoering van) de Participatiewet.

Aanbeveling 2:

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.

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.

Aanbeveling 3a:

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.

Aanbeveling 3b:

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.

Aanbeveling 3c:

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.

Aanbeveling 3d:

In aansluiting op aanbeveling 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.

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.

Aanbeveling 4:

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.

Aanbeveling 5:

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.

Bijlage 1. Normenkader

Deelvragen	Normen
A. Kaderstelling (Plan)	
• Wanneer is de Participatiewet in Almelo geïmplementeerd en hoe is de implementatie verlopen? • Zijn in het beleid gewenste effecten, doelen en prestaties opgenomen en zijn deze SMART-geformuleerd en sluiten ze in voldoende mate aan op de wetgeving?	▪ De gemeente heeft de Participatiewet in 2015 geïmplementeerd en dit is goed verlopen; ▪ Het beleid bevat gewenste effecten, doelen en prestaties, is SMART-geformuleerd en sluit aan op de (landelijke) wetgeving.
B. Inrichting (Do)	
• Hoe is de uitvoering van de Participatiewet binnen de gemeente Almelo vormgegeven? • Hoe functioneert de samenwerking met Ontplooj ten aanzien van de uitvoering van de Participatiewet? • In hoeverre worden de doelen en ambities van de gemeente ten aanzien van de Participatiewet behaald? • Hoe verhouden de resultaten van de Participatiewet zich tot andere gemeenten? • Verloopt de uitvoering van de Participatiewet doeltreffend en doelmatig? • Hoe ziet de uitvoering eruit vanuit het perspectief van de doelgroep?	▪ De samenwerking met Ontplooj verloopt volgens de afspraken die de gemeente hierover met de organisatie heeft gemaakt, en er vindt structurele monitoring plaats vanuit de gemeente over de uitvoering door Ontplooj; ▪ De uitvoering van de Participatiewet verloopt conform het beleid;[98] ▪ De doelen en ambities worden binnen de gestelde termijnen behaald; ▪ De resultaten van de uitvoering van de Participatiewet in Almelo zijn goed ten opzichte van andere gemeenten;[99] ▪ De uitvoering is doeltreffend in de zin dat de gemeente de door de raad vastgestelde doelen realiseert; ▪ De uitvoering is doelmatig in de zin dat de gemeente de door de raad vastgestelde financiële doelen realiseert; ▪ De doelgroep is tevreden over de uitvoering van de Participatiewet.
C. Informatievoorziening (Check)	
• Krijgt de raad met de informatievoorziening van het college voldoende zicht op het bereiken van gewenste effecten en gestelde doelen? • Stemt het beeld dat naar voren komt uit de uitvoeringsrapportages overeen met de beelden die bestaan over de uitvoering en de effecten in de praktijk? Zo nee, op welke aspecten is dat het geval en wat is	▪ In de informatievoorziening van het college aan de raad wordt duidelijk in hoeverre de gemeente de gewenste effecten en doelen heeft bereikt; ▪ De resultaten zoals vermeld in de uitvoeringsrapportages komen overeen met de praktijk.

[98] Deze norm is later voor de volledigheid aan het normenkader toegevoegd.
[99] Deze norm is later voor de volledigheid aan het normenkader toegevoegd.

Deelvragen	Normen
de oorzaak van deze verschillen in perceptie?	
D. Geleerde lessen	
Wat zijn verbeterpunten uit dit onderzoek voor de uitvoering van de Participatiewet en voor het rapporteren over de resultaten hiervan door het college aan de raad?	[geen norm]

Bijlage 2. Geraadpleegde personen

Gemeente Almelo

- Teamcoördinatoren Participatiewet
- Beleidsmedewerker Participatiewet
- Afdelingshoofd Uitvoering Sociaal
- (Programma)managers
- Coördinator werkgeversdienstverlening
- Business Controller
- Werkcoaches
- Wethouder
- Financieel adviseur
-Raadsleden

Uitvoeringsorganisatie Ontplooj

- Manager

Raadsvergadering:
Registratienummer: R 2307603

De Raad van de Gemeente Almelo:

Gezien het voorstel van de Rekenkamercommissie Almelo;

Besluit:

Gedaan in de openbare vergadering van <datum>

de griffier, **de burgemeester,**

drs. J.W. Scherpenzeel **A.J. Gerritsen**

Raadsvergadering:
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 (Join nummer)
Reactie Rekenkamercommissie op bestuurlijke zienswijze (indien van toepassing)

Rekenkamercommissie Almelo,

de secretaris,
Y. Engbers

de voorzitter,
J.J. Mastwijk