



memo aan de gemeenteraad

aan de gemeenteraad
dossiernummer 6252
onderwerp Collegereactie op het onderzoek van de Groene Hart Rekenkamer naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Gouda

van het college van burgemeester en wethouders
datum 8 november 2022

memo

Inleiding

In de eerste helft van 2022 heeft de Groene Hart Rekenkamer een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de Participatiewet in de gemeente Gouda. De hoofdvraag van het onderzoek was: wat was in de periode 2019 tot en met 2021 de effectiviteit van de gemeente Gouda voor wat betreft de wettelijke taak om haar inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk en hoe beleefden bijstandsgerechtigden dit beleid?

De resultaten en conclusie van dit onderzoek heeft u begin september ontvangen met het rapport "Onderzoek uitvoering Participatiewet Gouda" van 13 juli 2022.

In dit memo geeft het college zijn bestuurlijke reactie op het onderzoeksrapport.

Reactie van het college op de conclusie van het onderzoek

Het college is verheugd te lezen dat de Rekenkamer constateert dat de gemeente Gouda goed op weg is met het verbeteren van de dienstverlening op grond van de Participatiewet. Dat het verbeterprogramma 'Naar een nieuwe sociale dienst' en de integrale uitvoeringsorganisatie hebben geleid tot duidelijke verbeteringen in de uitvoering. En dat de gemeente de beleidsruimte benut die de Participatiewet biedt.

Het college is er ook blij mee dat de Rekenkamer de resultaten op het gebied van het integrale werken, verbetering van de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en het borgen van de menselijke maat onderkent en waardeert.

Dit laat onverlet dat de dienstverlening op onderdelen verbeterd kan worden. Het college herkent de meeste aanbevelingen. Sommige heeft het college ook al reeds opgepakt. Op andere onderdelen heeft het college een andere keuze gemaakt; dit wordt nader toegelicht bij de reactie op de aanbevelingen.

Het college vindt het jammer dat niet in de conclusie is opgenomen dat het doel om in de periode 2018 tot medio 2022 200 inwoners die langdurig in de bijstand zitten blijvend uit te laten stromen, is behaald. De Rekenkamer geeft in de conclusie aan dat zij in de verschillende rapportages geen terugkoppeling kon vinden over dit doel, terwijl zij verderop in het rapport aangeeft dat dit doel is behaald. Dit laatste is correct en hierover is gerapporteerd in de Programmabegrotingen.

De conclusie over de ondersteuning aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt dient in de beleving van het college te worden genuanceerd. Het college is van mening dat cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zgn. klantgroep 3), waaronder ook statushouders en cliënten met een arbeidsbeperking, reeds op orde is. Met deze cliënten vinden al frequente gesprekken plaats. Voor de cliënten met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt (zgn. klantgroep 4) is dat nog niet het geval en ziet het college inderdaad verbetermogelijkheden.

Reactie van het college op de aanbevelingen

Aanbeveling 1. Maak de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt effectiever door een haalbaar aantal cliënten frequenter en intensiever te ondersteunen.
Aanbeveling 2. Zet bij de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt evidence-based methoden in.

Het college ziet een nauwe relatie tussen de aanbevelingen 1 en 2 en geeft daarom een gezamenlijke reactie op beide aanbevelingen.

Het college ziet deze aanbevelingen als een goed toepasbaar advies en tekent daarbij aan dat deze ontwikkeling reeds in gang wordt gezet. Vanaf 2023 wordt een groep van 120 (van de ca. 500) bijstandsgerechtigden met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt (klantgroep 4) intensief begeleid gedurende een periode van anderhalf jaar. Hiervoor worden twee specifieke consultants vast aangesteld. Zij krijgen een kleinere caseload. Er zijn middelen beschikbaar om deze aan te stellen. Instrumenten die kunnen worden ingezet zijn dagbesteding, bewegingstrajecten, vrijwilligerswerken deelname aan de sociale coöperatie.

Na 1,5 jaar wordt geëvalueerd of deze aanpak heeft geleid tot meer participatie en of de cliënten in beweging zijn gekomen.

Inmiddels is al uitwerking gegeven aan de aanbeveling om het sociaal ontwikkelbedrijf eerder in te zetten met intensieve begeleiding van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zgn. klantgroep 3). Hierbij wordt samengewerkt tussen jobcoaches van Promen, een Wmo consultant, een maatschappelijk werker en een consultant werk. Doel is het versterken van de motivatie (autonomie, verbondenheid, competentie) en opbouw van uren en werkritme tot minimaal 12 uur per week.

Aanbeveling 3. Benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten.
De Rekenkamer concludeert dat de gemeente de beleidsruimte benut die de Participatiewet biedt. Zo heeft de gemeente voor verschillende bijzondere doelgroepen apart beleid geformuleerd. De gemeente zet de laatste jaren sterker in op het instrument loonkostensubsidies. Ook zet de gemeente duidelijke accenten in het beleid, bijvoorbeeld bij handhaving.

Het college behoudt de focus op het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking, in een garantiebaan of op een beschutte werkplek. Dat zijn tot nu ook de plekken waar loonkostensubsidies worden ingezet.

Het college onderschrijft dat het nu interessant is geworden om, samen met de regiopartners, te gaan onderzoeken of bredere inzet van loonkostensubsidie effect sorteert bij het aan het werk helpen van cliënten die ver van de arbeidsmarkt staan. Mogelijk kan al dan niet tijdelijke loonkostensubsidie een extra argument zijn voor werkgevers om toch de proef op de som te nemen en/of om hen in dienst te houden als werkendeweg blijkt dat ze toch beperkt productief blijven en in aanmerking kunnen worden gebracht voor een indicatie banenafpraak. Met de nieuwe financieringswijze, waarbij in het volgende jaar de loonkostensubsidies achteraf via de BUIG worden vergoed, is dit voor gemeenten financieel ook interessanter geworden. Daarbij moet wel in ogenschouw worden genomen hoeveel extra re-integratiemiddelen nodig zijn voor bijvoorbeeld jobcoaching, werkplekaanpassingen, e.d. om deze groep op de werkplek voldoende te kunnen ondersteunen.

Aanbeveling 4. Voorkom dat de groep tussen nieuw beschut en Banenafpraak tussen de wal en het schip valt.

Het college herkent deze algemene constatering niet in Gouda. Daarnaast is het college van mening dat met de ontwikkelingen zoals beschreven bij de aanbevelingen 1 tot en met 3 tegemoet gekomen wordt aan deze zorg van de Rekenkamer.

Aanbeveling 5. Onderzoek de mogelijkheden om de instroom te beperken.
De Rekenkamer concludeert: er is een inhaalslag gemaakt, maar de bijstandsdichtheid is nog steeds relatief hoog. De uitstroom (naar werk) is in het grootste deel van de onderzoeksperiode

relatief (ten opzichte van andere gemeenten) achtergebleven. De coronacrisis is als verklaring genoemd waarom de uitstroomdoelen niet zijn behaald. In 2020 en in het eerste deel van 2021 is de hogere dan gemiddelde instroom in Gouda waarschijnlijk het gevolg van beleid en uitvoering in Gouda. De veronderstelling van de Rekenkamer is dat de kernwaarde binnen de gemeente van het borgen van de menselijke maat ertoe heeft geleid dat de gemeente Gouda minder streng is aan de poort dan andere gemeenten. De menselijke maat komt, zoals benoemd, ook tot uiting in de omgang met geconstateerde onregelmatigheden en de gepaste terughoudendheid met sanctioneren. Positief is dat dit ook haar weerslag heeft op de bejegening van cliënten. De Rekenkamer is van mening dat de prestaties van Gouda op het overkoepelende resultaat van de bijstandsdichtheid beter zouden zijn geweest als de gemeente de instroom meer had weten te beperken. Zij beveelt de gemeente aan om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de instroompreventie te verbeteren zonder in te boeten op de menselijke maat, een kernwaarde van de gemeente die op dit moment, zoals we geconstateerd hebben, tot uiting komt in de uitvoeringspraktijk.

Het college onderkent het beeld van de Rekenkamer dat integrale dienstverlening met de menselijke maat hoog in het vaandel staat en dat daardoor de instroom mogelijk hoger is. Niet uit het oog moet worden verloren echter dat de instroom in de gemeente Gouda gemiddeld ook wat hoger is als gevolg van regionale functies van het Centraal meldpunt dak- en thuislozen, de vrouwenopvang, Siriz en de verhoogde asielinstroom. Relevante factoren die in het rapport onbenoemd blijven.

Dit laat onverlet dat bij elke aanvraag levensonderhoud wel kritisch moet worden gekeken naar het recht op bijstand en de noodzaak van een bijstandsuitkering. Het is daarbij de uitdaging om te kijken of de inwoner direct of zo snel mogelijk aan het werk kan gaan. De organisatie is hierop nu ook ingericht met het Werkcafé en het Werkpunt. Deze organisatie wordt in de loop van 2022 doorontwikkeld, waarbij het WerkgeversServicePunt (WSP) ook een grotere verantwoordelijkheid gaat nemen voor de werkzoekenden en ook de samenwerking wordt aangegaan met uitzendbureaus. Een inwoner die bijstand aanvraagt en kan werken krijgt direct intensieve begeleiding en er wordt actief voor hem/haar gezocht naar een baan. De effectiviteit van deze ontwikkeling is echter wel afhankelijk van de arbeidsmarktsituatie in relatie tot de energiecrisis; het college merkt nu al dat bepaalde MKB sectoren en de glastuinbouw in grote moeilijkheden komen door de hoge energieprijzen en hun personeel moeten loslaten en/of de deuren moeten gaan sluiten.

De gemeenteraad wordt geïnformeerd over de effectiviteit van de instroombeperking in het volgende Verslag van de re-integratie.

Aanbeveling 6. Zet de verslaglegging over het re-integratiebeleid voort en voorzie de cijfers van context en mogelijke verklaringen.

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordingsinformatie uitgebreid is en goed leesbaar, maar dat de duiding soms ontbreekt. Het jaarverslag is beknopt en daarmee goed leesbaar, maar is eigenlijk te beknopt om de resultaten van het gevoerde beleid voor de Participatiewet adequaat te verantwoorden. Voor een adequate verantwoording richting de raad is het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' dus onontbeerlijk.

Het college onderschrijft deze aanbeveling.

Aanbeveling 7. Maak vaart met de introductie van een ondersteunend matchingssysteem voor de werkgeversdienstverlening.

De Rekenkamer concludeert wat de werkgeversdienstverlening betreft, dat er in de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet richting harmonisatie van de dienstverlening. Dat is een duidelijke verbetering die ook door werkgevers positief wordt beoordeeld. Deze inhaalslag was ook wel noodzakelijk. Zij concludeert verder dat de werkgeversdienstverlening grotendeels is geharmoniseerd, maar dat nog niet alle doelen zijn gehaald. Zo is er geen gezamenlijk matchingsstelsel en geen structurele samenwerking tussen het WSP Midden-Holland en aangrenzende WSP's. Hierdoor zouden de kansen op een geslaagde match kunnen toenemen.

Het college nuanceert de constatering dat er geen structurele bovenregionale samenwerking tussen de WSP's is. Er is inderdaad geen bovenregionale overlegstructuur, maar dat betekent niet dat er geen structurele samenwerking is over de regio's heen. Deze is er wel. Alle vacatures worden

structureel bovenregionaal inzichtelijk gemaakt en leerwerktrajecten staan open voor en worden benut door kandidaten uit aanpalende regio's.

Het college heeft verder geconstateerd dat een matchingssysteem, dat zicht richt op het inzichtelijk maken van kandidaat profielen, onvoldoende tegemoet komt aan de ondersteuningsbehoefte van de grootste groep in het bestand. Deze groep betreft cliënten die veel intensievere begeleiding nodig hebben (zoals de Rekenkamer ook al aanbeveelt) en daarop gaat het WSP zich in 2023 dan ook richten. Er zijn het college inmiddels ook al regio's bekend, die moeten constateren dat de kosten van zo'n matchingssysteem niet opwegen tegen de baten.

Het college ziet wel meerwaarde van een gezamenlijk cliëntvolgsysteem van alle werkfitte cliënten en doet onderzoek naar een dergelijk systeem.

Vervolg

Het college informeert de gemeenteraad over de effectiviteit om inwoners naar vermogen toe te leiden naar werk via de reguliere PenC cyclus, de rapportage 'Sturen op sociaal domein' (statushouders) en het 2-jaarlijkse Verslag van de re-integratie. En over hoe de cliënten de dienstverlening beleven, wordt de gemeenteraad jaarlijks geïnformeerd met een memo en rapportage over het cliënttevredenheidsonderzoek.

BIJLAGE- Aanbevelingen Rekenkamer Groene Hart

Aanbevelingen 1 en 2. Maak de dienstverlening voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt effectiever door een haalbaar aantal cliënten frequenter en intensiever te ondersteunen. En zet bij de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt evidence-based methoden in

De gemeente Gouda heeft de bewuste beleidskeuze gemaakt om bij de werkzoekenden dienstverlening ook voldoende tijd, aandacht en middelen te besteden aan dienstverlening aan mensen met een relatief grote afstand tot de arbeidsmarkt. De Rekenkamer concludeert dat dit beleid in de huidige vorm onvoldoende effectief wordt uitgevoerd en dat het doel om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en statushouders intensiever te begeleiden gedeeltelijk is behaald. Het doel om in de periode 2018 tot medio 2022 200 inwoners die langdurig in de bijstand zitten naar blijvend uit te laten stromen is behaald, zo blijkt uit de jaarverslagen van de gemeente.

Het beleid kan effectiever worden gemaakt door de keuze te maken om in een bepaald jaar een deel van de cliënten, bijvoorbeeld een derde of de helft, frequent en intensief te ondersteunen. De aanbeveling vanuit de wetenschap is om de frequente en intensieve ondersteuning ongeveer 18 maanden vol te houden. Als de intensieve ondersteuning na 18 maanden niet tot uitstroom leidt, dan is het zinvol om de intensieve ondersteuning in te zetten op een volgende cliëntgroep, en na 18 maanden op nog weer een volgende cliëntgroep.

De Rekenkamer beveelt daarnaast aan om bij de intensievere ondersteuning van cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt bewezen effectieve methodieken in te zetten, zoals de zogenoemde FIP-methode (frequent, intensief en persoonlijk contact; ontwikkeld door de Erasmus Universiteit Rotterdam), individuele plaatsing en support (IPS) voor cliënten van een GGz-instelling; of bijvoorbeeld de GO-training, werkplekleren en trainingen om cognitieve vaardigheden van cliënten te verbeteren.

Ten slotte geeft de Rekenkamer voor dit onderdeel aan dat de werkleerinfrastructuur van Promen beter benut zou kunnen worden, o.a. door trajecten bij Promen in een eerder stadium in te zetten.

Aanbeveling 3. Benut de beleidsruimte die de Participatiewet biedt om het instrument loonkostensubsidie breder in te zetten

De Rekenkamer concludeert dat de gemeente Gouda wat dit instrument betreft een inhaalslag heeft gemaakt. In de onderzoeksperiode 2019-2021 is het aantal loonkostensubsidietrajecten bijna verdriedubbeld en het aantal mensen dat jobcoaching ontvangt verviervoudigd. Als nuance bij dit resultaat merkt de Rekenkamer wel op dat zowel landelijk als in de gemeente Gouda het aantal loonkostensubsidietrajecten in 2019 sterk was achtergebleven bij de verwachting.

De Rekenkamer geeft aan dat er kansen zijn om hier nog meer op in te zetten. Loonkostensubsidies kunnen ook, al dan niet tijdelijk, ingezet worden voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt die zonder deze subsidie niet aan de slag zouden komen bij een reguliere werkgever. En voor de groep voor de groep cliënten die niet in aanmerking komt voor beschut werk en eigenlijk ook niet in staat is om bij een reguliere werkgever te werken. Als voorbeeld noemt de Rekenkamer mensen die in behandeling zijn bij een GGz-instelling. Zij kunnen namelijk met behulp van een loonkostensubsidie in dienst worden genomen bij het regionale sociaal ontwikkelbedrijf.

Aanbeveling 4. Voorkom dat de groep tussen nieuw beschut en Banenafpraak tussen de wal en het schip valt

In het verlengde van het voorgaande punt beveelt de Rekenkamer aan om beleid te maken voor de groep cliënten die niet in aanmerking komt voor beschut werk en eigenlijk ook niet in staat is om bij een reguliere werkgever te werken. Deze groep dreigt namelijk tussen de wal en het schip te vallen, zo is onder andere bij de evaluatie van de Participatiewet geconstateerd. Ook voor deze groep kan het instrument loonkostensubsidie worden ingezet om banen te creëren. Zij kunnen namelijk met behulp van een loonkostensubsidie in dienst worden genomen bij het regionale sociaal ontwikkelbedrijf. Ook voor deze aanbeveling geldt dat het Rijk de loonkostensubsidie vergoedt, maar dat de gemeente zelf moet zorgen voor middelen voor de begeleiding. Daarnaast concludeerden we in relatie tot het sociaal ontwikkelbedrijf dat cliënten die daarvoor in aanmerking komen sneller kunnen worden doorgeleid naar een traject bij Promen.

Aanbeveling 5. Onderzoek de mogelijkheden om de instroom te beperken

De Rekenkamer concludeert dat in 2020 en het eerste deel van 2021 de hogere dan gemiddelde instroom in Gouda waarschijnlijk het gevolg is van beleid en uitvoering in Gouda. Onze hypothese is dat de kernwaarde binnen de gemeente van het borgen van de menselijke maat ertoe heeft geleid dat

de gemeente Gouda minder streng is aan de poort dan andere gemeenten. De menselijke maat komt, zoals benoemd, ook tot uiting in de omgang met geconstateerde onregelmatigheden en de gepaste terughoudendheid met sanctioneren. Positief is dat dit ook haar weerslag heeft op de bejegening van cliënten.

De Rekenkamer concludeert dat de prestaties van Gouda op het overkoepelende resultaat van de bijstandsdichtheid beter zouden zijn geweest als de gemeente de instroom meer had weten te beperken. Zij beveelt de gemeente aan om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de instroompreventie te verbeteren zonder in te boeten op de menselijke maat, een kernwaarde van de gemeente die op dit moment, zoals we geconstateerd hebben, tot uiting komt in de uitvoeringspraktijk.

Aanbeveling 6. Zet de verslaglegging over het re-integratiebeleid voort en voorzie de cijfers van context en mogelijke verklaringen

De Rekenkamer concludeert dat de aan de raad toegekomen documenten geen verklaring bieden voor een belangrijk deelresultaat, namelijk dat de doelen op uitstroom in het grootste deel van de onderzoeksperiode niet zijn behaald cq achterbleven bij de andere gemeenten.. Het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' is uitgebreid en biedt gedetailleerde inzichten in de resultaten, maar de duiding en verklaring van de resultaten ontbreekt soms. Het jaarverslag is beknopt en daarmee goed leesbaar, maar is eigenlijk te beknopt om de resultaten van het gevoerde beleid voor de Participatiewet adequaat te verantwoorden. Voor een adequate verantwoording richting de raad is het 'Verslag van re-integratie 2020-2021' dus onontbeerlijk.

Aanbeveling 7. Maak vaart met de introductie van een ondersteunend matchingssysteem voor de werkgeversdienstverlening

De Rekenkamer concludeert dat er in de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet richting harmonisering, maar dat nog niet alle harmonisatiedoelen zijn gehaald. Zo is er geen gezamenlijk matchingssysteem en geen structurele samenwerking tussen het WSP Midden Holland en aangrenzende WSP's. Hierdoor zouden de kansen op een geslaagde match kunnen toenemen. Een gezamenlijk matchingssysteem en meer samenwerking over de grenzen van arbeidsmarktregio's heen vergroot de vijver en daarmee de kans op een geslaagde match. Om de kans op een goede match tussen werkgever en werkzoekende te bevorderen is het van belang dat werkgeversadviseurs snel en eenvoudig inzicht kunnen krijgen in de profielen van beschikbare kandidaten, ook als deze kandidaten uit een andere gemeente of arbeidsmarktregio komen.