Onderzoeksrapport

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering ondersteuning bij arbeidsinschakeling door GR WerkSaam

De raad in positie

29 November 2018

Rekenkamercommissie Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland:

- Henk Wokke (voorzitter)
- Martijn Dekker (lid tot 1 juni 2018)
- Matthijs Bakker (lid vanaf 21 december 2018)
- Tijmen Siermann (lid vanaf 1 juni 2018)
- Geerten Kruis (secretaris/onderzoeker)

Inhoud

Bestuurlijke nota 4
1 Inleiding 5
2 Antwoorden deelvragen en toetsingskader 6
2.1 Ten aanzien van het beleid 6
2.2 Ten aanzien van de uitvoering 7
2.3 Ten aanzien van de doeltreffendheid 7
2.4 Ten aanzien van de doelmatigheid 8
3 Conclusies en aanbevelingen en beantwoording hoofdvraag 10
4 Bestuurlijke reactie en nawoord 13
4.1 Bestuurlijke reactie van de SED gemeenten 13
4.2 Nawoord Rekenkamercommissie 13
Nota van bevindingen 14
1 Inleiding 15
1.1 Aanleiding en actualiteit 15
1.2 Doel- en vraagstelling 16
1.3 Onderzoeksmethoden 18
1.4 Leeswijzer 18
2 Beleid 20
2.1 Doelstellingen 20
2.2 Probleemanalyse: doelgroepen en arbeidsmarkt 23
2.3 Beleidskeuzes, maatregelen en instrumenten 25
2.4 Toetsing normen 28
3 Uitvoering 30
3.1 Aansluiting bij wettelijke kaders en beleid 30
3.2 Operationalisering beleid 32
3.3 Toetsing normen 35
4 Doeltreffendheid: de resultaten van ondersteuning bij arbeidsinschakeling 36
4.1 Ondersteuning bij arbeidstoeleiding; cliënt en werkgeverstevredenheid 36
4.2 Behalen doelen op gebied van re-integratie en van uitstroom 39
4.3 Ontwikkeling van het uitkeringenbestand 42
4.4 Toetsing normen 45
5 Doelmatigheid: de kosten van ondersteuning bij arbeidsinschakeling 46
5.1 Financiële kaders van de SED gemeenten bij ondersteuning bij arbeidsinschakeling 46
5.2 Doelmatigheid WerkSaam: ontwikkeling en vergelijking 48
5.3 Toetsing normen 50

Bijlage 1 Overzicht bevindingen arbeidsmarktanalyse WerkSaam 52
Bijlage 2 Bespreking beleidsevaluatie in raden 53
Bijlage 3 Standaardtrajecten re-integratie 55
Bijlage 4 Rapportages van en voor WerkSaam 56
Bijlage 5a Ontwikkeling uitstroom Stede Broec 58
Bijlage 5b Ontwikkeling uitstroom Enkhuizen 59
Bijlage 5c Ontwikkeling uitstroom Drechterland 60
Bijlage 6a Ontwikkeling uitkeringsvolume en uitkering Stede Broec 61
Bijlage 6b Ontwikkeling uitkeringsvolume en uitkering Enkhuizen 62
Bijlage 6c Ontwikkeling uitkeringsvolume en uitkering Drechterland 63

Bestuurlijke nota

1 Inleiding

Aanleiding en achtergrond
De Participatiewet wordt voor 7 Westfriese gemeenten - waaronder Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland - uitgevoerd door de gemeenschappelijke regeling WerkSaam Westfriesland (vanaf hier WerkSaam genoemd). Na raadpleging van de presidia van Stede Broec en Drechterland en de auditcommissie van Enkhuizen heeft de rekenkamercommissie (RKC) besloten om onderzoek te verrichten naar dit onderwerp. Het onderzoek is gesplitst in 2 deelonderzoeken. Het eerste deelonderzoek had betrekking op de sturing van de gemeenschappelijke regeling WerkSaam en is begin 2018 aan de gemeenteraden gepresenteerd. Deze bestuurlijke nota gaat over het tweede deelonderzoek, waarbij de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering daarvan zijn onderzocht. De RKC heeft zich primair gefocust op de ondersteuning bij arbeidsinschakeling naar werk van personen met een bijstandsuitkering.

Doel- en vraagstelling
De doelstelling van dit onderzoek is om de raden te voorzien van informatie over het beleid en de uitvoering van de Participatiewet door WerkSaam en de maatschappelijk effecten (doeltreffendheid) en kosten (doelmatigheid) van de uitstroom naar werk van bijstandsgerechtigden. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom:

Zijn het beleid en de uitvoering van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden doeltreffend en doelmatig?

Uitvoering onderzoek
Voor het onderzoek is er gebruik gemaakt van verschillende methoden. De RKC heeft beleids- en verantwoordingsinformatie van WerkSaam en raadsstukken van de drie gemeenten bestudeerd. Ook zijn interne documenten van WerkSaam zoals managementinformatie en werkinstructies bestudeerd. Er is een kwantitatieve analyse uitgevoerd waarbij de resultaten van WerkSaam zijn afgezet tegen landelijke cijfers uit de Divosamonitor. Daarnaast zijn er interviews en groepsgesprekken afgenomen met verschillende medewerkers van WerkSaam, waaronder de plaatsvervangend directeur, beleidsmedewerkers en uitvoerders. Om het perspectief van de cliënten te belichten, is er een korte mondelinge enquete onder hen uitgevoerd. Voor het onderzoek zijn deelvragen en beoordelingscriteria vastgesteld over de onderdelen beleid, uitvoering, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Leeswijzer
Waar het eerste deelonderzoek gericht was op de kaderstelling, sturing en controle door de verschillende gemeenten, ligt in dit tweede deelonderzoek de focus op de basisdienstverlening die voor alle Westfriese gemeenten wordt uitgevoerd. Om deze reden is er door de RKC niet zoals bij het eerste deelonderzoek voor de drie SED-gemeenten een afzonderlijk rapport opgesteld, maar één integraal rapport. In hoofdstuk 2 van deze bestuurlijke nota worden de deelvragen beantwoord en wordt er ingegaan op de beoordelingscriteria. In hoofdstuk 3 treft u de conclusies en aanbevelingen aan. In hoofdstuk 4 zijn de bestuurlijke reacties van de colleges van B&W opgenomen, met een kort nawoord van de rekenkamercommissie.

2 Antwoorden deelvragen en toetsingskader

2.1 Ten aanzien van het beleid

Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de doelen van WerkSaam op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling?

Norm	Toetsing
a) Er zijn meetbare doelen geformuleerd op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling.	Voldoet deels
In het beleidsplan 2018-2021 zijn 3 doelstellingen geformuleerd: 1 het beperken van de uitkeringslast, 2 het ontwikkelen van cliënten en 3 het bevorderen van uitstroom naar regulier werk. Deze doelstellingen vloeien logisch voort uit de opdracht van WerkSaam: de uitvoering van wet en regelgeving voor 7 Westfriese gemeenten gericht op 'het ondersteunen van mensen naar werk en tijdelijk inkomen als zij hier niet zelfstandig toe in staat zijn'. In het beleidsplan zijn deze doelstellingen niet meetbaar gemaakt. Wel zijn er in de begroting 2019 meetbare indicatoren geformuleerd die overlappen met de doelstellingen. Deze indicatoren hebben betrekking op zowel de werkprocessen en dienstverlening (outputindicatoren) als op de resultaten (outcomeindicatoren). Er zijn vooralsnog geen indicatoren geformuleerd om te monitoren of het doelgroepenbeleid van WerkSaam succesvol is.	
b) Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om de gestelde doelen te realiseren.	Voldoet
In het beleidsplan en de begroting worden diverse instrumenten, regelingen en trajecten benoemd die bijdragen aan het ontwikkelen van cliënten (doelstelling 2) en het bevorderen van de uitstroom naar regulier werk (doelstelling 3). Daarnaast besteden medewerkers van WerkSaam veel aandacht aan de beoordeling of aanvragers van een uitkering hier wettelijk recht op hebben (doelstelling 1).	

Onderzoeksvraag 2: Hoe zijn de beleidsdoelen onderbouwd?

Norm	Toetsing
a) Aan het beleid ligt een onderbouwde probleemanalyse (van de doelgroep en de situatie in de gemeenten/ regio) ten grondslag.	Voldoet
Het beleid van WerkSaam is gebaseerd op een uitgebreide probleemanalyse. Hierin wordt ingegaan op relevante kenmerken van het zittende bestand en op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (landelijk, in de arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord en in Westfriesland). Ook wordt er in de probleemanalyse aandacht besteed aan bruikbare inzichten uit de literatuur over effectiviteit van re-integratie en inzichten die uit de evaluatie van de eerste anderhalf jaar van WerkSaam (en de bespreking hiervan in de gemeenteraden) naar voren komt.	
b) De uitgangspunten van het beleid sluiten logisch aan bij de probleemanalyse.	Voldoet
Conform de inzichten uit de literatuur over effectieve re-integratie heeft WerkSaam in de eerste jaren na oprichting vooral ingezet op kansrijke cliënten. Omdat veel van de huidige cliënten van WerkSaam een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben - en omdat de ervaring van de afgelopen jaren leert dat deze cliënten zijn gebaat bij een specifieke aanpak – wordt er in de komende jaren meer ingezet op maatwerk. Naast individueel maatwerk in de vorm van een individueel re-integratieplan op maat, is er doelgroepenbeleid ontwikkeld voor onder andere statushouders, jongeren, ouderen en de doelgroep beschut werken. Dit zijn doelgroepen waarvan de gemeenteraden - naar aanleiding van de beleidsevaluatie - hebben aangegeven dat deze specifieke aandacht behoeven. Ook wordt er ingespeeld op de kansen die zich voordoen in verschillende sectoren van de aantrekkende arbeidsmarkt (in Westfriesland en de bredere arbeidsmarktregio Noord Holland Noord), bijvoorbeeld door het inrichten van een leer-werkbedrijf voor de sector zorg & welzijn.	

2.2 Ten aanzien van de uitvoering

Onderzoeksvraag 3: Hoe wordt de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden uitgevoerd?

Norm	Toetsing
a) De uitvoering van de Participatiewet is consistent met de wettelijke kaders en het geformuleerde beleid.	Voldoet
De belangrijkste uitvoeringsbepalingen met betrekking tot re-integratie, zijn geoperationaliseerd in het beleid en de uitvoering van WerkSaam. Daarnaast sluit de manier van werken aan bij de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het Beleidsplan 2018-2021. Zo wordt de instroom beperkt door uitgebreid te toetsen of aanvragers van een bijstandsuitkering voldoen aan de wettelijke eisen hiervoor. Hiernaast besteden uitvoerders bij het ontwikkelen van cliënten en het bemiddelen naar werk veel aandacht aan het bieden van maatwerk.	
b) De manier waarop WerkSaam de Participatiewet uitvoert is geoperationaliseerd in duidelijke afspraken en procedures.	Voldoet deels
De RKC constateert dat WerkSaam de afgelopen jaren stappen heeft gemaakt met het vastleggen van de manier van werken in afspraken en procedures, maar dat verdere verbeteringen wenselijk zijn. Er is een handboek re-integratie op hoofdlijnen en voor verschillende trajecten zijn er uitgebreidere werkbeschrijvingen. Een compleet overzicht van alle instrumenten en trajecten ontbreekt echter, waarbij beschrijvingen hiervan niet geheel zijn uitgewerkt . Momenteel wordt er gewerkt aan een kwaliteitshandboek en het stroomlijnen van alle beschikbare informatie zodat alle instructies en procesbeschrijvingen makkelijk vindbaar en inzichtelijk worden voor medewerkers. Daarnaast constateert de RKC dat WerkSaam een uniforme uitvoering probeert te waarborgen door onder andere caseloadbesprekingen, het toetsen van maatregelen en bemiddelingskosten en het toetsen of de uitvoering voldoet aan het kwaliteitsplan.	

2.3 Ten aanzien van de doeltreffendheid

Onderzoeksvraag 4: Wat zijn de resultaten van Werksaam op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden ?

Norm	Toetsing
a) Cliënten krijgen – vanuit hun perspectief - de ondersteuning bij arbeidstoeleiding waar zij op basis van de Participatiewet recht op hebben.	Voldoet
Uit paragraaf 3.1 van de Nota van Bevindingen blijkt dat WerkSaam de uitvoeringsbepalingen van de participatiewet heeft opgevolgd (zie ook norm 3a). Verder blijkt uit de enquête naar de klanttevredenheid eind 2015 dat cliënten tevreden zijn over de ondersteuning; zij geven WerkSaam cijfers die liggen tussen de 6,5 en 7,5. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met de referentiegroep. Uit het beperktere onderzoek van de Rkc in 2018 blijkt dat de cijfers iets lager liggen, maar dat is beïnvloed door enkele respondenten. Wel blijkt hieruit dat zowel in 2015 als in 2018 een deel van de cliënten dus niet tevreden is. Het onderdeel van daadwerkelijke begeleiding naar werk wordt zowel in 2015 als in 2018 als laagste gewaardeerd. Dit is conform het landelijk beeld. De waardering zit vooral in de begeleiding bij het invullen van formulieren en de persoonlijke aandacht bij de voorbereiding op de arbeidsmarkt. Ook uit het onderzoek naar de tevredenheid van werkgevers blijkt dat cliënten en werkgevers goed worden ondersteund bij de arbeidstoeleiding. Het gemiddelde cijfer van werkgevers is een 7,7	
b) Geformuleerde doelen op het gebied van uitstroombevordering worden behaald.	Voldoet
Uit de jaarrapportage 2016 en de concept jaarrapportage 2017 blijkt dat WerkSaam de meeste doelen om cliënten aan het werk te helpen heeft gehaald. Dit zijn doelen zoals het plaatsen van cliënten op werk, het realiseren van beschut werk en stimuleren voor zelfstandig ondernemerschap. Voor enkele doelen die	

niet gehaald zijn, zijn acties geformuleerd. De uitstroom bestaat naast beinvloedbare factoren door WerkSaam (uitstroom naar werk, bevorderen onderwijs en handhaving) ook uit niet beinvloedbare factoren (bereiken AOW leeftijd, verhuizing). Het percentage uitstroom door beinvloedbare factoren ligt in Stede Broec op 57%, voor Enkhuizen op 50%, en voor Drechterland op 51%. Dit is voor Stede Broec iets hoger, en voor Enkhuizen en Drechterland iets lager dan de referentiegroep.
De Rkc merkt wel op dat er wel doelen zijn gesteld en gehaald bijvoorbeeld op het gebied van plaatsingen, bevorderen ondernemerschap of beschut werk. Gelijktijdig zijn er geen samenvattende doelen gesteld– in totaal voor alle gemeenten of per gemeente- voor deze beinvloedbare uitstroom.

c) De ontwikkeling van het uitkeringenbestand is vergelijkbaar met of gunstiger dan in vergelijkbare gemeenten/ regio's.	Voldoet

Het aantal uitkeringsgerechtigden is in 2017, mede door de invloed van WerkSaam, met 3% omlaag gegaan. Als we dit per gemeente vergelijken met de referentiegroep voor die gemeente blijkt het volgende:
Stede Broec: Het aantal cliënten daalde weliswaar met 4,5% maar het volume BUIG – en het aantal uitkeringen - steeg met 1,5%. Dit kwam omdat de daling pas later in het jaar heeft plaatsgevonden. In gemeenten van haar grootteklasse daalde het volume BUIG met ca. 0,5%
Enkhuizen: Het aantal cliënten daalde met 1,5%. Ook het volume BUIG daalde. Deze daling was gunstiger dan de daling van het volume van haar grootteklasse.
Drechterland: Het aantal cliënten, en daarmee het volume BUIG, bleef over het hele jaar op een zelfde niveau. Dit geld ook voor het volume BUIG van haar grootteklasse; de lichte daling hierbij is te verwaarlozen.

d) WerkSaam en de raden van de SED hebben goed zicht op de doeltreffendheid	Voldoet

In de rapportages van WerkSaam is goed aandacht gegeven aan de realisatie van de gestelde doelen ook op het gebied van re-integratie. Naast de begrotingen en jaarrekeningen worden de raden vanaf begin 2017 ook tussentijds geinformeerd over de realisatie van doelen. Naast informatie voor Westfriesland in totaal is ook inzicht gegeven in de ontwikkeling van het uitkeringenbestand en de uitstroom per gemeente. Een aandachtspunt is dat (te) weinig informatie naar de raden gaat over de doeltreffendheid per gemeente t.o.v. benchmarkinformatie.

2.4 Ten aanzien van de doelmatigheid

Onderzoeksvraag 5: Wat zijn de kosten van Werksaam van de uitvoering op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden ?

Norm	Toetsing
a) De uitvoering van het beleid gebeurt binnen de door de gemeenten (en rijk) gestelde financiële kaders.	Voldoet

Uit de jaarrekeningen 2015, 2016 en 2017 blijkt dat WerkSaam de uitvoering van re-integratie activiteiten verzorgt binnen de door de gemeenten gestelde kaders. Het kader is dat, soms met uitzondering van de couleur locale bedragen, de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten worden overgedragen aan WerkSaam. In alle jaren heeft WerkSaam op dit budget overgehouden, wat conform de gemeenschappelijke regeling terug is gevloeid naar de gemeenten.

b) De doelmatigheid van de uitvoering van het re-integratie beleid ontwikkeld zich positief.	Voldoet deels

Hoewel de gemiddelde kosten per traject gedaald zijn met ca. 13% , zijn de gemiddelde kosten van vooral de beïnvloedbare uitstroom gestegen met 38%. Het blijkt steeds moeilijker/duurder om mensen in het huidige bestand te laten uitstromen. Dit kan zowel gezien worden als een consequentie van het minder plaatsbare bestand maar kan er ook voor pleiten om de trajecten nog meer te laten aansluiten aan de bestandsanalyse (zie hoofdstuk 2).

c) De doelmatigheid van de uitvoering van het re-integratiebeleid is gelijk of beter dan vergelijkbare gemeenten.	Geen oordeel mogelijk
In de jaarrekening 2016 is aangegeven dat WerkSaam qua kosten per traject goedkoper is dan het landelijk gemiddelde. Een gedeelte van het verschil is mogelijk de beleidskeuze van WerkSaam om trajecten vooral zelf uit te voeren. Er is geen informatie over andere factoren die van invloed zijn op deze kosten. In de jaarrekening 2017 is hier verder geen doelstelling of aandacht aan besteed. Wel bevordert WerkSaam de doelmatigheid door commerciele activiteiten te ontplooien en is de verwachting dat – mede door verhoging van het landelijke macrobudget - Westfriese gemeenten in 2019 minder gebruik zullen maken van de vangnet mogelijkheid voor BUIG. Er is echter te kort informatie beschikbaar om een duidelijke conclusie te trekken of Werksaam het qua doelmatigheid gelijk of beter doet dan vergelijkbare gemeenten.	
d) WerkSaam en de raden van SED gemeenten hebben goed zicht op de doelmatigheid.	Voldoet niet
In de (raads)rapportages zijn soms opmerkingen gemaakt over onderdelen van doelmatigheid, echter het geeft geen integraal beeld of een vergelijking met andere gemeenten/organisaties. De rapportage is hier niet op gericht. WerkSaam kan dit meer zichtbaar maken, waarbij ook meer gebruik gemaakt kan worden van de Divosa benchmark. Hierbij kan WerkSaam ook de gegevens meer per gemeente laten zien en vergelijken.	

3 Conclusies en aanbevelingen en beantwoording hoofdvraag

De conclusies en aanbevelingen in dit hoofdstuk zijn gericht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de uitvoering van de basis van een wettelijke taak van de gemeenten. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling.[1] De conclusies en aanbevelingen zijn derhalve gericht op de gemeenten. Deze dienstverlening wordt uitgevoerd door de GR WerkSaam.

Ten aanzien van het beleid

Het beleidsplan 2016-2018 bevat heldere doelstellingen die aansluiten bij de opdracht van WerkSaam om personen die hier niet zelfstandig toe in staat zijn te ondersteunen naar werk en tijdelijk inkomen. Ook zijn er concrete beleidskeuzes en maatregelen geformuleerd om de doelstellingen te bereiken. Deze zijn gebaseerd op een uitgebreide probleemanalyse waarin aandacht is besteed aan de kenmerken van het cliëntenbestand, arbeidsmarktontwikkelingen, input van de gemeenteraden en inzichten uit de literatuur over effectiviteit van re-integratie. Zo wordt er individueel maatwerk geboden omdat WerkSaam een steeds groter aandeel moeilijk plaatsbare cliënten heeft en er is beleid ontwikkeld voor doelgroepen die specifieke aandacht behoeven.

Het beleidsplan bevat geen meetbare indicatoren, maar in de P&C-documenten van WerkSaam zijn wel indicatoren geformuleerd die overlappen met de doelstellingen uit het beleidsplan. De RKC merkt hierbij op dat een expliciete koppeling tussen beide ontbreekt, waardoor niet inzichtelijk wordt gemaakt in welke mate de doelstellingen uit het beleidsplan worden gerealiseerd. Ook is geen koppeling aanwezig tussen het beleidsplan van WerkSaam en de doelstellingen van de gemeenten zoals opgenomen in de programmarekeningen (zie ook deelonderzoek 1). Daarnaast stelt de RKC vast dat er geen meetbare doelstellingen zijn geformuleerd voor het doelgroepenbeleid. Op basis van haar bevindingen over het beleid doet de RKC drie aanbevelingen:

1. Maak in de P&C-documenten van WerkSaam een expliciete koppeling met het beleidsplan, waardoor de doelstellingen uit het beleidsplan zichtbaar zijn verankerd in de P&C-cyclus.
2. Maak in de P&C-documenten van WerkSaam ook een koppeling met de doelstellingen per gemeenten zoals opgenomen in de gemeentelijke P&C-documenten.
3. Formuleer meetbare doelstellingen per doelgroep, zodat het effect van maatregelen voor specifieke doelgroepen inzichtelijk kan worden gemaakt.

Ten aanzien van de uitvoering

De operationalisering van het beleid en de uitvoering hiervan zijn in lijn met de belangrijkste uitvoeringsbepalingen uit de Participatiewet en de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het Beleidsplan 2018-2021. Daarnaast wordt er op verschillende manieren gewerkt aan het waarborgen van een uniforme uitvoering, bijvoorbeeld door het vastleggen van de manier van werken in afspraken en procedures. De RKC constateert dat er de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet op dit gebied, maar dat een compleet overzicht van alle instrumenten en trajecten nog ontbreekt. De RKC constateert dat beschrijvingen hiervan niet geheel zijn uitgewerkt. Dit leidt tot de volgende aanbeveling:

[1] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/participatiewet-informatie-voor-gemeenten

4. Doorgaan met het vastleggen van de manier van werken, zoals de ontwikkeling van het kwaliteitshandboek en het stroomlijnen van alle beschikbare informatie zodat alle instructies en procesbeschrijvingen makkelijk vindbaar en inzichtelijk worden voor medewerkers.

Ten aanzien van de doeltreffendheid

De RKC stelt vast dat het beleid en de uitvoering van WerkSaam grotendeels doeltreffend zijn. Zowel cliënten (rapportcijfers tussen de 6,5 en 7,5) als werkgevers (gemiddelde 7,7) zijn in meerderheid tevreden over de dienstverlening en in 2016 en 2017 zijn de meeste doelen op het gebied van re-integratie behaald. Het cliëntenbestand ontwikkelt zich conform het landelijke beeld. De gemeenteraden worden op verschillende momenten in het jaar geinformeerd over de realisatie van de doelen, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de ontwikkeling van het uitkeringenbestand per gemeente. De RKC merkt hierbij op dat de interpretatie van deze gegevens wordt bemoeilijkt doordat slechts beperkt zichtbaar wordt gemaakt hoe de Westfriese gemeenten scoren ten opzichte van referentiegemeenten. De RKC doet hierom de volgende aanbeveling:

5. Maak in de raadsrapportages meer gebruik van gegevens uit de Divosa-benchmark, zodat er (meer) zicht ontstaat op de resultaten op het gebied van doeltreffendheid van de Westfriese gemeenten ten opzichte van referentiegemeenten.

Ten aanzien van de doelmatigheid

Hoewel er op basis van de beschikbare informatie geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken, zijn er verschillende constateringen die erop duiden dat WerkSaam haar re-integratieactiviteiten doelmatig uitvoert. Zo heeft in 2015, 2016 en 2017 heeft WerkSaam deze activiteiten verzorgt binnen de door de gemeenten gestelde kaders. Ook liggen de gemiddelde kosten van een re-integratietraject aanmerkelijk lager dan het landelijk gemiddelde. Een gedeelte van dit verschil wordt waarschijnlijk veroorzaakt doordat WerkSaam deze trajecten veelal zelf uitvoert. De gemiddelde re-integratiekosten per persoon die als gevolg van beinvloedbare factoren uitstroomt, zijn de afgelopen jaren wel toegenomen. Maar hierbij moet aangemerkt worden dat het cliëntenbestand steeds minder makkelijk plaatsbare cliënten bevat.

In de (raads)rapportages worden doelmatigheidsaspecten sporadisch benoemd. Een integraal beeld en vergelijkingen met andere gemeenten en organisaties ontbreekt. De RKC merkt op dat het wenselijk is om raadsleden hier meer inzicht in te verschaffen en doet de volgende aanbeveling:

6. Besteed in de rapportages aan de diverse gemeenten structureel aandacht aan de doelmatigheid van re-integratieactiviteiten. Hierbij kan meer gebruik worden gemaakt van de informatie in de Divosa benchmark.

Beantwoording hoofdvraag onderzoek

Het beleid en de uitvoering van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling voldoen op de meeste punten aan de gestelde normen. Wel zijn er verbeterpunten in de P&C documenten en het vastleggen van de manier van werken.

Ook qua doeltreffendheid voldoet WerkSaam aan de gestelde normen. De doeltreffendheid van de uitvoering voor de afzonderlijke gemeenten is op hetzelfde niveau als bij vergelijkbare gemeenten. Een aandachtspunt is dat deze vergelijkingen voor de raden meer zichtbaar kunnen worden gemaakt. Qua doelmatigheid zijn er ondanks enkele goede signalen, nu geen integrale conclusies te trekken. Hier ligt een substantieel verbeterpunt: maak dit meer zichtbaar voor de raden van de afzonderlijke gemeenten.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord

4.1 Bestuurlijke reactie van de SED gemeenten

Op 17 september 2018 hebben de voorzitter en de secretaris/ onderzoeker van de RKC met de portefeuillehouders van de drie gemeenten gezamenlijk gesproken over de bestuurlijke nota waarin de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek zijn opgenomen. Vervolgens zijn op 28 november 2018 door de colleges van Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland de volgende schriftelijke reacties verzonden aan de rekenkamercommissie:

Drechterland
'Het college van Drechterland vindt het een goed rapport. Wij kunnen de opmerkingen plaatsen die in de bestuurlijke nota door de Rekenkamercommissie SED zijn verwoord bij de diverse deelvragen van het onderzoek. Wij kunnen ons vinden in de conclusies en sluiten ons aan bij de aanbevelingen ten aanzien doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de ondersteuning bij Arbeidsinschakeling. Onze vertegenwoordiger in het DB zal de diverse aanbevelingen meenemen naar WerkSaam.'

Enkhuizen
'Het college van Enkhuizen kan de opmerkingen plaatsen die in de bestuurlijke nota door de Rekenkamercommissie SED zijn verwoord bij de diverse deelvragen van het onderzoek. We kunnen ons vinden in de conclusies en sluiten ons aan bij de aanbevelingen ten aanzien doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de ondersteuning bij Arbeidsinschakeling.'

Stede Broec
'Het college van Stede Broec kan de opmerkingen plaatsen die in de bestuurlijke nota door de Rekenkamercommissie SED zijn verwoord bij de diverse deelvragen van het onderzoek. We kunnen ons vinden in de conclusies en sluiten ons aan bij de aanbevelingen ten aanzien doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de ondersteuning bij Arbeidsinschakeling.'

4.2 Nawoord Rekenkamercommissie

De RKC constateert – gezien het goede gesprek en de bestuurlijke reactie - met tevredenheid dat de colleges zich kunnen vinden in de conclusies en zich aansluiten bij de aanbevelingen. Wij adviseren de raden van de drie gemeenten de conclusies en aanbevelingen van het rapport te onderschrijven.

Zoals aan het begin van hoofdstuk 3 is aangegeven, zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling, maar wordt deze dienstverlening uitgevoerd door de GR WerkSaam. Wij adviseren de raden daarom om middels een raadsbesluit de colleges opdracht te geven om de aanbevelingen met een verzoek tot opvolging, door de portefeuillehouders in te laten brengen in het algemeen bestuur van WerkSaam. In het raadsbesluit dient ook te worden opgenomen dat de uitkomsten van de besluitvorming in het algemeen bestuur door de portefeuillehouders per aanbeveling met een planning van de uitvoering worden teruggekoppeld aan de raden.

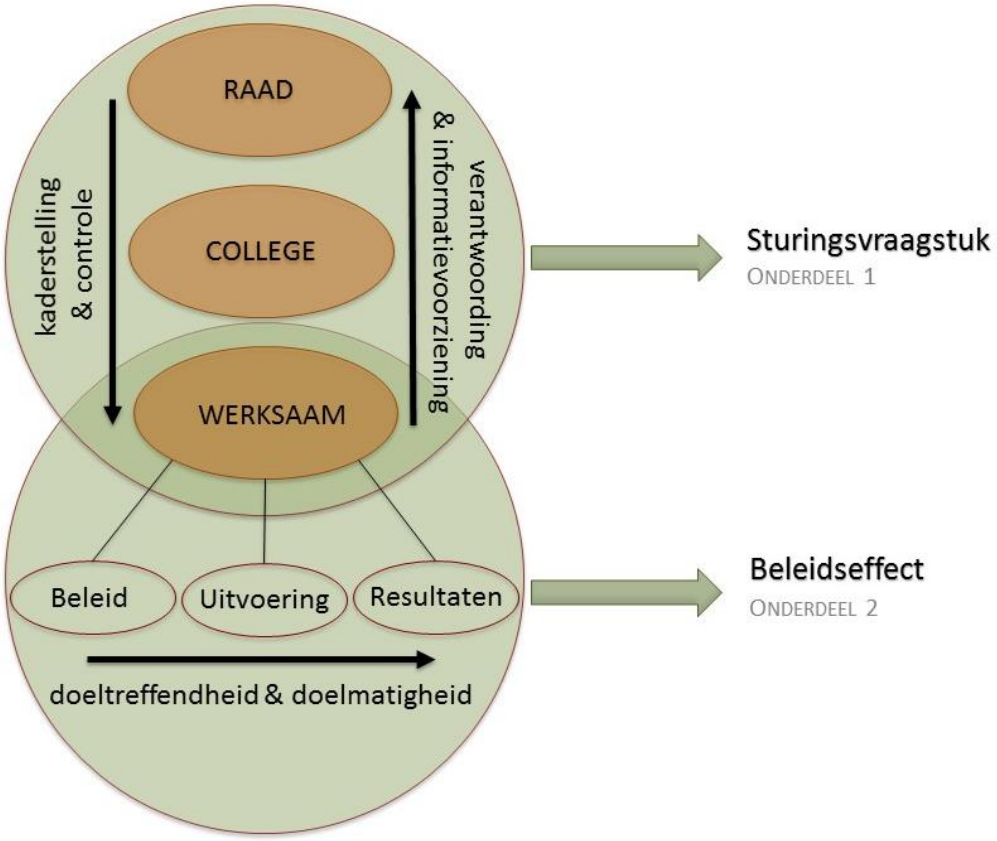
Wij adviseren de raden om over deze terugkoppeling met de colleges een tijdstip af te spreken. Hiermee is de raad in staat zijn controlerende taak op invulling en tijdpad uit te voeren.

Nota van bevindingen

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en actualiteit

In het voorjaar van 2017 heeft de rekenkamercommissie (RKC) na raadpleging van de presidia van Stede Broec en Drechterland en de auditcommissie van Enkhuizen besloten om onderzoek te verrichten naar de uitvoering van de Participatiewet. Deze wet wordt voor 7 Westfriese gemeenten – waaronder Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland - uitgevoerd door de gemeenschappelijke regeling WerkSaam Westfriesland (vanaf hier WerkSaam genoemd). Een eerste deelonderzoek dat is uitgevoerd had betrekking op de sturing ten aanzien van de gemeenschappelijke regeling en is begin 2018 aan de gemeenteraden gepresenteerd. Het rapport dat voor u ligt betreft het tweede deelonderzoek. Hierin kijkt de RKC naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de uitvoering van de Participatiewet. Onderstaande figuur geeft schematisch weer hoe beide deelonderzoeken zich tot elkaar verhouden.



Actualiteit
De uitvoering van de Participatiewet voldoet als onderzoeksonderwerp aan de selectiecriteria die de RKC in haar onderzoeksprotocol heeft opgesteld. Zo is er bijvoorbeeld sprake van een substantieel maatschappelijk en financieel belang voor de gemeenten. Bij het uitvoeren van het eerste deelonderzoek heeft de RKC een aantal zaken geconstateerd waardoor het uitvoeren van een onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering (deelonderzoek 2) in het bijzonder actueel is:

- WerkSaam heeft een nieuw beleidsplan ontwikkeld. Dit nieuwe beleidsplan is inmiddels op 8 maart 2018 vastgesteld door het Algemeen bestuur van WerkSaam en aangeboden aan de colleges van de Westfriese gemeenten en beschikbaar gesteld aan de raden.
- Bij alle drie de SED-gemeenten is er enige jaren sprake geweest van een tekort op het budget BUIG. Dit betekent dat het aantal personen dat een bijstandsuitkering ontvangt in de gemeente hoger is dan op basis van een historisch verdeelmodel is ingeschat, waardoor de uitkeringslasten voor de gemeenten hoger zijn dan het budget dat zij hiervoor van het Rijk ontvangen. Voor een gedeelte van dit tekort worden de gemeenten gecompenseerd door een vangnetregeling van het ministerie van SZW. WerkSaam analyseert deze tekorten en informeert de raden hierover (zie deelonderzoek 1).
- Uit het eerste deelonderzoek komen twee verschillende manieren naar voren waarop naar de doeltreffendheid (en doelmatigheid) van de gemeenschappelijke regeling WerkSaam kan worden gekeken. Enerzijds wordt door een bundeling van kennis en expertise de Participatiewet mogelijk doeltreffender uitgevoerd en kunnen bovendien schaalvoordelen worden gerealiseerd (doelmatigheid). Anderzijds kan één beleid met een uniforme uitvoering voor 7 gemeenten er mogelijkerwijs toe leiden dat niet doeltreffend wordt ingespeeld op lokale verschillen en voorkeuren.

Invalshoek onderzoek
De Participatiewet is sinds 1 januari 2015 van kracht en hierin zijn de volgende drie wetten opgegaan: de Wet Werk en Bijstand (WWB); de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).[2] In dit onderzoek richt de RKC zich op de meest omvangrijke taak die middels de Participatiewet bij de gemeenten is belegd: het toeleiden van zoveel mogelijk mensen met arbeidsvermogen naar (bij voorkeur betaald) werk.[3] Om de scope van het onderzoek te beperken, is hierbij uitsluitend gekeken naar de grootste doelgroep van de Participatiewet: ontvangers van een bijstandsuitkering.

1.2 Doel- en vraagstelling

Doel
Beleid en uitvoering van de Participatiewet zijn door de gemeenten belegd bij de gemeenschappelijke regeling WerkSaam, maar de gemeente is verantwoordelijk voor de doelmatigheid en doeltreffendheid hiervan. De doelstelling van dit onderzoek (deelonderzoek 2) is daarom de raden te voorzien van informatie over het beleid en de uitvoering van de Participatiewet door WerkSaam en de maatschappelijke effecten (doeltreffendheid) en kosten (doelmatigheid) van de uitstroom naar werk van bijstandsgerechtigden.

Vraagstelling
De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

Zijn het beleid en de uitvoering van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden doeltreffend en doelmatig?

[2] Wajongers die voor 2015 zijn ingestroomd blijven onder de verantwoordelijkheid van het UWV vallen).
[3] Participatiewet, Artikel 7 lid 1.

Onder doeltreffendheid wordt verstaan of het beleid en de uitvoering hiervan leiden tot de realisatie van het beoogde doel: ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden.[4] Bij doelmatigheid gaat het erom dat uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn in dit onderzoek sterk met elkaar verbonden, aangezien doeltreffendheid op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling leidt tot kostenbesparingen in de vorm van lagere uitkeringslasten.

	Deelvraag	Norm	Paragraaf
Beleid	1 Wat zijn de doelen van WerkSaam op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling?	a) Er zijn meetbare doelen geformuleerd op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling. b) Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om de gestelde doelen te realiseren.	2.1 2.3
	2. Hoe zijn de beleidsdoelen onderbouwd?	a) Aan het beleid ligt een onderbouwde probleemanalyse (van de doelgroep en de situatie in de gemeenten/ regio) ten grondslag. b) De uitgangspunten van het beleid sluiten logisch aan bij de probleemanalyse.	2.2 2.2, 2.3
Uitvoering	3. Hoe wordt de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden uitgevoerd?	a) De uitvoering van de Participatiewet is consistent met de wettelijke kaders en het geformuleerde beleid. b) De manier waarop WerkSaam de Participatiewet uitvoert is geoperationaliseerd in duidelijke afspraken en procedures.	3.1 3.2
Doeltreffendheid	4. Wat zijn de resultaten van WerkSaam op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling?	a) Cliënten krijgen - vanuit hun perspectief - de ondersteuning bij arbeidstoeleiding waar zij op basis van de Participatiewet[5] recht op hebben. b) Geformuleerde doelen op het gebied van uitstroombevordering worden behaald. c) De ontwikkeling van het uitkeringenbestand is vergelijkbaar met of gunstiger dan in vergelijkbare gemeenten/ regio's. d) WerkSaam en de raden van de SED gemeenten hebben goed zicht op de doeltreffendheid	4.1 4.2 4.2,4.3 4.3
Doelmatigheid	5. Wat zijn de kosten van de uitvoering van het beleid op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling?	a) De uitvoering van het beleid gebeurt binnen de door de gemeenten (en rijk) gestelde financiële kaders; b) De doelmatigheid van de uitvoering van het re-integratie beleid ontwikkeld zich positief c) De doelmatigheid van de uitvoering is gelijk of beter dan vergelijkbare gemeenten; d) WerkSaam en de raden van SED gemeenten hebben goed zicht op de doelmatigheid.	5.1 5.2 5.2 5.2

[4] Met bijstandsgerechtigden wordt verwezen naar personen die op grond van hoofdstuk 3 van de Participatiewet algemene bijstand ontvangen ter voorziening in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan.

[5] In de participatiewet (art 7) is bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling voor diverse doelgroepen, waaronder personen die algemene bijstand ontvangen. Dit is nader uitgewerkt in de volgende hoofdstukken.

Bovengenoemde normen zijn gebruikt bij de beoordeling van de bevindingen. Er zijn drie scores mogelijk: voldoet, voldoet deels, en voldoet niet (zie onderstaande tabel). De RKC komt per norm tot een oordeel. De volgende tabel geeft ook de beoordelingscriteria weer. De score op de normen vormt, aangevuld met achtergrondinformatie, de basis voor de conclusies.

Beoordelingscriteria	Score
▪ Het aspect voldoet (vrijwel) volledig aan de gestelde norm. Er zijn hooguit enkele kleine verbeterpunten te signaleren. De doeltreffendheid en doelmatigheid kan hooguit marginaal verbeteren.	Voldoet
▪ Het aspect voldoet gedeeltelijk aan de gestelde norm. Er zijn enkele relevante verbeterpunten. ▪ De doeltreffendheid en doelmatigheid kan op een aantal punten verbeteren.	Voldoet deels
▪ Het aspect voldoet niet aan de gestelde norm. Er zijn meerdere relevante en zwaarwegende verbeterpunten. ▪ De doeltreffendheid en doelmatigheid kan substantieel verbeteren.	Voldoet niet

1.3 Onderzoeksmethoden

Om beleid, uitvoering en resultaten van WerkSaam te bestuderen zijn verschillende onderzoeksmethoden ingezet.

Methode	Beleid	Uitvoering	Doeltreffend	Doelmatig
Documentenstudie: beleids- en verantwoordingsinformatie van WerkSaam, interne documenten WerkSaam (bijvoorbeeld managementinformatie en werkinstructies/ handboeken).	X	X	X	X
Kwantitatieve analyse waarbij de resultaten van WerkSaam worden vergeleken met de resultaten in vergelijkbare gebieden en gemeenten (wat betreft bijvoorbeeld mate van verstedelijking, opleidingsniveau, aantal openstaande vacatures, arbeidsparticipatie, etc.). Hierbij wordt gebruik gemaakt van gegevens van het CBS en waarstaatjegemeente.nl.			X	X
Interviews met directie WerkSaam, beleidsmedewerker van de afdeling samenleving van de SED organisatie.	X	X	X	X
Twee groepsgesprekken met medewerkers van WerkSaam, bijvoorbeeld één gesprek met uitvoerders (klantmanagers) en één gesprek met teamleider en beleids-/ kwaliteitsmedewerkers.	X	X		
Gesprekken met cliënten van WerkSaam.	X	X	X	X

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2, 3, 4 en 5 wordt ingegaan op respectievelijk het beleid, de uitvoering, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling door Werksaam. In ieder van deze hoofdstukken wordt in het begin aangegeven wat u in de diverse paragrafen van dat hoofdstuk gaat lezen. Daarbij zijn de paragrafen gekoppeld aan de normen van het normenkader. In de laatste paragraaf is per hoofdstuk de toetsing van de normen opgenomen. Per norm is de score (Voldoet, Voldoet deels, Voldoet niet) aangegeven en toegelicht.

In de bijlagen is nadere informatie opgenomen die meer in detail zicht geven op achtergronden en cijfermateriaal van WerkSaam over de ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Daarbij is in bijlagen 5 en 6 specifieke informatie opgenomen over de uitstroom en uitkeringsvolume van de gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland.

2 Beleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het beleid en de doelen van WerkSaam (deelvraag 1 en 2). In paragraaf 2.1 wordt weergegeven welke doelen zijn geformuleerd, waarbij wordt nagegaan in hoeverre deze meetbaar zijn (norm 1a). In paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de probleemanalyse die aan het beleid ten grondslag ligt (norm 2a). Hierna wordt in paragraaf 2.3 gekeken naar welke concrete maatregelen er aansluitend op de probleemanalyse (norm 2b) zijn genomen om de doelstellingen te realiseren (norm 1b). Iedere paragraaf begint met een korte uiteenzetting van de belangrijkste uitgangspunten en bepalingen uit de participatiewet.

2.1 Doelstellingen

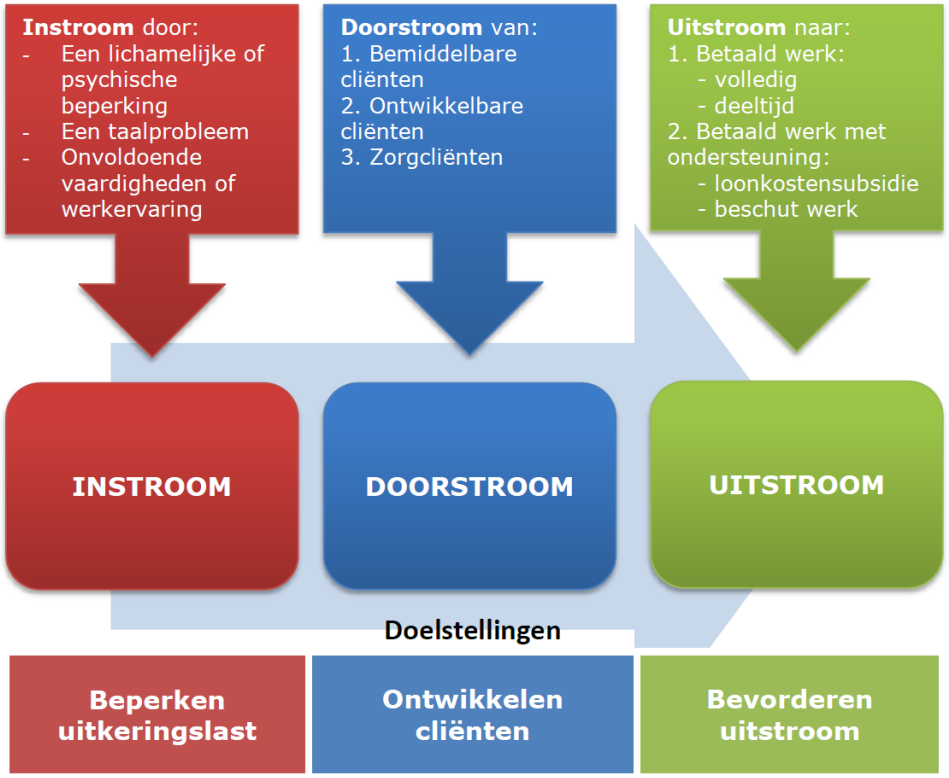
Doelstellingen Participatiewet[6]

De doelstelling van de Participatiewet is om zo veel mogelijk mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Daarnaast is de Participatiewet bedoeld om de kansen op arbeidsparticipatie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of een arbeidsbeperking op de lange termijn te verbeteren. Zo draagt de Participatiewet bij aan de ambitie van de regering om zoveel mogelijk mensen mee te laten doen aan de maatschappij.

Doelstellingen beleidsplan

Op 8 maart 2018 heeft het Algemeen Bestuur van WerkSaam een nieuw beleidsplan vastgesteld, dat vanaf 1 juli 2018 in werking zal treden.[7] Het hieraan voorafgaande beleidsplan was opgesteld bij de oprichting van WerkSaam in 2015.[8] Onder andere omdat het onder grote tijdsdruk tot stand was gekomen, bevatte dit eerste beleidsplan nog geen concrete beschrijving van doelen, beleid en de werkwijze (zie ook het eerste deelrapport van de RKC over WerkSaam[9]). In het nieuwe beleidsplan worden 3 doelstellingen benoemd, die zijn gekoppeld aan de instroom, doorstroom en uitstroom van cliënten (zie onderstaande figuur).

[6] Bron: Programmaraad Implementatie Participatiewet (2014) *Handreiking modelverordeningen Participatiewet.*
[7] Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018.
[8] Beleidsplan 2015 WerkSaam Westfriesland 8-6-2015.
[9] Rekenkamercommissie SED (2017) *Kaderstelling, sturing en controle GR WerkSaam: de raad in positie.*



De doelstellingen vloeien voort uit de opdracht van WerkSaam: de uitvoering van wet en regelgeving[10] voor 7 Westfriese gemeenten gericht op 'het ondersteunen van mensen naar werk en tijdelijk inkomen als zij hier niet zelfstandig toe in staat zijn'.[11] De dienstverlening van WerkSaam is gericht op het uitstromen naar werk (doelstelling 3). Dit kan betaald werk zijn (voltijd of deeltijd), maar ook betaald werk met ondersteuning in de vorm van loonkostensubsidie of beschut werk. Voor veel cliënten is uitstroom naar werk echter niet – of niet meteen – mogelijk. Hen moet een passend aanbod worden gedaan om zich eerst te ontwikkelen (doelstelling 2). Het beperken van de uitkeringslast kan–naast het bevorderen van uitstroom–worden gerealiseerd door het voorkomen van instroom (doelstelling 1).

Indicatoren P&C-cyclus WerkSaam

In het nieuwe beleidsplan heeft WerkSaam geen meetbare indicatoren gekoppeld aan haar doelstellingen. In de begrotingen en jaarverslagen van WerkSaam zijn wel meetbare indicatoren geformuleerd. De RKC stelt vast dat een koppeling tussen de doelstellingen uit het nieuwe beleidsplan en de indicatoren uit de begrotingen en jaarverslagen niet direct zichtbaar is. Om de samenhang tussen beiden inzichtelijk te maken hebben wij in tabel 2.1 de indicatoren uit de begroting 2019 geordend naar de doelstellingen uit het beleidsplan. In de begroting 2019 zijn zowel outputindicatoren (gericht op de kwaliteit en kwantiteit van de werkprocessen en dienstverlening), als outcomeindicatoren (gericht op de resultaten) opgenomen.

[10] Dit betreft de volgende wet- en regelgeving: Participatiewet, IOAW, IOAZ, Bbz, WSW en WEB.
[11] Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p. 14).

Tabel 2.1 KPI's begroting 2019 (geordend naar de doelstellingen uit het beleidsplan 2018).

Doelstelling	Outputindicatoren	Outcomeindicatoren
1: Beperken uitkeringslast (door beperken instroom)		- Voorkomen dat uitkeringen worden toegekend terwijl dit niet nodig is: 30% van de aanmeldingen leiden niet tot een aanvraag.
2: Ontwikkelen cliënten	- 75% van de cliënten die ontwikkelbaar zijn naar werk, heeft een re-integratieplan. - Taalverbetering: 125 taaltrajecten voor laaggeletterden.' - 25 participatieplaatsen inzetten voor cliënten. Cliënten die nog niet kunnen werkken, doen vrijwilligerswerk als opstap naar een traject naar betaald werk.	- Cliënten ontwikkelen: cliënten stijgen gemiddeld één trede op de participatieladder in 2019.
3: Bevorderen uitstroom		- 700 plaatsingen op betaald werk. Waarvan 50 voor cliënten die door een ziekte of gebrek niet het minimumloon kunnen verdienen. - Stimuleren ondernemerschap: 10% meer deeltijdondernemers dan 2018. - 80 fte beschut werk bieden. Dit zijn gesubsidieerde banen voor mensen die veel begeleiding nodig hebben.
Overige indicatoren	- 80% van de debiteuren is bekend en wordt minimaal één keer per jaar gecontroleerd op de terugbetalingsmogelijkheden (actief incassobeleid). 95% van alimentatie- en onderhoudsplichtigen zijn in beeld en worden aangeschreven. - Handhaving/ fraudebestrijding: tenminste 2 themacontroles in 2019 en gemiddeld eenmaal per jaar toets op recht uitkering. - Ziekteverzuim onder stafmedewerkers is niet hoger dan 4%.	- Cliënten beoordelen WerkSaam gemiddeld met minimaal een 7 - Voorkomen van verdringing: 90% van de zaken aangemeld bij de Commissie Voorkomen verdringing Westfriesland is geen verdringing. - Ziekteverzuim onder gesubsieerde medewerkers (WSW) en beschut werk is niet hoger dan 10,6%,

<u>Indicatoren op gemeenteniveau</u>

Conform het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moeten gemeenten de effecten van beleid toelichten aan de hand van een aantal verplichte indicatoren. In tabel 2.2 is voor de SED-gemeenten weergegeven welke van deze indicatoren uit de gemeentebegrotingen raakvlakken hebben met de Participatiewet. In het eerste deelonderzoek dat de RKC SED heeft uitgevoerd over WerkSaam is hier uitgebreider op ingegaan en stelde de RKC al vast dat deze indicatoren niet zichtbaar zijn verwerkt in de beleidsdocumenten van WerkSaam. Zowel op het niveau van de individuele gemeenten als op het niveau van WerkSaam zijn er geen concrete doelen of streefwaarden geformuleerd voor deze indicatoren.

Tabel 2.1 Indicatoren programmabegrotingen 2018 Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland met raakvlakken met de Participatiewet.

Indicator	Eenheid	Stede Broec	Enkhuizen	Drechterland
Banen	Aantal per 1.000 inwoners 15-64 jaar	2016: 407,8	2016: 665,4	2016: 501,5
Kinderen in uitkeringsgezin	% kinderen tot 18 jaar	2015: 4,31	2015: 6,63	2015: 2,42
Netto arbeids-participatie	% van de werkzame beroepsbevolking ten opzichte van de beroepsbevolking	2016: 66,4	2016: 65,3	2016: 67,9
Werkloze jongeren	% 16 t/m 22 jarigen	2015: 0,54	2015: 1,4	2015: 0,61
Personen met bijstandsuitkering	Aantal per 1.000 inwoners 18 jaar en ouder	2016: 21,9	2016: 29,7	2016: 13,1
Lopende re-integratie-voorzieningen	Aantal per 1.000 inwoners 15-65 jaar	2016: 19,9	2016: 30,3	2016: 17,1

2.2 Probleemanalyse: doelgroepen en arbeidsmarkt

Doelgroep Participatiewet[12]

De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit mensen met arbeidsvermogen die zijn aangewezen op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun bestaan te voorzien en/of op ondersteuning om aan het werk te komen. Voorheen bestonden voor mensen met arbeidsvermogen verschillende regelingen: de Wajong, de Wsw en de WWB. Deze regelingen zijn in 2015 vervangen door één regeling voor mensen met arbeidsvermogen: de Participatiewet.

Het beleidsplan

Het beleidsplan van WerkSaam bevat een uitgebreide probleemanalyse waarin wordt ingegaan op de kenmerken van het cliëntenbestand, de arbeidsmarktsituatie in Westfriesland en inzichten uit de literatuur. Ook een beleidsevaluatie over de eerste anderhalf jaar van WerkSaam en de input van de 7 gemeenteraden komen hierin aan bod. Hieronder wordt ingegaan op de afzonderlijke onderdelen van de probleemanalyse uit het beleidsplan.

Analyse cliëntenbestand

In het beleidsplan is een analyse van het zittende bestand opgenomen. Om de uitkomsten van deze analyse in perspectief te plaatsen heeft de RKC deze afgezet tegen landelijke cijfers van het CBS. De belangrijkste bevindingen die hieruit naar voren komen zijn:

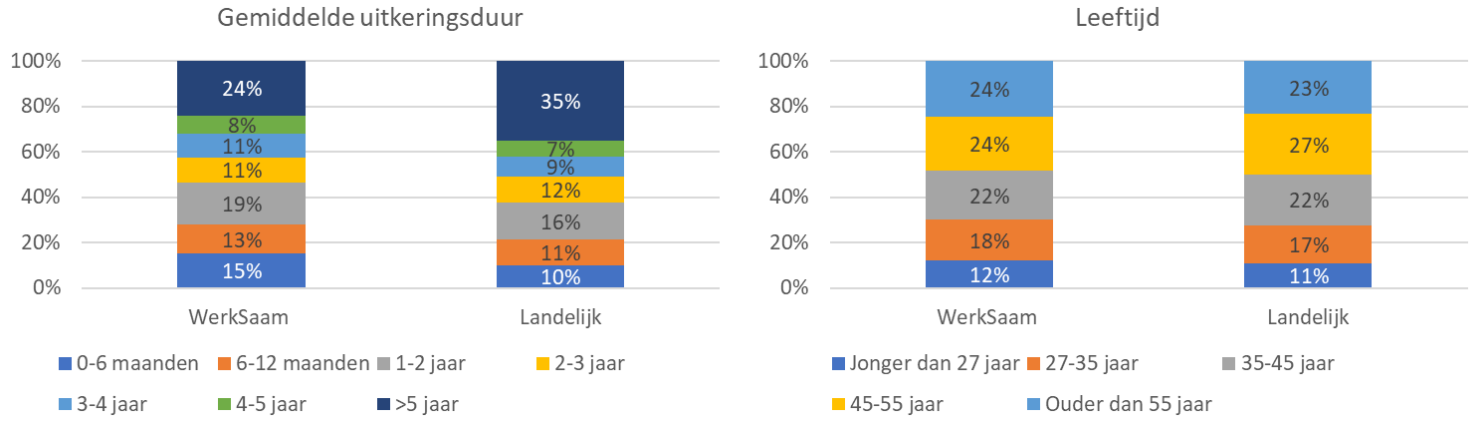
- **Stijging aantal uitkeringsgerechtigden**: Het aantal uitkeringsgerechtigden zal naar verwachting van het Centraal Planbureau (CPB) tot 2021 blijven stijgen en het beeld in Westfriesland wijkt tot op heden niet van het landelijke beeld af. Het aantal cliënten (Bbz, IOAW, IOAZ en Participatiewet) van WerkSaam is de afgelopen periode toegenomen van 3.127 eind 2015 naar 3.315 op 1 juli 2017: een stijging van 6%. De RKC constateert dat dit vergelijkbaar is met de landelijke ontwikkeling in deze periode (een stijging van 5%[13]).

[12] Bron: Programmaraad Implementatie Participatiewet (2014) *Handreiking modelverordeningen Participatiewet.*

[13] Bron: statline.cbs.nl (personen met een uitkering).

- **Relatief lange uitkeringsduur**: Het grootste gedeelte van de cliënten van WerkSaam ontvangt al langere tijd een uitkering: 72% ontvangt langer dan een jaar een uitkering, terwijl 24% zelfs al langer dan 5 jaar een uitkering ontvangt. Landelijk ligt het percentage personen met deze lange uitkeringsduur op 35%. Dit is hoger dan in Westfriesland (zie figuur 2.1).
- **Cliënten in alle leeftijdscategorieën:** De leeftijdsopbouw van de cliënten is redelijk gelijkmatig verdeeld. 12% van hen is jonger dan 27 jaar en 48% betreft 45-plussers. Dit is vergelijkbaar met het landelijke beeld (zie figuur 2.1).
- **Veel cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt:** De cliënten van WerkSaam worden allen ingedeeld op de zogenaamde participatieladder en de doelladder. De Participatieladder is een landelijke meetlat die aangeeft wat iemands afstand tot de arbeidsmarkt is. Meer dan de helft van de cliënten van WerkSaam bevindt zich op trede 2 en 3 van de participatieladder.[14] Dit betekent dat hun afstand tot de arbeidsmarkt relatief groot is. De doelladder geeft aan wat het ontwikkelperspectief is van de cliënt. De scores van de cliënten van WerkSaam op de doelladder lopen sterk uiteen: voor sommigen is het (op termijn) mogelijk om uit te stromen naar betaald werk, maar voor anderen lijkt onbetaald werk of het doorbreken van een sociaal isolement door contacten buitenshuis of deelname aan georganiseerde activiteiten het hoogst haalbare.
- **Diverse redenen voor instroom:** De belangrijkste redenen voor instroom in een uitkering zijn de gemeentelijke taakstelling voor het huisvesten van statushouders (19% van de instroom), het eindigen van een WW-uitkering (17%), en het eindigen van arbeid in dienstbetrekking (16%). Ook landelijk zijn dit belangrijke instroomredenen.[15]

Figuur 2.1 Gemiddelde uitkeringsduur en leeftijd van bijstandsontvangers in Westfriesland en landelijk (medio 2017).[16]



<u>Arbeidsmarktanalyse</u>

In haar arbeidsmarktanalyse besteedt WerkSaam aandacht aan landelijke ontwikkelingen, ontwikkelingen in de arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord en ontwikkelingen in Westfriesland. De analyse is grotendeels gebaseerd op de verwachtingen die het CPB en het UWV in 2017 hebben opgesteld voor de periode 2017-2018. In grote lijnen komt hieruit naar voren dat de werkgelegenheid toeneemt, maar door een toename van de beroepsbevolking en een afname van het aantal WW-uitkeringen neemt het aantal bijstandsontvangers nog steeds toe. In verschillende sectoren (zorg & welzijn, bouw, onderwijs en ICT) is er sprake van krapte op de arbeidsmarkt en zijn

[14] De participatieladder bestaat uit 6 treden: 1 geisoleerd, 2 sociale contacten buitenshuis, 3 deelname georganiseerde activiteiten, 4 onbetaald werk, 5 betaald werk met ondersteuning, 6 betaald werk.
[15] Dräbing, V., van Koperen, L., Molenaar-Cox, P. (2017) *Redenen van in- en uitstroom uit bijstand* (CBS).
[16] Bron: statline.cbs.nl (personen met een uitkering).

er relatief veel vacatures. Statushouders, jongeren, ouderen en arbeidsgehandicapten zijn groepen die extra aandacht nodig hebben. In bijlage 1 is een uitgebreidere samenvatting opgenomen van de arbeidsmarktanalyse uit het beleidsplan.

Inzichten uit literatuur

In het beleidsplan wordt verwezen naar twee recente publicaties over de effectiviteit van gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet. In de eerste plaats betreft dit een onderzoek van Divosa[17], waarin staat dat gemeenten succesvol zijn als zij zich focussen op kansrijken, streng zijn aan de poort (handhaving), cliënten activeren en deeltijd stimuleren. In de tweede plaats wordt verwezen naar een artikel over door TNO ontwikkelde instrumenten.[18] Hierin wordt aangegeven dat een regionale aanpak het beste werkt omdat bedrijfsnetwerken, onderwijsinstellingen en innovatie-initiatieven meestal regionaal zijn georganiseerd. Ook wordt in dit artikel aangegeven dat er kansen zijn bij bedrijven die nieuwe producten maken, bedrijven die productie terughalen uit het buitenland en het organiseren van regionale loopbaanpaden.

Beleidsevaluatie en input Westfriese gemeenteraden

Over de eerste anderhalf jaar (1-1-2015 tot 1-7-2016) na oprichting heeft WerkSaam een evaluatie uitgevoerd. De uitkomsten van de beleidsevaluatie zijn besproken met de gemeenteraden, waarbij hen ook is gevraagd om input te geven voor het nieuwe beleidsplan. Zoals uit het eerste deelonderzoek van de RKC naar WerkSaam[19] naar voren komt, zijn deze bijeenkomsten in de SED-gemeenten door de raadsleden met name benut voor het stellen van vragen. In zijn algemeenheid hebben de Westfriese gemeenteraden bij de bespreking aangegeven meer aandacht te willen zien voor ouderen, jongeren, statushouders en de doelgroep beschut werken. Ook verdringing, vrijwilligerswerk/de tegenprestatie, zorgcliënten en de samenwerking met gebiedsteams zijn bij deze bijeenkomsten aan de orde gekomen. De belangrijkste bevindingen die uit deze analyse naar voren komen zijn opgenomen in bijlage 2.

2.3 Beleidskeuzes, maatregelen en instrumenten

De Participatiewet[20]

In de Participatiewet worden diverse (nieuwe) re-integratievoorzieningen benoemd die gemeenten kunnen inzetten. Het gaat om: beschut werk, loonkostensubsidie, ondersteuning bij leer-werktrajecten en persoonlijke ondersteuning bij het verrichten van opgedragen taken. Daarnaast hebben gemeenten de beschikking over alle bestaande instrumenten en voorzieningen die zij ook al voorafgaand aan de introductie van de Participatiewet in konden zetten, zoals re-integratietrajecten en proefplaatsingen.

Beleidskeuzes

Om haar doelstellingen te realiseren benoemt WerkSaam in haar beleidsplan beleidskeuzes waaraan concrete maatregelen en instrumenten zijn gekoppeld. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen

[17] Divosa (2017) *Van budget naar besteding, verklaringen voor tekorten en overschotten op het gemeentelijke bijstandsbudget*, Atlas voor gemeenten.
[18] Boonstra, W (2017) *Succesvolle innovatie in begeleiding naar werk,* Binnenlands Bestuur (19 augustus 2017).
[19] Rekenkamercommissie SED (2017) *Kaderstelling, sturing en controle GR WerkSaam: de raad in positie.*
[20] Bron: Programmaraad Implementatie Participatiewet (2014) *Handreiking modelverordeningen Participatiewet.*

keuzes die de afgelopen drie jaar golden en strategische keuzes voor de komende vier jaar. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de beleidskeuzes voor de komende vier jaar op hoofdlijnen. Een belangrijk verschil met de afgelopen drie jaar is dat er meer nadruk zal komen te liggen op maatwerk. De afgelopen jaren is vooral ingezet op kansrijke cliënten: de vraag van werkgevers stond centraal en er was geen doelgroepenbeleid. Omdat steeds vaker blijkt dat sommige werkzoekenden een specifiekere aanpak nodig hebben, is er besloten om in de komende jaren in te zetten op het bieden van trajecten en instrumenten die zijn afgestemd op de behoeften en mogelijkheden van de cliënt. Ook wordt het bieden van maatwerk bevorderd door het toepassen van de omgekeerde toets. Dit is een nieuwe kijk op de uitvoering van wet- en regelgeving: meer denken vanuit de cliënt en maatwerk leveren.[21]

Tabel 2.2 Beleidskeuzes WerkSaam 2018-2021 op hoofdlijnen.[22]

Doel 1 Beperken uitkeringslast	Doel 2 Ontwikkelen cliënten	Doel 3 Bevorderen uitstroom
Voorkomen instroom - Streng aan de poort - Jongerenloket bemiddelt in zoektijd naar onderwijs of werk - Voorkomen van instroom door gebruik loonkostensubsidie voor pro/vso-leerlingen met werk	**Bevorderen zelfredzaamheid cliënten** - Wij kennen onze cliënten (kansen en belemmeringen) - Wij ontwikkelen onze cliënten: leren hen werknemers-vaardigheden - Cliënten met een taalprobleem krijgen een taalaanbod	**Cliënten zijn actief naar vermogen** - Betaald werk, fulltime als dat kan en anders parttime - Betaald werk met ondersteuning, beschut werk of loonkostensubsidie - Voor een aantal cliënten biedt zelfstandig ondernemerschap een kans
Beperken bijstandsverlening: streng maar rechtvaardig - Fraude loont niet en bestraffen wij met een boete - Ex-partner levert bijdrage in onderhoud kind, ook bij niet-erkende kinderen - Flexibele inleverdata voor de inkomstenverklaring voor mensen met flexibele inkomsten - Heronderzoeken op basis van signalen (signaal gestuurd werken)	**Maken doelgericht re-integratieplan** - Inzetten (om)scholing, in combinatie met plaatsing bij werkgever (zicht op baan) - Cliënten die zich onvoldoende inzetten krijgen een maatregel - Wij werken samen met partnerorganisaties zoals wijkteams/ gemeenten, daklozenopvang, zorgorganisaties en schuldhulpverlening	**Bij elkaar brengen vraag en aanbod** - Wij hebben goed contact met werkgevers en kennen de arbeidsmarkt - Wij werken samen met het UWV in het WSP - Wij bemiddelen cliënten en Wsw-werknemers naar werkgevers - Waar nodig zetten wij instrumenten in, zoals loonkostensubsidie - Wij voorkomen verdringing door duidelijke afspraken met werkgevers en cliënten te maken.

[21] De omgekeerde toets is een manier van werken waarmee professionals in het sociaal domein maatwerk kunnen leveren zonder dat dit tot willekeur leidt. Het principe hierbij is dat er eerst wordt gekeken naar wat een cliënt nodig heeft en of dat past binnen de grondwaarde van de verschillende wetten die van toepassing zijn. Pas daarna wordt er een juridische toets uitgevoerd. (bron: www.stimulansz.nl/de-omgekeerde-toets-methodiek)

[22] Bron: Beleidsplan WerkSaam 2018-2021 (p. 39).

Maatregelen doelstelling 1: Beperken uitkeringslast door voorkomen van instroom

In het beleidsplan wordt aangegeven dat WerkSaam streng is aan de poort om bijstandsverlening zoveel mogelijk te beperken, maar maatwerk biedt waar het kan. De cliënt moet alle gegevens overleggen die nodig zijn om te beoordelen of er recht is op bijstand en als uit deze gegevens blijkt dat er geen recht is op bijstand, dan wordt de aanvraag afgewezen. Uit interviews blijkt dat medewerkers van WerkSaam veel aandacht aan deze wettelijke beoordeling besteden (zie hoofdstuk 3 uitvoering). Om maatwerk mogelijk te maken wordt de situatie van de cliënt met een vragenlijst in kaart gebracht en wordt de cliënt ingedeeld op de participatieladder en de doelladder. De participatieladder geeft inzicht in de huidige activiteiten van de cliënt en met de doelladder wordt bepaald onder welke 'klantstroom' hij valt: bemiddelbare cliënt, ontwikkelbare cliënt of zorgcliënt.

Maatregelen doelstelling 2: Ontwikkelen cliënten

Cliënten waarvan de verwachting is dat zij binnen 5 jaar kunnen werken, krijgen een re-integratieplan op maat. Samen met werkgevers uit de regio wordt gekeken welke instrumenten er ingezet kunnen worden en worden er trajecten ontwikkeld om de kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle instrumenten, regelingen en trajecten die hierbij kunnen worden ingezet. Maatregelen waarbij in het beleidplan uitgebreider wordt stilgestaan zijn het inzetten van loonkostensubsidie, uitbreiding van het aantal participatieplaatsen door samenwerking met het vrijwilligerswerk en het opleggen van de tegenprestatie. Andere belangrijke maatregelen voor de komende jaren zijn het inrichten van een leer-werkbedrijf voor de sector zorg & welzijn, in 2018 70 personen een beschut werkplek aanbieden en het inrichten van een regionaal taalplein.

Tabel 2.3 Overzicht instrumenten, regelingen en trajecten die WerkSaam aanbiedt aan cliënten en werkgevers (in alfabetische volgorde).[23]

Instrumenten, regelingen en trajecten WerkSaam *			
Aanpak laag-geletterdheid	Beschut werk	Kosten kinderopvang	Sollicitatietraining
Arbeidsgroei	E-bike/fiets	Loonkostensubsidie	Sportvoorziening
Arbeidsproof	Flextensie	No-riskpolis	Tegenprestatie
Bemiddelingsgroep	Handhaving	Opleidingen	Uitstroompremie
Beoordeling arbeidsvermogen	IPS-traject	Participatieplaats	Werkervaringsplaats
	Jobcarving	Proefplaatsing	Werkplaatsaanpassing
	Jobcoaching	Reiskostenvergoeding	

(*) Instrumenten worden meestal in combinatie ingezet. De combinatie van leren en werken is, daar waar dat kan het uitgangspunt.

Maatregelen doelstelling 3: Het bevorderen van uitstroom naar regulier werk

Bij het bevorderen van de uitstroom is het belangrijk om vraag en aanbod van werk bij elkaar te brengen. Met het UWV is daarom een overeenkomst getekend om samen te werken in WerkgeversServicpunt Noord-Holland Noord. Hier worden vraag en aanbod gematched en werkgevers kunnen bij het servicepunt terecht voor hun personeelsvoorziening, informatie, advies en expertise. Andere belangrijke maatregelen voor de komende jaren om de uitstroom te bevorderen zijn Social Return On Investment (banen en stageplaatsen bij werkgevers die inschrijven op gemeentelijke aanbestedingen), het inzetten op zelfstandig ondernemen (waaronder deeltijd ondernemen vanuit de bijstand) en het invoeren van een uitstroompremie voor personen die werken

[23] Tabel 2.3 bevat instrumenten die gericht zijn op het ontwikkelen van cliënten (doelstelling 2) en het bevorderen van de uitstroom naar werk (doelstelling 3).

met loonkostensubsidie. Tot slot zijn het voorkomen van verdringing en een sollicitatieplicht op maat belangrijke uitgangspunten van WerkSaam. Een sollicitatieplicht op maat betekent dat de coach ervoor kan kiezen om de verplichting van minimaal vijf sollicitatieverplichtingen per week aan te passen aan de situatie van de cliënt. Cliënten van boven de 60 jaar worden niet aan hun sollicitatieplicht gehouden.

Doelgroepenbeleid

Waar er bij oprichting van WerkSaam geen apart beleid voor doelgroepen is ontwikkeld, is dit bij het nieuwe beleidsplan wel gebeurd. Hier is voor gekozen omdat de ervaring van de afgelopen jaren leert dat bepaalde groepen zijn gebaat bij een specifieke aanpak. Ook de extra aandacht die gemeenteraden vroegen voor de toenemende groep cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt is aanleiding geweest om doelgroepenbeleid te ontwikkelen. In het beleidsplan worden zes doelgroepen specifiek benoemd. Hieronder is per doelgroep een aantal voorbeelden van maatregelen en instrumenten weergegeven:

- Jongeren: warme overdracht vanuit het laatste schooljaar, jongerentrajecten (ZoWh@t), de inzet van loonkostensubsidie, een betere verbinding tussen onderwijs via het jongerenloket met het werkgeverspunt.
- Vergunninghouders: specifiek assessment in verschillende talen, aanbieden opleidingen en stimuleren zelfstandig ondernemen.
- Ouderen: gespecialiseerde begeleiding en motivatietraining.
- Mensen met een arbeidsbeperking: Wsw, beschut werken, inzet loonkostensubsidie.
- Dak- en thuislozen: begeleider of maatschappelijk werker uitnodigen bij gesprekken, combinatie wonen en dagbesteding
- Zorgcliënten: integrale dienstverlening en werkafspraken met gemeenten over samenwerking.

De RKC constateert dat er per doelgroep specifieke maatrgelen en instrumenten worden ingezet. Vooralsnog zijn er geen indicatoren per doelgroep geformuleerd om vast te stellen in hoeverre het doelgroepenbeleid (dat vanaf 1 juli 2018 van kracht is) succesvol is.[24]

2.4 Toetsing normen

Norm	Toetsing	Toelichting
1 Wat zijn de doelen van WerkSaam op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling?		
a) Er zijn meetbare doelen geformuleerd op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling.	Voldoet deels	In het beleidsplan 2018-2021 zijn 3 doelstellingen geformuleerd: 1 het beperken van de uitkeringslast, 2 het ontwikkelen van cliënten en 3 het bevorderen van uitstroom naar regulier werk. Deze doelstellingen vloeien logisch voort uit de opdracht van WerkSaam: de uitvoering van wet en regelgeving voor 7 Westfriese gemeenten gericht op 'het ondersteunen van mensen naar werk en tijdelijk inkomen als zij hier niet zelfstandig toe in staat zijn'. In het beleidsplan zijn deze doelstellingen niet meetbaar gemaakt. Wel zijn er in de begroting 2019 meetbare indicatoren geformuleerd die overlappen met de doelstellingen. Deze indicatoren hebben betrekking op zowel de werkprocessen en dienstverlening (outputindicatoren) als op de resultaten (outcomeindicatoren). Er zijn vooralsnog geen indicatoren geformuleerd om te monitoren of het doelgroepenbeleid van WerkSaam succesvol is.
b) Er zijn concrete maatregelen geformuleerd om de	Voldoet	In het beleidsplan en de begroting worden diverse instrumenten, regelingen en trajecten benoemd die bijdragen aan het ontwikkelen van cliënten (doelstelling 2) en het bevorderen van de uitstroom naar regulier werk (doelstelling 3).

[24] Interview plaatsvervangend directeur en coördinator advies en interne controle van WerkSaam (3 mei 2018).

gestelde doelen te realiseren.		Daarnaast besteden medewerkers van WerkSaam veel aandacht aan de beoordeling of aanvragers van een uitkering hier wettelijk recht op hebben (doelstelling 1).
2 Hoe zijn de beleidsdoelen onderbouwd?		
a) Aan het beleid ligt een onderbouwde probleemanalyse (van de doelgroep en de situatie in de gemeenten/ regio) ten grondslag.	Voldoet	Het beleid van WerkSaam is gebaseerd op een uitgebreide probleemanalyse. Hierin wordt ingegaan op relevante kenmerken van het zittende bestand en op ontwikkelingen op de arbeidsmarkt (landelijk, in de arbeidsmarktregio Noord-Holland Noord en in Westfriesland). Ook wordt er in de probleemanalyse aandacht besteed aan bruikbare inzichten uit de literatuur over effectiviteit van re-integratie en inzichten die uit de evaluatie van de eerste anderhalf jaar van WerkSaam (en de bespreking hiervan in de gemeenteraden) naar voren komt.
b) De uitgangspunten van het beleid sluiten logisch aan bij de probleemanalyse.	Voldoet	Conform de inzichten uit de literatuur over effectieve re-integratie heeft WerkSaam in de eerste jaren na oprichting vooral ingezet op kansrijke cliënten. Omdat veel van de huidige cliënten van WerkSaam een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben - en omdat de ervaring van de afgelopen jaren leert dat deze cliënten zijn gebaat bij een specifieke aanpak – wordt er in de komende jaren meer ingezet op maatwerk. Naast individueel maatwerk in de vorm van een individueel re-integratieplan op maat, is er doelgroepenbeleid ontwikkeld voor onder andere statushouders, jongeren, ouderen en de doelgroep beschut werken. Dit zijn doelgroepen waarvan de gemeenteraden - naar aanleiding van de beleidsevaluatie - hebben aangegeven dat deze specifieke aandacht behoeven. Ook wordt er ingespeeld op de kansen die zich voordoen in verschillende sectoren van de aantrekkende arbeidsmarkt (in Westfriesland en de bredere arbeidsmarktregio Noord Holland Noord), bijvoorbeeld door het inrichten van een leer-werkbedrijf voor de sector zorg & welzijn.

3 Uitvoering

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden door WerkSaam wordt uitgevoerd (deelvraag 3). In paragraaf 3.1 kijken we of de uitvoering van de Participatiewet voldoet aan de wettelijke kaders en bijdraagt aan de doelstellingen (norm 3a). In paragraaf 3.2 kijken we of het beleid (over deze ondersteuning bij arbeidsinschakeling) nader is uitgewerkt, oftewel de operationalisering van beleid (norm 3b). Operationalisering betekent dat het beleid is vertaald in concrete procedures en werkafspraken die uitvoerders moeten verrichten om de doelen te kunnen bereiken. In dit hoofdstuk komt daarmee zicht op hoe de wijze van uitvoering bijdraagt aan de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze ondersteuning bij arbeidsinschakeling.

3.1 Aansluiting bij wettelijke kaders en beleid

Aansluiting bij wettelijke kaders (uitvoeringsbepalingen Participatiewet)

In de volgende tabel zijn de belangrijkste uitvoeringsbepalingen opgenomen die in de Participatiewet zijn opgenomen over de toeleiding van werk van bijstandsgerechtigden. Daarbij hebben we gekeken of deze zijn geoperationaliseerd in het beleid en/ of de uitvoering.

Uitvoeringsbepalingen	Uitvoering beleid WerkSaam
Verordeningsplicht (art 8a) gemeenteraad over re-integratie o.a. over: - Ondersteunen arbeidsinschakeling en aanbieden voorzieningen - Scholing en opleiding - Stimuleringspremie - Werk in beschutte omgeving - Tegenprestatie - Loonkostensubsidie	In de re-integratieverordening WerkSaam 2017 zijn algemene kaders opgenomen voor de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en het aanbieden van voorzieningen. Er zijn onder andere bepalingen opgenomen over scholingstrajecten (artikel 7), uitstroompremie (artikel 8, lid 3), beschut werk (artikel 9), loonkostensubsidie (artikel 12). Daarnaast is er een verordening tegenprestatie vastgesteld.
Ondersteuning leer- werktrajecten (art 10 f)	In samenwerking met werkgevers uit de regio worden specifieke arrangementen aangeboden waarbij leren en werken worden gecombineerd om in te kunnen spelen op de toenemende krapte op de arbeidsmarkt.[25]
Voorziening no-risk. Dit is bedoeld om aarzelingen bij werkgevers weg te nemen bij het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking. (art 8, lid 2)	Dit betreft een regeling waarmee werkgevers het risico op ziekteverzuim voor het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking kunnen afdekken. In het beleidsplan van Werksaam wordt de no-riskpolis benoemd als één van de instrumenten die door WerkSaam wordt ingezet.[26] WerkSaam faciliteert dat werkgevers gebruik kunnen maken van deze regeling die via het UWV loopt. [27]
Voorziening persoonlijke ondersteuning door een jobcaoch (art 10 lid 1)	Jobcoaching wordt door WerkSaam ingezet op de werkplek bij werknemers die door hun psychische- of verstandelijke beperking begeleiding nodig hebben. Bij deze medewerkers gaat het vaak om persoonlijke begeleiding, waardoor duurzame re-integratie een kans van slagen krijgt. Denk aan ondersteuning tijdens de inwerkperiode, het aanleren van handelingen en

[25] Groepsgesprek uitvoerders WerkSaam Westfriesland (25 januari 2017) & Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p.27).
[26] Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p.107).
[27] Interview plaatsvervangend directeur en coördinator advies en interne controle van WerkSaam (3 mei 2018).

	vaardigheden om werkzaamheden uit te voeren, gestructureerd werken en communiceren met collega's en leidinggevenden. [28]
Participatievoorziening beschut werk (art 10b). De gemeenteraad moet hierover regels vaststellen.	In de re-integratieverordening van WerkSaam zijn bepalingen opgenomen over beschut werk (artikel 9). Beschut werk is een betaalde baan voor mensen die intensieve begeleiding en/of een werkplekaanpassing nodig hebben. Zij worden op de werkvloer begeleid door een jobcoach van WerkSaam.[29]
Voorziening loonkostensubsidie en loonwaarde bepaling. Hiermee worden werkgevers gestimuleerd om mensen uit de doelgroep aan te nemen.	Voor een grote groep cliënten die niet in staat zijn om het wettelijk minimumloon te verdienen, is loonkostensubsidie beschikbaar.[30] Het inzetten van loonkostensubsidie is één van de onderwerpen die regelmatig tijdens caseloadgesprekken met uitvoerders van WerkSaam aan de orde komt.[31]
Structurele vrijlating voor mensen met medische urenbeperking.	Personen met een medische urenbeperking mogen 15% van de inkomsten houden. Voor deze vrijlating moet een indicatie worden aangevraagd bij UWV. De vrijlating is één van de middelen die WerkSaam inzet bij het vinden van werk voor cliënten die door ziekte of gebrek alleen parttime kunnen werken.[32]

De RKC constateert op basis van bovenstaande dat WerkSaam de belangrijkste uitvoeringsbepalingen in grote lijnen in de uitvoering van haar beleid heeft opgenomen.

<u>Aansluiting bij doelstellingen en beleidskeuzes</u>
De RKC heeft op 25 januari 2017 gesproken met een aantal uitvoerders van WerkSaam. Op basis van deze gesprekken, constateert de RKC dat de wijze waarop zij hun taken uitvoeren in lijn is met de doelstellingen en beleidskeuzes uit het beleidsplan. Er wordt uitgebreid aandacht besteed aan het toetsen of aanvragers voldoen aan de wettelijke eisen voor het ontvangen van een bijstandsuitkering (doelstelling 1: beperken uitkeringslasten door voorkomen instroom). Dit begint al voorafgaand aan het intakegesprek met een check op de aangeleverde gegevens. Tijdens de intake wordt gekeken of alle benodigde informatie aanwezig is en op basis hiervan wordt er een uitgebreidere rechtmatigheidstoets uitgevoerd.

Daarnaast constateert de RKC dat bij het ontwikkelen van cliënten (doelstelling 2) en het bevorderen van uitstroom naar werk (doelstelling 3) wordt aangesloten bij de beleidskeuze om maatwerk te bieden. Als iemand zich meldt om een uitkering aan te vragen wordt hem verzocht om de Dariuz Wegwijzer in te vullen. Dit is een screeningsinstrument die de professional ondersteunt om maatwerk te kunnen bieden. Aan de hand van een vragenlijst worden hierbij persoonlijke omstandigheden van de cliënt in kaart gebracht die relevant zijn bij het vinden van werk (bijvoorbeeld scholing, gezinssituatie, financiële situatie, medische belemmering, sociaal netwerk etc.). Uit de Dariuz Wegwijzer en de informatie en de indruk tijdens het intakegesprek, komt een klantbeeld naar voren. Op basis hiervan bepaalt de intaker van WerkSaam of de cliënt direct kan worden doorgeleid naar arbeidsbemiddeling, of dat eerst samen met een ontwikkelcoach moeten werken aan het vergroten van hun kansen op de arbeidsmarkt en het wegnemen van eventuele belemmeringen.

[28] Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p.52).
[29] Groepsgesprek uitvoerders WerkSaam Westfriesland (25 januari 2017) & Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p.50).
[30] Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p.46).
[31] Bron: Groepsgesprek beleids- en kwaliteitsmedewerkers WerkSaam (25 januari 2017).
[32] Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p.66) & Interview plaatsvervangend directeur en coördinator advies en interne controle van WerkSaam (3 mei 2018).

Uitvoerders van WerkSaam geven aan dat zij in algemene zin voldoende instrumenten en trajecten ter beschikking hebben (zie paragraaf 2.3 en bijlage 3) om ondersteuning op maat te kunnen bieden bij het ontwikkelen en toeleiden naar werk van cliënten. Bij het opzetten van maatwerktrajecten wordt intensief samengewerkt met werkgevers in de regio. Als aandachtspunt voor de SED-gemeenten benoemen uitvoerders dat een aantal trajecten alleen aan cliënten in de gemeente Hoorn (die hier extra geld voor beschikbaar heeft gesteld) wordt aangeboden. Dit betreft onder andere trajecten gericht op statushouders die als zelfstandige aan de slag willen en trajecten waarbij cliënten worden geactiveert door te sporten. Ook sommige cliënten uit de andere gemeenten (waaronder de SED-gemeenten) zouden hier volgens de uitvoerders profijt bij kunnen hebben. [33]
In uitzonderingsgevallen (op zeer beperkte schaal) worden deze ook ingezet voor de andere gemeenten. In deze gevallen is dit gefinancierd door WerkSaam uit het Participatiebudget (geen extra kosten in rekening gebracht aan de betreffende gemeenten).
De wethouder van Hoorn heeft deze trajecten en de resultaten hiervan besproken/ gedeeld met zijn collega's in het DB. De meeste DB-leden leken hier positief over. Echter, omdat dit nog voor de verkiezingen was, hebben de meesten besloten om op dat moment (nog) geen extra middelen hiervoor ter beschikking te gaan stellen.

3.2 Operationalisering beleid

Uitvoering van het beleidsplan

Bij de oprichting van WerkSaam in 2015 was de eerste prioriteit om ervoor te zorgen dat de (nieuwe) uitvoeringsbepalingen door middel van processen ingeregeld werden en dat medewerkers aan de slag konden met de dienstverlening aan cliënten.[34] Nadat alles eenmaal liep kon er meer nadruk worden gelegd op kwaliteit en het verbeteren van processen. Een onderdeel hiervan is het vastleggen van het beleid en de procedures. Waar het beleidsplan bij oprichting 'beleidsarm' was en voornamelijk een uiteenzetting van de wettelijke taken betrof,[35] bevat het beleidsplan 2018-2021 wel een uitgebreide uiteenzetting van beleidskeuzes en maatregelen (zie hoofdstuk 2). Inhoudelijk kent het nieuwe beleidsplan een aantal wijzigingen ten opzichte van de werkwijze in voorgaande jaren, maar voor een belangrijk gedeelte betreft dit beleidsplan een schriftelijke bevestiging van de manier van werken die al langere tijd werd toegepast.[36]

Als nadere uitwerking van het beleid stelt iedere afdeling van WerkSaam jaarlijks een jaarplan op A3-formaat op.[37] In het A3-jaarplan van de afdeling Beleid en Juridische Zaken worden hierin ook een

[33] Op het moment is het slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk om deze trajecten ook voor clienten buiten Hoorn in te zetten. Dit wordt dan door WerkSaam gefinancieerd uit het Participatiebudget en hier worden geen extra kosten voor in rekening gebracht aan de gemeenten. Nadat de portefeuillehouder van Hoorn de trajecten en de resultaten hiervan heeft besproken in het Algemeen Bestuur van WerkSaam heeft de portefeuillehouder van Koggenland besloten om extra geld beschikbaar te stellen om deze trajecten ook in deze gemeente Koggenland beschikbaar te stellen. In de SED-gemeenten is dit vooralsnog niet het geval. (bron: Interview plaatsvervangend directeur en coördinator advies en interne controle van WerkSaam (3 mei 2018)).
[34] Bron: Groepsgesprek beleids- en kwaliteitsmedewerkers WerkSaam (25 januari 2017).
[35] Zie ook: Rekenkamercommissie SED (2017) *Kaderstelling, sturing en controle GR WerkSaam: de raad in positie.*
[36] Bron: interview plaatsvervangend directeur WerkSaam & Groepsgesprek beleids- en kwaliteitsmedewerkers WerkSaam (25 januari 2017).
[37] Naast een directie en een drietal stafafdelingen heeft WerkSaam 6 afdelingen: Arbeidsbemiddeling, Leerwerkbedrijf & Arbeidsontwikkeling, Inkomen, Beleid & Juridische Zaken, Planning & Control en HRM.

aantal zaken benoemd die betrekking hebben op het operationaliseren van beleid en het beschikbaar maken van kennis en documentatie voor medewerkers. Dit betreft onder andere het project kenniscentrum (het voor medewerkers ontsluiten van beschikbare kennis op een gemeenschappelijke harde schijf en het intranet), het Lean[38] maken van de uitvoering en het opstellen van een privacyverordening.

Verordeningen en beleidsregels

Zoals is het eerste deelonderzoek van de RKC over WerkSaam is uiteengezet[39], hebben de gemeenteraden de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de verordeningen over de onderwerpen re-integratie en inkomen overgedragen aan het Algemeen Bestuur van WerkSaam.[40] Daarnaast heeft het Dagelijks Bestuur van WerkSaam verschillende beleidsregels vastgesteld. Dit zijn uitgangspunten die de verordeningen verder uitwerken en verduidelijken. Omdat het nieuwe beleidsplan pas recent is vastgesteld waren de verordeningen en de beleidsregels (ten tijde van het opstellen van dit rekenkamerrapport, mei 2018) nog niet aangepast aan het nieuwe beleid.[41]

Kwaliteitsmedewerkers

Bij WerkSaam werken 5 kwaliteitsmedewerkers die een schakel vormen tussen het beleid en de uitvoering. [42] De nadruk ligt hierbij op het faciliteren van de taakuitvoering door collega's. Eens in de twee weken hebben zij een overleg waarin zij bespreken waar uitvoerders tegenaan lopen en hoe hiermee omgegaan moet worden. Als de manier van werken wordt aangepast, geven de kwaliteitsmedewerkers hier ook een mondelinge toelichting/uitleg over aan de uitvoerders. Bij grotere wijzigingen – zoals bijvoorbeeld het toepassen van de omgekeerde toets (zie hoofdstuk 2) – volgen uitvoerders een cursus om hen bekend te maken met de nieuwe manier van werken.

Een andere manier waarop de kwaliteitsmedewerkers hun collega's faciliteren is door te zorgen dat de manier van werken is vastgelegd, zodat zij die kunnen raadplegen. Nu er een nieuw beleidsplan is vastgesteld, moet dit nieuwe beleid worden vertaald in processen, verordeningen, beleidsregels instructies etc. Hiervoor worden projectgroepen gevormd waarin beleids- en kwaliteitsmedewerkers samenwerken met uitvoerders. "Door van het nieuwe beleidsplan een vertaling te maken voor medewerkers kunnen nieuwe medewerkers overzichtelijk zien wat ze moeten doen en medewerkers die al wat langer werken kunnen zien wat er is veranderd." [43]

Handboek re-integratie, werkbeschrijvingen en kwaliteitshandboek

In het handboek re-integratie staan de trajecten beschreven die de coaches van WerkSaam tot hun beschikking hebben. Het doel van dit document is om de coaches inzicht te verschaffen in de bestaande trajecten, afspraken en de manier van inzetten van deze trajecten.[44] Per traject wordt kort beschreven voor welke cliënten dit traject bedoeld is (*wie?*), uit welke activiteiten/ ondersteuning het traject bestaat (*wat?*), op welke locatie dit plaatsvindt (*waar?*), op welk moment het traject kan worden ingezet (*wanneer?)* en hoe de cliënt kan worden aangemeld (*hoe?*). Ook wordt ingegaan op

[38] Managementfilosofie die erop gericht is om maximale waarde voor de klant te realiseren.
[39] Zie ook: Rekenkamercommissie SED (2017) *Kaderstelling, sturing en controle GR WerkSaam: de raad in positie* (p.22).
[40] Gemeenschappelijke Regeling WerkSaam - Artikel 15 lid 2c.
[41] Uit het ambtelijk wederhoor van dit rekenkamerrapport komt naar voren dat de nieuwe verordeningen en beleidsregels door het Dagelijks Bestuur zijn vastgesteld op respectievelijk 12 juli 2018 en 14 juni 2018.
[42] Bron: Groepsgesprek beleids- en kwaliteitsmedewerkers WerkSaam (25 januari 2017).
[43] Bron: Groepsgesprek beleids- en kwaliteitsmedewerkers WerkSaam (25 januari 2017).
[44] Handboek re-integratie 2016 (laatste wijzigingen 15-9-2016).

formele aspecten zoals de kosten en het contract. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de trajecten die in het handboek re-integratie zijn opgenomen.

De RKC constateert dat het handboek re-integratie beschrijvingen op hoofdlijnen bevat, maar dat deze weinig concreet zijn. Zo ontbreekt een duidelijk afwegingskader om te bepalen wanneer een bepaald traject ingezet kan worden, en zijn ook de inhoud en aandachtspunten van de betreffende trajecten slechts beperkt weergegeven. Een duidelijk afwegingskader is van belang om het meest passende en meest doeltreffende traject in te zetten. Passend betekent in deze context dat het traject is afgestemd op de behoefte van de cliënt. Het meest doeltreffend is het traject dat de klant daadwerkelijk toeleid naar (bij voorkeur) betaald werk (zie hoofdstuk 4). Het meest doelmatig is een traject wat de beste verhouding heeft tussen bestede kosten en behaald resultaat (zie hoofdstuk 5).

Naast het handboek re-integratie bestaat er voor verschillende trajecten ook een gedailleerdere werkinstructie. Uit het groepsgesprek met beleid- en kwaliteitsmedewerkers komt naar voren dat men momenteenteel bezig is met het maken van een kwaliteitshandboek en het stroomlijnen van alle beschikbare informatie zodat alle instructies en procesbeschrijvingen makkelijk vindbaar en inzichtelijk zijn voor medewerkers. Voor gecombineerde trajecten werken en leren in de schoonmaakbranche bestaat er inmiddels een doorontwikkelde versie van het handboek en het is de bedoeling dat voor alle trajecten een dergelijk handboek beschikbaar komt.[45]

<u>Overige maatregelen ten bevoeve van een uniforme uitvoering</u>
WerkSaam zoekt – om doeltreffend en doelmatig te zijn -naar de balans tussen uniforme werkwijzen en maatwerk. Om ervoor te zorgen dat medewerkers van WerkSaam hun werkzaamheden op vergelijkbare wijze uitvoeren, is het belangrijk dat de manier van werken is vastgelegd in regels en procedures (bijvoorbeeld in het handboek re-integratie en de werkbeschrijvingen, zie hierboven). Dit is de basis van de uitvoering door medewerkers van WerkSaam. De RKC constateert dat er nog een aantal andere manieren is waarop deze uniforme uitvoering binnen WerkSaam wordt geborgd, en tegemoet kan worden gekomen aan maatwerkoplossingen:[46]

- **Audits en kwaliteitsnormen**: Er vindt interne controle plaats en op basis van een kwaliteitsplan worden er door de kwaliteitsmedewerkers audits uitgevoerd. Daarnaast moet het leer-werkbedrijf voldoen aan een aantal ISO-normen.
- **Ondersteuning nieuwe medewerkers:** Bij nieuwe medewerkers wordt de manier waarop zij hun werk uitvoeren getoetst (1-op-1 toetsen). Daarnaast worden zij gekoppeld aan een ervaren collega. Ook wordt er uitgebreid aandacht besteed aan de werving, selectie en het inwerken van nieuwe medewerkers. Er zijn functieprofielen voor medewerkers opgesteld en de medewerkers bij ontwikkeling en bemiddeling hebben allen Hbo-niveau.
- **Caseloadbesprekingen:** Als hier aanleiding toe is, worden er (in overleg met de teamleider) caseloadbesprekingen gevoerd. Hierbij wordt gesproken over individuele cliënten en wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan het maken van de keuze welk traject geschikt is. Ook komen juridische aspecten aan de orde tijdens de caseloadgesprekken en kunnen medewerkers vragen stellen (bijvoorbeeld over het inzetten van loonkostensubsidie).
- **Toetsing maatregelen en kosten bemiddeling:** Er vindt toetsing plaats van alle opgelegde maatregelen en kosten die worden gemaakt in het kader van bemiddeling (bijvoorbeeld de kosten voor de inzet van trajecten, reiskosten etc.).
- **Training en deskundigheidsbevordering:** Als er een nieuwe manier van werken wordt geïntroduceerd, volgen medewerkers een cursus. Daarnaast worden er vanuit de afdeling

[45] Interview plaatsvervangend directeur en coördinator advies en interne controle van WerkSaam (3 mei 2018).
[46] Bron: Groepsgesprek beleids- en kwaliteitsmedewerkers WerkSaam (25 januari 2017).

HRM-trainingen georganiseerd gericht om de kennis en vaardigheden van medewerkers op niveau te houden.

3.3 Toetsing normen

Norm	Toetsing	Toelichting
3. Hoe wordt de ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden uitgevoerd?		
a) **De uitvoering van de Participatiewet is consistent met de wettelijke kaders en het geformuleerde beleid.**	Voldoet	De belangrijkste uitvoeringsbepalingen met betrekking tot re-integratie, zijn georperationaliseerd in het beleid en de uitvoering van WerkSaam. Daarnaast sluit de manier van werken aan bij de doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het Beleidsplan 2018-2021. Zo wordt de instroom beperkt door uitgebreid te toetsen of aanvragers van een bijstandsuitkering voldoen aan de wettelijke eisen hiervoor. Hiernaast besteden uitvoerders bij het ontwikkelen van cliënten en het bemiddelen naar werk veel aandacht aan het bieden van maatwerk.
b) **De manier waarop WerkSaam de Participatiewet uitvoert is geoperationaliseerd in duidelijke afspraken en procedures.**	Voldoet deels	De RKC constateert dat WerkSaam de afgelopen jaren stappen heeft gemaakt met het vastleggen van de manier van werken in afspraken en procedures, maar dat verdere verbeteringen wenselijk zijn. Er is een handboek re-integratie op hoofdlijnen en voor verschillende trajecten zijn er uitgebreidere werkbeschrijvingen. Een compleet en gedetailleerd overzicht van alle instrumenten en trajecten ontbreekt echter. Momenteel wordt er gewerkt aan een kwaliteitshandboek en het stroomlijnen van alle beschikbare informatie zodat alle instructies en procesbeschrijvingen makkelijk vindbaar en inzichtelijk worden voor medewerkers. Daarnaast constateert de RKC dat WerkSaam een uniforme uitvoering probeert te waarborgen door onder andere caseloadbesprekingen, het toetsen van maatregelen en bemiddelingskosten en het toetsen of de uitvoering voldoet aan het kwaliteitsplan.

4 Doeltreffendheid: de resultaten van ondersteuning bij arbeidsinschakeling

In dit hoofdstuk kijken we naar de resultaten van WerkSaam op het gebied van toeleiding naar werk (deelvraag 4). In paragraaf 4.1 beschrijven we eerst of cliënten de ondersteuning krijgen waar zij op basis van de Participatiewet recht hebben. De kwalitatieve beoordeling in deze paragraaf ontlenen we aan:

1) de cliëntenenquête zoals WerkSaam heeft laten uitvoeren door BMC in 2015;
2) korte gesprekken met een 10-tal cliënten uitgevoerd door de Rkc in 2018 (zie ook paragraaf 4.1);
3) een onderzoek uitgevoerd door I&O Research in 2017 naar de ervaringen van werkgevers.

In paragraaf 4.2 kijken we of de (geformuleerde) doelen t.a.v. re-integratie en specifiek op het gebied van uitstroombevording worden gehaald.
In paragraaf 4.3 geven we inzicht in de ontwikkeling van het uitkeringenbestand, in relatie tot andere gemeenten/regio's.

In paragraaf 4.2 en 4.3 gebruiken we de rapportages van WerkSaam zelf aangevuld met de standaard rapportages (met vergelijkinggroepen) van Divosa Benchmark Werk & Inkomen[47] en landelijke informatie. Het eerste gebruiken we vooral om naar de ontwikkeling van WerkSaam in de loop van de tijd (2015-2017) te kijken. Het tweede gebruiken we om individuele gemeenten te vergelijken met de eigen grootteklasse en met alle andere gemeentelijke organisaties.

4.1 Ondersteuning bij arbeidstoeleiding; cliënt en werkgeverstevredenheid

In deze paragraaf zijn de onderzoeken vanuit cliënten- en werkgeversperspectief opgenomen: welk zicht geven zij op de arbeidstoeleiding.

<u>Cliëntperspectief op tevredenheid</u>
Over 2015 - het eerste jaar na oprichting – heeft WerkSaam een klanttevredenheidsonderzoek laten uitvoeren.[48] Hiervoor zijn 1.100 cliënten aangeschreven en 210 cliënten hebben gerespondeerd (een respons van 19 procent). WerkSaam was echter niet echt tevreden met het standaardonderzoek uit 2015 o.a. omdat dit niet goed aansloot bij de manier van werken van WerkSaam en de formulering van vragen niet echt aansloot bij de beleving van de doelgroep.

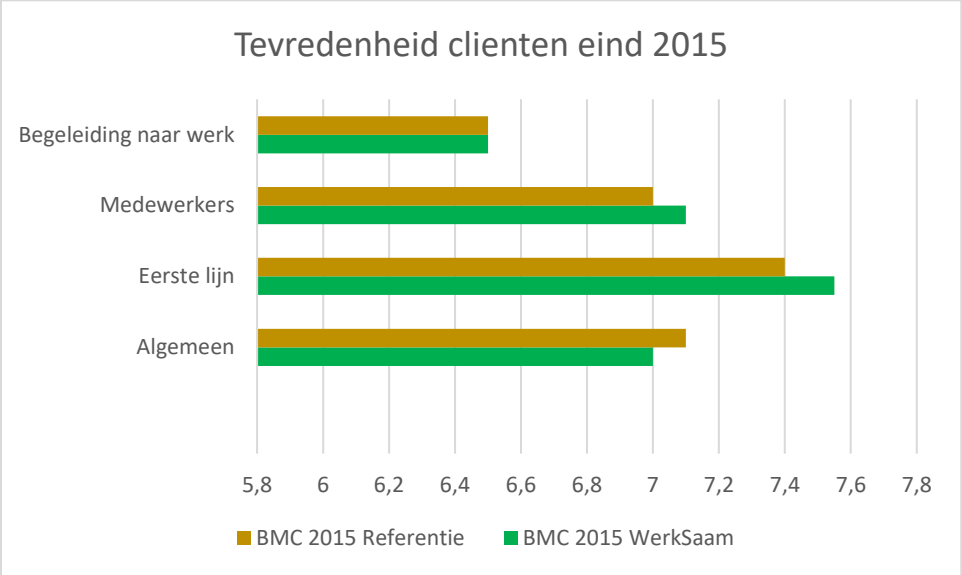
Naast dit onderzoek, wilde de Rkc zicht krijgen hoe de ondersteuning bij de arbeidstoeleiding begin 2018 door cliënten is ervaren. Zij heeft hiertoe, in afstemming met WerkSaam, een 10-tal gesprekken met cliënten gevoerd. Tijdens deze gesprekken zijn, om enige vergelijkbaarheid te krijgen met het onderzoek uit 2015, dezelfde aspecten bevraagd. Hierbij is aan deze cliënten ook gevraagd om een rapportcijfer te geven aan dit aspect van de dienstverlening door WerkSaam. Hoewel gezien het beperkte aantal gesprekken, de waardering hiervan mogelijk niet representatief is voor het hele cliëntenbestand, geeft het een eerste indicatie van de beleving van cliënten.

WerkSaam is momenteel (juni 2018) bezig zelf een onderzoek naar cliënttevredenheid te ontwikkelen. De bedoeling is – net als de Rkc enquete – om cliënten direct te bevragen als zij uit de spreekkamer komen.

[47] WerkSaam levert zelf de gegevens aan Divosa aan. Divosa is de vereniging voor sociale diensten. WerkSaam kan uit het Divosa bestand gegevens ophalen.
[48] BMC (2016) Tevredenheid klanten W&I 2015 – WerkSaam Westfriesland.

De aspecten van de dienstverlening die in 2015 onderzocht waren zijn ook in 2018 opgenomen. Hiermee wilde de RKC een indicatie verkrijgen hoe de tevredenheid van cliënten op deze aspecten zich heeft ontwikkeld.

De resultaten uit dit cliënttevredenheidsonderzoek 2015 zijn in de volgende grafiek samengevat:



Per onderdeel is hieronder de toelichting van BMC bij de enquete uit 2015. Vervolgens is een algemene weergave gegeven van de gesprekken die de Rkc begin 2018 heeft gehouden.[49]

Begeleiding naar werk

2015 Als rapportcijfer voor de dienstverlening tijdens het re-integratietraject geven de respondenten een 6,5 gemiddeld (net als in de referentiegroep). Overigens krijgt het subonderdeel “het uiteindelijk bereikte resultaat van het traject” een 5,6 als rapportcijfer (net als de referentiegroep). Hierbij valt op dat 56% van respondenten van WerkSaam het eens is met de stelling dat zij door het traject meer kans hebben op het vinden van een betaalde baan. De referentiegroep scoorde dit met 51%. De waarderingen voor de andere subonderdelen, zoals voor het proces en de begeleiding, liggen ook in lijn met de referentiegroep.

2018. Ook in 2018, net als in 2016, waarderen cliënten de ondersteuning bij arbeidsinschakeling het laagst van alle onderdelen. Cliënten geven aan dat het resultaat van het traject vooral afhankelijk is van het zelf actie nemen zoals solliciteren of vrijwilligerswerk zoeken. Cliënten ervaren het als teleurstellend als er niet meteen een vacature voor ze is. De ondersteuning van WerkSaam zit daarbij meestal in het op de juiste manier invullen van formulieren en communiceren met werkgevers. Dat vinden mensen vaak complex.

[49] De resultaten hiervan zijn mogelijk niet representatief. Daarom zijn zij niet in een grafiek opgenomen.

Medewerkers

2015. De ervaring die een cliënt heeft met een sociale dienst is vaak sterk afhankelijk van hoe zij de contacten met hun eigen inkomensconsulent, arbeidscoach, et cetera ervaren. De tevredenheid hierover is daarom van groot belang. Als rapportcijfer voor de dienstverlening van de medewerkers gaven de respondenten gemiddeld een 7,0. Dit ligt in lijn met de referentiegroep. Overigens waren de ervaringen van respondenten over medewerkers WerkSaam (bijvoorbeeld snelheid werken, kennis, en aandacht geven) over het algemeen positiever dan bij de referentiegroep. Wel gaf 20% een onvoldoende voor de inkomensconsulenten in verhouding tot 17% van de referentiegroep.

2018. De meeste cliënten waarderen de contacten en gesprekken met medewerkers positief. Zij vinden hen vriendelijk en houden rekening met persoonlijke omstandigheden. Cliënten krijgen daarbij wat ze verwacht hadden, en soms kunnen coaches zaken (zoals een taalcursus) versnellen. Sommige cliënten vinden de coach streng en de gesprekken vervelend, al heeft dat juist ook met de persoonlijke inzet en situatie te maken. Incidenteel wordt een coach vervangen door een andere coach. Deze cliënt ervaart met de nieuwe coach een beter contact.

Eerste lijn

2015. Het gaat hier over de ervaringen van de eerstelijnsdienstverlening zoals bereikbaarheid en bejegening. Voor de bejegening door de baliemedewerkers en de wachttijden aan de balie gaven de cliënten van WerkSaam relatief hoge cijfers. Opvallend zijn ook de gemiddelde rapportcijfers voor de subonderdelen openingstijden van WerkSaam Westfriesland en de telefonische bereikbaarheid. Deze waarderen zij met een 8,0 en 7,6 (in verhouding tot een 7,1 en 6,8 in de referentiegroep).

2018. De meeste cliënten ervaren de dichtbijheid van de locatie voor het gesprek als positief. Cliënten ervaren dat zij prettig bejegend worden. Cliënten ervaren geen wachttijden. Zij worden, juist ook met het invullen en kopieeren van formulieren goed geholpen. Er is voldoende ondersteuning, en zaken worden duidelijk uitgelegd. Ook kan je bellen of langskomen. Aanmelden via www.werk.nl [50] en het inplannen van een afspraak ging gemakkelijk en is duidelijk.

Algemeen

2015. Dit is het totaal cijfer voor de dienstverlening van WerkSaam. Cliënten gaven als rapportcijfer voor de dienstverlening als geheel gemiddeld een 7,1 (referentiegroep 7,0). BMC stelde dat cliënten in het algemeen tevreden zijn over de dienstverlening. Dit betekende uiteraard niet dat er geen ruimte voor verbetering was. Immers, 19% van de respondenten gaf als rapportcijfer voor de dienstverlening in het algemeen een onvoldoende.

Bij de vraag naar verbeterpunten was dit zeer divers: van niet tijdig teruggebeld worden tot het door de nieuwe organisatie langs elkaar heen werken van medewerkers en de behoefte aan persoonlijk contact met medewerkers.

2018. Uit de gespekken van de Rkc met cliënten blijkt –- gemiddeld een iets lagere waardering voor de dienstverlening als geheel dan in 2015. Daarbij zijn er –afhankelijk van de persoon en status van

[50] Werk.nl is een website van het UWV en de Nederlandse gemeenten

het traject – behoorlijke verschillen in de waardering: van zeer tevreden tot soms dat de cliënt vind niet goed geholpen te zijn.

Bij de vraag naar verbeterpunten waren er zeer weinig cliënten die verbeterpunten konden benoemen. De Rkc vond zelf wel dat bij sommige van de gesprekken tussen consulenten en cliënten meer aandacht kan zijn voor de privacy van cliënten. De meeste gesprekken vinden plaats in een aparte afgesloten kamer. Sommige gesprekken vinden echter plaats aan tafels in de entreehal, waardoor persoonlijke details uit deze gesprekken voor anderen (bijvoorbeeld cliënten die aan het wachten zijn voor hun afspraak) hoorbaar zijn.

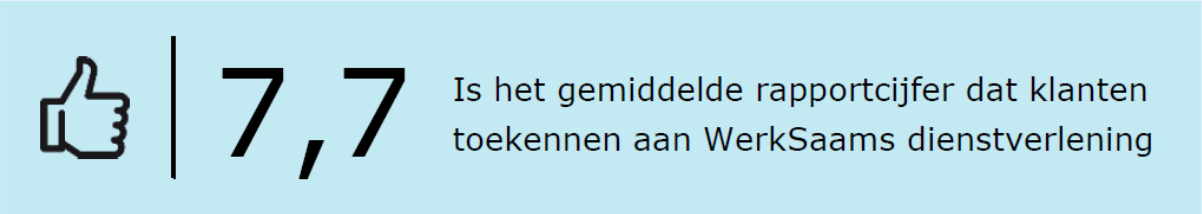
Werkgeversperspectief op tevredenheid

WerkSaam heeft in 2017 een onderzoek[51] laten uitvoeren naar hoe werkgevers/opdrachtgevers de samenwerking met en de dienstverlening van Werksaam ervaren. Er zijn met 10 bedrijven interviews gehouden. De hoofdconclusies uit dit onderzoek over de ondersteuning bij arbeidsinschakeling zijn:

1) De arbeidsbemiddelaar WerkSaam wordt door haar relaties gezien als een ware partner. Vanuit gezamenlijk initiatief bloeien er diverse nieuwe projecten op, zoals opleidings- en werkervaringstrajecten in co-creatie
2) De geïnterviewde werkgevers zijn in meerderheid tevreden met de bemiddeling door WerkSaam. Er is in hun behoefte voorzien, WerkSaam hielp bij de (voor)selectie en zorgde voor een 'zachte landing' door middel van begeleiding, een financiële tegemoetkoming en een risico-arme start.
3) Er zijn verbeterpunten in de match tussen werkgever en werknemer; cruciaal zijn een goede voorselectie en gedegen inzicht in wat het bedrijf nodig heeft. Het aanvullen van tekorten in opleiding en vaardigheden aan de voorkant en tijdens het arbeidstraject, gelden als aanbeveling.

Verder blijkt uit het rapport dat werkgevers de dienstverlening en deskundigheid van WerkSaam als goed ervaren. Ook zijn er over het algemeen lovende oordelen over het resultaat van de bemiddeling door WerkSaam. Zowel aan de voorkant als aan de achterkant is er soms wat extra ondersteuning nodig.

Samengevat:



4.2 Behalen doelen op gebied van re-integratie en van uitstroom

Eerst kijken we in algemene zin naar de gerealiseerde doelen door WerkSaam op het gebied van re-integratie en daarna specifiek naar de doelen van uitstroom.

Realisatie doelen re-integratie in totaliteit

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft WerkSaam in haar beleidsplan de doelstellingen niet meetbaar gemaakt, maar zijn er wel meetbare doelstellingen opgenomen in de begrotingen. WerkSaam rapporteert over haar behaalde resultaten in maand, kwartaal en jaarrapportages. (zie

[51] I&O Research, Ervaringen met de werkgeversdienstverlening van WerkSaam, april 2017

voor een overzicht bijlage 4). In deze rapportages geeft WerkSaam inzicht in de realisatie van haar doelen. De realisatie van de doelen voor 2016 en 2017 conform de jaarrekening 2016 en concept jaarrekening 2017 is als volgt voor re-integratie:

Tabel 4.1 Realisatie doelstellingen 2016 (geordend naar de doelstellingen uit voorjaarnota 2016).

Doelstelling	Realisatie doelstellingen
1: Geen overschrijding van het re-integratiebudget	Op het programma re-integratie is een positief saldo gehaald van € 424.000
2: 10% meer plaatsingen dan in 2015	584 plaatsingen op betaald werk bij werkgevers
3: 95% van alle cliënten beschikt over een plan van aanpak	85% van de cliënten heeft een plan van aanpak
4. Indeling van alle cliënten op de participatieladder en doelladder	100% van de cliënten is ingedeeld op de participatieladder (hoe actief de cliënt nu is) en 85% op de doelladder (wat de cliënt binnen een jaar zou kunnen bereiken)
5. maximaal 32 beschutte werkplekken in 2016 (nieuwe instroom)	De doelstelling is in de najaarsnota 2016 bijgesteld naar minimaal 9. In de jaarrekening blijkt dat 9 beschut werk-plekken zijn gerealiseerd (voor cliënten met een indicatie beschut werk)

Tabel 4.2 Realisatie doelstellingen 2017 (concept-jaarrekening 2017).

Doelstelling	Realisatie doelstellingen
1: 640 plaatsingen op werk, waarvan 85 uit het doelgroepenregister	Doel gehaald. WerkSaam heeft 662 mensen aan betaald werk geholpen. Ook het doel van 85 uit het doelgroepen register is gehaald o.a. door voor 168 cliënten loonkostensubsidie in te zetten.
2: Realisatie van 31 plaatsingen van mensen die niet het minimum loon kunnen verdienen	Doel gehaald. In 2016 waren er 27 plaatsingen met loonkostensubsidie. In 2017 waren dat er 168.
3: 95% van alle cliënten beschikt over een plan van aanpak	In 2017 had 65% van de cliënten een re-integratieplan. Het doel is niet gehaald.
4. Indeling van 95% van de cliënten op de participatieladder en doelladder	97,5% is ingedeeld op de participatieladder (hoe actief de cliënt nu is) en 91,5% op de doelladder (wat de cliënt binnen een jaar zou kunnen bereiken)
5. realiseren 21 fte beschutte werkplekken in 2017 (nieuwe instroom)	Het aantal te realiseren fte's beschut werk is in de najaarsnota bijgesteld van gemiddeld 42 fte naar 21 fte. Er zijn 26 cliënten (20,8 fte) geplaatst op een beschutte werkplek. Er is geen wachtlijst omdat aantal aanvragen meeviel.
6. Handhaving; actief richten op preventieve aanpak van fraude	In 2017 is streng gecontroleerd. In 2017 zijn 1.364 uitkeringen beeindigd waarvan 4,5% wegens fraude.
7. Meer inzetten op combinatie werken en leren	Deels gerealiseerd. WerkSaam realiseerde 91 trajecten arbeidsgroei (doel 80) en 112 trejacten arbeidsfit (doel 50). In 2017 is het instrumenten Flextensie minder ingezet dan gepland.

Uit deze tabel blijkt dat het merendeel van de doelstellingen voor 2016 en 2017 – in totaliteit voor alle gemeenten - zijn gehaald. Alleen de rood gearceerde doelstellingen zijn niet behaald. WerkSaam geeft dat in haar jaarrekeningen middels deze kleur en een stoplichtmodel duidelijk zelf aan.

De doelstellingen dat cliënten een plan van aanpak hebben en zijn ingedeeld op de doelladder waren niet gerealiseerd. Over het halen van de doelstelling over het plan van aanpak is in 2016 aangegeven dat daar inhaalacties op zijn ingezet. In 2017 zijn een aantal cliënten in een wachtbestand gezet om

de caseload voor coaches werkbaar te houden. Cliënten hebben wel een eigen contactpersoon en nemen deel aan groepsgewijze re-integratieactiviteiten.

Uit de toelichtingen in de jaarrekeningen blijkt ook hoe de doelen gerealiseerd zijn door de inzet van de verschillende trajecten in samenwerking met het UWV en met werkgevers. Overigens geeft WerkSaam voor zowel 2016 als 2017 aan dat het budget dat WerkSaam heeft ontvangen niet helemaal is uitgegeven. Er is gestuurd op de uitgaven en de gemeenten hebben het overgebleven budget teruggekregen.

Realisatie doelen van uitstroom in totaal en per gemeente

Omdat de invalshoek van het onderzoek is het toeleiden van zoveel mogelijk mensen naar werk betekent dit dat we ons nu focussen op doelstelling 3 (uitstroom) van het beleidsplan.

In de begroting 2016 had WerkSaam als doel gesteld “bevorderen uitstroom en voorkomen instroom”. Deze was echter niet gekwantificeerd voor uitstroom. Voor 2017 had WerkSaam ook besloten om geen KPI’s te formuleren in termen van uitstroom, maar om doelen te stellen in termen van uitkeringslast en plaatsingen (zie tabel 4.1 en 4.2). Deze keuze is gemaakt omdat het aandeel cliënten dat volledig kan uitstromen is afgenomen. Oftewel de kwaliteit van het bestand van uitkeringsgerechtigden is gedaald. Met de keuze voor uitkeringslast en plaatsingen komt meer de prestatie van WerkSaam in beeld.

In de beleidsevaluatie over het beleidsplan (2015- juni 2017), die ook gebaseerd is op Divosa benchmark, zijn twee zaken in totaliteit (alle Westfriese gemeenten) opgemerkt over de uitstroom:

- De uitstroom bij WerkSaam was gemiddeld 3,1%, dat is 0,3% hoger dan bij gemeenten/regio’s van vergelijkbare grootte met een uitstroom van 2,8% (periode augustus 2015 – augustus 2016)
- WerkSaam heeft in vergelijking met gemeenten van gelijke grootte de hoogste uitstroom naar werk (44% t.o.v. de eigen grootteklasse van 32%)

In het beleidsplan 2018 is aangegeven dat de in- en uitstroom in Westfriesland hoger zijn dan het landelijk gemiddelde. Ook de uitstroom naar werk is hoger in Westfriesland.

In de beleidsevaluatie, het beleidsplan, raadsrapportages en de jaarrapportages zijn echter geen vergelijkingen met referentiegroepen per gemeente opgenomen. Omdat de uitstroom heel divers is heeft de RKC ook gekeken naar de beïnvloedbare uitstroom, als indicatie van de doeltreffendheid van WerkSaam. De volgende informatie over de (beïnvloedbare) uitstroom[52] per gemeente heeft de RKC ontleent aan de Divosa informatie[53] (zie ook bijlage 5):

- Stede Broec een iets beter uitstroompercentage heeft (3,5%) t.o.v. haar grootteklasse (2,9%). De beïnvloedbare uitstroom is 57%, dit is 10% beter dan de eigen grootteklasse (47%).
- Enkhuizen een iets lager uitstroompercentage heeft (2,7%) t.o.v. haar grootteklasse (gemiddeld 3,2%). De beïnvloedbare uitstroom is 50%, dat is 3% lager dan de eigen grootteklasse. In Enkhuizen kost het meer moeite om mensen uit te laten stromen.
- Drechterland een iets beter uitstroompercentage heeft (4,1%) t.o.v. haar grootteklasse (3,2%). De beïnvloedbare uitstroom is 51%, dat is slechts 2% lager dan haar referentiegroep.

[52] De beïnvloedbare uitstroom is de uitstroom naar werk, het volgen van onderwijs en handhaving. Divosa en Werksaam gebruiken deze definitie van beinvloedbare uitstroom.
[53] Standaard rapport (met vergelijkingsgroepen) Divosa Benchmark Werk & Inkomen, december 2016 – november 2017.

4.3 Ontwikkeling van het uitkeringenbestand

Deze ontwikkeling is – hoewel ook bepaald door andere invloeden[54] - ook een belangrijke graadmeter om te beoordelen of het beleid doeltreffend is. Uit de analyse van het cliëntenbestand (zie paragraaf 2.2) blijkt dat het bestand in Westfriesland zich ontwikkelt conform het landelijk beeld.

De ontwikkeling van het bestand uitkeringen in totaal over de jaren 2015-2017 is als volgt: [55]

Aantal uitkeringen	2015	2016	2017
Beginstand	2.910	3.152	3.323
Instroom	1.339	1.547	1.274
Uitstroom	(1.097)	(1.363)	(1.364)
Eindstand	3.152	3.336	3.233
% toe (af)name	8%	6%	(3%)

In de ontwerpbegroting over 2016 had WerkSaam de ambitie om de uitkeringslasten te beperken met 4%. Door de hoge instroom begin 2016 – ook landelijk-, was deze voor WerkSaam niet meer haalbaar. Het totale bestand aan het einde van het eerste kwartaal 2016 bedroeg 3.270 uitkeringsgerechtigden. De ambitie van een eindstand ultimo 2016 van 2.840 en de KPI voor 2016 zijn toen bijgesteld; het bestand stijgt niet t.o.v. 2015. Uit de jaarrekening 2016 is gebleken dat er uiteindelijk wel een stijging was van ca. 6%.

In de begroting van 2017 had WerkSaam aangegeven uit te gaan van een verwachte daling in het uitkeringenbestand (en –lasten) in verband met effectief beleid van 2% per jaar ten opzichte van 2016. Uiteindelijk is dit 3% geworden. De ontwikkeling van het cliëntenbestand over het jaar 2017 per gemeente is als volgt[56]:

	Drechter-land	Enkhuizen	Stede Broec	Hoorn	Koggen-land	Medem-blik	Opmeer	Totaal
Beginstand	154	353	282	1.715	186	523	110	3.323
Instroom	82	127	123	590	85	221	46	1.274
Uitstroom	84	132	136	649	85	222	56	1.364
Eindstand	152	348	269	1.656	186	522	100	3.233
% toe (af)name	(1%)	(1%)	(5%)	(3%)	0%	0%	(9%)	(3%)

In de concept jaarrapportage 2017 van WerkSaam is hierover aangegeven:

- ”WerkSaam is erin geslaagd om in de loop van 2017 het aantal uitkeringsgerechtigden omlaag te brengen. Natuurlijk heeft de sterke groei van de economie ons hierbij geholpen. Maar de uitstekende samenwerking met het UWV in het WerkgeversServicepunt is de succesfactor. Evenals een stevige verbinding met onze zeven gemeenten. Een stevige verbinding met regionale scholen en zorginstellingen. En last but not least uitstekende contacten met onze regionale werkgevers.”
- “Terugkijkend op 2017 zien we dat ons totale bestand met zo’n 3% daalde (t.o.v. 2016), terwijl het Centraal Plan Bureau een stijging van 2 tot 4% voorspelde.”
- “Ondanks de daling van het aantal cliënten stegen de uitkeringslasten met 3,4% (t.o.v. 2016). Dit komt door hogere instroom en lagere uitstroom in de eerste helft van 2017. Pas in de tweede helft van het jaar was de uitstroom hoger dan instroom.”

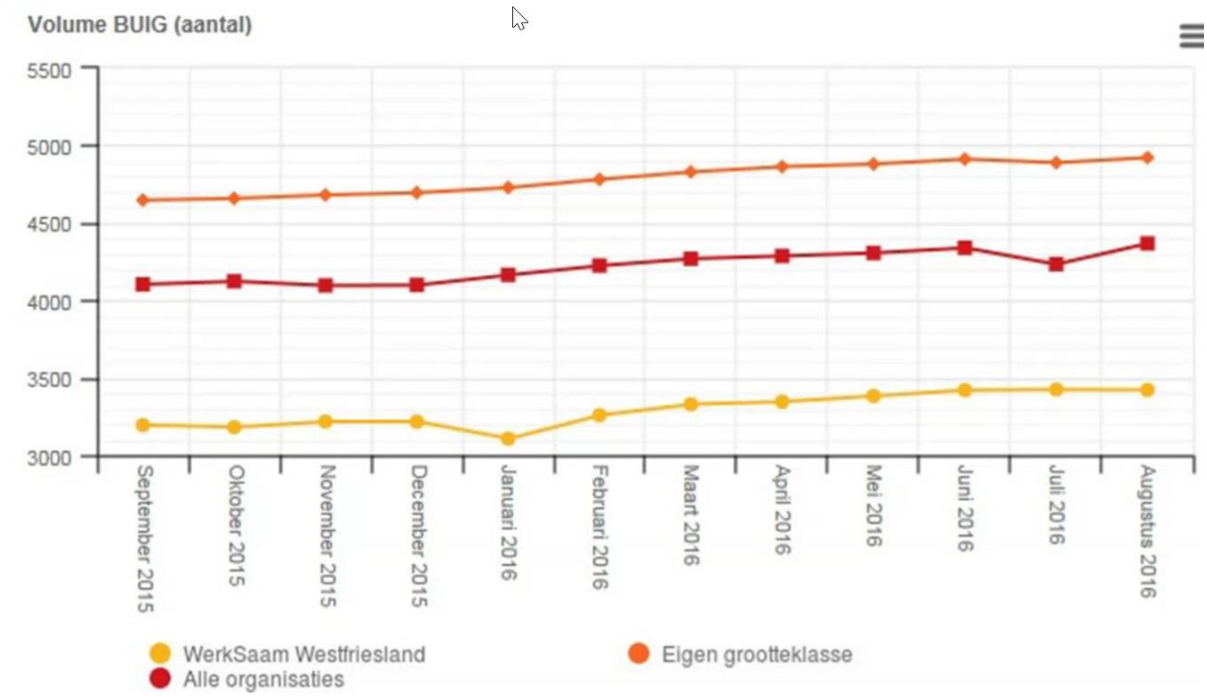
[54] Dit betreft arbeidsmarktontwikkelingen en persoonlijke factoren (verhuizen, verkrijgen andere inkomsten)
[55] Jaarrapportages 2015, 2016, 2017 in een oogopslag
[56] Concept jaarrapportage 2017 van WerkSaam

- “De uitstroom naar werk ligt ook in 2017 bij WerkSaam hoger dan het landelijk gemiddelde.”
- “In 2017 stroomden 1.364 cliënten uit (1.266 cliënten Participatiewet, IOAW en IOAZ en 98 Bbz cliënten). Daarvan zijn er 544 cliënten uitgestroomd naar arbeid bij een werkgever. WerkSaam doet het op dit gebied beter dan de andere vergelijkbare organisaties. Andere redenen van uitstroom zijn bijvoorbeeld verhuizing naar een andere gemeente buiten Westfriesland en het bereiken van AOW-leeftijd.”

In de Divosa rapportages per gemeente is meer informatie opgenomen over de ontwikkeling van het uitkeringenbestand. Het Divosa rapport merkt daarbij op: “Goed zicht op het bestand is van groot belang voor een gemeente. Hoe eerder trends en ontwikkelingen opgemerkt worden, hoe eerder de organisatie met gerichte acties kan bijsturen.”

WerkSaam gebruikt deze intern en rapporteert aan de raden in totaliteit voor alle gemeenten. Bijvoorbeeld waar WerkSaam goed op scoort. Zoals over de uitstroom naar werk (zie paragraaf 4.2).

In de beleidsevaluatie is de volgende grafiek uit de Divosa rapportage opgenomen over het aantal uitkeringsgerechtigden.



In de grafiek is zichtbaar dat zowel in Westfriesland, als in de eigen grooteklasse en voor alle organisaties sprake was van een geleidelijke toename van het aantal uitkeringsgerechtigden. Verder is het aantal uitkeringsgerechtigden in Westfriesland laag in vergelijking met gemeenten/regio’s van gelijke grootte. De oranje lijn is het gemiddelde van gemeenten/regio’s met 150.000 – 250.000 inwoners (Regio Westfriesland heeft ruim 200.000 inwoners). In de ‘eigen grootteklasse’ zijn dus ook steden opgenomen. Omdat in steden vaak sprake is van meer werkeloosheid is deze vergelijking niet geheel passend. Er zou vooral op gemeentelijk niveau moeten worden vergeleken.

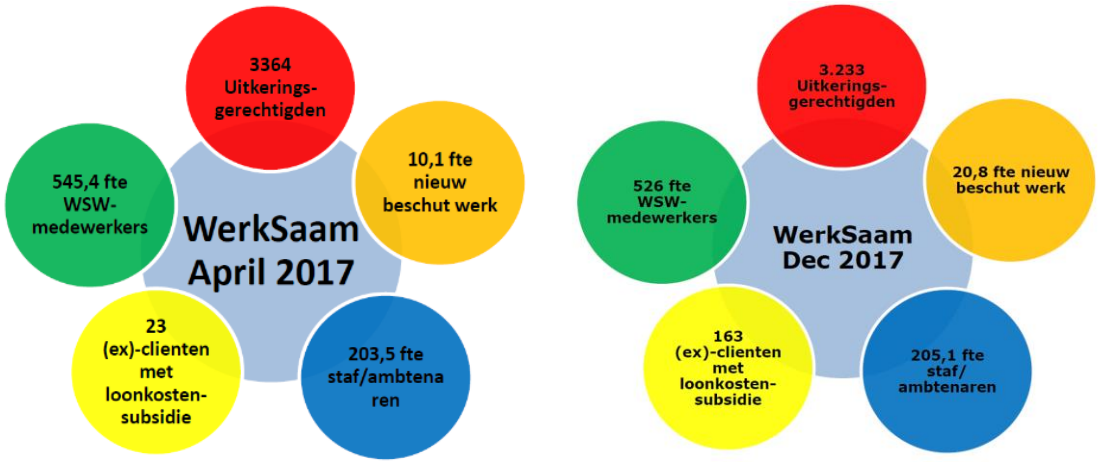
De Rkc heeft daarom de verdere ontwikkeling van dit bestand in 2017 [57] voor de drie afzonderlijke SED gemeenten in de Divosa rapportes onderzocht. De gemeenten worden hierbij vergeleken met gemeentes met de zelfde grootte. Hieruit (zie bijlage 6) blijkt dat:

[57] We hebben gekeken naar de volumeontwikkeling van de betalingen BUIG ten opzichte van december 2016 en naar de gemiddelde prijs per verstrekte bijstandsuitkering per jaar inclusief vakantiegeld.

- In Stede Broec het volume ca. 2% harder groeide dan haar referentiegroep. De gemiddelde uitkering daalde van ca. € 13.200 naar € 12.650. De referentiegroep liet juist een licht stijging zien.
- In Enkhuizen daalde het volume van uitkeringen met ruim 2%, dat was meer dan haar referentiegroep. De gemiddelde uitkering steeg van ca. € 12.950 naar € 13.050. De referentiegroepen geven een vergelijkbare stijging aan.
- In Drechterland bleef het volume van uitkeringen ongeveer gelijk en ligt een fractie boven de referentiegroep. De gemiddelde uitkering bleef rond het niveau van € 14.000. Dit is ca. € 1.000 hoger dan de referentiegroep.

De gemeenteraden worden sinds 2017 op de hoogte gehouden van de tussentijdse resultaten

Naast de begrotingen, voor- en najaarsrapportages en jaarrekeningen zijn de raden vanaf 2015 ook op de hoogte gehouden door middel van raadsrapportages. In 2017 hebben deze raadsrapportages een nieuwe opzet gekregen. Hierin zijn opgenomen: de aantallen uitkeringsgerechtigden, WSW medewerkers, cliënten met een loonkostensubisidie, mensen met beschut werk en de eigen medewerkers. Dit zijn belangrijke onderdelen van de resultaten van WerkSaam. Als voorbeeld nemen we de volgende figuren op, die ontleent zijn uit de eerste raadsrapportage van april 2017[58], en de concept jaarrekening 2017.



Figuur 4.1 Samenvatting aantallen per 30 april 2017 en 31 december 2017.

In de samenvatting van de raadsrapportages 2017 is deze figuur aangevuld met kengetallen over de instroom, uitstroom, bemiddeling en financieel. In deze raadsrapportages[59] is verder ingegaan op de Divosa vergelijking[60], de KPI's en de ontwikkeling van het cliëntenbestand. De vergelijking gaat over het totaal van alle Westfriese gemeenten t.ov. landelijke ontwikkelingen. Per gemeente is de ontwikkeling van het cliëntenbestand opgenomen. Dit is echter niet per gemeente vergeleken met referentiegegevens. Ook in de concept- jaarrapportage 2017 is informatie per gemeente opgenomen over de financiele ontwikkeling en de in- en uitstroomgegevens (zie verder paragraaf 4.3). Verder zijn enkele algemene vergelijkingen voor het totaal van alle Westfriese gemeentel opgenomen.

[58] Samenvatting eerste raadsrapportage april 2017.
[59] De raadsrapportage april 2017 is de eerste uitgebreide rapportage is in het derde WerkSaam jaar. Er zijn ook raadsrapportages van juni en september 2017
[60] In de Divosa participeren 119 gemeenten. Binnen deze benchmark zijn een aantal gemeenten of samenwerkingsverbanden die qua grootte (150.000 – 200.000 inwoners) overeenkomen met WerkSaam.

4.4 Toetsing normen

Norm	Toetsing	Toelichting
4. Wat zijn de resultaten van Werksaam op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden ?		
a) Cliënten krijgen – vanuit hun perspectief - de ondersteuning bij arbeidstoeleiding waar zij op basis van de Participatiewet[61] recht op hebben.	Voldoet	Uit paragraaf 3.1 blijkt dat WerkSaam de uitvoeringsbepalingen van de participatiewet heeft opgevolgd (zie ook norm 3a). Verder blijkt uit de enquête naar de klanttevredenheid eind 2015 dat cliënten tevreden zijn over de ondersteuning; zij geven WerkSaam cijfers die liggen tussen de 6,5 en 7,5. Deze cijfers zijn vergelijkbaar met de referentiegroep. Uit het beperktere onderzoek van de Rkc in 2018 blijkt dat de cijfers iets lager liggen, maar dat is beïnvloed door enkele respondenten. Wel blijkt hieruit dat zowel in 2015 als in 2018 een deel van de cliënten dus niet tevreden is. Het onderdeel van daadwerkelijke begeleiding naar werk wordt zowel in 2015 als in 2018 als laagste gewaardeerd. Dit is conform het landelijk beeld. De waardering zit vooral in de begeleiding bij het invullen van formulieren en de persoonlijke aandacht bij de voorbereiding op de arbeidsmarkt. Ook uit het onderzoek naar de tevredenheid van werkgevers blijkt dat cliënten en werkgevers goed worden ondersteund bij de arbeidstoeleiding. Het gemiddelde cijfer van werkgevers is een 7,7
b) Geformuleerde doelen op het gebied van uitstroombevordering worden behaald.	Voldoet	Uit de jaarrapportage 2016 en de concept jaarrapportage 2017 blijkt dat WerkSaam de meeste doelen om cliënten aan het werk te helpen heeft gehaald. Dit zijn doelen zoals het plaatsen van cliënten op werk, het realiseren van beschut werk en stimuleren voor zelfstandig ondernemerschap. Voor enkele doelen die niet gehaald zijn, zijn acties geformuleerd. De uitstroom bestaat naast beinvloedbare factoren door WerkSaam (uitstroom naar werk, bevorderen onderwijs en handhaving) ook uit niet beinvloedbare factoren (bereiken AOW leeftijd, verhuizing). Het percentage uitstroom door beinvloedbare factoren ligt in Stede Broec op 57%, voor Enkhuizen op 50%, en voor Drechterland op 51%. Dit is voor Stede Broec iets hoger, en voor Enkhuizen en Drechterland iets lager dan de referentiegroep. De Rkc merkt wel op dat er geen doelen gesteld zijn – in totaal of per gemeente- voor deze beinvloedbare uitstroom.
c) **De ontwikkeling van het uitkeringenbestand is vergelijkbaar met of gunstiger dan in vergelijkbare gemeenten/ regio's.**	Voldoet deels	Het aantal uitkeringsgerechtigden is in 2017, mede door de invloed van WerkSaam, met 3% omlaag gegaan. Als we dit per gemeente vergelijken met de referentiegroep voor die gemeente blijkt het volgende: **Stede Broec**: Het aantal cliënten daalde weliswaar met 4,5% maar het volume BUIG – en het aantal uitkeringen - steeg met 1,5%. Dit kwam omdat de daling pas later in het jaar heeft plaatsgevonden. Dit was ongunstiger dan haar grootteklasse waarbij het volume BUIG daalde met ca. 0,5% **Enkhuizen:** Het aantal cliënten daalde met 1,5%. Ook het volume BUIG daalde. Deze daling was gunstiger dan de daling van het volume van haar grootteklasse. **Drechterland:** Het aantal cliënten, en daarmee het volume BUIG, bleef over het hele jaar op een zelfde niveau. Dit geld ook voor het volume BUIG van haar grootteklasse; de lichte daling hierbij is te verwaarlozen.
d) Werksaam en de raden van de SED hebben goed zicht op de doeltreffendheid	Voldoet	In de rapportages van WerkSaam is goed aandacht gegeven aan de realisatie van de gestelde doelen ook op het gebied van re-integratie. Naast de begrotingen en jaarrekeningen worden de raden vanaf begin 2017 ook tussentijds geinformeerd over de realisatie van doelen. Naast informatie voor Westfriesland in totaal is ook inzicht gegeven in de ontwikkeling van het uitkeringenbestand en de uitstroom per gemeente. Een aandachtspunt is dat (te) weinig informatie naar de raden gaat over de doeltreffendheid per gemeente t.o.v. benchmarkinformatie.

[61] In de participatiewet (art 7) is bepaald dat de gemeente verantwoordelijk is voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling voor diverse doelgroepen, waaronder personen die algemene bijstand ontvangen. Zie ook paragraaf 3.1

5 Doelmatigheid: de kosten van ondersteuning bij arbeidsinschakeling

In dit hoofdstuk kijken we naar wat de kosten zijn van WerkSaam op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling (deelvraag 5). Dit doen we om uiteindelijk een indruk te krijgen van de doelmatigheid van WerkSaam bij de ondersteuning bij arbeidsinschakeling. We gebruiken de volgende definitie van doelmatigheid:

> "Een (voorgenomen) handelwijze is doelmatig of efficiënt als de betreffende inspanningen en uitgaven daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel en de kosten in verhouding staan tot de opbrengsten. Efficiëntie kan ook in getallen weergegeven worden door de verhouding tussen de normatief gebrachte offers en de werkelijk gevergde offers. "[62]

In paragraaf 5.1 beschrijven we de financiele kaders van de gemeenten en in hoeverre WerkSaam (in de 2015-2017) binnen deze kaders haar beleid heeft uitgevoerd of dat aanvullende raadsbesluiten zijn genomen. We kijken hierbij ook naar de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten.
In paragraaf 5.2 gaan we op zoek naar hoe WerkSaam het qua kosten van re-integratie doet in vergelijking tot de uitstroom en hoe zich dit verhoudt t.o.v. vergelijkbare organisaties. Deze vergelijking – hoewel ook bepaald door andere invloeden – is een belangrijke graadmeter om te beoordelen of de uitvoering van het beleid doelmatig is.

In dit hoofdstuk gebruiken we de jaarrekeningen van de gemeenten en van WerkSaam, aangevuld met de standaard rapportages (met vergelijkinggroepen) van Divosa Benchmark Werk &. De jaarrekeningen gebruiken we om te kijken in hoeverre WerkSaam in de loop van de tijd (2015-2017) binnen de budgetten is gebleven. De Divosa Benchmark gebruiken we om de doelmatigheid van WerkSaam te vergelijken met de eigen grootteklasse en met alle andere organisaties.

5.1 Financiële kaders van de SED gemeenten bij ondersteuning bij arbeidsinschakeling

De financiële kaders van de gemeenten zijn de begrotingen en de daarbij beschikbaar gestelde re-integratie gelden van het Rijk. De onderstaande tabel is gebaseerd op de financiele gegevens uit de jaarrekeningen van WerkSaam.

Tabel 5.1 Gebudgetteerde en gerealiseerde ontvangen en bestede re-integratiegelden.

Totaal	**2015**	**2016**	**2017**	**B 2018**
Kosten trajecten	2.026	2.497	2.604	2.564
Dekking WSW	116	451	583	1.432
Kosten beschut werk		13	51	
Couleur local		52	190	80
Totaal lasten	*2.142*	*3.014*	*3.428*	*4.076*
Budget najaarsnota /begroting	3.132	3.438	4.078	4.076[63]
Verschil realisatie-najaarsnota	(990)	(424)	(650)	
% besteed budget	68%	88%	84%	0

[62] https://nl.wikipedia.org/wiki/Doelmatigheid
[63] In de ontwerpbegroting 2018 is als gevolg van een gewijzigde programmaindeling ook de bijdrage van € 1,3 miljoen van gemeenten voor bedrijfsvoering opgenomen in het programma Arbeidsparticatie.

Toelichting

In het eerste deel van 2015 zijn er weinig externe kosten van re-integratie gemaakt. Voor alle jaren geldt dat het budget dat WerkSaam ontvangt voor re-integratie niet helemaal uitgegeven is. WerkSaam geeft aan voorzichtig te zijn geweest met het inzetten van middelen, omdat de besteding van middelen aan trajectkosten taakstellend is. WerkSaam heeft op de uitgaven gestuurd en de gemeenten hebben het overgebleven budget (zie tabel 5.1) teruggekregen. Dit is conform de Gemeenschappelijke regeling waarin is opgenomen dat restanten op het reintegratie-budget terugvloeien naar de Westfriese gemeenten. Het grootste deel van de lasten in alle jaren (83% in 2016 en 75% in 2017) is uitgegeven aan in- en externe trajectkosten. Daarnaast is een deel van het budget (15% in 2016 en 17% in 2017) besteed aan de dekking van de WSW.[64]

In de begroting 2018 is de Rijksbijdrage die de gemeenten beschikbaar hebben gesteld € 4,1 miljoen (inclusief couleur locale van € 0,1 miljoen[65]). Ook de stijging van het budget voor nieuwe doelgroepen, zoals aangekondigd door het Rijk, is zichtbaar in de budgetten. Het reïntegratiebudget samen met het WSW- budget vormt een onderdeel van de integratieuitkering sociaal domein. Het tekort op het WSW-budget is steeds groter geworden omdat het subsidiebedrag per deelnemer jaarlijks daalt met ca. € 500.

In de jaarrekeningen zijn de ontvangen re-integratiegelden ook per gemeente inzichtelijk gemaakt.

Tabel 5.2 Baten en lasten van bestede re-integratiegelden per gemeente.

Baten en lasten per gemeente	2015	2016	2017	B 2018
Stede Broec	145	209	241	270
Enkhuizen	225	353	389	508
Drechterland	82	83	113	128
Overige Westfriese gemeenten	1.690	2.369	2.685	3.170
Totaal baten	*2.142*	*3.014*	*3.428*	*4.076*
Totaal lasten	*2.142*	*3.014*	*3.428*	
Saldo	0	0	0	

Toelichting

De toename van de baten is een direct gevolg van de de stijging van de Rijksbijdrage (participatiebudget) die de gemeenten ontvangen. We zien dat in Stede Broec en vooral in Enkhuizen deze ontvangen re-integratiegelden behoorlijk zijn gestegen, terwijl deze in Drechterland slechts licht zijn toegenomen.

De middelen uit het participatiebudget worden op basis van de onderlinge solidariteit tussen gemeenten ingezet. De kosten van de re-integratie trajecten (en de dekking WSW) zijn met een verdeelsleutel (gebaseerd op de budgetten) verdeeld over de verschillende gemeenten. Het saldo per gemeente, na teruggave van het overgebleven budget, is daarom nul. Gezien het solidariteitsprincipe worden de de werkelijke kosten per gemeente die WerkSaam besteedt aan de trajecten niet gerapporteerd. Het is ook omslachtig om bijvoorbeeld uren van medewerkers per

[64] Het resultaat van de WSW is opgenomen in het programma Inkomen. Als er lagere lasten WSW zijn en hogere rijksbijdragen hoeft er minder gedekt te worden uit het re-integratiebudget.
[65] Dit betreft de door gemeenten overgedragen middelen. De gemeente Enkhuizen, Hoorn, Koggenland en Stede Broec hebben er voor gekozen deze middelen niet over te maken naar WerkSaam

traject en per gemeente bij te houden. De verdeelsleutels voor de bijdrage in de kosten zijn in de jaarrekeningen opgenomen.

5.2 Doelmatigheid WerkSaam: ontwikkeling en vergelijking

Om de doelmatigheid van WerkSaam t.a.v. de re-integratie te kunnen beoordelen kijken we hoe de gemiddelde kosten zich hebben ontwikkeld in verhouding tot het aantal uitgevoerde trajecten en de beinvloedbare uitstroom.

Tabel 5.3 Ratio's van doelmatigheid; gemiddelde kosten per traject, uitstroom en binvloedbare uitstroom

Totaal[66]	**2015**	**2016**	**2017**	**B 2018**
Kosten trajecten (*€1.000)	2.026	2.497	2.604	2.564
Aantal cliënten die traject volgden	1.334	1.888	1.984	
Aantal cliënten die uitstroomden	1.097	1.363	1.364	
Beinvloedbare uitstroom	*693*	*649*	*645*	
Ratio's :				
Gemiddelde kosten per traject	€ 1.519	€ 1.323	€ 1.313	
Gemiddelde kosten per uitstroom	€ 1.847	€ 1.832	€ 1.909	
Gemiddelde kosten beinvloedbare uitstroom	€ 2.924	€ 3.847	€ 4.037	

Toelichting

Zoals eerder genoemd waren er in het eerste deel van 2015 weinig externe kosten van re-integratie gemaakt. In de jaarrekening 2015 is aangegeven dat de gemiddelde kosten van € 1.519 ruim lager liggen dan het landelijk gemiddelde van € 4.000.[67] WerkSaam geeft hierbij aan dat doordat WerkSaam de re-integratie zoveel mogelijk in eigen beheer uitvoert en de overhead laag houdt en daardoor de gemiddelde kosten per traject laag zijn.

De kosten van de trajecten zijn in 2016 door toename van het aantal trajecten t.o.v. 2015 met 23% toegenomen. De totale uitstroom hield hiermee gelijke tred, deze steeg in 2016 met 24%. Het aantal cliënten dat trajecten volgden nam dus vooral in 2016 toe met 42%. Hierdoor daalden in dat jaar de gemiddelde kosten per traject.

Opvallend is wel dat de beïnvloedbare uitstroom met 6% afnam. Dit betekent dat het het bestand van cliënten steeds minder makkelijk plaatsbaar is geweest. We zien dat ook terug in de gemiddelde kosten per beinvloedbare uitstroom. Deze zijn in vooral in 2016 (met 32%) en in 2017 (met nog eens 5%) gestegen.

Een ander perspectief op doelmatigheid krijgen we als de uitstroom wordt vergeleken met het totaal aantal cliënten. Dit doen we per gemeente.[68]

[66] De basisgegevens in deze tabel zijn ontleend aan de jaarekeningen en systemen van WerkSaam.
[67] Dit bedrag is ontleend aan de Divosa benchmark. De opbouw heeft de RKC niet kunnen controleren.
[68] Deze informatie is in het beleidsplan 2018 opgenomen. Er zijn geen gegevens over 2017 vermeldt.

Tabel 5.4 Ratio; verhouding van uitstroom cliënten t.o.v. het totale bestand per gemeente

2016	Stede Broec	Enkhuizen	Drechter-land	Overige gemeenten	Totaal
Uitstroom	134	148	73	1.008	1.363
Totaal cliënten	288	352	152	2.517	3.309
% uitstroom tov aantal cliënten	47%	42%	48%	40%	41%

Toelichting

In de jaarrekening 2015 is aangegeven dat de uitstroom in de pas liep met het landelijke beeld. De uitstroom voor de drie SED gemeenten was toen respectievelijk 66, 154 en 95 cliënten.

In 2016 is de uitstroom voor de gemeenten Stede Broec en Drechterland licht gestegen naar respectievelijk 134 en 73. In 2017 is dit nog iets verder opgelopen naar 84 en 136 cliënten.

In Enkhuizen was in 2016 sprake van een daling van 154 naar 147 uitgestroomde cliënten, met een verdere daling in 2017 naar 132 cliënten. WerkSaam geeft in het interview aan dat het in Enkhuizen meer moeite en middelen kost om iemand te laten uitstromen omdat de arbeidsmarktsituatie hier ongunstiger is.

Ook als we kijken naar de uitstroom in 2016 in relatie tot het bestand zien we dit beeld. Voor de gemeenten Stede Broec en Drechterland ligt het percentage van de cliënten uit het bestand die uitstromen relatief hoog. Dit ligt voor Enkhuizen ca. 5% lager maar wel hoger dan het gemiddelde in Westfriesland. Het gemiddelde in Westfriesland wordt vooral beinvloed door de laagste uitstroom in Hoorn (38%). De RKC heeft niet de beschikking over landelijke cijfers.

Naast de doelmatigheid van de besteding van de re-integratiegelden, zoals we hiervoor hebben aangegeven, hebben we met WerkSaam besproken[69] wat verder relevant is voor het bepalen van de doelmatigheid van WerkSaam. Hier zijn 3 zaken in zijn algemeenheid opgemerkt:

1) Het bedrag dat de deelnemende gemeenten bijdragen aan de apparaatskosten (overhead) van WerkSaam is relatief laag in vergelijking tot het landelijk gemiddelde. Dit komt vooral ook doordat WerkSaam commerciële activiteiten (bij werkgevers en Westfriese gemeenten) verricht die een toegevoegde waarde hebben. Deze commerciële waarde bedroeg in 2017 ca. € 6,1 miljoen. De bijdrage van gemeenten bedroeg in 2017 totaal € 8,5 miljoen. (Begroting 2018: € 8,8 miljoen)
2) De doelmatig kan ook vergeleken worden met de periode van voor 2015. De uitvoering gebeurde toen door de gemeenten zelf, maar veel zaken waren toen minder op orde.
3) Landelijk maakt 69% van de gemeenten gebruik van de vangnetregeling vanwege een tekort op het budget BUIG. De verwachting is dat in 2019 nog maar voor 1 van de Westfriese gemeenten een beroep zal worden gedaan op deze vangnetregeling vanwege een tekort in het voorafgaande jaar.

Bij het laatste punt dat door WerkSaam naar voren is gebracht merkt de RKC op dat dit ook voor een belangrijk gedeelte het gevolg is van een verhoging van het landelijke macrobudget BUIG dat door het Rijk beschikbaar wordt gesteld aan de gemeenten.

De RKC merkt hierbij op dat het zinvol is dat Werksaam dit meer laat zien en onderbouwd in de rapportages naar de diverse gemeenten. Hierbij kan meer gebruik worden gemaakt van de informatie in de Divosa benchmark. De RKC constateert daarbij twee relevante zaken:

1) Dat in hoofdstuk 6 (Bedrijfsvoering) van de Divosa benchmark informatie is opgenomen over de efficiency van de bedrijfsvoering. Het gaat hierbij over medewerkerskosten per cliënt, aandeel inhuur

[69] Interview 3 mei 2018.

derden in de totale loonkosten, ziekteverzuimpercentages, efficiencyratio's (verhoudingen tussen uitvoeringskosten en programmakosten).

➔ Deze informatie is wel beschikbaar voor de eigen grootteklassen en voor alle organisaties, maar deze zijn voor de diverse gemeenten waarvoor WerkSaam de uitvoering doet niet vermeld. Het is van belang deze informatie op termijn wel beschikbaar te krijgen, zodat analyse en vergelijking mogelijk is.

2) Dat een bijlage van de gemeente – vergeleken met eigen grootteklasse en alle organisaties - is opgenomen met een tabel met inwonerkenmerken (leeftijdsopbouw, aantal huishoudens, netto participatiegraad, werkloosheidspercentage en opleidingsniveau).

➔ Het volgen hiervan en op sommige onderdelen doelen stellen, door opname in de programmabegroting van de gemeente (zie paragraaf 2.1) is van belang voor de gemeente.

<u>De raden worden beperkt geinformeerd over de doelmatigheid van WerkSaam</u>

Uit het interview met WerkSaam blijkt dat WerkSaam om zicht te krijgen op haar doelmatigheid niet echt gebruik maakt van de Divosa benchmark. Hoewel WerkSaam in haar rapportages – ook richting raden - gebruikt maakt van de Divosa benchmark heeft dat slechts incidenteel betrekking op de doelmatigheid. De informatie is meer gericht op de doeltreffendheid (zie hoofdstuk 4). Ook bij raadsledenbijeenkomsten heeft de informatie niet echt betrekking op de doelmatigheid. Het gaat meer over de ontwikkelingen van het bestand en welk beleid WerkSaam hierop heeft. Daarnaast vergelijkt WerkSaam zich zelf niet met andere organisatie op het gebied van doelmatigheid. In het verleden is wel contact geweest met vergelijkbare organisaties (Baanbrekers en Orionis) om ideeën en ervaringen uit te wisselen.

Dit betekent dat de raden in Westfriesland geen goed zicht krijgen op de (ontwikkeling van de) doelmatigheid van WerkSaam.

5.3 Toetsing normen

Norm	Toetsing	Toelichting
4. Wat zijn de kosten van Werksaam van de uitvoering op het gebied van ondersteuning bij arbeidsinschakeling van bijstandsgerechtigden ?		
a) De uitvoering van het beleid gebeurt: binnen de door de gemeenten (en rijk) gestelde financiële kaders.	Voldoet	Uit de jaarrekeningen 2015, 2016 en 2017 blijkt dat WerkSaam de uitvoering van re-integratie activiteiten verzorgt binnen het door de gemeente gestelde kader. Het kader is dat, soms met uitzondering van de couleur locale bedragen, de door het Rijk beschikbaar gestelde budgetten worden overgedragen aan WerkSaam. In alle jaren heeft WerkSaam op dit budget overgehouden, wat conform de gemeenschappelijke regeling is, terug is gevloeid naar de gemeenten.
b) De doelmatigheid van de uitvoering van het re-integratie beleid ontwikkeld zich positief.	Voldoet deels	Hoewel de gemiddelde kosten per traject gedaald zijn met ca. 13% , zijn de gemiddelde kosten van vooral de beïnvloedbare uitstroom gestegen met 38%. Het blijkt steeds moeilijker/duurder om mensen in het huidige bestand te laten uitstromen. Dit kan zowel gezien worden als een consequentie van het minder plaatsbare bestand maar kan er ook voor pleiten om de trajecten nog meer te laten aansluiten aan de bestandsanalyse (zie hoofdstuk 2).
c) De doelmatigheid van de uitvoering van het re-integratiebeleid is gelijk of beter dan vergelijkbare gemeenten.	Geen conclusie mogelijk	In de jaarrekening 2016 is aangegeven dat WerkSaam qua kosten per traject goedkoper is dan het landelijk gemiddelde. Een gedeelte van het verschil is mogelijk de beleidskeuze van WerkSaam om trajecten vooral zelf uit te voeren. Er is geen informatie over andere factoren die van invloed zijn op deze kosten. In de jaarrekening 2017 is hier verder geen doelstelling of aandacht aan besteed. Wel bevordert WerkSaam de doelmatigheid door commerciele activiteiten te

		ontplooien en is de verwachting dat – mede door verhoging van het landelijke macrobudget - Westfriese gemeenten in 2019 minder gebruik zullen maken van de vangnet mogelijkheid voor BUIG. Er is echter te kort informatie beschikbaar om een duidelijke conclusie te trekken of Werksaam het qua doelmatigheid gelijk of beter doet dan vergelijkbare gemeenten.
d) WerkSaam en de raden van SED gemeenten hebben goed zicht op de doelmatigheid.	Voldoet niet	In de (raads)rapportages zijn soms opmerkingen gemaakt over onderdelen van doelmatigheid, echter het geeft geen integraal beeld of een vergelijking met andere gemeenten/organisaties. De rapportage is hier niet op gericht. WerkSaam kan dit meer zichtbaar maken, waarbij ook meer gebruik gemaakt kan worden van de Divosa benchmark. Hierbij kan WerkSaam ook de gegevens meer per gemeente laten zien en vergelijken.

Bijlage 1 Overzicht bevindingen arbeidsmarktanalyse WerkSaam

Arbeidsmarktontwikkelingen	
Landelijk	- **Stabiele economische groei**: CPB voorspelt een stabiele economische groei van jaarlijks circa 1,7 procent tot 2021. - **Vooral in 2017 groei werkgelegenheid:** Het aantal banen groeit met 225 duizend naar 10,2 miljoen. De groei is het grootst in 2017 en vlakt af in 2018. - **Zorg en welzijn in 2018 weer banenmotor:** Door de groeiende zorgvraag en het schrappen van bezuinigingen neemt het aantal banen in de zorg met 30.000 toe. Ook het aantal uitzendbanen stijgt in 2017 en 2018. - **Banengroei bij werknemers:** Waar in voorgaande jaren vooral het aantal zelfstandigenbanen toenam, neemt in de periode 2017 en 2018 ook het aantal werknemersbanen toe. - **Krappere arbeidsmarkt bepaalde sectoren:** In de sectoren zorg & welzijn, bouw, onderwijs en ICT is sprake van een krapper wordende arbeidsmarkt. - **Meer aanbod van arbeid, stijgende participatiegraad bij vrouwen en 55-plussers:** In 2017-2018 neemt de beroepsbevolking met 148.000 personen toe. De arbeidsparticipatie neemt ook toe, met name bij vrouwen en 55-plussers. - **Aantal WW-uitkeringen daalt, aantal bijstandsuitkeringen stijgt verder:** Het aantal WW-uitkeringen daalt in 2017-2018 met ongeveer 100.000. Door een toename van het aantal bijstandsontvangers met een niet westerse achtergrond, is het aantal bijstandsuitkeringen gestegen tot 474.000 in het eerste kwartaal van 2017.
Noord-Holland Noord (NHN)	- **Groei werkgelegenheid**: Volgens het UWV neemt de werkgelegenheid in NHN toe met 3.600 banen tot 252.000 in 2018. - **Stijging flexibele en vaste banen**: Hoewel het aantal flexibele banen sneller stijgt dan het aantal vaste banen, kregen 2016 meer werknemers een vast contract dan in 2015. - **Veel vacatures:** Het aantal vacatures stabiliseert op een hoog niveau waarbij detailhandel, zorg & welzijn en horeca de grootste sectoren zijn. - **Lagere arbeidsmobiliteit bij 55-plussers:** Het aantal baanwisselingen wordt enigszins gedrukt door het groeiende aantal 55-plussers. De arbeidsmobiliteit bij deze groep ligt iets lager dan gemiddeld.
Westfriesland	- **Mogelijkheden in nabijgelegen regio's:** De stijging van het aantal banen in NHN vindt grotendeels buiten Westfriesland plaats. Aangezien een reistijd voor woon-werkverkeer van 3 uur per dag volgens de Participatiewet acceptabel is, liggen er mogelijkheden in de regio's ten zuiden van Westfriesland (vooral de Zaanstreek en Groot-Amsterdam). - **Aansluiting leer-werkbedrijven op vraag en aanbod kan beter:** De aansluiting van het vakinhoudelijk aanbod van de leer-werkbedrijven op de vraag op de arbeidsmarkt kan beter, waarbij de meeste kansen liggen in zorg & welzijn, ICT, horeca, zakelijke dienstverlening en onderwijs. - **Maatwerkarrangementen:** Voor het vraagprobleem op de arbeidsmarkt zijn specifieke arrangementen nodig waarbij leren en werken worden gecombineerd. - **Kennis van de cliënt:** Voor een goede match is het belangrijk om cliënten goed te kennen. Er moet gezocht worden naar arrangementen voor de grote groep vluchtelingen in de bijstand. Daarnaast vragen jongeren, ouderen en arbeidsgehandicapten om extra aandacht.

Bijlage 2 Bespreking beleidsevaluatie in raden

De beleidsevaluatie over de eerste jaren van WerkSaam[70] is besproken in de raden van de 7 deelnemende gemeenten. In onderstaande tabel is weergegeven welke input de raden WerkSaam voor het nieuwe beleidsplan hebben meegegeven bij deze besprekingen.[71]

Input raden	
Ouderen	Veel gemeenten vragen zich af of ouderen wel voldoende aandacht krijgen. Enerzijds gaat het om de vraag of er wel voldoende aandacht is voor de persoonlijke omstandigheden, anderzijds of er wel voldoende gedaan wordt aan de arbeidsbemiddeling van deze groep. Meerdere keren wordt er een pleidooi gehouden om ouderen in te zetten voor vrijwilligerswerk, waar mogelijk als participatieplaats. Een gemeente vindt dat 60-plussers moeten worden vrijgesteld van de sollicitatieplicht.
Zorgcliënten en wijkteams	De samenwerking met de wijkteams is niet optimaal en moet verbeterd worden. Ook moet begonnen worden met de overdracht van zorgcliënten naar de gemeenten. De kennis over werk en re-integratie wordt nog onvoldoende ingezet bij de integrale aanpak.
Vluchtelingen	De instroom is hoog en er is specialistische aanpak nodig. Het ontbreekt op dit moment aan inzicht hoe dit in te vullen. Samenwerking met gebiedsteams is heel belangrijk. Er moet meer aandacht zijn voor de taalproblemen en oplossingen in combinatie met werk. De indruk bestaat dat bij WerkSaam teveel nadruk wordt gelegd op procedures en regels. Er wordt aandacht gevraagd voor de kostendelersnorm bij vluchtelingen.
Jongeren	Er wordt gewezen op succesvolle instrumenten als ZoWh@t. Er wordt speciale aandacht gevraagd voor jongeren afkomstig uit het Voortgezet speciaal onderwijs en de Praktijkscholen (vso en PrO). Ook wordt aandacht gevraagd voor de kostendelersnorm die voor jongeren van toepassing is.
Beschut werk	De mogelijkheden van beschut werk zijn nog niet goed in zicht. Er is veel behoefte aan uitleg over het verschil tussen beschut werk en de Wsw. Gemeenten hebben zorgen over het achterblijven van de taakstelling beschut werk.
Vrijwilligerswerk	Vrijwilligerswerk kan bijdragen aan integratie van vergunninghouders en ook ouderen kunnen veel meer ingezet worden als vrijwilligers. Gemeenten zijn van mening dat WerkSaam te weinig gebruikmaakt van vrijwilligerswerk
Couleur locale	Gemeenten worstelen met de invulling van ‘couleur locale’. Ze vragen zich af of invulling van couleur locale een taak van WerkSaam of de gemeenten is. De meeste gemeenten willen het in ieder geval inzetten voor ondersteuning van vergunninghouders. Er moet door WerkSaam meer prioriteit gegeven worden aan de uitvoering van couleur locale.
Verdringing	Er is bij gemeenten grote zorg over het verdringen van arbeid. De indruk bestaat dat bepaalde activiteiten van WerkSaam (bijvoorbeeld Flextensie) over de grens heen gaan. Gemeenten willen een oplossing die alle vormen van verdringing uitsluit.
Handhaving	De opmerkingen over handhaving zijn soms tegengesteld. Waar de ene gemeente vraagt om strengere handhaving, vinden andere gemeente dat juist meer rekening moet worden gehouden met de situatie van de klant. De

[70] WerkSaam (2017) *Beleidsevaluatie WerkSaam Westfriesland over de periode 1-1-2015 tot 1-7-2016.*
[71] Beleidsplan 2018 WerkSaam Westfriesland 8-3-2018 (p. 79).

	verantwoordingsinformatie over handhaving wordt als onduidelijk of incompleet ervaren.
Sturings-informatie	Er is behoefte aan meer onderbouwde sturingsinformatie over de financiën. Er wordt gevraagd om aanvullende optimalisatie van de 'control op financiën'. Sommige gemeenten willen maandelijkse rapportages.
Werkgevers-benadering	Gemeenten willen meer inzicht in de werkgeversbenadering van WerkSaam.
Bonus-malusregeling	De bonus-malusregeling moet worden gewijzigd in een regeling die meer recht doet aan de huidige situatie.
Kostendelers-norm	Sommige gemeenten vinden dat WerkSaam in bepaalde gevallen meer gebruik moet maken van de (wettelijke) mogelijkheden om af te wijken de kostendelersnorm.
Cliënttevreden-heid	Een gemeente dringt aan op een nieuw cliënttevredenheidsonderzoek.
Eigen loket	Een gemeente vraagt waarom het eigen loket nog niet gerealiseerd is in haar gemeente. Een andere gemeente vraagt of het eigen loket ook als plustaak ingekocht kan worden.
Verzuim bij re-integretietraject	Gemeenten vragen aandacht voor handhaving bij verzuim (cliënten die niet opdagen) bij re-integratietrajecten.
Tegenprestatie	Twee gemeenten opperen om vrijwilligerswerk in te zetten als alternatief voor de tegenprestatie.

Bijlage 3 Standaardtrajecten re-integratie

Standaardtrajecten re-integratie[72]

Trajecten arbeidsontwikkeling:

- **Arbeidsgroei -** Cliënten die nog niet plaatsbaar zijn op werk, nog arbeidsfit moeten worden, werknemersvaardigheden moeten aanleren en zich nog moeten ontwikkelen worden geplaatst op een externe plek zijn bij een werkgever of een interne plek bij een leerwerkbedrijf. Aanvullend hieraan volgen de cliënten - waar nodig – sollicitatietrainingen.
- **Vrijwilligerstraining -** Betreft een pilot waarbij cliënten die nog niet in staat zijn te re-integreren op de arbeidsmarkt maar op termijn mogelijk wel een vrijwilligerstraining volgen. Deze training bestaat uit 10 dagdelen en er wordt onder andere ingegaan op het doel van vrijwilligerswerk, rechten en plichten, motivatie, vaardigeden en persoonlijke presentatie.
- **RIBW -** Cliënten met een psychiatrisch stoornis die nog niet in staat zijn om te re-integreren op de arbeidsmarkt maar op termijn mogelijk wel, nemen deel aan activiteiten op het gebied van arbeidsmatige dagbesteding. Dit betreft het werken aan ritme en opdrachten uitvoeren zonder werkdruk in een rustige omgeving on de drempel te verlagen om aan een re-integratietraject te starten.
- **Jongerentraject Zo Wh@t –** Traject voor Jongeren tot 27 jaar die in staat zijn tot loonvormende arbeid, maar door bijvoorbeeld en arbeidsbeperking of het ontbreken van een startkwalificatie moeilijk werk weten te vinden volgen bij scholen. Het traject vindt plaats bij praktijkscholen en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs en is gericht op bemiddeling naar werk/ plaatsing bij een werkgever.
- **Laaggeletterdheid –** Cliënten (18 jaar en ouder) die moeite hebben met lezen, schrijven en rekenen volgen een traject om hun taalvaardigheid te verbeteren.
- **Tijdelijke dagbesteding (Iets anders/ Leekerweide & Esdege Reigersdaal) -** Cliënten die op termijn mogelijk kansen hebben op de arbeidsmarkt ondernemen activiteiten op het gebied van dagbesteding. Dit betreft het werken aan ritme en opdrachten uitvoeren zonder werkdruk in een rustige omgeving on de drempel te verlagen om aan een re-integratietraject te starten (tijdelijke dagbesteding). Daarnaast biedt Esdege-Reigersdal op hun dagbestedingslocaties arbeidsgroeiplekken aan.
- **Inburgeraars/ vergunninghouders (DuoPak, Kras en Schoon & About a Jacket) -** Taalwerkstage/ externe proefplaatsing bij een verpakkings-, opslag en transportbedrijf of een autopoetsbedrijf, of een training in een borduuratelier.

Trajecten arbeidsbemiddeling

- **Loonkostensubsidie** - Werkgevers die iemand in dienst nemen met (vanwege een ziekte of handicap) een loonwaarde van minimaal 30% en maximaal 80% van het wettelijk minimumloon worden gecompenseerd voor deze verminderde productiviteit.
- **Arbeidsfit -** Cliënten die plaatsbaar zijn op werk, en arbeidsfit moeten blijven, worden geplaatst op een externe plek zijn bij een werkgever of een interne plek bij een leerwerkbedrijf. Aanvullend hieraan volgen de cliënten - waar nodig – sollicitatietrainingen etc.
- **Flextensie -** Plaatsing bij reguliere bedrijven voor korte “uitzendklussen”, waarbij de cliënt met behoud van uitkering wordt geplaatst en daarvoor € 1,50 per uur verdient bovenop zijn uitkering (voor cliënten van 26 jaar en ouder) of een scholingsbudget krijgen (voor cliënten tot 27 jaar). Dit is bedoeld voor cliënten die langer dan 3 maanden een uitkering ontvangen, plaatsbaar zijn op werk en gemotiveerd zijn om via Flextensie te gaan werken (mogen niet verplicht worden).
- **Vrijwilligerswerk -** Cliënten die de maximale duur van het traject ‘Arbeidsfit’ (meestal 6 maanden) hebben doorlopen en nog niet zijn geplaatst op werk zoeken zelf (via eigen kanalen of met behulp van vacatures Vrijwilligerspunt) een vrijwilligersplek. Vrijwilligerswerk mag het vinden en accepteren van werk net in de weg staan: de arbeidscoach maakt concrete afspraken over beschikbaarheid en het doen van sollicitaties.
- **Fiets/ E-bike** - Aan cliënten die door middel hiervan geplaatst kunnen worden, kan een fiets of een e-bike (bruikleenovereenkomst) beschikbaar worden gesteld.

Bron: Handboek re-integratie 2016 (laatste wijzigingen 15-9-2016).

[72] Trajecten die alleen worden aangeboden voor inwoners van Hoorn zijn niet in deze tabel opgenomen.

Bijlage 4 Rapportages van en voor WerkSaam

WerkSaam stelt maandrapportages, kwartaal en halfjaarrapportage op. Deze zijn vooral kwantitatief van aard. Daarnaast zijn er uitgebreide maandrapportages met een tekstuele toelichting.

Maandrapportages

Doelgroep : Algemeen Bestuur, Dagelijks bestuur en interne organisatie.

In deze maandrapportage zijn opgenomen de resultaten in totaliteit van geheel WestFriesland en de resultaten per gemeente. De volgende informatie is opgenomen in de maandrapportages:

- De belangrijkste geldstromen: baten en lasten van Re-integratie, BUIG, BBZ en WSW en de baten en lasten van de bedrijfsvoering. Hier is een korte toelichting opgenomen van de verschillen t.o.v. de begroting
- De ontwikkeling van het cliëntenbestand in aantallen. Wederom per regeling (BBZ, IOAW, IOAZ en AB) en een overzicht van de beginstand, instroom, uitstroom en eindstand. En een grafiek van instroom en uitstroom per maand.
- De prognose BUIG voor totaal Westfriese gemeenten per kwartaal tot einde jaar.

In de maandrapportages vanaf september 2017 (dan WerkSaam in Beeld geheten) is ook enige landelijke informatie opgenomen over de doelgroepen en de financiele tekorten in de sector.

Kwartaal en halfjaarrapportage

Doelgroep : Algemeen Bestuur, Dagelijks bestuur en interne organisatie.

In de halfjaarrapportages is t.o.v. de normale maandrapportage de volgende informatie toegevoegd:

- Financieel overzicht van de WSW afbouw
- Financieel overzicht van Beschut Werk
- Bonus/malus overzicht in totaal en per gemeente

Uitgebreide maandrapportages

Doelgroep : Algemeen Bestuur, Dagelijks bestuur en interne organisatie.

De uitgebreide maandrapportage bevat naast het cijfermateriaal veel meer toelichting. De eerste uitgebreide rapportage is opgesteld over de eerste 4 maanden van 2017. Opgenomen zijn:

- Een vergelijking met de Divosa benchmark, waarin 116 gemeenten participeren. De vergelijking is per maand en gaat over instroom, uitstroom, reden beëindiging uitkeringen, en dienstbetrekkingen WSW-bestand.
- De KPI's per programma met toelichting. Er zijn doelen voor re-integratie, inkomen o.a. uitkeringslasten stijgen maximaal met 2% t.o.v. 2016), bedrijfsvoering (o.a. commerciële activiteiten € 6,2 mln.)
- Ontwikkelingen cliëntenbestand (conform maandrapportage)
- Risicoanalyse. Omdat budgetten taakstellend zijn en niet overschreden mogen worden met steeds meer druk op de integratieuitkering van het sociaal domein zijn maatregelen nodig voor het financieel risico. Ook stijging van uitkeringsgerechtigden waarbij beschikbare BUIG-middelen niet toereikend zijn, leveren een financieel risico voor gemeenten op.
- Financiële informatie totaal. Conform de geldstromen van de maandrapportages. Nu met een toelichting per programma.
- Programma's. Toelichting op programma's in totaal en per gemeente over re-integratie, inkomen, bedrijfsvoering, programma plus, extra en overige taken.
- Bijlagen over investeringen en per gemeente

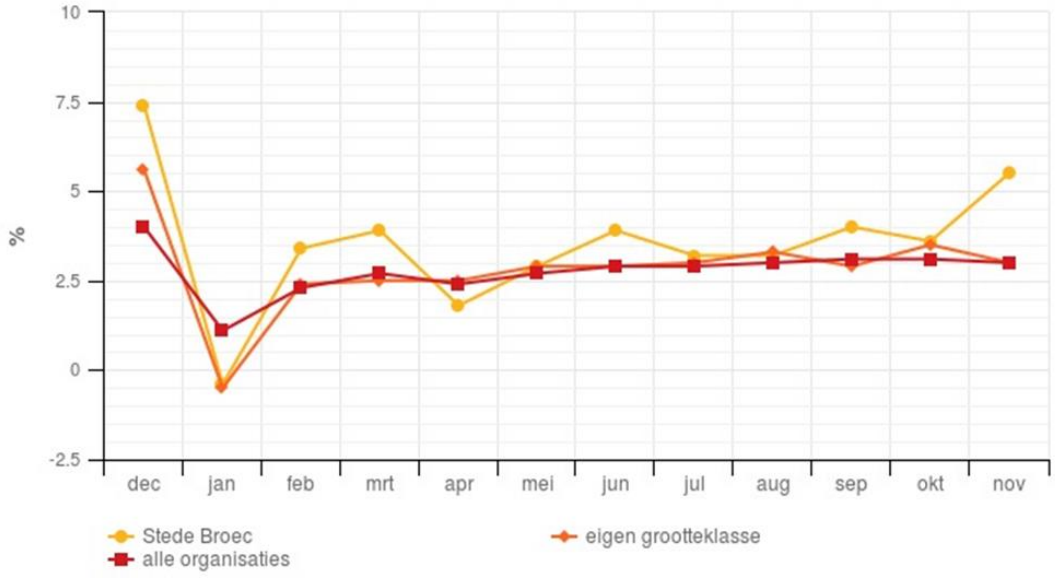
Naast de door WerkSaam zelf opgestelde rapportages gebruikt WerkSaam ook standaard rapportages (met vergelijkinggroepen) van Divosa Benchmark Werk & Inkomen. Hierin kan een individuele gemeente vergeleken worden met de eigen grootteklasse en met alle andere gemeentelijke organisaties. In deze rapportages worden steeds over de laatste 12 maanden vergelijkingen gemaakt ten aanzien van :

1. Bestandsanalyse (volume BUIG, in- en uitstroom, reden beëindiging uitkering
2. Financiën (BUIG-budget, Netto-uitkering, bijzondere bijstand per huishouden)
3. Werk, re-integratie en participatie (individuele ontheffingen, parttime werk, werkvoorzieningen, beschut werk, loonkostensubsidie, leeftijdsopbouw, etc.)
4. Maatregelen (in hoeverre houden cliënten zich aan regels Participatiewet)
5. Debiteuren (incassobeleid, aflossingen)
6. Bedrijfsvoering (medewerkerskosten per klant, snelheid behandeling aanvragen, bezwaar)
7. Bijlagen over kenmerken van inwoners (leeftijdsopbouw, omvang bestand, opleidingsniveau)

Met deze informatie is het goed mogelijk om de eigen gemeente op vele onderdelen te vergelijken met een eigen benchmark. WerkSaam gebruikt deze informatie voor interne analyses.

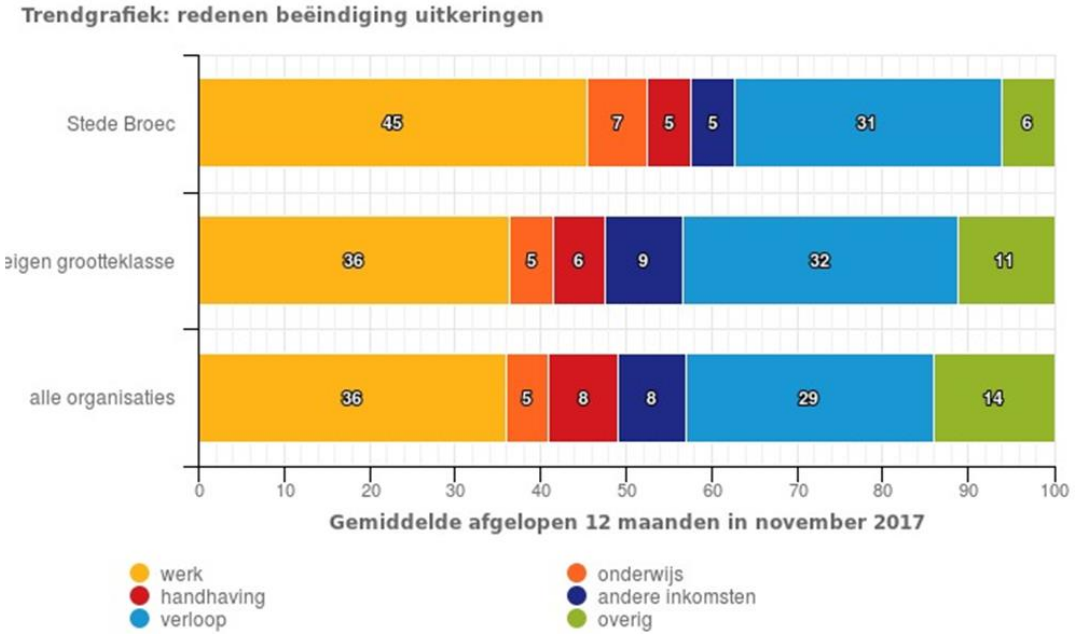
De RKC heeft in de volgende bijlagen enkele grafieken per gemeente ingevoegd met een korte analyse.

Bijlage 5a Ontwikkeling uitstroom Stede Broec



Grafiek Uitstroompercentage 2017 algemene bijstand Stede Broec

Uit deze grafiek blijkt dat Stede Broec een iets beter uitstroompercentage heeft (gemiddeld 3,5%) en verder een vergelijkbaar beeld laat zien t.o.v. haar grootteklasse (gemiddeld 2,9%). De volgende grafiek uit de Divosa benchmark geeft inzicht in de redenen van de uitstroom.

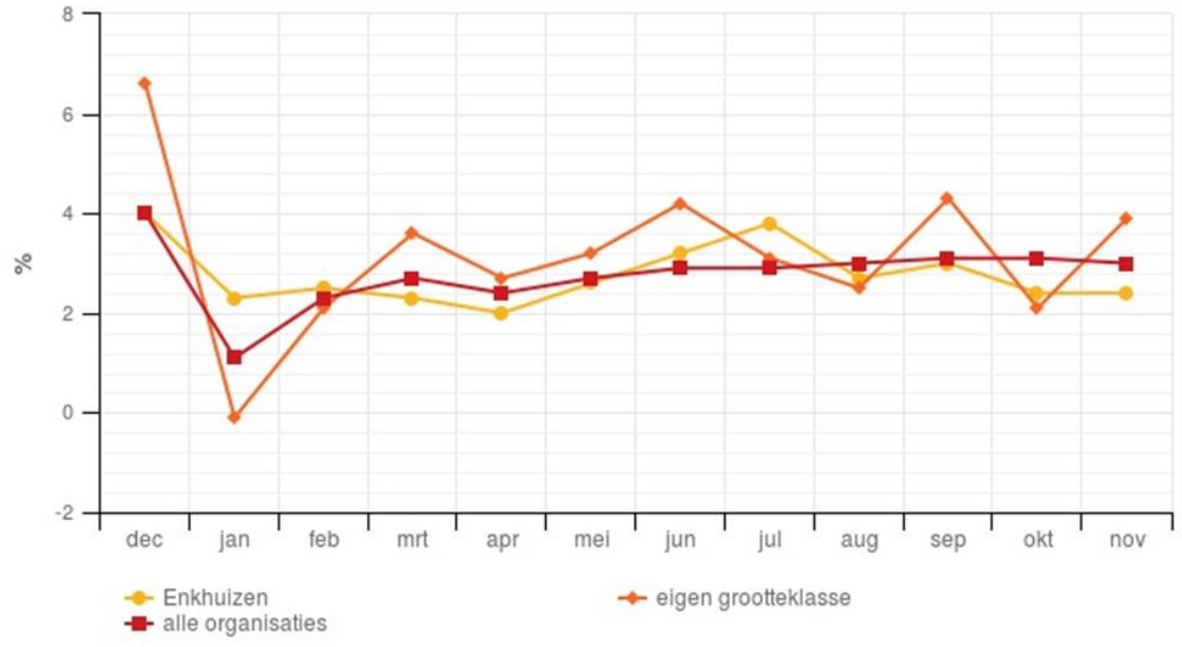


Grafiek Trend: reden beeindiging uitkeringen Stede Broec (november 2017).[73]

Divosa geeft als beinvloedbare uitstroom aan: de uitstroom naar werk, het volgen van onderwijs en handhaving. WerkSaam scoort hier voor Stede Broec in totaal voor 57% op. Dit is 10% beter dan de eigen grootteklasse met een totaal van 47%.

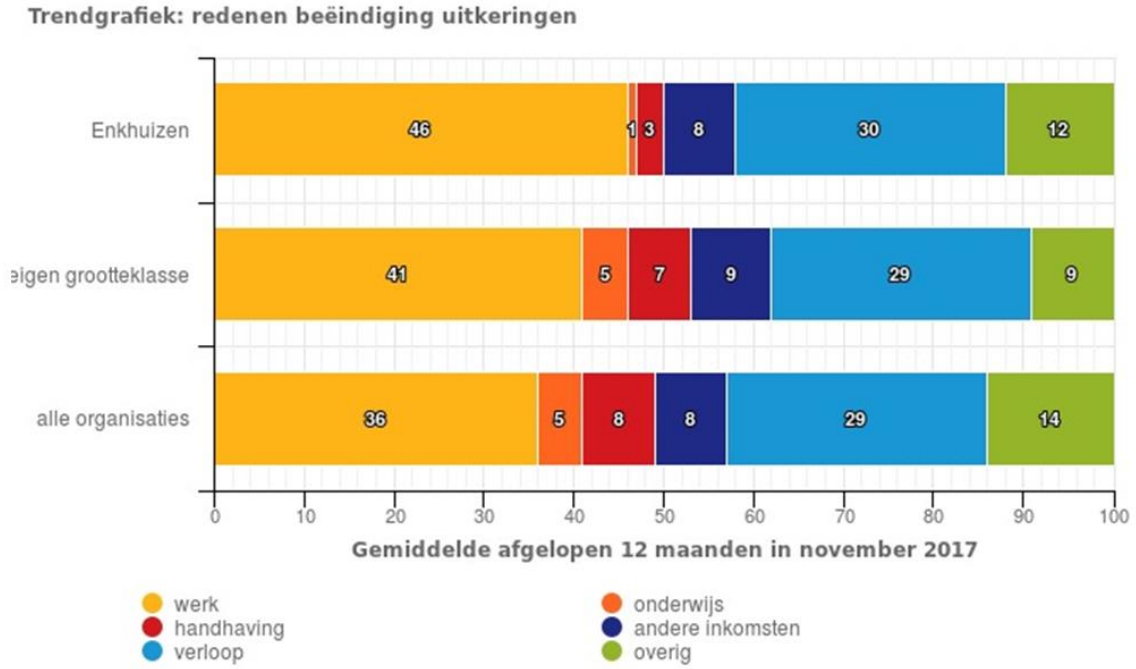
[73] Onder verloop vallen de redenen: 'Bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd', 'Overlijden', 'Detentie', 'Verhuizing naar andere gemeenten', 'Verhuizing naar buitenland' en 'Aangaan relatie'.

Bijlage 5b Ontwikkeling uitstroom Enkhuizen



Grafiek Uitstroompercentage 2017 algemene bijstand Enkhuizen

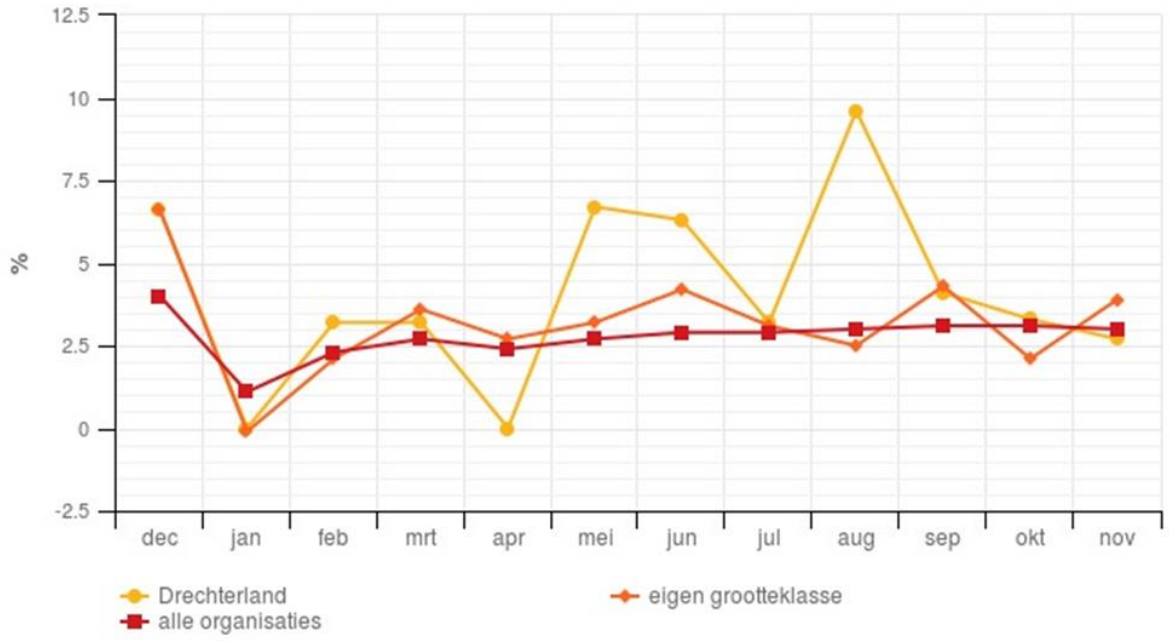
Uit deze grafiek blijkt dat Enkhuizen een iets lager uitstroompercentage heeft (gemiddeld 2,7%) t.o.v. haar grootteklasse (gemiddeld 3,2%). De volgende grafiek geeft inzicht in de reden van de uitstroom.



Grafiek Trend: reden beeindiging uitkeringen Enkhuizen (november 2017).

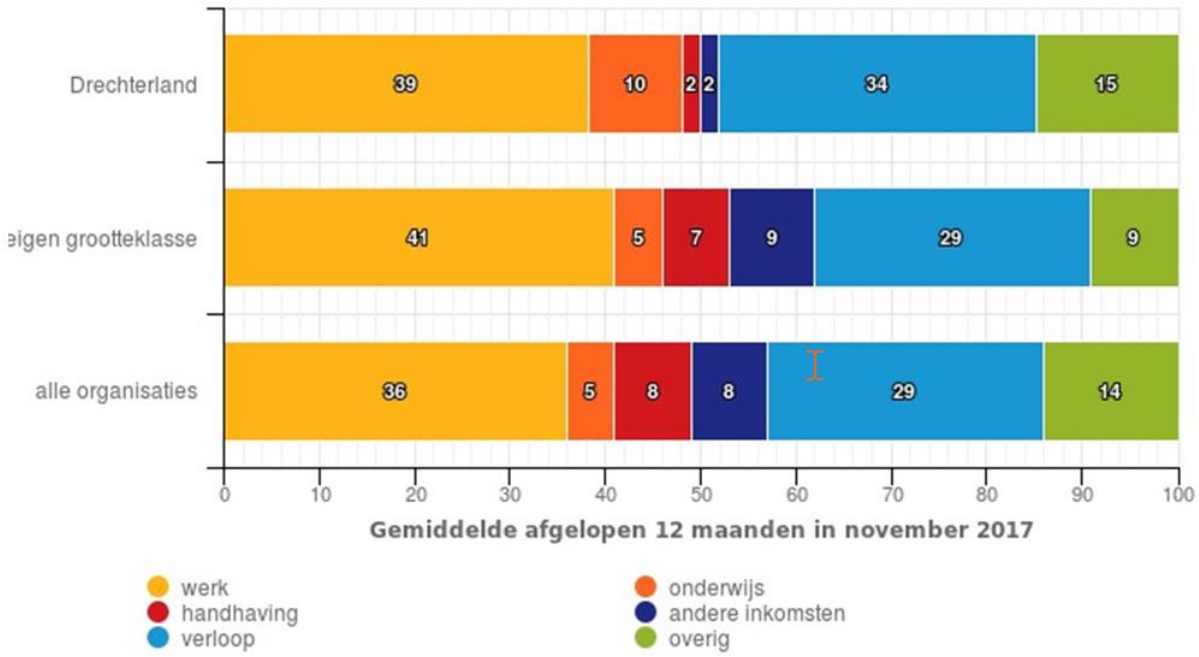
Divosa geeft aan de beinvloedbare uitstroom aan: de uitstroom naar werk, het volgen van onderwijs en handhaving. WerkSaam scoort hier voor Enkhuizen in totaal voor 50% op. Dit is 3% lager dan de eigen grootteklasse met een totaal van 53%. WerkSaam geeft aan dat het in Enkhuizen meer moeite kost om iemand te laten uitstromen dan in andere gemeenten, omdat de arbeidsmarktsituatie hier ongunstiger is.

Bijlage 5c Ontwikkeling uitstroom Drechterland



Grafiek Uitstroompercentage 2017 algemene bijstand Drechterland

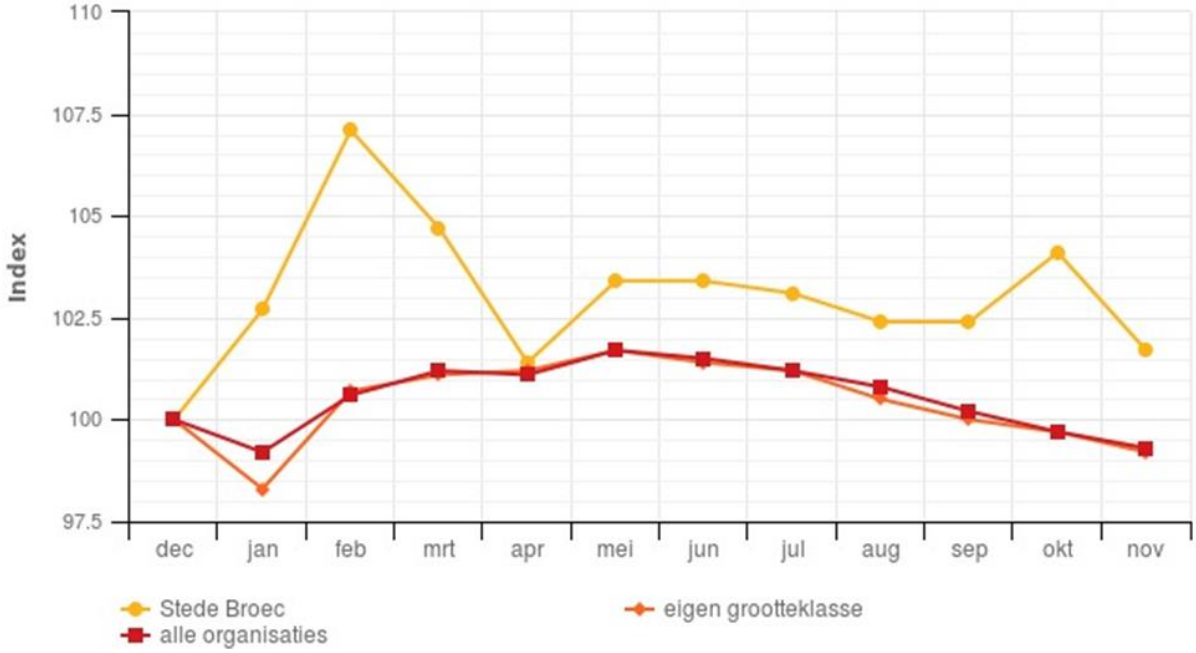
Uit deze grafiek blijkt dat Drechterland een iets beter uitstroompercentage heeft (gemiddeld 4,1%) en verder een wat grilliger beeld laat zien t.o.v. haar grootteklasse (gemiddeld 3,2%). De volgende grafiek uit de Divosa benchmark, geeft inzicht in de redenen van de uitstroom.



Grafiek Trend reden beeindiging uitkeringen Drechterland (november 2017).

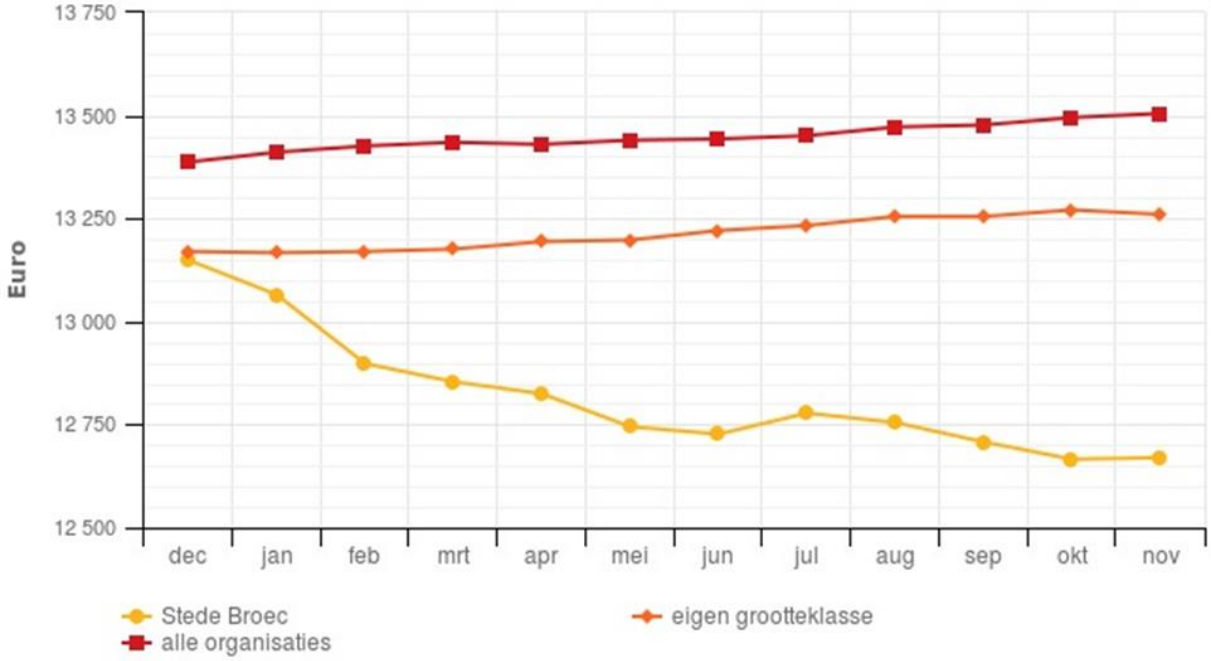
Divosa geeft aan de beinvloedbare uitstroom aan: de uitstroom naar werk, het volgen van onderwijs en handhaving. WerkSaam scoort hier voor Drechterland in totaal voor 51% op, dat is slecht 2% lager dan de eigen grootteklasse met 53%.

Bijlage 6a Ontwikkeling uitkeringsvolume en uitkering Stede Broec



Grafiek Uitkeringsvolume BUIG index t.o.v. december 2016 Stede Broec. (Bron Divosa)

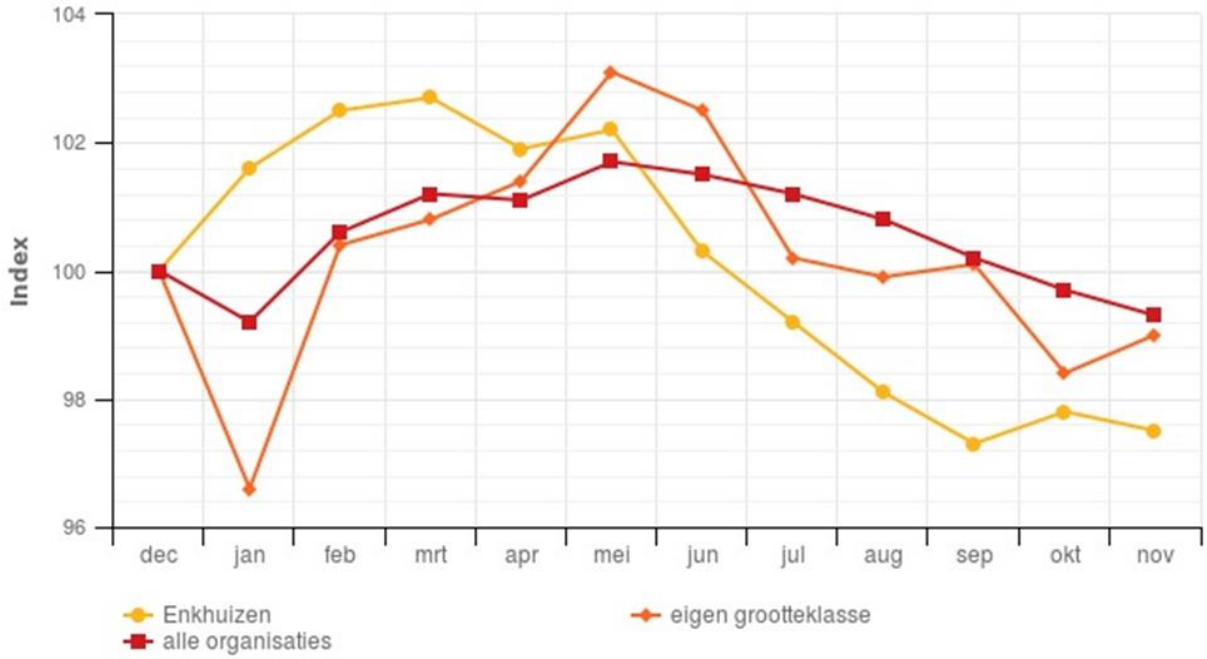
Het aantal betaalde uitkeringen in december 2016 was 295 (index 100), in februari was dit aantal gestegen tot 316. Deze stijging was groter dan de referentiegroep. De rest van het jaar stabiliseerde het aantal uitkeringen zo rond de 305. Het aantal uitkeringen steeg over heel 2017 iets meer dan de referentiegroepen.



Grafiek Trend gemiddelde jaarprijs netto uitkering BUIG Stede Broec (dec 2016-nov 2017)

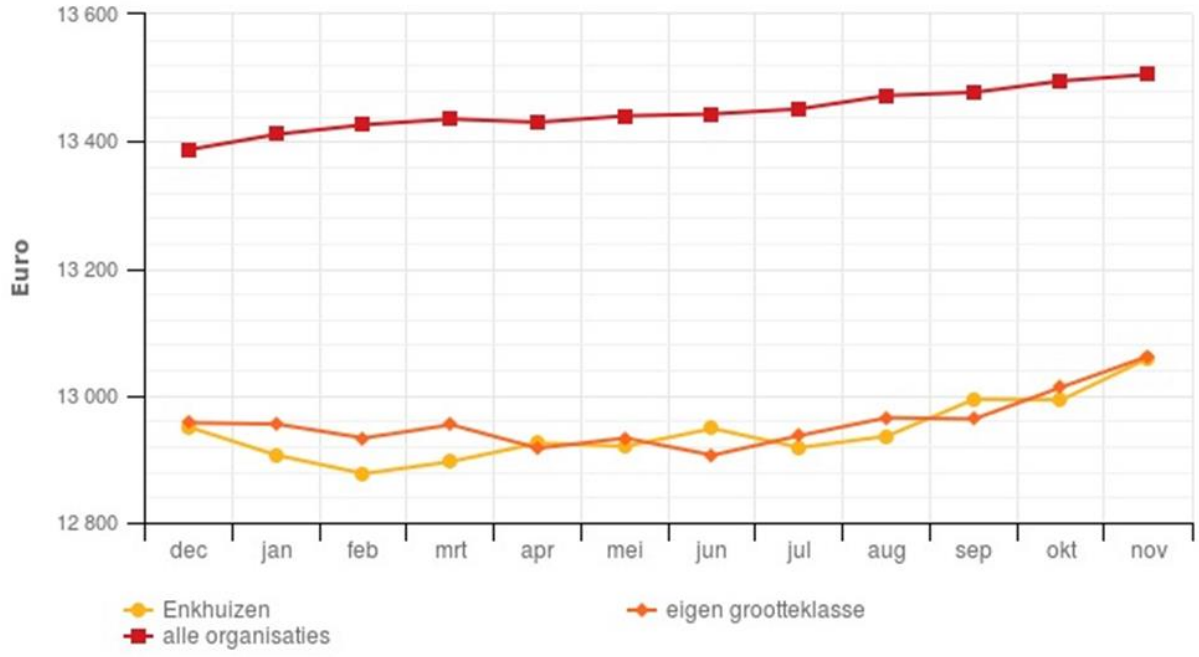
Uit deze grafiek blijkt dat de gemiddelde uitkering daalde van ca. € 13.200 naar € 12.650, waarschijnlijk als gevolg van het beleid . De referentiegroepen lieten juist een licht stijging zien.

Bijlage 6b Ontwikkeling uitkeringsvolume en uitkering Enkhuizen



Grafiek Uitkeringsvolume BUIG index t.o.v. december 2016 Enkhuizen. (Bron Divosa)

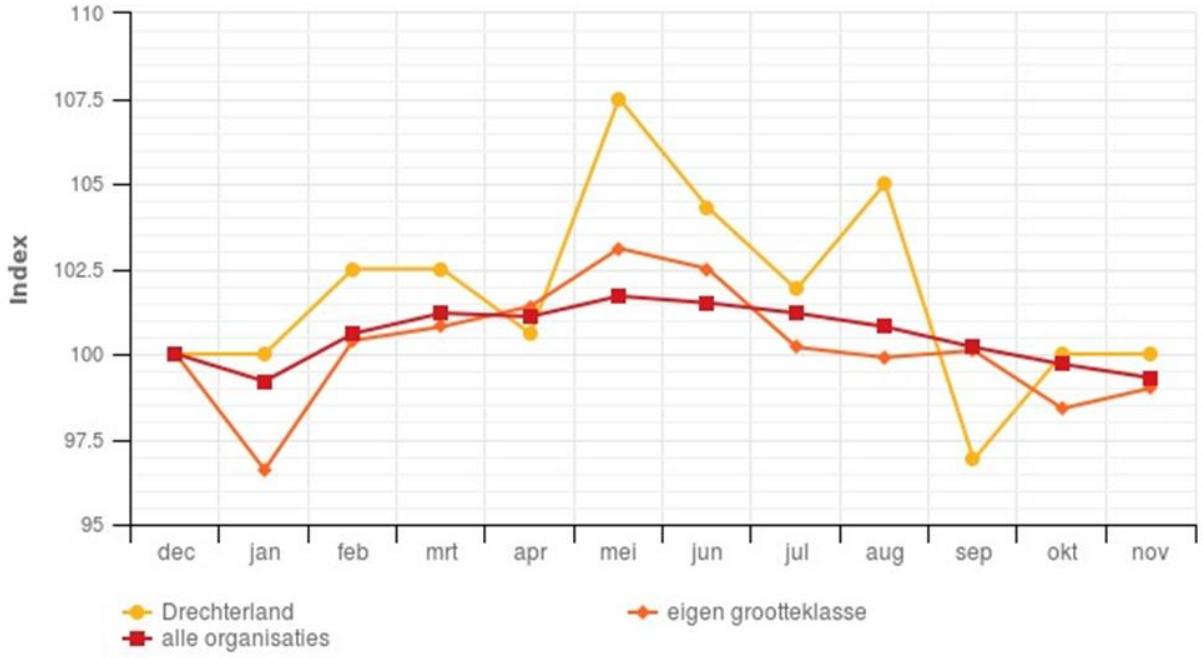
Het aantal betaalde uitkeringen in december 2016 was 366 (index 100), in februari was dit aantal gestegen tot 375. Deze stijging was groter dan de referentiegroep. De rest van het jaar daalde het aantal uitkeringen weer sterk tot 357. De index daalde onder het niveau van de referentiegroep.



Grafiek Trend gemiddelde jaarprijs netto uitkering BUIG … Enkhuizen (dec 2016-nov 2017)

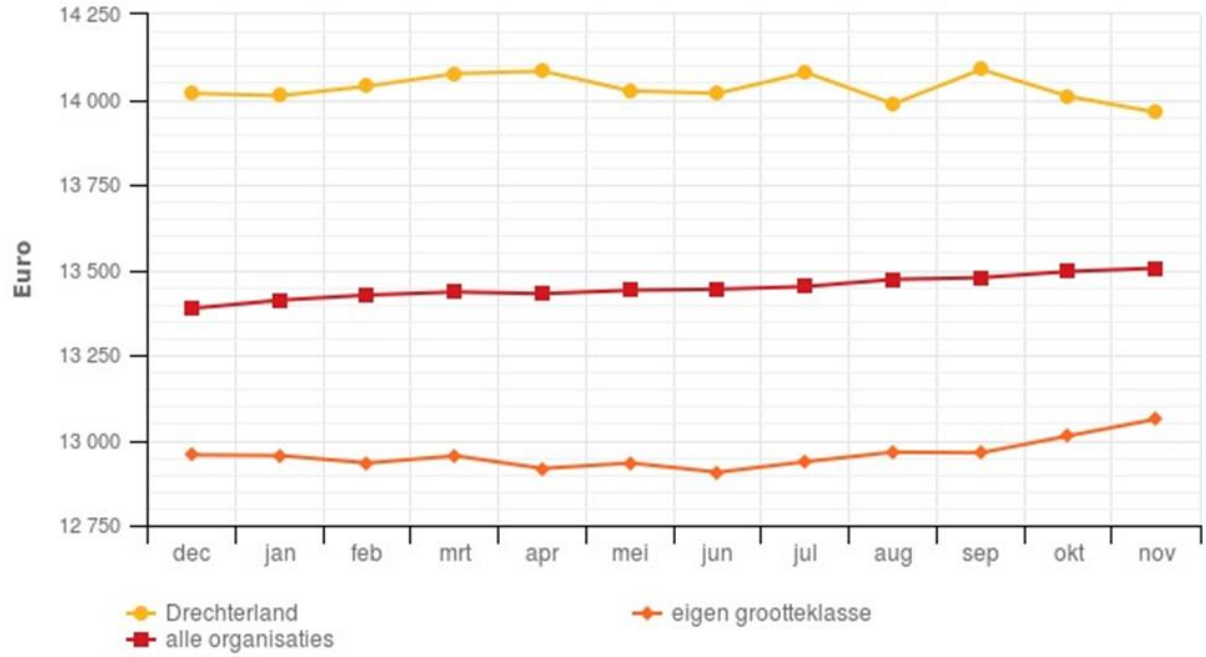
Uit deze grafiek blijkt dat de gemiddelde uitkering steeg van ca. € 12.950 naar € 13.050. De referentiegroepen geven een vergelijkbare stijging aan. De gemiddelde uitkering van de eigen grooteklasse is vergelijkbaar met Enkhuizen. Landelijk ligt de uitkering hoger.

Bijlage 6c Ontwikkeling uitkeringsvolume en uitkering Drechterland



Grafiek Uitkeringsvolume BUIG index t.o.v. december 2016 Drechterland. (Bron Divosa)

Het aantal betaalde uitkeringen in december 2016 en november 2017 was 161 (index 100). In deze grafiek is te zien dat het volume in Drechterland een grilliger patroon vertoonde dan de referentiegroepen. Gedurende het jaar waren er hogere (mei 173) en lagere aantallen (september 156). De referentiegroep daalde over het hele jaar overigens iets meer.



Grafiek Trend gemiddelde jaarprijs netto uitkering BUIG Drechterland (dec 2016-nov 2017)

Uit deze grafiek blijkt dat de gemiddelde uitkering in Drechterland rond het niveau van € 14.000 blijft. De referentiegroep stijgt slecht zeer beperkt. De gemiddelde uitkering in Drechterland ligt wel hoger dan de eigen grooteklasse en het landelijk niveau.