

De participatiewet in Ridderkerk

Een rekenkameronderzoek naar de invoering en uitvoering van
de participatiewet in Ridderkerk

Bestuurlijke Nota

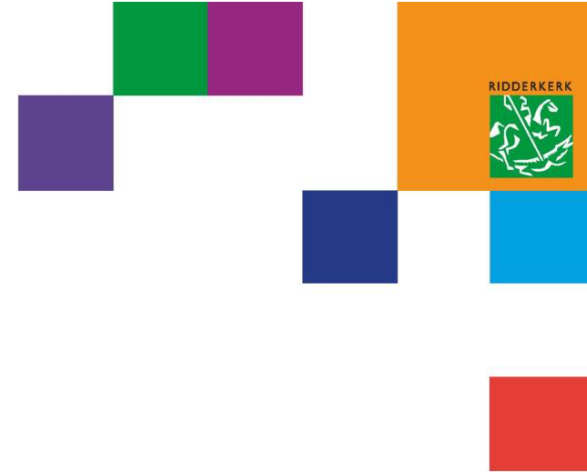
De commissieleden:

De heer J.J. Démoed (voorzitter)

De heer W. de Lange

De heer P.J.M. van der Valk

Mei 2019



Inhoud

1	Inleiding	3
1.1	Introductie	3
1.2	Doel en onderzoeksvragen.....	3
1.3	Activiteiten en afbakening	5
2	Samenvatting resultaten	7
2.1	Organisatie en uitvoering.....	7
2.2	Beleid en doelen	9
2.3	Arbeidsmarkt, klantenbestand en kenmerken	9
3	Conclusies en aanbevelingen	12
3.1	Beantwoording onderzoeksvragen	12
3.2	Aanbevelingen	17
4	Reactie college	28
5	Nawoord	34



1 Inleiding

1.1 Introductie

De Rekenkamercommissie Ridderkerk (hierna: Rkc) heeft KplusV gevraagd een onderzoek te doen naar de Participatiewet. Dit onderzoek betreft één van de drie onderzoeken naar de drie decentralisaties in het sociaal domein (Wmo, Jeugdzorg en Participatiewet)¹. Onderzocht is in hoeverre de gemeente Ridderkerk effectief gebruik gemaakt heeft van de middelen en effectief uitvoering heeft gegeven aan de taken vanuit de Participatiewet.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel

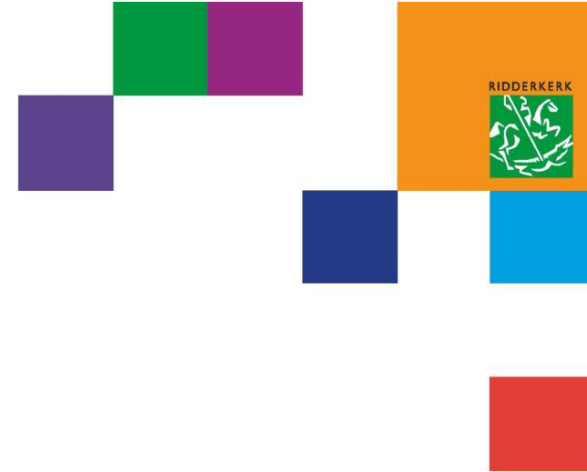
Het onderzoek beantwoordt de vraag of de gemeente in de jaren van de onderzoeksperiode (1 januari 2016 tot en met 30 juni 2018) effectief gebruik heeft gemaakt van de middelen en effectief uitvoering heeft gegeven aan de taken vanuit de Participatiewet en vooral het beleidsdoel meer mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te betrekken bij het arbeidsproces.

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt:

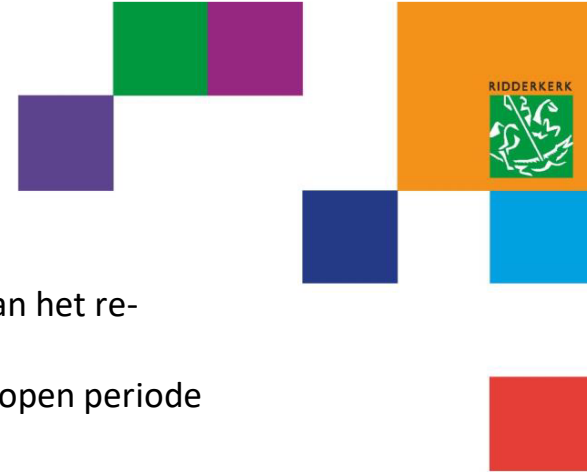
“Hoe heeft de gemeente Ridderkerk vorm gegeven aan de wettelijke taak om mensen - naar vermogen - toe te leiden naar werk, welke prestaties levert de gemeente, welke kosten zijn daarmee gemoeid en welke resultaten zijn behaald?”

¹ Het rapport van het onderzoek naar de decentralisatie van de zorg is via [deze link](#) te raadplegen.



De hoofdvraag is onderverdeeld naar de volgende deelvragen:

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
 - 1.1. Beschrijving beleid (lokaal, landelijk).
 - 1.2. Beschrijving uitvoeringspraktijk (lokaal, regionaal).
2. Beschrijving doelgroepen van de gemeente Ridderkerk (aantallen en kenmerken).
 - 2.1. Welke kennis is er over de doelgroep van het re-integratiebeleid in het algemeen?
 - 2.2. Hoe brengen de gemeenten de doelgroepen in kaart?
 - 2.3. Hoe kan de totale doelgroep verder kwalitatief worden gekenmerkt en ingedeeld (in relatie tot andere ondersteuningsbehoeften, bijvoorbeeld schuldenproblematiek of maatschappelijke ondersteuning)?
3. Hoe is de prioritering in doelgroepen tot stand gekomen?
 - 3.1. Hoe werkt de prioritering in de praktijk?
4. Welke instrumenten worden ingezet om klanten voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk?
5. Is informatie voor klanten voldoende begrijpelijk en toegankelijk?
6. Wat vinden klanten van (het effect van) de re-integratietrajecten die zij volgen?
7. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taak van de Participatiewet om mensen voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk?
 - 7.1. Zijn streefwaarden voor effect- en prestatie-indicatoren, blijkens informatie waarover de gemeente beschikt, gerealiseerd?
8. Welk budget heeft de gemeente voor de uitvoering van de Participatiewet en hoe wordt dit budget ingezet?



9. Hoe wordt de gemeenteraad over de Participatiewet geïnformeerd?

- 9.1. Hoe is de raad in de onderzoeksperiode geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het re-integratiebeleid?
- 9.2. Welke sturingsmogelijkheden hebben de raden? Welke instrumenten hebben zij de afgelopen periode ingezet?

Normenkader

Bovenstaande onderwerpen worden getoetst aan de hand van een normenkader, dat samen met de Rkc is vastgesteld. Het volledige normenkader is te vinden in bijlage 1.

1.3 Activiteiten en afbakening

Activiteiten

Voor het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- beleidsanalyse;
- interviews;
- een cijfermatige analyse van werkloosheidsgegevens, arbeidsmarktregio en het klantenbestand;
- 3 focusgroepen, rond de thema's
 - 'integraal werken';
 - 'relatie met werkgevers';
 - en 'sturing en informatievoorziening'.



Afbakening

Het onderzoek beperkt zich tot de wettelijke taken van de gemeente zoals beschreven in de Participatiewet. De periode 1 januari 2016 tot en met 30 juni 2018 is onderzocht.



2 Samenvatting resultaten

2.1 Organisatie en uitvoering

- Na invoering van de Participatiewet, heeft de organisatie in de periode 2015 – 2018 geworsteld met de doorontwikkeling van de uitvoering. Dit heeft een aantal oorzaken, die (deels) buiten de invloedssfeer van de organisatie liggen:
 - de start van de nieuwe BAR-organisatie;
 - personeelwisselingen op directie- en managementniveau;
 - een herinrichting van taken van teammanagers;
 - en een financiële opgave waardoor er geen nieuw personeel aangenomen kon worden.
- Gevolg van de beperkte doorontwikkelingen, is dat in de gemeente in de periode 2015-2017 een aantal uitvoeringsvraagstukken zijn blijven liggen: er is in de periode 2015-2017 sprake geweest van beperkte personele capaciteit en hoge caseloads voor de klantmanagers. Ook was er beperkt zicht op het klantenbestand: een groot deel van de klanten is in die periode niet of nauwelijks gesproken.
- Op andere punten heeft de organisatie wel stappen gezet: de nieuwe verordening is opgesteld en vastgesteld door de raad; er is een uitvoeringsplan opgesteld; en de processen rondom de 'nieuwe' doelgroep (voormalig WSW) zijn ingekaderd.
- Sinds 2017 is de gemeente op verschillende punten een inhaalslag aan het maken. Zo heeft de segmentatie van het bestand plaatsgevonden (eind 2018) waarmee er verbeterd zicht is op het klantenbestand. Er is (tijdelijk) budget vrijgemaakt om de capaciteit te vergroten, wordt rolafbakening in het team opnieuw herzien en wordt er ingezet op strakkere processen en verbeterd integraal werken. Ook heeft de gemeente het interne programma

'Focus@work' uitgevoerd. Hierin werden klanten gericht benaderd, de doorlooptijd van het zoeken naar werk verkort én is er extra uitstroom gerealiseerd.

- Klantmanagers maken zelf een professionele inschatting welke klanten te bemiddelen naar werk of te ondersteunen, waarbij er in beperkte mate kaders en processen zijn die handvatten bieden voor het stellen van prioriteiten.
- Er is beperkte informatie over ingezette re-integratie instrumenten en de effecten daarvan. Er zijn gegevens over gestarte trajecten, plaatsingen, en globale cijfers over de uitstroom uit de bijstand, maar het is niet duidelijk welke acties leiden tot welk effect. Het is onduidelijk of de inzet van een traject heeft geleid tot bijvoorbeeld sociale activering, het maken van een stap op de participatieladder of het uitstromen naar werk. Ook is het onduidelijk voor welke doelgroepen instrumenten worden ingezet.
- Integraal werken vindt momenteel nog in beperkte mate plaats. Klantmanagers en medewerkers uit aangrenzende domeinen (Jeugd, Wmo, Schulden en Minimabeleid) en organisaties (Wijkteam en welzijnsorganisaties) zetten integraal werken op persoonlijk initiatief op. Er is behoefte aan strakkere werkprocessen, duidelijke rolafbakening, kennisuitwisseling tussen domeinen, gestroomlijnde informatie-uitwisseling en terugkoppeling.



2.2 Beleid en doelen

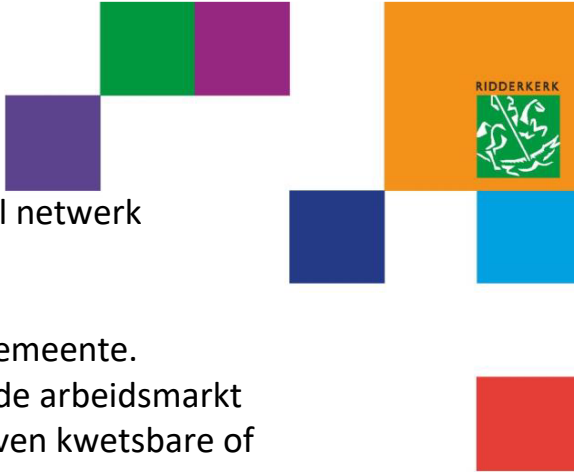
- De organisatie heeft zich ingezet om de invoering van Participatiewet 'op papier' in goede banen te leiden. Zo is de verordening en het uitvoeringsplan geactualiseerd, en deze zijn door de raad goedgekeurd.
- Het ontbreekt echter aan een door de raad vastgesteld geactualiseerd beleidskader (het laatste beleidskader stamt uit 2014) en concrete doelstellingen waar de organisatie zich op kan richten.
- In de praktijk zien we dat de gemeente twee doelen nastreeft: duurzame uitstroom, en wanneer dit niet mogelijk is het verkorten van de afstand naar werk. Maatwerk is hierbij een belangrijk uitgangspunt. Deze doelen zijn echter niet concreet geformuleerd: wat is duurzame uitstroom, wanneer wordt de afstand naar werk verkort en wat precies is maatwerk?

2.3 Arbeidsmarkt, klantenbestand en kenmerken

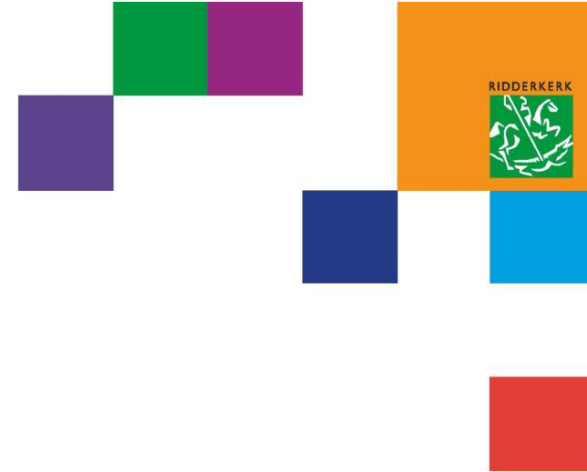
- De gemeente Ridderkerk heeft relatief gezien een laag werkloosheidspercentage ten opzichte van het landelijk gemiddelde. In Ridderkerk zijn de meeste banen te vinden in de industrie, handel en zakelijke dienstverlening.
- Op dit moment is er sprake van een gespannen arbeidsmarkt in de regio Rijnmond. De vraag naar arbeid is in bijna alle sectoren gestegen. De opleidingsrichting van de klanten sluit deels aan bij de behoefte van de markt: er is behoefte aan personeel in de zorg en in technische beroepen (ICT en logistiek). Het bestand van Ridderkerk kenmerkt zich door veel personen met een opleiding in de zorg, maar een gebrekkig aantal met een opleiding in de desbetreffende technische beroepen.
- De omvang van het klantenbestand is in de periode 2015-2018 toegenomen, van 768 naar 877 personen met een uitkering (een stijging van 14%).



- Dit wordt verklaard door een toestroom van statushouders die een beroep doen op een bijstandsuitkering. Daarnaast zijn er de 'naweeën' van de economische crisis. Langdurig werklozen vinden in deze periode namelijk lastig een baan en met de beëindiging van WW-uitkeringen neemt het aantal bijstandsuitkeringen toe.
- De omvang van de groep jongeren is toegenomen van 60 in 2015 naar 108 (midden 2018). Dit wordt (mede) veroorzaakt door de nieuwe Wajong, waardoor jongeren vanaf 18 die studeren of mogelijkkerwijs kunnen werken onder de Participatiewet vallen.
- Daarnaast is een aanzienlijk deel van het klantenbestand te typeren als 'moeilijk bemiddelbaar':
 - circa 53% van het bestand is 45 jaar of ouder;
 - circa 45% van het bestand heeft drie jaar of langer een uitkering;
 - circa 65% van het bestand heeft geen startkwalificatie (mbo-1 opleiding of lager);
 - circa 80% van de klanten heeft (psychische of lichamelijke) klachten.

- 
- Uit de gegevens van Dariuz blijkt dat 'maatschappelijke interactie' (mensen die een klein sociaal netwerk hebben) en 'financiën (moeite met rondkomen en schulden) aandachtsgebieden zijn.
 - Op korte termijn gaan deze groepen een uitdaging vormen voor de re-integratietaken van de gemeente. Landelijke analyses² geven aan dat door het aantrekken van de economie en veel vacatures op de arbeidsmarkt mensen die makkelijk bemiddelbaar zijn, eerder een baan zullen vinden. De hierboven beschreven kwetsbare of moeilijk bemiddelbare groepen zullen minder snel of makkelijk een baan vinden.
 - De vraag is dus vervolgens hoe de gemeente met deze kwetsbare groep(en) 'moeilijk bemiddelbaren' om wil gaan. Concrete begripsbepaling en doelstellingen, heldere werkprocessen en kaders en prioriteitsstelling en sturing door de organisatie zijn - gezien de ontwikkelingen en kenmerken van het klantenbestand - zeer van belang.

² Armoede en sociale uitsluiting 2018, CBS.



3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Beleid

1. Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?

- 1.1. Beschrijving beleid (lokaal, landelijk).
- 1.2. Beschrijving uitvoeringspraktijk (lokaal, regionaal).

Met de ingang van de Participatiewet krijgen gemeenten meer verantwoordelijkheid voor de re-integratie van diverse doelgroepen. De wet benadrukt dat mensen nog meer gaan participeren naar vermogen. De decentralisaties (in de domeinen Participatiewet, Jeugdzorg, Wmo) is gestoeld op vier principes: nabijheid, zelfredzaamheid, wederkerigheid en integraliteit. Doelstelling van de decentralisaties is om op lokaal niveau zo efficiënt mogelijk maatwerk aan klanten en patiënten te leveren in het sociale domein.

Het beleid in Ridderkerk laat zich kenmerken door twee hoofddoelen:

- Re-integratieactiviteiten zijn gericht op (duurzame) uitstroom naar werk.
- Wanneer uitstroom (nog) niet mogelijk is, dan is het verkorten van de afstand naar de arbeidsmarkt het doel.

Hierbij zijn er geen specifieke doelgroepen die voorrang krijgen (ten opzichte van andere doelgroepen). Het beleid laat zich typeren als sociaal en gericht op maatwerk. Handhaving is onderdeel van het beleid, maar in vergelijking met andere gemeenten is Ridderkerk te typeren als 'rechtmatig, maar niet bijzonder streng'.



Hoewel het beleid formeel niet geactualiseerd is (het meest recente beleidskader stamt uit 2014), zien we dat bovenstaande doelen en principes door alle lagen van de organisatie gedeeld worden.

Kenmerken doelgroep

2. Beschrijving doelgroepen van de gemeente Ridderkerk (aantallen en kenmerken).

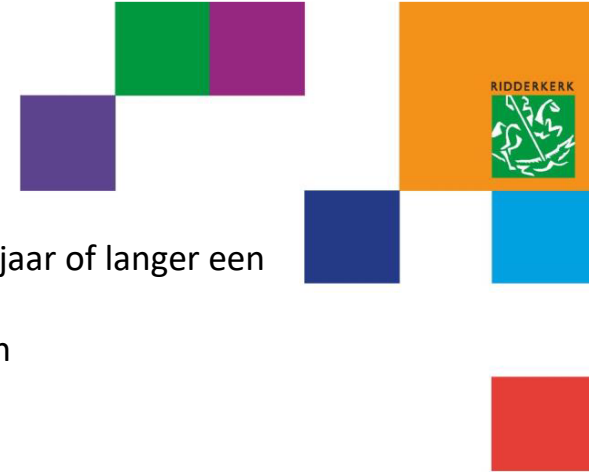
- 2.1. Welke kennis is er over de doelgroep van het re-integratiebeleid in het algemeen?
- 2.2. Hoe brengen de gemeenten de doelgroepen in kaart?
- 2.3. Hoe kan de totale doelgroep verder kwalitatief worden gekenmerkt en ingedeeld (in relatie tot andere ondersteuningsbehoeften, bijvoorbeeld schuldenproblematiek of maatschappelijke ondersteuning)?

De gemeente heeft (met name na de 'segmentering' van het klantenbestand) een goed beeld van de doelgroep en het klantenbestand. Deze wordt in kaart gebracht middels Dariuz en Suite, waaruit verschillende rapportages zijn op te vragen.

Per juni 2018 zijn er 877 personen die een bijstandsuitkering hebben in de gemeente Ridderkerk. De instroom is jaarlijks ca. 160 personen, de uitstroom naar werk, opleiding, garantiebaan of zelfstandigheid is circa 110.

Het klantenbestand kan als volgt worden gekenmerkt:

- Het bestand is relatief oud (ongeveer de helft van de klanten is 45 jaar of ouder).
- Veel klanten hebben te maken met fysieke en psychische klachten (90% van de klanten).
- Er is sprake van een relatief laag opleidingsniveau (twee derde van het bestand beschikt niet over een startkwalificatie).



- Er zijn veel klanten die een langere periode een uitkering hebben (45% van de klanten heeft 3 jaar of langer een uitkering).
- Een deel van de klanten uit het bestand kent problemen met schulden (17% maakt gebruik van schuldhulpverlening) en financiële problematiek.

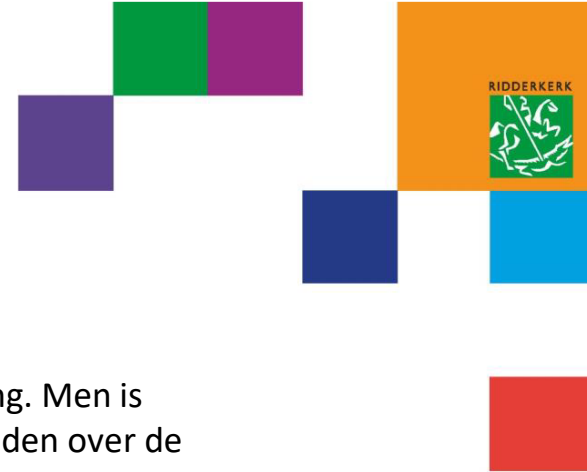
3. Hoe is de prioritering in doelgroepen tot stand gekomen?

3.1. Hoe werkt de prioritering in de praktijk?

De prioritering van de doelgroepen (wie krijgt voorrang, waarom, en wat voor trajecten krijgen deze klanten aangeboden) vindt plaats op basis van de professionele inschatting van de klantmanager (uiteraard in overleg met klant en medewerkers van WSP BAR). De gemeente geeft aan beleidsmatig geen doelgroepen (jongeren, ouderen, kort of langdurig werkzoekenden e.d.) voorrang te geven.

4. Welke instrumenten worden ingezet om klanten voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk?

De gemeente Ridderkerk kent een ruim en divers aanbod van trajecten die kunnen worden ingezet om klanten aan het werk te krijgen, of de afstand tot de arbeidsmarkt te verkorten. Hierbij kan gedacht worden aan directe bemiddeling en plaatsing, trainingen (op het gebied van professionele vaardigheden), vrijwilligerswerk, tegenprestatie, loonkostensubsidie, opleiding et cetera). De gemeente werkt hierin veel samen met lokale partners (zoals scholen, vrijwilligersorganisaties en welzijnsorganisaties).



5. Is informatie voor klanten voldoende begrijpelijk en toegankelijk?
6. Wat vinden klanten van (het effect van) de re-integratietrajecten die zij volgen?

In het onderzoek komt naar voren dat klanten redelijk tevreden zijn over de informatievoorziening. Men is tevreden over de duidelijkheid van de in te vullen formulieren en brieven, maar zijn minder tevreden over de telefonische bereikbaarheid.

Klanten zijn relatief positief over de aansluiting van het re-integratietraject bij hun persoonlijke omstandigheden. Daarnaast zijn ze tevreden over de snelheid waarmee het traject is gestart. Aandachtspunten zijn de afstemming in informatie tussen verschillende begeleiders en de bereikte resultaten van het traject. Klanten beschouwen de trajecten als relatief zwaar en een groot deel verwacht niet dat het traject zal bijdragen bij het vinden van een betaalde baan.

Doelen en indicatoren

7. Welke doelen en bijbehorende effect- en prestatie-indicatoren heeft de gemeente opgesteld voor de wettelijke taak van de Participatiewet om mensen voor te bereiden op werk, of naar vermogen toe te leiden naar werk?
 - 7.1. Zijn streefwaarden voor effect- en prestatie-indicatoren, blijkens informatie waarover de gemeente beschikt, gerealiseerd?



Er zijn tussen college en raad geen jaarlijkse prestatieafspraken of cijfermatige doelstellingen afgesproken voor het aantal uitgevoerde trajecten, het aantal ondersteunde klanten of de beoogde (duurzame) uitstroom. Ook in de beleidskaders worden er geen streefwaarden, effect- of prestatie-indicatoren genoemd. Het is daarom ook niet te toetsen in hoeverre de gemeente de beoogde doelstellingen behaald heeft.

Budget

8. Welk budget heeft de gemeente voor de uitvoering van de Participatiewet en hoe wordt dit budget ingezet?

Het BUIG-budget (dat door de gemeente ontvangen wordt door het Rijk en primair wordt ingezet voor het uitbetalen van uitkeringen) is in 2016 € 11,01 miljoen en in 2017 € 11,29 miljoen. De uitgaven aan uitkeringen zijn in 2016 ca. € 200.000 hoger dan het budget, en in 2017 ca. €950.000.

Daarnaast zet de gemeente jaarlijks ca € 1 miljoen in voor re-integratietaken en -instrumenten. Hier heeft de gemeente in de jaren 2016 en 2017 een licht overschot op het budget.

Raad

9. Hoe wordt de gemeenteraad over de Participatiewet geïnformeerd?

- 9.1. Hoe is de raad in de onderzoeksperiode geïnformeerd over de uitvoering en resultaten van het re-integratiebeleid?
- 9.2. Welke sturingsmogelijkheden hebben de raden? Welke instrumenten hebben zij de afgelopen periode ingezet?



De raad kan de ontwikkelingen op het gebied van omvang, instroom en uitstroom op hoofdlijnen volgen via de bestuursrapportages sociaal domein, die elk kwartaal gepresenteerd worden. Hierin wordt informatie gegeven over instroom, uitstroom en omvang. De raad kan beter geïnformeerd worden over de kenmerken van het klantenbestand en de inzet en effecten van re-integratie instrumenten. De raad heeft de verordening Participatiewet goedgekeurd. De raad heeft in de onderzochte periode diverse vragen gesteld over specifieke onderdelen van het re-integratiebeleid.

3.2 Aanbevelingen

Op basis van bovenstaande resultaten, doen we de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad van Ridderkerk.

1. Geef als raad de opdracht aan het college om het beleidskader te actualiseren.
 - a) Geef het college mee speciale aandacht te schenken voor concrete begripsbepaling. Definieer in het beleidskader verschillende doelgroepen en begrippen als 'duurzame uitstroom', 'het verkorten van de afstand tot de arbeidsmarkt' en 'maatwerk'.
 - b) Geef per doelgroep aan wat er beoogd wordt (duurzame uitstroom naar werk of verkorten van afstand tot arbeidsmarkt) en maak hier prioriteiten in. Neem in het beleidskader op wat er beoogd wordt met:
 - oudere en jongere klanten;
 - klanten die kort of langdurig in de bijstand zitten;
 - klanten die niet over een startkwalificatie beschikken;
 - en klanten die te maken hebben met samenhangende problematiek (zoals een zorgvraag of financiële problematiek als schulden).



- c) Hanteer hierin concrete doelstellingen en koppel deze aan prestatie indicatoren (het aantal ingezette instrumenten per klant per jaar) en uitkomstindicatoren (duurzame uitstroom naar werk, opleiding, garantiebanen en zelfstandigheid).
 - d) Zorg voor meer samenhang met economisch beleid. Richt je als gemeente op werkgevers in de sectoren die aansluiten bij de opleidingsachtergrond van de klanten in het bijstandsbestand en informeer regionale werkgevers over de verwachtingen en mogelijkheden omtrent het inzetten van klanten met een uitkering.
2. Neem als raad de ruimte om input te kunnen leveren bij de ontwikkeling van een nieuw beleidskader.
- a) Afhankelijk van de behoefte van de raad kunnen er sessies worden georganiseerd waarbij de raad uitspraken kan doen over het ambitieniveau (hoeveel uitstroom wil de raad?), de prioritering van de doelgroepen (welke doelgroepen verdienen aandacht?) en de gehanteerde begrippen. Maak als raad afspraken met het college over de wijze van input leveren.
3. Vraag als raad om verbeterde informatievoorziening en (bestuurs)rapportages, waarbij er een koppeling wordt gemaakt tussen prestatie-indicatoren (de inzet van instrumenten) en uitkomstindicatoren (duurzame uitstroom naar werk, opleiding, garantiebanen en zelfstandigheid). De raad heeft verschillende mogelijkheden op dit gebied.
- a) Ten eerste kunnen er afspraken worden gemaakt over de informatievoorziening en rapportage bij het vaststellen van het beleidskader.



- b) Ten tweede kan de raad op een vast moment jaarlijks herhaaldelijk het college verzoeken om bepaalde informatie aan te leveren (bijvoorbeeld: hoeveel re-integratie instrumenten zijn er dit jaar ingezet? hoeveel klanten hebben dit jaar een re-integratie instrument doorlopen? hoeveel van deze klanten is er uitgestroomd? et cetera). Door periodiek consequent dezelfde vragen te stellen, dwing je als raad af de informatievoorziening vanuit de ambtelijke organisatie te verbeteren.
 - c) Ten derde kun je als raad met de gemeenteraden van Barendrecht en Albrandswaard bespreken in hoeverre zij behoefte hebben aan verbeterde informatievoorziening. Wanneer ook daar een behoefte omtrent informatievoorziening is, kunnen de raden in gezamenlijkheid vragen om informatie of bijvoorbeeld een dashboard waarop de prestaties van de gemeente te volgen zijn.
4. Geef als raad de opdracht aan het college om de interne sturing en informatievoorziening te versterken.
- a) Zorg dat de afspraken uit het beleidskader worden vertaald naar concrete werkprocessen, handelingsperspectieven en prioriteitsstelling bij klantmanagers.
 - b) Verbeter de informatievoorziening omtrent de kenmerken van klanten (doelgroepen), de ingezette instrumenten (prestaties) en uitstroom naar werk of verkorten van afstand tot de arbeidsmarkt (uitkomst). Deze informatie dient gekoppeld te worden, toegankelijk te worden voor medewerkers van de organisatie en gebruikt te worden door de klantmanagers (die deze informatie gebruikt om keuzes maken voor de inzet van re-integratie instrumenten) en de organisatie (die deze informatie gebruikt om af te wegen welke re-integratie instrumenten worden ingekocht).



5. Schenk als raad aandacht aan de organisatieontwikkelingen. Momenteel wordt met tijdelijk budget extra ruimte gecreëerd voor extra fte, het doorlichten van het klantenbestand en het verder inbedden van processen. Om de taken op het gebied van de participatiewet in de toekomst goed te kunnen uitvoeren, zal de organisatie zich komende tijd (moeten) door ontwikkelen. Geef als raad het college het volgende mee:
 - a) Informeer de raad tijdig over doorontwikkeling van de organisatie in het sociaal domein en beschikbare en benodigde budgetten.
 - b) Zorg dat de ingezette organisatieontwikkelingen op termijn doorgezet worden. Zorg voor voldoende fte, behapbare caseloads en een goede informatievoorziening naar klantmanagers.

6. Schenk als raad ook aandacht aan het versterken van integraal werken. Blijf hier als raad goed over geïnformeerd (sociaal domein breed) en geef het college de volgende opdrachten mee:
 - a) Verbeter de kennis van medewerkers van elkaars domeinen en werkzaamheden.
 - b) Verbeter de werkprocessen en rolafbakening tussen medewerkers van verschillende domeinen.
 - c) Verbeter de informatie-uitwisseling tussen domeinen en zorg voor tijdige terugkoppeling van werkzaamheden tussen domeinen.
 - d) Ontwikkel een implementatieplan waarbij wordt aangegeven hoe bovenstaande aspecten worden opgenomen in de integrale werkwijze van de gemeentelijke organisatie.

3.3 Normenkader

Onderstaande sub-paragrafen geven per onderwerp de normen en hun beoordeling weer. We hanteren daarbij drie kleuren:

- **Groen** betekent dat er wordt voldaan aan de norm.
- **Oranje** betekent dat er beperkt wordt voldaan aan de norm.
- **Rood** betekent dat er niet wordt voldaan aan de norm.

Beleid

Norm	Beoordeling
<i>Doelen gaan zowel over doelmatigheid, rechtmatigheid en doeltreffendheid (effectiviteit).</i>	Oranje
<i>Doelen zijn waar bevorderlijk en zo veel als mogelijk SMART-geformuleerd.</i>	Rood
<i>De gemeente hanteert prestatie-indicatoren die inzicht bieden in het behalen van de doelen. Hiermee wordt de effectiviteit en doelmatigheid duidelijk.</i>	Rood
<i>Bij complexiteit en onzekerheid uitspraken over hoe proces en ontwikkelingen vormgegeven worden.</i>	Groen
<i>Het beleid past binnen de door de raad gestelde kaders.</i>	Oranje

Het beleidskader re-integratie stamt uit 2014 en is nog niet geactualiseerd na de invoering van de Participatiewet. Doelen zijn over het algemeen niet SMART geformuleerd; er worden ook geen cijfermatige prestatie- en effectdoelen genoemd in het beleid (bijvoorbeeld op het gebied van het aantal instrumenten die jaarlijks uitgevoerd dienen te worden of op het gebied van beoogde duurzame uitstroom).

Het uitvoeringsdocument geeft wel een uitgebreide beschrijving van de inzet van instrumenten en de voorwaarden waaronder dit plaatsvindt. Ook heeft het college diverse documenten aangeleverd aan de raad hoe er met de

invoering van de Participatiewet wordt omgegaan, welke ontwikkelingen er spelen en voorzien worden en welke stappen de organisatie wil nemen om de uitdagingen aan te gaan.

Kosten en budgetten

Norm	Beoordeling
<i>Kosten en resultaten worden afgezet tegen begroting en doelen.</i>	
<i>Kosten zijn per instrument/cliëntgroep inzichtelijk.</i>	
<i>Het beleid wordt uitgevoerd binnen de beschikbare middelen.</i>	

De kosten voor re-integratie instrumenten zijn deels inzichtelijk. De gemeente heeft gegevens aangeleverd, waarin duidelijk wordt welke kosten door gemeente en samenwerkingspartners gemaakt worden. Op basis van deze gegevens is echter niet inzichtelijk hoeveel individuele trajecten kosten.

Bij inkoop van re-integratietrajecten bij samenwerkingspartners, worden de kosten wel afgezet tegen de beoogde dienstverlening, maar in mindere mate op doelstellingen en resultaten.

Hoewel er een tekort is op het BUIG-budget (waarmee de uitkeringen betaald worden), is er sprake van een overschot op het re-integratiebudget.

Uitvoering

Norm	Beoordeling
<i>De gemeenten hebben inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep.</i>	
<i>De gemeente deelt het bestand in op basis van:</i> <ul style="list-style-type: none"> • <i>statushouder of niet;</i> • <i>doorlooptijd;</i> • <i>afstand arbeidsmarkt/slagingskans re-integratie;</i> • <i>samenhangende problematiek (psychische problemen, thuissituatie).</i> 	
<i>De gemeente beschikt over monitoringsgegevens die de samenstelling van de groepen inzichtelijk maken.</i>	

De gemeente beschikt over diverse rapportages en kan het klantenbestand naar verschillende kenmerken indelen. Met name de 'segmentatie', waarbij in 2018 de achterliggende problematiek van de klanten in kaart is gebracht, levert veel (monitoring)gegevens die de samenstelling van het klantenbestand inzichtelijk maken.

Norm	Beoordeling
<i>De re-integratie instrumenten sluiten aan bij de doelen van het beleid.</i>	
<i>Trajecten worden aangeboden op basis van de duur van de zoekperiode naar werk, en zijn bijpassend bij de kenmerken van de klanten.</i>	
<i>De gemeenten zetten in op instrumenten die naar verwachting het grootste effect hebben. Er is een kader om prioriteiten te stellen ten aanzien van de dienstverlening.</i>	/
<i>De inspanning van de gemeente wordt gemeten, gerapporteerd en geëvalueerd</i>	
<i>De gekozen prioritering heeft plaatsgevonden op basis van een analyse. (Zelfredzaamheidsmatrix of ander gelijksoortig intake of analyse instrument).</i>	

De beschikbare gegevens worden echter beperkt ingezet voor sturing op effectiviteit of het stellen van prioriteiten.



De klantmanagers kiezen op basis van een professionele inschatting (die deels gebaseerd is op het intake-instrument) welke klanten baat hebben bij ondersteuning en welke re-integratie instrumenten hiervoor worden ingezet. Er is ook geen sprake van een kader of uniform proces aan de hand waarvan verschillende klantmanagers prioriteiten stellen welke klant(groep)en te ondersteunen en welke niet.

De organisatie houdt de ontwikkelingen na de decentralisaties en op het gebied van de Participatiewet goed in het oog; tussentijds heeft een interne evaluatie plaatsgevonden.

Norm	Beoordeling
<i>De uitvoering beschikt over voldoende capaciteit. Clientmanagers hebben een passende case-load.</i>	
<i>De uitvoering beschikt over voldoende kennis en vaardigheden.</i>	/

Door diverse factoren is de caseload na invoering van de Participatiewet relatief hoog geweest (125 klanten per klantmanager). Met extra beschikbaar gestelde middelen wil de organisatie de capaciteit verhogen.

In algemene zin is te stellen dat de uitvoering over voldoende kennis en vaardigheden beschikt. De klantmanagers en uitvoerende medewerkers van WSP BAR zijn professioneel en hebben een betrokken en persoonlijke houding. Tegelijkertijd is wel aangegeven dat de kennis van andere domeinen (Jeugd, Wmo, schuldhulpverlening) achter is gebleven en dat er behoefte is aan meer kennis van elkaars domeinen.

Norm	Beoordeling
<i>De uitvoering heeft een beeld van het aanbod van de markt (ondernemers voor mogelijke plaatsingen) en maakt hier gebruik van.</i>	
<i>De uitvoering heeft een beeld van het onderwijsaanbod en maakt hier gebruik van.</i>	

De professionele en betrokken houding van de medewerkers vertaalt zich ook in een goede kennis van het lokale aanbod van ondernemers en onderwijsmogelijkheden.

Integrale aanpak en samenhang

Norm	Beoordeling
<i>Problematiek van klanten wordt integraal opgepakt.</i>	
<i>Er is sprake van samenhang tussen re-integratie, minimabeleid, inburgering, onderwijs, schuldhulpverlening, jeugd en Wmo.</i>	
<i>Er is afstemming met andere betrokken afdelingen binnen de gemeente.</i>	
<i>Er is afstemming tussen gemeenten.</i>	

Problematiek wordt beperkt integraal opgepakt. Wanneer dit wel plaats vindt, is dit op persoonlijk initiatief van klantmanagers of medewerkers uit andere domeinen.

Na invoering van de Participatiewet heeft de gemeente ingezet op de samenhang in verschillende domeinen. Hoewel de afstemming plaatsvindt, is de samenhang nog niet zoals beoogd. De gemeente zet in op het creëren van meer samenhang en het versterken van een integrale aanpak, en deze zal komende jaren meer uitgewerkt worden.


Communicatie

Norm	Beoordeling
<i>Klanten zijn bekend met de mogelijkheden van re-integratie.</i>	
<i>Informatie voor klanten is begrijpelijk en toegankelijk.</i>	

Uit een klanttevredenheidsonderzoek uit 2017 blijkt dat klanten over het algemeen redelijk tevreden zijn met de informatievoorziening. Men is tevreden over de duidelijkheid van de in te vullen formulieren en brieven e.d., maar zijn minder tevreden over de telefonische bereikbaarheid. Klanten zijn relatief positief over de aansluiting van het re-integratietraject bij hun persoonlijke omstandigheden. Daarnaast zijn ze tevreden over de snelheid waarmee het traject is gestart. Aandachtspunten zijn de afstemming in informatie tussen verschillende begeleiders en de bereikte resultaten van het traject.

Raad

Norm	Beoordeling
<i>De raad kan voortgang en uitkomsten van re-integratiebeleid volgen met indicatoren op het gebied van:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • <i>ontwikkelingen in arbeidsmarkt en werkloosheidsproblematiek</i> • <i>bestandsontwikkeling (instroom, uitstroom, omvang, doorlooptijd, kenmerken van groepen klanten);</i> • <i>effectiviteit (rendement dan wel maatschappelijk effect);</i> • <i>budgetten & totale kosten per cliëntgroep of geslaagd traject.</i> 	
<i>De raad wordt in de gelegenheid gesteld kaders voor beleid aan te passen naar ontwikkelingen in regelgeving, doelgroepen, problematiek, resultaten van de uitvoering en andere signalen.</i>	



De Raad kan (middels de informatie in de bestuursrapportages die elk kwartaal gepubliceerd worden) de ontwikkelingen in het bestand op hoofdlijnen volgen. Informatie over de effectiviteit (aantal ingezette instrumenten, uitstroom per instrument) en budgetten en kosten per klantgroep of geslaagd traject is echter niet beschikbaar voor de Raad.

De raad heeft de verordening Participatiewet goedgekeurd en is op verschillende momenten geïnformeerd over ontwikkelingen op het gebied van Werk en Inkomen. De raad is daarbij in de gelegenheid gesteld kaders voor beleid aan te passen.

4 Reactie college

Op de volgende pagina's is de bestuurlijke reactie integraal weergegeven.

Rekenkamercommissie

RIDDERKERK



Uw brief van:
Uw kenmerk:
Bijlage(n):

Ons kenmerk: 80364
Contact: Dhr. R. Ditvoorst
Doorkiesnummer: 14018
E-mailadres: r.ditvoorst@bar-organisatie.nl
Datum:

Betreft: Bestuurlijke reactie op het rekenkameronderzoek
Participatiewet in Ridderkerk



Geachte heer, mevrouw,

We hebben met aandacht en belangstelling kennis genomen van de ‘Nota van bevindingen’ en de ‘bestuurlijke Nota’ van uw onderzoek naar de implementatie en uitvoering van de Participatiewet. In deze brief geven wij onze reactie op het uitgevoerde onderzoek.

De Participatiewet in Ridderkerk

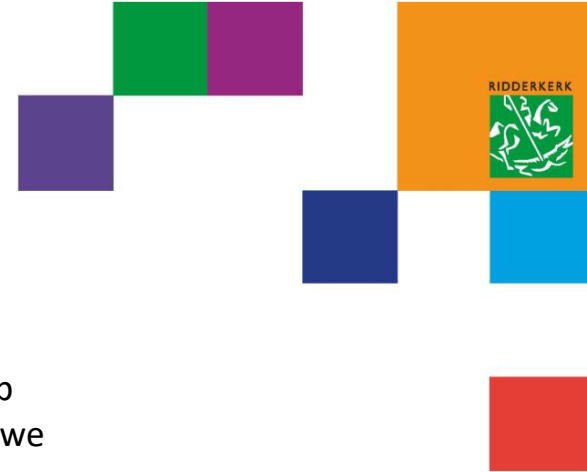
Het onderzoek beslaat de periode die loopt van 2016 tot en met de ontwikkelingen in de tweede helft van 2018, voor zoverre deze bekend waren. Daarbij bent u ingegaan op het beleid, financiële aspecten, de arbeidsmarkt in relatie tot het beeld van het klantenbestand inclusief monitoring en sturing, de organisatie en de uitvoering. Daarbij heeft uw zowel gebruik gemaakt van interne als externe gegevens.

In de nota's geeft u een antwoord op de op de hoofdvraag van het onderzoek: *“Hoe heeft de gemeente Ridderkerk vorm gegeven aan de wettelijke taak om mensen – naar vermogen - toe te leiden naar werk, welke prestaties levert de gemeente, welke kosten zijn daarmee gemoeid en welke resultaten zijn behaald?”*

Reactie op het onderzoek

Het beeld dat u geeft is herkenbaar en sluit grotendeels aan bij de praktijk over de onderzoeksperiode. De aandachts- en verbeterpunten komen terug in de aanbevelingen. Ook de aanbevelingen sluiten volgens ons aan bij de situatie, de ontwikkelingen en onze zienswijze daarover. We voelen ons daardoor gesteund voor de ingeslagen weg. Hieronder vindt u onze reactie per aanbeveling nader uitgewerkt.¹

¹ Van de aanbevelingen wordt niet altijd de gehele tekst integraal geciteerd.



1. Geef als raad de opdracht aan het college om het beleidskader te actualiseren, met o.a. aandacht voor begripsbepaling, doelgroepenomschrijving, doelstellingen en indicatoren.

Het huidige beleidskader is ten tijde van de invoering van de Participatiewet opgesteld. Deze is op uitvoeringsniveau na 2 jaar geëvalueerd. Door de ontwikkelingen die al zijn doorgemaakt en nieuwe aankomende ontwikkelingen (Breed offensief en interne organisatie) is een nieuw beleidskader wenselijk.

In de afgelopen jaren heeft de raad vragen gesteld die te maken hebben met begrippen, zoals bijvoorbeeld duurzame uitstroom en verdringing op de arbeidsmarkt. Daardoor is hierover meer inzicht en duidelijkheid ontstaan. Het is goed deze inzichten in het beleidskader terug te laten komen.

De recente doorontwikkeling van de afdeling Participatie heeft ook invloed op de keuze en definitie van doelgroepen en op de visie op de dienstverlening die daar bij past. Dat is ook van invloed op de selectie en keuze van doelstellingen en indicatoren. Dat wordt de komende tijd verder uitgewerkt.

Samenhang met economisch beleid vindt nu vooral plaats op het niveau van de arbeidsmarktregio (sectorenbenadering) en met het lokale werkgeversservicepunt. Beleidsmatig liggen hier kansen die we graag integraal willen oppakken.

2. Neem als raad de ruimte om input te kunnen leveren bij de ontwikkeling van een nieuw beleidskader. Afhankelijk van de behoefte van de raad kunnen er sessies worden georganiseerd waarbij de raad uitspraken kan doen over het ambitieniveau (hoeveel uitstroom wil de raad?), de prioritering van de doelgroepen (welke doelgroepen verdienen aandacht?) en de gehanteerde begrippen. Maak als raad afspraken met het college over de wijze van input leveren.



Deze aanbeveling past goed bij de kaderstellende rol van de raad.

3. Vraag als raad om verbeterde informatievoorziening en (bestuurs)rapportages, waarbij er een koppeling wordt gemaakt tussen prestatie-indicatoren (de inzet van instrumenten) en uitkomstindicatoren (duurzame uitstroom naar werk, opleiding, garantiebanen en zelfstandigheid).

Goede informatie voorziening waarbij inspanningen en resultaten met elkaar in verband gebracht worden is een onderdeel van de doorontwikkeling van de tussenrapportage Sociaal Domein.

4. Geef als raad de opdracht aan het college om de interne sturing en informatievoorziening te versterken.

Deze beweging is in de tweede helft van 2018 ingezet in relatie tot het raadsbesluit van 14 juni 2018 om extra te investeren in het fundament. De (werk)processen zijn inzichtelijk gemaakt met de bedoeling de werkwijze integraal te organiseren. De organisatie is aangepast, en er is meer aandacht voor kwaliteit en de informatievoorziening. Maar er moet nog veel gebeuren om dit goed te implementeren en te borgen. We hebben eind 2018 alle bijstandsgerechtigden gesegmenteerd. Per segment hebben we een caseload bepaald waar een klantmanager mee werkt.

5 en 6. Met betrekking tot organisatieontwikkelingen worden de volgende aanbevelingen meegegeven:

a) Informeer de raad tijdig over doorontwikkeling van de organisatie in het sociaal domein en beschikbare en benodigde budgetten.

b) Zorg dat de ingezette organisatieontwikkelingen op termijn doorgezet worden. Zorg voor voldoende fte, behapbare caseloads en een goede informatievoorziening naar klantmanagers.



Deze aanbeveling onder 'a' komt overeen met het raadsbesluit van 14 juni 2018 m.b.t. de extra investering in het fundament (zie ook vorige vraag). In verband hiermee is de aansturing en de aansluiting van de diverse beleidsvelden met de uitvoering verbeterd. De raad wordt daarover op verschillende manieren geïnformeerd. Het doorzetten en borgen van de organisatieverandering is *ongoing concern*. Dit geldt ook voor de zesde en laatste aanbeveling '*Schenk als raad ook aandacht aan het versterken van integraal werken.*'

Aandachtspunten

We willen ook graag enkele aandachtspunten benoemen die van belang zijn om een goede keuze te maken over de wijze waarop het vervolg van dit onderzoek wordt vormgegeven.

1. In de onderzoeksrapporten hebben sommige onderwerpen meer te maken met de beginperiode (integraalwerken), andere meer met de periode in 2018 (samenvatting Buig), en weer andere met de huidige situatie (teamleiders). Dat moet goed van elkaar gescheiden worden om de actualiteit goed te kunnen beoordelen, omdat de huidige realiteit anders is. De verslagperiode loopt immers van 2016 tot de eerste helft van 2018, waarbij enkele actuele ontwikkelingen zijn meegenomen. In deze periode is er veel gebeurd. In het algemeen is het geschetste beeld herkenbaar, en is het helder beschreven.
2. Er is helderheid en een goede afstemming van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden nodig. Want de aanbevelingen hebben zowel betrekking op de uitvoering als op management en bestuur. Vanuit een efficiënte dienstverlening kan bijvoorbeeld de gewenste doelgroepsbepaling anders zijn vanuit bedrijfsvoering of vanuit een bestuurder. Een andere doelgroepsbenadering (zie ook argument 1.2.1) vraagt ook om andere doelstellingen en indicatoren. Met het oog op administratieve lasten is het belangrijk om hierin duidelijke keuzen te maken (zie ook overige aanbevelingen met een aandachtspunt voor informatievoorziening).



3. Ambitie, doelstellingen en financiële kaders zijn met elkaar verbonden. Het is daarom belangrijk om naast uitvoeringskosten en uitkeringskosten, ook de relatie tussen inspanningen en kosten op re-integratie en kosten voor uitkeringen daarbij mee te nemen.

4. De effectiviteit van instrumenten die worden ingezet is niet eenvoudig vast te stellen. De relatie tussen instrumenten en uitkomstindicatoren zijn immers niet 1-op-1. Voor de begeleiding naar werk worden meerdere instrumenten en activiteiten ingezet die samen een traject vormen, zoals bijvoorbeeld een cursus, een werkervaringsplaats, sollicitatietraining en matching. Uitstroom is daardoor niet direct te relateren aan één ingezet instrument, of één bepaalde activiteit. Ook willen we ervoor waken dat de inspanningen om informatie te verzamelen in verhouding staat tot wat we met die informatie kunnen doen.

Wij danken u voor uw onderzoek en de daaruit voortvloeiende aanbevelingen die we overnemen. Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

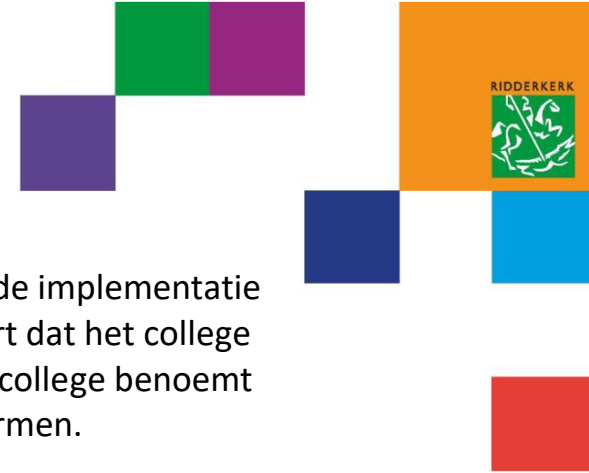
Het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,

de secretaris,

de burgemeester,

dhr. H.W.J. Klaucke

mw. A. Attema



5 Nawoord rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn uitgebreide reactie op het onderzoek naar de implementatie en de uitvoering van de Participatiewet in de brief met kenmerk 80364. De commissie constateert dat het college de aandachts- en verbeterpunten herkent en onderschrijft en de aanbevelingen overneemt. Het college benoemt enkele aandachtspunten, waarbij de informatievoorziening aan en van de raad de rode draad vormen.

Bij aandachtspunt 1 wijst het college op verschillende perioden waarop sommige onderwerpen betrekking hebben (beginperiode, 2018 en huidige situatie). Uit de informatievoorziening van het college aan de raad zal duidelijk (moeten) blijken in hoeverre de huidige realiteit anders is dan genoemd in het onderzoek.

De rekenkamercommissie onderkent dat het bij aandachtspunt 4 genoemde vaststellen van de effectiviteit van instrumenten die worden ingezet niet eenvoudig is. De raad zal bij zijn kaderstelling de afweging moeten maken in hoeverre de inspanningen om informatie te verzamelen in verhouding staan tot wat hij met die informatie kan doen.

Bij de kaderstelling komt ook aandachtspunt 2 aan de orde, waar het college terecht opmerkt dat het belangrijk is om duidelijke keuzen te maken, bijvoorbeeld voor de doelgroepsbenadering en daarmee samenhangende doelstellingen en indicatoren.

De rekenkamercommissie waardeert de reactie van het college op aanbeveling 2, dat “deze aanbeveling goed past bij de kaderstellende rol van de raad”, waaruit de commissie opmaakt dat het college het belang onderkent van afspraken over de wijze van input leveren door de raad. De rekenkamercommissie wijst erop dat daarnaast voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad afspraken over de informatievoorziening van het college aan de raad nodig zijn.