

# Doeltreffendheid uitvoering van de Participatiewet in Geertruidenberg

Eindrapportage

Datum: 14 december 2020

**Postbus 500**  
**4700 KA Roosendaal**  
**[www.rekenkamerwestbrabant.nl](http://www.rekenkamerwestbrabant.nl)**

## Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting</b>	<b>0</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>2. Beoordelingskader</b>	<b>4</b>
2.1. Beleidsruimte van gemeenten bij uitvoering Participatiewet	4
2.2. Rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering	6
2.3. Diversiteit van de doelgroep	7
2.4. De mix van instrumenten	9
2.5. Beoordelingskader	12
<b>3. Beleid en aansturing</b>	<b>13</b>
3.1. Keuze voor samenwerking	13
3.2. Verordeningen Geertruidenberg	14
3.3. Beleidsnota Participatie	15
3.4. Opdrachtverlening MidZuid	16
3.5. Tussenconclusie beleid en aansturing	16
<b>4. Uitvoering en verantwoording</b>	<b>18</b>
4.1. Klantproces	18
4.2. Managementrapportages	20
4.3. Tussenconclusies uitvoering en verantwoording	20
<b>5. Resultaten</b>	<b>21</b>
5.1. Cijfermatige ontwikkeling	21
5.2. Tussenconclusie resultaten Geertruidenberg	24
<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>25</b>
<b>7. Reactie college op conceptrapportage</b>	<b>27</b>
<b>8. Nawoord</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 1. Aandachtspunten gemeenteraad Geertruidenberg</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 2: Literatuurlijst</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 3: Arbeidsmarktstrategieën</b>	<b>32</b>



**Colofon**

Rekenkamer West-Brabant in samenwerking met Policy Productions.

## Managementsamenvatting

De gemeenteraden van Etten-Leur, Geertruidenberg en Moerdijk hebben de Rekenkamer West-Brabant gevraagd onderzoek te doen naar de uitvoering van de Participatiewet in hun gemeente. Dit onderzoek is in de periode maart- juli 2020 uitgevoerd. Voor alle drie de gemeenten is een gelijke onderzoeksopzet gehanteerd.

De Participatiewet is in 2015 ingevoerd en betekende voor gemeenten dat zij verantwoordelijk werden voor de inkomensondersteuning van een grotere groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt terwijl zij minder middelen kregen voor de uitvoering. De invoering van de Participatiewet viel samen met decentralisatie van andere taken in het sociaal domein zoals de jeugdzorg en de Wmo waarop ook flink bezuinigd werd. Achterliggende gedachte bij deze beweging is dat gemeenten dichter bij de burger staan en dus effectiever uitvoering kunnen geven aan deze wetten. En dat gemeenten, gelet op de veronderstelde samenhang tussen ondersteuningsvragen in het sociaal domein, slimmere en dus efficiëntere en effectievere uitvoeringskeuzes kunnen maken. Deze keuzevrijheid betreft vooral de inrichting van het uitvoeringsproces en de uitvoeringsorganisatie, het formuleren van doelen en de inzet van instrumenten en middelen voor specifieke doelgroepen.

De gemeenteraad van Geertruidenberg heeft bij de invoering van de Participatiewet vooral beleidskeuzes gemaakt ten aanzien van de inrichting van de uitvoeringsorganisatie. Daarin heeft zij ervoor gekozen de taken grotendeels zelf uit te voeren en een deel van de taken samen met de uitvoering van de oude Wsw onder te brengen in een gemeenschappelijke regeling met de andere Dongemondgemeenten. De raad heeft geen beleidskeuzes gemaakt ten aanzien van de te realiseren beleidsdoelen of de inzet van instrumenten en middelen voor specifieke groepen. De raad heeft de expliciete keuze gemaakt deze verantwoordelijkheid bij de Participatiecoaches te leggen en hun maximale vrijheid te geven maatwerk te bieden. Daarmee vult de raad haar kaderstellende en controlerende rol zeer beperkt in. De uitvoering van de Participatiewet is daardoor de facto gebaseerd op een verouderd beleidskader uit 2012.

De uitvoering van de Participatiewet is voornamelijk in handen van vijf Participatiecoaches van de gemeenten. Het werkproces is op hoofdlijnen uitgewerkt. De participatiecoaches werken in de uitvoering nauw samen met MidZuid. Het gaat dan om de werkgeversbenadering via het WSP en de inzet van werkfittrajecten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De aansturing van de uitvoeringsorganisatie gebeurt grotendeels via gesprekken en is ten dele geformaliseerd in rapportages en verslagen. De partijen zijn over het algemeen tevreden over de uitvoering en de onderlinge samenwerking. Voor de raad is een uitgebreide cockpit beschikbaar met managementinformatie.

De resultaten van de uitvoering van de Participatiewet door Geertruidenberg zijn positief. In tegenstelling tot vergelijkbare gemeenten is het beroep op de Participatiewet in de onderzoeksperiode onder de norm. Geertruidenberg kent wel een relatief hoge instroom in de Participatiewet maar deze wordt gecompenseerd door een relatief hoge uitstroom. De hoge instroom is te verklaren door verhuizingen uit de buurgemeente en daarmee door de gemeente zelf nauwelijks te beïnvloeden. De uitstroom naar werk is in Geertruidenberg ook relatief hoog.

Ondanks het positieve beeld van de uitvoering is het voor de raad van Geertruidenberg van belang om op korte termijn een helder beleidskader voor de uitvoering van de Participatiewet vast te stellen. Enerzijds omdat zij vanuit 'good governance' haar kaderstellende en controlerende taak moet invullen. En anderzijds omdat zij nu potentiële vernieuwing in het sociaal domein laat liggen. Die vernieuwing staat nog in de

kinderschoenen maar is naar de toekomst toe wel een belangrijke opgave voor gemeenten om de maatschappelijke kosten en baten in het sociaal domein met elkaar in evenwicht te brengen.

Daarbij hoort mogelijk ook een hernieuwde visie op de regionale uitvoeringsstructuur. De uitvoering van de Participatiewet in de regio Hart van Brabant is met zijn vier subregio's behoorlijk complex. Voor de uitstroom naar werk heeft dit voor Geertruidenberg voor zover uit dit onderzoek blijkt geen negatieve effecten. Voor werkgevers en een goed werkende regionale arbeidsmarkt kan dit wel een uitdaging zijn. De arbeidsmarkteffecten van de Coronacrisis werpen hier wellicht nieuw licht op.

# 1. Inleiding

De gemeenteraden van Etten-Leur, Geertruidenberg en Moerdijk hebben de Rekenkamer West-Brabant gevraagd onderzoek te doen naar de uitvoering van de Participatiewet in hun gemeente. Dit onderzoek is in de periode maart- juli 2020 uitgevoerd. Voor alle drie de gemeenten is een gelijke onderzoeksopzet gehanteerd.

De Participatiewet is in werking getreden in 2015 ter vervanging van de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (deels) de Wet werk en arbeidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). Dit betekende dat de wetgeving op het terrein van werk en inkomen verder werd geïntegreerd en dat de doelgroep is uitgebreid met groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Parallel aan de invoering van de Participatiewet werd ook de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet naar gemeenten gedecentraliseerd. Hierdoor kregen gemeenten een grote financiële-, beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid in het sociaal domein die gepaard ging met een forse bezuiniging.

Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is een sociaal akkoord gesloten waarin werkgeversorganisaties, vakbonden en kabinet hebben afgesproken om tot 2026 geleidelijk in totaal 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Doel van de Participatiewet is om meer mensen met en zonder arbeidsbeperking op te nemen in reguliere bedrijven. De uitvoering van de Participatiewet is de afgelopen 2 jaar op rijksniveau geëvalueerd door met name het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het SCP heeft in november 2019 zijn eindevaluatie gepubliceerd. Het SCP concludeert dat de Participatiewet de gestelde doelen niet heeft bereikt en dat belangrijke aanpassingen nodig zijn.

Ons onderzoek heeft, anders dan het onderzoek van het SCP, geen betrekking op de Participatiewet zelf, maar op de uitvoering van bijstand en re-integratie in de betrokken gemeenten. Het is dus geen evaluatie van de Participatiewet zelf, maar een evaluatie van de wijze waarop deze door Etten-Leur, Geertruidenberg en Moerdijk ingevuld wordt.

## **Onderzoek naar uitvoering van de Participatiewet**

De Rekenkamer heeft het onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet in de drie gemeenten geïnitieerd op verzoek van de gemeenteraden van de drie gemeenten. De gemeenteraden willen graag meer inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en uitvoering. De volgende onderzoeksvragen staan daarbij centraal:

- Welke doelen zijn gesteld door de gemeenten?
- Welke instrumenten en middelen worden ingezet voor welke doelgroepen?
- Hoe is de uitvoering georganiseerd?
- Wat zijn de resultaten van beleid en uitvoering?
- Wat is de rol van de gemeenteraad?

De gemeenteraad van Geertruidenberg heeft naast deze algemene onderzoeksvragen de volgende specifieke vragen gesteld:

- Is er inzicht in de in- en uitstroom vanuit andere gemeenten?
- Wat zijn de rollen van de verschillende partijen in de uitvoering van de Participatiewet en in het bijzonder de raad?
- Moeten de gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet zelf meer geld bijleggen in de uitvoering van de Participatiewet?
- Hoe voert de gemeente de tegenprestatie uit?
- Hoe effectief is Geertruidenberg in vergelijking met andere gemeenten?

De specifieke vragen van Geertruidenberg zijn meegenomen in de algemene opzet van het onderzoek. Daar waar mogelijk wordt in de conclusies een specifiek antwoord geformuleerd op deze vragen. De vraag naar de uitvoering van de tegenprestatie is zo specifiek dat ze voor een adequate beantwoording een eigen onderzoek vraagt.

### **Onderzoeksaanpak**

Om de centrale onderzoeksvraag van de Rekenkamer te beantwoorden hebben wij de volgende stappen gezet:

1. Document- en literatuurstudie: we hebben onder andere de verordeningen van de gemeenten, de beleidsnota's, de dienstverleningsovereenkomsten en maandrapportages van de drie gemeenten geanalyseerd.
2. Interviews: we hebben gesprekken gevoerd met sleutelfiguren van de gemeente en MidZuid
3. Kwantitatieve analyse: we hebben landelijke in- en uitstroomcijfers in de bijstand, de Divosa-benchmark en de maand- en jaarrapportages van de gemeenten geanalyseerd.

In de bijlage vindt u de literatuurlijst.

### **Opbouw rapportage**

Deze rapportage is als volgt opgezet.

- In hoofdstuk 2 werken we het beoordelingskader verder uit.
- In hoofdstuk 3 beschrijven we de doelen die de gemeente Geertruidenberg in beleidsnota's en dienstverleningsovereenkomsten heeft vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet en de wijze waarop de gemeente de uitvoering heeft georganiseerd
- In hoofdstuk 4 gaan we in op de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente en MidZuid en de wijze waarop de uitvoering hierover verantwoording aflegt.
- In hoofdstuk 5 analyseren we de resultaten van beleid en uitvoering van de Participatiewet in Geertruidenberg
- In hoofdstuk 6 ten slotte formuleren we onze conclusies ten aanzien van de centrale onderzoeksvraag, de specifieke deelvragen en doen we een aantal aanbevelingen.



## 2. Beoordelingskader

In dit hoofdstuk gaan we in op het beoordelingskader dat we hanteren om de doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet door de gemeente Geertruidenberg te onderzoeken. Daarbij gaan we eerst kort in op de Participatiewet en de beleidsruimte die de wet gemeenten biedt. Vervolgens bespreken we begrippen rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid. Tenslotte gaan we in op de diversiteit van de doelgroep en de inzet van instrumenten.

### 2.1. Beleidsruimte van gemeenten bij uitvoering Participatiewet

#### **Uitbreiding verantwoordelijkheid gemeenten**

De Participatiewet is in 2015 ontstaan uit de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en (een deel van) de Wajong. Dit betekende dat de wetgeving op het terrein van werk en inkomen verder werd geïntegreerd en dat de doelgroep (in vergelijking met de Wwb) is uitgebreid met groepen die een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben. De instroom in de Wajong en de Wsw is gestopt. Tegelijk met de invoering van de Participatiewet is een sociaal akkoord met sociale partners gesloten om meer mensen met een arbeidsbeperking op te nemen in reguliere banen. Ook ging de invoering van de Participatiewet gepaard met de decentralisatie van andere taken in het sociaal domein naar gemeenten: de Jeugdzorg en de Wmo.

Met de introductie van de Participatiewet is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bijstand en re-integratie voor een grotere groep werkzoekenden verlegd naar de gemeenten. Belangrijke bevoegdheden zijn daarbij niet overgedragen. Zo stelt het Rijk nog steeds bij wet vast wanneer burgers recht hebben op een uitkering, welke verplichtingen hen daarbij moeten worden opgelegd en wat de hoogte van die uitkering is.

#### **Financiële prikkels voor gemeenten in het Buigbudget**

Het Rijk stelt op basis van de landelijke economische prognoses een macrobudget vast voor de bijstandsuitkeringen. Dit budget wordt over de gemeenten verdeeld op basis van een verdeelmodel. Dit model is ontwikkeld door het SCP<sup>1</sup> en verder doorontwikkeld door de Stichting voor Economisch Onderzoek (SEO).<sup>2</sup> Het model bepaalt de kans op bijstand van de inwoners van een gemeente op basis van 64 objectieve factoren die de gemeente niet kan beïnvloeden met het bijstandsbeleid. Het gaat dan o.a. om de bevolkingssamenstelling (huishoudenssamenstelling, migratieachtergrond, opleidingsniveau, gezondheidssituatie) en de arbeidsmarktsituatie (aantal banen, aantal werkenden, aantal werklozen) in de gemeente. Het verdeelmodel levert zo voor elke gemeente het aantal bijstandsgerechtigden op dat – gegeven de omstandigheden – in die gemeente mag worden verwacht. Wij noemen dat in deze rapportage het genormeerde aantal bijstandsgerechtigden. Het macrobudget wordt op basis van de genormeerde aantallen bijstandsgerechtigden over de Nederlandse gemeenten verdeeld.

Wanneer het feitelijke aantal bijstandsontvangers in een gemeente groter is dan het genormeerde aantal, dan moet de gemeente geld toeleggen op de uitvoering van de Participatiewet. Wanneer het feitelijke aantal kleiner is dan het genormeerde aantal, dan houdt de gemeente geld over aan de uitvoering van de bijstand. Dit vormt voor gemeenten een belangrijke stimulans om een effectief re-integratiebeleid te voeren, waarmee de instroom in de bijstand wordt beperkt en de uitstroom uit de bijstand wordt bevorderd. Zo zijn de gemeenten niet alleen beleidsmatig verantwoordelijk, maar ook financieel. Als veel gemeenten structureel geld overhouden door goed beleid, dan leidt het verdeelmodel automatisch tot een aanpassing van het totale budget en ontvangen alle gemeenten het daaropvolgend jaar minder budget. Het gemiddelde bepaalt dus de norm.

<sup>1</sup> Arjan Soede en Maroesjka Versantvoort, *Verdelen op niveaus, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2014.*

<sup>2</sup> Caren Tempelman e.a., *Verdeelmodel inkomensdeel Participatiewet 2017, SEO, 2016 en Caren Tempelman e.a., Verfijning bijstandsverdeelmodel 2018, SEO, 2017.*

Het Buigbudget zag er voor de gemeente Geertruidenberg in de onderzoeksperiode als volgt uit:

	2015	2016	2017	2018	2019
BUIG-budget (1000 €)	3.955	4.077	4.018	4.216	4.627

### Samenhang in het sociaal domein

De invoering van de Participatiewet viel samen met de decentralisatie van de jeugdzorg en de Wmo. Gemeenten hebben daardoor sinds 2015 een grote verantwoordelijkheid in de ondersteuning van kwetsbare inwoners op alle leefgebieden (inkomen, werk, zorg, opvoeding en participatie). De achterliggende gedachte is dat de ondersteuningsvragen een grote samenhang vertonen, dat gemeenten dicht bij de burgers staan en daardoor beter in staat zijn de ondersteuning in samenhang en op maat te organiseren. Gemeenten hebben ook toenemende mogelijkheden gekregen om de middelen voor uitvoering van de verschillende taken in het sociaal domein ontschot in te zetten. Dit gebeurt nog maar in beperkte mate. Onderzoek naar de samenhang tussen verschillende ondersteuningsvragen in het sociaal domein en de ontwikkeling van beleid en uitvoering op basis van deze inzichten staan nog in de kinderschoenen.

### Bezuiniging op het Participatiebudget<sup>3</sup>

Een gemeente ontvangt Rijksmiddelen om mensen die een beroep doen op de Participatiewet te begeleiden naar werk. Ook ontvangt een gemeente Rijksmiddelen voor mensen met een indicatie voor de Wsw. Samen worden deze middelen ook wel het Participatiebudget genoemd. Elk onderdeel wordt apart verdeeld. Bij de invoering van de Participatiewet heeft het Rijk gesneden in het budget dat de gemeenten krijgen voor de uitvoering van de wettelijke taken. Vooral de forse bezuinigingen op de bijdrage aan de loonkosten van de sociale werkvoorziening drukken in veel regio's fors op het budget. Daarbij zien we dat het aantal mensen dat een beroep doet op de Participatiewet de laatste jaren weliswaar gestaag is gedaald, maar is de verwachting dat deze op langere termijn stijgt. Bovendien is de verwachting dat de gemiddelde afstand van bijstandsontvangers tot de arbeidsmarkt de komende jaren zal toenemen.

Het Participatiebudget is nader onderverdeeld naar bedragen voor de verschillende doelgroepen:

- de klassieke doelgroep van de Wwb;
- mensen die voor 2015 een beroep zouden hebben gedaan op de Wajong;
- mensen die voor 2015 zouden zijn ingestroomd in de Wsw;
- mensen die voor 2015 in de Wsw zijn ingestroomd.

	2015	2016	2017	2018	2019
Participatiebudget	geen info	261.648	300.109	377.992	571.341

Bron: de bedragen voor 2016, 2017 en 2018 zijn afkomstig uit de cockpit van Geertruidenberg.

Het Participatiebudget voor de klassieke doelgroep van de Wwb is per 2019 overgeheveld naar de Algemene uitkering. In de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds is ook een bedrag opgenomen ter dekking van de uitvoeringskosten van de Participatiewet. De algemene uitkering is niet geormerkt en het staat gemeenten dus vrij om af te wijken.

De gemeente loopt een toenemend financieel risico bij de uitvoering van de oude Wsw-regeling. Mensen met een Wsw-baan hebben recht op werk. Veel gemeenten hebben de uitvoering van de Wsw ondergebracht bij eigen werkbedrijven. Deze werkbedrijven voeren betaald werk uit. Doordat de subsidie op de Wsw de afgelopen jaren is verlaagd is het resultaat van veel gemeentelijke werkbedrijven onder druk komen te staan. Doordat er sinds 2015 geen instroom meer is in de Wsw en er als gevolg van pensionering

<sup>3</sup> Tekst op basis van Divosa website

en ziekte gemiddeld 5% uitstroom is per jaar krimpen deze bedrijven. Deze krimp leidt tot dalende opbrengsten en herstructureringskosten bij werkbedrijven die door de gemeente gecompenseerd moeten worden. De uitstroom uit de Wsw kan niet of nauwelijks gecompenseerd worden door de nieuwe beschut werkregeling aangezien de loonwaarde van de nieuwe doelgroepen vaak lager is dan die van de oude Wsw doelgroepen. Tegelijkertijd heeft (gesubsidieerd) werk grote maatschappelijke baten voor de doelgroep die (nu) niet bij de gemeenten vallen. En blijkt uit de evaluatie van de Participatiewet dat het onvoldoende lukt deze doelgroep werk te bieden bij reguliere werkgevers.

De bijdrage van de gemeente Geertruidenberg aan MidZuid heeft zich sinds 2015 als volgt ontwikkeld:

	2015	2016	2017	2018	2019
bijdrage MidZuid	149.619	131.878	210.729	193.352	258.368

### Grote financiële verantwoordelijkheid met beperkte beleidsruimte

De beleidsvrijheid van gemeenten in de uitvoering van de Participatiewet betreft vooral de wijze waarop zij het toeleidingsproces naar de uitkering organiseert, hoe zij de toeleiding naar de arbeidsmarkt organiseert van de mensen die een beroep doen op een uitkering en welke instrumenten zij inzet voor wie. Deze (beperkte) beleidsvrijheid gaat gepaard met grote financiële verantwoordelijkheid. Gemeenten die in staat zijn met een effectief uitvoeringsbeleid het beroep op de bijstand of de kosten voor andere taken in het sociaal domein te beperken, houden aan de uitvoering geld over. Gemeenten die in verhouding tot andere gemeenten een hoog beroep op de bijstand kennen, leggen erop toe.

## 2.2. Rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering

In ons analysekader maken wij onderscheid tussen de rechtmatigheid, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering.

- De uitvoering is **rechtmatig** wanneer burgers die recht hebben op beschikbare voorzieningen die ook krijgen, terwijl burgers die er geen recht hebben ze niet krijgen. Rechtmatigheid speelt vooral bij de uitvoering van de bijstand en in mindere mate bij de uitvoering van re-integratietaken. De uitvoering is rechtmatig wanneer weinig of geen uitkeringen ten onrechte worden toegekend en weinig of geen uitkeringen ten onrechte worden geweigerd. Indicatoren hiervoor zijn de aantallen ingediende en toegewezen bezwaar- en beroepschriften en de aantallen correcties die achteraf op uitkeringen moeten worden aangebracht.
- De uitvoering is **doeltreffend** wanneer de beoogde resultaten als gevolg van het beleid daadwerkelijk worden bereikt. Doeltreffendheid speelt op twee niveaus een rol. Op het niveau van de gemeente gaat het om de vraag of de beleidsdoelen van het gemeentebestuur zijn gerealiseerd. Op het niveau van de uitvoering gaat het om de vraag in hoeverre de uitvoeringsorganisaties de resultaten zijn bereiken die hen als doelstellingen zijn meegegeven in de opdrachtverstrekking. Wanneer er meetbare doelen zijn geformuleerd, dienen die als indicator voor de doeltreffendheid. Wanneer die er niet zijn, moet in het kader van het onderzoek een alternatieve meetlat worden geformuleerd om de prestaties van de uitvoeringsorganisatie langs te leggen.
- De uitvoering is **doelmatig** wanneer de beoogde resultaten tegen zo laag mogelijke kosten worden bereikt. Als indicator voor de doelmatigheid kan worden gewerkt met de kosten die gemoeid zijn met het in een bepaalde mate verhogen van de maatschappelijke participatie van cliënten. De operationalisering van dergelijke indicatoren is in afhankelijk van de beschikbare informatie.
- De uitvoering is van hoge **kwaliteit** als de cliënten en andere belanghebbenden (met name samenwerkingspartners en werkgevers) die als zodanig ervaren.

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn relatieve begrippen. We zullen in ons onderzoek de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoeringsorganisatie afzetten tegen beschikbare benchmarks.

Rechtmatigheid kan onderzoekstechnisch worden beschouwd als één van de te realiseren doelen. Te hanteren indicatoren zijn dan bijvoorbeeld de aantallen gehonoreerde bezwaren.

Behalve de verhouding tussen doelen en resultaten hebben we onderzocht hoe de gemeente de gang van zaken bij de uitvoeringsorganisatie volgt, evalueert en zo nodig bijstuurt. De verhouding tussen de gemeenten enerzijds en de uitvoeringsorganisatie anderzijds is ook van belang om de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en uitvoeringsorganisatie te kunnen bepalen. Wanneer de gemeente gedetailleerd vastlegt op welke wijze de uitvoeringsorganisatie de beoogde resultaten moet bereiken, verkleint ze de bewegingsvrijheid van die organisatie en trekt zo de verantwoordelijkheid voor mee- én tegenvallers in de resultaten naar zich toe. Wanneer de gemeenten voorschrijft wélke doelen de uitvoeringsorganisatie moet bereiken, zonder vast te leggen hóe die organisatie dat moet doen, geven ze de organisatie een grotere bewegingsruimte en een veel grotere eigen verantwoordelijkheid.

### 2.3. Diversiteit van de doelgroep

De populatie bijstandsgerechtigden is divers. Een deel van de mensen is werkfit en zou direct betaald werk kunnen aanvaarden. Veel bijstandsontvangers staan echter op afstand van de arbeidsmarkt. In een deel van de gevallen is die afstand overbrugbaar door trainingen of cursussen, in veel gevallen is er echter voor betrokkenen geen perspectief op betaald werk.

#### **Intermezzo 1: criteria en handvatten voor doelgroepindeling**

Om tot een goede doelgroepindeling te komen is het van belang te kijken naar de factoren die bepalend zijn voor de kans op werkherleving van werkzoekenden. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het om vijf factoren gaat (Wanberg 2011). Deze factoren hebben ieder voor zich weinig invloed, maar zijn in samenhang wel bepalend voor de kans op werk. Voor de werkzoekende zijn deze factoren:

- 1) Het menselijk kapitaal. Hierbij gaat het om werkervaring, competenties, opleiding (incl. niveau), zelfvertrouwen en presentatie en allerlei andere eigenschappen die relevant zijn voor werk;
- 2) De zoekstrategie, -intensiteit en – motivatie. Niet alleen wat iemand kan is belangrijk bij het vinden van een baan, maar ook hoe hard en handig hij zoekt;
- 3) Het sociale netwerk (liefst veel vrienden op sleutelposities, ex-collega's en andere bekenden);
- 4) Belemmeringen (sterk uiteenlopend zoals ziekte, gezondheidsbeleving, lichamelijke of verstandelijke beperking, hoge salariseisen, discriminatie etc.);
- 5) Het aantal relevante vacatures op de (regionale) arbeidsmarkt. Hierbij gaat het uiteraard om vacatures die passen bij de competenties, werkervaring en beroepsmogelijkheden van de persoon.

In het kader van het Re-integratieverbeteronderzoek<sup>4</sup> is onderzoek gedaan naar de re-integratiestrategieën die in de praktijk worden gehanteerd voor verschillende groepen werkzoekenden. Op basis van dit onderzoek van Sol e.a.<sup>5</sup>, kan de brede groep werkzoekenden die een beroep doen op ondersteuning bij participatie verdeeld worden in mensen met en mensen zonder afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt kan een onderscheid gemaakt worden in een groep met een overbrugbare afstand en met een onoverbrugbare afstand. Op basis van deze indeling

<sup>4</sup> Re-integratieverbeteronderzoek, Universitair Onderzoeksprogramma 2007-2010 (UvA, UU en AMC)

<sup>5</sup> Sol, C.C.A.M e.a., *Fit or Unfit, Theorie en praktijk van re-integratie*, 2014. UvA

is vervolgens een overzicht gegeven van de beste re-integratiestrategie en de bijbehorende inzet van instrumenten (zie bijlage 3)

Elke gemeente kiest een indeling van de populatie bijstandsontvangers die het beste past bij de eigen werkprocessen. Doorgaans worden bijstandsgerechtigden ingedeeld in 5 categorieën op basis van de treden op de participatieladder. In grote lijnen ziet deze indeling er als volgt uit:

Indeling	Trede participatieladder
direct inzetbaar	1
op afzienbare termijn inzetbaar te maken	2
slechts met grote investering inzetbaar te maken	3
alleen inzetbaar met structurele ondersteuning	4
niet inzetbaar te maken	5

Bij de categorie 1 is de inzet gericht op het vinden van betaald werk. Voor een deel van de werkzoekenden is gemeentelijke ondersteuning daarbij nodig, een deel zal het ook zonder ondersteuning redden.

Bij categorie 2 is doorgaans meer ondersteuning nodig om arbeidsritme op te doen en voor een vakgerichte scholing. De re-integratie duurt langer dan bij categorie 1 en brengt hogere kosten met zich mee. Wel geldt bij categorie 2 dat als de re-integratie lukt, de baten ook groter zijn. Het gaat immers om mensen die zonder die ondersteuning een kleinere kans zouden hebben om zelf aan het werk te komen dan de manen uit categorie 1.

Bij categorie 3, 4 en 5 zijn zowel de kosten maar ook de maatschappelijke baten van werk vinden het grootst. Als deze mensen aan het werk kunnen, dan is ofwel een grote investering nodig om hen arbeidsfit te maken, ofwel structurele ondersteuning nodig in de vorm van begeleiding op de werkplek of loonkostensubsidies. Investeren in werk, ook voor mensen die daarbij langdurig ondersteuning nodig hebben, levert maatschappelijke baten op in de vorm van bespaarde uitkeringen maar ook van bespaarde kosten voor zorg en maatschappelijke ondersteuning, verhoogd welzijn van de werkenden en bespaarde kosten voor overlast en escalatie omdat mensen een dagbesteding hebben. Inmiddels zijn er landelijk meerdere maatschappelijke kosten/baten analyses beschikbaar die deze baten inzichtelijk maken.

Een ander belangrijk onderscheid is dat tussen uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Op grond van de Participatiewet hebben niet-uitkeringsgerechtigden evenveel recht op ondersteuning door de gemeente bij het zoeken van werk als uitkeringsgerechtigden. Het gaat om een aanzienlijke groep, namelijk mensen die doordat ze een eigen huis of een verdienende partner hebben, geen recht hebben op een uitkering.

Hoewel alle groepen recht hebben op ondersteuning door de gemeente, is het aan de gemeente om te kiezen hoe de beschikbare middelen worden verdeeld over de verschillende doelgroepen en welke doelen per groep worden gesteld. Afwegingen die daarbij een rol kunnen spelen zijn de volgende:

- de ondersteuning van niet-uitkeringsgerechtigden bij het vinden van werk levert geen besparingen op de uitkeringen, maar helpt wel het bedrijfsleven om vacatures te vervullen;
- de ondersteuning van mensen met een kleine afstand tot de arbeidsmarkt kost relatief weinig inspanning, maar levert ook weinig op, omdat het gaat om mensen die waarschijnlijk ook zelf aan de slag zouden kunnen komen;
- de ondersteuning van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt brengt hoge kosten met zich mee, maar kent potentieel ook hoge opbrengsten omdat bij succes een langdurige uitkeringsituatie kan worden voorkomen.

Het is daarom gelet op het bovenstaande van belang om de resultaten van uitvoeringsorganisaties niet alleen te meten in termen van uitstroom uit de bijstand naar betaald werk. Het is immers een politieke keuze hoe de gemeentelijke middelen moeten worden verdeeld over de verschillende categorieën uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden. Vervolgens kan per categorie het bereikte resultaat worden afgezet tegen de inzet van middelen. Bij de categorie 1 zijn de resultaten goed meetbaar: dat is de uitstroom uit de bijstand naar (duurzaam) werk. In de categorieën 2 tot en met 5 zijn de resultaten minder goed meetbaar. Een deel zal uitstromen naar werk, een deel niet. De mensen die niet uitstromen naar werk kunnen wel een ontwikkeling doormaken die zich vertaalt in een hogere trede op de arbeidsmarkt en in maatschappelijke baten doordat kosten op andere leefdomeinen bespaard worden. Voor deze maatschappelijke baten is inmiddels wel een beperkt aantal onderzoeken maar nog geen goed meetinstrument beschikbaar.

## 2.4. De mix van instrumenten

De gemeenten kunnen vervolgens ook aangeven welke mix van instrumenten de uitvoeringsorganisatie kan inzetten om de arbeidsparticipatie en de maatschappelijke participatie te bevorderen en het beroep op de bijstand te verminderen. Het is van belang om bij die keuzes voor de mix van instrumenten te benutten over de effectiviteit van instrumenten. In Nederland maar ook internationaal is hier veel onderzoek naar gedaan.

### Intermezzo 2: wat werkt voor wie?

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in 2016 een rapport gepubliceerd over de effecten van arbeidsmarktbeleid<sup>6</sup>. In dit rapport worden de effecten van verschillende typen interventies in kaart gebracht op basis van wetenschappelijk onderzoek dat zowel in Nederland als daarbuiten is gedaan. De belangrijkste bevindingen uit de door het CPB gedane verkenning van de wetenschappelijke literatuur zijn:

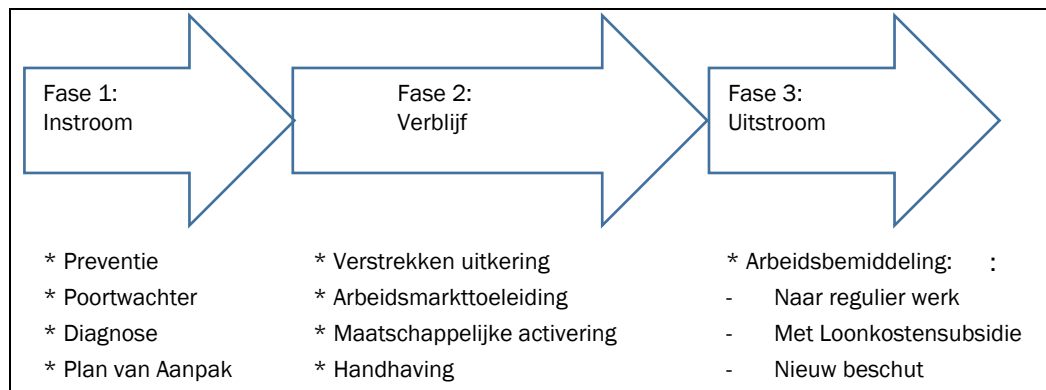
- Begeleiding door een klantmanager is een van de effectievere vormen van re-integratie voor mensen met een niet al te grote afstand tot de arbeidsmarkt. Voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt is alleen begeleiding veelal onvoldoende en moeten aanvullende instrumenten ingezet worden;
- De effectiviteit van de begeleiding door een klantmanager kan vergroot worden door klantmanagers te scholen in 'evidence based' werken. Ook het beschikbaar stellen van informatiesystemen die kennis bevatten over wat werkt voor wie kunnen bijdragen aan het verhogen van de effectiviteit van de ingezette ondersteuning. Van belang is dan wel dat deze systemen in de praktijk ook goed gebruikt worden. Samenwerking met private organisaties kan effectief zijn omdat hierin optimaal gebruik gemaakt kan worden van concurrentie en financiële prikkels. Van belang is wel dat de financiële prikkels in de contracten goed worden vastgelegd;
- Samenwerking tussen gemeenten en UWV kan effectief zijn, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Belangrijkste voordelen van deze samenwerking zijn de mogelijkheid tot het inzetten van 'preventieve' dienstverlening en de mogelijkheid gebruik te maken van elkaars instrumenten, inzichten en expertise. Het slagen van de samenwerking staat of valt bij een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel van organisaties. (Rand)voorwaarden voor effectieve samenwerking zijn op elkaar afgestemde aansturing van de organisaties, het hebben van gemeenschappelijke doelstellingen (bijvoorbeeld verankerd in een regionaal arbeidsmarktbeleid) en ICT-systemen die met elkaar kunnen communiceren. Daarnaast bevordert gezamenlijke huisvesting de samenwerking en werkt gescheiden inzet van middelen juist belemmerend op de samenwerking;
- Scholing van werkzoekenden kan effectief zijn als het wordt ingezet voor werkzoekenden die vaardigheden of kennis, die nodig zijn om werk te vinden, missen. Het doel van de scholing of training is de productiviteit van de werkzoekende te

<sup>6</sup> Kansrijk Arbeidsmarktbeleid, CPB 2015

verhogen. Omdat bij scholing het insluitingseffect<sup>7</sup> zo'n belangrijke rol speelt, is het raadzaam dit instrument alleen in te zetten bij mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid;

- Tijdelijke ondersteuning van werkgevers met een subsidie is een van de meer effectieve vormen van actief arbeidsmarktbeleid. Dit instrument is vooral effectief voor langdurig werklozen of mensen met een grote kans op langdurige werkloosheid;
- Inzet van een 'jobcoach' kan het voor werkgevers aantrekkelijk maken om werkzoekenden met een arbeidshandicap of anderszins grote afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen en te houden;
- Permanente ondersteuning in de vorm van het creëren van (langdurig) gesubsidieerd werk is een effectief instrumenten om specifieke groepen met een niet overbrugbare afstand tot regulier werk te laten participeren in de maatschappij. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om garantiebanen, beschut werk en het creëren van werk in de publieke sector. Uitstroom naar regulier werk is hierbij geen hoofddoel.

Om een analyse te maken van de instrumentenmix is het inzichtelijk om het uitkeringsproces in drie fasen te onderscheiden:



Figuur 1: drie fasen in het uitkeringsproces

We tekenen hierbij aan dat uitstroom uit de bijstand voor een deel van de bijstandsontvangers geen realistisch perspectief is. Deze mensen zijn gebaat bij ondersteuning die is gericht op maatschappelijke participatie, in plaats van op arbeidsparticipatie.

### Instroom

In de instroomfase zijn de inspanningen van gemeenten er veelal op gericht om vast te stellen of een beroep op de bijstand door een snelle interventie kan worden voorkomen en zo niet, welke interventies nodig zijn om arbeidsparticipatie en/of maatschappelijke participatie te bevorderen. *Preventie* is van belang in de periode nog voordat een aanvraag voor een bijstandsuitkering wordt ingediend. Gemeenten hebben weinig directe invloed op de kans op instroom in de bijstand, maar ze kunnen wel door hun contacten met werkgevers en onderwijsinstellingen preventie bevorderen. In samenwerking met het UWV kunnen ze de doorstroom van de WW naar de bijstand beperken.

In hun rol van *poortwachter* kunnen gemeenten bij een deel van de meldingen voorkomen dat het tot een daadwerkelijke aanvraag van een uitkering komt. Zo kan heldere informatie over de rechten en plichten die aan het ontvangen van een uitkering zijn verbonden mensen er soms van doen afzien om een uitkering aan te vragen. Bij de groep die een kleine afstand tot de arbeidsmarkt heeft, lukt het soms om een aanvraag te voorkomen door mensen direct naar betaald werk te bemiddelen.

<sup>7</sup> In de periode dat iemand een opleiding volgt wordt vaak niet of beperkt naar werk gezocht. Zeker bij een langdurige opleiding vergroot de opleiding de werkloosheidsduur, waardoor de kansen op werk weer afnemen

In de gevallen waarin arbeidsdeelname op korte termijn niet aan de orde is, is het van belang dat direct bij melding een *diagnose* wordt gesteld. Daarin worden de ambities en competenties van de aanvrager in kaart gebracht en wordt vastgesteld welke belemmeringen in de weg staan aan directe arbeidsdeelname. Vervolgens kan een *Plan van Aanpak* worden opgesteld dat gericht is op het klimmen op de participatieladder. Bij de mensen die nog arbeidsvermogen hebben zal het gaan om trajecten gericht op versterking van de werknemersvaardigheden en arbeidstoeleiding. Bij mensen waarvoor betaald werk geen perspectief meer is zal het gaan om trajecten gericht op maatschappelijke activering.

### **Verblijf**

In de fase waarin mensen een bijstandsuitkering ontvangen zijn de inspanningen van de gemeente er veelal op gericht om mensen een bij hun situatie passend perspectief te bieden. Voor mensen voor wie arbeidsparticipatie een realistische optie is, zal de inspanning gericht zijn op het versterken van de werknemersvaardigheden, wegnemen van belemmeringen voor arbeidsdeelname en het bemiddelen naar werk. Voor mensen voor wie arbeidsparticipatie geen realistische optie is, zal de inspanning gericht zijn op maatschappelijke participatie.

Vanuit financieel perspectief heeft de wetgever het voor gemeenten aantrekkelijk gemaakt om zich te richten op de groepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. De kosten van re-integratie voor deze groepen zijn immers beperkt, terwijl de kans op succes groot is. Op de langere termijn is het juist rendabel om de inspanningen te richten op mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Weliswaar zijn de kosten van re-integratie hoger, maar zijn de opbrengsten dat ook. Bij deze groepen is de verwachte duur van de uitkering veel langer, waardoor een succesvolle re-integratie meer uitkeringskosten bespaart. Daarnaast zijn er ook maatschappelijke baten in de vorm van bijvoorbeeld hogere welzijnsbeleving, verbeterde gezondheid, lagere schulden, positief opvoedklimaat etc. Ook maatschappelijke activering brengt maatschappelijke baten met zich mee, al levert dat geen directe besparing op de uitkering bij toeleiding naar de arbeidsmarkt.

Naast maatschappelijke activering en arbeidsmarkttoeleiding is ook handhaving een belangrijke taak van de gemeente. De Participatiewet stelt gemeenten in staat sancties op te leggen wanneer bijstandsontvangers onjuiste informatie verstrekken over hun inkomens- en vermogenspositie. Bovendien verplicht de wet gemeenten om sancties op te leggen wanneer uitkeringsontvangers onvoldoende meewerken aan hun eigen re-integratie.

### **Uitstroom**

In de uitstroomfase zijn de inspanningen van de gemeente gericht op het matchen van de vraag van werkgevers naar arbeidskrachten met het aanbod van werkzoekende bijstandsontvangers. Daarbij beschikt de gemeente over verschillende instrumenten om dit proces te vergemakkelijken, zoals de inzet van jobcoaches voor werknemers die begeleiding op de werkplek nodig hebben en de inzet van loonkostensubsidies ten behoeve van werkzoekenden met een loonwaarde die onder het minimumloon ligt.



## 2.5. Beoordelingskader

Op basis van bovenstaande analyse komen we tot het volgende beoordelingskader voor de uitvoering van de Participatiewet:

### Gemeentelijk beleid

1. Het college van B&W heeft in verordeningen en beleidsnota's een heldere visie neergelegd op de uitvoering van de Participatiewet, heldere doelen gesteld en heldere keuzes gemaakt voor de inzet van middelen gericht op het behalen van deze doelen.
2. Het college van B&W heeft de uitvoeringsketen ingericht op een wijze die een effectieve en efficiënte uitvoering van de Participatiewet mogelijk maakt in overeenstemming met de beleidsvisie van de gemeente.
3. Het college van B&W heeft in dienstverleningsovereenkomsten realistische, meetbare doelstellingen gesteld aan de uitvoeringsorganisatie.
4. De gemeenteraad heeft zich kunnen uitspreken over de visie, de inrichting van de uitvoeringsketen, de doelen en middeleninzet en de afgesloten dienstverleningsovereenkomsten.

### Uitvoering

1. Bij de instroom van nieuwe bijstandsgerechtigden voorkomt de uitvoeringsorganisatie onterechte instroom, wijst zij de aanvrager op zijn of haar verplichtingen en voert zij een diagnose waarmee zowel kennis van de individuele bijstandsontvanger als kennis van de populatie wordt opgebouwd. De uitvoeringsorganisatie stelt een Plan van Aanpak op met concrete doelen en een duidelijk stappenplan om die doelen te realiseren.
2. Gedurende de looptijd van de uitkering regisseert, volgt en bewaakt de organisatie de uitvoering van het Plan van Aanpak en legt zo nodig verplichtingen op aan de bijstandsontvangers om hieraan actief mee te werken. De uitvoeringsorganisatie verzorgt een tijdige en correcte uitbetaling van de uitkeringen, ziet toe op het nakomen van de verplichtingen door uitkeringsontvangers en legt zo nodig sancties op. Vanuit haar kennis van de populatie speelt ze een actieve rol in de samenwerking met andere onderdelen van het sociaal domein.
3. Ter bevordering van de uitstroom spant de uitvoeringsorganisatie zich actief in om vacatures bij overheid en bedrijfsleven te matchen met arbeidsfit gemaakte bijstandsontvangers en spant zij zich actief in voor de arbeidsinschakeling van werkzoekenden met loonkostensubsidies en op werkplekken nieuw beschut.
4. De uitvoeringsorganisatie rapporteert regelmatig over de mate van realisatie van gestelde doelen. Het college van B&W stuurt bij wanneer de verantwoordingsinformatie daartoe aanleiding geeft. De gemeenteraad krijgt de gelegenheid om zich te kunnen uitspreken over de resultaten en de eventueel gewenste bijsturing.

### Resultaten

1. Het aantal bijstandsontvangers ligt op of onder het gemiddelde in vergelijkbare gemeenten.
2. De instroom in de bijstand ligt op of onder het gemiddelde van die van vergelijkbare gemeenten.
3. Het aantal toegekende bezwaren en beroepen tegen besluiten van de uitvoeringsorganisatie ligt op of onder het gemiddelde van vergelijkbare gemeenten.
4. De uitstroom uit de bijstand ligt op of boven het gemiddelde van die van vergelijkbare gemeenten.
5. De uitvoeringskosten staan in goede verhouding tot de bereikte resultaten.

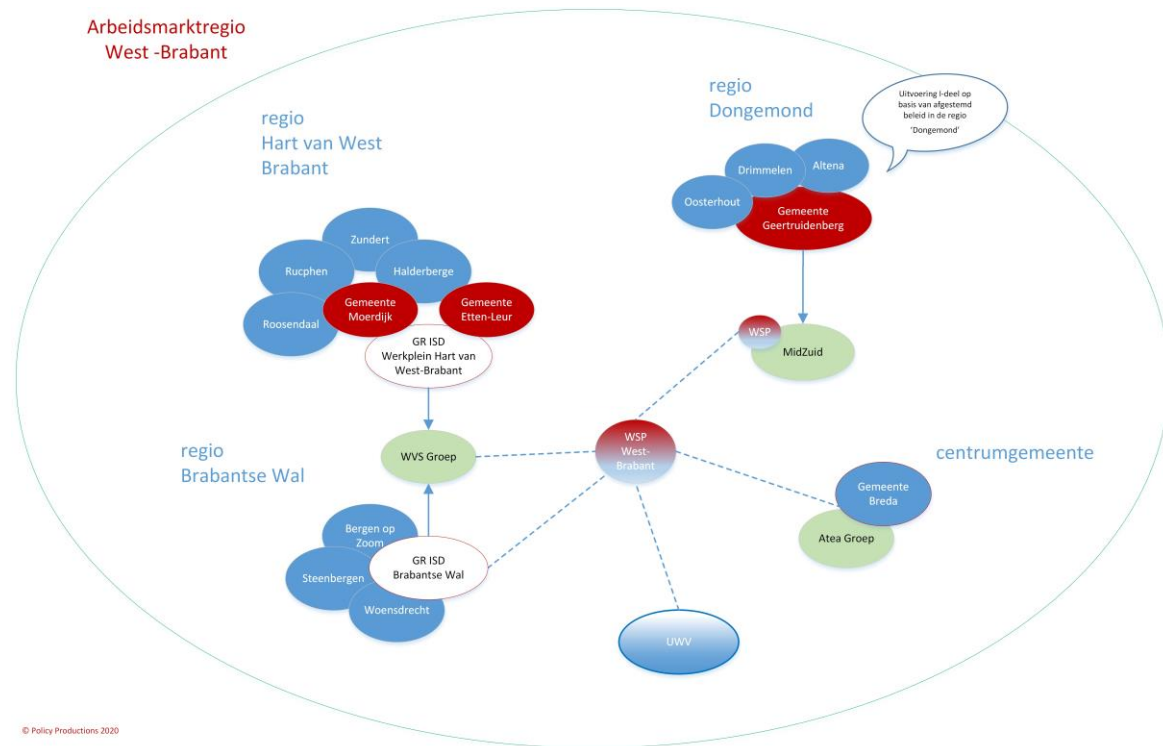
### 3. Beleid en aansturing

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe de gemeente Geertruidenberg de beleidsruimte die haar door het Rijk is geboden heeft ingevuld. Die invulling heeft vorm gekregen in verordeningen, beleidsnota's en dienstverleningsovereenkomsten die de gemeente heeft afgesloten met MidZuid.

#### 3.1. Keuze voor samenwerking

Veel gemeenten bij de uitvoering van de Participatiewet onderling de samenwerking gezocht. Deze samenwerking biedt schaalvoordelen die de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de uitvoering kunnen bevorderen. Maar de keerzijde hiervan is dat dergelijke samenwerking alleen mogelijk is als alle betrokken gemeenten bereid zijn eigen zeggenschap in te leveren en hun uitvoeringsbeleid op elkaar af te stemmen. De gemeente Geertruidenberg heeft gekozen om bij de ontwikkeling van beleid voor de Participatiewet samen te werken met de Dongemondgemeenten. Deze gemeenten hebben ten tijde van de invoering van de Participatiewet gelijklopende verordeningen voor de uitvoering opgesteld en gezamenlijk één beleid geformuleerd voor de uitvoering van die wet. De gemeente Geertruidenberg voert de Participatiewet grotendeels zelf uit. Een deel van de trajecten koopt ze in bij MidZuid, de gemeenschappelijke regeling van de Dongemondgemeenten die de oude Wsw-regeling uitvoert en de regeling nieuw beschut. De Dongemondgemeenten vormen samen met de gemeenten uit de regio Hart van West-Brabant, de drie gemeenten in de Brabantse Wal en de gemeente Breda de arbeidsmarktregio West-Brabant. De werkgeversbenadering en de arbeidsbemiddeling van deze veertien gemeenten en het UWV is ondergebracht bij het Werkgeversservicepunt West-Brabant. Dit Werkgeversservicepunt heeft vestigingen in elk van deze regio's, die min of meer zelfstandig opereren. De vestiging voor de Dongemondgemeenten is ondergebracht bij MidZuid.

Schematisch ziet de organisatie van de uitvoering van de Participatiewet in de arbeidsmarktregio West-Brabant er zo uit:



Figuur 2: Overzicht publieke partijen Arbeidsmarktregio West-Brabant

### 3.2. Verordeningen Geertruidenberg

#### Regionaal afgestemde verordeningen

Op grond van de Participatiewet zijn gemeenten verplicht in gemeentelijke verordeningen regels te stellen ten aanzien van onder andere re-integratie en maatregelen. Deze verordeningen zijn vaak gebaseerd op VNG-modellen en afgestemd in regionaal verband. Dergelijke verordeningen zijn vaak ruime geformuleerd. Ze geven een opsomming van de instrumenten die burgemeester en wethouders zouden kunnen inzetten bij de uitvoering van de Participatiewet, maar ze schrijven niet voor wanneer precies welke instrumenten moeten worden gehanteerd. De gemeente Geertruidenberg heeft de volgende verordeningen afgestemd met de overige gemeenten uit de arbeidsmarktregio:

- een re-integratieverordening;
- een handavingsverordening.

Daarnaast heeft Geertruidenberg ook een aparte verordening voor de tegenprestatie.

#### Re-integratieverordening

In de re-integratieverordening wordt geen beleid geformuleerd over de vraag wanneer welke voorziening wordt aangeboden, maar wordt alleen vastgelegd welke voorzieningen de gemeenten kunnen aanbieden. In de verordening noemen de gemeente de volgende voorzieningen:

- Proefplaatsing;
- Werkstage;
- Sociale activering;
- Scholing;

- Detachering;
- Participatieplaats;
- Beschut werk;
- Persoonlijke ondersteuning;
- De no-risk polis voor de werkgever;
- Incidentele loonkostensubsidie;
- Structurele loonkostensubsidie;
- Vaststelling loonwaarde;
- Werkplekaanpassing;
- Overige vergoedingen.

De gemeente Geertruidenberg heeft in aanvulling op deze instrumenten ook de mogelijkheid voor een no-riskpolis voor een werkgever die een bijstandsgerechtigde in dienst neemt.

#### **Handhavingsverordening Geertruidenberg**

De gemeentelijke verordening handhaving inkomens- en re-integratievoorzieningen Participatiewet 2015 legt de kaders vast voor het informeren van burgers die een beroep doen op de Participatiewet, het doen van onderzoek en nemen van besluiten in het kader van nakomen van rechten en plichten van die burgers. De eventuele consequenties die voort kunnen vloeien uit het niet nakomen van verplichtingen zijn vastgelegd in beleidsregels voor bestuurlijke boetes<sup>8</sup>

#### **Verordening tegenprestatie Geertruidenberg**

De gemeente Geertruidenberg heeft in aanvulling op de handhavingsverordening een verordening tegenprestatie opgesteld. Deze verordening legt de kaders vast waaronder de gemeente een uitkeringsgerechtigde een tegenprestatie kan opdragen. Uitgangspunt voor het opdragen van een tegenprestatie is dat deze motiverend wordt ingezet en rekening houdt met de individuele omstandigheden van de uitkeringsgerechtigde. De tegenprestatie kan maximaal 16 uur per week bedragen gedurende maximaal 12 dagen en kan binnen een kalenderjaar slechts eenmaal worden opgedragen. De deelnemer ontvangt een getuigschrift na afloop.

### **3.3. Beleidsnota Participatie**

De gemeente Geertruidenberg heeft in 2013 samen met de andere Dongemond-gemeenten een Visienota Participatiewet opgesteld onder de titel "Springplank naar zelfstandigheid". Deze visienota is nader uitgewerkt in een beleidsnota die in de loop van 2014 is uitgebracht. De ander Dongemond-gemeenten waren indertijd Aalburg, Drimmelen, Oosterhout, Werkendam en Woudrichem. In 2019 zijn Aalburg, Werkendam en Woudrichem opgegaan in de gemeente Altena. De gemeenten hebben in deze beleidsnota's vastgelegd dat zij de Participatiewet langs de volgende sporen uitvoeren:

1. De werkgeversbenadering wordt subregionaal uitgevoerd via WSP MidZuid. Het WSP is in 2017 onder aansturing gebracht van MidZuid. In het WSP MidZuid werken de werkgeversadviseurs van de Dongemondgemeenten en MidZuid samen met het UWV. WSP MidZuid werkt samen met WSP West Brabant in de arbeidsmarktregio West Brabant
2. De ondersteuning van werkzoekenden, de toeleiding naar de arbeidsmarkt en de matching op een werkplek (al dan niet met aanvullende begeleiding) voeren de gemeenten lokaal uit
3. De ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking (deels) en de uitvoering van nieuwe beschut (volledig) is ondergebracht bij MidZuid
4. De uitvoering van de voormalige SW regeling is ondergebracht bij MidZuid

In de periode 2014-2017 is in de regio Dongemond onderzoek gedaan naar de positie van de toenmalige uitvoeringsorganisaties voor de SW, WAVA en GO!. Dit heeft geresulteerd in een samenvoeging van

---

<sup>8</sup> 1e gewijzigde Beleidsregels bestuurlijke boete Participatiewet, loaw en loaz gemeente Geertruidenberg d.d. 21 juli 2016

WAVA/GO! In wat nu MidZuid heet. MidZuid is voor de gemeente Geertruidenberg een belangrijke samenwerkingspartner.

De beleidsnota's van Geertruidenberg over de Participatiewet gaan dus vooral over de inrichting van de uitvoeringstructuur van de participatiewet in de regio maar geven geen inhoudelijke kaders voor de uitvoering zelf. In de re-integratieverordening en de verordening voor de tegenprestatie is wel vastgelegd welke instrumenten de gemeente kan inzetten maar dit is algemeen geformuleerd. Er is dus geen beleidskader waarin richting wordt gegeven welke instrumenten voor wie kunnen worden ingezet, waarin een financiële verdeling wordt aangegeven voor welke doelgroepen of doelen de gemeente welke middelen wil vrijmaken en waarin de beoogde resultaten benoemd zijn. De Participatiecoaches die in Geertruidenberg de participatiewet uitvoeren zijn vrij om de instrumenten naar eigen inzichten in te zetten voor alle doelgroepen. Uit de gesprekken blijkt dat de beleidsnota uit 2012 hierin nog steeds leidend is. Ook is het een bewuste keuze geweest van de raad om geen financieel budget mee te geven voor de inzet van re-integratieinstrumenten zodat de Participatiecoaches echt maatwerk kunnen leveren. De gesprekspartners geven aan dat in de uitvoering over het algemeen goede keuzes worden gemaakt bij de uitvoering van de Participatiewet maar dat het wel wenselijk is om op korte termijn een geactualiseerde inhoudelijke beleidsnota voor de Participatiewet vast te stellen.

### 3.4. Optrachtverlening MidZuid

De gemeente Geertruidenberg participeert zoals aangegeven in de GR MidZuid. In de GR is vastgelegd welke taken MidZuid uitvoert voor de deelnemende gemeenten en op welke wijze de uitvoering van deze taken verrekend wordt. MidZuid voert voor de gemeente Geertruidenberg de oude Wsw regeling en de nieuwe beschutregeling uit. Daarnaast kan de gemeente bij MidZuid re-integratietrajecten inkopen voor werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Tenslotte stuurt MidZuid voor Geertruidenberg en de overige Dongemond gemeenten het subregionale WSP aan. Voor uitvoering van het WSP is een aparte overeenkomst afgesloten tussen MidZuid en de Dongemondgemeenten. Geertruidenberg sluit geen aparte dienstverleningsovereenkomsten met MidZuid naast de afspraken die vastgelegd zijn in de GR. Voor ingekochte re-integratietrajecten worden op casusniveau afspraken gemaakt met de Participatiecoach van de gemeente. De samenwerking tussen MidZuid en Geertruidenberg wordt periodiek besproken in een overleg tussen de budgethouder Participatiewet en de manager van MidZuid. Daarnaast worden er met het WSP collectieve en individuele resultaatafspraken gemaakt over het aantal te behalen plaatsingen op jaarbasis. Over deze resultaatafspraken vindt elk kwartaal overleg plaats met de budgethouder van Geertruidenberg en jaarlijks met de verantwoordelijk wethouder.

### 3.5. Tussenconclusie beleid en aansturing

#### **Beperkte regionale samenwerking**

De uitvoering van de Participatiewettaken in de arbeidsmarktregio West Brabant is complex georganiseerd. De arbeidsmarktregio kent drie subregio's en de centrumgemeenten die elk hun eigen uitvoeringsorganisatie hebben ingericht. Het WSP, waarin ook de samenwerking met het UWV is georganiseerd, is door de Dongemondgemeenten ondergebracht bij MidZuid. Geertruidenberg kiest ervoor een groot deel van de Participatiewettaken zelf uit te voeren. Belangrijkste voordeel hiervan is dat de gemeente veel autonomie heeft in het formuleren van beleid en het maken van keuzes daarin omdat zij niet hoeft af te stemmen met regiogemeenten. Keerzijde kan zijn dat de schaalvoordelen van de regionale arbeidsmarkt hierdoor niet worden benut. In het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat dit nu het geval is.

#### **Geen actuele beleidsnota Participatie**

We concluderen dat raad en college van B&W Geertruidenberg ten tijde van dit onderzoek geen actuele beleidsnota hebben vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet. De gemeente maakt gebruik van regionaal afgestemde verordeningen en voert de Participatiewettaken grotendeels zelf uit. Daarnaast zijn

er in de onderzoeksperiode veel beleidsnota's geschreven over de inrichting van de uitvoeringsorganisatie en de toekomst van MidZuid maar deze bieden geen doelen en afwegingskaders voor de inzet van instrumenten door de Participatiecoaches of de opdrachtverlening aan MidZuid. De gemeente leunt in de uitvoering sterk op de expertise en ervaring van de medewerkers in de uitvoering. De raad vult hierdoor haar kaderstellende taak niet in. Ook wordt actuele kennis over de (maatschappelijke) effecten van participatie hierdoor niet benut en zijn er beleidsmatig geen expliciete nieuwe verbindingen gelegd tussen de uitvoering van de Participatiewet en de overige gedecentraliseerde taken in het sociaal domein. De gemeente mist hierdoor potentieel kansen op vernieuwing in het sociaal domein.

#### **Beperkte formele sturing op de uitvoering**

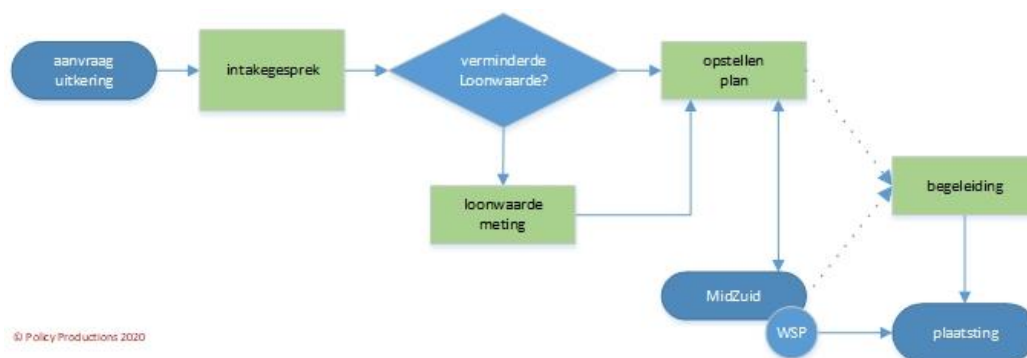
De aansturing van de uitvoering, zowel de eigen organisatie als de taken die in gezamenlijkheid zijn neergelegd bij MidZuid gebeurt verloopt grotendeels via onderlinge afspraken, verantwoordingsgesprekken en verantwoordingsrapportages. Er is een verantwoordingscyclus ingericht maar deze heeft grotendeels betrekking op casusniveau en biedt de raad nauwelijks sturingsmogelijkheden. De raad vult haar controlerende taak daardoor niet goed in.

## 4. Uitvoering en verantwoording

In dit hoofdstuk bespreken we de praktijk van de uitvoering van bijstand en re-integratie voor de gemeente Geertruidenberg. Daarbij gaan we vooral in op het klantproces van de gemeente zelf, de instrumenten die de organisatie inzet voor verschillende groepen werkzoekenden de wijze waarop de gemeente de interne sturing en verantwoording heeft vormgegeven. De beschrijving van de uitvoeringspraktijk is gebaseerd op de beschikbare documenten en op interviews met sleutelfiguren uit de organisatie

### 4.1. Klantproces

De gemeente Geertruidenberg voert de Participatiewet grotendeels zelf uit. De GR MidZuid is de belangrijkste samenwerkingspartner van de gemeente bij de uitvoering van de wet. Het werkproces van de gemeente Geertruidenberg is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 3: Klantproces gemeente Geertruidenberg

Werkzoekenden die een uitkering aanvragen bij de gemeente krijgen een intakegesprek met een Participatiecoach van de gemeente. Als de Participatiecoach vermoedt dat er sprake is van een verminderde loonwaarde kan hij/zij een loonwaardemeting laten doen op basis van een praktijkplaatsing. De Participatiecoach maakt samen met de uitkeringsgerechtigde een plan. In dit plan worden de doelen vastgelegd en stappen die de uitkeringsgerechtigde gaat zetten om aan deze doelen te realiseren. De inhoud van het plan is maatwerk en varieert van (verplicht) solliciteren, vrijwilligerswerk, proefplaatsing tot en met een zorgtraject. Het belangrijkste instrument dat de Participatiecoach inzet is aandacht door het voeren van gesprekken. Gemiddeld hebben de participatiecoaches 3 keer per jaar contact met een cliënt maar er zijn ook cliënten waarmee zij wekelijks contact hebben.

De Participatiecoaches zijn onderdeel van het sociaal loket waarin ook de aanvraag Wmo, schuldhulpverlening e.d. is ondergebracht. Er zijn in totaal 5 Participatiecoaches in de gemeente Geertruidenberg waarvan een zich specifiek op de doelgroep statushouders richt. De caseload van de Participatiecoaches bedraagt gemiddeld 115 per fte.

Voor cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kan de Participatiecoach leerwerktrajecten inkopen bij MidZuid. Doel, inhoud en duur van deze trajecten wordt afgestemd met de casemanagers van MidZuid. De leerwerktrajecten van MidZuid worden soms ingezet voor niet-willigers. Cliënten met een indicatie nieuw beschut krijgen bij MidZuid een beschutte werkplek aangeboden. De Participatiecoaches voeren de tegenprestatie uit conform de richtlijnen uit de verordening. Hoe deze uitvoering door de cliënten wordt ervaren hebben wij niet kunnen onderzoeken aangezien er geen cliënttevredenheidsonderzoek wordt gedaan.

MidZuid stuurt ook de gezamenlijke werkgeversbenadering van de Dongemondgemeenten aan. De werkgeversadviseurs van het WSP zijn verantwoordelijk voor de werving van vacatures en de dienstverlening aan werkgevers. De Participatiecoaches dragen cliënten aan die in aanmerking komen voor deze vacatures en begeleiden ze, indien nodig ook na plaatsing.

### **Interne sturing en samenwerking**

De Participatiecoaches zijn zoals gezegd onderdeel van het sociaal loket en worden aangestuurd door de afdelingsmanager. De Participatiecoaches hebben grote professionele vrijheid bij het uitvoeren van hun begeleidingstaak en kunnen zelf beslissen welke instrumenten zij voor hun cliënten inzetten. Op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenteraad is er geen budgetplafond opgelegd voor de inzet van instrumenten. Soms stemmen de Participatiecoaches hun keuzes af met de afdelingsmanagers of de beleidsmedewerker.

De samenwerking tussen de Participatiecoaches, de casemanagers van MidZuid en de werkgeversadviseurs wordt door beide organisaties positief gewaardeerd. De samenwerking verloopt goed, er is veel onderling contact en een goede afstemming over inhoud en doelen van de trajecten. De samenwerking met andere leefdomeneinen in het sociaal domein loopt door de vorming van het sociaal loket steeds beter maar is nog in ontwikkeling. De Participatiecoaches zijn door hun ruime ervaring en grote betrokkenheid, ondanks het ontbreken van beleid, volgens de gesprekspartners goed in staat hun taken in te vullen. Voor wat betreft de voorziening Beschut Werk wordt door MidZuid onduidelijkheid in verantwoordelijkheden en in efficiency ervaren omdat voor elk dienstverband op klantniveau wordt afgestemd wie wat doet. Voor de Wsw is de verantwoordelijkheid in de uitvoering wel helder. Doordat er geen concrete beleidsdoelen zijn geformuleerd kennen ook de Participatiecoaches geen uitstroomdoelen. In combinatie met de grote mate van zelfsturing kan dit er volgens sommige gesprekspartners toe leiden dat de Participatiecoaches te lang doorgaan met de begeleiding van sommige cliënten naar werk ook als werk geen reel perspectief is.

### **Kwaliteitsborging**

De gemeente Geertruidenberg heeft een juridisch kwaliteitsmedewerker die de werkprocessen opzet en toets en de interne controle voorbereidt. Deze richt zich vooral op bewaken van de toegang tot de uitkering (rechtmatigheid). Het aantal bezwaar- en beroepszaken is een van de maatstaven voor de kwaliteit van het proces. De afgelopen jaren zijn deze aantallen nagenoeg constant gebleven en is de gemeente in het merendeel van de zaken in het gelijkgesteld. De kennis over wet- en regelgeving van de Participatiecoaches is adequaat en wordt waar nodig bijgeschoold. Ook vindt er met regelmaat kennisdeling plaats met de casemanagers en werkgeversadviseurs van het WSP. Participatiecoaches wonen praktijkdagen bij om de algemene ontwikkelingen in het vakgebied te volgen en daar waar wenselijk ook specifieke opleidingen zoals coachingsopleiding / gesprekstechnieken,



## 4.2. Managementrapportages

De gemeente Geertruidenberg heeft een uitgebreide ‘cockpit’ sociale zaken ingericht waarin periodiek de resultaten van de uitvoering van de Participatiewet gemonitord worden. Deze cockpit bevat informatie over in- en uitstroom uit de bijstand, indeling van werkzoekenden op de participatieladder, informatie over bezwaar en beroep en terugvordering, klachten en inzet van Participatiewet instrumenten. Alhoewel er dus vooraf geen doelen op worden gesteld wordt er wel gerapporteerd en biedt de rapportage adequate mogelijkheden aan raad, college en management om bij te sturen in de uitvoering van de participatiewet. In 2018 heeft de gemeente een onderzoek laten doen door Stimulansz naar de uitvoering van de Participatiewet. Aanleiding was de vraag of de burgers van Geertruidenberg voldoende profiteerden van de economische ontwikkeling. Op basis van het onderzoek is een aantal aanbevelingen geformuleerd voor de gemeente voor verbetering van de uitvoeringspraktijk die door de gemeente zijn doorgevoerd.

## 4.3. Tussenconclusies uitvoering en verantwoording

### **Uitvoering vooral professioneel maatwerk**

De gemeente Geertruidenberg werkt niet met beleidsdoelen en dienstverlenings-overeenkomsten met de uitvoeringsorganisatie. Zij gaat veel meer uit van vertrouwen in de professionals die het werk uitvoeren en geeft veel ruimte, zowel inhoudelijk als financieel. Dit is een expliciete keuze van de raad geweest. Het werkproces van de gemeente Geertruidenberg is op hoofdlijnen uitgewerkt en wordt vooral uitgevoerd door de participatiecoaches. Zij hebben in de uitvoering grote professionele vrijheid, zeker in vergelijking met groter uitvoeringsorganisaties zoals het Werkplein. Het aantal cliënten met een bijstandsuitkering is voor de gemeente ook nog redelijk overzichtelijk waardoor deze keuze van de raad logisch lijkt. Alle gesprekspartners geven aan dat zij tevreden zijn over de wijze waarop de gemeente haar werk uitvoert en dat inhoudelijk voor de cliënten de goede dingen gebeuren. Kritische kanttekening is dat Participatiecoaches soms te lang doorgaan met cliënten waarvoor werk wellicht geen reële optie meer is. Veel ruimte voor de professional past dus goed bij Geertruidenberg. Een verder geformaliseerde uitvoeringsorganisatie voegt bij deze omvang voor Geertruidenberg weinig toe.

### **Geen zicht op uitvoering van de tegenprestatie**

We hebben in het onderzoek geen goed zicht kunnen krijgen op de uitvoering van de tegenprestatie. Uit de gesprekken blijkt dat de tegenprestatie door de participatiecoaches wordt ingezet conform de richtlijnen uit de verordening en dat de participatiecoaches ook hier maatwerk toepassen. Bij de uitvoering van de tegenprestatie is vooral interessant hoe deze door de cliënten ervaren wordt.

### **Verantwoordingsinformatie over de uitvoering en de resultaten is beschikbaar**

De cockpit sociale zaken maakt de resultaten van de gemeente inzichtelijk. Daarmee heeft de raad een instrument om de uitvoering te controleren waar nodig in beleid bij te sturen. Of zij van dit laatste instrument gebruik maakt is niet duidelijk aangezien de opdrachten aan de uitvoeringsorganisatie niet worden vastgelegd en sturing veel via overleggen gaat. Zeker op het moment dat er meer druk komt te staan op de beschikbare budgetten is het zinvol om vanuit beleid en budgetten meer kaders mee te geven aan de uitvoering voor de gemeentelijke inzet.

### **Beperkte sturing op MidZuid door individuele gemeenten**

Hoewel de gemeenteraad uitgebreide informatie ontvangt over de uitvoering van de Participatiewettaken door MidZuid, is er weinig zicht op de wijze waarop het beleid tot stand komt en is de effectieve invloed die elk van de raden van de deelnemende gemeenten kan uitoefenen beperkt. Dit is onlosmakelijk verbonden met intergemeentelijke samenwerking op dit terrein.

## 5. Resultaten

### 5.1. Cijfermatige ontwikkeling

#### Genormeerd aantal uitkeringen

Om het aantal uitkeringen in Geertruidenberg naar waarde te kunnen schatten is een vergelijking nodig met andere gemeenten. Die vergelijking is slechts zinvol wanneer de cijfers over het beroep op de bijstand en die over in- en uitstroom worden gerelateerd aan de zwaarte van de problematiek in de vergelijkingsgemeenten. Om dit te realiseren maken we gebruik van de resultaten van het verdeelmodel van de BUIG-middelen, dat we in paragraaf 2.2 hebben besproken. Dit model is ontwikkeld door het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Stichting voor Economisch Onderzoek van de UvA. Het model bepaalt de kans op bijstand van de inwoners van een gemeente op basis van factoren die niet door middel van het bijstandsbeleid door de gemeente te beïnvloeden zijn. De uitkomst van het model rekenen we om in een genormeerd aantal bijstandsontvangers voor een gemeente, dat is het aantal bijstandsontvangers in een gemeente bij een 'gemiddeld' bijstandsbeleid.<sup>9</sup>

Tabel 1: Bijstandsuitkeringen vergeleken met het genormeerde aantal, Geertruidenberg

	2015	2016	2017	2018	2019
BUIG-budget (1000 €)	3.955	4.077	4.018	4.216	4.627
Genormeerd aantal uitkeringen	301	320	309	309	309
Feitelijk aantal uitkeringen	317	310	308	306	284
Uitkeringen in % norm	105%	97%	99%	99%	92%

Bron: Ministerie van SZW (budgetten), CBS (uitkeringen, 2019 t/m oktober)

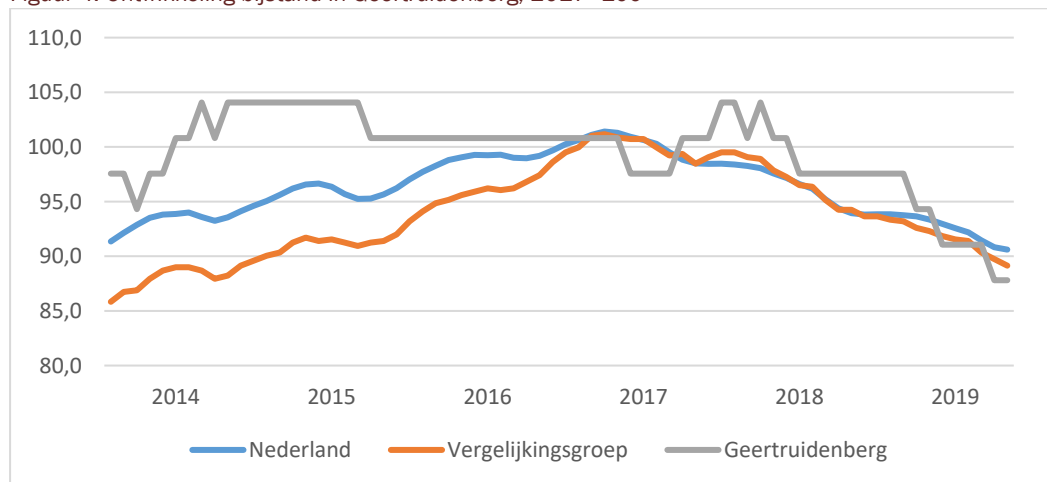
De conclusie die uit deze exercitie kan worden getrokken is dat het aantal uitkeringen in Geertruidenberg in 2015 boven de norm lag. Vanaf 2016 ligt het aantal uitkeringen in Geertruidenberg er licht onder. De afwijkingen in 2015 zouden het gevolg kunnen zijn van kinderziektes in het verdelingsmodel die naderhand gecorrigeerd zijn. In 2019 ligt het feitelijke aantal uitkeringen in Geertruidenberg 8% onder de norm ligt.

#### Ontwikkeling aantal uitkeringen

Op de hierna volgende pagina schetsen we het verloop van het aantal uitkeringen in Geertruidenberg van 2014 tot 2019. We vergelijken de gemeente met het landelijk gemiddelde en met een vergelijkingsgroep van twintig gemeenten met een vergelijkbare problematiek. We hebben deze groep samengesteld op basis van de voorlopige BUIG-uitkering voor 2019.

<sup>9</sup> Het "genormeerde" aantal bijstandsgerechtigden moet worden gelezen als het aantal bijstandsgerechtigden dat volgens het verdeelmodel in de betreffende gemeente verwacht had mogen worden bij een "gemiddeld" bijstandsbeleid. Wij gebruiken dit gegeven omdat het de best beschikbare indicator is van de problematiek in de gemeente.

Figuur 4: Ontwikkeling bijstand in Geertruidenberg, 2017=100



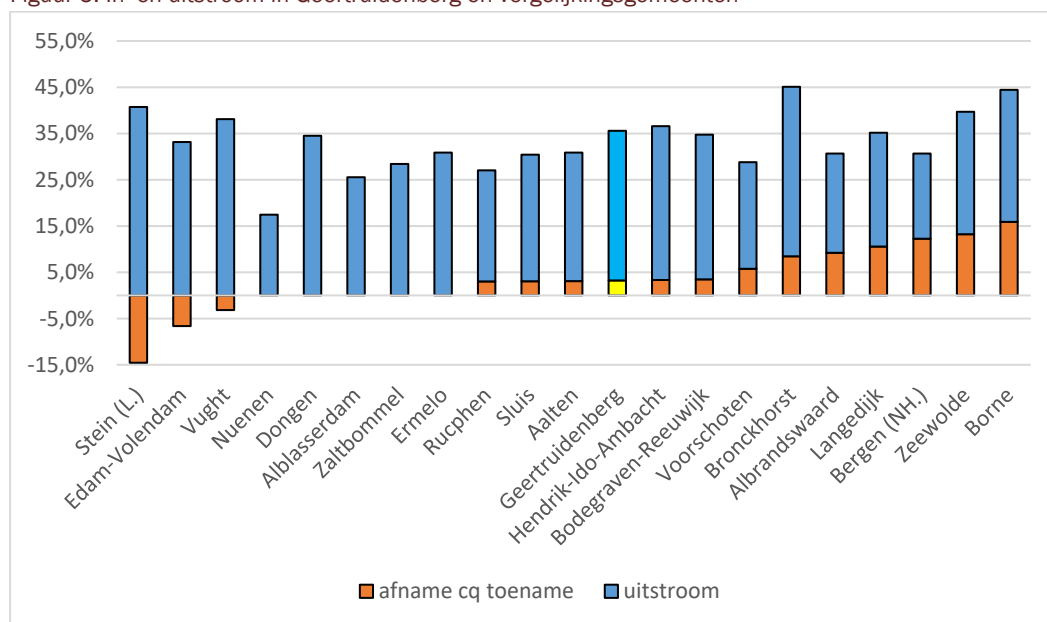
Bron: CBS, totaal aantal uitkeringen op grond van de Participatiewet, geïndexeerd naar 2017=100. De vergelijkingsgroep omvat 20 gemeenten met een vergelijkbaar BUIG-budget.

De ontwikkeling in Geertruidenberg was veel gunstiger dan in de vergelijkingsgroep. In de periode van 2014 tot 2017 is het beroep op de bijstand min of meer constant gebleven, waar die in andere gemeenten toenam. In de periode van 2017 tot 2019 is het beroep op de bijstand wel in lijn met de landelijke ontwikkeling afgenomen.

### In- en uitstroom uit de bijstand

De in- en uitstroom uit de bijstand in Geertruidenberg hebben we vergeleken met die in twintig gemeenten met een vergelijkbare problematiek. De vergelijkingsgemeenten hebben we geselecteerd op basis van het BUIG-budget voor 2019. Om deze gemeenten onderling vergelijkbaar te maken hebben we in- en uitstroom berekend als percentage van het genormeerde aantal uitkeringen voor die gemeente. De in- en uitstroomcijfers hebben betrekking op 2017. Dit is het laatste jaar waarover het CBS deze statistiek heeft gepubliceerd.

Figuur 5: In- en uitstroom in Geertruidenberg en vergelijkingsgemeenten



Bron: in- en uitstroomcijfers CBS, eigen berekening naar procenten van het genormeerde aantal bijstandsontvangers in de gemeente. Vergelijkingsgemeenten geselecteerd op basis van het BUIG-budget.

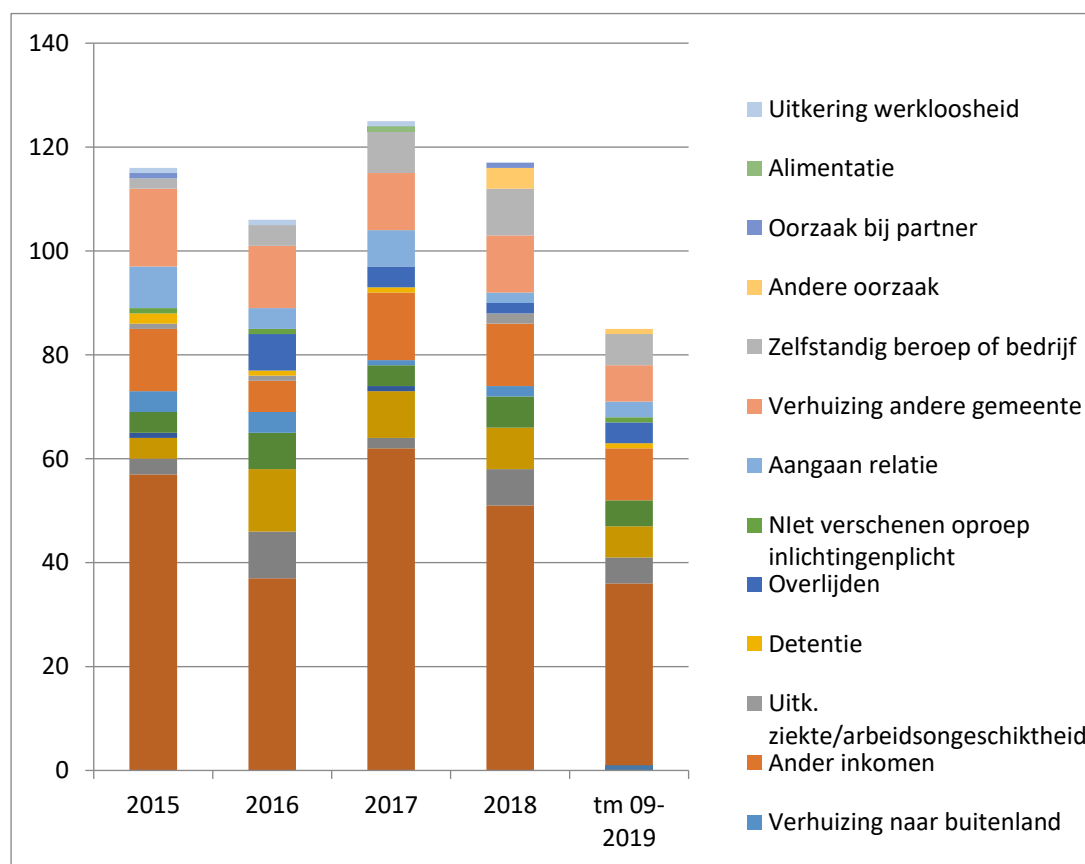
De uitkomsten voor Geertruidenberg wijken af van die van vergelijkingsgemeenten, doordat zowel de uitstroom als de instroom groter is. De uitstroom in Geertruidenberg in 2017 ligt ruim boven het

gemiddelde van de vergelijkingsgemeenten (32,3% versus 28,7% van het genormeerde aantal uitkeringen), maar de instroom ligt ook ruim boven het gemiddelde van die vergelijkingsgemeenten (35,6% versus 32,0%). De hogere instroom wordt voor een belangrijk deel verklaard door verhuizingen van uit omliggende gemeente, met name Breda. Dit blijkt uit een apart onderzoek dat de gemeente in 2017 hiernaar heeft laten uitvoeren door Stimulansz. De toename van het aantal uitkeringen wijkt per saldo in Geertruidenberg met 3,2% niet veel af van die in de vergelijkingsgemeenten (3,3%).

### Uitstroom naar werk

Onderstaande figuur geeft weer wat de uitstroomredenen zijn van mensen die in Geertruidenberg uit de uitkering stromen.

Figuur 6: uitstroom naar uitstroomredenen



Bijna de helft (40-50%) van de werkzoekenden die uit de uitkering stromen, stroomt uit naar een baan in loondienst. De rest stroomt om andere redenen uit de uitkering. Dit is een goed resultaat, zeker in vergelijking met de andere onderzochte gemeenten. (bron: rapportage Geertruidenberg)

### Ontheffing van de arbeidsverplichting

Op grond van de Participatiewet zijn alle bijstandsontvangers verplicht naar vermogen algemeen geaccepteerde arbeid te verkrijgen, te aanvaarden en te behouden of voor de uitkering een tegenprestatie te leveren. De wet maakt een uitzondering voor alleenstaande ouders die moeten zorgen voor één of meer kinderen tot vijf jaar. Daarnaast stelt de wet gemeenten in staat in individuele gevallen een ontheffing te verlenen van deze verplichtingen als daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Uit de Divosa-monitor blijkt dat van die mogelijkheid door gemeenten veel gebruik wordt gemaakt.

Uit de cockpit sociaal domein van Geertruidenberg blijkt dat van de bijstandsgerechtigden in 2018 ongeveer 9% een volledige ontheffing had van de arbeidsverplichting. Ca 40% had een gedeeltelijke ontheffing van de arbeidsverplichting. Gemiddeld geven gemeenten 15% van de bijstandsgerechtigden een

volledige ontheffing. Geertruidenberg blijft dus meer mensen stimuleren werk te vinden dan andere gemeenten. Daar kunnen ook mensen bij horen die geen reële kans meer hebben op betaald werk. Uit de gesprekken blijkt dat participatiecoaches soms (te) lang doorgaan met de begeleiding van mensen richting werk.

## 5.2. Tussenconclusie resultaten Geertruidenberg

### **Constant onder de norm**

De resultaten van Geertruidenberg in vergelijking met het landelijk gemiddeld en met vergelijkbare gemeenten zijn goed. Het aantal bijstandsontvangers ligt onder de norm die hiervoor in het BUIG-budget is gesteld en is de afgelopen jaren ook constant gebleven. Dit in tegenstelling tot veel andere gemeenten die een stijging kende in het aantal bijstandsontvangers.

### **Hoge uitstroom, relatief hoge instroom**

De uitstroom uit de uitkering is in Geertruidenberg relatief hoog. Dat deze positieve uitstroomresultaten zich niet vertaalt in een verdere daling van het bestand komt door een relatief hoge instroom in de bijstand. Deze wordt grotendeels verklaard door verhuizing vanuit omliggende gemeenten.

### **Uitvoering effectief in toeleiding naar werk**

De gemeente Geertruidenberg kent een relatief hoge uitstroom naar werk. Ca 40-50% van de mensen die uitstromen uit de uitkering doen dit omdat ze werk gevonden hebben. In vergelijking met andere gemeenten is Geertruidenberg effectief in de uitvoering van haar Participatiebeleid.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk brengen we de conclusies uit onze analyse samen en formuleren we een aantal adviezen voor een verbetering van de doeltreffendheid van de uitvoering van bijstand en re-integratie door Geertruidenberg. We volgen daarbij de vier aspecten die de Rekenkamers in hun onderzoeksopdracht hebben benoemd, te weten:

- het beleid van de gemeente op het terrein van bijstand en re-integratie en de doelen die daaruit voortvloeien voor de uitvoering door Werkplein;
- de wijze waarop de uitvoering van bijstand en re-integratie door de gemeente wordt aangestuurd en gemonitord;
- de wijze waarop de gemeenten de uitvoering van bijstand en re-integratie, inclusief preventie van fraude en handhaving; hebben georganiseerd;
- de resultaten die de gemeenten met de uitvoering van de Participatiewet bereiken.

Daarnaast beantwoorden we in dit hoofdstuk ook de specifieke vragen van de gemeenteraad.

### **Beperkte beleidsruimte, groter financieel belang en bezuiniging nopen tot scherpe keuzes**

Met de invoering van de Participatiewet heeft het Rijk de gemeenten de verantwoordelijkheid gegeven voor de reïntegratie van een brede groep mensen die niet zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien. Tegelijkertijd heeft het Rijk flink bezuinigd op de uitvoeringsbudgetten van de gemeenten en is het financieel belang dat de gemeente heeft bij een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet toegenomen. Dit vergroot de noodzaak voor de gemeente Geertruidenberg en andere gemeenten om scherpe keuzes te maken in de uitvoering van de Participatiewet en samenhang te zoeken met de uitvoering van Wmo en Jeugdzorg. Alhoewel er in de uitvoering van Geertruidenberg wel verbinding gelegd wordt in het sociaal domein staat de beleidsontwikkeling en inrichting van de uitvoering op dit gebied nog in de kinderschoenen. Voor een doelmatig Participatiebeleid is niet alleen inzicht nodig in de effectiviteit van de reïntegratie-inspanningen maar ook in de effecten die werk heeft op het beroep op de jeugdzorg en de Wmo. Meer inzicht in de bredere maatschappelijke effecten kan de gemeenteraad helpen om scherpere keuzes te maken in de inrichting van het Participatiebeleid, de uitvoeringsorganisatie en de inzet van haar schaarse middelen.

### **Geertruidenberg presteert goed in relatie tot de andere gemeenten**

De resultaten van de uitvoering van de Participatiewet in Geertruidenberg zijn goed. Ook in vergelijking met de regiogemeenten en vergelijkbare gemeenten in het land. Het beroep op de bijstand ligt onder het gemiddelde. De uitstroom uit de uitkering is relatief gezien hoog evenals het aandeel mensen daarbinnen dat uitstroomt naar werk. Dat het bijstandsbestand in Geertruidenberg absoluut gezien niet daalt komt door de relatief hoge instroom in de bijstand. Deze is voornamelijk te verklaren door verhuizing uit omliggende gemeenten, voornamelijk Breda.

### **Gemeente moet naar verwachting geld toelagen op de uitvoering van de Participatiewet**

De gemeente Geertruidenberg wil dat iedereen die een beroep doet op de Participatiewet een aanbod krijgt dat bij hem of haar past. Bij ongewijzigd beleid moet de gemeente naar verwachting de komende jaren geld toelagen op de uitvoering van de Participatiewet. Dit blijkt uit de toenemende bijdrage aan MidZuid. Deze is directe gevolg van de invoering van de Participatiewet. Door de afnemende aantallen sw'ers en de dalende rijkssubsidie nemen de uitvoeringskosten voor MidZuid naar verwachting toe. Dit is een landelijke trend. Naar verwachting zullen onder invloed van de negatieve evaluaties van de Participatiewet in de nieuwe kabinetsperiode aanpassingen gedaan worden in de wet.

### **Actueel Participatiebeleid om kaderstellende en controlerende taak goed uit te voeren**

Zoals aangegeven is de gemeente Geertruidenberg voornemens een nieuwe beleidsnota op te stellen. Ten tijde van ons onderzoek was er geen beleidsnota waarin de doelen van de Participatiewet waren vastgelegd

en expliciete keuzes waren gemaakt ten aanzien van de inzet van middelen. Het was ook een bewuste keuze van de raad om de verantwoordelijkheid hiervoor vanuit het perspectief van maatwerk bij de uitvoering te beleggen. Deze keuze van de raad wordt positief bevestigd door de resultaten. Geertruidenberg heeft een relatief hoge uitstroom uit de bijstand naar werk en gesprekspartners zijn tevreden over de uitvoering door de Participatiecoaches en de onderlinge samenwerking. Vanuit effectiviteitsoogpunt is er daarom geen directe aanleiding het beleid te wijzigen. Die aanleiding is er wel vanuit het oogpunt van 'good governance'. De raad kan door het ontbreken van helder beleid haar kaderstellende en controlerende rol niet goed invullen. Dit maakt de organisatie kwetsbaar, zeker in een periode van veranderende (financiële) omstandigheden. Ook voor de verdere ontwikkeling van de innovatie in het sociaal domein en de professionaliteit van de uitvoeringsafdeling van de gemeente is het van belang het gevoerde beleid te expliciteren en hierop te monitoren en te verantwoorden. Dit helpt om nog beter inzicht te krijgen in de effecten van de eigen keuzes en daar waar nodig bij te sturen.

### **Geen zicht op uitvoering tegenprestatie**

Geertruidenberg heeft een aparte verordening voor de tegenprestatie vastgelegd. Niet alle gemeenten in de regio hebben de tegenprestatie op deze wijze uitgewerkt. We hebben in dit onderzoek geen goed zicht gekregen op de uitvoering van de tegenprestatie door Geertruidenberg. Daarvoor is aanvullend onderzoek nodig waarbij vooral ook de beleving van deze tegenprestatie door de cliënten zelf in kaart gebracht wordt. Als de gemeenteraad hier meer informatie over wil verdienen het aanbeveling een klanttevredenheidsonderzoek te laten uitvoeren. Een periodiek klanttevredenheidsonderzoek kan ook in brede zin behulpzaam zijn om de kwaliteit van de uitvoering te monitoren.

### **Versterking samenwerking en uitvoering regionaal WSP**

De uitvoering van de Participatiewet in de regio West Brabant is complex georganiseerd. Drie subregio's en de centrumgemeente Breda hebben elk hun eigen uitvoeringsorganisatie en hun eigen subregionale WSP. De uitvoering van de Participatiewet in Geertruidenberg lijkt hier qua effectiviteit niet onder te lijden. De gesprekspartners zijn tevreden over de samenwerking in het WSP MidZuid dat namens de Dongemond gemeenten de werkgeversbenadering uitvoert.

### **Samenvatting aanbevelingen**

Op basis van ons onderzoek naar de uitvoering van de Participatiewet in Geertruidenberg komen we tot de volgende aanbevelingen voor de gemeente:

1. Scherp als gemeenteraad de beleidskeuzes bij de uitvoering van de Participatiewet verder aan. Betrek daarin onderzoek over de effectiviteit van re-integratie voor verschillende doelgroepen en onderzoek naar de bredere maatschappelijke effecten van re-integratie.
2. Bewaak als gemeenteraad je kaderstellende en controlerende rol. Formuleer zelf de beleidsdoelen en zorg voor een gerichte en adequate verantwoording van de uitvoering over deze doelen.
3. Borg kennis over de effectiviteit van instrumenten door gericht te investeren in kennisontwikkeling van de Participatiecoaches over effecten van re-integratie op het brede sociaal domein
4. Geef de uitvoeringsorganisatie de opdracht de samenwerking met de overige uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein verder uit te werken. Geef MidZuid ook de opdracht de samenwerking in het WSP op arbeidsmarktregio verder te verbeteren.

## 7. Reactie college op conceptrapportage

Op 22 oktober 2020 heeft de Rekenkamer het conceptraapport aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Het college heeft hierop gereageerd bij brief van 7 december 2020. De inhoud van deze brief is onderstaand integraal verwoord.

Geachte heer, mevrouw,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van de bevindingen van uw onderzoek en de aanbevelingen die u ons geeft voor verdere verbetering van de uitvoering. Uw onderzoek komt op een gunstig moment, namelijk op een moment waarop wij een integrale visie domein, inclusief Participatiewet, voorbereiden. Wij zullen uw aanbevelingen meewegen in de totstandkoming van dat beleid. Via deze brief reageren wij graag op een aantal voor ons in het oog springende punten uit uw conceptraapport.

### *Geertruidenberg presteert goed in relatie tot de andere gemeenten*

U constateert dat de resultaten van de uitvoering van de Participatiewet in Geertruidenberg goed zijn. Ook in vergelijking met regiogemeenten en vergelijkbare gemeenten in Nederland. Zo is het beroep op de bijstand onder de norm en de uitstroom uit de uitkering relatief hoog, net als het aandeel mensen dat daarbinnen naar werk uitstroomt. Uw onderzoek bevestigt hiermee de bevindingen van eerder onderzoek naar de uitvoering van Geertruidenberg. U begrijpt dat wij zeer verheugd zijn met deze hernieuwde bevestiging.

### *Geen actuele beleidsnota Participatie*

U concludeert dat de bewuste keuze van raad en college om de verantwoordelijkheid bij de uitvoering te beleggen, positief wordt bevestigd door de resultaten. Door deze keuze wordt optimaal maatwerk gerealiseerd. Tegelijkertijd constateert u dat hierdoor geen beleidskeuzes worden gemaakt ten aanzien van de te realiseren beleidsdoelen of de inzet van instrumenten en middelen voor specifieke groepen. Hierdoor formuleert de gemeenteraad geen beleidsdoelen, waarover verantwoording kan worden afgelegd. Ondanks dat er vanuit effectiviteitsoogpunt geen aanleiding is om de beleidskeuze te wijzigen, beveelt u aan om op korte termijn een helder beleidskader voor de uitvoering van de Participatiewet vast te stellen. Zodat de gemeenteraad haar kaderstellende en controlerende rol beter kan invullen en de uitvoering beter kan inspelen op de potentiële vernieuwing in het sociaal domein.

Zoals u in uw rapport al constateert, onderkent het college de wenselijkheid van een integrale beleidsnota. Op dit moment wordt er een beleidskader Sociaal domein uitgewerkt, dat dit hiaat moet invullen. Tegelijkertijd maakt uw rapport voor ons helder de professionaliteit van onze medewerkers de kracht van onze uitvoering vormt. Voor die professionaliteit moet in het nieuwe beleidskader voldoende ruimte blijven. Wij zullen in ons nieuwe integrale beleidskader bewust op zoek gaan naar de optimale balans tussen de te stellen kaders en de verantwoordelijkheid van medewerkers.

### *Borg kennis over effectiviteit en effecten van re-integratie op het brede sociaal domein*

In uw rapport plaatst u de kritische kanttekening dat participatiecoaches soms te lang doorgaan met cliënten waarvoor werk wellicht geen reële optie meer is. Naar onze mening kunnen wij niet gemakkelijk te lang bij een cliënt betrokken zijn om hem/haar te laten participeren in onze samenleving. Wij zien dit dan ook als een compliment aan onze medewerkers, die inwoners niet aan de kant willen laten staan en alles doen om hen een stap(je) op de participatieladder te laten maken. Uw aanbeveling ten aanzien van de kennisontwikkeling nemen wij graag ter harte. Gemeente Geertruidenberg investeert continu in kennisontwikkeling van haar medewerkers. Ook bij participatiecoaches. Uw aanbeveling nemen wij mee in het bijscholingsprogramma/de actualiteitendagen voor 2021.



*Versterking samenwerking en uitvoering regionaal WSP*

U constateert dat de uitvoering van de Participatiewet in regio West-Brabant complex is georganiseerd. Tegelijkertijd constateert u dat de effectiviteit in Geertruidenberg hier niet onder lijdt. Wij delen uw mening dat de regio West-Brabant complex is georganiseerd. U beveelt aan om MidZuid de opdracht te geven om de samenwerking met de overige uitvoeringsorganisaties in het sociaal domein verder uit te werken en de samenwerking in het WSP om de arbeidsmarktregio verder te verbeteren. Met dit laatste aandachtspunt zijn wij het eens. Tegelijkertijd constateren wij dat dit al de volle aandacht van MidZuid heeft. MidZuid is op dit moment samen met gemeenten bezig met een transformatieproces, waarmee een organisatieontwikkelingstraject wordt ingezet. MidZuid heeft deelgenomen aan uw onderzoek. Uw rapport wordt met hen gedeeld en wij zullen uw aanbevelingen bij hen onder de aandacht brengen. Via het transformatieproces zullen wij de voortgang op deze aanbevelingen monitoren.

Wij danken u voor uw grondige onderzoek en heldere rapportage.

Hoogachtend,  
burgemeester en wethouders van Geertruidenberg,

de secretaris,                                  de burgemeester,

R.C.J. Nagtzaam                                  M. Witte

## 8. Nawoord

De Rekenkamer dankt het college van B&W van Geertruidenberg voor haar reactie. Het college herkent zich in de bevindingen van de Rekenkamer. Ook geeft het college aan de aanbevelingen mee te wegen bij de totstandkoming van een integrale visie op het Sociaal domein, inclusief Participatiewet, die zij op dit moment voorbereidt. Dit doet ons genoegen.

## Bijlage 1. Aandachtspunten gemeenteraad Geertruidenberg

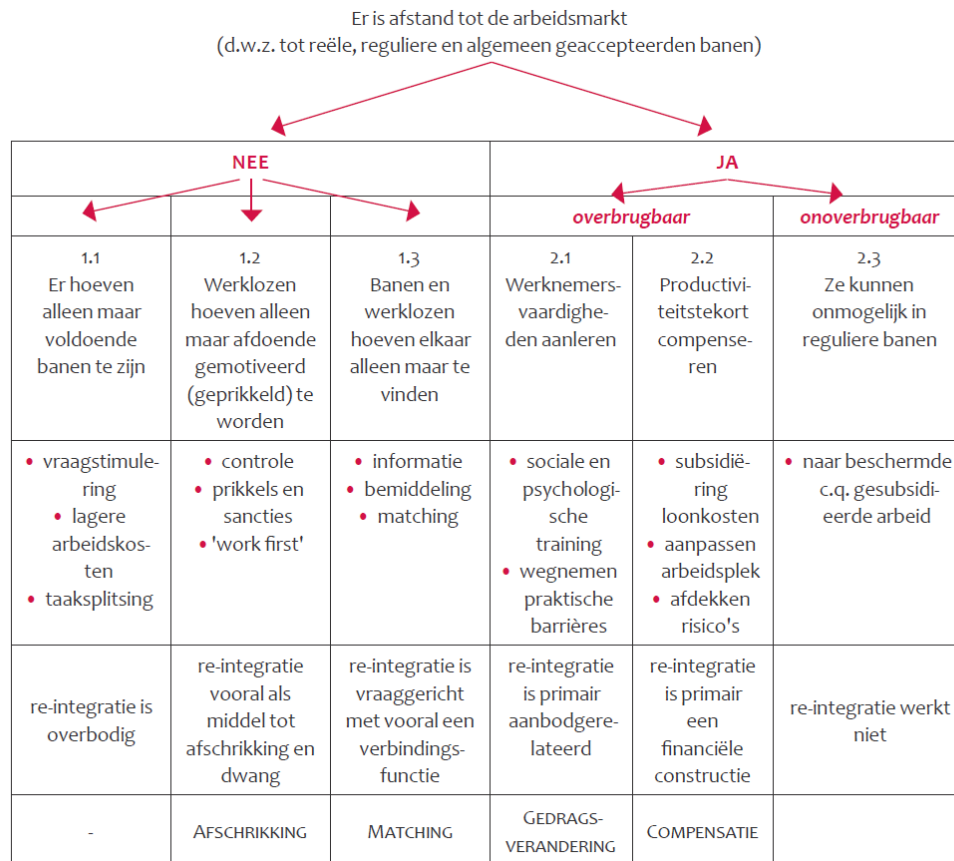
Verspreid in de tekst hebben we aandacht besteed aan de aandachtspunten die ons door de gemeenteraad van Geertruidenberg zijn meegegeven. Hieronder geven wij in tabelvorm zeer beknopt de antwoorden weer op deze vragen, voor zover die vragen in het kader van ons onderzoek beantwoord konden worden.

1. Is er zicht op de in- en uitstroom vanuit andere gemeenten?	Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5. Er is incidenteel onderzoek naar gedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat er een verhoogde instroom is vanuit andere gemeenten
2. wat zijn de rollen van de verschillende partijen in de uitvoering van de Participatiewet en in het bijzonder de raad	De rollen van de verschillende partijen worden uitgewerkt in hoofdstuk 3 en 4
3. Moeten de gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet zelf meer geld bijleggen in de uitvoering van de Participatiewet?	Naar verwachting moeten gemeenten steeds meer geld zelf gaan bijleggen. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 2.
4. Hoe voert de gemeente de tegenprestatie uit?	Deze vraag vraagt aanvullend onderzoek en wordt in dit onderzoek niet beantwoord. We beantwoorden hem kort in hoofdstuk 4.
5. Hoe effectief is Geertruidenberg in vergelijking met andere gemeenten?	Geertruidenberg is in vergelijking met andere gemeenten effectief in het bevorderen van uitstroom. Deze vraag wordt beantwoord in hoofdstuk 5

## Bijlage 2: Literatuurlijst

- Afstemmingsverordening.
- Beeld van de uitvoering 2015-2018.
- Beleidsnota Participatiewet 2015.
- Bedrijfsplan WAVA/MidZuid 2015-2018.
- Begroting WAVA/MidZuid 2015-2018.
- In-en uitstroom 2015-2019.
- Jaarrekening WAVA/MidZuid 2015-2018.
- Raadsbesluit verordeningen Participatiewet 2014.
- Raadsbesluit wijzigingsverordening 2015.
- Raadsinformatiebrief Participatiebeleid en tegenprestatie 2015.
- Raadsinformatiebrief Stimulansz.
- Sociale Zaken Cockpit 2016-2018.
- Uitvoeringsbesluit re-integratie.
- Uitvoeringsbesluit tegenprestatie.

## Bijlage 3: Arbeidsmarktstrategieën



Bron; *Fit or unfit: theorie en praktijk van re-integratie*, C.C.A.M. Sol e.a, 2014.