

REKENKAMERBRIEF RE-INTEGRATIE

Inleiding

De rekenkamercommissie (hierna de rekenkamer) heeft een kort onderzoek gedaan naar de aanpak van de nieuwe Participatiewet, resulterend in een rekenkamerbrief aan de raad. Daartoe heeft de rekenkamer enerzijds gekeken naar de ervaringen die Doetinchem de afgelopen jaren heeft opgedaan met het re-integreren van inwoners die een beroep hebben gedaan op een uitkering op grond van de Wwb (Wet werk en bijstand). Anderzijds heeft ze gekeken naar de voorbereidingen op de Participatiewet en de verwachtingen die de gemeente daarvan heeft.

Bij dit laatste heeft de rekenkamer ook het door het college van burgemeester en wethouders (b&w) vastgestelde uitvoeringsplan Participatiewet betrokken. De raad heeft op 17 juli 2014 zijn zienswijze gegeven op dit plan. Bij de raadsbehandeling is opgevallen dat de raad en het college moeite hebben om het onderscheid tussen beleid en uitvoering te maken. In dezelfde raadsvergadering is ook het beleidsplan *Met Elkaar, Voor Elkaar* vastgesteld. Met dit beleidsplan heeft de raad de doelstellingen, kaders, uitgangspunten en randvoorwaarden vastgesteld van de drie decentralisaties (Jeugdzorg, Wmo/Awbz en Participatiewet). Het uitvoeringsplan is een verantwoordelijkheid van het college en kan gebruikt worden als toetsing van het beleid.

Gebleken is dat het uitvoeringsplan echter veel elementen bevat die kunnen worden aangemerkt als kaders en dus eigenlijk in het beleidsplan hadden moeten worden opgenomen. Deze problematiek is ook aan de orde geweest in het recent door de rekenkamer opgestelde rapport¹ over de kaderstellende rol van de raad en de rolverdeling tussen raad en college. Dit rapport is behandeld in de raadsvergadering van 25 maart 2014. Naar aanleiding hiervan is besloten aan de hand van de geformuleerde aanbevelingen een aparte bijeenkomst te organiseren.

Leeswijzer

Deze rekenkamerbrief spitst zich toe op de volgende aspecten:

1. De resultaten van het beleidsplan re-integratie 2009-2011 *Werken werkt*.
2. De huidige situatie.
3. Het organiseren dat inwoners met een achterstand op de arbeidsmarkt of die vanwege een fysieke of geestelijke beperking, geen volwaardige arbeid kunnen verrichten, kunnen participeren in het arbeidsproces.
4. De wijze waarop de bestuurlijke en operationele organisatie wordt vormgegeven.
5. De financiële gevolgen van de Participatiewet voor de gemeente.
6. De rol van de werkgevers om een bijdrage te leveren om de verschillende doelgroepen te laten participeren in het arbeidsproces.

1. Resultaten beleidsplan 2009-2011 *Werken Werkt*²

Eind december 2011 heeft de toenmalige rekenkamer een quick scan uitgevoerd naar het re-integratiebeleid zoals dat in de gemeente Doetinchem is vormgegeven. Hierbij is in kwalitatieve zin beschreven hoe de gemeente de dienstverlening aan werkzoekenden, met inzet van de verschillende instrumenten, vormgeeft. De kwantitatieve doelstelling was dat het aantal bijstandsgerechtigden eind 2011 moet zijn gedaald van 690 (stand per 1 januari 2008) naar 525. Ook zouden 50 Nuggers (niet-uitkeringsgerechtigden) aan werk zijn geholpen.

De rekenkamer kwam tot de conclusie dat de gemeente voldoende aandacht en energie besteedt aan de dienstverlening aan werkzoekenden. De doelstelling zoals vastgesteld in het beleidsplan *Werken Werkt* om het aantal bijstandsgerechtigden te laten dalen naar 525 is echter niet gehaald.

¹ Rapport onder de titel "Van volgend naar kaderstellend".

² Vastgesteld door de raad van Doetinchem op 18 december 2008

Per 31 december 2010 telde de gemeente Doetinchem 933 bijstandsgerechtigden. De belangrijkste reden dat de doelstelling zoals opgenomen in het beleidsplan niet is gehaald, was volgens de rekenkamer vooral een gevolg van de economische recessie die in 2008 is begonnen.

2. Huidige situatie

De ervaringen vanuit het verleden met re-integratie trajecten en de daarbij behaalde resultaten zijn van belang voor de toekomst. Met de Participatiewet wordt de gemeente namelijk verantwoordelijk voor een nog grotere groep uitkeringsgerechtigden. Ook zal de dienstverlening meer verschuiven van het verstrekken van een uitkering naar het participeren van de inwoners waarbij het verstrekken van een uitkering als laatste vangnet wordt gezien.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat 1.100 inwoners (peildatum 1 januari 2014) van de gemeente Doetinchem aanspraak maken op een uitkering. Hiervan is 40 %³ al meer dan drie jaar aangewezen op een uitkering. Deze groep heeft dus een aanzienlijke achterstand opgelopen tot de reguliere arbeidsmarkt.

Veel van de gemeentelijke inspanningen richtte zich tot nu toe op de groep die nieuw instroomt en een beperkte achterstand heeft op de arbeidsmarkt. Zo stroomden in 2013 514 inwoners 'in' en stroomden er 414 'uit'⁴. Per saldo een stijging van het aantal bijstandsgerechtigden van 100. Een deel hiervan vindt op eigen kracht binnen redelijke termijn werk. Een ander deel wordt via verschillende re-integratie trajecten in de gelegenheid gesteld met behulp van ondersteuning weer aan het werk te komen.

Op het eerste oog lijkt een uitstroom van 414 een mooi resultaat ten opzichte van de 1.100 uitkeringsgerechtigden. Gebleken is echter dat de dienstverlening zich vooral richt op de groep die een beperkte achterstand heeft tot de arbeidsmarkt en dus gemakkelijker te bemiddelen is dan iemand die al drie jaar of langer op een uitkering is aangewezen. Daar komt bij dat per saldo het aantal uitkeringsgerechtigden in 2013 met 100 is gestegen.

De rekenkamer concludeert dat in het uitvoeringsplan Participatiewet geen tot onvoldoende aandacht wordt besteed aan de huidige situatie waarbij 40 % van de uitkeringsgerechtigden al langdurig afhankelijk is van een uitkering. Als het de afgelopen jaren niet is gelukt deze groep een plek op de arbeidsmarkt te geven, welke mogelijkheden biedt de Participatiewet dat dit nu wel zal lukken.

Mocht de conclusie zijn dat deze groep langdurig zal zijn aangewezen op een uitkering, welke concrete activiteiten onderneemt de gemeente om hen een volwaardige plaats te geven in de samenleving op grond van het uitgangspunt dat iedereen moet participeren?

3. Doelstellingen Participatiewet

Het organiseren dat inwoners met een achterstand op de arbeidsmarkt of die vanwege een fysieke of geestelijke beperking geen volwaardige arbeid kunnen verrichten kunnen participeren, is de belangrijkste doelstelling van de Participatiewet. De gemeente wordt hiervoor integraal verantwoordelijk.

³ Zie bladz. 10 van het uitvoeringsplan

⁴ Deze aantallen wijken af van die zijn genoemd in de jaarrekening 2013 (bladz. 31) n.l. een instroom van 424 en een uitstroom van 364.

Door de doelgroep met arbeidsbeperkingen die nu nog onder de Wajong (Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten) of Wsw (Wet sociale werkvoorziening) vallen, zal het aantal uitkeringsgerechtigden in Doetinchem die onder de Participatiewet gaat vallen nog extra toenemen tot naar schatting 1.600 eind 2018.

De gemeente heeft zich de afgelopen twee jaar vooral gericht op de vraag wat hiervoor nodig is en hoe zij dit moet organiseren. Daarbij heeft zij gekozen voor een samenwerking met andere gemeenten in de Achterhoek onder de titel *De Doetinchemse Keuze*.

In het beleidsplan *Met Elkaar, Voor Elkaar*⁵ is maar in beperkte zin aandacht besteed aan de Participatiewet. Het zwaartepunt ligt vooral op de decentralisatie van de Jeugdzorg en de Wmo/AWBZ (Wet maatschappelijke ondersteuning/Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten). Volgens het raadsvoorstel staan in deel I de kaders, ambities en meetbare doelstellingen die bereikt moeten worden. Zo wordt voor de Participatiewet gesteld dat “Meer inwoners zelfstandig in hun inkomen kunnen voorzien” en “Meer mensen aan het werk bij reguliere werkgevers”. Van deze abstracte doelstellingen gaat weinig tot geen kaderstellende werking uit.

Het uitvoeringsplan Participatiewet zoals dat is vastgesteld op 17 juli 2014 daarentegen bevat een visie en uitgangspunten waarmee de Achterhoekse gemeenten invulling willen geven aan de Participatiewet waarbij opnieuw een aantal abstracte doelstellingen en uitgangspunten zijn geformuleerd zoals “het bevorderen van mogelijkheden op regulier werk, het benutten van verdienvermogen en actieve deelname aan de maatschappij”. De gemeente is ook voornemens zelf inwoners in dienst te nemen met een achterstand tot de arbeidsmarkt of een beperkt arbeidsvermogen. Niet wordt aangegeven welke werkzaamheden de gemeente deze inwoners wil laten doen.

In het uitvoeringsplan Participatiewet wordt aangegeven dat langdurige werkervaringsbanen of participatiebanen niet effectief worden geacht. Opvallend omdat juist deze instrumenten onderdeel uitmaakten van het beleid tot nu toe. Hoe, wanneer en welke meetbare prestaties worden verricht ontbreekt in dit plan. Dit zorgt voor verwarring over de kaderstellende rol van de raad en de rolverdeling tussen raad en college. Ook bemoeilijkt dit de controlerende rol van de raad. Zo wordt bijvoorbeeld niet aangegeven hoe het aantal uitkeringsgerechtigden kan worden verminderd en hoe meer mensen aan het werk kunnen komen bij reguliere werkgevers.

Tot nu toe heeft de gemeente zich vooral beziggehouden met de in- en uitstroom van inwoners die aanspraak konden maken op een uitkering of ondersteuning bij het vinden van werk. De gemeente is in belangrijke mate afhankelijk van de ontwikkelingen op de (regionale) arbeidsmarkt. Het economische tij is voor de gemeente een gegeven, waar ze relatief weinig invloed op heeft. Via een gericht en actief beleid om werkgelegenheid te creëren, kan het aantal arbeidsplaatsen toenemen. Met de aanleg van het bedrijvenpark A18 probeert de gemeente nieuwe bedrijven naar de regio te trekken en anderzijds bestaande bedrijven in de gelegenheid te stellen uit te breiden. De resultaten zijn tot nu toe beperkt gebleven. Wel heeft de raad op 28 november 2013 het *Aanvalsplan werk en economie* vastgesteld maar in het uitvoeringsplan danwel in eerder verschenen nota's wordt geen relatie gelegd met het voorgestane beleid m.b.t. de economische ontwikkeling en de arbeidsmarkt in relatie tot de nieuwe Participatiewet.

Veel werkzoekenden (vooral zij die langer dan drie jaar op een uitkering zijn aangewezen) zijn niet alleen buiten het arbeidsproces terechtgekomen maar hebben veelal ook andere belemmeringen (schulden, zorgmijders, gezinsproblemen e.d.) om maatschappelijk voldoende te kunnen participeren. Deze multi-probleemgevallen behoren ook na 2015 tot de verantwoordelijkheid van de gemeente.

⁵ Vastgesteld door de raad op 17 juli 2014.

De nieuwe Participatiewet maakt onderdeel uit van de twee andere decentralisatietrajecten: de Jeugdzorg en de overheveling van een deel van de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) naar de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning). De gemeente wordt m.i.v. 1 januari 2015 in de gelegenheid gesteld deze multi-problematiek integraal te benaderen. Dat biedt kansen maar ook risico's.

Van het besluit over de Doetinchemse Keuze als het raadsvoorstel *Met Elkaar, Voor Elkaar* gaat naar de mening van de rekenkamer weinig tot geen kaderstellende werking uit. Ook het uitvoeringsplan draagt een ambivalent karakter omdat hierin enerzijds kaderstellende beleidsuitspraken worden gedaan maar anderzijds niet concreet gemaakt wordt hoe deze te realiseren. Bovendien heeft de raad het uitvoeringsplan slechts voor kennisgeving aangenomen.

4. Organisatie uitvoering Participatiewet

Het organiseren dat inwoners met een achterstand tot de arbeidsmarkt of die vanwege een fysieke of geestelijke beperking geen volwaardige arbeid kunnen verrichten, bestaat uit twee delen namelijk de bestuurlijke en de operationele.

Het afgelopen jaar is veel aandacht besteed aan de operationele aspecten. De bestuurlijke aspecten zijn tot nu toe beperkt gebleven tot het informeren van de raad en het opstellen van nota's waarin veel aandacht besteed wordt aan de doelstellingen van de Participatiewet. In de mededeling van het college aan de raad dd. 20 maart 2014 (nr. 2014-32) wordt aangegeven dat het college in de maanden maart tot en met juni 2014 verder onderzoek zal doen naar de juridische structuur waarin de uitvoering van de Participatiewet wordt vormgegeven. De verwachting was dat dit gelijktijdig met het uitvoeringsplan aan de raad ter besluitvorming zou worden voorgelegd. Geconstateerd is dat hier tot op heden geen uitvoering aan is gegeven. Dit terwijl de tijd dringt en hier een belangrijke rol ligt voor de gemeenteraad om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

De bestuurlijke samenwerking in de Achterhoek tussen de acht gemeenten (260.000 inwoners) heeft de afgelopen jaren veel aandacht gekregen. Op het terrein van de arbeidsregio is sprake van een lappendeken. Op dit moment voeren de gemeenten Doetinchem, Bronckhorst en Montferland de Wet werk en bijstand (Wwb) geheel zelfstandig uit. Het gaat daarbij zowel om het verstrekken van uitkeringen als het begeleiden naar werk via re-integratie en andere vormen van ondersteuning. De gemeenten Oude IJsselstreek en Aalten hebben deze taak ondergebracht in het Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Werk en Inkomen (ISWI). Dit is ook het geval voor de gemeenten Berkelland, Oost-Gelre en Winterswijk (SDOA).

Voor de uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) zijn de 8 gemeenten verdeeld over 3 SW-bedrijven. Voor Doetinchem is deze taak ondergebracht bij Wedeo. Dit is een samenwerkingsverband op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) waarin naast de gemeente Doetinchem ook de gemeenten Montferland en Oude IJsselstreek deelnemen. De gemeenten Aalten, Berkelland, Oost-Gelre, Haaksbergen en Winterswijk werken samen in de Wgr Hameland. De gemeente Bronckhorst werkt samen met de gemeenten Brummen, Lochem, Voorst en Zutphen in de Wgr Delta.

Reeds in 2011, bij het verschijnen van de contouren van de (toen nog) Wet werken naar vermogen, hebben de gemeenten Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland het initiatief genomen om gezamenlijk na te gaan hoe de nieuwe wetgeving kan worden uitgevoerd. In 2012 heeft dit geresulteerd in een gezamenlijk besluit van deze gemeenten en de gemeente Aalten om na te gaan of samenvoeging van Wedeo met de afdeling werk & inkomen Doetinchem en werk & inkomen Oude IJsselstreek (deel van het ISWI) de meest aantrekkelijke organisatievorm is voor de uitvoering van de Participatiewet.

Hierin is de positie van Montferland van een wat andere orde: Montferland wil deelnemen in het Wsw-gedeelte, maar kiest ervoor ten aanzien van het werk en inkomen-gedeelte (nog) niet deel te nemen. Aalten heeft eind 2012 aangegeven geen deelnemer meer te zijn in de uitwerking van de opdracht.

Als zou worden gekozen voor een integratie van de taken van de afdeling werk & inkomen van de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek in combinatie met Wedde, kan de vraag gesteld worden of nog wel sprake is van een integrale samenwerking met de acht Achterhoekse gemeenten waarop aanvankelijk werd ingezet.

Hoe dan ook zal de bestuurlijke aansturing in een samenwerkingsverband moeten gaan plaatsvinden. Hiervoor zijn verschillende mogelijkheden waarbij de mogelijkheden die de Wet gemeenschappelijke regelingen biedt het meest voor de hand liggende is. Tot op heden zijn hierover nog geen bestuurlijke uitspraken gedaan hoewel de tijd dringt. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn of alleen de uitvoering van de Participatiewet wordt overgedragen of dat ook het beleid of een deel daarvan wordt overgedragen.

De rekenkamer komt tot de conclusie dat de bestuurlijke aansturing van de uitvoering van de Participatiewet uitdrukkelijk aandacht behoeft van de gemeenteraad. Met de overgang van de verantwoordelijkheid van het rijk naar de gemeenten m.i.v. 1 januari 2015 krijgt de gemeenteraad een belangrijke rol. In het uitvoeringsplan Participatiewet wordt hieraan vrijwel geen aandacht besteed. De indruk bestaat dat alle aandacht uitgaat naar de operationele aansturing waarbij het risico bestaat dat op dat niveau onomkeerbare besluiten worden genomen waardoor de gemeenteraad niet meer de mogelijkheid heeft zijn kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen.

Als zou worden gekozen voor een integratie van de taken van de afdeling werk & inkomen van de gemeenten Doetinchem en Oude IJsselstreek in combinatie met Wedde, kan de vraag gesteld worden of nog wel sprake is van een integrale samenwerking met de acht Achterhoekse gemeenten waarop aanvankelijk werd ingezet.

5. Financiën

De raad heeft in zijn vergadering van 28 november 2013 uitgesproken dat met de invoering van de Participatiewet jaarlijks € 1 miljoen op de uitvoeringskosten kan worden bespaard. Hierbij zijn een groot aantal aannames gedaan en verwachtingen uitgesproken. Inmiddels zijn de eerste berekeningen van het Participatiebudget bekend waaruit blijkt dat de verwachtingen in negatieve zin zullen moeten worden bijgesteld.

De winst die met de Participatiewet kan worden behaald, is te vergroten door het aantal inwoners dat is aangewezen op een uitkering te verminderen. Uitgangspunt van het rijk is dat als gemeenten voordeel weten te behalen door het aantal uitkeringsgerechtigden terug te brengen, zij dit voordeel mogen behouden bijv. om de inspanningen op het terrein van re-integratie te bekostigen.

De rekenkamer stelt vast dat uit de stukken blijkt dat het aantal inwoners van Doetinchem dat een beroep moet doen op een uitkering eerder toe dan af zal nemen. De financiële gevolgen hiervan komen onvoldoende tot uitdrukking in het uitvoeringsplan Participatiewet.

Als het gaat om de beschikbare budgetten voor re-integratie zijn de budgetten als gevolg van rijksbeleid de afgelopen twee jaar al gehalveerd. Deze middelen zijn ingezet om alleen inwoners die aangewezen waren op een uitkering op grond van de Wwb te ondersteunen.

Gemiddeld was hiervoor in 2013 nog € 2.200 per uitkeringsgerechtigde beschikbaar. Na 2015 zal sprake zijn van een gebundelde uitkering waarbij het totale budget circa € 11 miljoen zal bedragen maar waarvan het grootste deel benodigd zal zijn voor de financiering van de bestaande Wsw. Uit de stukken blijkt dat het vrij besteedbare bedrag per uitkeringsgerechtigde met ingang van 2015 zal dalen beneden de € 1.000 per uitkeringsgerechtigde.

De rekenkamer constateert dat de ambities in het kader van de uitvoering van de Participatiewet hoog zijn maar dat de beschikbare middelen minimaal zijn. Dit leidt tot de conclusie dat uit de algemene middelen een substantieel bedrag “vrij” gemaakt zal moeten worden om deze ambities te realiseren.

Ook is niet duidelijk geworden of de € 1 miljoen besparing op de uitvoering van de Participatiewet, waartoe op 28 november 2013 is besloten, realistisch is en onderdeel uitmaakt van de het financiële hoofdstuk van het uitvoeringsplan.

6. Rol werkgevers

Voor het slagen van het nieuwe beleid is de rol van de werkgevers essentieel. Opvallend is echter dat de werkgevers vooral een belangrijke rol voor de gemeenten zien weggelegd bij de arbeidsmarktparticipatie van de verschillende doelgroepen. Wat de concrete inspanningen zijn van de werkgevers is niet duidelijk. Op landelijk niveau hebben de werkgevers toegezegd dat zij mensen met een beperking aan een baan zullen helpen. Hun inspanningsverplichting (geen resultaatverplichting) is 125.000 garantiebanen waarvan 25.000 bij de overheid. Hiervan moeten er binnen de Achterhoek 1.731 worden gerealiseerd waarvan 433 in Doetinchem.

Om dit te realiseren zal een Werkbedrijf worden opgericht. Dit is een bestuurlijk samenwerkingsverband waarin werkgevers, gemeente, vakbonden en UWV zitting hebben. Hoe dit vorm wordt gegeven is nog niet duidelijk. Dit geldt ook voor het reeds bestaande Platform Onderwijs Arbeidsmarkt (POA) dat zich op dit moment bezig houdt met het signaleren van knelpunten en kansen op de arbeidsmarkt en de afstemming van de activiteiten van alle betrokken partijen.

Van het allergrootste belang is om de werkgelegenheid te behouden en uit te breiden. Daartoe heeft de gemeenteraad in 2013 een Aanvalsplan werk en economie vastgesteld. Een concreet uitvoeringsplan om de beleidsuitgangspunten uit dit plan vorm en inhoud te geven ontbreekt echter nog.

De rekenkamer stelt vast dat het opstellen van beleidsplannen niet voldoende is om te komen tot een sluitende aanpak van wat de Participatiewet beoogd. De weg is geplaveid met goede voornemens maar er is meer nodig om de ambities te kunnen realiseren (bijv. door beleidsmatige, financiële en politiek-bestuurlijke kaders te stellen). Zeker in een regio waar bevolkingskrimp en het verloren gaan van banen in de maakindustrie en de zorg aan de orde zijn, vereist dit een bovenmatige inspanning van de overheid. De werkgevers zullen daarbij een minder urgente rol zien omdat hun doelstellingen niet primair gericht zijn op arbeidsparticipatie van mensen met een beperking.

Afsluitend

In het kader van de drie decentralisaties in het sociaal domein is veel aandacht besteed aan de controlerende rol van de gemeenteraad. Daarbij wordt ook verwezen naar de raadsmededeling van het college van 10 juni 2014 (nummer 2014-54).

Om de controlerende rol van de raad echter vorm en inhoud te kunnen geven is het van groot belang dat de raad ook vooraf kaders stelt. Deze kaders moeten bij voorkeur specifiek en meetbaar zijn (bijv. hoeveel inwoners willen we maximaal in de uitkering hebben, hoeveel beschutte werkplekken willen we, welke groepen (ex-Wajong'ers), hoe verdelen we de budgetten enz.).

Dit is iets anders dan veel beschrijvende teksten, waarin visies, doelstellingen en uitgangspunten door elkaar heen lopen. Met andere woorden wat de raad besluit (kaders) moet achteraf controleerbaar zijn. Ook de rolverdeling tussen raad en college verdient daarbij aandacht.

rekenkamercommissie Doetinchem,
31 juli 2014