

Eindrapport

UITVOERING PARTICIPATIEWET GEMEENTE UITHOORN

Onderzoek van de Rekenkamer Uithoorn

14 maart 2019

COLOFON

Uitgave

Rekenkamer Uithoorn
p/a
I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2019/011

Datum

14 maart 2019

Auteurs

Drs. Jaap Bouwmeester (directeur rekenkamer Uithoorn)
Drs. Tijmen Siermann (plaatsvervangend directeur rekenkamer Uithoorn)
Leon Heuzels, MSc. (onderzoeker I&O Research)
Roy van der Hoeve, MSc. (onderzoeker I&O Research)

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	6
1.1	Achtergrond.....	6
1.2	Doelstelling	6
1.3	Onderzoeksopzet.....	7
1.4	Leeswijzer	7
2.	Beleidsmatige vormgeving	9
2.1	Inleiding.....	9
2.2	Beleidskader	9
2.3	Doelgroepen, inrichting en beleidsinstrumenten	12
3.	Uitvoeringspraktijk.....	18
3.1	Inleiding.....	18
3.2	Werkwijze	18
3.3	Ervaringen van cliënten.....	21
4.	Opbrengsten en resultaten	24
4.1	Inleiding.....	24
4.2	Zicht op resultaten	24
4.3	Opbrengsten.....	26
4.4	Neveneffecten.....	29
5.	Conclusies en aanbevelingen	31
5.1	Inleiding.....	31
5.2	Conclusies	31
5.3	Aanbevelingen	33
	Bijlage 1 Bestuurlijke reactie	36
	Bijlage 2 Normenkader.....	38





HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

De rekenkamer van de gemeente Uithoorn wil weten hoe het gemeentebestuur invulling heeft gegeven aan uitvoering van de Participatiewet en dan met name de re-integratietaken daarbinnen. De keuze voor dit onderwerp is ingegeven door het feit dat het een deels nieuwe taak betreft die door de decentralisaties in het sociale domein bij de gemeente is komen te liggen. Daarnaast heeft het re-integreren van inwoners met een bijstandsuitkering zowel een groot maatschappelijk als een financieel belang. Binnen de raad bleek tijdens een inventarisatie bovendien veel draagvlak te bestaan om dit onderwerp onder de loep te nemen.

De taken die vallen onder de Participatiewet zijn met de decentralisaties in het sociaal domein van januari 2015 bij de gemeente komen te liggen. De Participatiewet verving toen de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong).

De decentralisatie bestaat uit twee stappen: de transitie en de transformatie. De transitie omhelst de overheveling van verantwoordelijkheden en financiering van het Rijk naar gemeenten. De transformatie is het proces van inhoudelijke verbetering en vernieuwing in het sociaal domein. Het uiteindelijke doel van de decentralisaties is hulp en ondersteuning dicht bij de inwoners te organiseren, meer ruimte voor maatwerk en mantelzorg en het beperken van de omvang en kosten van de verzorgingsstaat.

In het kader van de Participatiewet heeft de gemeente Uithoorn net als andere gemeenten in ons land twee taken. Deze zijn:

- 1 Re-integratie; ondersteuning bij arbeidsinschakeling, waaronder het aanbieden van activiteiten of middelen om inwoners (weer) te betrekken bij de arbeidsmarkt
- 2 Inkomensondersteuning; verlening van financiële ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van een bijstandsuitkering

Dit onderzoek zal zich richten op de re-integratietaken.

1.2 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek is het bieden van inzicht in de wijze waarop de gemeente Uithoorn invulling heeft gegeven aan de Participatiewet. Hierbij gaat het specifiek om de inspanningen van de gemeente gericht op de re-integratie naar werk en tot welke resultaten dat heeft geleid. Er gaat binnen dit onderzoek speciale aandacht uit naar de nieuwe doelgroepen en cliëntervaringen.

Op basis van deze inzichten zijn mogelijk aanknopingspunten voor verdere verbetering te formuleren ten aanzien van de doelmatigheid van het beleid.

De volgende onderzoeksvragen zijn hierbij geformuleerd:

- 1 Hoe is de uitvoering van de re-integratietask vanuit de Participatiewet vormgegeven?
 - a. Welke prioriteiten zijn er gesteld en hoe zijn deze tot stand gekomen?
 - b. Hoe is omgegaan met de nieuwe doelgroepen?
- 2 Hoe wordt de uitvoering van beleid ervaren door cliënten, interne en externe stakeholders?
- 3 Wat zijn de opbrengsten van het beleid? Tot welke resultaten heeft het geleid?
- 4 In hoeverre beschikt de gemeenteraad over mogelijkheden om het beleid bij te sturen zodat aandachtspunten en knelpunten kunnen worden aangepakt?

1.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit de volgende onderdelen:

- Deskresearch
- Interviews met intern en extern betrokkenen: medewerkers gemeente en samenwerkingspartners/uitvoerders
- Bestuurlijk interview met de portefeuillehouder
- Telefonische interviews met cliënten

Deskresearch

De eerste fase van het onderzoek bestond uit bestudering van relevante stukken, aangeleverd door de ambtelijke contactpersoon. Onder de stukken bevonden zich visie- en beleidsdocumenten, gespreksverslagen van evaluaties, onderzoeksrapportages, de Divosa-benchmark en andere sturingsinformatie bijgehouden door de gemeente Uithoorn.

Interviews met intern en extern betrokkenen

Er is gesproken met personen die beleidsmatig en/of uitvoerend betrokken zijn bij de uitvoering van de Participatiewet in Uithoorn. Het gaat om medewerkers van de afdeling Samenleving van de gemeente en medewerkers van DUO+ (uitvoering en backoffice). Verder is gesproken met een vertegenwoordiger van het Participatieplatform Sociaal Domein en vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij het begeleiden en/of ondersteunen van cliënten, met name AM Match, Matchez, het Werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam, Back2Work en Implacement. In het interview met de portefeuillehouder is de bestuurlijke visie op de re-integratietaken aan de orde gekomen.

Interviews met cliënten

Naast het gezichtspunt van ambtelijk betrokkenen en uitvoerders van de Participatiewet, zijn ook de ervaringen van cliënten meegenomen in het onderzoek. Deze ervaringen bieden inzicht in hoe het is 'om aan de andere kant van de tafel te zitten'. Voorafgaand aan de interviews zijn 250 cliënten per brief uitgenodigd om zich aan te melden voor een telefonisch interview. Op basis van zelfaanmelding konden cliënten hun interesse kenbaar maken. Geïnteresseerden dienden eerst een korte vragenlijst met selectievragen in te vullen, waarna zij contactgegevens achter konden laten. De selectievragen bestonden uit drie rapportcijfers voor verschillende aspecten van de dienstverlening, betrokken partijen, hoe lang men al ondersteuning krijgt vanuit de Participatiewet (of de voorgangers) en de leeftijd van de cliënt. De selectievragen zijn gebruikt om een mix te spreken van tevreden en ontevreden cliënten van verschillende leeftijden, zodat er een completer beeld ontstaat van de cliëntervaring. In totaal vulden 35 cliënten de vragenlijst in, 14 cliënten lieten contactgegevens achter. Uiteindelijk is er met 8 cliënten gesproken, de overige geïnteresseerden zijn bedankt voor hun interesse en afgebeld. Het gaat bij deze interviews om een vorm van kwalitatief onderzoek. De uitkomsten zijn daarom weliswaar niet representatief voor de gehele populatie, maar zijn wel exemplarisch voor de ervaringen die cliënten met de uitvoering van re-integratietaken hebben.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is ingedeeld in vier inhoudelijke hoofdstukken en een afsluitend hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 2 gaat in op de wijze waarop de gemeente Uithoorn beleidsmatig invulling geeft aan de uitvoering van de Participatiewet. Hoofdstuk 3 behandelt de ervaringen met de uitvoering van de taken, vanuit ambtelijk-bestuurlijk perspectief en vanuit het gezichtspunt van samenwerkingspartners en cliënten. Hoofdstuk 4 gaat in op de opbrengsten van het beleid en de mogelijkheden voor monitoring en sturing. Het rapport wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen.

HOOFDSTUK

Beleidsmatige vormgeving

2. Beleidsmatige vormgeving

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschrijving van de wijze waarop de gemeente Uithoorn beleidsmatig invulling heeft gegeven aan de re-integratietraak voortkomend uit de Participatiewet. Hierbij komt de kadernota aan de orde en de concretisering hiervan in de vorm van uitvoeringsplannen. We kijken welke prioriteiten er zijn gesteld en hoe zijn deze tot stand gekomen. Verder zoomen we in op de manier waarop is omgegaan met (nieuwe) doelgroepen, de aanbesteding van diensten en de inzet van instrumenten. Hoe het beleid doorwerkt in de praktijk en wat de resultaten hiervan zijn volgt in de hoofdstukken 3 en 4.

2.2 Beleidskader

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet (Pw) van kracht. Deze wet vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). De Participatiewet moet ervoor zorgen dat meer mensen, met en zonder beperking, werk vinden bij een reguliere werkgever. Uiteindelijke doel is dat ook mensen die deels arbeidsongeschikt zijn of een verminderde loonwaarde hebben een duurzame oplossing vinden richting werk.

De gemeente Uithoorn is in de aanloop naar de decentralisaties in 2015 aan de slag gegaan met deze opdracht. In verschillende beleidsdocumenten zijn de visie, ambities en uitvoeringsplannen beschreven. Hieronder worden drie van deze documenten uitgelicht, van een overstijgend visiedocument tot de kadernota en een uitvoeringsnota waarin beoogde werkzaamheden zijn beschreven.

Visie: Koersdocument Sociaal Domein 2014 – 2017

De visie van de gemeente Uithoorn op de ontwikkelingen in het sociaal domein is vastgelegd in het koersdocument Sociaal Domein 2014 – 2017. Hierin presenteerde de gemeente de volgende visie:

“De burgers van Uithoorn zijn zelf verantwoordelijk om al datgene te doen wat nodig en mogelijk is om in hun eigen bestaan te voorzien. Zij worden geacht zelfstandig in het bestaan te kunnen voorzien door middel van arbeid. Als dit niet mogelijk is en geen andere voorzieningen beschikbaar zijn, kunnen zij een beroep doen op de gemeentelijke organisatie om hen te helpen bij het zoeken naar werk. En zolang nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met (tijdelijke) ondersteuning op het gebied van inkomen en maatschappelijke participatie”.

– Koersdocument Sociaal Domein 2014 - 2017

Deze visie is in het koersdocument vervolgens vertaald naar de volgende beleidsuitgangspunten:

- De ondersteuning die Uithoorn biedt aan cliënten in het kader van re-integratie is allereerst gericht op het nemen van eigen verantwoordelijkheid. Pas als gebleken is dat een cliënt niet zelfstandig aan het werk kan, biedt de gemeente ondersteuning gericht op re-integratie en participatie en het zo nodig wegnemen van drempels die dit in de weg staan
- Maatwerk staat voorop en gaat uit van dat wat de cliënt wel kan en niet van zijn of haar beperkingen of onmogelijkheden
- Het primaire doel is duurzame uitstroom naar een reguliere werkgever bij voorkeur voordat de aanvraag om bijstand wordt ingenomen
- Daar waar een uitkering of een financiële bijdrage toch noodzakelijk is, is het beleid gericht op een rechtmatige, tijdige en efficiënte verstrekking van de juiste voorziening
- Als regulier werk op korte termijn niet tot de mogelijkheden behoort, wordt beoordeeld of vrijwilligerswerk en/of een tegenprestatie mogelijk is (waar mogelijk in een verdienmodel)
- De doelgroepen worden tijdig geïnformeerd over hun rechten en plichten. Het niet nemen van eigen verantwoordelijkheid leidt tot een (tijdelijke) verlaging van de uitkering

Kadernota Re-integratie 2017 - 2020

In de Kadernota Re-integratie 2017-2020 'Hoe het werkt' beschrijft de gemeente Uithoorn in meer detail de doelen, de werkwijze en de uitdagingen. Deze nota vormt het centrale beleidskader voor de re-integratie inspanningen van de gemeente Uithoorn. In het kader worden doelen en te bereiken doelgroepen gedefinieerd en budgetten worden beleidsmatig vastgesteld.

De drie doelen die de gemeente Uithoorn stelt ten aanzien van de Participatiewet zijn:

1. Instroom in de bijstand beperken
2. Uitstroom uit de bijstand bevorderen
3. Participatie door personen met bijstand bevorderen

De eerste twee doelen zijn leidend volgens de kadernota: *"Financiële middelen in het kader van ons re-integratiebudget zetten wij vooral in om instroom in de bijstand te beperken dan wel uitstroom te bevorderen. Voor het bevorderen van participatie zoeken wij verbinding met de Wmo"* (p.12). De gemeente hanteert geen doelgroepenbeleid gericht op bijv. jongeren en statushouders, die wel specifieke aandacht krijgen uit preventie en integratie. In Uithoorn wordt een cliënt ingedeeld in (doel)groepen gemaakt op basis van indicatieve loonwaarde. Deze doelgroepen en bijbehorende doelstellingen komen later in dit hoofdstuk terug. Hoe deze resultaten behaald moeten worden is opgenomen in een (jaarlijks te verschijnen) uitvoeringsplan. In het uitvoeringsplan staan jaarlijks elf uitgangspunten en randvoorwaarden centraal, welke zijn te vinden in tabel 2.1 hieronder.

Tabel 2.1

Uitgangspunten en randvoorwaarden voor de uitvoering van de Participatiewet volgens de kadernota

UITGANGSPUNT	OMSCHRIJVING
1. Doelmatigheid voor rechtmatigheid	Werk (doelmatigheid) gaat voor uitkering (rechtmatigheid)
2. Screening van het cliëntenbestand	Ken je cliënt in de mogelijkheden om aan het werk te gaan
3. Cliënt- en resultaatgericht werken	Streven naar een optimale balans tussen het belang van de cliënt en het belang van de gemeente
4. Bewuste inkoop van instrumenten	Waar mogelijk zal gestreefd worden naar (kosten)efficiënte inkoop, bijvoorbeeld met onderhandse aanbestedingen met duidelijke contract- en resultaatafspraken
5. Objectieve beoordeling van arbeidsmogelijkheden	Wanneer niet duidelijk is of iemand kan werken, trachten zo dit zo veel mogelijk onafhankelijk te laten beoordelen
6. Werkgeversbenadering en gemeente Uithoorn als werkgever	De werkgeversbenadering wordt vraaggericht ingezet, de gemeente geeft zelf ook het goede voorbeeld
7. Handhaving	Is een integraal onderdeel van effectieve re-integratie, vooral voor personen die instaat zijn tot werken. "Wij werken dit verder uit".
8. Samenwerking buurgemeenten	Aansluiten bij bestaande initiatieven van buurgemeenten voor volume te maken en mogelijkheden te benutten
9. Vakmanschap verder ontwikkelen	Investeren in kennis en kunde van medewerkers
10. Gerichte inzet op jongeren en statushouders en ex-gedetineerden	Specifieke aandacht voor deze groepen
11. Sturing op financiën	Exacte invulling van de financiële kaders uit de kadernota vindt plaats via het uitvoeringsplan

Uitvoeringsnota re-integratie 2018 – 2019

In de kadernota staat beschreven dat er jaarlijks een uitvoeringsplan wordt opgesteld waarin de beleidskaders meegegeven in de kadernota worden geoperationaliseerd. In de uitvoeringsnota's is opgenomen wat wordt gedaan voor cliënten, hoe budgetten worden ingezet en welke resultaten er jaarlijks behaald (zouden) moeten worden. De uitvoeringsnota is een belangrijk sturingsinstrument voor het college om de door de raad vastgestelde doelen te halen. De huidige uitvoeringsnota heeft betrekking op de periode juli 2018 tot en met december 2019. Vanaf 2020 wordt per kalenderjaar een nieuw uitvoeringsplan vastgesteld. De uitwerking van dit plan wordt verder in dit hoofdstuk nader uitgelicht. Zo zijn in het uitvoeringsplan, op basis van de kadernota, doelen vastgesteld per doelgroep. Een overzicht van deze doelen is te vinden in tabel 2.3.

Vernieuwde invulling van re-integratie na aanbestedingstraject

Een andere beleidsmatige invulling van de re-integratietaken van de gemeente Uithoorn vond plaats in de periode februari 2017 tot en met februari 2018. In die periode heeft een aanbestedingstraject plaatsgevonden naar aanleiding van de wens om op het gebied van re-integratie efficiënter en gestructureerder te gaan werken en kostenbewust(er) in te kopen. Dit traject volgt uit de genoemde kadernota en is verder toegelicht in een bericht naar de raad op 23 februari 2018 en in een interview met een ambtelijk medewerker van de afdeling Samenleving. Het aanbestedingstraject zelf is vormgegeven en uitgevoerd door de afdeling Samenleving van de gemeente Uithoorn, in samenwerking met de betrokkenen van DUO+ op het gebied van het sociaal domein.

De onderdelen van deze aanbesteding vertonen raakvlakken met de uitgangspunten genoemd in de kadernota, waarbij er ook aandacht uit is gegaan naar maatwerk en een cliëntgerichte aanpak. Met de aanbestedingen zet de gemeente in op betere sturing van de eigen organisatie, maar ook die van de samenwerking met de aanbestede partijen. Om structuur en overzicht te krijgen is ten doel gesteld bij het aanbestedingstraject duidelijke afspraken te maken met externe partijen die betrokken zijn bij het begeleiden en ondersteunen van cliënten.

Uitgeschreven aanbestedingen

1. Voorkoming instroom in bijstand: bemiddeling naar werk
2. Uitstroom uit de uitkering: bemiddeling naar werk
3. Duale trajecten: werk én taal
4. Medische, psychologische, arbeidsdeskundige adviezen en verzuimbegeleiding
5. Bestandsscreening

Per aanbesteding is gezocht naar één dienstverlener. Van de opdrachtnemers wordt verwacht dat zij in staat zijn tot het leveren van maatwerk. Maatwerk wordt daarbij omschreven als 'een oplossing die past bij de specifieke context van een belanghebbende'. Onderdeel van alle aanbestedingen zijn afspraken over doelen, leveren van (management)informatie en periodieke afspraken om de voortgang te monitoren. Daarnaast zijn ook privacyaspecten geborgen die voldoen aan de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) die per mei 2018 gelden.

2.3 Doelgroepen, inrichting en beleidsinstrumenten

Indeling en plaatsing van cliënten op indicatieve loonwaarde

In de kader- en uitvoeringsnota's staan de instrumenten beschreven die ingezet kunnen worden voor

Indicatieve loonwaarden

1. Indicatieve loonwaarde tussen de 0% en 40%
2. Indicatieve loonwaarde tussen de 40% en 70%
3. Indicatieve loonwaarde tussen de 70% en 100%
4. Indicatieve loonwaarde 100% en hoger

specifieke cliënten. De basis voor de inzet van beleidsinstrumenten is een bestandsindeling die uitgaat van de zogenaamde indicatieve loonwaarde. Per categorie is een uitvoerende organisatie gecontracteerd voor het behalen van de doelstelling(en) ten aanzien van deze doelgroep.

Klantmanagers van de gemeente Uithoorn bepalen normaliter in welke categorie een cliënt wordt ingedeeld. Wanneer er behoefte is aan een onafhankelijke keuring wordt Argonaut ingeschakeld. Daarnaast wordt ook gebruik gemaakt van een bestandsscreening door Matchcare om (op onafhankelijke wijze) inzicht te krijgen in de arbeidsmogelijkheden van een cliënt.

Indicatieve loonwaarde 0% - 40%. Over het algemeen zijn dit personen bij wie sprake is van aanzienlijke belemmeringen om aan het werk te gaan, zij zitten vaak al een lange tijd in de bijstand. In de meeste gevallen is directe deelname aan de arbeidsmarkt niet aan de orde en in sommige gevallen is dit zelfs geen mogelijkheid meer. Participatie aan de samenleving is leidend. Doel is om het leven van deze personen dusdanig te herstructureren dat zij (weer) aan het werk kunnen, al is dit in niet alle gevallen haalbaar. In eerste aanleg zijn medewerkers van DUO+ op het gebied van Werk & Inkomen, in afstemming met medewerkers van DUO+ op het gebied van Wmo, betrokken bij het (re-)activeren van deze groep. Zij werken samen met bestaande organisaties voor vrijwilligerswerk en zorginstanties. In individuele gevallen worden externe partijen zoals Uithoorn voor Elkaar of Back2Work ingeschakeld om een maatwerkoplossing voor deze personen te vinden.

Indicatieve loonwaarde 40% - 70%. De tweede categorie loonwaarde is een doelgroep waarbij er mogelijk nog perspectief op werk is. Zij worden via Back2Work, Implacement en AM Match begeleid richting regulier werk. AM Match geniet daarbij preferentie, tenzij de situatie van de cliënt dit niet toestaat. Cliënten met een (te) grote afstand tot de arbeidsmarkt worden opgepakt door Back2Work, die vaak beginnen met een traject gericht op herstructurering en in sommige gevallen participatieactiviteiten. Statushouders met een taalachterstand worden opgepakt door Implacement. Andere cliënten gaan in principe door naar AM Match. Indien geen oplossing passend is, of het traject bij AM Match niet succesvol is gebleken, wordt eventueel via de gemeente verder bemiddeld naar werk.

Indicatieve loonwaarde 70% - 100%. De gemeente Uithoorn regelt de re-integratie van deze doelgroep in de lijn zelf. Zij worden hier sinds 2018 bij ondersteund door Matchez, die de aanbesteding voor deze doelgroep heeft gewonnen. Matchez is eveneens aanbesteed om instroom in de bijstand te voorkomen. In hun eigen segmenten spelen Back2Work (indien bijv. herstructurering noodzakelijk blijkt) of Implacement (statushouders) ook een rol.



Bestandscreening

Sinds 2018 voert Matchcare ieder kwartaal voor een deel van het cliëntenbestand een bestandsscreening uit. Deze screening is vooralsnog ingezet op cliënten met een (zeer) grote afstand tot de arbeidsmarkt, om meer zicht te krijgen op hun mogelijkheden om aan het werk te gaan. Per kwartaal worden ongeveer 25 cliënten gescreend. Selectie vindt per keer plaats op zo veel mogelijk gemeenschappelijke kenmerken, bijvoorbeeld op cliënten die al langer dan 3 jaar een uitkering hebben of cliënten waarvan de arbeidsontheffing op korte termijn afloopt. Uit de screening van de groep met een loonwaardeindicatie van 0% tot 40% is gebleken dat deze groep over het algemeen vrij moeilijk 'doorstroomt' naar een hogere loonwaarde, omdat zij hier psychisch en/of lichamelijk niet toe in staat zijn.

Door middel van 'maatwerk met ondersteuning' wordt geprobeerd deze instroom te voorkomen en inwoners zo snel mogelijk weer naar regulier werk te helpen. Maatwerk wordt in de kadernota omschreven als 'een oplossing die past bij het specifieke contact van een inwoner', mits aan de geldende wet- en regelgeving wordt voldaan. Daarbij wordt ook opgemerkt dat rechtsongelijkheid en willekeur op de loer liggen, waar de gemeente waakzaam voor moet zijn.

Indicatieve loonwaarde 100% en hoger. Bij deze doelgroep is het doel hen zo snel mogelijk weer naar regulier werk te begeleiden. Deze groep zou in principe zelf weer op eigen kracht aan regulier werk moeten kunnen komen. Het Werkgeversservicepunt Groot-Amsterdam, satelliet Amstel en Venen kan ondersteunend worden ingezet om instroom in de bijstand te voorkomen. Deze ondersteuning wordt zo veel mogelijk vraaggericht ingezet.

Tabel 2.2

Dienstverlening betrokken partijen bij uitvoering re-integratietaken naar doelgroep

BETROKKEN PARTIJEN	OMSCHRIJVING DIENSTVERLENING	DOELGROEP
WSP Groot-Amsterdam	Werkgeversdienstverlening (of lokale werkgeversbenadering) wordt ondersteunend en vraaggericht ingezet om voorkomen van instroom en uitstroom naar werk te bereiken	100% loonwaarde en hoger
Matchez	Voorkoming instroom in bijstand: bemiddeling naar werk	70% - 100% loonwaarde
AM Match	Mits sprake van perspectief op werk: primair begeleiden richting regulier werk met of zonder loonkostensubsidie	40% - 70% loonwaarde
Back2Work	Uitstroom uit de uitkering: bemiddeling naar werk	40% - 100% loonwaarde voor zittend bestand
Diversie zorginstellingen, vrijwilligersorganisaties	In samenwerking met DUO+/Werk & Inkomen en DUO+/Wmo doelgroep laten participeren aan samenleving.	0% - 40% loonwaarde
Implacement	Duale trajecten: werk én taal	Statushouders, asielzoekers en laaggeletterden
Argonaut	Medische, psychologische, arbeidsdeskundige adviezen en verzuimbegeleiding	Ingezet voor onafhankelijke arbeidsdeskundige keuring
Matchcare	Bestandsscreening	Ingezet voor bestandsscreening

Tabel 2.3

Te behalen resultaten per doelgroep, zoals vermeld in de kadernota re-integratie (p. 21)

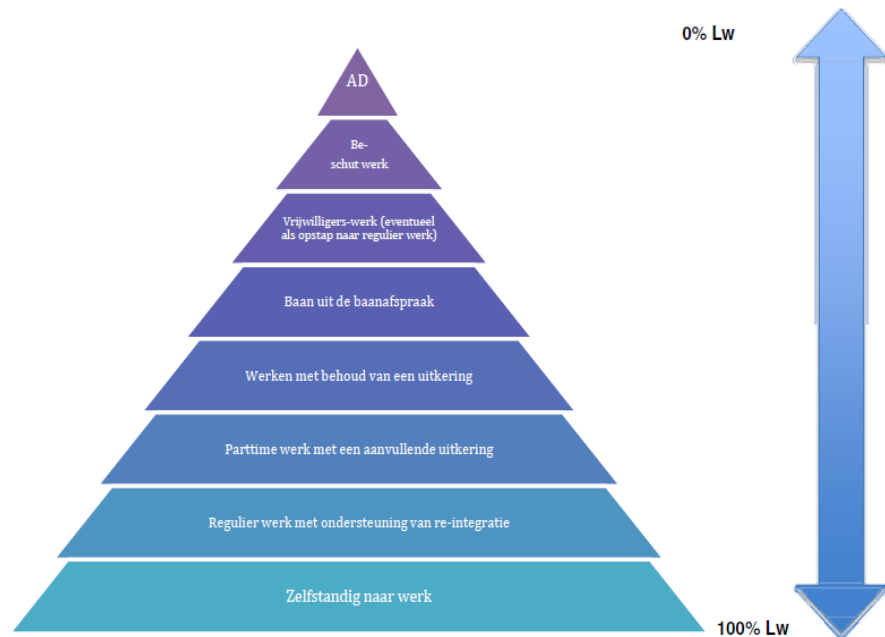
DOELGROEP	DOEL	RESULTAAT	BETROKKEN PARTIJEN
0% - 40%	Participatie bevorderen	70% op traject verricht vrijwilligerswerk, tegenprestatie, arbeidsmatige dagbesteding, zorgtraject of andere vorm van participatie gericht op het deelnemen aan de samenleving	vrijwilligersorganisaties en zorginstellingen, DUO+/Werk & Inkomen en DUO+/Wmo, secundair: externe partijen als Back2Work en Uithoorn voor Elkaar
	Uitstroom bevorderen: beschut werk	Plaatsing van personen op beschut werk 2017: 5 2018: 6 2019: 8 2020: 9	AM Match
40% - 70%	Uitstroom bevorderen: re-integratie naar werk	2017: 27 naar AM Match 2018 en verder: minimaal 80% van het werkelijke aantal naar AM Match gezonden cliënten van het jaar ervoor ➤ van alle cliënten die naar AM Match worden gezonden: 50% plaatsing op werk ➤ van alle cliënten <u>niet</u> naar AM Match of die van AM Match terugkomen: 70% in begeleiding naar werk of school	AM Match, Back2Work, Implacement, gemeente
70% - 100%	Uitstroom bevorderen: re-integratie naar werk	➤ 50% aan het werk of terug naar school ➤ van de andere 50%: 80% in begeleiding naar werk of school	Back2Work, Implacement, WSP Groot-Amsterdam, gemeente
> 100%	Uitstroom bevorderen: re-integratie naar werk	➤ 60% aan het werk of terug naar school ➤ 20% in begeleiding naar werk of school ➤ 10% uitstroom door handhaving	WSP Groot-Amsterdam, gemeente
Preventie (poort)	Instroom beperken: voorkomen instroom in bijstand	➤ 35% komt niet tot een aanvraag	Matchez, AM Match, gemeente

Gemeente beschikt over verschillende re-integratie instrumenten die afhankelijk van loonwaarde-indicatie ingezet worden

Om de doelstellingen te halen heeft de gemeente verschillende beleidsinstrumenten tot haar beschikking. Deze variëren van arbeidsmatige dagbesteding tot werken met behoud van uitkering, (tijdelijke) loonkostensubsidie en begeleiding bij het zelfstandig weer vinden van een baan. Figuur 2.1 laat zien welke vorm van ondersteuning bij welke indicatieve loonwaarde kan worden ingezet.

Figuur 2.1

Beleidsinstrumenten voor re-integratie naar loonwaarde-indicatie



Abbeiding 4. Instrumenten in relatie tot de piramide sociaal domein

AD = arbeidsmatige dagbesteding

Ingezette beleidsinstrumenten naar doel en doelgroep

De uitvoeringsnota gaat nader in op de instrumenten die worden ingezet per indicatieve loonwaarde. De voorwaarden voor de inzet van elk instrument zijn vastgelegd in de re-integratieverordening, vastgesteld door de raad op 2 augustus 2017. Voor een overzicht, zie tabel 2.4.

Inzet loonkostensubsidie

In het beleidskader is een aparte sectie opgenomen voor de inzet van loonkostensubsidie. Deze subsidie kan enkel worden ingezet voor cliënten die een doelgroep-registratie hebben, waarvan daadwerkelijk is vastgesteld dat er sprake is van een arbeidsbeperking. De gemeente streeft ernaar om de inzet van de loonkostensubsidies in combinatie met de inzet van re-integratiemiddelen gemiddeld genomen kostendekkend te laten zijn. De gemeente streeft naar de groei van de loonwaarde van cliënten. Dit betekent dat de kosten van de loonkostensubsidies, inclusief de re-integratiekosten, gemiddeld genomen niet hoger zijn dan de uitkeringskosten die normaal gesproken zouden worden betaald voor cliënten.

Tabel 2.4

Te behalen resultaten per doelgroep, zoals vermeld in de kadernota re-integratie (p. 21)

DOELGROEP	DOEL	ACTIVITEITEN
0% - 40%	Participatie bevorderen	➤ Activering voor project 'Activeer jezelf' door Uithoorn voor elkaar ➤ Zorgtraject ➤ Vrijwilligerswerk ➤ Tegenprestatie
	Uitstroom bevorderen: beschut werk	➤ Indicatie beschut werk van het UWV
40% - 70%	Uitstroom bevorderen: re-integratie naar werk	➤ Aanmelding bij AM Match voor een MJP-traject ('Match je perspectief') ➤ Individueel traject bij AM Match ➤ Aanmelding bij traject Back2Work of Placement, afhankelijk van situatie cliënt ➤ Detacheringsbanen ➤ Scholing ➤ Participatieplaats ➤ (Tijdelijke) loonkostensubsidie ➤ Ondersteunende maatregelen zoals kinderopvang en reiskostenvergoeding
70% - 100%	Uitstroom bevorderen: re-integratie naar werk	➤ Begeleiding door klantmanager ➤ Inzet re-integratietraject ➤ Directe bemiddeling door accountmanagers WSP Groot-Amsterdam ➤ Aanmelding bij traject Back2Work of Placement, afhankelijk van situatie cliënt
> 100%	Uitstroom bevorderen: re-integratie naar werk	➤ Minimale begeleiding, stimuleren en motiveren van cliënt
Preventie (poort)	Instroom beperken: voorkomen instroom in bijstand	➤ Bemiddeling naar regulier werk na intakegesprek ➤ Concreet werkaanbod voor cliënt inclusief begeleidingstraject van vier of acht weken door Matchez ➤ Jongeren worden begeleid naar een werk of een opleiding door jongerencoach (WSP satelliet Amstel en Venen)
Statushouders	Duale trajecten: werk en taal	➤ Gevarieerde groep waaraan maatwerk wordt verleend ➤ Traject bij Placement, met behulp van inzet regievoerder statushouders en Vluchtelingenwerk ➤ In voorkomende gevallen ook voor laaggeletterden

HOOFDSTUK

De uitvoeringspraktijk

3. Uitvoeringspraktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe het beleid zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, in de praktijk wordt gebracht en hoe dit door betrokkenen wordt ervaren. De beleidsuitvoering wordt uiteengezet vanuit het perspectief van klantmanagers, aanbesteden en gecontracteerde partijen die cliënten ondersteunen en begeleiden en de cliënten zelf.

Deze uitvoeringspraktijk wordt beschreven in twee stappen. Paragraaf 3.2 gaat in op de werkwijze van de gemeente bij het uitvoeren van de Participatiewet. In paragraaf 3.3 komen de ervaringen van cliënten met de dienstverlening aan de orde.

3.2 Werkwijze

Door komst Participatiewet doelgroep uitgebreid met nieuw type cliënten

De invoering van de Participatiewet is gepaard gegaan met een verbreding van de doelgroep waardoor de gemeente verantwoordelijk is voor de re-integratie. Door het stoppen van de Wsw en verscherpte toegangseisen voor de Wajong zijn mensen die vroeger in deze regelingen terechtkwamen nu aangewezen op bijstand. Deze groep is een groep met zware en complexe problemen waar veel begeleiding bij nodig is om ze een duurzame plek op de arbeidsmarkt te laten krijgen. Dat betekent dat klantmanagers met een ander type en voor hen nieuw type cliënten met specifieke problematiek in aanraking komen. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om zeer moeilijk lerende jongeren en/of jongeren met een stoornis in het autistisch spectrum. Deze 'nieuwe' cliënten vragen meer aandacht van klantmanagers dan niet-arbeidsbeperkte cliënten. Zo dienen de klantmanagers bijvoorbeeld nadrukkelijk te kijken naar de sociale omgeving van de cliënt, zoals het onderhouden van contact met ouders en/of hulpverleners.

Werkwijzen zijn vastgelegd en bekend bij medewerkers en uitvoerende organisaties

Voor de uitvoering van de Participatiewet is het belangrijk dat het voor uitvoerders helder is hoe bijvoorbeeld een aanvraag verwerkt dient te worden en welke regelingen in welke gevallen van toepassing zijn voor welke cliënten of aanvragers. Hiervoor zijn bij het van kracht worden van de Participatiewet werkwijzen vastgesteld. Uit de interviews met beleidsmatig betrokkenen en medewerkers in de uitvoering is naar voren gekomen dat deze werkwijzen goed zijn vastgelegd, opgeschreven en gecommuniceerd. Ambtelijk betrokkenen beseffen wel dat deze processen altijd beter kunnen. De werkprocessen worden continu gemonitord en waar nodig worden protocollen herschreven.

Deze werkwijzen, protocollen en doelen zijn behalve intern, ook bekend bij de aanbestede en gecontracteerde externe partijen. De opgestelde contracten en aanbestedingen zijn volledig en de (operationele) doelen helder. Mocht er voor externe partijen iets onduidelijk zijn, dan is het gesprek hierover met de gemeente als opdrachtgever mogelijk.

Nieuwe werkwijze vraagt een andere manier van denken

Met de komst van de Participatiewet is er meer ruimte gekomen voor maatwerk. Iedere oplossing voor een cliënt dient zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de situatie van de cliënt zelf. Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat men dit in Uithoorn heeft opgepakt en altijd zoekt naar wat er mogelijk is binnen de kaders van de Participatiewet. Een voorbeeld uit de interviews is dat op het gebied van maatwerk leveren men soms ook de conclusie kan trekken dat een traject richting betaald werk niet altijd het beste aansluit op de situatie van de cliënt. Uit de interviews is gebleken dat dit soms een andere manier van kijken naar een situatie vergt. Dit blijft een aandachtspunt voor alle betrokkenen.

Intake

De klantmanager heeft als belangrijke rol de doelmatigheid en rechtmatigheid van de aanvragen te beoordelen. Aanvragers worden ingedeeld naar loonwaarde. De aanvraag start met een intakegesprek tussen aanvragers van een regeling (dit betreft zowel re-integratie als een inkomensvoorziening) in het kader van de Participatiewet en de klantmanager. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen werkkliënten (hogere loonwaarde-indicaties) en zorgkliënten (lagere loonwaarde-indicaties). Per type cliënt zijn een of enkele klantmanagers verantwoordelijk. Tijdens de intake komen vaak problemen die spelen bij de cliënt of in het gezin van de aanvrager naar voren, bijvoorbeeld omtrent schulden. De klantmanagers gaan vervolgens in gesprek met aanvragers om erachter te komen in hoeverre zij in aanmerking komen voor een uitkering en wat de beste oplossing in deze situatie is. Met name onder de zorgkliënten bevinden zich ook veel cliënten uit de nieuwe doelgroepen. Door deze nieuwe doelgroepen is de rol van de klantmanager veranderd. De klantmanager schakelt door de komst van deze cliënten vaker tussen de rol als dienstverlener en hulpverlener. Die rollen kunnen wel eens schuren en doordat er meer tijd naar afstemming en vergaderen over de cliënt gaat (onder andere met partners in de uitvoering), blijft er minder tijd over voor de cliënt zelf.

Start van een traject

Nadat de cliënt op een traject is geplaatst onderhouden klantmanagers contact met de uitvoerders van de trajecten. Hieronder vallen administratieve taken en ook het eventueel opnieuw opnemen van een cliënt indien er geen duurzame oplossing is gevonden (herinstroom). Het doel van de administratieve taken is om goed vast te leggen met een cliënt wat de oplossing is en waarom er voor deze oplossing gekozen is. Hier is sinds het aanbestedingstraject van 2018 meer nadruk op gelegd. Er zijn door de gemiddelde complexiteit per cliënt meer handelingen dan voorheen nodig om een cliënt van een aanvraag naar een (duurzame) oplossing te begeleiden in de vorm van passend werk of een zinvolle dagbesteding. Er wordt mede hierdoor een hogere werkdruk ervaren dan voorheen het geval was. In principe kan hogere werkdruk risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van de uitvoering. In het vernieuwde aanbestedingstraject is meer aandacht gegeven aan de structuur van het beschrijven en administreren van handelingen rond een cliënt. Desondanks is door de werkdruk de kwaliteit van het werk blijvend een aandachtspunt.

Casemanagement

De klantmanagers hebben op basis van de intake en aanvullende informatie een duidelijk overzicht van de mogelijkheden en belemmeringen van cliënten, de samenstelling van het cliëntenbestand en de uitvoeringspraktijk. Zij weten wat er speelt, zijn in de ogen van de stakeholders betrokken bij de cliënten en kunnen over het algemeen een goede inschatting maken welke loonwaarde-indicatie een cliënt heeft. Het eerste aanspreekpunt is in de lijn de adviseur Participatiewet van DUO+. Deze is de schakel tussen uitvoering en beleid.

Doordat de klantmanagers echter veel van de uitvoeringspraktijk weten, sluiten zij ook veel aan bij overleggen waar de voortgang van het beleid wordt besproken of geëvalueerd. Waar klantmanagers eerst veel rapporteerden, gaat nu ook veel tijd in deze overleggen (met name met externe partijen) en administratieve taken zitten.

De klantmanagers hebben veel contact met de externe stakeholders, de lijnen zijn kort en er is regelmatig overleg. Het contact met andere partijen in de uitvoering is in de regel goed. In de samenwerking staat de cliënt centraal, waardoor een goede afstemming noodzakelijk is. Bij cliënten met lagere loonwaarden is het soms moeilijker om de vinger aan de pols te houden. Het zijn langdurige trajecten en er is niet altijd goed zicht op de voortgang. Een periodiek voortgangsrapport is hierbij gewenst en dat gebeurt doorgaans, naast het reguliere contact van klantmanagers met aanbestede partijen, via verschillende registratiesystemen van deze partijen. Deze systemen verschillen vaak van elkaar. Hierdoor worden deze niet gebruikt of niet gebruikt zoals gewenst en blijft de communicatie en hierbij de voortgang achterlopen.

Inzet loonkostensubsidie

In de kadernota re-integratie maakt de gemeente Uithoorn de keuze dat zij de loonkostensubsidie kostendekkend wil inzetten. Dit betekent dat de inzet van de loonkostensubsidie, in combinatie met andere re-integratiemiddelen, gemiddeld genomen niet hoger mogen zijn dan de uitkeringskosten die zij anders kwijt zouden zijn.

Uit een aantal interviews blijkt dat gecontracteerde partijen in sommige gevallen liever zien dat er sneller een loonkostensubsidie wordt uitgegeven. Wanneer zij een oplossing hebben gevonden voor een cliënt waar een loonkostensubsidie voor nodig is, zegt de gemeente deze niet direct toe, maar probeert eerst een andere – doorgaans goedkopere - oplossing te vinden. Hierdoor loopt de doorlooptijd voor het vinden van een (duurzame) oplossing voor een cliënt op. Na navraag bij een beleidsmedewerker van de afdeling Samenleving blijkt het budget voor loonkostensubsidies rond de € 260.000,- te bedragen. Voorlopige cijfers laten zien dat in 2018 € 201.159,38 is uitgegeven aan deze loonkostensubsidies.

Handhaving en aanpak van fraude

Bij de uitvoering van de Participatiewet is er mogelijk een risico op fraude door cliënten – mede doordat de grens tussen wat wel en geen inkomstenfraude is erg dun is (zie kader). Dit is intern bekend; er hebben zich wel eens gevallen van fraude voorgedaan. Doelmatige handhaving hiervan blijkt lastig uit te voeren. Klantmanagers hebben een naar eigen zeggen omvangrijk takenpakket en controle op fraude heeft niet altijd de hoogste prioriteit. Bovendien bestaat er intern bij de gemeente Uithoorn geen eenduidig beeld over de wijze van handhaven bij fraudegevallen. Het hangt van persoonlijke factoren bij medewerkers van de gemeente (in zowel beleid als uitvoering) af of deze voor hard optreden is of 'liever eerst een waarschuwing geeft'. Het ontbreken van een lijn leidt tot onduidelijkheid bij zowel uitvoerders van de Participatiewet als cliënten.



Grijs gebied

Voorbeeld: "Een 63-jarige vrouw met een bijstandsuitkering past een dag in de week op haar kleinkind. Aan het eind van het jaar krijgt ze hiervoor een enveloppe met een kleine bijdrage." Moet zij deze inkomsten opgeven of is oppassen iets wat een grootmoeder vanzelfsprekend doet, waarbij ze bovendien helemaal niet heeft gevraagd om een bijdrage. Is de bijdrage een cadeau of gaat het om inkomsten? In de praktijk van de gemeente Uithoorn blijken zowel uitvoerders als cliënten met dit soort onduidelijkheden te worstelen.

Nieuwe aanbesteding uitvoerders en bestandsscreening

In februari 2018 is een aanbestedingstraject voor nieuwe uitvoerders van het re-integratiebeleid afgerond. Er is afscheid genomen van een aantal oude aanbieders en er zijn nieuwe aanbieders gecontracteerd. Met de nieuwe uitvoerders zijn – meer dan tot dan toe het geval was – resultaatafspraken gemaakt. Voorheen waren deze resultaatafspraken niet beschikbaar of onvoldoende gedocumenteerd. Uithoorn heeft daarmee een slag gemaakt in contractmanagement. Naast het afsluiten van contracten met resultaatafspraken zijn er financiële middelen en tijd geïnvesteerd in kwartaalgesprekken met aanbieders om zodoende de afspraken die gemaakt zijn in de opdrachtverlening te monitoren.

Verder is zoals eerder benoemd een bestandsscreening uitgevoerd. Deze screening wordt door zowel gemeente als uitvoerders als positief en nuttig ervaren. Met deze informatie is duidelijk wat de achtergronden, kenmerken en mogelijkheden van de onderzochte cliënten zijn (vooral onder cliënten met de laagste loonwaarde-indicatie), om vervolgens de aanpak hier op aan te kunnen passen.

3.3 Ervaringen van cliënten

In het kader van dit onderzoek zijn 250 cliënten per brief uitgenodigd om mee te doen aan een kort telefonisch interview over hun ervaringen met de re-integratie inspanningen door de gemeente en de trajectaanbieders. Uiteindelijk hebben 35 personen zich hiervoor opgegeven en de bijbehorende screeningsvragenlijst ingevuld. Met 8 cliënten is een interview uitgevoerd. Deze cliënten zijn gekozen op basis van de antwoorden die ze hebben gegeven op de screeningsvragenlijst. Er zijn 4 cliënten gekozen die in de vragenlijst aangaven over het algemeen wat minder tevreden te zijn en 4 cliënten die positiever stonden tegenover de ondersteuning die ze hebben ontvangen.

Gemeente hanteert strikte lijnen, maar stemt ook af op de cliënt

De cliënten is gevraagd naar de tevredenheid met de dienstverlening van de gemeente Uithoorn. Bij de verbetermogelijkheden noemen enkele cliënten het vervelend te vinden dat de gemeente regelmatig (elke drie maanden) om bankafschriften vraagt. Dit wordt wel eens als controlerend en betuttelend ervaren. De gemeente handelt hierin vrij streng is de ervaring van cliënten. Men begrijpt de opstelling van de gemeente best, maar het kan volgens een deel van hen ook minder rechtlijnig. Cliënten vinden het storend om elke keer te bewijzen dat ze geen inkomsten hebben, aan allerlei eisen voldoen of bijvoorbeeld (lichamelijk) niet geschikt zijn voor een betaalde baan of vrijwilligerswerk. Toch zijn er ook andere ervaringen. Er zijn ook cliënten die het juist fijn vinden dat de gemeente de regels soms loslaat en maatwerk levert. Een cliënt hierover: *"Ik vond het heel prettig dat ze me de tijd hebben gegund om niet te hoeven solliciteren toen ik depressief was, dit waardeer ik echt"*.

Cliënten weten weg naar gemeente te vinden

Cliënten die te maken hebben met de Participatiewet weten over het algemeen de weg goed te vinden naar de gemeente. Ze weten dat ze er terecht kunnen. Sommigen zijn al jaren bekend bij gemeente, of weten door ervaringen bij een andere gemeente waar ze moeten zijn. Men is bekend met de website en kunnen voldoende informatie vinden om een aanvraag in te dienen: *"Het aanvragen is allemaal niet zo moeilijk, gewoon naar de website en aanvragen"*.

Cliënten verschillen van mening over opstelling van de gemeente

Het is afhankelijk per cliënt hoe de opstelling van de gemeente wordt ervaren. Tevreden cliënten vinden dat zaken doorgaans snel opgepakt worden en zij worden er vriendelijk en beleefd te woord gestaan. Voor ontevreden cliënten geldt vaak het tegenovergestelde: zij geven aan dat het lastig is om de juiste persoon te pakken te krijgen en vinden de opstelling van de gemeente vaak onpersoonlijk, betuttelend of niet klantvriendelijk.

Deel van de cliënten heeft moeite met strakke regie door klantmanagers

De klantmanagers hebben in gesprekken met cliënten duidelijk de regie. Een deel van de cliënten ervaart de gesprekken hierdoor als eenzijdig of 'top-down'. Dit kan storend zijn voor hen en ertoe leiden dat men zich niet altijd serieus genomen voelt door de klantmanager. Er moet in de ogen van de cliënten sprake zijn van een wederzijds respect en een opstelling die ruimte biedt voor de cliënt om dingen en oplossingen aan te dragen. Dit voelt nu niet altijd zo geeft men aan: *"Ze gaan niet in op dingen die ik zelf aandraag, ze houden zelf de teugels vast en wijken daar niet van af"*. Klantmanagers geven aan dat er juist zoveel mogelijk maatwerk wordt geleverd, maar dat men nu eenmaal gebonden is aan de kaders van de Participatiewet.

Verwachtingen van cliënten zijn niet altijd te realiseren

Cliënten zijn niet altijd te spreken over het soort banen "dat hen wordt aangeboden". Men ervaart de beschikbare mogelijkheden als te beperkt en soms is de oplossing naar eigen zeggen niet op hun eigen niveau. Zo wordt AM Match gezien als een plek waar voormalig Wsw'ers komen en plaats biedt aan personen die gebaat zijn bij 'beschut werk'. Sommige cliënten vonden dit niet passen bij henzelf: *"Ik wilde niet naar de sociale werkplaats, daar voelde ik me te goed voor"*. Ook om andere redenen kunnen de aangeboden banen slecht aansluiten op de verwachtingen en mogelijkheden, bijvoorbeeld omdat het (vooral) fysiek of juist zittend werk is. De lastige aansluiting geldt met name voor degenen die al langdurig in de bijstand zitten (bijvoorbeeld vanwege lichamelijke klachten of beperkingen), maar ook voor cliënten die ervaring hebben in een specifieke sector. Cliënten met specifieke werkervaring (bijv. automatisering of maatschappelijk werk) hebben verwachtingen over een baan op het niveau dat zij gewend zijn. Wanneer dit niet haalbaar blijkt, vertaalt dit zich soms in ontevredenheid over de dienstverlening: *"Ik had verwacht dat ze me betere ondersteuning zouden geven. Dat ze een baan hadden gevonden en me op weg hadden geholpen, maar dat is niet gebeurd"*. Doordat de (te) hoge verwachtingen niet zijn te realiseren, voelt het voor sommige cliënten alsof de gemeente haar afspraken niet nakomt.

Informatievoorziening aan cliënten

Een speerpunt van het aanbestedingstraject in 2018 is dat uitvoerders duidelijk communiceren over welke acties en trajecten zijn ingezet per cliënt en waarom deze zijn genomen. Dit is ook een uitgesproken wens van de geïnterviewde cliënten. Cliënten begrijpen niet altijd waarom bepaalde keuzes worden gemaakt. Ze hebben behoefte aan meer transparantie en openheid over de verschillende mogelijkheden en regelingen die de gemeente kan inzetten. Zelf zijn de cliënten niet altijd goed bekend met de voorzieningen die in hun situatie mogelijk zijn en willen dat de gemeente hierover meer informatie geeft. Het wordt door cliënten wel als prettig ervaren dat elke cliënt een vaste klantmanager heeft. De klantmanagers zijn in de ogen van de cliënten als goed bereikbaar ervaren en ze krijgen waardering voor hun inzicht in de specifieke situatie van de cliënt.

HOOFDSTUK

Opbrengsten en resultaten

4. Opbrengsten en resultaten

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn het beleidskader van de re-integratie en de beleidsuitvoering behandeld. In dit hoofdstuk kijken we naar de doelmatigheid van het re-integratiebeleid. Hiertoe beschrijven we eerst in paragraaf 4.2 op welke wijze de gemeente Uithoorn zicht houdt aan de beleidsuitvoering en de bereikte resultaten. Hierbij komt aan de orde hoe voortgangsinformatie wordt gebruikt voor eventuele bijsturing en hoe de raad over de voortgang wordt geïnformeerd. Vervolgens verleggen we in paragraaf 4.3 de focus naar de feitelijke opbrengsten van het re-integratiebeleid in termen van plaatsingen op traject en instroom en uitstroom uit de bijstand. In paragraaf 4.4 gaan we in op enkele neveneffecten van de huidige beleidsuitvoering.

4.2 Zicht op resultaten

Beschikbare instrumenten voor monitoring en bijsturing

Het college heeft de regie op de uitvoering van het re-integratiebeleid in de gemeente. Om zicht te houden op de uitvoering en eventueel te kunnen bijsturen beschikt het college over de volgende informatiebronnen:

- Divosa Benchmark Werk & Inkomen. Deze benchmark is een instrument waarmee gemeenten hun prestaties op gebied van Werk & Inkomen kunnen meten en vergelijken. De gemeente Uithoorn neemt deel sinds januari 2017 en beschikt daardoor iedere maand over actuele en diepgaande gegevens op gebied van bijstand, re-integratie en handhaving en een vergelijking met andere gemeenten.
- 3D-monitor. In 2017 is gestart met een werkgroep 'monitor en sturing' die ten doel heeft een 3D-monitor (3D staat voor drie decentralisaties) in te richten op basis van de standaard monitor uit de Cognos/Centric systemen. In de werkgroep zitten medewerkers van DUO+, maar ook beleidsmedewerkers van de drie gemeenten die tot DUO+ behoren. Vanaf 2018 wordt met deze monitor gewerkt en verder verfijnd. Met de 3D-monitor is het mogelijk voor de drie gemeenten om uitgebreide sturingsinformatie op te vragen over het cliëntenbestand en de uitvoering van de regelingen in het sociaal domein. Hierbij gaat het onder meer om informatie over het budget en uitgaven die gedaan zijn, de hoogte en redenen voor in- en uitstroom en activiteiten die cliënten ondernemen.
- Uitvoeringsplannen. Een belangrijk sturingsinstrument voor het college vormen de jaarlijkse uitvoeringsplannen, waarin beleidskaders worden geoperationaliseerd en in detail wordt beschreven welke acties voor welke doelgroepen worden ondernomen. Jaarlijks wordt in het uitvoeringsplan het voorgaande jaar geëvalueerd, waarmee de voortgang in relatie tot de doelen inzichtelijk is. Verder in dit hoofdstuk komt deze evaluatie in de huidige uitvoeringsnota nog terug.
- Voortgangsrapportages. Het college verkrijgt inzicht in de mate waarin vastgestelde doelen worden bereikt door middel van voortgangsrapportages. Verder worden evaluaties en onderzoeken uitgevoerd naar onder meer de prestaties van gecontracteerde partijen en samenwerkingspartners, het doelbereik, klantwaardering en benchmarks. Ook wordt periodiek managementinformatie aangeleverd aan de gemeente door DUO+.

Informatie aan de raad

De gemeenteraad wordt via de reguliere P&C-cyclus door het college op de hoogte gehouden over de ontwikkelingen op het gebied van Werk en Inkomen. In de kadernota is opgenomen dat de gemeenteraad de uitvoeringsplannen kan gebruiken om de ontwikkelingen op het gebied van de Participatiewet en re-integratie in het bijzonder te monitoren. Wanneer er ontwikkelingen zijn rond re-integratie die (deels) buiten de kadernota en uitvoeringsnota vallen, wordt de raad geïnformeerd en indien nodig verzocht een besluit te nemen.

Zo is de raad op de hoogte gehouden van het aanbestedingstraject in 2017 en 2018, gaat een jaarlijkse evaluatie van (de samenwerking met) AM Match naar de raad en besluit deze over de afstemmings- en re-integratieverordeningen en de verordening loonkostensubsidie.

Informatie over doelbereiking (nog) niet beschikbaar

In de kadernota is vastgesteld dat de uitvoeringsnota verslag zal doen van de behaalde resultaten van het jaar ervoor. Op basis daarvan is de beleidsuitvoering - zo nodig - bij te stellen. De huidige uitvoeringsnota heeft betrekking op de periode juli 2018 tot en met december 2019. In deze uitvoeringsnota is geen evaluatie over de voorgaande periode opgenomen. Ook op andere manieren is nog geen informatie beschikbaar over de behaalde resultaten in relatie tot de beleidsdoelen. Het college noch de raad beschikt daarom op dit moment over actuele informatie over de mate waarin de doelen zoals omschreven in de kadernota zijn behaald. Wel is er met name vanuit de Divosa Benchmark algemene informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de in- en uitstroom uit de bijstand. Daarover is in paragraaf 4.3 meer te lezen.

Het nog niet beschikbaar zijn van informatie over de doelrealisatie heeft wellicht te maken met de nieuwe aanpak die met het aanbestedingstraject van start is gegaan. Sinds februari 2018 gelden daardoor nieuwe afspraken over doelen, leveren van (management)informatie en periodieke afspraken om de voortgang te monitoren. Ten tijde van dit onderzoek was het volgens betrokkenen nog te vroeg om de eventuele realisatie van de huidige operationele doelen in beeld te brengen. Hiervoor zijn de gecontracteerde partijen nog niet lang genoeg werkzaam geweest. De eerste signalen verkregen uit de documentanalyse en de interviews zijn echter goed. Deze wijzen erop dat de opgestelde doelen worden behaald. Men is zowel intern als extern tevreden over de samenwerking en de resultaten tot nu toe. Deze indicaties worden ondersteund door de ontwikkeling van de in- en uitstroom uit de bijstand (zie paragraaf 4.3).

4.3 Opbrengsten

Hoewel aan de doelen gekoppelde informatie ontbreekt, zijn de opbrengsten van het Uithoornse re-integratiebeleid wel in beeld te brengen. In de eerste plaats op basis van sturingsinformatie over cliënten die 'in traject' zitten en verder de al eerder genoemde Divosa Benchmark (zie kader).

Driekwart cliënten volgt traject of voert activiteit uit

Uit gemeentelijke sturingsinformatie blijkt dat 60 procent van de cliënten in het tweede kwartaal van 2018 in een zorg- of re-integratietraject zit. Het percentage cliënten dat geen enkele activiteit uitvoert is 20 procent. De rest doet vrijwilligerswerk, verricht mantelzorg of heeft parttime inkomsten dan wel een aanvullende uitkering. Een overzicht is te vinden in tabel 4.1. Het kan voorkomen dat een cliënt meerdere activiteiten uitvoert, bijvoorbeeld een combinatie van parttime werk en vrijwilligerswerk.

Tabel 4.1

Participatie cliënten tot en met Q3 2018

ACTIVITEIT	PERCENTAGE CLIËNTEN
Zorg- of re-integratietraject	60%
Parttime inkomsten	14%
Vrijwilligerswerk	13%
Aanvullende uitkering	8%
Verrichten van mantelzorg	2%
Tegenprestatie	0%
Geen activiteit	20%



De Divosa benchmark

is een benchmark voor gemeenten op het gebied van werk, inkomen, armoede en schulden. De benchmark wordt door meer dan 220 gemeenten gebruikt en is een tool om de prestaties van de eigen gemeente af te zetten tegen andere deelnemende gemeenten. Doordat meer dan de helft van de Nederlandse gemeenten deelneemt, zijn vergelijkingen mogelijk ten opzichte van grootteklasse en alle gemeenten. Iedere maand worden gegevens aangeleverd, zodat zowel een actueel beeld als een trend zichtbaar is. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het dashboard Werk & Inkomen. Deze module wordt gebruikt door 164 deelnemende gemeenten en laat onder meer cijfers zien met betrekking tot volume (instroom en uitstroom) en doorlooptijd van aanvragen.

Sinds een jaar een dalende afname van het BUIG-volume

Gemeenten ontvangen van het Rijk een gebundelde uitkering (BUIG) voor het bekostigen van uitkeringen¹. In de periode januari tot en met oktober 2017 is een toename te zien in het aantal regelingen dat wordt bekostigd uit het BUIG-budget (zie figuur 4.1). Daarna volgt een afname. Dit hangt samen met de resultaten van instroom en uitstroom uit de bijstand. Per saldo is het aantal personen met een uitkering van 1 euro of meer gedaald van 336 in januari 2017 naar 313 in oktober 2018². De piek van het aantal uitkeringen was 363 in oktober 2017. Sindsdien is er een dalende trend ingezet in het aantal inwoners dat een uitkering van 1 euro of meer ontvangt. Vergeleken met 113 andere gemeenten tot 50.000 inwoners heeft Uithoorn een lager BUIG-volume. Dit verschil wordt sinds juli 2018 groter, de afname van het volume ten opzichte van de vergelijkingsgroep is in Uithoorn groter (zie figuur 4.1).



BUIG

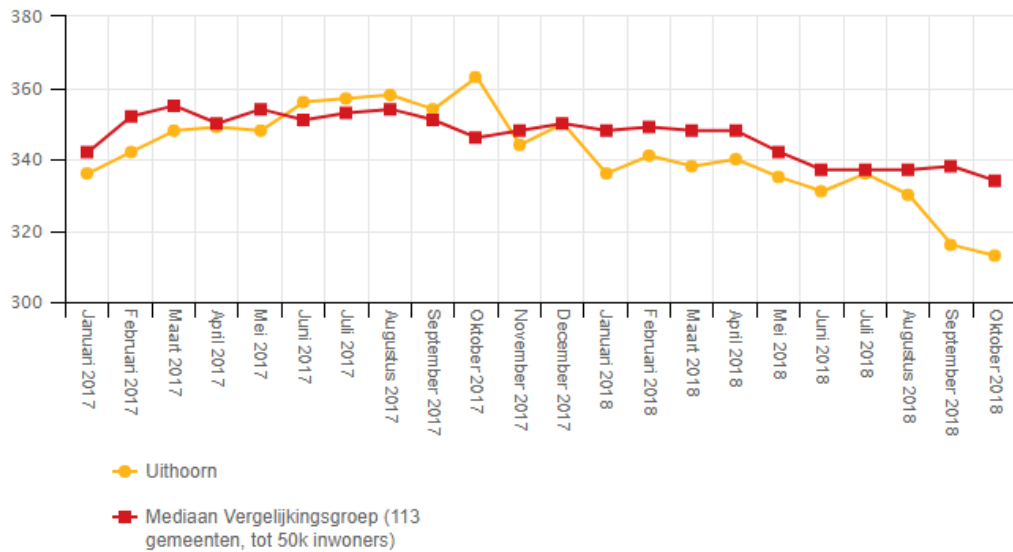
Gemeenten ontvangen van het Rijk een gebundelde uitkering (BUIG) voor het bekostigen van de uitkeringen in het kader van de Participatiewet, IOAW, IOAZ en Bbz 2004 en voor de inzet van loonkostensubsidie. Deze budgetten worden vooraf verdeeld over de gemeenten. Dit geeft gemeenten een prikkel om zoveel mogelijk mensen uit een uitkering te houden en aan het werk te helpen en te houden.

¹ Gebundelde uitkering (BUIG), Divosa.

² 0-betalingen kunnen het beeld vertekenen. Uit de Divosa Benchmark is af te leiden dat Uithoorn iets boven de mediaan, maar ruim onder het gemiddelde, van de vergelijkingsgroep zit.

Figuur 4.1

Vergelijking volume BUIG van Uithoorn met vergelijkingsgroep

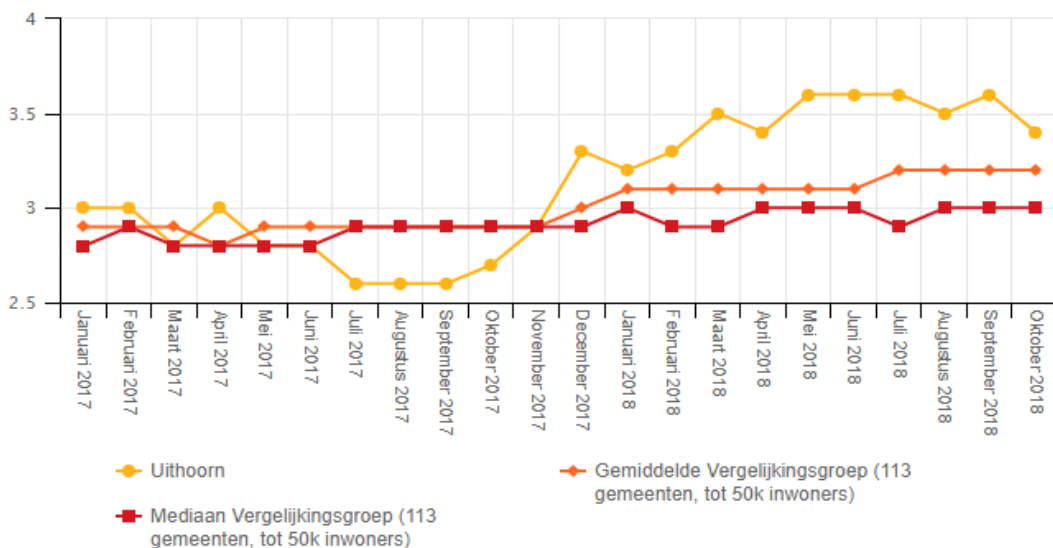


Sinds medio 2018 grotere uitstroom

Sinds medio 2018 is de gemiddelde maandelijkse uitstroom uit de algemene bijstand toegenomen, zie figuur 4.2. Over heel 2017 bevond het uitstroompercentage in Uithoorn zich rond de mediaan³ van de vergelijkingsgroep. Sindsdien is het uitstroompercentage in Uithoorn sneller toegenomen dan de mediaan van een groep vergelijkbare gemeenten. In andere woorden: Uithoorn doet het op het gebied van uitstroom beter dan de helft van de 113 andere deelnemende gemeenten (tot 50.000 inwoners).

Figuur 4.2

Uitstroompercentages uit bijstand in Uithoorn en vergelijkingsgemeenten sinds november 2016



³ De mediaan is de middelste waarde van een groep waarnemingen. In dit geval betekent dit dat de uitstroompercentages van alle gemeenten op een rij zijn gezet. Het uitstroompercentage van de middelste gemeente (dus 50% geteld) is de mediaan

Instroom daalt vanaf medio 2018

Divosa houdt gegevens bij over de maandelijkse instroom in de algemene bijstand. Tijdens een presentatie van Divosa op een managementbijeenkomst op 5 september 2018 werd hierover gezegd dat de instroom in Uithoorn gemiddeld genomen hoger is dan bij vergelijkbare gemeenten. De instroom is met enige fluctuaties⁴ gedaald van ongeveer 3,2 procent in januari 2017, naar 2,5 procent in oktober 2018. Figuur 4.3 laat zien dat in september en oktober (na de managementbijeenkomst met Divosa) de instroom onder het gemiddelde van gemeenten met een vergelijkbare grootteklasse uit is gekomen. In dezelfde bijeenkomst werd ook gemeld dat de herinstroom van cliënten sinds oktober 2017 daalt.

Matchez heeft sinds 1 januari 2018 de opdracht gekregen om instroom in uitkering te voorkomen. Uit een evaluatieverslag over het eerste half jaar van 2018 en aanvullende mondelinge informatie over het tweede deel van het jaar, blijkt dat de operationele doelstelling om minimaal 60 procent van de personen die worden aangemeld bij de gemeente niet te laten instromen in de bijstand ruimschoots wordt gehaald. Figuur 4.3 laat zien dat het instroompercentage sinds medio 2018 daalt.



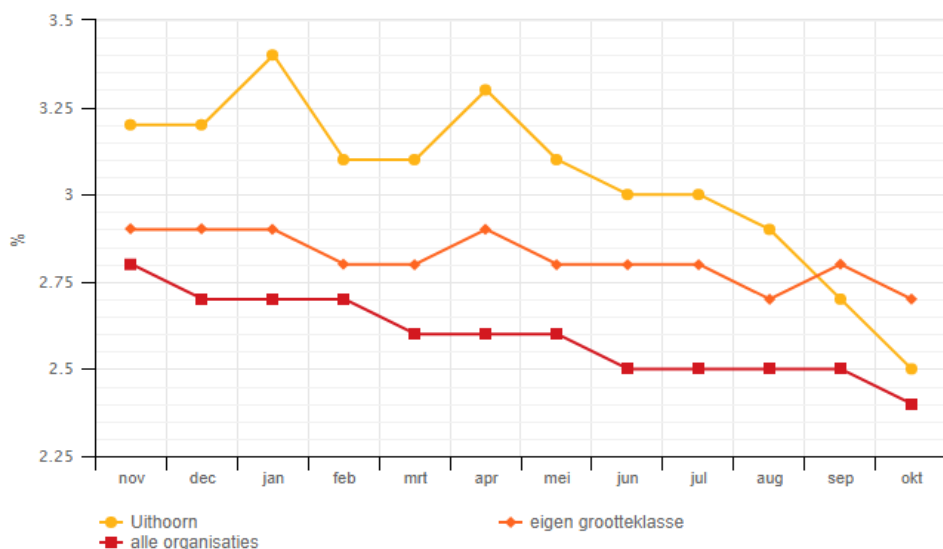
Conclusies presentatie Divosa (5 september 2018)

Volume:

- Volume BUIG daalt
- Instroom hoger dan vergelijkingsgroepen
- Herinstroom daalt sinds oktober 2017
- Uitstroom stijgt, voornamelijk door uitstroom naar werk
- *Financieel:*
- Gemiddelde jaarprijs van bruto en netto daalt
- Verrekende inkomsten stijgen, voornamelijk door inkomsten uit parttime werk
- Aantal klanten met parttime werk en inkomsten daaruit stijgen, hoger dan vergelijkings-groep
- Budgetresultaat positief

Figuur 4.3

Instroompercentage algemene bijstand tot oktober 2018



⁴ De instroom in de bijstand kan sterk fluctueren, bijvoorbeeld door een grotere instroom van vluchtelingen of statushouders, zoals in 2015. Dergelijke externe factoren zijn niet altijd te voorzien.

4.4 Neveneffecten

Niet altijd verwachte aantal cliënten 'geleverd' aan uitvoerende partijen

De combinatie van een lagere instroom en hogere uitstroom leiden ertoe dat het volume van het aantal cliënten daalt. Verder is uit de eerder genoemde bestandsscreening gebleken dat de groep met de laagste loonwaarde-indicatie (0% - 40%) in Uithoorn niet snel doorgroeit naar een hogere loonwaarde. Hierdoor daalt logischerwijs ook het aantal kandidaten dat door de re-integratiebedrijven kan worden opgepakt. Deze factoren hebben er mogelijk toe geleid dat de vooraf verwachte cliëntaantallen niet worden gehaald. Dit is in zekere zin een 'luxeprobleem', maar niettemin zijn er wel degelijk negatieve effecten en bedrijfsrisico's voor de re-integratiebedrijven. Zij verliezen immers vooraf ingecalculeerde omzet, waardoor de winst onder druk staat en de activiteiten zelfs nauwelijks kostendekkend zijn. Het 'leveren' van te weinig cliënten is gemeld door Implacement (ingeschakeld voor de begeleiding van vluchtelingen en statushouders) en AM Match. Hoewel AM Match in principe geen winstoogmerk heeft, heeft het leveren van te weinig cliënten op den duur mogelijk wel invloed op het voeren van een gezonde financiële bedrijfsvoering.



Aantal plaatsingen bij AM Match blijft achter

De vijf regiogemeenten (inclusief Uithoorn) en AM Match hebben in 2016 en 2017 fors ingezet op plaatsing op werk van de nieuwe instroom bijstandsgerechtigden en vanuit het zittend bestand. Daarbij is gebleken dat de in het uitvoeringsplan voorziene plaatsing te hoog is ingeschat, maar ruimschoot de afname van de Wsw compenseert. Dit heeft geen negatieve financiële consequenties. Sterker: doordat nieuw beschutte arbeid verplicht is gesteld, nemen de aantallen nieuw beschut sterker toe dan in het uitvoeringsplan wordt verondersteld¹.

Bron: Berenschot (december 2017)

Eenzelfde speelt bij Implacement. Bij de evaluatie na het eerste kwartaal van 2018 is samen met de gemeente geconstateerd dat er niet voldoende statushouders beschikbaar zijn. Uit het interview met een vertegenwoordiger van Implacement blijkt dat de verwachte aantallen in de loop van het jaar uiteindelijk niet zijn behaald. Waar in het eerste kwartaal geen enkel traject is opgestart, zijn er in de loop van het jaar alsnog 8 trajecten begonnen. Dit zijn echter niet de 35 waarvan vooraf werd gedacht dat ze een traject zouden starten en op het moment is dit ook financieel niet rendabel genoeg. Na het eerste overleg blijkt uit het evaluatieverslag dat er is afgesproken dat beide partijen op zoek gaan naar "mogelijkheden om de aantallen op te schroeven". Dit lijkt een aantal maanden later (nog) niet te zijn gelukt. Een verklaring is dat het taalniveau van de aangeleverde statushouders niet van een voldoende niveau is om bij de trajecten van Implacement aan te sluiten. Mede hierdoor is de afstand tot de arbeidsmarkt voor deze kandidaten groter dan gedacht, waardoor zij niet passen bij de werkwijze die Implacement hanteert. Ondanks het uitblijven van 'resultaten' wordt het contact en de samenwerking tussen beide partijen wel als goed ervaren.

HOOFDSTUK

Conclusies en aanbevelingen

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek, zoals beschreven in de voorgaande drie hoofdstukken, worden in dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies op een rij gezet. Deze conclusies zijn te vinden in paragraaf 5.2. Aan de hand van de conclusies zijn daarop ter besluit enkele aanbevelingen geformuleerd in paragraaf 5.3.

5.2 Conclusies

Uithoorn beschikt over een actueel beleidskader voor het re-integratiebeleid

Met de actuele kadernota Re-integratie 2017 - 2020 en de jaarlijkse uitvoeringsnota's beschikt de gemeente Uithoorn over een solide beleidskader waarbinnen het re-integratiebeleid nader is vormgegeven. De centrale doelen 'instroom beperken' en 'uitstroom bevorderen' zijn voorzien van streefcijfers. Met jaarlijkse uitvoeringsnota's worden de inspanningen en doelen periodiek geconcretiseerd.

Gedurende de afgelopen jaren hebben het college en de ambtelijke organisatie zich ingezet om de invulling te actualiseren en aan te scherpen. Zo is in 2017 een aanbestedingstraject gestart voor de uitvoering van re-integratietaken vanuit de wens meer gestructureerd en kostenbewust in te kopen. Uiteindelijk zijn begin 2018, na een traject van ongeveer een jaar, nieuwe contracten gesloten met een aantal re-integratiebedrijven op basis van aangescherpte doelen. Met de nieuwe aanbesteding is beoogd meer resultaatgericht te werken en zodoende het contractmanagement op een hoger plan te tillen.

Uitgangspunt bij de nieuwe contracten is het leveren van maatwerk aan cliënten. Cliënten zijn hiertoe ingedeeld in vier indicatieve loonwaardecategorieën, waarvoor per categorie verschillende beleidsinstrumenten en trajecten beschikbaar zijn. De nieuwe doelgroepen zijn in deze indeling meegenomen. In de uitvoering is er ruimte voor flexibiliteit in de zin dat cliënten op basis van hun indeling niet vastgebakken zitten aan de instrumenten en trajecten die horen bij hun loonwaardecategorie. De specifieke mogelijkheden en omstandigheden van de cliënt zijn altijd leidend in het vinden van een passende aanpak.

Maatwerkaanpak vergt omslag in denken; mogelijkheden nog niet volledig benut

De Participatiewet biedt gemeenten een breed wettelijk raamwerk, waarbinnen gemeenten de vrijheid hebben aan de hand van de lokale situatie daaraan een invulling te geven. Met de introductie van de wet is de nadruk nog meer komen te liggen op re-integratie naar werk en het vergroten van de zelfredzaamheid van burgers. Centraal staat het vinden van een maatwerkoplossing die zo goed mogelijk aansluit op de mogelijkheden van een cliënt. Vanuit de uitvoeringspraktijk in de gemeente Uithoorn komt naar voren dat het leveren van maatwerk een andere manier van denken vereist en daarom niet altijd eenvoudig is. Zo zijn er voorbeelden waarbij (te) lang vastgehouden wordt aan het doel een cliënt te re-integreren naar een betaalde baan, terwijl dat (achteraf) niet de best passende, c.q. een te ambitieuze oplossing is. Door de sterke focus op uitstroom naar werk wordt er niet altijd gedacht aan de mogelijkheden die de Participatiewet biedt, bijvoorbeeld in de vorm van een alternatieve wijze van participatie aan de samenleving.

Zorg voor nieuwe doelgroepen leidt tot hogere werkdruk onder klantmanagers

De klantmanagers van DUO+/gemeente Uithoorn zijn verantwoordelijk voor het plaatsen en begeleiden van cliënten op een passend traject. De ervaren werkdruk voor klantmanagers is sinds de invoering van de Participatiewet groter geworden. De achtergrond hiervan is in de eerste plaats dat complexiteit van het werk is toegenomen door de uitbreiding van de doelgroep met cliënten die eerder onder Wajong en de Wsw vielen. Onder hen bevinden zich cliënten die extra of bijzondere begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld zeer moeilijk lerende jongeren of cliënten met een stoornis in het autistische spectrum. Deze 'nieuwe' cliënten vragen relatief veel (extra) aandacht van de klantmanagers, terwijl de overige cliënten net als voorheen ook tijd en aandacht verdienen. Om passende begeleiding aan de nieuwe doelgroepen te kunnen geven dienen klantmanagers meer dan voorheen te overleggen met externe partijen en is de administratieve druk verhoogd. Het gevolg is dat klantmanagers hun cliënten niet altijd de benodigde tijd en aandacht kunnen geven, waardoor de kwaliteit van de re-integratietaken onder druk is komen te staan.

Cliënten waarderen aanpak, maar verwachtingen sluiten niet altijd aan bij de mogelijkheden

De hogere werkdruk onder de klantmanager vertaalt zich vooralsnog niet in klachten over de kwaliteit van de dienstverlening. De geïnterviewde cliënten waarderen de aanpak die gericht is op maatwerk. Voor zover er al sprake is van ontevredenheid onder cliënten, komt deze voort uit de discrepantie tussen hun wensen en verwachtingen en het niveau van de aangeboden banen. Ook het negatieve imago rond beschut werk en de voormalige sociale werkplaats speelt daarin een rol. Een deel van de cliënten voelt zich 'te goed' voor deze voorzieningen. Vanuit het perspectief van de cliënten is het verder niet altijd prettig dat de gemeente inkomsten van cliënten controleert. Zo wordt het als betuttelend ervaren om elke drie maanden alle bankafschriften te laten zien.

Onduidelijkheid over richtlijnen voor controle en handhaving op inkomstenfraude

Ondanks de frequente en nauwkeurige controle op inkomsten door de gemeente, doen zich toch gevallen van fraude voor. Er zijn echter geen signalen dat dit op grote schaal voorkomt. Door de relatief beperkte omvang van het klantenbestand Uithoorn, heeft de ambtelijke organisatie goed zicht op de gevallen dat cliënten niet volgens de regels handelen. Op uitvoeringsniveau is echter geen eenduidig beeld van wanneer er gesproken kan worden van 'fraude' en wellicht maatregelen van toepassing zijn. Binnen het grijze gebied van wat wel en geen inkomstenfraude is, bestaat ruimte voor interpretatie door betrokken medewerkers. Onder uitvoerders bestaat onduidelijkheid over welke lijn gevolgd moet worden in de interpretatie van de regels. Het risico bestaat dat twee vergelijkbare situaties leiden tot verschillende conclusies, waardoor cliënten mogelijk niet gelijk behandeld worden.

Goed zicht op resultaten, maar onvoldoende informatie over doelrealisatie

De gemeente Uithoorn beschikt over verschillende instrumenten om een vinger aan de pols te houden bij de resultaten van de re-integratie inspanningen. Er wordt gebruik gemaakt van de Divosa Benchmark Werk & Inkomen en de 3D-monitor. Het college ontvangt periodiek sturingsinformatie (met name voortgangsrapportages) van de ambtelijke organisatie en DUO+. De raad ontvangt echter onvoldoende informatie over de relatie tussen de resultaten van het re-integratiebeleid (in termen van in- en uitstroom) en de gestelde doelen. De achtergrond hiervan is mede dat begin 2018 door het nieuwe aanbestedingstraject de nieuw gecontracteerde partijen van start zijn gegaan met aangescherpte doelen.

Sinds het nieuwe aanbestedingstraject zowel lagere instroom als hogere uitstroom

Tot en met 2017 was er een toename te zien in het aantal regelingen dat wordt bekostigd uit het BUIG-budget. Sinds de nieuwe werkwijze met de gecontracteerde partijen is er een daling van het aantal regelingen uit het BUIG-budget waarneembaar. Deze gunstige ontwikkeling is een gevolg van enerzijds een toegenomen uitstroom en anderzijds een dalende instroom. Ten opzichte van gemeenten met een vergelijkbare grootte (tot 50.000) inwoners heeft Uithoorn respectievelijk een lager BUIG-volume, een hogere – en stijgende – uitstroom en een vergelijkbare – maar dalende – instroom. Deze cijfers bieden een eerste indicatie dat de doelen (uitstroom bevorderen en instroom beperken) sinds de nieuwe aanbestedingsronde in sneller tempo dichterbij komen en wellicht gerealiseerd gaan worden. Gedetailleerde overzichten daarvan zijn echter niet terug te vinden in de raadsstukken.

Niet altijd verwachte aantallen cliënten beschikbaar voor trajecten van re-integratiebedrijven

Een lager BUIG-volume is op zich een positief gegeven: er zijn minder inwoners afhankelijk van een uitkering. Dit dalende volume heeft echter ook tot gevolg dat vooraf ingeschatte cliëntaantallen niet altijd zijn te leveren aan de gecontracteerde partijen. Deze ontwikkeling is al sinds begin 2018 en mogelijk eerder bekend, maar hiervoor is nog geen oplossing gevonden. Het gaat hier met name om het aantal cliënten met een loonwaarde van 40% tot 70% (AM Match) en statushouders (Implacement). Hoewel dit in zekere zin een 'luxeprobleem' is, kan dit wel gevolgen hebben voor een gezonde financiële bedrijfsvoering van de gecontracteerde re-integratiebedrijven. Vanuit het oogpunt van de gemeente is het niet doelmatig wanneer er relatief weinig gebruik wordt gemaakt van diensten waarin wel is geïnvesteerd in de vorm van tijd en middelen.

5.3 Aanbevelingen

Aanbevelingen voor het college en ambtelijke organisatie

1. Neem de toegenomen werkdruk serieus

Neem de ervaren toegenomen werkdruk bij klantmanagers serieus door kritisch te kijken naar de feitelijke werklast (aantal klanten dat een klantmanager kan bedienen), de verdeling van 'complexe' gevallen over de medewerkers en/of de administratieve druk die men ervaart. Oplossingsrichtingen zijn onder meer het verleggen van administratieve taken naar andere plekken in de organisatie, een betere kwaliteitsborging en het terugdringen van (niet noodzakelijke) overleggen.

2. Los de problemen rond de (te) lage aantallen aangeleverde cliënten op

Vanuit het gegeven dat bepaalde categorieën cliënten in mindere mate instromen op trajecten dan van tevoren ingeschat en op basis van de beschikbare aantallen zou kunnen, zou het college antwoord kunnen geven op de volgende vragen:

- Gaat het lagere aantal plaatsingen op trajecten (van met name statushouders en cliënten met een loonwaarde van 40% tot 70%) ten koste van de doelmatigheid van de inkoop van deze trajecten?
- Is het nodig om in overleg te treden met de gecontracteerde partners en te kijken naar
 - (a) de mogelijkheden om de trajecten beter te laten aansluiten op de betreffende doelgroepen en
 - (b) het eventueel aanpassen van de gemaakte afspraken over de instroom op trajecten?

Met het antwoord op deze en wellicht andere vragen kan het college verdere stappen zetten om het probleem op te lossen en daarover de raad te informeren.

3. Herbezinning van het credo dat cliënten altijd naar werk moeten worden begeleid

De Participatiewet en de huidige Kadernota bieden ruime kaders om maatwerkoplossingen voor cliënten te bieden. Van deze ruimte wordt nog niet optimaal gebruik gemaakt door een sterke focus op het re-integreren naar betaald werk. In sommige gevallen, en met name bij de laagste loonwaarde-indicatie, is dit geen reëel scenario (meer). Daarop blijven focussen in situaties zonder gerede kans op succes is niet doelmatig. Zorg er daarom voor dat er in de uitvoering ook voldoende aandacht is voor het aanbieden van trajecten die niet (direct) gericht zijn op re-integratie naar betaald werk. Uitvoerders moeten de mogelijkheden hebben en zich vrij voelen om deze oplossingen aan te kunnen bieden.

4. Maak meer gebruik van het instrument loonkostensubsidie.

Er is sprake van onderuitputting van het budget voor loonkostensubsidie. Nog niet al het budget voor loonkostensubsidie is ingezet, terwijl hier vanuit partners wel vraag naar is om oplossingen aan cliënten te bieden. Zorg ervoor dat de mogelijkheden hiervoor goed bekend zijn en dat er geen onnodige belemmeringen zijn om deze middelen daadwerkelijk in te zetten.

Aanbevelingen voor de gemeenteraad

1. Vraag het college periodiek informatie te geven over de realisatie van de doelen zoals gesteld in de Kadernota 2017-2020 en nader geoperationaliseerd in de uitvoeringsnota's

Sinds medio 2018 toen de nieuw gecontracteerde re-integratiebedrijven van start gingen is er sprake van een afnemende instroom en een toenemende uitstroom uit de bijstand. Op ambtelijk niveau bestaat goed inzicht in deze ontwikkelingen. In de huidige informatie aan de raad wordt echter (nog) geen relatie gelegd tussen de resultaten en gestelde doelen in de Kadernota 2017 – 2020. De raad kan het college vragen deze informatie periodiek aan te leveren, zodat de raad kan bepalen of de beschikbaar gestelde middelen en inspanningen passen bij de doelen of – wellicht – dat de doelen aangescherpt kunnen worden.

2. Schep meer duidelijkheid over de richtlijnen voor met controle en handhaving rond bijverdiensten en inkomstenfraude.

De gemeenteraad kan middels een debat het voortouw nemen in het verschaffen van duidelijke kaders en richtlijnen voor de wijze waarop omgegaan met bijverdiensten en eventuele gevallen van fraude. Een helder kader met uitgangspunten kan een basis vormen voor het formuleren van scherpe en duidelijke richtlijnen die minder ruimte bieden voor uiteenlopende interpretaties.

BIJLAGE

Bestuurlijke reactie

contactpersoon J. Riemersma
onderwerp Eindrapport Uitvoering Participatiewet gemeente
Uithoorn
zaaknummer 2019-015500
datum 6 maart 2019
bijlage(n)

Rekenkamer Uithoorn
p/a I & O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam

Bestuursdienst
Gemeente Uithoorn
Laan van Meerwijk 16
1423 AJ Uithoorn
Postadres
Postbus 8
1420 AA Uithoorn
Telefoon
(0297) 513 111
Fax
(0297) 513 222
www.uithoorn.nl
gemeente@uithoorn.nl
@Gem_Uithoorn

Geachte heer, mevrouw,

Op 31 januari jl ontvingen wij van u het eindrapport Uitvoering Participatiewet gemeente Uithoorn ten behoeve van bestuurlijk wederhoor. Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het onderzoeksrapport. Over het algemeen kunnen wij ons vinden in de conclusies van het rapport en de door u aangedragen aanbevelingen. Wij willen daarbij nog de volgende opmerkingen plaatsen.

Algemeen

Wij vinden dat het rapport weinig de diepte in gaat en daardoor vooral globale conclusies bevat die overigens in zijn algemeenheid wel herkenbaar zijn.

U geeft in uw conclusies aan dat een maatwerk-aanpak een omslag in denken omvat en dat de mogelijkheden nog niet volledig benut worden. Wij zijn van mening dat een dergelijke omslag in denken in gang is gezet maar dat hier nog ruimte is voor verbetering. We kunnen nog meer aandacht besteden aan creatieve oplossingen om mensen aan het werk te helpen of anderszins deel te laten nemen aan de samenleving.

Conclusies specifiek

Ten aanzien van de conclusie **Goed zicht op resultaten, maar onvoldoende informatie over doelrealisatie** merken wij op dat hierin nog een verbeterslag valt te maken; dit gaan wij oppakken. De conclusie **Onduidelijkheid over richtlijnen voor controle en handhaving op inkomstenfraude** herkennen wij niet. De wettelijke regels zijn van toepassing en bieden daarmee het kader voor de aanpak. Gevallen van fraude vormen echt een uitzondering.

Aanbevelingen

Uw aanbevelingen pakken wij voortvarend op. Opmerking daarbij is dat de geconstateerde werkdruk serieus wordt genomen en dat hierover reeds het gesprek met DUO+ is en wordt aangegaan.

Wij verzoeken u onze reactie, samen met het eindrapport, ter kennis te brengen van de gemeenteraad.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Uithoorn,

de secretaris,

(drs. E. M. Voorhorst)

de burgemeester,

(dhr. P.J. Heiliegiers)

BIJLAGE

Normenkader

Normenkader

ONDERDEEL	NORM	CRITERIUM
Beleid	er is een samenhangend beleidskader omtrent de Participatiewet en in het bijzonder re-integratie naar werk met heldere doelen	- er is sprake van een actueel kader (niet verlopen) - er is sprake van een duidelijke visie met betrekking tot beleid en uitvoering van de Participatiewet - er is sprake van een duidelijke visie ten aanzien van de omgang met nieuwe doelgroepen - er zijn doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet en in het bijzonder re-integratie naar werk geformuleerd
		het beleid, de visie en de doelstellingen vormen een samenhangend geheel
		de ingezette beleidsinstrumenten sluiten aan bij de gemeentelijke beleidsvisie
		de beleidsinstrumenten sluiten aan bij de doelstellingen
	het is aannemelijk dat de ingezette beleidsinstrumenten bijdragen aan het uitvoeren van een effectief Participatiewet en re-integratiebeleid	in het beleid zijn (zichtbaar) afwegingen gemaakt om een goede balans tussen de uitvoeringskosten en de bestedingen te bewerkstelligen
		de uitgangspunten voor het uitvoeren van een effectief re-integratiebeleid zijn duidelijk omschreven
		de werkwijze rondom het uitvoeren van het re-integratiebeleid zijn (beleidsmatig) vastgelegd
		er zijn protocollen voor de beoogde werkwijze, waarin taken en verantwoordelijkheden zijn vastgelegd
	het beleid is bekend, gedragen en verankerd in de interne organisatie	- de doelen van het beleid rondom de Participatie en in het bijzonder de re-integratie naar werk zijn bekend en gedragen in de gemeentelijke organisatie - de doelen van het beleid rondom de Participatiewet en in het bijzonder de re-integratie naar werk zijn bekend bij de uitvoerende ambtelijke medewerkers - er is draagvlak voor het beleid bij de uitvoerende ambtelijke medewerkers
		de doelen van het beleid rondom de Participatiewet en in het bijzonder de re-integratie naar werk zijn bekend bij de uitvoerende ambtelijke medewerkers
Praktijk	iedereen houdt zich aan vastgestelde werkwijzen, taken en verantwoordelijkheden	- de uitgangspunten voor toekenning van regeling zijn bekend en helder voor de uitvoerende partij - de protocollen bieden voldoende richting en zijn tegelijkertijd niet te strak of rigide
		de uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet en re-integratie in het bijzonder worden uitgevoerd zoals beschreven
	het beleid werkt door in de praktijk	de uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet en re-integratie in het bijzonder worden uitgevoerd zoals beschreven
		- wanneer er van protocollen wordt afgeweken, worden deze afwijkingen gemotiveerd - de werkwijze leidt niet tot (een als problematisch ervaren aantal) bezwaren - de werkwijze wordt indien nodig aangepast op basis is van nieuwe omstandigheden of inzichten - er is draagvlak bij ambtenaren en stakeholders voor deze aanpak
	het beleid werkt door in de praktijk	de uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet en re-integratie in het bijzonder worden uitgevoerd zoals beschreven
		- de uitgangspunten voor toekenning van regeling zijn bekend en helder voor de uitvoerende partij - de protocollen bieden voldoende richting en zijn tegelijkertijd niet te strak of rigide
		- de doelen van het beleid rondom de Participatie en in het bijzonder de re-integratie naar werk zijn bekend en gedragen in de gemeentelijke organisatie - de doelen van het beleid rondom de Participatiewet en in het bijzonder de re-integratie naar werk zijn bekend bij de uitvoerende ambtelijke medewerkers - er is draagvlak voor het beleid bij de uitvoerende ambtelijke medewerkers
		de beleidsinstrumenten sluiten aan bij de doelstellingen
Onderdeel	Norm	Criterium
		de uitgangspunten voor de uitvoering van de Participatiewet en re-integratie in het bijzonder worden uitgevoerd zoals beschreven
		- de uitgangspunten voor toekenning van regeling zijn bekend en helder voor de uitvoerende partij - de protocollen bieden voldoende richting en zijn tegelijkertijd niet te strak of rigide
		- de doelen van het beleid rondom de Participatie en in het bijzonder de re-integratie naar werk zijn bekend en gedragen in de gemeentelijke organisatie - de doelen van het beleid rondom de Participatiewet en in het bijzonder de re-integratie naar werk zijn bekend bij de uitvoerende ambtelijke medewerkers - er is draagvlak voor het beleid bij de uitvoerende ambtelijke medewerkers
		de beleidsinstrumenten sluiten aan bij de doelstellingen



	de beschikbaar gestelde middelen worden cliëntgericht ingezet	• inwoners wisten wij zij terecht konden bij de gemeente of uitvoeringsorganisatie • contact opnemen met de gemeente met een hulpvraag wordt als laagdrempelig ervaren • de re-integratietrajecten van cliënten worden snel behandeld • de gemeente of uitvoeringsorganisatie denkt mee met de cliënt en toon inlevingsvermogen in zijn/haar situatie • cliënten met een hulpvraag voelen zich met respect behandeld • de uitgangspunten voor plaatsingen en toekenningen van regelingen zijn bekend en begrijpelijk voor de aanvrager
<i>Resultaten</i>	de doelen gesteld in het beleid worden bereikt	• ambtenaren en stakeholders ervaren een benadering (bij de re-integratietrajecten) die gericht is op activering en participatie van cliënten • instroom in de bijstand wordt beperkt • uitstroom uit de bijstand wordt bevorderd
	het beleid biedt handvatten voor monitoring van de kwaliteit van de uitvoering	• er zijn afspraken vastgelegd over het monitoren van de uitvoering en geleverde kwaliteit • de kwaliteit van de uitvoering wordt daadwerkelijk vastgesteld • er zijn afspraken over het gebruik van de uitkomsten van monitoring
	het beleid biedt handvatten voor monitoring van de effecten / het doelbereik van het beleid	• er is zicht op de omvang en samenstelling van de doelgroepen (nieuw en oud); • er zijn ambities geformuleerd voor het bereik van de regelingen; • er is een strategie geformuleerd om deze ambities te bereiken; • het aantal cliënten dat gebruik maakt van de middelen en regelingen is in beeld;
Onderdeel	Norm	Criterium
		• het niet slagen van re-integratietrajecten of het niet-gebruik van de regelingen is in beeld (de omvang en kenmerken van de groep niet-gebruikers, en de redenen); • de doelen zijn meetbaar
<i>Bijsturing</i>	het college heeft overzicht en grip op de situatie rondom de Participatiewet en in het bijzonder de re-integratie naar werk	• het college legt verantwoording af aan de raad over acties en effecten en de daarmee gepaarde middelen • informatievoorziening vanuit monitoring en evaluaties richting de raad is volledig, relevant, betrouwbaar, actueel, overzichtelijk, begrijpelijk en tijdig