

Onderzoek naar Participatiewet

Gemeente Deventer

Joost Fledderus
Maarten Hoogstad
Nienke Huis in 't Veld

Rekenkamercommissie Deventer

Sjors Heerdink
Raadsadviseur / secretaris rekenkamercommissie

T. 06-50713816
s.heerdink@deventer.nl

Kenmerk: RO 15295
Datum: 2 juli 2018



**Necker
van Naem**

Inhoudsopgave

Bestuurlijke nota	3
Onderzoeksverantwoording	4
Conclusies en aanbevelingen	8
Reactie college van B&W	11
Nota van bevindingen	12
Zicht op oorzaak	13
1.1 / Samenstelling uitkeringsbestand	13
1.2 / Ontwikkeling in het uitkeringsbestand	14
1.3 / Zicht op ontwikkeling en samenstelling uitkeringsbestand	17
Doelmatigheid en doeltreffendheid	19
2.1 / Inhoudelijke en financiële kaders	19
2.2 / Samenwerking met partners	20
2.3 / Werkwijzen, maatregelen en voorzieningen	23
2.4 / Monitoring en bijsturing	25
2.5 / Doelbereik en doelmatigheid	26
Rolinulling gemeenteraad	31
3.1 / Informatievoorziening aan de raad	31
3.2 / Zicht op sturingsinstrumenten	33
3.3 / Zit de raad aan het roer?	33
Persona's	35
Harold	35
Denzel	37
Hetty	38
Bijlage 1: Bronnen	41
Bijlage 2: Toetsingskader	43
Bijlage 3: Eerder onderzoek naar re-integratiebeleid in Deventer	50
Bijlage 4: Samenvatting (bijstelling) beleidsdoelen	52



Bestuurlijke nota



Onderzoeksverantwoording

Aanleiding

De werkgelegenheid in Nederland is in 2016 verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren. De Monitor Sociaal Domein van de gemeente Deventer (per 31 augustus 2016) laat echter zien dat het aantal mensen met een Participatiewet-uitkering in Deventer sinds december 2014 continu is gestegen. Op dit moment zijn dat er ongeveer 3000. De constatering dat de instroom de uitstroom naar (betaald) werk overstijgt baart de rekenkamercommissie – en andere betrokkenen – zorgen.

De gemeente Deventer is voor de invoering van de Participatiewet (per 1 januari 2015) gestart met het reorganiseren van bijstandsverlening en begeleiding naar werk. Hierbij is gekozen voor een duidelijke knip in het onderdeel inkomensondersteuning (rechtmatigheid), dat bij de gemeente is gebleven, en re-integratie (doeltreffendheid), waarvoor Deventer Werktalent (DWT), een samenwerking tussen Sallcon BV (nu KonnecteD BV) en de gemeente, is opgericht. Er zijn in de raad verschillende discussies gevoerd over de ontwikkeling van DWT¹.

De zorgen bij de raad over het aantal uitkeringen, vragen over de uitvoering en de discussie over de effectiviteit van re-integratie-instrumenten waren voor de Rekenkamercommissie Deventer aanleiding om een onderzoek naar de Participatiewet uit te voeren. De rekenkamercommissie heeft Necker van Naem gevraagd dit onderzoek uit te voeren.

Achtergrond

De Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 is de gemeente Deventer, zoals alle andere gemeenten, verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van de Participatiewet. In de Participatiewet zijn drie voormalige wetten samengegaan: de Wet Sociale Werkvoorziening (voor mensen die alleen in een beschutte werkomgeving kunnen werken), de Wajong (voor jongeren met een arbeidsbeperking) en de Wet op werk en bijstand (Wwb) (voor langdurig werklozen). Daardoor worden gemeenten verantwoordelijk voor alle mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden van werk. De invoering van de Participatiewet betekent dat gemeenten te maken hebben gekregen met een grotere en meer complexe doelgroep. Door de verschillende regelingen en bijbehorende financiering onder te brengen onder één wet, moeten gemeenten meer beleidsvrijheid krijgen om voorzieningen voor de verschillende doelgroepen te ontwikkelen.

¹ Zie bijvoorbeeld de motie over DWT d.d. 1 oktober 2014 en de vragen van de VVD d.d. 22 april 2015.

Instrumenten Participatiewet

In de Participatiewet is een aantal instrumenten, zoals **loonkostensubsidie** en **beschut werk**, opgenomen om mensen met een arbeidsbeperking te helpen om deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Ook schrijft de Participatiewet voor dat gemeenten beleid ontwikkelen ten behoeve van het verrichten van een **tegenprestatie**. Verder kunnen gemeenten per verordening doelgroepen van de Participatiewet begeleiding en andere voorzieningen aanbieden.

Voor werkgevers zijn er nieuwe instrumenten beschikbaar zoals de **no-risk polis**, **premiëkorting** (vanaf 1 januari 2018 loonkostenvoordeel) en **lage inkomensvoordeel**. Om werkgevers te helpen met het ondersteunen van mensen met arbeidsvermogen zijn er **regionale werkbedrijven** opgericht. Deze regionale werkbedrijven richten zich specifiek op het begeleiden van mensen naar banen uit het **sociaal akkoord**. Het sociaal akkoord is een vrijwillige afspraak tussen het kabinet en werkgevers om in 2026, 125.000 extra banen te realiseren voor mensen met een arbeidsbeperking.²

Financiën

Gemeenten krijgen een gebundelde uitkering ('BUIG') om de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. Op basis van een verdeelmodel, dat rekening houdt met verschillende factoren die het risico op het ontvangen van een uitkering voorspellen, worden de budgetten bepaald. Gemeenten die niet uitkomen met het budget dienen deze tekorten in principe op te vangen uit eigen middelen. Gemeenten die een omvangrijk tekort hebben, kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor een aanvullend budget, vanaf 1 januari 2015 via een tijdelijke vangnetuitkering.

Voor het begeleiden van mensen met een uitkering naar werk, ontvangen gemeenten middelen uit het Participatiebudget. Het budget bestaat uit middelen voor de begeleiding naar werk; middelen voor sociaal werk geïndiceerden (op basis van de voormalige Wet Sociale Werkvoorziening); en middelen voor de nieuwe doelgroepen (oud-WSW en oud-Wajong).

Doelstelling en vraagstelling

Doelstelling en vraagstelling

De doelstellingen van dit onderzoek kunnen als volgt geformuleerd worden:

- / De gemeenteraad inzicht geven **in de oorzaak** van de groei (mede afgezet tegen landelijke cijfers) van het aantal bijstandsuitkeringen;
- / De gemeenteraad inzicht geven **in de doelmatigheid en doeltreffendheid** van het gemeentelijk beleid op het gebied van de Participatiewet;
- / De gemeenteraad inzicht geven in de **rol- en sturingsmogelijkheden van de raad**;
- / **Toekomstgerichte aanbevelingen** formuleren indien het huidige beleid, de rolname of effectiviteit achterblijft bij de eigen gemeentelijke doelstelling of als de effectiviteit onvoldoende is gewaarborgd.

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende centrale vraag:

Hoe doelmatig en doeltreffend is het Participatiewet-beleid van de gemeente Deventer, inclusief de uitvoering, en waar liggen de sturingsmogelijkheden voor de raad?

Bovenstaande vraag hebben wij uitgewerkt in 12 deelvragen die we hebben geclusterd naar de vier doelen:

Zicht op oorzaak

1. Wat is de samenstelling van het huidige uitkeringsbestand en hoe verhoudt dit zich tot vergelijkbare gemeenten?
2. Hoe ziet de ontwikkeling van het uitkeringsbestand in de periode vanaf 1 januari 2015 eruit en hoe verhoudt dit zich tot vergelijkbare gemeenten?
3. In hoeverre heeft de gemeente Deventer zicht op de ontwikkeling en samenstelling van het uitkeringsbestand en de mogelijke verklaringen voor deze ontwikkeling?

² <https://www.uw.nl/media/k2/attachments/2015-03-19-Feiten-banenafpraak-en-quotumheffing.pdf>

Doelmatigheid en doeltreffendheid

4. Welke inhoudelijke en financiële kaders heeft de raad vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet?
5. Hoe ziet de samenwerking met partners eruit rond de uitvoering van de Participatiewet?
6. Van welke werkwijzen, maatregelen en voorzieningen maakt de gemeente gebruik in het kader van de Participatiewet? En in hoeverre sluiten deze aan bij de gestelde beleidsdoelen en de ontwikkelingen in het uitkeringsbestand?
7. Op welke wijze monitort de gemeente Deventer de realisatie van doelstellingen en de financiering daarvan, en in welke mate leidt dat tot bijsturing en innovatie?
8. In hoeverre worden met de ingezette maatregelen, voorzieningen en werkwijzen de doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet behaald?

Rol- en sturingsmogelijkheden raad

9. Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de Participatiewet?
10. In hoeverre heeft de raad zicht op de beschikbare sturingsinstrumenten in het kader van de Participatiewet?
11. In hoeverre is de raad in staat om op basis van de huidige informatievoorziening en kennis van instrumenten zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren?

Toekomstgerichte aanbevelingen

12. Welke verbeteringen zijn mogelijk en gewenst ten aanzien van de rol- en sturingsmogelijkheden voor de raad?

Toekomstgericht onderzoek

Dit onderzoek richt zich voor een belangrijk deel op de toekomst. Dat houdt in dat we niet de focus leggen op een technische, economische analyse van de oorzaken van ontwikkelingen in het uitkeringsbestand. We richten ons juist op de vraag hoe raad, college en de uitvoerende betrokkenen elkaar kunnen faciliteren in het grip hebben op re-integratiebeleid. Dat vraagt uiteraard wel om een analyse van de huidige situatie, om vervolgens te kunnen bepalen wat er nodig is om de grip in de toekomst te versterken. Ook bespreken we de aanbevelingen die op basis van dit onderzoek gedaan worden in een duidingssessie met stakeholders. Dit om vast te stellen hoe de aanbevelingen daadwerkelijk geïmplementeerd gaan worden.

Afbakening

We richten ons in het onderzoek primair op werkwijzen, maatregelen en voorzieningen die de gemeente Deventer in het kader van de Participatiewet heeft ontwikkeld. Ontwikkelingen op andere terreinen kunnen evenwel een invloed hebben op de uitvoering van de Participatiewet – bijvoorbeeld (regionaal) arbeidsmarkt, werkgelegenheids- en economisch beleid. Deze ontwikkelingen vallen buiten de scope van het onderzoek.

Eerder onderzoek naar re-integratiebeleid in Deventer

In 2011 heeft de rekenkamercommissie al eerder onderzoek laten uitvoeren naar het re-integratiebeleid van de gemeente Deventer. Ook is er in 2014 een 213a-onderzoek uitgevoerd. De uitkomsten en aanbevelingen uit beide onderzoeken zijn meegenomen in dit rekenkameronderzoek. Een overzicht van de uitkomsten en aanbevelingen staat in bijlage 3 bij dit rapport.

Onderzoeksuitvoering

De onderzoekswerkzaamheden vonden plaats in de periode juli-november 2017. Het onderzoek is op 3 juli aangevangen met een startbijeenkomst om werkafspraken te maken, en de context van de Participatiewet in Deventer in kaart te brengen. Vervolgens is een data-analyse uitgevoerd, waarbij we de ontwikkelingen in het uitkeringsbestand van Deventer afgezet hebben tegen vijf referentiegemeenten, de arbeidsmarktregio en Nederland. Vervolgens hebben we aan de hand van een documentanalyse in kaart gebracht welke inhoudelijk en financiële kaders er zijn vastgesteld en welke doelen er zijn geformuleerd. Ook hebben we uitvoeringsdocumenten en monitorings- en voortgangsinformatie bestudeerd. Vervolgens hebben we in september interviews afgenomen met verschillende stakeholders. In deze interviews hebben we de bevindingen uit de documentanalyse geverifieerd. Daarnaast hebben we gevraagd naar de ontwikkelingen in (de uitvoering van) het participatiebeleid, de resultaten daarvan en de succes- en knelfactoren daarbij. Vervolgens is op 10 oktober een kwalitatief cliënt-ervaringsonderzoek uitgevoerd, om een illustratie te kunnen geven van de ervaring

van verschillende doelgroepen. Daarna vond op 23 oktober een raadsworkshop plaats, waarbij we enerzijds informatie opgehaald hebben over de (ervaren) kwaliteit van dienstverlening en de mate waarin raadsleden zicht hebben op sturingsmogelijkheden. Anderzijds hebben we tijdens de raadsworkshop gewerkt aan inzicht in de rol- en sturingsmogelijkheden bij het re-integratiebeleid.

Op 25 januari 2018 is de Nota van bevindingen aangeboden voor een toets op de feitelijke juistheid van de bevindingen in het kader van het ambtelijk wederhoor. Op 22 februari 2018 ontving de rekenkamercommissie de reactie in het kader van het ambtelijk wederhoor. De conclusies en aanbevelingen die op basis van dit onderzoek gedaan zijn, werden op woensdag 6 juni 2018 met stakeholders besproken in een doorwerkingssessie. Dit om vast te stellen hoe de aanbevelingen daadwerkelijk geïmplementeerd gaan worden.

Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen: de Bestuurlijke nota en de Nota van bevindingen. De Bestuurlijke nota bevat drie hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk is dit hoofdstuk, waarin de aanleiding, achtergrond en aanpak van het onderzoek verantwoord worden. Het tweede hoofdstuk bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek. Het derde hoofdstuk geeft de reactie van het college van B&W weer.

De Nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken. **Hoofdstuk 1** gaat over de samenstelling en ontwikkeling van het uitkeringsbestand in Deventer, mede afgezet tegen vergelijkbare gemeenten. **Hoofdstuk 2** gaat in op de inhoudelijke en financiële kaders, samenwerking, werkwijzen, maatregelen en voorzieningen bij de uitvoering van de Participatiewet. Ook wordt de mate van doelbereik behandeld. Vervolgens gaat **hoofdstuk 3** over de rol- en sturingsmogelijkheden in de raad. **Tot slot staan in hoofdstuk 4** drie persona's uitgewerkt, die de cliëntervaring van drie verschillende doelgroepen illustreren. Ook zijn er 4 bijlagen: bronnen, toetsingskader, eerder onderzoek naar re-integratiebeleid en samenvatting (bijstelling) beleidsdoelen.

Normenkader

Bij het beantwoorden van de deelvragen in de Nota van bevindingen hebben we een normenkader gebruikt. Deze normen komen onder andere uit eerder onderzoek naar re-integratiebeleid in Deventer, en uit de handreiking 'Rekenkameronderzoek lokaal re-integratiebeleid' van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkameronderzoek (NVRK). Het normenkader en het oordeel over in hoeverre de gemeente Deventer voldoet aan de normen, staan in bijlage 2.

Op verschillende plekken in het rapport worden in blauwe kaders voorbeelden uit andere gemeenten uitgelicht, die laten zien hoe gemeenten op verschillende wijzen uitvoering geven aan de Participatiewet. Ook worden inzichten uit onderzoeken gegeven om de aanpak van Deventer in een context te plaatsen.



Conclusies en aanbevelingen

In de nota van bevindingen worden de deelvragen van dit onderzoek beantwoord. In dit hoofdstuk trekken we conclusies, geven we antwoord op de hoofdvraag en formuleren we aanbevelingen.

Voor de uitvoering van de Participatiewet heeft de gemeente Deventer samenwerking gezocht met andere partijen. De belangrijkste samenwerkingspartner is DWT (DeventerWerkTalent). Voor het re-integratiedeel zijn er ook afspraken gemaakt met het UWV, het lokale bedrijfsleven en het onderwijs. Er is dus sprake van een netwerkende overheid, waarbij de gemeente regulerend, regisserend en stimulerend optreedt. Het op een rechtmatige manier verlenen van bijstand is een taak die geheel bij de gemeente ligt. Het gegeven dat de gemeente niet enkel zelf prestaties moet leveren om tot een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de wet te komen, is relevant voor de beantwoording van enkele deelvragen.

Conclusies

De uitvoering van de Participatiewet is goed georganiseerd.

De belangrijkste randvoorwaarden voor een doelmatige en doeltreffende uitvoering zijn aanwezig. De beleidsinhoudelijke en financiële kaders zijn vastgesteld door de gemeenteraad en de gemeente werkt samen met een organisatie die sterk geworteld is binnen de gemeente. De kaders voor de uitvoering van de Participatiewet zijn vertaald in een consistente opdracht aan DWT. Ook vult de gemeente de opdrachtgeversrol richting de samenwerkingspartners actief in. Op hun beurt betrekken de samenwerkingspartners de gemeente actief bij de vraagstukken uit de praktijk. Deze interactie leidt tot relevante tussentijdse aanpassingen in het beleid.

Prestatieafspraken worden grotendeels gehaald

De doelstellingen uit het beleidskader Iedereen Actief worden grotendeels behaald. Zowel in de jaarlijkse verantwoording in de jaarstukken, als in tussentijdse documenten, staan veel signalen op groen als het gaat om doelbereik. De onderzoekers zijn niet op grote hiaten in beleid en uitvoering gestuit. Het feit dat de gemeente al meerdere jaren een succesvol beroep doet op de vangnetregeling BUIG onderschrijft die constatering. Aanspraak maken op deze regeling is alleen mogelijk als wordt aangetoond dat de tekorten op het budget niet zijn ontstaan door missers in het beleid. DWT levert de prestaties die met de gemeente zijn overeengekomen.

Weinig zicht op doeltreffendheid

Of de doelstellingen worden bereikt tegen zo laag mogelijke kosten en door de inzet van de juiste (mix van) instrumenten, voorzieningen en maatregelen valt op basis van dit onderzoek niet vast te stellen. De gemeente Deventer heeft geen systematisch inzicht in kosten en resultaten die een dergelijke analyse mogelijk maken. Ook DWT registreert de gegevens die hiervoor nodig zijn niet. In dit onderzoek is naar voren gekomen dat alle betrokken partijen het ook niet vinden passen bij de aard van de sturingsrelatie om op dit niveau informatie te delen. Het heersende beeld is dat zolang DWT de prestaties levert die zijn afgesproken, en dit in grote mate leidt tot de realisatie van doelstellingen, het aan DWT zelf is om op doelmatigheid en doeltreffendheid te sturen.

De onderzoekers zijn van oordeel dat het wel opvragen en registreren van dergelijke gegevens voor betere sturing kan zorgen. Om als gemeente adequaat te kunnen (bij)sturen is er meer nodig dan vertrouwen op basis van behaalde prestaties. De huidige context – die gekenmerkt wordt door een overgang van transformatie naar transitie enerzijds en zorgen over de volumeontwikkeling anderzijds – vraagt om rijkere verantwoordingsinformatie. Waarom gaat bijvoorbeeld iets goed of minder goed? Of: wat is de effectiviteit van het instrumentarium in relatie tot verschillende typen klantprofielen? Welke bewegingen vinden juist wel of niet op de participatieladder plaats en hoe wordt daar op geanticipeerd? Het is nu een natuurlijk moment om (bij te) sturen op basis van analyses en onderbouwde verklaringen.

In de relatie tussen het college, de ambtelijke organisatie en DWT kan meer inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid dus tot een betere sturingsrelatie leiden. Tijdens de eerste fase van de decentralisaties heeft de nadruk vooral gelegen op de overdracht van taken en de implementatie. Het systeem moest worden ingericht en de grootste zorg was om te zorgen dat niemand tussen wal en schip zou vallen. Inmiddels is de fase van transitie grotendeels afgerond en ontstaat er ook meer ruimte voor data-gestuurde analyses. Daar waar de beleidskeuzes nu vooral worden onderbouwd vanuit de theorie en wordt gevaren op het gevoel van professionals, biedt een goede registratie van klantkenmerken wel degelijk kansen. Ook kan de gemeente nog meer leren van goede voorbeelden uit andere gemeenten en meer gebruik maken van andere partners in de stad.

Zorgen over volumeontwikkeling van het bestand, maar tekorten nemen af

Er valt een trend waar te nemen dat het tekort op uitkeringen dalende is en dat het bijstandsvolume weer afneemt. Desalniettemin blijven de zorgen om de volumeontwikkeling van het uitkeringsbestand bestaan. En terecht: de gemeente moet jaarlijks nog steeds een substantieel bedrag eigen geld bijleggen. Tegelijkertijd nuanceert dit onderzoek het beeld van zorgwekkende ontwikkelingen in het uitkeringsbestand. Op basis van een vergelijking met de arbeidsmarktregio blijkt dat de gehele regio met een vergelijkbare ontwikkeling te maken heeft. Daarnaast blijkt uit een vergelijking met referentiegemeenten dat de ontwikkeling van het uitkeringsbestand steeds meer in de pas gaat lopen. In 2017 is zelfs een dalende trend ingezet. De oorzaak van het budgettekort kan daarom gezocht worden in het beschikbare macrobudget (te klein), en specifiek in het onderliggende verdeelmodel (niet eerlijk). Dit neemt de zorgen niet weg, maar geeft wel richting aan de mogelijke oplossingsrichtingen.

De raad van Deventer is goed in control

Geconstateerd wordt dat de raad gebruik maakt van een breed scala aan sturingsinstrumenten. Die brede inzet zorgt ervoor dat de gemeenteraad 'in control' is met betrekking tot beheersing van activiteiten, processen en gedrag zodat deze bijdragen aan de doelen van het Participatiewet-beleid. Het model van Simon (levers of control) geeft een gecontroleerde balans aan tussen creativiteit en beheersing door voldoende evenwicht tussen aandacht voor bedoeling, kaderstelling, diagnose en interactie. De raad ontvangt veel en gevarieerde informatie en maakt gebruik van verschillende sturingsinstrumenten. De valkuil is om – als gevolg van zorgen over de omvang van het bestand – meer 'koude' informatie over de werking van het systeem te vragen. Uit het onderzoek blijkt sprake te zijn van wankel vertrouwen tussen raad en DWT, meer aandacht voor de 'bedoeling' en daarbinnen met name de missie, kan bijdragen aan een toenemend vertrouwen tussen raad en DWT.

Aanbevelingen

/ Raad.

- Investeer in de relatie met DWT door periodiek het gesprek te voeren over missie, gedeelde waarden, doelstellingen en de praktijk. Alle betrokkenen in het proces kunnen in deze gesprekken een rol spelen: ambtenaren, DWT, cliënten, en raadsleden. Het onderling vertrouwen neemt toe als je van elkaar weet dat je met hetzelfde doel en met dezelfde uitgangspunten je werk doet.
- Stel als raad vóórdat je hiermee begint kaders: wat wil de raad precies weten, en wat willen én kunnen de raadsleden doen met die kennis? Op die manier wordt de tijd voor de gesprekken productief en efficiënt besteed.
- Blijf je actief inzetten bij het rijk voor een rechtvaardige BUIG-uitkering (hoogte macrobudgetten, plus verdelingssystematiek). Zorg daarbij voor zowel een politiek traject vanuit de partijen, als een ambtelijk traject. Stem deze trajecten op elkaar af.

/ College.

- Voor de raad is een koppeling tussen prestaties en effecten van belang. Het is nog niet altijd helder welke effecten de raad precies voor ogen heeft. Stel de raad in gelegenheid om effecten te prioriteren, zorg dat effecten onderling consistent en meetbaar zijn.
- Rapporteer in de programmabegroting niet alleen op het niveau van prestaties die zijn doorvertaald in een bedrag, maar ook op het niveau van maatschappelijk effect.

/ Ambtelijke organisatie.

- Maak voor de raad beter inzichtelijk waar de sturingsruimte voor de raad wel en waar niet zit (uitkering vs participatiebudget). Werk toe naar een basisset van informatie en maak afspraken over de frequentie waarmee die set wordt aangeleverd. De informatie van de gemeenteraad is gebaat bij een tijdige aanlevering van informatie.

/ DWT.

- Maak een goede analyse van het cliëntenbestand en bespreek de uitkomsten van deze analyse met de gemeenteraad. Besteed tijdens deze bespreking ook aandacht aan de elementen die in de analyse zijn betrokken om te bezien of de analyse voldoet aan de verwachtingen.
- Koppel deze kenmerken aan het ingezette instrumentarium, maar benader dit niet te theoretisch. De professionaliteit van de medewerkers van DWT is nodig om van een clientprofiel naar een goede inzet van instrumenten te komen.
- Neem de ambtelijk opdrachtgever mee in de strategische keuzes die door de professionals in het veld worden gemaakt. De gemeenteraad krijgt conform als hij ervaart dat de professionals in de praktijk goede afwegingen maken. Storytelling kan een manier zijn om de gemeenteraad mee te nemen in het maatwerk dat plaatsvindt.



Reactie college van B&W

Volgt na bestuurlijk wederhoor



Nota van bevindingen

1

Zicht op oorzaak

Dit hoofdstuk gaat over de samenstelling en ontwikkeling van het uitkeringsbestand in Deventer, mede afgezet tegen vergelijkbare gemeenten. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende deelvragen:

1. Wat is de samenstelling van het huidige uitkeringsbestand en hoe verhoudt dit zich tot vergelijkbare gemeenten?
2. Hoe ziet de ontwikkeling van het uitkeringsbestand er in de periode vanaf januari 2015 uit en hoe verhoudt dit zich tot vergelijkbare gemeenten?
3. In hoeverre heeft de gemeente Deventer zicht op de ontwikkeling en samenstelling van het uitkeringsbestand en de mogelijke verklaringen voor deze ontwikkeling?

1.1 / Samenstelling uitkeringsbestand

De gemeente Deventer houdt verschillende kenmerken van bijstandontvangers bij. In tabel 1 staan de kenmerken samengevat.

Kenmerk	Aantal (%)	Kenmerk	Aantal (%)
Totaal	2970 (100%)	Leeftijd	
Geslacht		t/m 26 jaar	396 (13,3%)
Man	1497 (50,4%)	27-34 jaar	471 (15,9%)
Vrouw	1473 (49,6%)	35-44 jaar	692 (23,3%)
Huishoudsamenstelling		45-54 jaar	839 (28,2%)
Alleenstaanden	1973 (66,4%)	55 jaar en ouder	572 (19,3%)
Alleenstaande ouders	599 (20,2%)	Participatieladder	
Gehuwden/samenwonenden	396 (13,3%)	Gemiddelde trede	2,8 ³
Vergunninghouders			
Vergunninghouders	355 (12,0%)		

Tabel 1. Kenmerken van bijstandontvangers Deventer per 31 juli 2017

Deventer houdt kenmerken van bijstandontvangers bij

De gemeente Deventer houdt verschillende kenmerken van bijstandontvangers bij. Het overzicht van het uitkeringsbestand per 31 juli 2017 laat zien dat er 2970 bijstandontvangers zijn (tabel 1). Sinds de invoering van de Participatiewet is het aantal jongeren in de bijstand flink gestegen, onder andere vanwege het feit dat zij geen beroep meer kunnen doen op de Wajong (van 184 per 31 december 2014 naar 396 per 31 juli 2017).

De gemeente houdt naast de standaard achtergrondkenmerken ook de stand op de zogeheten 'Participatieladder' bij. De participatieladder bestaat uit 6 treden, van geïsoleerd (1) tot betaald werk (6). Dit is

³ Per 1-5-2017.

in lijn met de aanbeveling uit het rekenkamerrapport uit 2012. De gemiddelde trede van de bijstandontvangers in Deventer is 2,8 per 31 juli 2017 (trede 3 is deelname georganiseerde activiteiten). In maart 2015 was de gemiddelde trede 3,0 en begin 2016 3,1. De lichte daling van het gemiddelde wordt in de interviews toegeschreven aan de instroom van een doelgroep met een lage participatietrede (m.n. statushouders en de groep voormalig Wajong). Deventer heeft in 2016 meer statushouders gehuisvest dan referentiegemeenten⁴.

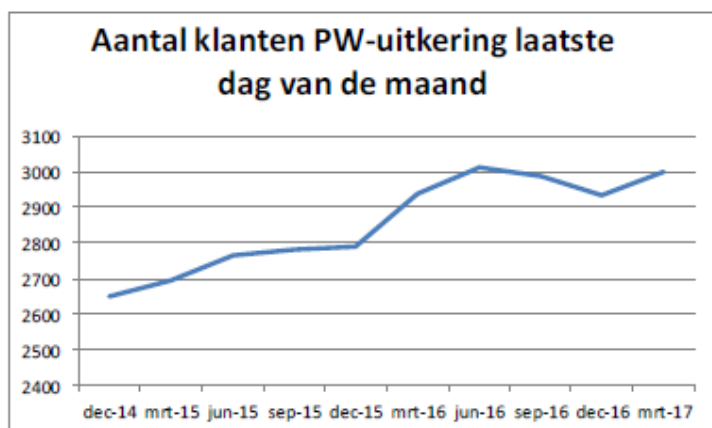
1.2 / Ontwikkeling in het uitkeringsbestand

Het aantal mensen met een uitkering in Deventer is sinds 2014 gestegen. De stijging is vergelijkbaar met die in de arbeidsmarktregio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe. Tegelijkertijd is de stijging in zowel Deventer als de arbeidsmarktregio hoger dan de gemiddelde stijging in Nederland.

Deventer kent een hoger percentage huishoudens met een bijstandsuitkering dan de referentiegemeenten Alkmaar, Amersfoort, Hengelo, Apeldoorn en Dordrecht. Als gekeken wordt naar de percentuele stijging van het aantal uitkeringsontvangers in Deventer en de referentiegemeenten, blijkt dat de stijging in Deventer in 2016 gemiddeld was ten opzichte van de referentiegemeenten.

Aantal bijstandsuitkeringen gestegen, maar in 2017 daling ingezet

De monitor Sociaal Domein Deventer laat zien dat het aantal mensen met een uitkering op basis van de Participatiewet sinds eind 2014 bijna zonder uitzondering is gestegen. In de monitor is te lezen dat het aantal uitkeringsontvangers eind 2015 2.791 was en eind 2016 2.935 (figuur 1). Op 31 maart 2017 was het aantal 3.001. In de loop van 2017 is het aantal mensen met een uitkering verminderd, naar 2.970 per 31 juli 2017.



Figuur 1. Ontwikkeling personen met een Participatiewet-uitkering (bron: Monitor Sociaal Domein Deventer)

Percentage huishoudens met een bijstandsuitkering in Deventer hoger dan in referentiegemeenten

We hebben de ontwikkeling in het uitkeringsbestand in Deventer vergeleken met de ontwikkeling in een vijf referentiegemeenten. Om de vergelijking met referentiegemeenten te kunnen maken, is eerst berekend welke gemeenten het meest overeenkomen met de gemeente Deventer. Daarvoor is gebruikgemaakt van het meest recente verdeelmodel van het Rijk. Dit model houdt rekening met de achtergrondkenmerken van de inwoners van gemeenten, zoals huishoud- en leeftijdssamenstelling, zorggebruik, herkomst, woonsituatie en de zogeheten Human Capital Index (een index van opleiding en werkervaring). Uit deze analyse blijkt dat de volgende vijf middelgrote gemeenten het meest overeenkomen met Deventer: Hengelo, Dordrecht, Apeldoorn, Amersfoort en Alkmaar.⁵

⁴ Het gaat om de vijf referentiegemeenten: Deventer, Alkmaar, Amersfoort, Dordrecht en Hengelo. De referentiegemeenten huisvestten in 2017 gemiddeld 62,2 statushouders. Deventer heeft voor 73 statushouders huisvesting verzorgd.

⁵ Gemeenten Hoorn, Assen en Middelburg vertonen ook een grote gelijkheid, maar zijn niet geselecteerd vanwege het aanzienlijk kleinere inwoneraantal.

In tabel 2 zijn het percentage huishoudens met een bijstandsuitkering, de werkloosheidscijfers en het percentage jongeren met een uitkering van de referentiegemeenten voor 2015 en 2016 opgenomen. Het percentage bijstandsuitkeringen ligt in Deventer hoger dan in alle referentiegemeenten, behalve Dordrecht (zowel voor 2015 als 2016). Als we kijken naar het werkloosheidspercentage in Deventer is te zien dat dit in 2015 gelijk was aan het gemiddelde van Nederland, maar vrijwel niet is gezakt in 2016, terwijl dat landelijk wel het geval was. Het percentage jongeren met een uitkering was in 2015 in Deventer 9,3%, hoger dan in de meeste referentiegemeenten en hoger dan het Nederlands gemiddelde.

	2015			2016		
	Huishoudens met bijstandsuitkering (%)	Werkloosheid (%)	Jongeren met uitkering (%)	Huishoudens met bijstandsuitkering (%)	Werkloosheid (%)	Jongeren met uitkering (%) ⁶
Deventer	6,7	7,0	9,3	6,8	6,9	-
Alkmaar	5,1	6,0	8,2	5,2	5,4	-
Amersfoort	5,1	7,0	6,5	5,2	5,1	-
Apeldoorn	4,9	6,3	8,9	5,0	6,0	-
Dordrecht	7,6	7,6	8,7	7,8	6,8	-
Hengelo	6,5	8,1	9,7	6,6	7,1	-
Nederland	6,1	7,0	6,7	5,7	6,1	-

Tabel 2. Aantal bijstandsuitkeringen per huishouden, werkloosheidspercentage en jongeren met een uitkering (15-27 jaar) (bron: CBS/Waarstaatjegemeente.nl)

Percentuele stijging personen met een bijstandsuitkering in 2015 relatief hoog, in 2016 gemiddeld

Tabel 3 laat de percentuele stijging zien in het aantal personen met een bijstandsuitkering tussen december 2014 en december 2015, en tussen december 2015 en december 2016. Dit laat zien dat de stijging in Deventer in 2015 met 6,5% relatief hoog was, terwijl de stijging van 4,5% in 2016 in vergelijking met de referentiegemeenten relatief gemiddeld was.

	Stijging 2015 (%)	Stijging 2016 (%)
Nederland	3,5	3,5
Alkmaar	10,3 ⁷	4,7
Amersfoort	5,1	3,4
Apeldoorn	3,6	5,1
Deventer	6,5	4,5
Hengelo	1,2	4,4
Dordrecht	2,1	3,3
Arbeidsmarktregio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	5,6	5,0

Tabel 3. Stijging in bijstandontvangers ten opzichte van het voorgaande jaar (%) (bron: CBS)

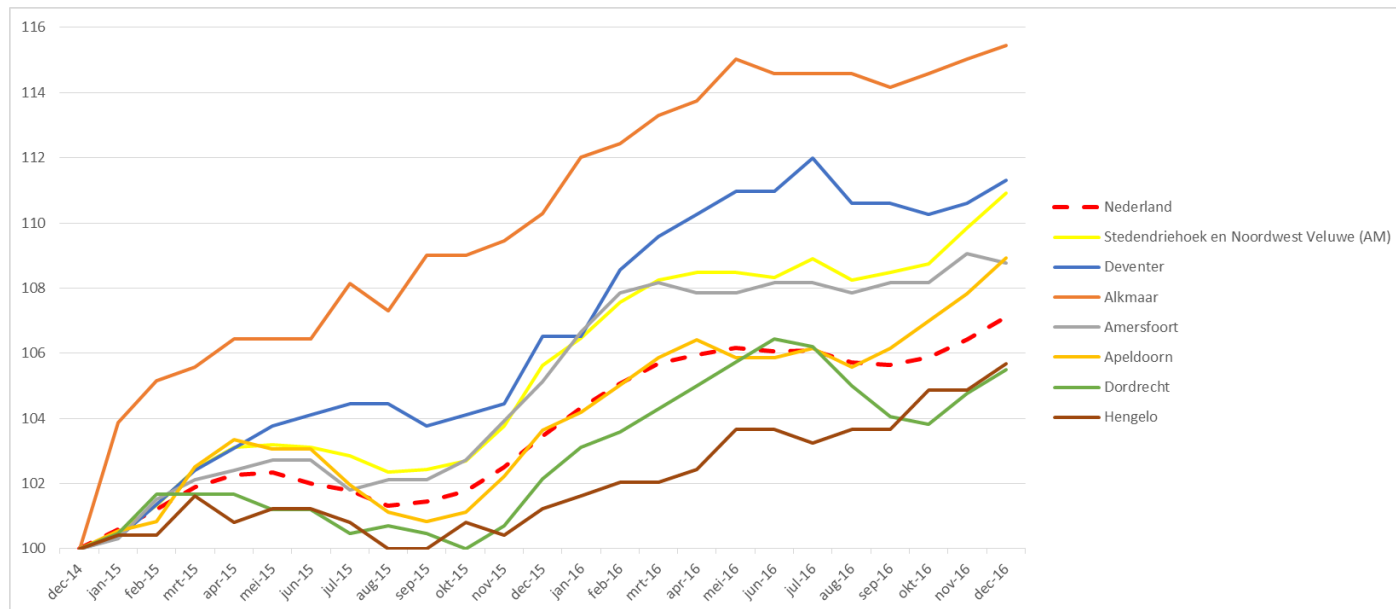
⁶ Geen vergelijkbare cijfers beschikbaar.

⁷ De hoge stijging van Alkmaar heeft te maken met de herindeling van Alkmaar met de gemeenten Graft-De Rijp en Schermer per 1 januari 2015; het aantal bijstandontvangers van deze gemeenten is opgeteld bij de 'nieuwe' gemeente Alkmaar.

Stijging in Deventer vergelijkbaar met de arbeidsmarktregio, wel sterker dan gemiddelde stijging in Nederland

Figuur 2 geeft de ontwikkeling weer in het aantal personen met een bijstandsuitkering (volgens de definitie en meting van het Centraal Bureau voor de Statistiek) in Nederland, de Arbeidsmarktregio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe, de vijf referentiegemeenten en de gemeente Deventer. Het figuur laat de ontwikkeling zien vanaf 31 december 2014, waarbij de stand van het aantal personen met een uitkering op die datum geïndexeerd is op 100. Het gaat hierbij om het inzichtelijk maken van de verhouding van het aantal personen met een bijstandsuitkering ten opzichte van de stand op 31 december 2014. Op deze manier zijn de cijfers goed met elkaar te vergelijken. Hoe hoger het indexcijfer, hoe groter de relatieve stijging.

Het figuur laat zien dat alle regio's min of meer dezelfde trend meemaken: een gestage stijging gedurende 2015, een lichte daling rond september (het moment waarop doorgaans veel jongeren een opleiding kunnen gaan volgen), vervolgens een grotere stijging in het voorjaar van 2016, het uitblijven van een daling in september 2016 en nogmaals een stijging in het najaar van 2016. De gemeente Deventer laat ten opzichte van de referentiegemeenten Amersfoort, Apeldoorn, Hengelo en Dordrecht een wat sterkere stijging zien, maar een minder sterke stijging dan Alkmaar. De totale stijging tussen december 2014 en december 2016 is vrijwel vergelijkbaar met die in de arbeidsmarktregio. De stijging is zowel in Deventer als in de arbeidsmarktregio sterker geweest dan de gemiddelde stijging in Nederland.



Figuur 2. Personen met een bijstandsuitkering (tot de AOW-leeftijd), geïndexeerd naar de stand op 31 december 2014 (bron: CBS)⁸.

Reden beëindiging uitkering minder vaak werk dan in arbeidsmarktregio en referentiegemeenten

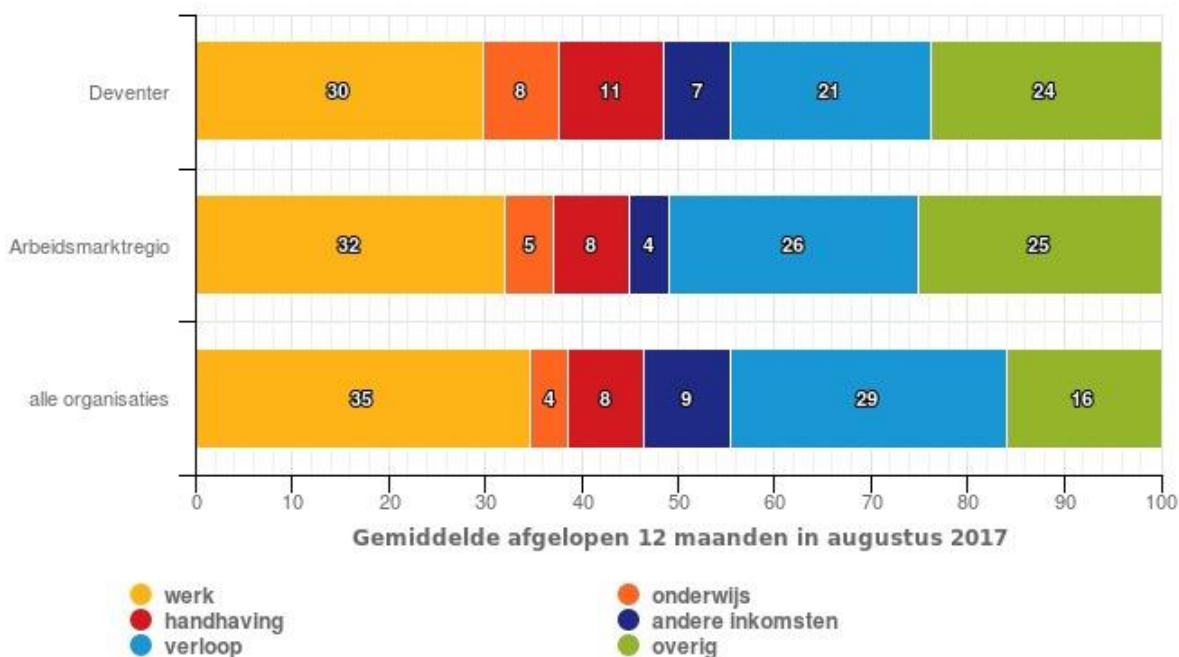
Figuur 3 toont waarom uitkeringen gedurende de afgelopen 12 maanden zijn beëindigd (Divosa Monitor Werk en Inkomen, 2017). In Deventer is de reden voor beëindiging uitkeringen minder vaak 'werk' dan in de arbeidsmarktregio en vergelijkbare gemeenten. Ook is er minder vaak sprake van verloop. Onder verloop vallen de redenen: 'Bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd', 'Overlijden', 'Detentie', 'Verhuizing naar andere gemeenten', 'Verhuizing naar buitenland' en 'Aangaan relatie'. Handhaving is in Deventer juist vaker reden voor beëindiging van een uitkering dan in de arbeidsmarktregio en referentiegemeenten, evenals de uitstroom naar

⁸ De cijfers zijn via deze link beschikbaar:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80794NED&D1=6&D2=0,66,72,77,146,154,524&D3=95-119&HDR=T,G2&STB=G1&VW=T>

onderwijs. De mate waarin bijstandsontvangers uitstromen naar werk hangt deels samen met de inspanningen van gemeenten, maar het hangt ook af van de vraag naar arbeid in de regio.

Trendgrafiek: redenen beëindiging uitkeringen



Figuur 3. Reden beëindiging uitkering (Divosa benchmark Werk en Inkomen 2017)

1.3 / Zicht op ontwikkeling en samenstelling uitkeringsbestand

De gemeente brengt mogelijke landelijke, regionale en lokale oorzaken in beeld voor de ontwikkelingen in het uitkeringsbestand, onder andere in de programmabegroting en de notitie Vangnet BUIG. Ook formuleert zij maatregelen om verdere toename van het aantal bijstandontvangers tegen te gaan. De oorzaken worden niet altijd met cijfers onderbouwd.

Gemeente heeft zicht op landelijke en lokale oorzaken voor ontwikkeling uitkeringsbestand

De belangrijkste verklaringen voor de toename in bijstandontvangers worden genoemd in de programmabegroting en de notitie Vangnet BUIG 2016, waarbij ook maatregelen worden genoemd die op die oorzaken ingaan. Er zijn volgens de gemeente landelijke en lokale oorzaken.

Landelijke oorzaken zijn:

- / Toename Statushouders;
- / Aangescherpte eisen voor Wajong-uitkeringen;
- / De verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd.

Lokale oorzaken zijn:

- / Het verdeelmodel
- / Hoog percentage parttime werkers maar met gemiddeld te lage inkomsten
- / Dalende volledige uitstroom naar werk en studie;
- / Dalende autonome uitstroom uit de uitkering (verhuizing, relaties, overlijden).

In de notitie Vangnet BUIG wordt genoemd dat het nog lastig blijkt voor langdurig werklozen om de arbeidsmarkt fulltime te betreden. Verder stelt de gemeente dat het niveau van de nieuwe instroom jongeren door wijzigingen rondom de Wajong lager is dan gemiddeld. De uitstroom naar studie valt daarom lager uit.

Ontwikkeling arbeidsmarktregio als verklaring voor ontwikkeling uitkeringsbestand

In de interviews komt naar voren dat de ontwikkelingen in het uitkeringsbestand ook verklaard kunnen worden door de ontwikkelingen op de regionale arbeidsmarkt. De gemeente heeft hier zelf nog geen onderzoek naar gedaan, maar uit analyse van het UWV blijkt dat de groei van banen in de arbeidsmarktregio Stedendriehoek en Noordwest Veluwe in 2016 iets kleiner is dan de landelijke toename.⁹ Dat hangt volgens het UWV samen met de relatief grote sectoren zorg & welzijn, industrie en openbaar bestuur. In deze sectoren nemen de banen af. Ook zijn in de onderzoeksperiode enkele grote werkgevers in de regio failliet gegaan. Tegelijkertijd is wel sprake van toename in vacatures, o.a. door vervangingsvraag (bijv. door pensioen). Overigens staat er wel een arbeidsmarktonderzoek in regionaal verband op de planning om de vraag van de markt voor de korte en middellange termijn te definiëren.

Mismatch tussen beschikbaar werk en achtergrond bijstandsccliënten

In interviews wordt aangegeven dat er een mismatch zit tussen het beschikbare werk en de kennis en competenties waarover de bijstandsccliënten beschikken. Zo is er relatief veel vraag naar techniek, bouw, ICT en industrie, maar er lijkt veel aanbod in administratief werk te zijn. Overigens zijn er geen recente gegevens die deze mismatch kunnen onderbouwen. De gemeente en DWT hebben beperkt zicht op de vaardigheden en competenties van de mensen in de bijstand, zo geven de geïnterviewden aan. Een uitgebreide bestandsanalyse stond op het moment van dit onderzoek overigens wel op de planning¹⁰.

Good practice: Werkgeversnetwerken: Hof van Twente

De beschreven mismatch tussen het beschikbare werk en de kennis en competenties van bijstandsccliënten kan ook verklaard worden door een suboptimale koppeling. Als werkgevers inzicht kunnen hebben in de profielen, wordt de match mogelijk makkelijker gemaakt. Daarvoor is het natuurlijk wel nodig om inzicht in de specifieke kennis en competenties van cliënten te hebben en werkgevers direct toegang te geven tot hun profielen.

In Hof van Twente lijkt dit op een succesvolle wijze te zijn gebeurd. Daar hebben de gemeente en het ondernemersplatform gezamenlijk een netwerk opgezet. Werkgevers kunnen zich aanmelden bij het netwerk en krijgen daarmee onder andere inzicht in profielen van kandidaten en een netwerk van lokale ondernemers die hun kennis en ervaringen delen. Het doel is om samen te werken aan het verbeteren van de werkgelegenheid in de gemeente. In 2016 was de doelstelling om 60 matches te realiseren en die is met 72 ruimschoots behaald.

<http://hofwerkt.nl/werkgevers/>

In Deventer is in de afgelopen jaren een vergelijkbaar initiatief ontplooid 'Deventer Scoort'. Deze 'social community' krijgt ondertussen navolging in onder andere de gemeenten Olst-Wijhe, Apeldoorn, Voorst, Epe, Brummen en Zutphen. Het initiatief is genomineerd voor verschillende landelijke prijzen als effectief re-integratie instrument.

<http://deventerscoort.nl/>

⁹ UWV (2016). Samenvatting Regio in beeld 2016, Stedendriehoek en Noordwest Veluwe.

¹⁰ Uit het ambtelijk wederhoor van februari 2018 blijkt dat de analyse eind 2017 – begin 2018 uitgevoerd is.

2

Doelmatigheid en doeltreffendheid

Dit hoofdstuk gaat in op de inhoudelijke en financiële kaders, samenwerking, werkwijzen, maatregelen en voorzieningen bij de uitvoering van de Participatiewet. Ook behandelen we de wijze waarop de realisatie van doelstellingen gemonitord wordt, en in hoeverre met de ingezette werkwijzen de doelstellingen behaald worden. Daarmee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

- 4. Welke inhoudelijke en financiële kaders heeft de raad vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet?*
- 5. Hoe ziet de samenwerking met partners eruit rond de uitvoering van de Participatiewet?*
- 6. Van welke werkwijzen, maatregelen en voorzieningen maakt de gemeente gebruik in het kader van de Participatiewet? En in hoeverre sluiten deze aan bij de gestelde beleidsdoelen en de ontwikkelingen in het uitkeringsbestand?*
- 7. Op welke wijze monitort de gemeente Deventer de realisatie van doelstellingen en de financiering daarvan, en in welke mate leidt dat tot bijsturing en innovatie?*
- 8. In hoeverre worden met de ingezette maatregelen, voorzieningen en werkwijzen de doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet gehaald?*

2.1 / Inhoudelijke en financiële kaders

Raad en college formuleren heldere inhoudelijke en financiële kaders voor de uitvoering van de Participatiewet. De visie en uitgangspunten staan in het bestuursakkoord en in het beleidskader 'Iedereen Actief!'. De doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet worden jaarlijks in de programmabegroting geformuleerd (vaststelling door de raad), vervolgens gespecificeerd in de Uitvoeringsagenda Iedereen Actief! (vaststelling door het college), en eventueel bijgesteld in de Voorjaarsnota. In deze documenten wordt ook ingegaan op werkwijzen, tijdspad, samenwerking en financiën.

Bestuursakkoord en beleidskader 'Iedereen Actief!': vijf pijlers en re-integratie op maat

Het bestuursakkoord "Deventer: voor elkaar" (2014-2018) stelt dat de gemeente te maken heeft met een hoge werkloosheid. Het college zet daarom in op het behouden en aantrekken van bedrijven. Mensen met een uitkering "helpen we om betaald werk te vinden of op andere wijze actief te zijn in de samenleving, aansluitend bij hun talenten." Hierbij hoort 'wederkerigheid', dat volgens het college helpt om de kans op werk te vergroten en een manier is om invulling te geven aan solidariteit. Verplichten doet de gemeente volgens het bestuursakkoord pas als wederkerigheid onvoldoende effect heeft.

In het door de raad vastgestelde beleidskader 'Iedereen actief! 2015' benoemt de raad vijf pijlers voor re-integratie, uitgewerkt in een aantal beleidskeuzes. Dit kader is een herziene versie van het beleidskader uit 2013.

De vijf pijlers in het beleidsstuk zijn:

- / Werk voorop;
- / Iedereen Actief;
- / Differentiatie in doelgroepen;

- / Excellente dienstverlening;
- / Regionale samenwerking.

In bijlage 4 zijn de beleidskeuzes die bij de vijf pijlers passen samengevat.

Doelstellingen in programmabegroting zijn specifiek en meetbaar, en worden jaarlijks aangepast op basis van ontwikkelingen

De raad stelt jaarlijks in de programmabegroting de doelen voor de uitvoering van de Participatiewet vast. Deze doelstellingen zijn specifiek en meetbaar geformuleerd. De prestaties die aan de doelstellingen zijn gekoppeld, geven helder aan welke inzet wordt gepleegd om de doelstellingen te bereiken. Uiteraard is het altijd mogelijk om op onderdelen nog specifiekere te zijn – zo geeft het streven naar een klanttevredenheidscijfer van 7.2 niet aan op welke onderdelen de gemeente tevredenheid belangrijk vindt (bijvoorbeeld tevredenheid over de bejegening, over de ingezette voorzieningen, over de inkomensondersteuning, et cetera).

De doelstellingen worden aangepast aan de ontwikkelingen en ervaringen van het afgelopen jaar. Zo komt in de doelstellingen in de programmabegroting naar voren dat de gemeente in 2017 (t.o.v. 2016) met name meer inzet op meer uitstroom: de doelstelling voor de totale schadelastbeperking (het bedrag dat bespaard wordt op het niet verstrekken van een uitkering) ligt fors hoger. Ook ligt in 2017, meer dan in 2016, de nadruk op de doorontwikkeling van Sallcon, inclusief DWT, tot krachtigere speler op de arbeidsmarkt. Verder focust de inzet van de gemeente zich, meer dan in 2016, op mensen die kort in de bijstand zitten en een korte afstand hebben tot de arbeidsmarkt. In interviews wordt aangegeven dat de ervaring heeft geleerd dat ook deze relatief zelfredzame groep hulp nodig heeft om snel weer uit de bijstand te komen, bijvoorbeeld door een controle op de sollicitatieplicht. Hiermee wordt afgeweken van de prioriteiten die het beleidskader 'Iedereen Actief! 2015' aangeeft: daarin staat dat de gemeente haar prioriteiten legt bij het begeleiden en bemiddelen van de mensen met een verdien capaciteit van 30%-80%. Tot slot wordt in 2017 nadrukkelijk aangegeven dat 'geen jongere onder de 27 jaar met een concreet arbeidsmarktperspectief een uitkering ontvangt'. In 2016 was dat nog 'alle leerbare jongeren tot 27 jaar worden tot een passende studie begeleid'. In bijlage 4 staan de belangrijkste wijzigingen in doelstellingen uit de programmabegroting 2017 t.o.v. 2016.

Financiën: vangnetregeling aangevraagd voor tekort op BUIG-budget

Het participatiebudget voor Deventer was in 2015 in totaal € 24.145.726.¹¹ Het budget Participatiewet bedroeg in 2016 € 23.659.150, waarvan € 19.580.005 voor de WSW en voor re-integratie € 4.079.145. Vanuit het budget voor re-integratie is een bedrag van € 100.000 ingezet door het Bijzonder Zorgteam en € 271.840 voor Schuldhulpverlening. Het restant is volledig besteed aan re-integratiedoelinden.

Deventer ontvangt een gebundelde uitkering ('BUIG') om de uitkeringen in het kader van de Participatiewet te financieren. Het BUIG-budget wordt bepaald door een objectief verdeelmodel. De gemeente Deventer heeft op basis van dit verdeelmodel een fors tekort en komt hierdoor in aanmerking voor de vangnetregeling. In de notitie Vangnet BUIG doet de gemeente verslag van de financiële situatie. In 2016 heeft de gemeente € 36.431.973 ontvangen, terwijl de geraamde uitgaven voor 2016 € 41,2 miljoen zijn. Het verwachte tekort bedroeg toen € 4,8 miljoen, waarbij het vangnet dan ca. € 1,9 miljoen zou bedragen. Het werkelijk tekort op het inkomensdeel is in 2016 uiteindelijk lager dan geraamd. Het lager tekort op het inkomensdeel heeft geresulteerd in een lager beroep op de vangnetregeling (ca. € 1,3 miljoen), waardoor het effect per saldo neutraal is.¹² Ook voor 2017 is weer een beroep gedaan op de vangnetregeling. In juni 2017 wordt uitgegaan van een voorlopig tekort van € 2,8 miljoen. Dit wordt opgevangen door de vangnetregeling (€ 350.000), algemene middelen (€ 2,2 miljoen) en de 'intertemporele vergoeding asielzoekers' (een regeling voor tegemoetkoming verhoogde asielinstroom voor de huisvesting en bijstandsverlening van asielzoekers).

2.2 / Samenwerking met partners

De belangrijkste spelers in de uitvoering van de Participatiewet in Deventer zijn Deventer Werktalent (DWT), Team Inkomensondersteuning en het Jongerenloket. Er bestaat een duidelijke knip in het deel inkomensondersteuning (rechtmatigheid) dat bij de gemeente ligt en re-integratie (doeltreffendheid), waarvoor Deventer Werktalent verantwoordelijk is. Inkomensondersteuning en DWT krijgen via een opdrachtovereenkomst een duidelijke (integrale) opdracht mee. Met het Jongerenloket is geen opdrachtovereenkomst gesloten.

¹¹ Monitor Sociaal Domein, mei 2017.

¹² Jaarrekening 2016, p. 35.

De samenwerkingspartners zijn tevreden over de samenwerking met elkaar en de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld. Als concrete verbeterpunten zien zij wel de samenwerking met UWV, de positie van het Jongerenloket en de verbinding met de sociale wijkteams.

Inkomensondersteuning, DWT en het Jongerenloket: heldere knip tussen rechtmatigheid en doeltreffendheid

De belangrijkste spelers in de uitvoering van de Participatiewet zijn Team Inkomensondersteuning, Deventer Werktalent (DWT) en het Jongerenloket. Team Inkomensondersteuning is onderdeel van de gemeentelijke organisatie en richt zich primair op het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. DWT houdt zich bezig met het bemiddelen van mensen naar werk, maar ook met preventie samen met inkomensondersteuning. DWT valt onder de holding KonnecteD, waaronder ook de businessunits Sallcon, DigiWerkt en het Groenbedrijf vallen. Het Jongerenloket, tot slot, houdt zich bezig met de studieplicht en re-integratie van jongeren in de zoekperiode¹³. Het Jongerenloket zit voor de inloopspreekuren fysiek bij DWT, maar valt onder de verantwoordelijkheid van Team Inkomensondersteuning en wordt zowel bemenst door consultants van DWT als van Inkomensondersteuning.

Gesprekspartners zijn positief over het feit dat de verantwoordelijkheid voor inkomen bij de gemeente ligt (Team Inkomensondersteuning) en de verantwoordelijkheid voor arbeid bij DWT. Hierdoor ontstaat namelijk een splitsing tussen rechtmatigheid en doeltreffendheid. Medewerkers van DWT geven aan dat de splitsing het makkelijker maakt om uit te leggen dat cliënten voor een probleem met de uitkering naar de gemeente moeten. Ook hebben de medewerkers van DWT de indruk dat cliënten vanwege de scheiding in taken tussen de gemeente en DWT opener durven te zijn in hun contact; ze zijn niet bang hun uitkering te verliezen.

Heldere opdracht voor Inkomensondersteuning en DWT, geen opdrachtovereenkomst met Jongerenloket

De gemeente Deventer heeft aan Team Inkomensondersteuning, het Jongerenloket en DWT de opdracht gegeven om gezamenlijk de uitgangspunten uit het beleidskader 'Iedereen Actief! 2015', het uitvoeringsplan Iedereen Actief! en de verordeningen en beleidsregels Participatiewet uit te voeren. Het uitvoeringsplan Iedereen Actief! wordt jaarlijks in samenspraak met de samenwerkingspartners geactualiseerd op van de vangnetanalyse. Ook geeft de gemeente integrale doelstellingen aan Inkomensondersteuning, DWT en het Jongerenloket mee, bijvoorbeeld op het gebied van preventie en klanttevredenheid. De integrale doelstellingen worden als logisch en werkbaar ervaren door de samenwerkingspartners. Er is immers ook sprake van een ketenaanpak, zo geven de samenwerkingspartners aan in de interviews.

Voor Team Inkomensondersteuning en DWT geldt dat hun (integrale) opdracht vastligt in een opdrachtovereenkomst. Met het Jongerenloket is geen aparte opdrachtovereenkomst gesloten.

Opdracht inkomensondersteuning

Bestuurlijk opdrachtgever voor inkomensondersteuning is de portefeuillehouder Inkomensvoorziening en Arbeidsmarkt en de ambtelijk opdrachtgever is de concerndirecteur. In de opdrachtovereenkomst zijn alle doelen uit het uitvoeringsprogramma Iedereen Actief! vertaald naar concrete opdrachten. Ook de doelen uit de gemeentelijke begroting zijn duidelijk terug te zien in de opdrachtovereenkomst; er wordt aangesloten bij landelijke prognoses, ingezet op preventie, en DWT wordt als krachtige samenwerkingspartner gepositioneerd.

Opdracht DWT

In de overeenkomst met DWT wordt afgesproken dat DWT alle gemeentelijke re-integratietaken in het kader van de Participatiewet uitvoert. In de opdrachtovereenkomst staan geen sancties op het niet nakomen van de afspraken beschreven. Wel wordt afgesproken dat: *"indien tijdens de looptijd van de overeenkomst blijkt dat met de afgesproken werkwijzen en middelen de afgesproken resultaten niet gerealiseerd gaan worden, de gemeente en DWT onverwijld in overleg treden met elkaar. Hierin zullen partijen vanuit een open houding gezamenlijk zoeken naar de noodzakelijke aanpassingen in werkwijzen en middelen teneinde de geformuleerde resultaten te realiseren."* De gemeente Deventer stelt jaarlijks een projectopdracht vast voor DWT aan de hand van de actualiteit. De afspraken tussen de gemeente Deventer en DWT zijn (naar aanleiding van een motie)¹⁴ getoetst aan het toetsingskader van RegiZorg. Er is aan alle normen voldaan¹⁵.

Goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners, wel verbeterpunten aan te wijzen

Uit interviews blijkt dat de samenwerkingspartners positief zijn over hun wijze van samenwerken en informatie-uitwisseling. Informatie-uitwisseling tussen de consultants van DWT, Inkomensondersteuning en het

¹³ Nadat de uitkering is toegekend doet DWT de bemiddeling.

¹⁴ Motie 'Deventer Werktalent', 1 oktober 2014.

¹⁵ Businessplan 2016-2010 Deventer Werktalent, p. 17

Jongerenloket is eenvoudig, omdat zij in hetzelfde registratiesysteem werken (GWS). Ook hebben Inkomensondersteuning en DWT na afloop van de vier weken wachtperiode altijd een gezamenlijk afstemmingsmoment. Verder geeft DWT actief aan Inkomensondersteuning signalen door als tijdens de begeleiding de uitkeringsnomen veranderen, bijvoorbeeld door wijzigingen in de gezinssamenstelling. Verbeterpunten zien gesprekspartners in de samenwerking met het UWV, en het verduidelijken van de positie van het Jongerenloket, en de verbinding met de sociale wijkteams

Samenwerking met UWV

Door landelijke ontwikkelingen, zoals SUWI en de arbeidsmarktregio's, was het UWV op afstand komen te staan van de gemeente. De afstand werd ook fysiek zichtbaar door de verhuizing van het UWV naar Apeldoorn. Een nauwe samenwerking tussen gemeente, DWT en het UWV is van belang om de uitstroom van de WW naar de bijstand te beperken. De gemeente en DWT hebben daarom de afgelopen periode ingezet op het terughalen van het UWV naar Deventer, en dit is gelukt. Eén van de aspecten van de samenwerking tussen de gemeente en het UWV is de voorlichting van mensen in de laatste maanden van hun WW-uitkering, om ze voor te bereiden op de strengere Participatiewet.

Positie Jongerenloket

Verder is in verschillende interviews naar voren gekomen dat er overlap bestaat tussen de werkzaamheden van het Jongerenloket en DWT. Ook geven gesprekspartners aan dat het niet altijd duidelijk is onder wiens verantwoordelijkheid het Jongerenloket valt. Extra complex is dat er sprake is van twee aparte financiële stromen; het budget komt vanuit Werk en Inkomen en vanuit Onderwijs. Op dit moment vinden er verkenningen plaats over het op een andere manier organiseren van het Jongerenloket. Het Jongerenloket hoeft volgens geïnterviewden geen aparte ingang te zijn; jongeren kunnen bijvoorbeeld een doelgroep worden van DWT.

Verbinding met sociale wijkteams

Gesprekspartners geven aan dat de samenwerking tussen Team Inkomensondersteuning en de sociale wijkteams verbeterd kan worden. Er is soms te weinig sprake van een integrale kijk op de intake. Om daar meer begrip voor te creëren, is er het voornemen van het Team Inkomensondersteuning om intervisie te organiseren samen met DWT en sociale wijkteams. Daarnaast zijn er contactpersonen aangewezen binnen de sociale wijkteams die Participatiewet-incidenten melden bij het Team Inkomensondersteuning.

Good practice: Intake in sociaal wijkteam: Zaanstad

Om de integrale blik op de intake te bevorderen kiest Deventer er onder andere voor om intervisiesessies te houden. Een alternatief is om de intake volledig door of in samenwerking met het sociale wijkteam te organiseren. Een gemeente die ervoor heeft gekozen de intake met het sociale wijkteam te organiseren is de gemeente Zaanstad.

In Zaanstad krijgt iemand die een aanvraag doet voor een uitkering eerst een gesprek met het eigen wijkteam. Tijdens deze integrale intake wordt naar meer dingen gekeken dan alleen de hindernissen bij het vinden van een baan. 'Vaak hangen problemen met elkaar samen', aldus de verantwoordelijke portefeuillehouder in Zaanstad. 'Financiële zorgen leiden bijvoorbeeld tot stress en dat kan weer leiden tot andere problemen in iemands (gezins)leven. Dat kan van invloed zijn op de zoektocht naar werk. Daarom bekijken we eventuele problemen in samenhang met elkaar en gaan we op zoek naar oplossingen. Zodat de weg naar werk en meedoen weer goed begaanbaar wordt. 'Regisseurs van de wijkteams en consultants van de gemeente werken daarbij samen, volgens de gemeente met goede resultaten. In de woorden van de gemeente: "Het leidde voor deze groepen tot een nieuw handelingsperspectief dat in lijn ligt met de visie op het sociaal domein: uitgaan van eigen kracht van mensen en hun talenten, netwerken en mogelijkheden." Een aanpak zoals in Zaanstad leidt tot integraliteit, gerichte aanpakken en efficiëntie. Uiteraard hoeft een één-op-één kopie van de Zaanstadse aanpak niet passend te zijn in Deventer.

<https://www.zaanstad.nl/mozard/document/docnr/1914425>

2.3 / Werkwijzen, maatregelen en voorzieningen

Deventer heeft haar beleidsinstrumentarium voor re-integratie goed onderbouwd. In de re-integratieverordening staat beschreven welke doelgroepen in aanmerking komen voor de voorzieningen en met welk doel ze kunnen worden ingezet. Ook in de Uitvoeringsagenda Iedereen Actief! staan instrumenten genoemd waar de uitvoeringsorganisaties gebruik van kunnen maken en die passen bij verschillende cliëntprofielen. Werkwijzen, maatregelen en voorzieningen zijn intern consistent: visie, verordening en uitvoeringsprogramma sluiten goed op elkaar aan.

Consulenten kiezen op basis van eigen inschatting voor een re-integratie-instrument op maat. Ze gebruiken daarbij geen afwegingskader. De keuze wordt bijvoorbeeld niet gemaakt op basis van een cliëntprofiel. Er is daarmee geen sprake van een systematisch en inhoudelijk onderbouwde diagnose van de competenties, kansen en beperkingen van de klant.

Maatwerkvoorzieningen in de Re-integratieverordening

De Re-integratieverordening (2015) is een algemene, globale verordening, vanuit de overtuiging dat aandacht voor verschillende doelgroepen maatwerk is.¹⁶ Dat leent zich volgens de gemeente niet voor gedetailleerde regels die op iedere situatie van toepassing zijn. Het college heeft op basis van de verordening de bevoegdheid om op sommige punten eigen afwegingen te maken. Dat betekent onder andere dat het college zelf afweegt welke voorziening het beste past bij de mogelijkheden, capaciteiten en wensen van de belanghebbende. Het college zorgt volgens de verordening daarbij voor voldoende diversiteit aan ondersteuning en voorzieningen.

In de Re-integratieverordening Participatiewet 2015 staan verschillende voorzieningen beschreven die de gemeente Deventer kan inzetten. Dat wil niet zeggen dat er gebruik wordt gemaakt van elke voorziening; maar die mogelijkheid bestaat dus wel. In de verordening staat beschreven welke doelgroepen in aanmerking komen voor de voorzieningen en met welk doel ze kunnen worden ingezet.

Voorziening	Uitleg
Werkervaringsplaats en proefplaatsingen	Het doel van een werkervaringsplaats is het opdoen van werkervaring of het leren functioneren in een arbeidsrelatie. Het doel van een proefplaatsing is het beoordelen of een persoon voldoende competenties heeft voor een beoogde werkplaats.
Sociale activering	Het aanbieden van activiteiten in het kader van sociale activering voor zover de mogelijkheid bestaat dat hij op enig moment algemeen geaccepteerde arbeid kan verkrijgen waarbij geen gebruik wordt gemaakt van een voorziening.
Scholing	Het aanbieden van een scholingstraject.
Participatievoorziening beschut werk	Beschut werk is bedoeld voor een persoon van wie is vastgesteld dat deze alleen in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie heeft
Ondersteuning bij leer-werktraject	Ondersteuning aan een persoon uit de doelgroep ten aanzien van wie het college van oordeel is dat een leer-werktraject nodig is, voor zover deze ondersteuning nodig is voor het volgen van een leer-werktraject.
Persoonlijke ondersteuning	Persoonlijke ondersteuning aanbieden bij het verrichten van de aan die persoon opgedragen taken

¹⁶ Zie Toelichting Re-integratieverordening 2017.

	in de vorm van structurele begeleiding als hij zonder persoonlijke ondersteuning niet in staat is de aan hem opgedragen taken te verrichten.
No-risk polis	Een voorziening voor werkgevers die een no-riskpolis vergoedt bij een arbeidsovereenkomst met iemand uit de doelgroep voor ten minste zes maanden.
Startbaansubsidie	Het college kan een startbaansubsidie verstrekken aan werkgevers die met een persoon die behoort tot de doelgroep een arbeidsovereenkomst sluiten, voor zover dit gezien de afstand tot de arbeidsmarkt passend is.
Uitstroompremie	Het college kan eenmalig een uitstroompremie toekennen aan een langdurig werkloze die duurzaam uitstroomt naar algemeen geaccepteerde arbeid en daardoor niet langer recht heeft op algemene bijstand.

Tabel 4 . Voorzieningen zoals beschreven in de Re-integratieverordening Participatiewet 2015; voor alle voorwaarden zie de Re-integratieverordening Participatiewet 2015.

Het beleid van Deventer kan gekarakteriseerd worden als ‘streng maar rechtvaardig’. Er wordt zowel ingezet op begeleiding op maat (begeleiding op basis van afstand tot de arbeidsmarkt) als op handhaving en eigen inzet van bijstandsccliënten (algemene zoekperiode van vier weken en verplicht solliciteren, maar geen tegenprestatie).

DWT en Jongerenloket kunnen gebruikmaken van een breed scala aan re-integratie-instrumenten

De uitvoerende organisaties maken naast de wettelijke voorzieningen gebruik van andere re-integratie-instrumenten. In de Uitvoeringsagenda Iedereen Actief! 2017 staat: “afhankelijk van het cliëntprofiel, de trede op de participatieladder en wat de kandidaat nodig heeft, wordt een instrument of activiteit aangeboden. Een belangrijk onderdeel hiervan is de bemiddeling gedurende het hele proces.” Afhankelijk van het cliëntprofiel kunnen verschillende instrumenten worden ingezet, zoals:

- / Groepsbijeekomsten op het gebied van solliciteren en netwerken;
- / Individuele gesprekken;
- / Jobhunting (aanbodgerichte werkgeversbenadering);
- / Werkervaring opdoen, indien nodig met ondersteuning van startbaansubsidie, loonkostensubsidie en/of jobcoaching, een proefplaatsing of een werkervaringsplaats voor maximaal 3 maanden;
- / Wijzen op en verwijzen naar vrijwilligerswerk op basis van de talenten en de wensen van de kandidaat;
- / Het ontwikkelen van de vakbekwaamheid van een kandidaat. Dit is maatwerk en gaat in overleg met de werkgever, als er sprake is van een baangarantie;
- / Taalontwikkeling in verband met de taaleis in de Participatiewet per 1 januari 2016

Keuze voor instrumenten op basis van inschatting consulent

Bij de keuze voor de inzet van instrumenten wordt de cliënt centraal gesteld, zo wordt aangegeven in de interviews. Bij een kleine afstand tot de arbeidsmarkt kiezen de consulenten voor bemiddelen naar werk. In dat geval kijkt de consulent bijvoorbeeld of iemand goed een sollicitatiebrief kan schrijven of een cv kan opstellen, of iemand zichzelf goed kan presenteren, en zo nodig ondersteunt de consulent de werkzoekende op diens zwakkere punten. Als de werkzoekende nog niet aan het werk kan, dan wordt gekozen om de cliënt in te laten stromen in het team ‘Meedoen’, waarin ingezet wordt op activering. Daar wordt gekeken naar alle leefgebieden. Ook kan ervoor gekozen worden om door te verwijzen naar het sociaal wijkteam of het Bad (Budget Adviesbureau), of naar een hulpverlenende instantie. Er wordt een plan van aanpak gemaakt en de consulent voert de regie over dit traject. Tevens wordt er bekeken of de klant in staat is om vrijwilligerswerk te doen, zodat hij zijn bijdrage kan leveren in de maatschappij en op deze manier meedoet in de samenleving. Bovendien kunnen structuur, dagritme, sociale contacten en bezig zijn vaak helpen om verder te komen en een hogere trede in te nemen op de Participatieladder, zo wordt in interviews aangegeven.

Consulenten maken de keuze voor maatwerk-instrumenten op basis van eigen inschatting. Er is geen afwegingskader per cliëntprofiel beschikbaar. De keuze wordt dus niet gemaakt op basis van informatie over bewezen methoden bij een specifiek type cliënt. Wel is in de Re-integratieverordening aangegeven welke doelgroepen voor welke voorzieningen in aanmerking komen. Om het maatwerk adequaat toe te kunnen passen wordt aan intervisie gedaan. Daar zijn binnen DWT verschillende werkgroepen voor, zo blijkt uit de interviews.

Participatieladder onvoldoende geschikt om ontwikkeling in het bestand uit af te leiden

In interviews is aangegeven dat de participatieladder beperkte waarde heeft voor de analyse van het huidige bestand en de ontwikkeling daarin. De treden op de participatieladder doen geen recht aan de diversiteit aan klanteigenschappen. Ze zeggen onvoldoende over de afstand tot de arbeidsmarkt en dus ook over de mogelijkheden. Tegelijkertijd worden de klanteigenschappen door de consultants niet geregistreerd. Op individueel niveau kennen de consultants de cliënten goed, maar op bestandsniveau niet. Een analyse van de verschillende groepen binnen het bestand en hun beweging op de participatieladder is dan ook niet mogelijk. Er bestaat nu onvoldoende zicht op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van instrumenten. Eind 2014 is een uitgebreide bestandsanalyse gedaan op basis van Dariuz. Dat gaat nu herhaald worden om te kijken wat de afgelopen twee jaar hebben gebracht in het uitkeringsbestand. De verwachting is dat deze analyse bij kan dragen aan de vraag of het instrumentarium nog wel passend is bij het huidige bestand. De analyse laat de beweging van de klanten op de verschillende treden zien en geeft op klantniveau inzicht in de eigenschappen, competenties en de afstand tot de arbeidsmarkt van die klanten.

Deventer maakt gebruik van de ervaring van andere gemeenten, voorbeelden zijn Experiment Bijstand en Actieplan Statushouders

Deventer maakt gebruik van de ervaringen van andere gemeenten. Bijvoorbeeld door deel te nemen aan het Experiment Bijstand van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het experiment biedt de kans om te leren van de effectiviteit van een 'harde' en 'softe' aanpak, en ook om te leren van de aanpakken van andere gemeenten. In interviews wordt de hoop uitgesproken dat er door het experiment ruimte komt om ook buiten de kaders van de Participatiewet te kunnen werken. Ook heeft Deventer bijvoorbeeld bij het opstellen van het actieplan statushouders gebruikgemaakt van best practices uit andere gemeenten, om een voorstel te doen om de re-integratie van statushouders te verbeteren.

2.4 / Monitoring en bijsturing

Deventer monitort de realisatie van doelstellingen en de financiering daarvan. Deventer Werktalent koppelt maandelijks met cijfers en in gesprekken terug over de voortgang. Wel is de monitoring in de periode 2015-2016 vanwege de invoering van een nieuw registratiesysteem minder goed op orde geweest, maar deze problemen zijn opgelost. Op basis van de monitoring wordt ook bijgestuurd: niet alleen op het 'wat maar ook op hoe'. Tot slot is er sprake van een logische samenhang tussen de gegevens die de gemeente monitort, de probleemanalyse van de gemeente, de doelstellingen en eventuele neveneffecten.

DWT geeft inzicht in realisatie prestatieafspraken

Zoals in de opdrachtverstrekking is afgesproken, ontvangt de ambtelijk opdrachtgever maandelijks een monitor van DWT met daarin de gegevens die aansluiten op de afgesproken doelstellingen. Deze volgen grofweg dezelfde categorieën die in de opdrachtverlening staan beschreven: 'plaatsingen', 'schadelastbeperking', 'maatregelen', 'preventie', 'Cambio', 'Circulus', 'Meedoen' en 'Competenties'. Op basis van de actuele cijfers en tendensen wordt het gesprek gevoerd met de directie en het management van DWT. Ook de financiële en personele voortgang (omzetcijfers en invulling van fte's) worden goed bijgehouden. Dat ziet er als volgt uit:

Nr.	Resultaatcategorie	Registratie	Doelstelling op 31-12-16	Doelstelling per maand	Realisatie (cumulatief) einde p.m. absoluut	Realisatie (cumulatief) einde p.m. in procenten tm sep
1	Plaatsingen*	DWT	525	44	737	140,38%
	waarvan jongere (< 27 jaar)	DWT				
	plaatsing met loonkostensubsidie	DWT	minimaal 100		23	
	plaatsing met startbaanfee	DWT			17	
	plaatsing beschut werk	DWT	maximaal 5		0	
2	Prognose schadelastbeperking totaal 2016	Gemeente/WIZ	€ 3.400.000,00		€ 3.292.873	96,85%
	beëindigde uitkeringen met als reden werk				256	
3	Maatregelen geboekt (repressie)	Gemeente/WIZ	€ 150.000,00	€ 12.500,00	€ 75.000,00	50%
4	Preventie	Gemeente/WIZ	30 en 42%		55,0%	
5	Activering Cambio (absoluut)	lw3 gemeente/WIZ	max 200	55-65		
6	Activering Circulus Fysiek Fit (absoluut)	lw3 gemeente/WIZ	gem. 35 plekken	35		
7	Meedoen (nuttig actief)	lw3 gemeente/WIZ	50% actief	100%		
8	Competenties kennen	UWV/Sonar	100%	100%		

In de periode 2015-2016 was sturing beperkt mogelijk

Over het algemeen ervaren de bestuurlijk en ambtelijk opdrachtgever grip op de uitvoering. In de periode 2015-2016 zijn er echter problemen geweest met de registratie, door de invoering van een ander informatiesysteem (GWS). Het was niet duidelijk hoe de getallen zich verhielden tot het klantenbestand, er waren geen instroom- en uitstroomcijfers in het eerste kwartaal van 2016. Cijfers zijn handmatig verzameld, wat niet bijdraagt aan doelmatigheid. Ook heeft het de sturing geen goed gedaan. De problemen zijn inmiddels opgelost.

Monitoring leidt tot tussentijdse aanpassingen, niet alleen op 'wat' maar ook op 'hoe'

Verschuivingen laten zien dat op basis van monitoring aanpassingen plaatsvinden. De gemeente stuurt bij op doelstellingen ('wat'), maar ook op de uitvoering ('hoe'). Een voorbeeld van bijsturing op het 'wat' is een verschuiving in de opdracht aan DWT in 2017 ten opzichte van 2016. In 2015 en 2016 gold het uitgangspunt dat de 'zelfredzamen' weinig hulp nodig hadden. In 2017 wordt juist ingezet op mensen die goed bemiddelbaar zijn. Dit is gebaseerd op de ervaring dat ook deze mensen hulp kunnen gebruiken en met dat beetje hulp snel kunnen uitstromen. Ook de toename van uitkeringsgerechtigden en de daling van het gemiddelde niveau op de participatieladder zijn redenen om extra aandacht te geven aan de groep die relatief snel kan uitstromen. Het deel van de uitkeringsontvangers dat moeilijk bemiddelbaar is (team Meedoen), krijgt beperkte dienstverlening. Deze groep krijgt één tot vier keer per jaar een gesprek met een consultant. Daar is bewust voor gekozen om meer capaciteit beschikbaar te maken voor de kansrijken.

Een voorbeeld van sturing op het 'hoe', is het opstellen van het actieplan statushouders, waarin de gemeente onder andere op basis van *best practices* uit andere gemeenten, een voorstel doet om de re-integratie van statushouders te verbeteren. Ook heeft de gemeente zelf ingezet op het aantrekken van Werkmakelaar-Oost, een bedrijf gespecialiseerd in productie en arbeidsbemiddeling.

2.5 / Doelbereik en doelmatigheid

Op basis van de monitoringcijfers kan geconstateerd worden dat het merendeel van de doelen wordt gerealiseerd. Het inzicht in 'het waarom' van de mate van realisatie is er onvoldoende. De gemeente heeft bijvoorbeeld geen zicht op de effectiviteit van het instrumentarium en het verband met de in- en uitstroom. Ook het zicht op doelmatigheid van de inzet is beperkt omdat kosten niet per instrument inzichtelijk worden gemaakt. Uit de benchmark Werk en Inkomen van Divosa blijkt wel dat er sprake is van een relatief lage uitstroom naar werk ten opzichte van het landelijk gemiddelde. De gemiddelde prijs van de netto uitkering is in Deventer laag. Dit komt door het hoge mate waarin inkomsten uit werk met de uitkering worden verrekend.

Aantal plaatsingen wordt gehaald, redenen instroom en uitstroom onduidelijk

Het aantal plaatsingen – het aantal bijstandsontvangers dat naar werk geheel of gedeeltelijk is uitgestroomd – was in 2016 678, plus 75 mensen die naar studie zijn uitgestroomd. De doelstelling voor 2016 was 525 en die is daarmee ruimschoots behaald. De financiële doelstelling voor de schadelastbeperking in 2016 was € 3.400.000., het resultaat over 2016 was € 3.393.000. Ook de voorlopige cijfers van 2017 lijken te wijzen op het behalen van de doelstelling.

Er wordt bijgehouden wat de redenen zijn voor instroom en uitstroom. Op dit moment is er een relatief grote categorie 'overig' met betrekking tot reden instroom en uitstroom. In de cijfers van 2016 is de categorie overig in de instroomcijfers 12% en in de uitstroomcijfers 10%. Daardoor wordt een belangrijke indicator voor doeltreffendheid onbenut gelaten. Vanaf 2017 is dat beter geregistreerd, ook is de administratieve doorstroom uitgefilterd.

Gemeente heeft geen zicht op effectiviteit instrumenten

De gemeente Deventer houdt zelf de effectiviteit van de ingezette instrumenten niet bij. Wel krijgt de gemeente een overzicht van welke instrumenten er worden ingezet, al zijn die categorieën breed geformuleerd (zie tabel 5).

	31-12-2015	31-12-2016	31-05-2017
Vrijwilligerswerk	629	703	789
Cambio activering	65	55	66
Cambio fysiek fit	49	28	19
Groepsbijeenkomst	67	55	53
Taalcursus Aventus	58	80	91
Individuele begeleiding	308	462	573
Proefplaatsing / WEP	30	64	56

Tabel 5. Overzicht ingezette instrumenten.

Zo is het niet geheel duidelijk welke dienstverlening valt onder de categorie 'individuele begeleiding'.

De gemeente heeft geen inzicht in de effecten van deze instrumenten; de uitstroomgegevens worden niet gekoppeld aan de inzet van deze instrumenten. DWT zegt zelf wel zicht te hebben op de effectiviteit van de ingezette instrumenten. Zo blijkt uit interviews dat DWT bijvoorbeeld zicht houdt op de 'klantenreis'. Op basis van die klantenreis, het plan van aanpak en de registratie op activiteitsniveau, monitort DWT welke instrumenten resultaat hebben en hoeveel tijd DWT ermee kwijt is. DWT werkt daarbij samen met Inkomensondersteuning. DWT geeft aan dat de cijfers over de effectiviteit niet gedeeld worden met de gemeente(raad), aangezien deze cijfers gaan over het 'hoe' en niet over de 'wat'. De onderzoekers merken op dat de 'klantreis' een indicatie geeft over doelbereik, maar niet als goede sturingsinformatie over doelbereik kan worden aangemerkt. Daarvoor is het te veel gericht op de individuele cases en gaat het teveel in op de klantbeleving. Doordat de onderzoekers van DWT geen informatie hebben ontvangen over de effectiviteit van instrumenten, is het voor de onderzoekers niet mogelijk om uitspraken te doen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet ervan".

Persoonsgebonden budgetten leiden tot hoge uitstroom naar betaald werk

In Deventer bepaalt de consultant in grote mate hoe het traject van een bijstandsccliënt eruit ziet. Dat kan ook op een andere, wellicht meer doelmatige, wijze. Divosa heeft onderzoek gedaan naar persoonsgebonden budgetten (pgb's) voor re-integratie. Conclusies: dit werkt. Hoewel de kosten wat hoger zijn en de trajecten vaak wat langer duren, leiden trajecten waar klanten zelf de regie over hebben tot een hoge uitstroom naar betaald werk. Naar schatting is de uitstroom 30 tot 5 procent hoger dan bij reguliere trajecten. Ook de klanttevredenheid is groter. De persoonsgebonden budgetten kunnen ingezet worden als een wijze om re-integratietrajecten doeltreffender en doelmatiger te maken.

Meer hierover is te lezen in de Divosa-publicatie 'In eigen hand':

https://www.divosa.nl/sites/default/files/publicatie_bestanden/in_eigen_hand_0.pdf

Handhaving voldoende toegepast, maar minder opbrengsten

Het doel 'aantal maatregelen' is in 2016 behaald. Het opgehaalde bedrag blijft echter achter bij de doelstellingen. Er wordt onderzocht waarom dit het geval is. Volgens ambtelijk betrokkenen is er nog meer ruimte om maatregelen strakker en consequenter toe te passen. Consulents lijken hierin wat terughoudend. Dit is volgens de onderzoekers te begrijpen vanuit de relatie die zij hebben met een cliënt: de maatregelen moet bijvoorbeeld het opgebouwde vertrouwen niet schaden, of de persoonlijke (financiële) situatie van de cliënt niet dusdanig verergeren dat er acute problemen komen. Een belangrijke uitdaging hierin is de spanning tussen maatwerk en willekeur. Om daarin te sturen, is voor de komende begroting voorgesteld om met een algemeen fraudebeleidskader te komen dat over het gehele sociaal domein uitgerold wordt. Een strak caseloadbeheer kan ook helpen, en dat wordt nu weinig gedaan. Daarvoor zou meer capaciteit nodig zijn.

Preventiequote wordt ruimschoots gehaald, definitie is wel onduidelijk

Jaarlijks ontvangt DWT circa 2500 meldingen. Een groot deel van die meldingen leidt niet tot een uitkeringsaanvraag. De beoogde preventiequote wordt gehaald, onder andere door de toepassing van de zoekperiode. Toch is de preventiequote niet geheel toe te schrijven aan preventie in de zin dat een uitkeringsverstrekking voorkomen wordt. Een onbekend deel van de inwoners komt nu nog bij het loket met een vraag die ze elders zouden moeten stellen. Dit ligt waarschijnlijk aan communicatie, men weet niet goed waar men moet zijn voor zijn vraag. In 2017 wordt inwoners overigens gevraagd naar de bekendheid van regelingen en toegang in de burgerpeiling 'Waarstaatjegemeente', naar aanleiding van een toezegging van het college aan de raad.¹⁷

Klanttevredenheid is relatief hoog

In het najaar van 2016 heeft team Kennis en Verkenning onderzoek gedaan naar de tevredenheid van de klanten van Deventer Werktalet, het Jongerenloket en Team Inkomensondersteuning. 254 klanten hebben een reactie gegeven (138 DWT, 53 Jongerenloket en 63 Team Inkomensondersteuning). De cijfers die gegeven worden zijn relatief hoog: gemiddeld een 7,6, en daarmee voldoet het cijfer ruimschoots aan de doelstelling (7,2). 72% van de klanten vindt dat ze met respect behandeld worden, een lager percentage dan in 2014.

Genoemde verbeterpunten gaan hoofdzakelijk over: duidelijker communiceren over minimaregelingen, betalingsdata; minder wisselende vaste contactpersonen coördinatie tussen verschillende instanties; maatwerk met aandacht voor persoonlijke situaties in relatie tot strikte algemene regels; pas positieve discriminatie toe; bereikbaarheid verbeteren; minder lange doorlooptijd procedures; meer proactief begeleiden; en meer afstemming op vraag van werkgevers.

Verder blijkt uit de cijfers dat in 2015 ruim 90% van de aanvragen binnen 20 dagen werd afgehandeld. In 2016 en 2017 werd ruim 65% binnen 20 dagen afgehandeld, maar door problemen met het nieuwe systeem kon de hersteltermijn niet buiten de telling worden gelaten. Het aantal klachten ligt relatief laag en de klachten hebben met name betrekking op de consulent, niet op het proces (tabel 6).

	Aantal klachten	Onbekende aard	Over consulent	Over proces	Afgehandeld
2015	6	5	1		6
2016	7	2	4	1	7
2017	8	0	7	1	8

Tabel 6. Overzicht ingezette instrumenten.

Samenvattend: doelstellingen worden behaald

In onderstaande tabel staan de belangrijkste doelstellingen uit de programmabegroting (2016 en 2017) en de mate van doelbereik samengevat. Hieruit blijkt dat de doelstellingen (ruim) behaald worden. Alleen over het percentage uitkeringsgerechtigden dat maatschappelijk actief is zijn geen cijfers bekend.

Doelstelling	Realisatie
Schadelastbeperking: De totale schadelastbeperking bedraagt € 5,3 miljoen (= € 3,8 miljoen opdracht Deventer Werktalet en € 1,5 miljoen voorlopige taakstelling voorjaarsnota). (in 2016: totale schadelastbeperking minimaal € 3,4 miljoen)	Over 2016 heeft DWT uiteindelijk een schadelastbeperking gerealiseerd van 3.393.000,-.
Ontwikkeling uitkeringsgerechtigden: De ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in het kader van de Participatiewet is conform de landelijke ontwikkelingen (op basis van de macro-economische verkenning).	De monitor Sociaal Domein Deventer laat zien dat het aantal mensen met een uitkering op basis van de Participatiewet sinds eind 2014 bijna zonder uitzondering is gestegen. In de monitor is te lezen dat het aantal uitkeringsontvangers eind 2015

¹⁷ Monitor sociaal domein, mei 2017.

<p>(in 2016: conform landelijke ontwikkelingen).</p>	<p>2.791 was en eind 2016 2.935 (figuur 1). Op 31 maart 2017 was het aantal 3.001. In de loop van 2017 is het aantal mensen met een uitkering verminderd, naar 2.970 per 31 juli 2017.</p> <p>De ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden ligt hoger dan de gemiddelde stijging in Nederland, maar is vergelijkbaar met de arbeidsmarktregio.</p>
<p>Stijging participatieladder: Deventer Werktalent haalt het maximale uit onze uitkeringsgerechtigden richting werk en participatie. In 2017 is er sprake van een gemiddelde stijging van 0.2 punt op de participatieladder.</p> <p>(in 2016: 0.5 punt)</p>	<p>De gemiddelde trede van de bijstandontvangers in Deventer is 2,8 per 31 juli 2017 (trede 3 is deelname georganiseerde activiteiten). In maart 2015 was de gemiddelde trede 3,0 en begin 2016 3,1.</p>
<p>Preventiequote: De preventiequote is 42%.</p> <p>(in 2016: 42%).</p>	<p>De preventiequote was in 2016 57,5%.</p>
<p>Terugvordering, verhaal: We realiseren in 2017 inkomsten van minimaal € 750.000 door de inzet van terugvordering en verhaal.</p> <p>(In 2016: Totale opbrengsten bedragen 950.000 euro)</p>	<p>De totale opbrengsten gerealiseerd met terugvordering en verhaal, boetes en maatregelen bedroegen in 2016 950.000,-. Echter schrijven de richtlijnen vanuit het Rijk voor dat opbrengsten vanuit verrekeningen met het UWV/ de SVB in verband met rechten van cliënten niet als baten worden verantwoord, maar in mindering worden gebracht op de lasten.</p> <p>Gecorrigeerd voor verrekeningen met het UWV/ de SVB bedragen de baten terugvordering en verhaal, boetes en maatregelen in 2016 594.000,-</p>
<p>Maatschappelijk actief: Minimaal 50% van alle uitkeringsgerechtigden is in ieder geval naar vermogen maatschappelijk nuttig actief</p> <p>(in 2016: minimaal 50%)</p>	<p>Geen cijfers bekend.</p>
<p>Klanttevredenheid: Klanttevredenheidsbeoordeling is 7.2.</p> <p>(in 2016: 7.2)</p>	<p>In het najaar van 2016 heeft team Kennis en Verkenning onderzoek gedaan naar de tevredenheid van de klanten van Deventer Werktalent, het Jongerenloket en Team Inkomensondersteuning. Het klanttevredenheidscijfer is een 7,6.</p>

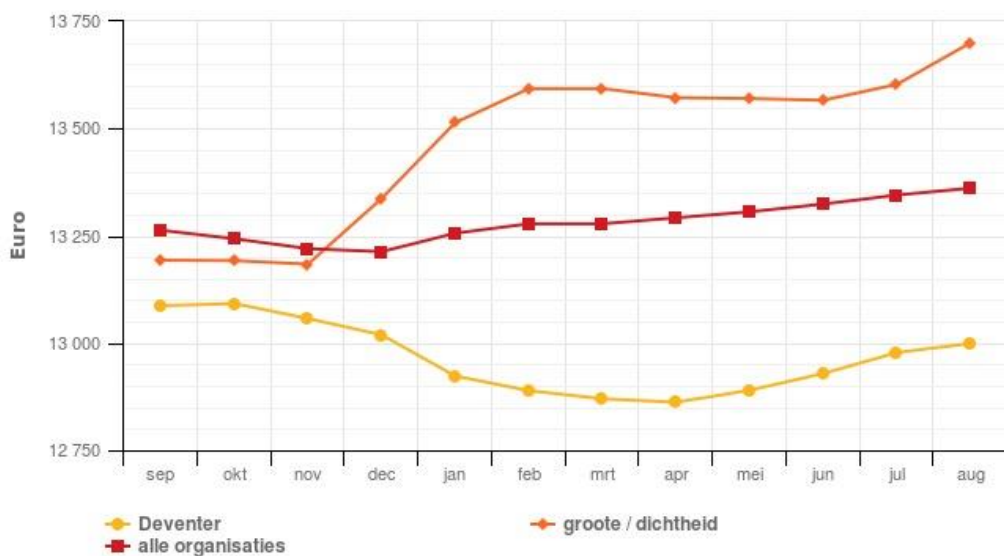
Benchmark Divosa Werk en Inkomen

Om het beeld van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het Participatiewet-beleid van de gemeente Deventer te kunnen duiden, is het nuttig om de prestaties te vergelijken met die van andere gemeenten en het landelijk gemiddelde. Om dat te kunnen doen, maakt Deventer gebruik van de Divosa benchmark 2017. Kanttekening hierbij is dat de Divosa benchmark alleen registreert en geen verklaring geeft van de gepresenteerde cijfers. In figuur 4 is te zien dat er in Deventer sprake is van een relatief lage uitstroom uit de bijstand naar werk (26,6% in Deventer tegenover het gemiddelde van 35%). Wel is er sprake van relatief veel uitstroom naar school (11% in Deventer tegenover 4% gemiddeld). Ook is er relatief veel uitstroom door handhaving. Uit figuur 5 blijkt dat de gemiddelde prijs van de netto-uitkering in Deventer lager ligt dan landelijk en in referentiegemeenten. De oorzaak ligt in het feit dat er veel inkomsten uit arbeid met de uitkering worden verrekend.



Figuur 4.: Divosa benchmark Werk en Inkomen 2017

Trendgrafiek: gemiddelde prijs netto uitkering BUIG per jaar



Figuur 5: Divosa benchmark Werk en Inkomen 2017

3

Rolinvulling gemeenteraad

Dit hoofdstuk behandelt de rolinvulling en sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

9. *Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de Participatiewet?*
10. *In hoeverre heeft de raad zicht op de beschikbare sturingsinstrumenten in het kader van de Participatiewet?*
11. *In hoeverre is de raad in staat om op basis van de huidige informatievoorziening en kennis van instrumenten zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren?*

Op 23 oktober 2017 hebben we een raadsworkshop georganiseerd waar we met een aantal woordvoerders in gesprek zijn geweest over rol- en sturingsmogelijkheden bij de Participatiewet, en mogelijke verbeteringen daarin. Welke verbeteringen zijn mogelijk en gewenst ten aanzien van de rol- en sturingsmogelijkheden voor de raad?

3.1 / Informatievoorziening aan de raad

De raad vraagt en ontvangt tijdig informatie over (de oorzaken van) ontwikkelingen in het aantal, de aard en kosten van uitkeringen, welke re-integratie-instrumenten er worden ingezet, de bekostiging daarvan en in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden behaald met de inzet van instrumenten. Dat gebeurt onder andere via de programmabegroting, de monitor Sociaal Domein, jaarrekening, jaarverslag, zomerrapportage, verantwoording tekort BUIG-budget. De goede informatiepositie van de raad is te verklaren doordat college en organisatie hier de afgelopen periode op in hebben gezet, maar ook door de constructieve werkwijze bij de transitie van het sociaal domein en de (verplichte) verantwoording van het BUIG-tekort.

Raad ontvangt op afgesproken momenten via verschillende bronnen informatie



De raad ontvangt op de afgesproken momenten informatie. Dit is zowel informatie vanuit het college, als informatie van derden die iets over de uitvoering van de Participatiewet kunnen duiden. Dit is beleidsmatige informatie op een hoog abstractieniveau, maar er zijn ook voldoende concrete indicatoren. Het is harde sturingsinformatie in de reguliere planning- en controldocumenten, maar ook zachte informatie in de vorm van gesprekken en werkbezoeken. De raad is betrokken bij de wijze waarop de informatie wordt aangeleverd en spreekt het college ook aan als er aanvullende informatiebehoefte is. De afgelopen periode hebben college en organisatie geïnvesteerd in de informatievoorziening aan de raad. Zo zijn er sessies georganiseerd om uit te leggen hoe het programma in elkaar zit en hoe een raadslid kan sturen. Hierna worden de belangrijkste bronnen van informatie kort besproken.

- / De **monitor Sociaal Domein**, die twee keer per jaar wordt opgeleverd, geeft gedetailleerde cijfers over het sociaal domein en is bedoeld om op basis van deze cijfers – indien nodig – bij te sturen. De raad wordt betrokken bij de opstelling van de monitor. Het college geeft in deze monitor niet alleen de ‘ruwe’ cijfers, maar ook een toelichting op de geconstateerde trends en opvallende zaken. Zo geeft de meest recente monitor (voorjaar 2017) aan dat de toename in het gebruik van de Participatiewet onder andere wordt verklaard door de toename van statushouders en stopzetting van de Wajong. Daarnaast worden de cijfers in de context van de beleidsdoelstellingen geplaatst, waarbij specifiek wordt verwezen naar de kaders waarin die doelstellingen zijn opgenomen (zie kader).

Uit de monitor Sociaal Domein:

“Doelstelling in de programmabegroting 2016-2019 en 2017-2020 is dat 42% van de meldingen niet tot een toekenning van de uitkering leidt. Dit is de preventiequote overall in de figuur en de tabel hiernaast. De eindstand van deze preventiequote was in 2016 57,5%.”

- / Door middel van de **jaarrekening** en het **jaarverslag** rapporteert het college over de behaalde financiële en inhoudelijke resultaten van het voorgaande kalenderjaar. De gemeente werkt met een stoplichtmodel, waardoor snel te zien is of prestaties 100% gerealiseerd zijn (groen), deels gerealiseerd zijn (geel voor minimaal 75%, oranje voor minder dan 75%) of niet gerealiseerd zijn (rood). Hieronder is een voorbeeld te zien (jaarrekening 2016):

Doelstelling		Realisatie
In 2016 worden 525 uitkeringsgerechtigden (op grond van de Participatiewetuitkering) bemiddeld naar werk.		
Toelichting Het totale contract DWT is financieel vertaald in de opdracht voor 2016 om een schadelastbeperking te realiseren van 3.400.000,- (90% van de totale contractwaarde). Over 2016 heeft DWT uiteindelijk een schadelastbeperking gerealiseerd van 3.393.000,-.		
Prestatie	Budget €	Realisatie € Realisatie
In Deventer wordt door Deventer Werktalent ingezet op het optimaal benutten van de arbeidscapaciteit, zowel richting tijdelijke en parttime dienstverbanden als richting fulltime werk.		

- / In de **zomerrapportage** worden tussentijdse aanpassingen van financiële en inhoudelijke doelstellingen voorgesteld. In de laatste zomerrapportage van 2017 is bijvoorbeeld de doelstelling 1,5% stijging in het aantal uitkeringsgerechtigden (conform de macro-economische verkenning van het Centraal Planbureau) naar beneden bijgesteld naar 0,5%.
- / Omdat de gemeente een beroep doet op de **vangnetregeling** (zie hoofdstuk 2), moet het college uiterlijk 15 augustus een notitie opstellen waarin wordt aangegeven waarom de gemeente een tekort heeft op het BUIG-budget en welke maatregelen er worden getroffen om dit tekort te minimaliseren. Deze notitie¹⁸ wordt gedeeld met de gemeenteraad en is in 2017 ook in een presentatie toegelicht (21 juni 2017).
- / Er is in het voorjaar van 2017 een collegereeks verzorgd door de ambtelijke organisatie om de raad op de hoogte te brengen van de ontwikkelingen rondom de Participatiewet.
- / Het college informeert de raad daarnaast regelmatig over relevante ontwikkelingen zoals de deelname aan het Participatiewet-experiment¹⁹, het vaststellen van nieuw beleid rondom de re-integratie van statushouders²⁰, en het opzetten van een integrale werkwijze voor dagbesteding en uitkeringsgerechtigden via de Stadswerkplaats²¹.

Good practice: In Verantwoording 'zachte kant': Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn maakt net als de gemeente Deventer gebruik van een monitor Sociaal Domein. De monitor van Deventer richt zich met name op kwantitatieve indicatoren. In Apeldoorn wordt dat anders aangepakt. De monitor sociaal domein geeft hier, naast beleids- en cijfermatige ontwikkelingen, ook een kwalitatief beeld van de uitvoering. Dat gebeurt onder andere door gebruik te maken van kleine verhaaltjes over fictieve personen (persona's). Op die manier krijgt de raad meer inzicht in de dagelijkse praktijk. Elementen uit de monitor sociaal domein in Apeldoorn zouden inspirerend kunnen werken voor de monitor in Deventer.

https://apeldoorn.raadsinformatie.nl/document/5424477/1/05_APD_Jaarmonitor_2016

Goede informatiepositie raad is te verklaren door constructieve werkwijze bij transitie sociaal domein

De goede informatiepositie van de raad is onder andere het gevolg van een constructieve wijze waarop de transitie in het sociaal domein is vormgegeven. In die fase hebben raad, college en ambtelijke organisatie goed samengewerkt. Het feit dat de gemeente een beroep moet doen op de vangnetregeling voor de BUIG-uitkering (inclusief bijbehorende verantwoordingsplicht) maakt dat de gemeenteraadsleden ook goed zicht hebben op de financiële gang van zaken. Wel willen de raadsleden meer verbindingen leggen tussen de verschillende pijlers

¹⁸ Raadsmededeling Buigbudget 2016 en 2017, mededelingnummer 2016-001703.

¹⁹ Nota 8-11-2016, notanummer 2016-001894.

²⁰ Plan van aanpak 'Integratie door werk, een aanpak voor vergunninghouders', 18 januari 2017.

²¹ Nota 8-8-2017, notanummer 2017-001303.

van het sociaal domein (werken maatregelen die we inzetten positief door op andere maatregelen?). Die verbindingen zijn nu niet te maken omdat de indicatoren daarvoor niet geschikt zijn, zo wordt aangegeven tijdens de raadsworkshop.

3.2 / Zicht op sturingsinstrumenten

De raad heeft zicht op welke sturingsmogelijkheden er zijn en maakt hier ook gebruik van, zo blijkt uit de raadsworkshop. Het gaat dan om het benutten van door het college aangereikte informatie, maar ook bijvoorbeeld over het anticiperen op berichten in de media en het afleggen van werkbezoeken. Daarnaast benut de raad de kennis van de Adviesraad Sociaal Domein (adviesorgaan voor het college bestaande uit inwoners/cliënten). Er vindt twee keer per jaar een gesprek plaats tussen gemeenteraad en adviesraad.

Raad maakt gebruik van verschillende sturingsinstrumenten

De raad ontvangt en bespreekt informatie die hij van het college ontvangt. Hiernaast heeft de raad nog andere manieren om aan informatie te komen over de uitvoering van de Participatiewet. Denk daarbij aan gesprekken met cliënten, het afleggen van werkbezoeken, berichten in de media en de contacten met de Adviesraad Sociaal Domein. De informatie kan ertoe leiden dat de raad actief gebruikmaakt van zijn raadsinstrumenten en op deze manier ook op eigen initiatief stuurt (kaderstellend of controlerend). Daarnaast hebben de raadsleden in de raadsworkshop ook gewezen op hun volksvertegenwoordigende rol.

In de periode 2015 tot de zomer van 2017 zijn enkele moties ingediend en aangenomen.

- / Op 1 april 2015 wordt de motie vreemd aan de orde 'Werkzoekenden tussen wal en schip' aangenomen, waarin de raad het college oproept om DWT de taak mee te geven om niet-uitkeringsgerechtigden te ondersteunen. Op 7 juli 2015 informeert het college over de afdoening van de motie.
- / Op 6 juli 2016 wordt de motie 'Beroep op de bijstandswet' aangenomen, waarin de raad het college naar aanleiding van het toenemende uitkeringsbestand vraagt om de raad bij te praten over de stand van zaken, in te lichten over genomen maatregelen, een visie op de ontwikkelingen en een rapportage over de prestaties van DWT.
- / Op 7 oktober 2016 informeert het college door middel van de mededeling 'Buigbudget 2016 en 2017' over de afdoening van de motie.
- / Op 1 maart 2017 wordt de motie 'Beslag op inkomen uitkeringsgerechtigden' aangenomen, waarin het college wordt opgeroepen te voorkomen dat uitkeringsgerechtigden vaste lasten niet meer kunnen betalen. In het raadsinformatiesysteem is nog geen afdoening opgenomen.

In de periode 2015 tot de zomer van 2017 zijn ook enkele schriftelijke vragen (ex. art. 46 RvO) gesteld:

- / Op 22 april 2015 stelt de VVD-fractie enkele vragen over het niet nakomen van toezeggingen over de juridische entiteit van DWT en het business plan van DWT. Op 1 mei beantwoordt het college deze vragen.
- / Op 14 december 2016 stelt de fractie Gemeentebelang naar aanleiding van de motie 'Werkzoekenden tussen wal en schip' vragen over de omgang met niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers'). Op 17 januari 2017 beantwoordt het college deze vragen.
- / Op 31 mei 2017 stelt de VVD-fractie vragen over het aantal statushouders in de gemeente en de aanpak van re-integratie van statushouders. Op 20 juni 2017 beantwoordt het college deze vragen.

Daarnaast vindt er twee keer per jaar een gesprek plaats met de Adviesraad Sociaal Domein, is de gemeenteraad begin 2017 op werkbezoek geweest bij DWT en heeft een workshop 'motiveren kandidaten' gevolgd en is er vanuit de ambtelijke organisatie een collegereeks verzorgd over de sturingsmogelijkheden bij de Participatiewet. In de raadsworkshop gaven de aanwezige raadsleden aan goede ervaringen te hebben met werkbezoeken, maar ze denken wel dat bij een werkbezoek vaak alleen de succesverhalen naar voren komen. Ook wordt er vaak uitgelegd hoe wordt gewerkt (werkprocessen), maar is niet duidelijk of dat effectief is. Het *hoe* is wel duidelijk maar niet *waarom* de route wordt gekozen die wordt gekozen.

3.3 / Zit de raad aan het roer?

De raad is in staat om, binnen de beperkt ervaren beleidsruimte, op basis van de informatievoorziening en (kennis van) instrumenten zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Het vaststellen van de beleidskaders is een belangrijk sturingsmoment van de raad.

Beleidskaders zijn belangrijk sturingsinstrument voor de raad

De gemeenteraad heeft met het vaststellen van de programmabegroting en het beleidskader iedereen Actief doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet geformuleerd. De beleidskaders zijn een belangrijk sturingsinstrument van de raad. Het vaststellen van de programmabegroting is een belangrijk moment om eventuele mijlpalen vast te stellen of richtinggevend keuzes te maken.

Bij belangrijke beleidswijzigingen is de raad in de positie om een keuze te maken. De verschuiving van focus op mensen in de middengroep naar de 'makkelijker te bemiddelen groep' is bijvoorbeeld een bewuste (noodgedwongen) keuze geweest bij de behandeling van de Voorjaarsnota 2016. De tegenvallende BUIG-beschikking gekoppeld aan een sterke stijging van het bijstandsbestand in 2015, heeft ertoe geleid dat de meerderheid van de raad hiermee heeft ingestemd.

Raad stuurt zelf bij binnen beperkte beleidsruimte

De raad stuurt op onderdelen ook zelf bij. Zo hebben signalen over de bejegening door DWT geleid tot de komst van een klachtenfunctionaris. In de raadswerkshop werd gesteld dat het past bij de volksvertegenwoordigende rol om signalen uit de bevolking op te pakken, mits het signaal niet een losstaand incident betreft, maar een structurele tekortkoming blootlegt.

In de raadswerkshop is door de aanwezige raadsleden verder opgemerkt dat ze wel aanlopen tegen de beperkte beleidsruimte die er is om te sturen. Met name als het om bijstandsverlening gaat. De verwachting was dat de gemeente meer verbindingen kon leggen, meer budgetten kon ontschotten en meer maatwerk kon leveren. De tekorten op de BUIG-beschikking maken de mogelijkheid om bij te sturen nog kleiner. Zeker in de fase van transitie hebben de raadsleden constructief met elkaar samengewerkt om de decentralisatie goed te laten verlopen. De wens is aanwezig om weer wat meer 'politiek' in het onderwerp te krijgen nu de fase van transformatie is aangebroken. Dit zal van invloed zijn op de gewenste informatievoorziening.

4

Persona's

Als onderdeel van dit onderzoek is een kwalitatief cliënt-ervaringsonderzoek uitgevoerd. Er zijn op locatie bij DWT korte interviews afgenomen met verschillende Participatiewet-cliënten. De uitkomsten van deze gesprekken zijn verwerkt tot onderstaand persona's. Een persona is een rijke beschrijving van een prototypisch, fictief lid van een doelgroep. Het doel is om een illustratie te geven van de ervaring van verschillende doelgroepen.

Harold

Leeftijd: 52

Woonplaats: Bathmen



Jarenlang bij dezelfde werkgever gewerkt

Harold heeft tien jaar bij hetzelfde bedrijf gewerkt als magazijnmedewerker. Hij hield zich bezig met het lossen en laden van vrachtwagens, het sorteren en verzendklaar maken van orders en het verplaatsen van goederen in het magazijn met behulp van een heftruck. Wat hij leuk vond aan zijn werk was het actief bezig zijn, maar natuurlijk ook het contact met collega's. In het bedrijf heerste een goede werkmentaliteit: 'samen zetten we onze schouders eronder'.

Het was dus echt wel even schrikken voor Harold toen hij hoorde dat zijn werkgever hem vanwege bedrijfseconomische redenen moest laten gaan. Hij zag natuurlijk wel dat het al een tijdje minder ging met het bedrijf, maar had gehoopt dat het allemaal wel mee zou vallen. Harold had nooit gedacht dat hij een bijstandsuitkering aan zou moeten vragen, maar nu zijn WW-uitkering afloopt moet het toch echt. Harold heeft net een intakegesprek gehad met een consultant van Deventer Werk talent.

Positief over de toekomst

Ondanks alles is Harold positief over de toekomst. De economie trekt weer aan, en dat biedt kansen. Harold heeft zelfs al een aantal sollicitaties lopen. Hij gaat ervanuit dat hij vast snel weer een baan in een magazijn of iets vergelijkbaars vindt. Ook heeft Harold veel vrienden en kennissen in Bathmen en omgeving. Zij kunnen hem vast helpen als de sollicitaties op niets uitlopen, en anders loopt hij gewoon wat bedrijven binnen. In ieder geval gaat Harold er vanuit dat hij niet lang meer bij Deventer Werk talent over de vloer zal komen. Op je 52^e moet je ook nog wel even, dus het is echt te vroeg om bij de pakken neer te gaan zitten, vindt Harold.

Consulenten hebben het beste met je voor

Harold heeft natuurlijk nog maar kort contact met Deventer Werk talent, maar over de contacten die hij heeft gehad is hij positief. In het intakegesprek dat hij net gevoerd heeft, merkte hij dat de consulent oprecht het beste met hem voor had. Harold geeft aan dat hij merkt dat ze snappen dat iedereen in zo'n situatie terecht kan komen.

Persoonlijk contact is prettig

Voordat Harold naar zijn intakegesprek kwam had hij al even op de website van Deventer Werk talent gekeken. Dat vond hij wel ingewikkeld. Er stond veel tekst, en Harold is niet zo'n lezer. Gelukkig is het makkelijk om iemand persoonlijk te spreken. En het maken van een afspraak kon ook gewoon bij DWT en hoefde gelukkig niet online. Je krijgt netjes een afsprakenkaartje mee.

Veel nieuwe informatie in intakegesprek

Harold heeft wel veel nieuwe informatie gehoord in het intakegesprek. Gelukkig nam de consulent goed de tijd voor hem. Ook kan hij alles nalezen in de informatiemap die hij van de consulent heeft gekregen. Al weet hij niet zeker of hij alles wel gaat lezen, zegt hij lachend terwijl hij op de envelop in zijn hand wijst.

Streng, maar duidelijk

Harold vond de consulent wel best streng tijdens het intakegesprek. Het was duidelijk dat het er anders aan toegaat dan bij de WW-uitkering. Zo moeten er wekelijks vijf sollicitaties gestuurd worden; daar ziet hij wel tegenop. Dat de consulent streng was tijdens het intakegesprek begrijpt Harold overigens wel; zo is het tenminste duidelijk.

Denzel

Leeftijd: 23

Woonplaats: Deventer



Al tien jaar in Nederland

Denzel komt oorspronkelijk uit Angola, maar daar kan hij zich niet veel meer van herinneren. Hij is namelijk al op jonge leeftijd met zijn ouders naar Portugal vertrokken. Sinds tien jaar woont hij in Nederland.

MBO-diploma Music Producer

Denzel zit vol energie en vindt veel verschillende dingen leuk. Daarom heeft hij ook een tijdje moeten zoeken voordat hij erachter kwam welke opleiding bij hem past. Hij heeft bij Aventus de MBO-opleidingen Verkoper en Medewerker reizen gedaan, maar heeft die niet afgemaakt. Uiteindelijk wees een vriend van Denzel hem op de opleiding Music Producer in Amsterdam. Dat was het helemaal. Denzel is zelfs naar Amsterdam verhuisd om deze opleiding te kunnen volgen. En met succes: hij heeft zijn diploma gehaald.

Handen uit de mouwen

Na het halen van zijn diploma is Denzel terugverhuisd naar Deventer. Hier is hij op zoek gegaan naar een baan die aansloot bij zijn opleiding maar er is niet veel werk in de muziekindustrie. Hij heeft daarop verschillende klusjes gedaan via uitzendbureaus. Momenteel is hij werkloos en daarom is hij terechtgekomen bij het Jongerenloket.

Denzel is een ondernemend type en gaat liever aan het werk dan weer naar school te moeten. Hij droomt van een eigen onderneming, maar hij weet nog niet precies wat voor onderneming dat zou zijn: de muziekindustrie trekt hem aan maar horeca lijkt hem ook wel wat. Misschien moet hij daarvoor wel eerst nog een opleiding doen, bijvoorbeeld een horecaopleiding. DWT stimuleert Denzel om een opleiding te gaan doen, maar het liefst zou hij eerst een tijdje bij een werkgever aan het werk gaan en geld verdienen om daarna voor zichzelf te kunnen beginnen.

Kostbaar advies

Denzel heeft een paar weken geleden zijn intakegesprek met DWT gehad en hoopt niet meer al te lang bij DWT te zullen komen. Daarom probeert hij ook zelf om aan werk te komen en gaat daarvoor bijvoorbeeld naar uitzendbureaus toe, maar eigenlijk weet hij niet precies welke richting hij nu uit moet. De ondersteuning van

DWT is daarom erg belangrijk. De jobcoach adviseert Denzel over het schrijven van sollicitatiebrieven en het houden van een sollicitatiegesprek. Ze komt daarnaast ook met suggesties: 'is werken in deze branche niet iets voor jou?' Denzel waardeert het ook dat ze plannen van Denzel kritisch bekijkt: 'is dat echt wel iets voor jou?' en 'denk je echt dat dat gaat werken?' Daarmee is haar hulp heel waardevol, geeft Denzel aan.

Intensief maar makkelijk contact met DWT

Denzel heeft wekelijks contact met DWT, wat hij best vaak vindt maar wat er hopelijk ook toe leidt dat hij snel aan de slag kan. Denzel vindt het prettig dat hij heel eenvoudig met zijn jobcoach kan communiceren: ze gebruiken berichten/apps en mail. Het regelmatige één-op-één contact vindt Denzel belangrijk; samenwerken gaat volgens hem het beste als je elkaar een beetje leert kennen. Daarbij reageert zijn jobcoach snel op een WhatsApp-bericht of een mail van Denzel en komt zij snel in actie. DWT is dus heel actief en dat waardeert Denzel erg.

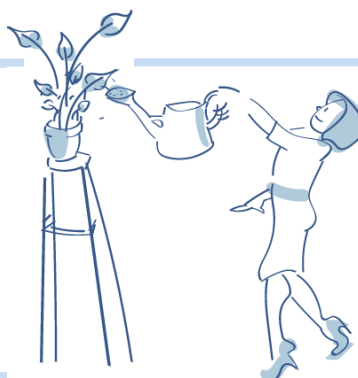
Respectvolle, positieve benadering

Denzel vindt de consultants best streng, maar dat heeft hij soms ook wel nodig als 'stok achter de deur', juist omdat hij het lastig vindt om te besluiten wat hij gaat doen: werk, opleiding, ondernemerschap, en wat dan precies? Denzel voelt dat zijn jobcoach hem respecteert en dat ze niet denkt dat hij bijvoorbeeld wel lui zal zijn. Hij vindt het heel prettig dat hij positief benaderd wordt, en niet op een vervelende of belerende manier, ook als hij een keer iets niet goed doet. De jobcoach luistert volgens Denzel echt naar wat hij aangeeft en ze adviseert hem hoe hij iets het beste kan aanpakken, maar ze pusht hem niet. DWT is daarmee volgens Denzel erg goed op weg.

Hetty

Leeftijd: 43

Woonplaats: Deventer



Door ziekte in de bijstand beland

Hetty heeft 18 jaar staat van dienst in verschillende administratieve en secretariële functies. In haar laatste baan was ze verantwoordelijk voor de secretariële ondersteuning van de directie van een plaatselijk familiebedrijf in de papierfabricage. Een verantwoordelijk baan in de spil van deze warme organisatie, waar Hetty erg van genoot. Het was voor Hetty dan ook een zware klap dat zij deze functie moest opgeven vanwege de lichamelijke klachten die ze enige jaren geleden begon te ervaren. Door hevige migraine moet Hetty sindsdien vaak verstek laten gaan op haar werk en heeft ze tijdens haar werk last van geheugenproblemen. Nadat pogingen om bij haar werkgever in een andere functie

aan de slag te komen waren gestrand, is Hetty uiteindelijk in de bijstand beland. Sinds circa twee jaar is Hetty een cliënt van DWT.

Opbouwen relatie heeft tijd gekost

Hetty vindt de menselijke kant van werk - de sfeer tussen collega's onderling, de benadering van het personeel door het management, de mate waarin het bedrijf rekening met haar houdt - minstens zo belangrijk als het werk zelf. Hetty denkt dat haar gevoeligheid het misschien lastiger heeft gemaakt om snel een (vertrouwens)relatie op te bouwen met DWT, maar daarin heeft DWT volgens haar ook kansen gemist. Hetty kreeg het gevoel dat de coach dacht wel te snappen hoe Hetty in elkaar zat en welke aanpak voor Hetty zou werken, maar Hetty voelde zich onbegrepen. Inmiddels snapt DWT beter wat voor Hetty werkt, zoals een niet te 'harde' en kleinschalige omgeving, waar rekening wordt gehouden met haar situatie. Dat heeft wel tijd gekost.

Weinig hoop op een baan

Hetty ziet zichzelf niet snel aan het werk komen. Er zijn niet veel werk(ervarings)-plekken voor mensen van haar leeftijd. Volgens Hetty willen werkgevers nu eenmaal jongere medewerkers, en met minder bagage. Vijf keer in de week solliciteren valt haar ook zwaar; dat vindt ze wel een erg strenge eis. Ze heeft inmiddels zo'n 400 sollicitaties verstuurd zonder resultaat en ze heeft de moed eigenlijk al opgegeven. Het is ook erg moeilijk om telkens zoveel vacatures te vinden. Het is niet reëel te verwachten dat iemand met mijn leeftijd en mijn gezondheid zomaar aan werk komt, zegt Hetty. Het zijn 'papieren ideeën' maar de praktijk is anders.

Behoeft aan persoonlijke aanpak/maatwerk

Hetty zou graag zien dat DWT meer kijkt naar de kenmerken van de individuele werkzoekende. Zo vindt ze het niet nuttig dat ze bij DWT langs moet komen om op de computer te solliciteren. Dat kan ze thuis net zo goed. Als iemand meer sturing nodig heeft, is er reden hem vaker te laten langskomen maar dat geldt niet voor Hetty, zo geeft ze aan. Ook het wekelijks solliciteren op vijf vacatures vindt ze niet bij haar situatie passen. Hetty zou het liefst zien dat DWT accepteert dat de kans dat Hetty werk vindt heel klein is.

Instrumenten hebben nog geen effect gehad

Wat Hetty heel prettig vond was het clubje 'lotgenoten', mensen die in dezelfde situatie zaten, dat bij DWT bijeen kwam. In dat groepje bespraken ze bijv. LinkedIn-profielen, sollicitatiebrieven of wisselden ze ervaringen uit. Daar had Hetty veel steun aan, maar helaas bestaat dat clubje niet meer. Ook heeft Hetty een sollicitatietraining gevolgd bij DWT en een netwerk-/gesprekstraining. De kleinschalige setting van die trainingen beviel Hetty goed en ze waren ook leuk om te volgen. Verder heeft Hetty een ondernemerstraject doorlopen maar dat is op niets uitgelopen. Aan het eind van het traject concludeerde DWT dat haar plan financieel niet haalbaar was. Hetty had graag gezien dat dat eerder aan het licht was gekomen. Het is wel positief dat ze deze kans heeft gehad; Hetty ziet dat als je DWT om een cursus of een traject vraagt, je het gevraagde vaak ook krijgt. Het is jammer dat de ingezette middelen tot nog toe geen effect hebben gehad. Dat verwijt ze DWT absoluut niet: DWT kan alleen maar Hetty ondersteunen bij het vinden van een baan, maar dan moet die baan er wel zijn.

Persoonlijk contact fijn, maar soms te strenge brieven

Het contact dat Hetty heeft met DWT vindt ze prettig. Het is vriendelijk en informeel; ze mag gewoon bellen, mailen of appen. Daarbij krijgt ze direct antwoord van haar consultant. Ook de uitleg is duidelijk, in het persoonlijke contact maar ook in brieven, flyers en op de website. Soms is de toon van brieven wel wat cru; daarin wordt meer dan in het contact met de consultant de harde lijn gevolgd van dwang en 'al het werk is passend'. DWT kan de wet niet veranderen,

maar hoe je het brengt maakt ook verschil. Bovendien denkt Hetty dat sommige regels best wat soepeler kunnen worden toegepast.

Hetty geeft DWT nog de volgende tip mee: selecteer een aantal klanten als ervaringspanel/klankbord, zodat je als DWT structurele feedback krijgt.



Bijlage 1: Bronnen

Interviews

Datum	Persoon	Functie
21-09-2017	De heer Manden	Teammanager Inkomensondersteuning
21-09-2017	Mevrouw Engels	Programmamanager Inkomensvoorziening en Arbeidsmarkt
21-09-2017	De heer Kolkman	Portefeuillehouder Werk & Inkomen
	De heer Langeveld	Concerndirecteur
	Mevrouw Engels	Programmamanager Inkomensvoorziening en Arbeidsmarkt
21-09-2017	De heer Pelleboer	Regiemanager
	Mevrouw Kortschot	Manager Deventer Werk talent
21-09-2017	De heer Kroese	Algemeen directeur KonnecteD
	De heer Van Beek	Consulent Deventer Werk talent
21-09-2017	Mevrouw Garic	Consulent Deventer Werk talent
21-09-2017	Mevrouw Tiemens	Beleidsmedewerker
21-09-2017	De heer Pelleboer	Regiemanager
03-10-2017	De heer Pels	Adviesraad Sociaal Domein
09-10-2017	De heer Loderus	Adviesraad Sociaal Domein

Raadsworkshop

Bij de raadsworkshop over rol- en sturingsmogelijkheden voor de raad waren de volgende personen aanwezig:

- / Mevrouw Zegel-van Tiel (GroenLinks)
- / De heer Schoemans (Gemeentebelang)
- / Mevrouw Nijman-Visscher (ChristenUnie)
- / De heer Ledeboer (VVD)
- / De heer Altuntas (PvdA)

Geraadpleegde documenten

Voor de geraadpleegde documenten verwijzen we u naar de voetnoten in de tekst.



Bijlage 2: Toetsingskader

Bij het beantwoorden van de deelvragen in de Nota van bevindingen hebben we een normenkader gebruikt. Deze normen komen onder andere uit eerder onderzoek naar re-integratiebeleid in Deventer, en uit de handreiking 'Rekenkameronderzoek lokaal re-integratiebeleid' van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkameronderzoek (NVRK). In de onderstaande tabel staat per norm samengevat in hoeverre de gemeente Deventer aan de normen voldoet.

Groen = Voldaan

Oranje = Deels voldaan

Rood = Niet voldaan

	Deelvragen	Norm	Oordeel
Zicht op oorzaak			
1	Wat is de samenstelling van het huidige uitkeringsbestand en hoe verhoudt dit zich tot vergelijkbare gemeenten?	N.v.t.	N.v.t.
2	Hoe ziet de ontwikkeling van het uitkeringsbestand in de periode vanaf 1 januari 2015 eruit en hoe verhoudt dit zich tot vergelijkbare gemeenten?	N.v.t.	N.v.t.
3	In hoeverre heeft de gemeente Deventer zicht op de ontwikkeling en samenstelling van het uitkeringsbestand en de mogelijke verklaringen voor deze ontwikkeling?	Beleid is gebaseerd op een goede probleemanalyse, waarbij in ieder geval een analyse van landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen en ervaringen met in het verleden ingezette instrumenten, voorzieningen of faciliteiten daar onderdeel van uitmaken.	<p>Oordeel: deels voldaan</p> <p>Beleid is gebaseerd op een probleemanalyse waarbij de landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen worden meegenomen.</p> <p>De gemeente heeft geen zicht op de effectiviteit van instrumenten, voorzieningen en faciliteiten, en ook worden de klanteigenschappen niet geregistreerd. Daar kan het</p>

			<p>beleid dus niet op bijgestuurd worden.</p> <p><u>Oordeel: deels voldaan</u></p> <p>De gemeente heeft zicht op opbouw en de ontwikkeling van het uitkeringsbestand. Er wordt daarin onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen. Deventer maakt zelf geen (cijfermatige) vergelijkingen met referentiegemeenten, maar neemt wel deel aan de Divosa benchmark.</p>
		<p>De gemeente heeft zicht op de ontwikkeling en samenstelling van het uitkeringsbestand, waarbij de gemeente voor zover mogelijk onderscheid maakt tussen verschillende doelgroepen en een vergelijking maakt met referentiegemeenten.</p>	<p><u>Oordeel: deels voldaan</u></p> <p>Deventer kent een hoger percentage huishoudens met een bijstandsuitkering dan de referentiegemeenten Alkmaar, Amersfoort, Hengelo, Apeldoorn en Dordrecht. Als gekeken wordt naar de percentuele stijging van het aantal uitkeringontvangers in Deventer en de referentiegemeenten, blijkt dat de stijging in Deventer in 2016 gemiddeld was ten opzichte van de referentiegemeenten. In 2015 was de stijging van het bestand echter bovengemiddeld.</p>
		<p>De instroom van bijstandsgerechtigden in Deventer is vergelijkbaar met de gemiddelde instroom van referentiegemeenten.</p>	<p><u>Oordeel: voldaan</u></p> <p>De gemeente brengt mogelijke landelijke, regionale en lokale oorzaken in beeld voor de ontwikkelingen in het uitkeringsbestand. Ook formuleert zij maatregelen om verdere toename van het aantal bijstandontvangers tegen te gaan. De oorzaken worden niet altijd met cijfers onderbouwd. Om een beroep te kunnen doen op de vangnetregeling BUIG is een dergelijk inzicht een vereiste.</p>
Doelmatigheid en doeltreffendheid			
4	<p>Welke inhoudelijke en financiële kaders heeft de raad vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet?</p>	<p>De gemeenteraad formuleert heldere inhoudelijke en financiële kaders, waarin de volgende aspecten tenminste aan bod komen: visie/uitgangspunten, de</p>	<p><u>Oordeel: voldaan</u></p> <p>Raad en college formuleren heldere (specifieke en meetbare) inhoudelijke en</p>

		in te zetten voorzieningen, maatregelen en werkwijzen, doelstellingen en bijbehorend tijdspad, (regionale) samenwerking, en financiën.	financiële kaders voor de uitvoering van de Participatiewet. De visie en uitgangspunten staan in het bestuursakkoord en het beleidskader 'Iedereen Actief!'. De doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet worden jaarlijks in de programmabegroting geformuleerd (vaststelling door de raad), vervolgens gespecificeerd in de Uitvoeringsagenda Iedereen Actief! (vaststelling door het college), en eventueel bijgesteld in de Voorjaarsnota. In deze documenten wordt ook ingegaan op werkwijzen, tijdspad, samenwerking en financiën.
5	Hoe ziet de samenwerking met partners eruit rond de uitvoering van de Participatiewet?	De doelstellingen van de gemeente zijn vertaald in de opdracht aan DWT.	<u>Oordeel: voldaan</u> De gemeente heeft haar doelstellingen vertaald in een opdrachtovereenkomst met DWT. De gemeente Deventer stelt jaarlijks een projectopdracht vast voor DWT aan de hand van de actualiteit. De afspraken tussen de gemeente Deventer en DWT zijn getoetst aan het toetsingskader van RegiZorg. Er is aan alle normen voldaan
		Ketenpartners wisselen de relevante informatie uit bij het doorstromen van uitkeringsgerechtigden van de ene organisatie(eenheid) naar de andere.	<u>Oordeel: voldaan</u> Ketenpartners wisselen relevante informatie uit. Informatie-uitwisseling tussen de consultants van DWT, Inkomensondersteuning en het Jongerenloket is eenvoudig, omdat zij in hetzelfde registratiesysteem werken (GWS). Ook hebben Inkomensondersteuning en DWT na afloop van de vier weken zoekperiode altijd een gezamenlijk afstemmingsmoment. Verder geeft DWT actief aan Inkomensondersteuning signalen door als tijdens de begeleiding de uitkeringsnormen

			veranderen, bijvoorbeeld door wijzigingen in de gezinssamenstelling.
6	Van welke werkwijzen, maatregelen en voorzieningen maakt de gemeente gebruik in het kader van de Participatiewet? En in hoeverre sluiten deze aan bij de gestelde beleidsdoelen en de ontwikkelingen in het uitkeringsbestand?	Het beleidsinstrumentarium is goed onderbouwd, waarbij tenminste is bepaald voor welke doelgroepen de ingezette instrumenten bedoeld zijn en wat de beoogde effecten zijn.	<u>Oordeel: voldaan</u> Deventer heeft haar beleidsinstrumentarium voor re-integratie goed onderbouwd. In de re-integratieverordening staat beschreven welke doelgroepen in aanmerking komen voor de voorzieningen en met welk doel ze kunnen worden ingezet. Ook in de Uitvoeringsagenda Iedereen Actief! staan instrumenten genoemd waarvan de uitvoeringsorganisaties gebruik kunnen maken die passen bij verschillende cliëntprofielen.
		De gemeente maakt gebruik van ervaringen van gemeenten met andere werkwijzen, maatregelen en voorzieningen die worden ingezet ten behoeve van het beperken van de instroom en het bevorderen van de uitstroom.	<u>Oordeel: voldaan</u> Onder andere door deelname aan het Experiment Bijstand maakt de gemeente gebruik van ervaringen van andere gemeenten.
		Werkwijze, maatregelen en voorzieningen zijn intern consistent.	<u>Oordeel: voldaan</u> Werkwijzen, maatregelen en voorzieningen zijn intern consistent: visie, verordening en uitvoeringsprogramma sluiten goed op elkaar aan.
		Er is een systematisch en inhoudelijk onderbouwde diagnose van de competenties, kansen en beperkingen van de klant.	<u>Oordeel: niet voldaan</u> Consulenten kiezen op basis van eigen inschatting voor een re-integratie-instrument op maat. Ze gebruiken daarbij geen afwegingskader. De keuze bijvoorbeeld wordt niet gemaakt op basis van een cliëntprofiel. Er is daarmee geen sprake van een systematisch en inhoudelijk onderbouwde diagnose van de competenties, kansen en beperkingen van de klant.

7	Op welke wijze monitort de gemeente Deventer de realisatie van doelstellingen en de financiering daarvan, en in welke mate leidt dat tot bijsturing en innovatie?	<p>De gemeente monitort de realisatie van doelstellingen en de financiering daarvan.</p> <p>De gemeente stuurt bij en innoveert op basis van de monitoring.</p> <p>Er is een logische samenhang tussen de gegevens die de gemeente monitort, de probleemanalyse van de gemeente, de doelstellingen en eventueel neveneffecten.</p>	<p><u>Oordeel: deels voldaan</u></p> <p>Deventer monitort de realisatie van doelstellingen en de financiering daarvan. Deventer Werk talent koppelt maandelijks met cijfers en in gesprekken terug over de voortgang. Wel is de monitoring in de periode 2015-2016 vanwege de invoering van een nieuw registratiesysteem minder goed op orde geweest, maar deze problemen zijn opgelost.</p> <p>Er is echter wel beperkt zicht op 'het waarom' van de mate van realisatie. De gemeente heeft bijvoorbeeld geen zicht op de effectiviteit van het instrumentarium en het verband met de in- en uitstroom.</p> <p><u>Oordeel: voldaan</u></p> <p>Op basis van de monitoring wordt ook bijgestuurd: niet alleen op het 'wat maar ook op hoe'.</p> <p><u>Oordeel: voldaan</u></p> <p>Er is sprake van een logische samenhang tussen de gegevens die de gemeente monitort, de probleemanalyse van de gemeente, de doelstellingen en eventuele neveneffecten.</p>
8	In hoeverre worden met de ingezette maatregelen, voorzieningen en werkwijzen de doelstellingen voor de uitvoering van de Participatiewet behaald?	<p>De beoogde effecten van de maatregelen, voorzieningen en werkwijzen zijn gerealiseerd.</p>	<p><u>Oordeel: voldaan</u></p> <p>Op basis van de monitoringcijfers en de verantwoording in de jaarstukken kan geconstateerd worden dat het merendeel van de doelen wordt gerealiseerd.</p>

		De effecten van de maatregelen staan in verhouding tot de gepleegde investering (in tijd en geld).	<u>Oordeel: voldaan</u> De effecten van de maatregelen staan in verhouding tot de gepleegde investering.
Rol en sturingsmogelijkheden raad			
9	Op welke wijze wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de Participatiewet?	De raad vraagt en ontvangt tijdig informatie over (de oorzaken van) ontwikkelingen in het aantal, de aard en kosten van uitkeringen, welke re-integratie-instrumenten er worden ingezet, de bekostiging daarvan en in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden behaald met de inzet van instrumenten.	<u>Oordeel: voldaan</u> De raad vraagt en ontvangt tijdig informatie over (de oorzaken van) ontwikkelingen in het aantal, de aard en kosten van uitkeringen, welke re-integratie-instrumenten er worden ingezet, de bekostiging daarvan en in hoeverre de beleidsdoelstellingen worden behaald met de inzet van instrumenten. Dat gebeurt onder andere via de programmabegroting, de monitor Sociaal Domein, jaarrekening, jaarverslag, zomerrapportage, verantwoording tekort BUIG-budget.
10	In hoeverre heeft de raad zicht op de beschikbare sturingsinstrumenten in het kader van de Participatiewet?	De raad heeft zicht op welke sturingsmogelijkheden er zijn. Dat varieert van het opstellen van beleid en concrete doelstellingen en het formuleren van prestatie-indicatoren tot het controleren van verantwoording in de P&C-cyclus.	<u>Oordeel: voldaan</u> De raad heeft zicht op welke sturingsmogelijkheden er zijn en maakt hier ook gebruik van. Het gaat dan om het benutten van door het college aangereikte informatie, maar ook bijvoorbeeld over het anticiperen op berichten in de media en het afleggen van werkbezoeken.
		De raad benut de kennis van de Adviesraad Sociaal Domein (adviesorgaan voor het college bestaande uit inwoners/cliënten).	<u>Oordeel: voldaan</u> De raad benut de kennis van de Adviesraad Sociaal Domein (adviesorgaan voor het college bestaande uit inwoners/cliënten). Er vindt twee keer per jaar een gesprek plaats tussen gemeenteraad en adviesraad.

11	In hoeverre is de raad in staat om op basis van de huidige informatievoorziening en kennis van instrumenten zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren?	De raad maakt gebruik van de sturingsmogelijkheden die beschikbaar zijn.	<u>Oordeel: voldaan</u> De raad heeft zicht op welke sturingsmogelijkheden er zijn en maakt hier ook gebruik van. Het gaat dan om het benutten van door het college aangereikte informatie, maar ook bijvoorbeeld over het anticiperen op berichten in de media en het afleggen van werkbezoeken.
		Er zijn duidelijke afspraken tussen raad en college over de tijdigheid en vorm van informatie en de wijze waarop het college omgaat met aanwijzingen van de raad.	<u>Oordeel: voldaan</u> Er zijn duidelijke afspraken tussen raad en college over de tijdigheid en vorm van informatie. De raad ontvangt de informatie ook op de afgesproken manier.
		De raad is in staat om op basis van de informatie keuzes te maken ten aanzien van nieuwe of bijgestelde doelen en prioriteiten in de volgende periode.	<u>Oordeel: voldaan</u> De raad is in staat om, binnen de beperkt ervaren beleidsruimte, op basis van de informatievoorziening en (kennis van) instrumenten zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Het vaststellen van de beleidskaders is een belangrijk sturingsmoment van de raad.
Toekomstgerichte aanbevelingen			
12	Welke verbeteringen zijn mogelijk en gewenst ten aanzien van de rol en sturingsmogelijkheden voor de raad?	N.v.t.	N.v.t.



Bijlage 3: Eerder onderzoek naar re-integratiebeleid in Deventer

Rekenkameronderzoek 2011

In 2011 heeft de rekenkamercommissie al onderzoek laten uitvoeren naar het re-integratiebeleid van de gemeente Deventer. De belangrijkste uitkomsten uit dat onderzoek zijn hieronder opgesomd.

Conclusie	Aanbeveling
De gemeente kan effectiviteit niet bepalen en de informatievoorziening is niet op orde.	Stel meetbare doelen op en verbeter de interne informatievoorziening.
De gemeente heeft een beperkt instrumentarium en de mogelijkheid tot het bieden van maatwerk is beperkt.	Houdt het huidige instrumentarium voor re-integratie tegen het licht.
Het beleid is sterk ingezet op bemiddeling van kansrijken. Minder aandacht is er voor minder kansrijken. De verschillende instrumenten blijken ongeveer even succesvol. Andere resultaten dan uitstroom naar werk worden niet op geaggregeerd niveau bijgehouden.	Breng ook andere resultaten dan uitstroom in beeld, zoals stappen op de participatieladder, gevolgde opleidingen/cursussen in relatie tot de arbeidsmarkt.
De relatief hoge uitstroom van de gemeente wordt vertekend doordat een groot deel uitstroomt naar een 'verloningstraject' bij Sallcon.	Maak inzichtelijk in hoeverre uitstroom uit de bijstand is veroorzaakt door uitstroom naar regulier werk, uitstroom door verloning en uitstroom om andere redenen.
De gemeente heeft de afgelopen jaren zowel op het budget voor bijstand als op het budget voor re-integratie overgehouden. Dit overschot is laag in vergelijking met andere gemeenten en staat onder druk.	Ontwikkel voor de komende jaren een aanpak van re-integratie die aansluit bij de veranderende situatie.
De gemeenteraad van de gemeente Deventer heeft de afgelopen jaren slechts beperkt en algemeen gestuurd op het re-integratiebeleid. Deels wordt dit veroorzaakt doordat de informatievoorziening aan de raad te wensen overlaat. De gemeenteraad heeft echter zelf ook weinig stappen ondernomen om zijn sturende rol vorm te geven.	Pas de huidige informatiesystematiek aan de raad aan. Een duidelijke structuur in zowel de inhoud van de informatievoorziening als de periodiciteit hiervan maakt het mogelijk om bij te sturen maar ook om te controleren. Deze informatievoorziening dient aan te sluiten bij de kaders en doelen.

Op 8 juni 2011 worden de aanbevelingen door de raad unaniem overgenomen en het college wordt verzocht om in het najaar 2011 aan de Raad te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de aanbevelingen en dit te bespreken in de Politieke Markt. Dat gebeurt op 11 januari 2012, waarbij onder andere wordt aangegeven dat het project 'Opbouw informatievoorziening programma 7 Inkomensvoorziening & Arbeidsmarkt' is gestart om de informatievoorziening te verbeteren en dat er een opzet is gemaakt voor een concept kwartaalrapportage. Later blijkt ook dat de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek opvolging hebben gekregen. In een doorwerkingsonderzoek wordt aangegeven dat de aanbevelingen van de RKC feitelijk zijn doorgevoerd, maar daar niet in zijn geheel en rechtstreeks aan kunnen worden toegeschreven: "parallel aan het rekenkameronderzoek was er namelijk ook sprake van een autonome ontwikkeling op dit beleidsterrein, zeker ook ingegeven door bezuinigingen en de noodzaak tot besparen. Dat heeft geleid tot een nieuw beleidskader 'Iedereen Actief!'. Dit beleidskader dekte al de meeste aanbevelingen van het rekenkamerrapport, zo wordt gesteld in het doorwerkingsonderzoek.

213a-onderzoek (2014)

In 2014 is er een zogeheten 213a-onderzoek uitgevoerd, een doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek in opdracht van het college van B&W. De centrale onderzoeksvraag luidde: 'In welke mate functioneren instrumenten van de re-integratiedienstverlening door middel van het participatiebudget 2012-2013 binnen de gemeente Deventer doelmatig en doeltreffend en waar liggen eventuele ontwikkelmogelijkheden?'

De belangrijkste uitkomsten waren:

- / De gemeente Deventer heeft in 2012 de doelen uit het participatiebudget deels behaald en in 2013 grotendeels niet behaald. De instrumenten van de re-integratiedienstverlening hebben door middel van het participatiebudget in 2012-2013 binnen de gemeente Deventer deels doelmatig en doeltreffend gefunctioneerd.
- / De gemeente Deventer heeft in de periode 2012-2013 ontoereikend doelmatig en doeltreffend gestuurd om het beoogde maatschappelijk effect te realiseren. De gemeente Deventer is voor het realiseren van het maatschappelijk effect, doelstellingen overeengekomen met de instrumenten van de re-integratiedienstverlening, maar de relatie tussen de output en het maatschappelijk effect is slechts beperkt gelegd. Hierdoor kan onvoldoende gemeten worden of het maatschappelijk effect is gerealiseerd.
- / De gemeente Deventer heeft in 2012-2013 deels doeltreffend gestuurd (voeren van regie) op het gebruik van de instrumenten van de re-integratiedienstverlening. Het blijkt dat de gemeente Deventer veel tijd heeft geïnvesteerd in inhoudelijke zaken betreffende aanpak en uitvoering (hoe vraag) in plaats van sturing op resultaten (wat vraag). Het is de bedoeling in de ontwikkeling naar een regieorganisatie meer op resultaat en minder op inhoud te sturen.

In een reactie op het 213a-onderzoek laat het college weten dat de aanbevelingen al deels zijn verwerkt in het businessplan van Deventer Werk Talent en in de contractuele afspraken met DWT.



Bijlage 4: Samenvatting (bijstelling) beleidsdoelen

Pijlers uit beleidskader Iedereen Actief! 2015, inclusief samenvatting van belangrijkste beleidskeuzes:

Pijler	Beleidskeuze
Werk Voorop!	<ul style="list-style-type: none"> / In Deventer wordt nog meer dan nu ingezet op het optimaal benutten van de arbeidscapaciteit, zowel richting tijdelijke en parttime dienstverbanden als richting fulltime werk. / De gemeente Deventer hanteert bij alle aanvragen om een uitkering een zoekperiode van vier weken waarin de aanvrager moet onderzoeken of en welke mogelijkheden er voor hem of haar zijn op de arbeidsmarkt.
Iedereen Actief!	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente Deventer kiest ervoor de verplichte tegenprestatie in de Participatiewet niet toe te passen, maar is wel verplicht een verordening op te stellen. / De gemeente Deventer biedt elke uitkeringsgerechtigde de mogelijkheid om een maximale periode van 3 maanden met behoud van uitkering werkervaring op te doen bij een werkgever of een bedrijf.
Differentiatie in doelgroepen	<ul style="list-style-type: none"> / De arbeidscapaciteit is leidend bij de inzet van het re-integratiebudget, waarbij de prioriteit vanuit de Participatiewet ligt bij de doelgroep met een arbeidscapaciteit van 30%-80%. DWT is verantwoordelijk voor de begeleiding en bemiddeling. / Voor klantgroep 1 (verdiencapaciteit van 80-100%) geldt de kortste weg naar werk, waarbij eigen kracht en zelfredzaamheid voorop staan. DWT bewaakt de voortgang. / Voor klantgroep 3 geldt dat zij alleen aanspraak maakt op de nieuwe voorziening beschut werken als er sprake is van duurzaam arbeidsvermogen en mogelijkheden tot groei naar regulier werk met toepassing van loonkostensubsidie.
Excellente dienstverlening; Actief Handhaven	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente Deventer biedt inwoners een integrale werkwijze voor het totale sociale domein. Zij hoeven nog maar één keer informatie te verstrekken om daarna op alle leefgebieden integraal informatie te ontvangen. / De gemeente Deventer verplicht alle uitkeringsgerechtigden om maandelijks te rapporteren over de sollicitatie-inspanningen.
Regionale Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente Deventer hanteert bij samenwerking in de arbeidsmarktregio de lijn dat we lokaal doen wat kan en regionaal wat moet.

Onderstaande tabel laat de belangrijkste doelstellingen in de programmabegroting en wijzigingen in doelstellingen zien (2017 t.o.v. 2016). Overigens zijn dit niet de meest recente doelstellingen – zo zijn in de Voorjaarsnota enkele doelstellingen weer aangepast op basis van de meest recente cijfers.

Doelstelling

Schadelastbeperking: De totale schadelastbeperking bedraagt € 5,3 miljoen (= € 3,8 miljoen opdracht Deventer Werk talent en € 1,5 miljoen voorlopige taakstelling voorjaarsnota).

(in 2016: totale schadelastbeperking minimaal € 3,4 miljoen)

Ontwikkeling uitkeringsgerechtigden: De ontwikkeling van het aantal uitkeringsgerechtigden in het kader van de Participatiewet is conform de landelijke ontwikkelingen (op basis van de macro-economische verkenning).

(in 2016: conform landelijke ontwikkelingen).

Stijging participatieladder: Deventer Werk talent haalt het maximale uit onze uitkeringsgerechtigden richting werk en participatie. In 2017 is er sprake van een gemiddelde stijging van 0.2 punt op de participatieladder.

(in 2016: 0.5 punt)

Preventiequote: De preventiequote is 42%.

(in 2016: 42%).

Terugvordering, verhaal: We realiseren in 2017 inkomsten van minimaal € 750.000 door de inzet van terugvordering en verhaal.

(In 2016: Totale opbrengsten bedragen 950.000 euro)

Maatschappelijk actief: Minimaal 50% van alle uitkeringsgerechtigden is in ieder geval naar vermogen maatschappelijk nuttig actief

(in 2016: minimaal 50%)

Klanttevredenheid: Klanttevredenheidsbeoordeling is 7.2.

(in 2016: 7.2)